

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 218-2017
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2017.RRGR.570

Eingereicht am: 12.09.2017

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Graf (Interlaken, SP) (Sprecher/in)
Messerli (Interlaken, SVP)
Flück (Brienz, FDP)
Boss (Saxeten, Grüne)
Luginbühl-Bachmann (Krattigen, BDP)
Wenger (Spiez, EVP)
Schwarz (Adelboden, EDU)
Mentha (Liebefeld, SP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 250/2018 vom 07. März 2018
Direktion: Volkswirtschaftsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Gleich lange Spiesse für die Hotellerie in den Ferienregionen des Kantons Bern gegenüber der Hotellerie in anderen Tourismuskantonen

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. einen Bericht über die Situation der Hotellerie in den Ferienregionen des Kantons Bern zu verfassen; in diesem Bericht sollen quantitative und qualitative Aussagen zum Zustand der Hotellerie gemacht werden; zusätzlich soll auch untersucht werden, welchen Einfluss die immer grössere Zahl von ausländischen Hoteleigentümern auf die Hotelangebote der Ferienregionen des Kantons Bern ausübt
2. Massnahmen zu definieren, die die Hotellerie in den Ferienregionen des Kantons Bern unterstützen, und – falls notwendig – einen Erlass auszuarbeiten, der der Hotellerie des Kantons Bern hilft, weiterhin national und international konkurrenzfähig zu bleiben

Begründung:

2,6 Prozent der Bruttowertschöpfung in der Schweiz, nämlich 16 Mrd. Franken, werden durch den Tourismus erzielt. 5 Prozent aller Arbeitsplätze sind touristische Arbeitsplätze. In gewissen Regionen, im Kanton Bern speziell im Berner Oberland, hat der Tourismus eine weit höhere Bedeutung. In einigen Tälern und Ortschaften lebt die Bevölkerung fast ausschliesslich vom Tourismus, die meisten Arbeitsplätze sind direkt oder indirekt vom Tourismus abhängig.

Eine ganz wichtige Rolle im Tourismus spielt die Hotellerie. Ohne eine funktionierende, aktuelle Hotellandschaft verliert eine touristische Region rasch an Attraktivität. Letztlich sind alle anderen Anbieter des Tourismus von einer zeitgemässen Beherbergungsinfrastruktur abhängig. Aktuell erwirtschaften die Beherbergungsanbieter nur noch 12 Prozent der im Tourismus verdienten Mittel, während beispielsweise der Transport 22 Prozent dazu beiträgt. Innerhalb des Beherbergungssegments hat sich in den letzten Jahren zusätzlich der Wettbewerb durch private Online-Beherbergungsanbieter massiv verschärft.

In den letzten Jahren wurden vor allem im Berggebiet viele Hotels an ausländische Investoren verkauft. Das Ziel dieser Investoren ist nicht immer kommerziell, häufig wollen diese Investoren einfach eine Immobilie in der Schweiz besitzen. Entsprechend wird nicht jedes Hotel, das den Eigentümer wechselt, weiterbetrieben.

Gleichzeitig werden viele Hotels einer anderen Nutzung zugeführt (Wohnheime, Internate, Ferienwohnungen usw.).

Neubauten sind abgesehen von städtischen Gebieten und vom Saanenland selten, weil fast nicht finanzierbar. Das Grundproblem liegt in einem Delta zwischen dem Substanzwert (Baukosten) und dem Ertragswert. Da die Banken aber in der Regel nur rund 60 Prozent des Ertragswerts finanzieren, sind viele (potenzielle) Investoren nicht in der Lage, die notwendigen Mittel aufzubringen. Das gleiche Problem kann auch bei einer notwendigen Investition in bestehende Hotelgebäude oder Nachfolgesituationen entstehen. Die entstandene Finanzierungslücke kann in vielen Fällen nur teilweise durch zusätzliches Eigenkapital, Drittdarlehen oder SGH-Darlehen geschlossen werden. In den umliegenden, den Kanton Bern direkt konkurrierenden deutschsprachigen Alpenländern und Regionen (Deutschland, Österreich und Südtirol), steht die öffentliche Hand mit massiven Finanzierungshilfen (zinslose Darlehen, Bürgschaften, auch A-fonds-perdu-Beiträge) den Investoren zur Seite. Auch in der Schweiz unterstützen die anderen drei grossen Tourismuskantone, Wallis, Graubünden und Tessin, die Investoren mit zusätzlichen, zum Teil zinslosen und nachrangigen Darlehen und im Tessin zusätzlich mit A-fonds-perdu-Beiträgen.

