

Weiterentwicklung der NRP-Investitionsförderung 2024+

Bericht und Management Response

September 2021



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Standortförderung

Impressum

Auftraggeber und Herausgeber

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)
Regional- und Raumordnungspolitik
Holzikofenweg 36
3003 Bern

Autoren

Oliver Hoff, Rütter Soceco
Beat Burri, Rütter Soceco
Prof. Dr. Philipp Lütolf, Hochschule Luzern, Institut für Finanzdienstleistungen
Dr. Christof Abegg, EBP
Tonio Schwehr, Rütter Soceco

Adresse

Rütter Soceco AG
Sozioökonomische Forschung + Beratung
Weingartenstrasse 5
8803 Rüschlikon

Begleitgruppe SECO

Annette Christeller Kappeler, SECO
Valérie Donzel, SECO
Sabine Kollbrunner, SECO
Daniel Lenggenhager, SECO



Management Response

Worum geht es?

Die vorliegende Studie hat zum Ziel, Vorschläge und Empfehlungen zur Ausgestaltung der NRP-Investitionsförderung ab 2024 auszuarbeiten. Die Empfehlungen der Studienautoren leiten sich aus einer breit angelegten Analyse der bisherigen Investitionsförderung ab.

Die Studie kommt zum Schluss, dass die staatliche Förderung von Investitionen im Rahmen der NRP aus volkswirtschaftlicher Sicht weiterhin wichtig und sinnvoll ist. Für verschiedenste Akteure bietet sie einen wichtigen Zugang zu zusätzlicher Finanzierung. Der wirtschaftliche Nutzen der Investitionsförderung ist beachtlich, wenn auch darauf geachtet werden muss, dass es nicht zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Regionen oder KMU kommt. Die Fördermittel ermöglichen unter anderem mehr und innovativere Projekte und tragen dazu bei, dass Projekte, die zur regionalen Entwicklung beitragen, rascher realisiert werden.

Die Studie empfiehlt grosszügigere Darlehenskonditionen wie z.B. längere Laufzeiten oder die zeitliche Verschiebung der Rückzahlung. Zumindest teilweise ist dies bereits heute möglich, wird von den Kantonen jedoch unterschiedlich gehandhabt. Alternative Finanzierungsarten als Ersatz von NRP-Darlehen wurden geprüft, erscheinen den Studienautoren jedoch weniger geeignet. Obschon in anderen Sektoralpolitiken durch äfp-Beiträge eine wirkungsvolle Steuerung erzielt werden kann, wird für die NRP eine generelle Förderung von Investitionen mittels äfp-Beiträgen nicht empfohlen, da der Markteingriff des Bundes als zu gross erachtet wird.

Einschätzung von Bund und kantonalen Fachstellen

Für das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und die NRP-Fachstellen der Kantone bedeuten die Studienresultate, dass eine Unterstützung von Infrastrukturvorhaben weiterhin Sinn macht und mit gewissen Anpassungen weitergeführt werden soll.

Das SECO und die NRP- und Interreg-Fachstellen der Kantone (nachfolgend «SECO und kantonale Fachstellen») haben die 30 Empfehlungen der Studie in gut umsetzbare, solche mit Vertiefungsbedarf und Empfehlungen, gegenüber denen Vorbehalte bestehen, eingeteilt. Ausgehend von den Empfehlungen haben SECO und kantonale Fachstellen Entwicklungsachsen für die Investitionsförderung der NRP ab 2024 diskutiert. Die Einschätzungen waren dabei nicht immer einhellig, dies gilt es bei der Festlegung des neuen Mehrjahresprogramms zu berücksichtigen.

- Entwicklungsachsen **«Vereinheitlichung der Förderkriterien»**: Ein über die aktuellen Bestimmungen hinausgehendes Set von Vergabekriterien wie beispielsweise Darlehenslaufzeiten könnte von Bund und Kantonen definiert werden. Die Anwendung und die Gewichtung im Einzelfall müsste jedoch in der Verantwortung der Kantone bleiben. Eine weitergehende Vereinheitlichung wird als kritisch beurteilt, die Kantone sollen auch künftig Flexibilität bei der Ausgestaltung der Förderung behalten.
- Entwicklungsachsen **«äfp-Beiträge für bestimmte Investitionsvorhaben»**: Projekte, die der Investorin keine oder zu geringe direkte cash flows generieren und damit nicht direkt rentabilisierbar sind, gleichzeitig aber eine hohe volkswirtschaftliche Bedeutung haben, sollen mit äfp-Beiträgen unterstützt werden können. Im Fokus stehen Kleininfrastrukturen, allenfalls auch Anreize für Projekte mit strategischem Charakter. So generiert beispielsweise das Bereitstellen von Bike Trails keine oder sehr wenig direkte Erträge, verhilft jedoch als Bestandteil einer touristischen Positionierungsstrategie weiteren Wirtschaftsakteuren dazu, kommerzielle Geschäftsmodelle zu realisieren. Bund und kantonale Fachstellen werden mögliche Anwendungsbereiche und Kriterien vertiefen.



Für besondere Projektkategorien oder thematische Förderprioritäten, z.B. nachhaltige Infrastrukturen oder Digitalisierungsprojekte, sollen differenzierte Kriterien bei der Vergabe von Fördermitteln geprüft werden.

- **Entwicklungsachsen «Präzisierung Fokusthema Digitalisierung und Förderung innovativer Technologien»:** Die aktuellen Bestimmungen erlauben bereits heute eine Förderung von digitalen Infrastrukturen. Die Dynamik dieses Bereichs macht eine Kategorisierung schwierig, an deren Stelle sollen eher Eckwerte für die Förderung festgelegt werden. Der Bau von Breitbandnetzen und –anschlüssen kann auch künftig nicht mit NRP gefördert werden.
- **Entwicklungsachsen «Potenzial an der Schnittstelle zu anderen Sektoralpolitiken»:** In den Bereichen Energie, Bildung und Gesundheit gibt es wirtschaftlich ausgerichtete Investitionsprojekte, welche für die Regionalwirtschaft ein grosses Potenzial darstellen. Hier müssen einerseits die bestehenden Förderinstrumente aus den Sektoralpolitiken noch besser bekannt gemacht, andererseits sollen auch präzisere Bestimmungen zur möglichen ergänzenden oder kombinierten Förderung mit die NRP erarbeitet werden.
- **Entwicklungsachsen «Exportbasisansatz prüfen»:** Bei einer allfälligen Erweiterung des Exportbasisansatzes könnte die Investitionsförderung der NRP auf weitere Projektarten ausgedehnt werden. Dies gilt z.B. für regionalwirtschaftlich relevante Infrastrukturen ohne überwiegenden Exportcharakter. So könnten Investitionen im Bereich Sport, Freizeit oder Kultur zur Attraktivität des Standorts beitragen und damit auch der Abwanderung entgegenwirken.

Bund und kantonale Fachstellen werden eine Mehrzahl der Empfehlungen der Studienautoren in die Weiterentwicklung der Investitionsförderung in der NRP ab 2024 einfliessen lassen. Auch in der künftigen Förderperiode sollen für Infrastrukturvorhaben vor allem Darlehen vergeben werden, teilweise mit flexibleren Bedingungen was Laufzeiten oder Karenzfristen betrifft. Die Flexibilität seitens Kantone, die geforderte Äquivalenzleistung mittels Darlehen oder äfp-Beiträgen zu erbringen, soll beibehalten werden.

Das SECO und die kantonalen Fachstellen haben die Empfehlungen der Studie in 3 Gruppen zusammengefasst:

Empfehlungen, welche gut umsetzbar erscheinen

- E1 Investitionsförderung nach wie vor legitimiert
- E3 Exportbasisansatz prüfen
- E4 Flexibilität für Kantone beibehalten
- E7 Zeitliche Trennung von Bank- und NRP-Amortisationen
- E8 Laufzeit der Darlehen an Lebenszyklen annähern
- E13 Möglichkeit für kantonale äfp-Beiträge beibehalten
- E16 Erfahrungen aus NRP-Pilotmassnahmen nutzen
- E18 Ausdifferenzierung der Nachhaltigkeit im Vademecum
- E23 Fördermöglichkeit Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) mit NRP bedarfsorientiert nutzen
- E24 Industrie: Westschweizer Know-How für andere Kantone nutzbar machen
- E29 Bestehende Plattformen und Informationsgefässe weiter nutzen
- E30 Koordination bei grösseren Vorhaben verbessern

Empfehlungen mit Vertiefungsbedarf

- E11 Strengere Regeln für àfp-Beiträge
- E12 àfp-Beiträge wenn geringer cashwirksamer, aber hoher volkswirtschaftlicher Nutzen
- E14 Präzisierung «Fokusthema Digitalisierung»
- E15 Förderung innovativer Technologien
- E19 Konzept der «besonderen Förderwürdigkeit» prüfen
- E20 Erarbeitung konsensfähiger Projektkonzepte finanziell unterstützen
- E25 Nutzen in Energie, Bildung und Gesundheit erörtern
- E26 Verzicht auf NRP-Infrastrukturförderung in der Agrarwirtschaft prüfen
- E28 Rahmenbedingungen im Vademecum klar definieren

Empfehlungen, gegenüber denen Vorbehalte bestehen

- E2 Gleiche Rahmenbedingungen für vergleichbare Unternehmen
- E5 Vergabeprozess für (private) Projektträger vereinfachen
- E6 Strukturierte Beurteilungshilfe für Fachstellen
- E9 Erfolgsabhängige Rückführung der Darlehen prüfen
- E10 Bedingt rückzahlbare àfp-Beiträge prüfen
- E17 Stakeholderorientierten Prozess umsetzen
- E21 Aktivere Rolle der DMOs etablieren
- E22 Touristische Infrastruktureinrichtungen in den Siedlungszonen fördern
- E27 Gesetzliche Vorgabe zu kombinierter Förderung nicht anpassen

Réponse de la direction

De quoi s'agit-il ?

Cette étude a pour objectif de formuler des propositions et des recommandations pour fixer les modalités applicables à partir de 2024 à la promotion des investissements dans le cadre de la nouvelle politique régionale (NPR). Les recommandations émises par les auteurs de l'étude prennent appui sur une analyse détaillée de la promotion des investissements telle que pratiquée jusqu'ici.

L'étude conclut que la promotion étatique des investissements dans le cadre de la NPR demeure pertinente voire essentielle du point de vue économique. Cet instrument est une importante source de financements complémentaires pour toute une palette d'acteurs. Son utilité économique est appréciable, même s'il faut veiller à ne pas créer des distorsions de concurrence entre les régions ou les PME. Les fonds mis à disposition permettent entre autres de soutenir davantage de projets, qui sont aussi plus innovants, et d'accélérer la réalisation de projets propices au développement régional.