Durch die geschilderte Situation besteht für die Hotellerie im Kanton Bern, vor allem in den Ferienregionen, ein massiver Wettbewerbsnachteil. Dieser Wettbewerbsnachteil kann dazu führen, dass im nationalen und internationalen Vergleich die Hotels im Kanton Bern an Attraktivität verlieren. Weil eine gesunde Hotellandschaft aber das Fundament jedes gesunden Tourismus ist, kann diese Situation auch dazu führen, dass der Tourismus im Kanton Bern insgesamt weniger wettbewerbsfähig wird. Die Auswirkungen dieses Wettbewerbsnachteils sind entsprechend nicht nur betriebswirtschaftlich, sondern auch volkswirtschaftlich und insbesondere auch regionalpolitisch.

Antwort des Regierungsrates

Der Kanton Bern ist einer der wichtigsten Tourismuskantone der Schweiz. Die Berner Beherbergungsbranche verzeichnet jährlich rund fünf Millionen Logiernächte in der Hotellerie¹ und rund drei Millionen Logiernächte in der Parahotellerie². Das macht die Tourismusbranche zu einem wichtigen Wirtschaftsfaktor. Im Berner Oberland ist die Bedeutung des Tourismus besonders gross: Drei Viertel der kantonalen Logiernächte entfallen auf diese Region. 17 Prozent aller Beschäftigten und 14 Prozent der Wertschöpfung sind direkt vom Tourismus abhängig (Kanton Bern: 5 Prozent bzw. 4 Prozent). Die Hotellerie und die Transportunternehmen sind die wichtigsten Leistungsträger des Tourismus. Das Beherbergungsangebot und seine Qualität tragen in bedeutendem Mass zur Attraktivität und zum Entwicklungspotenzial einer Destination bei.

Zu den einzelnen Anliegen der Motion nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung.

Ziffer 1

Die Struktur und Herausforderungen der Beherbergungsbranche in der Schweiz und im Kanton Bern unterscheiden sich nicht grundsätzlich. Die Beherbergungsbranche ist seit Jahren von einem tiefgreifenden Strukturwandel betroffen. Dieser hat neben strukturellen auch folgende gesamtwirtschaftliche Ursachen:

- **Betriebsgrösse**
Insbesondere der Alpenraum weist eine kleinstrukturierte Hotellandschaft auf. Für kleinere Betriebe ist die Sicherung der langfristigen Rentabilität besonders schwierig. Grössere Betriebe profitieren von Skalenerträgen, weisen meist umfassendere betriebswirtschaftliche Kompetenzen auf und erreichen tendenziell höhere Kapazitätsauslastungen.
- **Überkapazitäten**
Die durchschnittliche Auslastung der Hotellerie in der Schweiz beträgt etwas über 40 Prozent. Erfreulicherweise ist die Kapazitätsauslastung in den Berner Hotels höher als im Schweizer Durchschnitt. Sie liegt jedoch auch unter 50 Prozent.
- **Wettbewerbsnachteile aufgrund hoher Preise und Kosten**
Der starke Franken macht Ferien in der Schweiz für in- und ausländische Gäste relativ teuer. Zudem liegen die Kosten für die Vorleistungen und den Betrieb aufgrund des hohen inländischen Preis- und Lohnniveaus über denen der ausländischen Konkurrenz.
- **Neue Beherbergungsangebote in der Parahotellerie**
Der politische Druck zur Reduktion von „kalten Betten“ sowie das Aufkommen verschiedener Online-Plattformen haben zu einer Zunahme der Beherbergungsangebote und damit zu einem verstärkten Wettbewerb geführt.