Les auteurs de l'étude recommandent d'assouplir les conditions de prêt, notamment par un allongement des échéances ou un report du remboursement. Ces possibilités existent en partie déjà, mais les critères appliqués par les cantons ne sont pas uniformes. D'autres formes de financement en lieu et place des prêts NPR ont été examinées, mais les auteurs de l'étude les estiment moins appropriées. Même si, dans d'autres politiques sectorielles, un pilotage efficace est possible grâce à des contributions à fonds perdu, la généralisation des contributions à fonds perdu dans la promotion des investissements n'est pas recommandée dans le cas de la NPR, car l'intervention de la Confédération sur le marché serait trop « invasive ».

Appréciation de la Confédération et des services cantonaux

Pour le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et les services cantonaux, les résultats de l'étude montrent qu'un soutien aux projets d'infrastructure reste judicieux et doit être maintenu moyennant certains ajustements.

Le SECO et les services cantonaux chargés de la NPR et d'INTERREG (ci-après « SECO et services cantonaux ») ont classé les 30 recommandations de l'étude en trois catégories : les recommandations faciles à mettre en œuvre, celles exigeant une réflexion approfondie et celles appelant certaines réserves. Sur la base de ces recommandations, le SECO et les services cantonaux ont discuté des axes de développement envisageables pour la promotion des investissements dans le cadre de la NPR à partir de 2024. Les points de vue étaient parfois divergents, ce dont il conviendra de tenir compte dans la définition du nouveau programme pluriannuel.

- Axe de développement « **Harmonisation des critères d'éligibilité** » : un ensemble de critères d'attribution allant au-delà des conditions actuelles, incluant notamment les échéances de prêt, pourrait être défini par la Confédération et les cantons. Il faudrait toutefois que les cantons gardent la responsabilité de l'application et de la pondération des critères dans les cas d'espèce. Une harmonisation plus poussée est jugée problématique : les cantons doivent conserver une certaine souplesse dans les modalités du soutien.
- Axe de développement « **Contributions à fonds perdu pour des projets d'investissement donnés** » : il est prévu de soutenir par des contributions à fonds perdu les projets qui génèrent des flux de trésorerie directs très faibles voire nuls pour l'investisseur et ne peuvent donc pas être rentabilisés directement, mais qui présentent une grande importance pour l'économie. L'accent sera mis sur les petites infrastructures et, éventuellement, sur des incitations en faveur de projets ayant un caractère stratégique. À titre d'exemple, la création de pistes de VTT ne rapporte pas ou que peu de revenus directs, mais elle contribue, lorsqu'elle s'inscrit dans une stratégie de positionnement touristique, à permettre à d'autres acteurs économiques de réaliser leurs modèles d'affaires. La Confédération et les cantons étudieront les domaines d'application et critères envisageables.

Pour certaines catégories de projets ou priorités thématiques de la promotion, comme les infrastructures durables ou les projets de numérisation, il est prévu d'examiner l'opportunité de recourir à des critères différenciés lors de l'attribution des fonds.

- Axe de développement « **Précision du thème central < numérisation > et promotion des technologies innovantes** » : les conditions actuelles permettent déjà de soutenir des infrastructures numériques. Du fait de sa dynamique, ce secteur est difficile à catégoriser ; il est donc prévu de privilégier la définition de critères à respecter pour bénéficier d'un soutien. À l'avenir, il ne sera toujours pas possible de soutenir la construction de réseaux à haut débit et de points d'accès par le biais de la NPR.
- Axe de développement « **Potentiel des points communs avec d'autres politiques sectorielles** » : dans les secteurs de l'énergie, de la formation et de la santé, certains projets d'investissement répondant à un objectif économique présentent un gros potentiel pour l'économie régionale. Il convient, d'une part, de faire mieux connaître les instruments de promotion prévus actuellement par les différentes politiques sectorielles et, d'autre part, de préciser les modalités d'une éventuelle promotion complémentaire ou combinée avec la NPR.
- Axe de développement « **Révision du principe de < base d'exportation >** » : moyennant un élargissement du principe de « base d'exportation », la promotion des investissements dans le cadre de la NPR pourrait être étendue à d'autres types de projets, comme les infrastructures d'importance régionale qui ne présentent pas de caractère d'exportation évident. Ainsi, les investissements dans les domaines du sport, des loisirs ou de la culture pourraient contribuer à endiguer le dépeuplement en renforçant l'attrait local.

La Confédération et les services cantonaux tiendront compte de la plupart des recommandations formulées par les auteurs de l'étude dans le développement de la promotion des investissements dans le cadre de la NPR à partir de 2024. Pour la prochaine période de promotion, il est prévu de continuer de privilégier les prêts pour les projets d'infrastructure, à des conditions éventuellement plus souples en ce qui concerne les échéances ou les délais de carence. Les cantons pourront toujours choisir entre des prêts ou des contributions à fonds perdu pour fournir leur prestation équivalente et conserveront donc leur flexibilité à cet égard.

Le SECO et les services cantonaux ont classé les recommandations de l'étude en 3 catégories :

Recommandations faciles à mettre en œuvre

- R1 Poursuivre la promotion des investissements, qui est toujours légitimée
- R3 Revoir le principe de « base d'exportation »
- R4 Préserver la marge de manœuvre des cantons
- R7 Dissocier dans le temps les amortissements des banques et ceux de la NPR
- R8 Faire coïncider les échéances avec les cycles de vie des infrastructures
- R13 Laisser aux cantons la possibilité d'octroyer des contributions à fonds perdu
- R16 Mettre à profit les expériences issues des mesures pilotes NPR
- R18 Différencier la durabilité selon ses trois dimensions dans le Vade-mecum
- R23 Recourir de manière ciblée à un soutien combiné par la Société suisse de crédit hôtelier (SCH) et la NPR
- R24 Industrie : permettre à d'autres cantons de profiter du savoir-faire romand
- R29 Continuer d'utiliser les plateformes et canaux d'information actuels
- R30 Améliorer la coordination des grands projets

Recommandations exigeant une réflexion approfondie

- R11 Imposer des règles plus strictes pour les contributions à fonds perdu
- R12 Octroyer des contributions à fonds perdu aux projets peu générateurs de liquidités mais présentant une grande utilité économique
- R14 Préciser le thème central « numérisation »
- R15 Promouvoir les technologies innovantes
- R19 Revoir la notion d'« éligibilité particulière à l'encouragement »
- R20 Soutenir financièrement l'élaboration de concepts de projet consensuels
- R25 Clarifier l'utilité dans les secteurs de l'énergie, de la formation et de la santé
- R26 Examiner l'opportunité d'exclure le secteur agricole de la promotion des infrastructures dans le cadre de la NPR
- R28 Définir clairement les conditions-cadre dans le Vade-mecum

Recommandations appelant certaines réserves

- R2 Soumettre les entreprises comparables aux mêmes conditions
- R5 Simplifier le processus d'attribution pour les porteurs de projet (du secteur privé)
- R6 Prévoir une aide à l'évaluation structurée pour les services spécialisés
- R9 Examiner l'opportunité de lier le remboursement des prêts aux résultats
- R10 Examiner l'opportunité de prévoir un remboursement conditionnel des contributions à fonds perdu
- R17 Instaurer un processus impliquant les acteurs concernés
- R21 Attribuer un rôle plus actif aux organismes de gestion de la destination (OGD)
- R22 Promouvoir les infrastructures touristiques dans les zones urbanisées
- R27 Ne pas modifier la disposition légale relative au soutien combiné

rütter soceco
sozioökonomische forschung + beratung

EBP 

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts

**HOCHSCHULE
LUZERN**

Wirtschaft
Institut für Finanzdienstleistungen Zug
IFZ

rütter soceco ag
Weingartenstrasse 5
CH-8803 Rüschlikon
Tel. [+41] 044 724 27 70
Fax [+41] 044 724 22 78
info@ruetter-soceco.ch
www.ruetter-soceco.ch
Partner von:
senarclens, leu + partner ag



Quelle: regiosuisse

Weiterentwicklung der NRP-Investitionsförderung 2024+

Rüschlikon/Rotkreuz/Zürich, Juni 2021

Inhaltsverzeichnis

1.	Executive Summary	4
1.1	Zusammenfassung	4
1.2	Resumé	7
1.3	Riassunto	10
2.	Ausgangslage und Ziele des Projekts	13
2.1	Ausgangslage	13
2.2	Ziele und Forschungsfragen	14
2.3	Aufbau des Berichts	16
3.	Methodisches Vorgehen	17
3.1	Einleitung	17
4.	Ergebnisse der empirischen Untersuchungen	20
4.1	Kategorisierung der geförderten Projekte	20
4.2	Heutige kantonale Praxis der NRP-Investitionsförderung	22
4.3	Bedürfnisse hinsichtlich der zukünftigen NRP-Investitionsförderung	26
5.	Infrastrukturförderung des Bundes	36
5.1	Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit SGH	36
5.2	Landwirtschaft	39
5.3	Energie	40
5.4	Sportanlagen	42
5.5	Kultur	44
5.6	Erkenntnisse im Vergleich	46
5.7	Hinweise für die NRP-Investitionsförderung	48
6.	Finanzielle Aspekte der NRP-Investitionsförderung	50
6.1	Quantifizierung des Zinsvorteils	50
6.2	Einbettung der NRP-Förderung in den Finanzierungsmix	63
6.2.1	Gängige Formen der Infrastrukturförderung	63
6.2.2	Finanzierungsbedürfnisse der Unternehmen	64
6.3	Förderinstrumente im Vergleich	65
6.3.1	Generelle Auswirkungen auf die Unternehmensfinanzen	65
6.3.2	Möglichkeiten von «eigenkapitalähnlichen» Darlehen	66
6.3.3	Bürgschaften	69
6.3.4	Immobilienfonds	70
6.3.5	Höhe der äfp-Beiträge	71
6.4	Äfp vs. Darlehen aus Sicht der geförderten Unternehmen	72
6.5	Wert von NRP-Fördermitteln aus Sicht der geförderten Unternehmen	75
7.	Intervention mit Hilfe eines Investitionsförderinstruments	77
7.1	Infrastrukturförderung im Rahmen der Schweizerischen Regionalpolitik	77
7.2	Staatliche Förderung von Investitionen	80
7.3	Auswirkungen in der NRP-Praxis	83
8.	Empfehlungen zur Ausrichtung der NRP-Investitionsförderung	94

Abbildungsverzeichnis	107
Tabellenverzeichnis	107
Abkürzungsverzeichnis	108
Literaturverzeichnis	109
Anhang	112
Zuteilungsmatrix für Handlungsbedarf in den Projektkategorien aus Sicht der Kantone	112
Liste der befragten Expertinnen und Experten	113

1. Executive Summary

1.1 Zusammenfassung

Zielsetzungen

Die vorliegende Studie hat zum Ziel, Vorschläge und Empfehlungen zur Ausgestaltung der NRP-Investitionsförderung ab 2024 auszuarbeiten und zu formulieren. Seit ihrer Etablierung im Jahr 2008 bildet die *Neue Regionalpolitik (NRP)* einen wichtigen Pfeiler der Investitionsförderung im ländlichen Raum und den Berggebieten der Schweiz. Die Unterstützung von wertschöpfungsorientierten Infrastrukturprojekten durch den Bund erfolgt mittels Darlehen, welche im aktuellen Tiefzinsumfeld grösstenteils zinslos sind. Die Kantone können ihre Äquivalenzleistungen an ein Projekt als Darlehen, als à-fonds-perdu(àfp)-Beitrag oder als Zinskostenbeitrag gewähren.

Der Fokus der Studie liegt auf der Weiterentwicklung der Investitionsförderung der NRP. Dabei sollen Empfehlungen und Vorschläge zur Art der Finanzhilfe erarbeitet werden (àfp, Darlehen, weitere mögliche Finanzierungsinstrumente wie z.B. Bürgschaften). Ausserdem soll eine Einschätzung vorgenommen werden, weshalb eine Intervention des Bundes mit Hilfe eines Investitionsförderinstruments sinnvoll oder notwendig ist und was die Vor- und Nachteile einer solchen Intervention sind. Da der Bund auch in anderen Sektorpolitiken über Instrumente zur Unterstützung von baulichen Investitionen verfügt, soll ein Vergleich der NRP-Praxis mit ähnlichen Förderinstrumenten gezogen werden.

Aus den Erkenntnissen der einzelnen Forschungsfragen werden Empfehlungen erarbeitet, wie die Ausgestaltung einer künftigen Investitionsförderpolitik in der NRP aussehen könnte (Projektförderkategorien, mögliche Anreize zugunsten ökologischer Nachhaltigkeit, Ganzjahrestourismus, Digitalisierung, etc.). Ausserdem wird eine Verbindung zu den Empfehlungen hergestellt, welche in den drei anderen Berichten formuliert wurden, die im Jahr 2020 zur Investitionsförderung im Tourismus erstellt wurden.

Empirische Untersuchungen

Als Untersuchungsanlage wurde eine mehrstufige *Methodenkombination* gewählt. Die Bearbeitungszeit der Studie war von November 2020 bis März 2021. In einem ersten Schritt nahm das Projektteam eine systematische Analyse der bisherigen Investitionsförderung in der NRP vor. Zudem wurden insgesamt 20 Experteninterviews mit Vertretern verschiedener Akteursgruppen durchgeführt (Programmträger auf Bundesebene, kantonale und regionale Anlauf- und Umsetzungsstellen, Projektträger, Finanzierungspartner, Experten in den Bereichen Tourismus, Digitalisierung, Nachhaltigkeit). Diese Interviews waren über die gesamte Bearbeitungszeit verteilt. Im Rahmen einer repräsentativen Online-Befragung wurden die kantonalen NRP-Fachstellen sowie weitere Entscheidungsträger, die sich mit Anträgen zur NRP-Förderung befassen, befragt. An dieser haben 23 Fachpersonen teilgenommen, wobei alle Kantone, welche eine grössere Anzahl NRP-Projekte unterstützen, vertreten sind.

Ergebnisse

In der NRP wurden seit 2008 *Bundesdarlehen* in Höhe von ca. CHF 415 Mio. vergeben. Diese haben bei den Darlehensnehmern eine Zinsersparnis von CHF 72.9 Mio. bewirkt. Von den Kantonen haben die Darlehensnehmer insgesamt NRP-Darlehen von CHF 187 Mio. sowie äfp-Beiträge von 151 Mio. erhalten. 27% der Projekte, aber mehr als die Hälfte (56%) der Bundesdarlehen entfällt auf die Projektträgerkategorie der Bergbahnunternehmen. Auf Gemeinden und gemeindenahe Institutionen entfallen 42% der Projekte, aber lediglich 17% der Bundesdarlehen. Im Bereich der Industrie werden mehr als die Hälfte der Projekte in der Westschweiz gefördert.

Die *staatliche Intervention* in der Investitionsförderung ist aus volkswirtschaftlicher Perspektive legitimiert. Die ordnungspolitischen Massnahmen wie auch die Fokussierung auf die Wertschöpfungssysteme Industrie und Tourismus sind wirkungsvoll. In der NRP-Praxis besteht die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen zwischen Regionen oder Unternehmen: Über Infrastrukturinvestitionen erreichte Qualitätsverbesserungen in touristischen Destinationen führen zu Gästegewinnen, welche zu einem bedeutenden Teil auf Kosten anderer Schweizer Destinationen gehen können.

Aus Sicht der *Projektträger* ist die Verfügbarkeit von zusätzlichen Finanzierungen der grösste Vorteil der NRP-Förderung. Mit den zusätzlichen Mitteln können beispielsweise weitere Projekte finanziert werden, besonders innovative (und entsprechend teurere) Infrastrukturen können realisiert oder Investitionen vorgezogen werden. Viele Unternehmen haben ein grösseres Bedürfnis nach Eigenkapital (inkl. äfp) als für Fremdkapital. Die NRP-Darlehen weisen auch zwei eigenkapitalähnliche Merkmale auf. Zum einen sind die Darlehen meist zinslos, zum anderen sind sie gegenüber Bankkrediten in der Regel nachrangig. Als alternative Finanzierungsarten sind insbesondere eine Garantielösung (Garantie von Bankdarlehen durch Bund und Kantone) sowie ein Immobilienfonds geprüft worden. Unter den aktuellen Förderkriterien machen jedoch beide Lösungen als Ersatz für NRP-Darlehen wenig Sinn.

Eine gewisse Flexibilität der *Kantone* bei der Projektförderung ist in der NRP so gewollt, um den regionalen Gegebenheiten Rechnung tragen zu können. Die Untersuchung hat jedoch gezeigt, dass die Handhabung der Förderkriterien und der Rahmenbedingungen in den Kantonen nicht einheitlich erfolgt. Teilweise entstehen dadurch unterschiedliche Vergabepaxen in den Kantonen. In Bezug auf die Weiterentwicklung der NRP-Investitionsförderung wünschen sich gewisse Akteure klarere Richtlinien bezüglich der Fördermöglichkeiten in den einzelnen Branchen, so dass bestehende Unsicherheiten überwunden werden können. Für die kommenden Jahre wird ausserdem eine deutlich zunehmende Bedeutung der Nachhaltigkeit erwartet, die adressiert werden sollte.

Aus dem *Vergleich mit anderen Sektoralpolitiken* geht hervor, dass die Verwendung von äfp-Beiträgen zur Unterstützung von Infrastrukturvorhaben weit verbreitet ist (Energie, Landwirtschaft, Kultur, Sport). Diese werden im Sinne einer wirkungsvollen Steuerung differenziert angewendet (Förderziele, unterschiedliche Beitragshöhe, Förderkriterien).

Empfehlungen

Das Projektteam empfiehlt, dass der Bund auch in Zukunft Infrastrukturvorhaben fördert. Am wirkungsvollsten erscheint eine Förderung mittels äfp-Mittel oder Darlehen. Weitere Finanzierungslösungen wurden im Rahmen dieser Studie geprüft, erwiesen sich jedoch nicht als geeignet. *Äfp-Beiträge* können bei Projektarten eingesetzt werden, bei denen für den Projektträger nur ein geringer betriebswirtschaftlicher Nutzen anfällt, die aber einen volks-/regionalwirtschaftlichen Mehrwert erbringen. Dies dürfte am ehesten auf die Projektträger-Kategorien «Gemeinden und gemeindeähnliche Institutionen» sowie «Bildungsinstitutionen» zutreffen. Für äfp-Beiträge müssten jedoch strengere Regeln bezüglich Finanzierungsmix gelten als für Darlehen.

Für die künftige Ausgestaltung der *Bundesdarlehen* empfehlen wir eine Reihe möglicher Massnahmen (insbesondere zeitliche Trennung von Bank- und NRP-Amortisationen, teilweise Annäherung der Laufzeiten an die Lebenszyklen der Infrastruktur, zeitliche Verschiebung des Schuldendienstes für Neubauprojekte). All diese Massnahmen sind jedoch mit einer Erhöhung des Risikos für Bund und Kantone verbunden. Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen ist Wert darauf zu legen, dass Förderinstrumente allen «vergleichbaren» Projektträgern zu vergleichbaren Bedingungen zur Verfügung stehen.

Bei *Programmanpassungen* ist darauf zu achten, dass die Flexibilität für die vollziehenden Kantone nicht verloren geht. Dies ist ein Erfolgsfaktor, der beibehalten werden sollte. Gleichzeitig sollten Massnahmen geprüft werden, wie der NRP-Vergabeprozess beschleunigt und vereinfacht werden könnte. Die Messung der volkswirtschaftlichen Wirkung der NRP-Projekte sollte verbessert werden. Dazu empfehlen wir, eine strukturierte Beurteilungshilfe zu erstellen. Bei den Förderkriterien ist der Exportbasisansatz zu überprüfen. Um die Gleichbehandlung der Projektträger im Vollzug sicherzustellen, wird die Ausarbeitung von klaren Richtlinien und Rahmenbedingungen empfohlen. Wichtig sind auch eine erfolgreiche Umsetzung und der Wissenstransfer der Anpassungen.

Im *Tourismus* soll auf Ebene der Destinationen die Auswahl von förderbaren Infrastrukturen noch verstärkt aufgrund strategischer Überlegungen erfolgen. Aus marktorientierter und ökologischer Perspektive weisen touristische Infrastrukturvorhaben in den Siedlungszonen der Destinationen hohes Potential auf. Die bestehende Möglichkeit der ergänzenden Beherbergungsförderung mit Mitteln der NRP (etappierte Projekte, Teilprojekte) soll breiter bekannt gemacht und verstärkt genutzt werden. Im Bereich der *Industrie* sollten die Erfahrungen der Westschweizer Kantone auch für andere Kantone nutzbar gemacht werden. Die Rahmenbedingungen zur Förderung in den Branchen *Energie, Bildung und Gesundheit* sollen reflektiert und Richtlinien zur geeigneten Förderung dieser Branchen mit der NRP erarbeitet werden.

Die Förderung der *Digitalisierung* als «Fokusthema» soll noch mehr Raum im nächsten MJP erhalten. Unter definierten Rahmenbedingungen empfehlen wir die Unterstützung innovativer Technologien (z.B. Sensoren, Geräte) sowie der Industrie im Bereich der Robotik und Automatisierung. Die zunehmende Bedeutung der *Nachhaltigkeit* in allen drei Dimensionen sollte sich durch eine höhere Gewichtung des Themas in der NRP-Investitionsförderung widerspiegeln, zumal dieses Instrument Infrastrukturvorhaben teilweise auch in ökologisch sensiblen Gebieten beschleunigt.