Diese Ausgangslage erlaubt es vielen klassischen Hotelbetrieben nicht mehr, die Kapitalkosten vollständig zu decken und erschwert notwendige Investitionen in den Erhalt und die Erweiterung der Infrastrukturen. Dies treibt den Strukturwandel weiter an, im Berner Oberland hat die Zahl der Hotelbetriebe in den vergangenen zehn Jahren um rund 10 Prozent abgenommen. Gleichzeitig ist die durchschnittliche Betriebsgrösse (Betten pro Betrieb) um 10 Prozent gewachsen. Diese Entwicklung ist auch in der Schweiz insgesamt zu beobachten, wobei die durchschnittliche Be-

¹ Zur Hotellerie gehören Hotels (inkl. Pensionen, Gasthäuser und Motels) sowie Kurbetriebe (Kurhäuser mit ärztlicher Leitung oder Betreuung, alpine Heilstätten, Höhenkliniken, Rheumakliniken, Volksheilbäder).

² Zur Parahotellerie gehören Kollektivunterkünfte (z. B. Berghäuser, Alphütten, Herbergen mit Schlafsälen sowie Gruppenunterkünfte und Ferienlagerhäuser), kommerziell bewirtschaftete Ferienwohnungen und Campingplätze.

triebsgrösse – primär aufgrund der Entwicklung im Städtetourismus – schweizweit um rund 20 Prozent zugenommen hat.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass das aktuelle wirtschaftliche Umfeld für die Hotellerie eine grosse Herausforderung darstellt. Die in der Motion angesprochenen Veränderungen sind Ausdruck eines bereits länger anhaltenden Strukturwandels. Im Einzelfall kann diese Entwicklung unerwünschte Folgen haben, insgesamt ist aber eine Bereinigung in der Beherbergungsbranche nicht aufzuhalten. Damit werden die bestehenden Überkapazitäten abgebaut und Strukturen geschaffen, die es den verbleibenden Hotels ermöglichen, einen langfristig rentablen Betrieb sicherzustellen. Dass dabei auch ausländische Investoren aktiv werden, ist in einer stark international ausgerichteten Branche kaum auszuschliessen und hat auf den Strukturwandel keinen wesentlichen Effekt. Auch die neuen Beherbergungsangebote bieten aus Sicht des Regierungsrates mehr Chancen als Risiken. Zwar stehen sie zumindest teilweise in Konkurrenz zur klassischen Hotellerie, was sich kurzfristig negativ auf die Wertschöpfung und die Arbeitsplätze auswirken kann. Ein breites Beherbergungsangebot stärkt mittel- und langfristig jedoch den Tourismusstandort und ermöglicht es, zusätzliche Märkte zu erschliessen. Zudem ist die Hotellerie stets gefordert, innovativ zu sein und eine hohe Angebotsqualität zu bieten. All dies wirkt sich insgesamt positiv auf den Tourismus und damit die gesamte Volkswirtschaft im Kanton Bern aus.

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass eine weitergehende Analyse und das Verfassen eines Berichtes zu keinen wesentlichen zusätzlichen Erkenntnissen führen. Er lehnt deshalb Ziffer 1 der Motion auch aus verwaltungsökonomischer Sicht ab.

Ziffer 2

Die Förderung der Beherbergungswirtschaft hat im Kanton Bern eine lange Geschichte. Als Reaktion auf den vergleichsweise geringen Ausbaustandard der Berner Hotels wurde 1982 im Gastgewerbegesetz der Gastgewerbefonds eingeführt, der Beitragsmöglichkeiten an die Verbesserung des Beherbergungsangebotes vorsah. Später wurden die Mittel dieses Gastgewerbefonds in den Hotelfonds übertragen, der die Leistungen der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) ergänzte und eine einzelbetriebliche Förderung von Beherbergungsbetrieben im ganzen Kanton ermöglichte. Mit der Neuausrichtung der SGH im Jahr 2003 veränderte sich die Ausgangslage. Eine externe Analyse³ im Auftrag der Volkswirtschaftsdirektion sowie eine Expertengruppe unter Einbezug der Bank- und Hotelbranche kamen zum Schluss, dass die Weiterführung einer kantonalen Hotelförderung nicht mehr sinnvoll ist. Entsprechend wurde mit der Einführung des Tourismusentwicklungsgesetzes (TEG)⁴ im Jahr 2005 der Hotelfonds aufgehoben. Im Rahmen einer umfassenden Tourismuspolitik konzentriert sich der Kanton seither auf indirekte Massnahmen zur Hotelförderung (z. B. Marketing, Förderung touristischer Infrastrukturen, Weiterbildungen zur Verbesserung der Angebotsqualität).