1.2 Résumé

Objectifs

L'objectif de cette étude est de développer et de formuler des propositions et des recommandations pour la conception de la promotion des investissements de la Nouvelle politique régionale (NPR) à partir de 2024. Depuis sa création en 2008, la *Nouvelle politique régionale (NPR)* est un pilier important de la promotion des investissements dans les zones rurales et de montagne de la Suisse. Le soutien de la Confédération aux projets d'infrastructure à valeur ajoutée se fait sous forme de prêts, dont la plupart sont sans intérêts dans le contexte actuel de taux d'intérêt bas. Les cantons peuvent accorder leurs paiements d'équivalence à un projet sous la forme d'un prêt, d'une contribution à fonds perdus (àfp) ou d'une contribution au service de l'intérêt.

L'étude se concentre sur la poursuite du développement de la promotion des investissements de la NPR. Des recommandations et des propositions sur le type d'assistance financière (àfp, prêts, autres instruments de financement possibles tels que les garanties) seront élaborées. En outre, on évaluera pourquoi une intervention fédérale à l'aide d'un instrument de promotion des investissements a du sens ou est nécessaire et quels sont les avantages et les inconvénients d'une telle intervention. Étant donné que la Confédération dispose également d'instruments pour soutenir les investissements structurels dans d'autres politiques sectorielles, une comparaison de la pratique de la NPR avec des instruments de financement similaires sera établie.

Sur la base des résultats des différentes questions de recherche, des recommandations seront élaborées et expliciteront les mécanismes de développement d'une future politique de promotion des investissements au sein de la NPR (catégories de financement des projets, incitations éventuelles en faveur de la durabilité écologique, du tourisme à l'année, de la numérisation, etc.). En outre, un lien est établi avec les recommandations formulées dans les trois autres rapports préparés en 2020 sur la promotion des investissements dans le tourisme.

Études empiriques

Une *combinaison de méthodes* en plusieurs étapes a été choisie comme instrument d'analyse. Le délai de traitement de l'étude était de novembre 2020 à mars 2021. Dans un premier temps, l'équipe du projet a entrepris une analyse systématique de la promotion des investissements de la NPR à ce jour. En outre, 20 entretiens d'experts au total ont été menés avec des représentants de différents groupes d'acteurs (organismes responsables de programmes au niveau fédéral, bureaux de contact et de mise en œuvre cantonaux et régionaux, promoteurs de projets, partenaires de financement, experts dans les domaines du tourisme, de la numérisation et de la durabilité). Ces entretiens ont été répartis sur toute la durée du traitement de l'étude. Dans le cadre d'une enquête en ligne représentative, les bureaux cantonaux de la NPR ainsi que d'autres décideurs qui traitent les demandes de financement de la NPR ont été interviewés. Vingt-trois experts en tout y ont participé, tous les cantons qui soutiennent un grand nombre de projets NPR étant représentés.

Résultats

Dans le cadre de la NPR, des *prêts fédéraux* d'un montant d'environ CHF 415 millions ont été accordés depuis 2008. Ces prêts ont permis aux emprunteurs de réaliser des économies d'intérêts de CHF 72,9 millions. Les emprunteurs ont reçu des

cantons un total de CHF 187 millions sous forme de prêts NPR et CHF 151 millions sous forme de contributions àfp. 27 % des projets, mais plus de la moitié (56 %) des prêts fédéraux sont le fait de la catégorie des promoteurs de projets des compagnies de remontées mécaniques. Les municipalités et les institutions communautaires représentent 42 % des projets, mais seulement 17 % des prêts fédéraux. Dans le domaine de l'industrie, plus de la moitié des projets sont financés en Suisse romande.

L'intervention de l'État dans la promotion des investissements est légitimée d'un point de vue économique. Les mesures réglementaires ainsi que l'accent mis sur les systèmes à valeur ajoutée de l'industrie et du tourisme sont efficaces. En ce qui concerne la NPR dans la pratique, il existe un risque de distorsion de la concurrence entre les régions ou les entreprises : les améliorations de la qualité des destinations touristiques obtenues grâce aux investissements dans les infrastructures entraînent des gains de clientèle, qui peuvent se faire dans une large mesure au détriment d'autres destinations suisses.

Du point de vue des *promoteurs de projets*, la disponibilité des fonds supplémentaires est le plus grand avantage du financement de la NPR. Ces fonds supplémentaires peuvent être utilisés, par exemple, pour financer d'autres projets, pour réaliser des infrastructures particulièrement innovantes (et donc plus coûteuses) ou pour avancer des investissements. De nombreuses entreprises ont un plus grand besoin de capitaux propres (y compris les àfp) que de capitaux d'emprunt. Les prêts de la NPR présentent également deux caractéristiques semblables à celles de capitaux propres. D'une part, les prêts sont généralement sans intérêt, et d'autre part, ils sont généralement subordonnés aux prêts bancaires. Comme modes de financement alternatifs, une solution de garantie (garantie de prêts bancaires par la Confédération et les cantons) et un fonds immobilier ont été examinés. Cependant, selon les critères d'éligibilité actuels, les deux solutions n'ont guère de sens en tant que substitut aux prêts de la NPR.

La NPR prévoit une certaine flexibilité de la part des *cantons* en ce qui concerne le financement des projets, afin de pouvoir tenir compte des circonstances régionales. Cependant, l'étude a montré que le traitement des critères d'éligibilité et des conditions-cadres n'est pas uniforme dans les cantons. Dans certains cas, cela se traduit par des pratiques d'attribution différentes dans les cantons. En ce qui concerne la poursuite du développement de la promotion des investissements de la NPR, certaines parties prenantes souhaiteraient des lignes directrices plus claires concernant les possibilités de soutien dans les différents secteurs, afin de pouvoir surmonter les incertitudes existantes. Dans les années à venir, l'importance de la durabilité devrait augmenter de manière significative et il convient d'en tenir compte.

La *comparaison avec d'autres politiques sectorielles* montre que l'utilisation des contributions àfp pour soutenir des projets d'infrastructure est très répandue (énergie, agriculture, culture, sport). Celles-ci sont appliquées de manière différenciée dans le sens d'un contrôle effectif (objectifs de financement, montants de cotisation différents, critères de financement).

Recommandations

L'équipe de projet recommande que le gouvernement fédéral continue de financer les projets d'infrastructure à l'avenir. Le financement au moyen de fonds àfp ou de prêts apparaît comme le plus efficace. D'autres solutions de financement ont été examinées dans le cadre de cette étude, mais elles ne se sont pas avérées appropriées. Les *contributions àfp* peuvent être utilisées pour des types de projets dont le bénéfice économique pour le promoteur est faible, mais qui apportent une valeur ajoutée à l'économie nationale/régionale. Il est plus probable que cela s'applique aux catégories de promoteurs « municipalités et institutions de type communautaire » et « établissements d'enseignement ». Pour les contributions àfp cependant, des règles plus strictes devraient s'appliquer en ce qui concerne la composition du financement que pour les prêts.

Pour la conception future des *prêts fédéraux*, nous recommandons un certain nombre de mesures possibles (en particulier, la séparation temporelle des amortissements des banques et de la NPR, le rapprochement partiel des échéances avec les cycles de vie des infrastructures, le report temporel du service de la dette pour les nouveaux projets de construction). Cependant, toutes ces mesures sont associées à une augmentation du risque pour la Confédération et les cantons. Afin d'éviter les distorsions de concurrence, il est important de veiller à ce que les instruments de financement soient accessibles à tous les promoteurs de projets « comparables » dans des conditions comparables.

En cas d'*adaptations de programme*, il faut veiller à ce que les cantons qui y ont recours ne perdent pas de leur flexibilité. Il s'agit d'un facteur de réussite qu'il convient de maintenir. Dans le même temps, il convient d'examiner des mesures permettant d'accélérer et de simplifier la procédure d'attribution de la NPR. La mesure de l'impact économique des projets de la NPR doit être améliorée. À cette fin, nous recommandons de préparer une aide à l'évaluation structurée. Pour les critères d'éligibilité, le principe de « base d'exportation » doit être revue. Afin de garantir l'égalité de traitement des promoteurs en matière d'exécution, il est recommandé d'élaborer des lignes directrices et des conditions-cadres claires. La réussite de la mise en œuvre et le transfert de connaissances des adaptations sont également importants.

Dans le domaine du *tourisme*, la sélection des infrastructures éligibles au niveau de la destination devrait être basée davantage sur des considérations stratégiques. Du point de vue du marché et de l'écologie, les projets d'infrastructure touristique dans les zones de peuplement des destinations ont un fort potentiel. La possibilité existante d'une promotion complémentaire de l'hébergement avec les fonds de la NPR (projets échelonnés, sous-projets) devrait être mieux connue et davantage utilisée. Dans le domaine de *l'industrie*, l'expérience des cantons de Suisse romande devrait également être mise à profit pour d'autres cantons. Il s'agit de réfléchir aux conditions-cadres de la promotion dans les secteurs de *l'énergie, de l'éducation et de la santé* et d'élaborer des directives pour une promotion appropriée de ces secteurs au moyen de la NPR.

La promotion de la *numérisation* en tant que « thème central » devrait encore être renforcée dans le prochain programme pluriannuel. Dans des conditions-cadres définies, nous recommandons de soutenir les technologies innovantes (par exemple, les sondes et dispositifs) ainsi que l'industrie dans le domaine de la robotique et de l'automatisation. L'importance croissante de la *durabilité* dans ces trois secteurs devrait se traduire par une pondération plus importante de ce thème dans la promotion des investissements de la NPR, d'autant plus que cet outil accélère aussi en partie les projets d'infrastructure dans les zones écologiquement sensibles.

1.3 Riassunto

Obiettivi

L'obiettivo di questo studio è quello di elaborare e formulare proposte e consigli sulla gestione della promozione di investimenti nella NPR a partire dal 2024. Da quando è stata istituita nel 2008, la *Nuova politica regionale (NPR)* costituisce un pilastro importante nella promozione di investimenti nelle aree rurali e nelle regioni di montagna della Svizzera. Il sostegno da parte della Confederazione a progetti infrastrutturali che mirano alla creazione di valore aggiunto viene fornito mediante prestiti, la maggior parte dei quali sono esenti da interessi in considerazione dell'attuale contesto di tassi d'interesse bassi. I cantoni possono garantire le loro prestazioni di equivalenza a favore di un progetto sotto forma di prestito, di contributo a fondo perso o di contributo sui costi di interesse.

Lo scopo principale dello studio è quello di sviluppare ulteriormente la promozione di investimenti della NPR. Il suo obiettivo è anche quello di fornire consigli e proposte sul tipo di aiuto finanziario (contributi a fondo perso, prestiti, altri strumenti di finanziamento possibili come le fidejussioni). Inoltre a ciò deve valutare perché un intervento della Confederazione con l'ausilio di uno strumento di promozione degli investimenti ha senso o è necessario e quali sono i vantaggi e gli svantaggi di questo tipo di intervento. Siccome la Confederazione dispone di strumenti per il sostegno a investimenti in opere edili anche in altre politiche settoriali, deve essere fatto un confronto tra la procedura NPR e strumenti di promozione simili.

Dalle informazioni ricevute dai singoli temi della ricerca, vengono elaborati consigli su come potrebbe essere la futura politica di promozione di investimenti in seno alla NPR (categorie di promozione dei progetti, possibili incentivi per una sostenibilità ecologica, turismo su tutto l'arco dell'anno, digitalizzazione, etc.). Inoltre si stabilisce un collegamento con i consigli formulati negli altri tre rapporti, che sono stati creati nel 2020 per la promozione di investimenti nel turismo.

Analisi empiriche

Come strumento di analisi è stata scelta una *combinazione di metodi* a più livelli. Lo studio è stato svolto tra novembre 2020 e marzo 2021. In una prima fase, il team di progetto ha eseguito un'analisi sistematica della promozione di investimenti finora effettuata in seno alla NPR. Inoltre, si sono tenute complessivamente 20 interviste con esperti, alle quali hanno partecipato rappresentanti di diversi gruppi di interessati (promotori di programmi a livello federale, organi cantonali e regionali di contatto e di attuazione, promotori di progetti, partner di finanziamento ed esperti dei settori del turismo, della digitalizzazione e della sostenibilità. Queste interviste coprivano l'intero periodo dello studio. Un sondaggio online rappresentativo è stato condotto con gli organismi specializzati della NPR e altri decisori che si occupano di richieste relative alla promozione della NPR. A questo sondaggio hanno partecipato 23 specialisti, tra i cui rappresentanti di tutti i cantoni che supportano un elevato numero di progetti NPR.

Risultati

Nella NPR, dal 2008, sono stati concessi *prestiti federali* per un totale di circa 415 milioni di CHF. Questi prestiti federali hanno garantito ai mutuatari un risparmio di 72.9 milioni di CHF sugli interessi. Dai cantoni, i mutuatari hanno ricevuto in tutto 187 milioni di CHF in prestiti NPR e 151 milioni di CHF in contributi a fondo perso. Il

27% dei progetti di promozione riguarda la categoria di promotori di progetti di impianti di risalita, ai quali, tuttavia, è stato concesso più della metà dei prestiti federali (56%). Il 42% dei progetti riguarda i comuni e le istituzioni simili ai comuni, ma ad essi viene concesso solo il 17% dei prestiti. Nel settore industriale, più della metà dei progetti supportati si trova in Svizzera romanda.

L'*intervento statale* nella promozione di investimenti è legittimo dal punto di vista dell'economia pubblica. Le misure previste a livello normativo così come la l'attenzione posta sui sistemi di creazione di valore aggiunto, dell'industria e del turismo si rivelano efficaci. Nella procedura NPR c'è pericolo di concorrenza sleale tra le regioni o le aziende: I miglioramenti della qualità ottenuti tramite investimenti nelle infrastrutture in destinazioni turistiche portano a guadagni in termini di ospiti, che possono causare in misura significativa perdite ad altre destinazioni in Svizzera.

Dal punto di vista dei *promotori di progetti*, il grande vantaggio della NPR è la disponibilità di finanziamenti supplementari. Con i mezzi supplementari, è possibile finanziare, ad esempio, altri progetti e, in particolare, realizzare infrastrutture innovative (e di conseguenza più costose) o anticipare gli investimenti. Molte aziende hanno una maggiore necessità di capitale proprio (compresi i contributi a fondo perso) piuttosto che di capitale esterno. I prestiti NPR presentano altresì due caratteristiche simili al capitale proprio. Da una parte, la maggior parte dei prestiti non richiede il pagamento di interessi e, dall'altra, sono generalmente subordinati ai crediti bancari. Come tipi di finanziamento alternativi sono stati analizzati, in particolare, una soluzione basata su garanzie (garanzia di prestito bancario da parte della Confederazione e dei cantoni) e un fondo immobiliare. Con gli attuali criteri di promozione, entrambe le soluzioni non si prestano a sostituire i prestiti NPR.

Pertanto, nella NPR, una certa flessibilità da parte dei *cantoni* nella promozione dei progetti è voluta al fine di poter tenere conto delle caratteristiche regionali. L'analisi ha tuttavia dimostrato che la gestione dei criteri di promozione e delle condizioni quadro non avviene in modo omogeneo nei cantoni. In parte, questo porta a procedure di concessione diverse nei vari cantoni. Per quanto riguarda lo sviluppo della promozione di investimenti della NPR, determinati interessati vogliono linee guida più chiare per quanto riguarda le possibilità di promozione nei singoli settori, in modo da poter superare le incertezze esistenti. Inoltre, si prevede che nei prossimi anni la sostenibilità assumerà sempre più importanza, e dovrebbe essere affrontata.

Dal *confronto con altre politiche settoriali* si evince che è ampiamente diffuso l'utilizzo di contributi a fondo perso per il sostegno di progetti infrastrutturali (energia, agricoltura, cultura, sport). Ai fini di un controllo efficace, tali contributi vengono applicati in modo differenziato (obiettivi della promozione, importi differenziati dei contributi, criteri di promozione).

Consigli

Il team di progetto consiglia alla Confederazione di sostenere progetti infrastrutturali anche in futuro. La promozione più efficace sembra essere quella tramite contributi a fondo perso o prestito. In questo studio sono state analizzate altre soluzioni di finanziamento che, tuttavia, non si sono rivelate adatte. *I contributi a fondo perso* possono essere impiegati nei tipi di progetto dai quali il promotore del progetto ottiene solo un ridotto vantaggio economico-aziendale ma che apportano un valore aggiunto all'economia nazionale/regionale. Ciò dovrebbe applicarsi soprattutto ai promotori di progetti che rientrano nelle categorie «Comuni ed istituzioni simili ai Comuni» e «Istituti di formazione». Tuttavia, per quanto riguarda la combinazione di finanziamenti, per i contributi a fondo perso si dovrebbero applicare regole più severe che per i prestiti.

Per la strutturazione futura dei *prestiti federali* consigliamo una serie di possibili misure (in particolare, una separazione temporale degli ammortamenti bancari e della NPR, un avvicinamento parziale delle durate ai cicli di vita dell'infrastruttura, una posticipazione temporale del servizio debiti per i progetti di costruzione di edifici nuovi). Tutte queste misure portano, però, a un aumento del rischio per la Confederazione e i cantoni. Per evitare la concorrenza sleale, occorre assicurarsi che gli strumenti di promozione siano disponibili alle stesse condizioni per tutti i promotori di progetti «equiparabili».

In caso di *adattamenti di programma* occorre accertarsi di non perdere la flessibilità dei cantoni che li mettono in atto. Questo è un fattore di successo che dovrebbe essere mantenuto. Nel contempo, occorre analizzare misure che permettano di accelerare e semplificare il processo di concessione della NPR. L'analisi dell'effetto dei progetti NPR sull'economia pubblica dovrebbe essere migliorata. A questo scopo consigliamo di creare un supporto di valutazione strutturato. Nei criteri di promozione, occorre analizzare la base d'esportazione come uno dei principi fondamentali. Per assicurare un trattamento equo dei responsabili dei progetti durante la messa in atto si consiglia di elaborare linee guida e condizioni quadro chiare. È importante anche riuscire a implementare le modifiche e trasferirne il know-how.

Nel settore del *turismo*, a livello di destinazioni, la scelta di infrastrutture da promuovere deve avvenire ancora di più sulla base di riflessioni strategiche. Dal punto di vista di mercato ed ecologico, i progetti relativi alle infrastrutture turistiche nelle zone abitative delle destinazioni presentano un potenziale elevato. La possibilità esistente di promuovere ulteriormente l'alberghiero con i fondi della NPR (progetti suddivisi in tappe, progetti parziali) dovrebbe essere resa più nota ed utilizzata maggiormente. Nel settore *industriale* le esperienze dei cantoni della Svizzera occidentale dovrebbero essere messe a disposizione anche di altri cantoni. Le condizioni quadro per la promozione nei settori *energia, formazione e salute* devono essere analizzate con riflessioni e le linee guida per una promozione adeguata di questi settori dovrebbero essere elaborate con la NPR.

La promozione della *digitalizzazione* come «tema centrale» deve trovare ancora più spazio nel prossimo programma pluriennale. Nel rispetto delle condizioni quadro definite consigliamo di sostenere tecnologie innovative (ad es. i sensori, gli apparecchi) e l'industria nel settore della robotica e dell'automatizzazione. La crescente importanza della *sostenibilità* in tutte e tre le dimensioni dovrebbe rispecchiarsi in una maggiore ponderazione del tema nella promozione degli investimenti della NPR, soprattutto perché questo strumento velocizza i progetti riguardanti infrastrutture anche in zone ecologicamente sensibili.

2. Ausgangslage und Ziele des Projekts

2.1 Ausgangslage

Die *Neue Regionalpolitik (NRP)* bildet einen wichtigen Pfeiler der Investitionsförderung des SECO im ländlichen Raum und den Berggebieten der Schweiz. Das Instrument hat sich seit seiner Etablierung im Jahr 2008 gut entwickelt und hat bereits eine gewisse Tradition. Im Hinblick auf das neue NRP-Mehrjahresprogramm ab 2024 soll die bisherige Investitionsförderpolitik analysiert und wo nötig weiterentwickelt werden.

Die Unterstützung von wertschöpfungsorientierten *Infrastrukturprojekten* durch die NRP erfolgt mittels Darlehen, welche im aktuellen Tiefzinsumfeld grösstenteils zinslos vergeben werden. Derartige Infrastrukturen können helfen, Defizite in Bezug auf Erreichbarkeit und Topographie zu kompensieren. Teilweise werden Infrastrukturen auch gezielt erstellt und betrieben, um natürliche Wertschöpfungspotenziale zu nutzen. Von ihnen geht eine Systemwirkung aus, das heisst sie entsprechen überregionalen Bedürfnissen und sie tragen zur Schaffung von Wertschöpfung durch Exportorientierung bei (z. B. Bergbahnprojekte zur Erschliessung einer touristischen Destination, touristische Angebote wie Bäderinfrastrukturen, Besucherzentren usw. oder Infrastrukturen, die die harten Standortfaktoren für Unternehmen verbessern – wie beispielsweise Technologieparks).

In der gesamten Studie wurde die Investitionsförderung in der ganzen thematischen Breite untersucht. Da die Studie in die übergeordnete Auslegeordnung der Investitionsförderung im Schweizer Tourismus eingebettet ist, kommt dem *Tourismus* bei dieser Studie ein erhöhter Stellenwert zu, auch wenn der Tourismus in der NRP nur einen von zwei Themenschwerpunkten bildet. Aus diesem Grund werden einzelne Fragestellungen nur oder in besonderem Masse in Bezug auf den Tourismus beantwortet. Im Tourismus sind laufend Investitionen notwendig, sei es, um dem Wachstum bei der Nachfrage zu entsprechen, den sich ändernden Bedürfnissen der Gäste gerecht zu werden, die digitale Transformation zu bewältigen oder auch, um die Nachhaltigkeit der realisierten Vorhaben sicherzustellen oder zu verbessern. Die öffentliche Hand unterstützt Investitionen im Tourismus mit verschiedenen Förderinstrumenten. Vor dem Hintergrund der sich verändernden Rahmenbedingungen gilt es, die Investitionsförderung zu überprüfen und gegebenenfalls neu zu gestalten. Die Tourismusstrategie des Bundes vom 15. November 2017 sieht zu diesem Zweck eine vertiefte Untersuchung der Investitionsförderung mit einer Auslegeordnung vor.