Für die finanzielle Unterstützung einzelner Beherbergungsbetriebe in den Ferienregionen des Kantons Bern sind die Angebote der SGH ausgelegt. Die SGH ist eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft, der Kanton Bern ist einer der grössten Genossenschafter. Die SGH verfügt über ein zinsfreies Darlehen des Bundes im Umfang von rund 136 Mio. Franken. Für den Zeitraum

³ BHP Hanser und Partner: Entwicklungspotenzial der Hotellerie im Kanton Bern, Dezember 2003.

⁴ BSG 935.211 vom 20. Juni 2005

2012 bis 2019 steht ihr ein Zusatzdarlehen von 100 Mio. Franken zur Verfügung.⁵ Die SGH nimmt folgende Aufgaben wahr:

- **Gewährung von Darlehen**
Subsidiär zu privaten Kapitalgebern kann die SGH Darlehen für den Neubau, die Erneuerung, den Kauf und die Ablösung von Beherbergungsbetrieben gewähren.
- **Beratung**
Die SGH bietet verschiedene Beratungsdienstleistungen an (Unternehmensbewertungen, Gutachten im Zusammenhang mit der Zweitwohnungsgesetzgebung, Machbarkeitsstudien sowie Impulsprogramme, in deren Rahmen die Beherbergungsstruktur einzelner Regionen vertieft analysiert und bewertet werden).
- **Wissenstransfer**
Die SGH stellt der Beherbergungsbranche das im Rahmen ihrer Tätigkeit erworbene Wissen im Sinne eines Wissenstransfers zur Verfügung.

Die SGH gewährt nur dann ein Darlehen, wenn dieses marktgerecht ist. Das heisst, der Beherbergungsbetrieb muss in der Lage sein, auf dem Markt genügend Erträge zu erzielen, um die Zinsen und Amortisationen auf dem Fremdkapital zu finanzieren. Damit trägt die SGH zur Schliessung der in der Motion angesprochenen Finanzierungslücke bei und ermöglicht es, das vorhandene Potenzial in der Beherbergungswirtschaft auszunützen.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass eine Förderung der Beherbergungswirtschaft nachhaltig sein muss. Dies ist nicht der Fall, wenn die einzelnen Betriebe zur Sicherung ihrer Existenz wiederholt oder dauernd auf finanzielle Unterstützung des Staates angewiesen sind. Die SGH gewährleistet, dass nur Betriebe mit genügenden Ertragsaussichten eine Förderung erhalten. Eine ergänzende oder zusätzliche staatliche Förderung für die Hotellerie – wie dies andere Kantone vorsehen⁶ – würde diesem Grundsatz zuwiderlaufen und den nötigen Strukturwandel behindern. Zudem bestünde die Gefahr, dass auch bei Projekten mit einer gesicherten Finanzierung die staatliche Förderung in Anspruch genommen würde und damit lediglich Mitnahmeeffekte resultieren.

Zusammenfassend erachtet der Regierungsrat die vorhandenen Instrumente zur Unterstützung der Hotellerie im Kanton Bern als ausreichend. Er lehnt deshalb Ziffer 2 der Motion ab.

Verteiler

- Grosser Rat

⁵ Das Zusatzdarlehen wurde 2011 vom Bundesparlament als Massnahme zur Abfederung der Auswirkungen des starken Frankens gewährt.

⁶ Der Kanton Graubünden kann regionalwirtschaftlich bedeutsame und besonders innovative Projekte von Beherbergungsbetrieben in Form von Darlehen und À-fonds-perdu Beiträgen fördern (Artikel 20 des Gesetzes über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung).

Im Kanton Wallis reicht das Förderangebot für die Hotellerie von zinsgünstigen oder zinslosen Darlehen über Zinskostenbeiträge bis hin zu Beiträgen an externe Beratungsleistungen (Artikel 32 des Gesetzes über den Tourismus).

Der Kanton Tessin kann Hotelbetrieben Unterstützung in Form von À-fonds-perdu Beiträgen, zinsgünstigen Darlehen, Zinskostenbeiträgen sowie Bürgschaften gewähren (Artikel 26 des Gesetzes über den Tourismus).