In einer Vorstudie zu dieser Auslegeordnung im Jahr 2019 ist das komplexe Thema strukturiert sowie ein Vorgehenskonzept und ein Studiendesign erarbeitet worden. Darauf aufbauend wurden im Jahr 2020 drei Vertiefungsstudien durchgeführt:

- Investitionen und deren Finanzierung im Schweizer Tourismus
- Alternativen zur Bankfinanzierung für touristische Unternehmen
- Strukturwandel bei touristischen Klein- und Familienbetrieben

Diese Untersuchungen dienen als Grundlage für die Weiterentwicklung der Tourismuspolitik des Bundes im Allgemeinen und der beiden Investitionsförderinstrumente der SECO-Standortförderung - NRP und Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH, ausgelagert) - im Speziellen. Zu beiden Instrumenten werden 2020-2021 Vertiefungsarbeiten durchgeführt. Die vorliegende Studie ist die Vertiefungsarbeit zur NRP.

Die NRP kann innovative Vorhaben, Initiativen, Programme und Kooperationen mit à fonds perdu (àfp)-Beiträgen fördern. Bauliche Investitionen – die NRP spricht dabei von Infrastrukturen – werden grundsätzlich mit Darlehen unterstützt. Diese Untersuchung befasst sich ausschliesslich mit der Investitionsförderung innerhalb der NRP.

In der Tourismuspolitik und auch in der Regionalpolitik wird Investition als Aufwendungen für beständige Güter, die in der Bilanz aktiviert und abgeschrieben werden, definiert und in dieser Logik auf Bau- und Sachinvestitionen beschränkt. Unter dem Gesichtspunkt einer volkswirtschaftlichen Definition können Investitionen auch in Güter oder Infrastrukturen getätigt werden, welche sich rein betriebswirtschaftlich nicht amortisieren lassen, da sie oftmals den Charakter von öffentlichen Gütern aufweisen (z.B. Themenwege). Volkswirtschaftlich rentable Investitionen erzeugen als öffentliche Güter direkte und indirekte Effekte, die über die Investitionssumme hinaus gehen.

Als Begriff für Bau- und Sachinvestitionen ist im Bundesgesetz über Regionalpolitik und allgemein in der NRP der Begriff «Infrastruktur» verankert. In der vorliegenden Untersuchung werden die beiden Begriffe «Infrastrukturförderung» und «Investitionsförderung» als Synonyme verwendet. Die Bedeutung des Begriffs beschränkt sich dabei wie erwähnt auf Bau- und Sachinvestitionen.

Weitere Arten von immateriellen Investitionen wie Kosten für Entwicklung, Computerprogramme, Markenaufbau können in der NRP teilweise mit àfp-Beiträgen unterstützt werden. In diesem Zusammenhang wird jedoch eher selten von Investitionen gesprochen. Solche Investitionsarten sind nicht Untersuchungsgegenstand dieser Studie.

2.2 Ziele und Forschungsfragen

Hauptziele der Studie

Wichtigstes Ziel der Studie ist es, Vorschläge und Empfehlungen zur Ausgestaltung der NRP-Investitionsförderung ab 2024 auszuarbeiten und zu formulieren.

Der Fokus liegt dabei auf den Finanzierungsinstrumenten der NRP. Dabei sollen Empfehlungen und Vorschläge zur Art der Finanzhilfe erarbeitet werden (àfp, Darlehen, weitere mögliche Finanzierungsinstrumente wie z.B. Bürgschaften).

Ausserdem soll eine Einschätzung vorgenommen werden, weshalb eine Intervention des Bundes mit Hilfe eines Investitionsförderinstruments sinnvoll oder notwendig ist und was die Vor- und Nachteile einer solchen Intervention sind. Die Interpretation liegt dabei auf dem Investitionsförderprogramm als Ganzem sowie spezifischen Projektarten.

Aus den Erkenntnissen der einzelnen Forschungsfragen werden Empfehlungen erarbeitet, wie die Ausgestaltung einer künftigen Investitionsförderpolitik in der NRP aussehen könnte (Projektförderkategorien, Kriterien für differenzierte Förderung von politisch erwünschten Entwicklungen wie ökologische Nachhaltigkeit, Strukturwandel, Sommertourismus, Digitalisierung, etc.).

Ausserdem ist eine Verbindung zu den Empfehlungen herzustellen, welche in den anderen Berichten zur Auslegeordnung in der Investitionsförderung formuliert wurden. Hierbei sollte auf den vorgelagerten Arbeiten aufgebaut werden.

Fragestellungen im Einzelnen

Die zu analysierenden Forschungsfragen weisen eine grosse Breite auf. Aufgrund ihrer zeitlichen und thematischen Relevanz lassen sie sich in drei Themenblöcke „bisherige Investitionsförderung in der NRP“, „Vergleich mit anderen Förderinstrumenten“ und „künftige Ausrichtung in der NRP“ gruppieren.

Bisherige Investitionsförderung in der NRP

Fragestellungen
<p>Welche Arten von Infrastrukturen wurden seit Inkrafttreten der NRP 2008 hauptsächlich gefördert? Lassen sich die geförderten Projekte kategorisieren, z.B. bezüglich Branche, Ertragskraft, Struktur der Projektfinanzierung, etc.?</p> <p>Gibt es Kategorien von Infrastrukturen, die sich durch hohe volkswirtschaftliche Bedeutung für die Region auszeichnen und deren Unterstützung sich dadurch besonders gut begründen lässt?</p>
<p>Wie hat sich die Investitionsförderung mit zinslosen oder zinsgünstigen Darlehen als Finanzhilfe bewährt? War der Entscheid, Infrastrukturen ausschliesslich mit Darlehen zu fördern, richtig?</p> <p>Bietet der den Projektträgern gewährte Zinsvorteil einen ausreichenden Anreiz, damit die Gesamtfinanzierung eines Projekts zustande kommt und das Vorhaben umgesetzt werden kann?</p> <p>Die NRP wurde 2008 in einem gegenüber heute gänzlich anderen Zinsumfeld in Kraft gesetzt. Welchen Einfluss hat das veränderte Zinsumfeld auf die Wirkung und Attraktivität der Investitionsförderung mittels Darlehen?</p> <p>Die Kantone können ihre äquivalente Finanzhilfe an ein Projekt als Darlehen, als äfp-Beitrag oder als Zinskostenbeitrag gewähren. Verändern die unterschiedlichen Finanzarten die Realisierungschancen eines Bauvorhabens?</p>

Investitionsförderung in der NRP: Vergleich mit anderen Förderinstrumenten

Fragestellungen
<p>Beherbergungsförderung durch die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit SGH: Wie unterscheiden sich die Anforderungen, Förderkriterien und Finanzierungsinstrumente gegenüber der NRP? In welchen Bereichen sind Weiterentwicklungen geplant?</p>
<p>Im Rahmen der Strukturverbesserungen der Agrarpolitik unterstützt der Bund neben Basisinfrastrukturen auch landwirtschaftliche Infrastrukturen, welche Schnittstellen zu den mit NRP geförderten Infrastrukturen aufweisen. Wie unterscheiden sich die Anforderungen, Förderkriterien und Finanzierungsinstrumente gegenüber der NRP? In welchen Bereichen sind vor kurzem Anpassungen durchgeführt worden oder sind Weiterentwicklungen geplant? Wie klar ist die Abgrenzung zwischen NRP und Strukturverbesserungen?</p>
<p>Gibt es weitere Investitions-Förderinstrumente des Bundes (z.B. Förderung von nationalen Sportanlagen oder Finanzhilfen der Bundesämter für Kultur BAK, für Energie BFE oder für Wohnungswesen BWO), welche relevante Schnittstellen zur NRP aufweisen? Wie unterscheiden sich die Anforderungen, Förderkriterien und Finanzierungsinstrumente dieser Politiken gegenüber der NRP?</p>
<p>Gibt es auf Kantonsebene ähnliche oder die NRP ergänzende Förderinstrumente?</p>
<p>Untersuchungsfrage mit Fokus Tourismus: Ist die NRP in Ergänzung zur SGH und weiteren Bundesförderinstrumenten die richtige Antwort auf die aktuellen Bedürfnisse der Tourismuswirtschaft in Bezug auf Infrastrukturen? Gibt es Lücken?</p>

Künftige Ausrichtung der Investitionsförderung in der NRP

Fragestellungen
Soll die NRP in Zukunft vermehrt äfp-Leistungen statt zinslose oder zinsgünstige Darlehen für Kleininfrastrukturen oder generell für Investitionsvorhaben gewähren, wenn diese nachweisbare volkswirtschaftliche Renditen generieren? Welches sind die Vorteile, Nachteile und Risiken? Welche Kriterien müssen für eine äfp-Förderung nach den Regeln der NRP festgelegt werden? Welche Auswirkungen auf das Budget der NRP sind zu erwarten?
Der Bedarf nach digitalen Infrastrukturen steigt. Inwiefern können in der Bilanz aktivierbare digitale Bestandteile eines Projekts mit NRP-Mitteln gefördert werden? Welche Arten digitaler Infrastrukturen kämen hierfür allenfalls infrage? Wie lassen sich digitale Infrastrukturen, welche mit der NRP gefördert werden können, kategorisieren? Welche Art der Unterstützung (äfp-Beiträge, Darlehen, weitere) erscheint für welche Kategorie sinnvoll?
Die Nachhaltigkeit wird im Zusammenhang mit der NRP-Förderung von Infrastrukturen (z.B. Bergbahnen) ein zunehmend wichtiges Thema. Wie lassen sich die Förderkriterien mit dem Ziel einer erhöhten ökologischen Nachhaltigkeit schärfen? Welchen Einfluss hätte dies auf die Absorption der Mittel? Wie wird die Idee eines Bonussystems für speziell nachhaltige Projekte beurteilt?
Sollen grosse und komplexe Investitionsprojekte unter Berücksichtigung der Bestimmungen des SuG durch mehrere Förderinstrumente koordiniert und sinnvoll kombiniert unterstützt werden können? Wenn ja, in welchen Fällen und mit welchen Förderinstrumenten?

2.3 Aufbau des Berichts

Die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen werden in Kapitel 4 dargestellt und erläutert. Dies umfasst die Kategorisierung der geförderten Projekte, die Eckpunkte der heutigen kantonalen Praxis sowie die Bedürfnisse der Kantone hinsichtlich der zukünftigen Ausrichtung der NRP-Investitionsförderung. In Kapitel 5 wird der Vergleich zu den Förderinstrumenten anderer Sektoralpolitiken sowie der SGH vorgenommen. Kapitel 6 beleuchtet die finanziellen Aspekte der NRP-Investitionsförderung. Dies beinhaltet die Quantifizierung des Zinsvorteils seit 2008, die Einbettung der NRP-Förderung in den Finanzierungsmix der Projektträger sowie die Herleitung verschiedener Varianten und Vorschläge für die künftige Art der Finanzhilfe. Kapitel 7 enthält Überlegungen zur Intervention des Bundes durch ein Investitionsförderinstrument (Zusammenfassung der Entwicklung der Förderung durch die Regionalpolitik, Argumentation auf der Basis von volkswirtschaftlichen Konzepten, praxisbezogene Analyse der NRP-Investitionsförderung). Aus den durchgeführten Erhebungen und Analysen werden am Ende jedes Kapitels Schlussfolgerungen abgeleitet. Auf Basis der Erkenntnisse und Schlussfolgerungen lassen sich Empfehlungen zur Weiterentwicklung der NRP-Investitionsförderung 2024+ ableiten. Diese Empfehlungen werden im Kapitel «Empfehlungen» dargelegt.

3. Methodisches Vorgehen

3.1 Einleitung

Der Anspruch dieser Untersuchung ist es, eine möglichst umfassende Informationsgrundlage zu schaffen, auf deren Basis eine Diskussion und Entscheidung über die zukünftige Investitionsstrategie des NRP-Programms stattfinden kann. Die Analyse nimmt eine bedarfsorientierte Perspektive ein, um praktische und relevante Handlungsempfehlungen geben zu können.

Aus diesem Grund wurde für die Bearbeitung der Forschungsfragen ein Ansatz entwickelt, der das gesamte Spektrum vom Programmträger auf Bundesebene, über die kantonalen und regionalen Anlauf- und Umsetzungsstellen bis hin zu Projektträgern abdeckt.

Bei der Untersuchung kam eine Kombination von qualitativen und quantitativen Methoden zum Einsatz. Das methodische Vorgehen war in die folgenden Analyseschritte unterteilt:

- AS1: Desk Research und Analyse Datenbank NRP 2008-2019
- AS2: Experteninterviews mit allen Stakeholdergruppen
- AS3: Repräsentative Online-Befragung bei kantonalen NRP-Fachstellen sowie weiteren Fachstellen
- AS4: Schriftlicher Bericht

AS1: Desk Research und Analyse Datenbank NRP 2008-2019

Im ersten Analyseschritt nahm das Projektteam eine systematische Analyse der bisherigen Investitionsförderung in der NRP vor. Ebenfalls erfolgte in dieser Projektphase ein umfassender Desk Research sowie eine Literaturrecherche/Dokumentenanalyse.

Es wurde eine provisorische *Kategorisierung der geförderten Projekte* erstellt, welche in den weiteren Analyseschritten ergänzt und validiert wurde. Aufgrund der in der Datenbank verfügbaren Informationen konnte nach der Projektart, der Grösse der Investition (anrechenbare Projektkosten), der Struktur der Projektfinanzierung, der Branche, der Region/Kanton und der Förderperiode kategorisiert werden. Informationen hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Bedeutung waren in der Datenbank nicht vorhanden.

Anhand historischer Kapitalmarkt- und Bankkreditzinssätzen wurde der *Zinsvorteil der NRP-Darlehen* quantifiziert bzw. eingeschätzt. Dies ermöglichte eine Einschätzung des Nutzens der vergebenen Darlehen. Dabei wurde der unterschiedlichen technischen Handhabung des Äquivalenzbetrags der Kantone Rechnung getragen.

Im Rahmen der Literaturrecherche/Dokumentenanalyse erfolgte eine Sichtung von Literatur, Studien und Evaluationen, die unmittelbar zur Beantwortung der Forschungsfragen beitragen.

AS2: Experteninterviews mit allen Stakeholdergruppen

In diesem Analyseschritt wurden *Experteninterviews* mit den verschiedenen Stakeholdergruppen durchgeführt. Die Durchführung dieser Interviews erfolgte parallel zu den anderen Analyseschritten.

Um die verschiedenen Perspektiven, die für die Beantwortung der Forschungsfragen nötig sind, abdecken zu können, wurden die wichtigsten Stakeholdergruppen befragt, die mit der Initiierung und Umsetzung von NRP-Infrastrukturprojekten beauftragt sind. Es wurden insgesamt 20 Experteninterviews durchgeführt:¹

- NRP-Fachstellen, Regionalmanagements und weitere Fachpersonen
- Eigentümer der Bauobjekte resp. Infrastrukturen, die die Investition getätigt haben oder planen
- Finanzierungspartner (SGH, Banken)
- Experten zu Strukturverbesserungen der Agrarpolitik (BLW, Vertretung kantonales Landwirtschaftsamt)
- Vertreter von Bundesämtern, welche andere Investitions-Förderinstrumente anbieten (BASPO, BFE, BAK und/oder BWO)
- Experten in den Bereichen digitale Infrastrukturen und Nachhaltigkeit

Die Experteninterviews wurden anhand eines mehrheitlich standardisierten Gesprächsleitfadens durchgeführt, welcher für jede Stakeholdergruppe angepasst wurde. Es wurde darauf geachtet, dass die Interviews mit Experten aus allen Landesteilen und in allen Sprachregionen der Schweiz durchgeführt wurden. Die Ergebnisse der Interviews wurden protokolliert und qualitativ ausgewertet. Die Gespräche wurden so geplant, dass alle Regionen der Schweiz angemessen berücksichtigt werden. Sie waren auch eine wichtige Basis für die Erarbeitung des Online-Fragebogens. Teilweise deckten sich die Inhalte der Experteninterviews mit jenen der Online-Befragung, sie wurden jedoch personen- und themenspezifisch angepasst.

AS3: Repräsentative Online-Befragung bei kantonalen NRP-Fachstellen sowie weiteren Fachstellen

In diesem Analyseschritt wurden die kantonalen NRP-Fachstellen sowie weitere Fachpersonen befragt, die sich mit Anträgen zur NRP-Förderung befassen. Dazu gehörten Regionalmanagements, überregionale Organisationen sowie Tourismusorganisationen. Die Befragung erfolgte anhand eines *Online-Fragebogens*. Dank der hohen Teilnahmebereitschaft ermöglichte die Befragung ein vollständiges Abbild über die aktuelle Situation sowie die zukünftigen Bedürfnisse der zuständigen Stellen in allen Regionen der Schweiz.

Der Fragenkatalog war sehr umfangreich, da die volle Bandbreite an Forschungsfragen im Fragebogen thematisiert wurde. Im Fragebogen wurden soweit möglich vorcodierte und standardisierte Antwortmöglichkeiten gebildet, um eine belastbare Informationsbasis zu erhalten und die Vergleichbarkeit sicherzustellen. Ergänzend enthielt der Fragebogen Kommentarfelder, bei denen sich die Fachpersonen zu den Themen detailliert äussern konnten.

Der Fragebogen wurde in Deutsch erstellt und ins Französische übersetzt. Es haben 23 Fachpersonen an der Online-Befragung teilgenommen und den Fragebogen vollständig ausgefüllt. Es beteiligten sich Fachpersonen aus sämtlichen Regionen der Schweiz. Alle Kantone mit einer grossen Anzahl geförderter Projekte sind vertreten

¹ Die Liste aller befragten Personen befindet sich im Anhang des Berichts.

(BE, GR, VS, TI, VD, die meisten Kantone des Jurabogens, die meisten Zentralschweizer und Ostschweizer Kantone). Die Repräsentativität der Online-Befragung ist somit hoch.

Die Ergebnisse der skalierten Fragestellungen wurden quantitativ ausgewertet. Die verwendeten Skalen wurden auf eine einheitliche Fünferskala transformiert. Anschliessend wurden Mittelwerte gebildet, so dass die Ergebnisse aller skalierten Fragen miteinander vergleichbar sind.

AS4: Schriftlicher Bericht und Präsentationen

In diesem Arbeitsschritt wurde der Bericht erarbeitet und fertiggestellt. Dabei wurde auch die Verbindung zu den Vertiefungsarbeiten «Auslegeordnung Investitionsförderung im Tourismus» hergestellt.

4. Ergebnisse der empirischen Untersuchungen

4.1 Kategorisierung der geförderten Projekte

Im Zeitraum von 2008 bis 2019 wurden insgesamt 469 Investitionsprojekte in der NRP gefördert. In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Analyse der Projektdatenbank beschrieben. Die Quantifizierung des Zinsvorteils wird in Kapitel 6.1 vorgenommen. Die nachfolgende tabellarische Zusammenstellung gibt einen Überblick über die NRP-Investitionsprojekte (Tabelle 1):

Tabelle 1: Geförderte NRP-Investitionsprojekte 2008-2019 nach Projektarten, anrechenbaren Projektkosten und kantonalen und regionalen Schwerpunkten

	Projekte		Anrechenbare Projektkosten (total)		Ø anrechenbare Projektkosten	Kantonale und regionale Schwerpunkte
	Anzahl	in %	in Mio. CHF	in %	in Mio. CHF	
Alle Projekte	469	100%	2'889	100%	6.16	BE, VS, GR, VD, NE, LU, UR, JU, NW, OW, FR
Tourismus	318	68%	2'198	76%	6.91	
Verbesserung touristischer Infrastruktur	89	19%	534	18%	6.00	Tourismus: VS, GR, BE, VD, NE, UR, LU
Bergbahninfrastruktur*	46	10%	489	17%	10.62	
Beherbergungsinfrastruktur	42	9%	248	9%	5.90	
Regional bedeutsame Infrastruktur	38	8%	243	8%	6.38	
Anderer	103	22%	686	24%	6.66	
Industrie	81	17%	410	14%	5.06	
Entwicklung von Gewerbeflächen	23	5%	92	3%	3.99	Industrie: JU, NE, VD (mehr als 50% der Projekte in der Westschweiz)
Verbesserung der Standortqualität	11	2%	19	1%	1.71	
Anderer	47	10%	299	10%	6.36	
Energie	35	7%	94	3%	2.70	
Bildung und Gesundheit	26	6%	88	3%	3.40	
Anderer Branchen**	9	2%	98	3%	10.91	

*Transportanlagen, Beschneigung

**Agrarwirtschaft, natürliche Ressourcen, weitere Wertschöpfungssysteme

Quelle: NRP-Datenbank; Auswertung und Darstellung Rütter Soceco

Förderung nach Projektart

Mit 318 Projekten werden ungefähr 2/3 aller geförderten Projekte dem *Tourismus* zugeordnet. Die grösste Bandbreite und gleichzeitig den grössten Stellenwert weisen Projekte zur Verbesserung der touristischen Infrastruktureinrichtungen (excl. Seilbahnen) mit 89 Projekten sowie regional bedeutsame Infrastrukturen (38 Projekte) auf. Im Rahmen dieser Kategorien werden verschiedene Projekte zur touristischen Inwertsetzung von Räumen oder Arealen gefördert. Einzelne Projekte sind beispielweise ein öV-Anschluss an die Bergbahn, ein Eingangsbereich eines Tierparks, eine Eishockeyhalle, Infrastrukturen auf einem Regionalflugplatz, ein Seilpark und eine Eventhalle. Ebenfalls dieser Kategorie werden Investitionen in den Sommertourismus zugeordnet (bauliche Outdoor-Infrastruktur). Sehr bedeutend sind auch Investitionen in die Bergbahninfrastruktur (Transportanlagen, Beschneigung)

mit 46 Projekten. Als Basis für diese Förderung werden kantonale Bergbahn-Förderstrategien erstellt. Beherbergungsinfrastrukturen (42 Projekte) werden fast gleich häufig gefördert. Bei der Beherbergungsförderung erfolgt eine Abgrenzung zu der Förderung durch die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH). Die SGH unterstützt die Bereiche Übernachtung und Gastronomie eines Beherbergungsbetriebs. Die NRP gewährt Darlehen für darüber hinaus gehende Infrastrukturen desselben Betriebs, wozu beispielsweise ein Wellnessbereich oder ein Seminarraum zählen kann. Unter bestimmten Bedingungen können auch Investitionen in Übernachtung und Gastronomie von nicht renditeorientierten Organisationen unterstützt werden (SAC-Hütten, Jugendherbergen, Feriendörfer).

Entsprechend der Schwerpunktsetzung in den kantonalen Umsetzungsprogrammen (UP) werden auch viele Projekte im Bereich *Industrie* umgesetzt. Von den verbleibenden 151 Projekten betreffen 81 Projekte die Industrie. Mit 23 Projekten wird davon ein erheblicher Teil für die Entwicklung von Gewerbeflächen und zur Wiedernutzung brachliegender Gewerbes eingesetzt (Kauf von Grundstücken, Vorbereitung und Erschliessung von Arealen, Infrastruktureinrichtungen). Es werden auch 11 Projekte zur Verbesserung der Standortqualität (z.B. Kosten für Infrastrukturen und Erstellungskosten) umgesetzt. Dabei handelt es sich um eine heterogene Gruppe von Projekten (z.B. unterirdische Parkgarage, Entwässerung im Rahmen einer Arealerschliessung, Umgebungsgestaltung, Hangstabilisierungsmassnahme im Rahmen der Erschliessung). Auffällig ist, dass mehr als die Hälfte der Projekte in der Industrie in der Westschweiz (insb. NE, VD) umgesetzt wird.

Auf die *restlichen Branchen* verteilen sich 70 Projekte. Im Energiebereich werden 30 Projekte unterstützt. Projekte im Energiebereich werden dabei praktisch ausschliesslich im Kanton Bern gefördert. Dazu gehören Wärmeverbunde, Holzschnitzelanlagen und Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien. 26 Projekte sind im Bereich Bildung und Gesundheit (z.B. zur Vernetzung oder internationale Schulen). Ungefähr die Hälfte dieser Projekte wurden in den Kantonen LU und BE realisiert. Lediglich je 2 Projekte sind der Agrarwirtschaft und dem Bereich «natürliche Ressourcen» zugeordnet.

Gewichtung nach anrechenbaren Projektkosten

Zur Kategorisierung der Grössenklasse wurden die anrechenbaren Projektkosten herangezogen. Insgesamt wurden zwischen 2008 und 2019 Investitionen in Höhe von CHF 2.8 Mia. getätigt. Die durchschnittlichen anrechenbaren Projektkosten betragen rund CHF 6.2 Mio. Es gibt relativ wenige Projekte mit einem mittleren Budget, dafür viele kleine Projekte und besonders viele grosse Projekte. 163 Projekte haben anrechenbare Projektkosten von bis zu CHF 500'000. 63 Projekte kosten zwischen CHF 500'000 und CHF 5 Mio. und 243 Projekte haben anrechenbare Projektkosten von mehr als CHF 5 Mio.

Im Bereich Tourismus wurden 76% aller anrechenbaren Projektkosten investiert (knapp CHF 2.2 Mia.). Dies ist in erster Linie auf die überdurchschnittlich hohen Kosten für die Bergbahninfrastrukturen zurückzuführen. In dieser Kategorie wurden 10% aller Projekte realisiert, aber 17% der Investitionen getätigt.

Nach Kantonen und Regionen

Mit genau 100 wurden im Kanton Bern die meisten Projekte umgesetzt. Im Kanton Wallis sind es deren 82, in Graubünden 62 und in der Waadt 48. Die Region Zentralschweiz (total 74 Projekte) weist in der Summe ebenfalls eine hohe Förderaktivität auf. In der Ostschweiz (total 22 Projekte) werden dagegen vergleichsweise wenig

Projekte gefördert. Im Kanton Neuenburg wurden 29 Projekte realisiert. Diese beziehen sich zu einem grossen Teil auf die Förderkategorie Industrie. Mit 19 Projekten erreicht auch der Jura eine hohe Anzahl. Im grossen Bergkanton Tessin wurden lediglich sechs Infrastrukturprojekte gefördert, wobei noch der grösste Teil der neun Projekte des Programmo San Gottardo auch Tessiner Gebiet betrifft.

Nach Förderperiode

In der Förderperiode 2008-2011 wurden 183 Projekte gefördert. Im Rahmen des Stabilisierungspakets des Bundes nach der Finanzkrise 2008 wurden die finanziellen Mittel der NRP aufgestockt. Mit diesen finanziellen Mitteln wurden verschiedene Massnahmen umgesetzt, so dass in dieser Förderperiode besonders viele Infrastrukturprojekte realisiert werden konnten. In den nachfolgenden Perioden wurden demzufolge relativ gesehen deutlich weniger Projekte unterstützt: 139 Projekte in der Periode 2012-2015 und 138 Projekte in der Periode 2016-2019.

Für die NRP-Praxis ergeben sich die folgenden Schlussfolgerungen:

- Die Fördermöglichkeiten von Projekten in den Projektkategorien «Verbesserungen der touristischen Infrastruktureinrichtungen», «Bergbahnen» und «Beherbergung» werden intensiv genutzt.
- Ausserhalb des Tourismus werden viele Projekte in den Bereichen Industrie (mehrheitlich in der Westschweiz) und Energie (fast nur Kanton Bern) umgesetzt.
- Die Fördermöglichkeiten in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Agrarwirtschaft werden verhältnismässig selten genutzt.

4.2 Heutige kantonale Praxis der NRP-Investitionsförderung

In diesem Kapitel wird die heutige kantonale Praxis der NRP-Investitionsförderung beschrieben. Es fliessen die Ergebnisse der repräsentativen Online-Befragung bei den kantonalen NRP-Fachstellen sowie ausgewählten Regionalmanagements und weiteren Fachpersonen ein. Bei der Bezugnahme auf quantitative Ergebnisse gilt die Fünferskala, soweit dies nicht anders vermerkt ist. Der Abschnitt enthält auch Erkenntnisse der Experteninterviews mit NRP-Fachstellen und weiteren befragten Fachpersonen.

Schwerpunkte der Projektförderung

In den aktuellen Umsetzungsprogrammen der Kantone (UP) weisen die verschiedenen thematischen Schwerpunkte eine stark *unterschiedliche Relevanz* auf. Schweizweit hat die Förderung von touristischen Infrastrukturen die höchste Bedeutung. Relevant sind insbesondere Beherbergungsinfrastrukturen (Mittelwert MW 3.9 auf der Fünferskala), Bergbahnen (MW 3.6) sowie bauliche Outdoor-Infrastrukturen² (MW 3.6). Mit einem Mittelwert von jeweils 3.0 sind die Kantone auch in der Förderung von Industrie und Gewerbe sowie Infrastrukturen für Technoparks und Gründerzentren aktiv. Dabei sind regionale Unterschiede erkennbar, wonach diese Kategorien eher in der Westschweiz gefördert werden. Vergleichsweise unbedeutend ist die Förderung in den Branchen Bildung (MW 2.6), Gesundheit (MW 2.2) und Energie (MW 2.1). In diesen Wirtschaftszweigen werden nur selten NRP-Projekte umgesetzt.

² Bauliche Outdoor-Infrastrukturen sind in der Projektdatenbank mehrheitlich der Kategorie «Verbesserung der touristischen Infrastruktur» zugeordnet.

Die meisten Förderkriterien weisen in der ganzen Schweiz eine hohe Bedeutung bei der Vergabe der Projekte auf. Besonders stark gewichtet werden die Erfüllung der formalen Anforderungskriterien (MW 4.9), die volkswirtschaftliche Bedeutung, die Integration in ein Wertschöpfungssystem (jeweils MW 4.8), aber auch die Kohärenz mit dem kantonalen Umsetzungsprogramm (MW 4.7). Die Erfüllung ökologischer (MW 3.1) und sozialer (MW 2.9) Nachhaltigkeitskriterien weisen einen vergleichsweise geringen Stellenwert auf.

Nicht eingegebene und abgelehnte Projektideen

In mehreren Kantonen werden die in den UP vorgesehenen Budgetrahmen nicht ausgeschöpft. Es besteht also noch Potential, weitere Projekte zu fördern. Vor diesem Hintergrund und um zu beleuchten, warum Projekte abgelehnt oder nicht eingereicht werden, werden in der Online-Befragung nicht eingereichte Ideen und abgelehnte Projektanträge thematisiert.

Unter vielversprechenden Projektideen werden Ansätze verstanden, welche aus Sicht der Fachstellen die Förderkriterien erfüllt hätten. 17% aller Teilnehmer*innen an der Online-Umfrage haben Kenntnis von mindestens fünf Ideen von NRP-Investitionsprojekten pro Jahr, welche nicht eingereicht wurden, obwohl diese vielversprechend gewesen wären. Weitere 22% wissen von einem bis vier solchen Projekten pro Jahr. Dies lässt sich zwar nicht präzise auf eine schweizweite Anzahl nicht eingereicherter Ideen hochrechnen. Dennoch kann festgehalten werden, dass ein beträchtliches Potential an zusätzlichen Ideen für Projekte besteht. Nach Einschätzung der NRP-Fachpersonen wird ein nennenswerter Teil der Ideen dennoch realisiert, wenn auch ohne NRP-Fördergelder. Förderanträge werden typischerweise dann nicht gestellt, wenn die Förderbeiträge zu wenig attraktiv sind bzw. der damit verbundene Aufwand in Relation zu hoch ist. Auch zu hohe administrative Hürden werden teilweise als Hemmnis identifiziert.

Ungefähr die gleiche Anzahl Anträge wird von den zuständigen kantonalen Stellen abgelehnt. In 13% aller Kantone sind dies mindestens 5 Projekte, in weiteren 30% 1-4 Projekte pro Jahr. Die Gründe für die Ablehnung liegen in den meisten Fällen in der Nicht-Einhaltung der Förderkriterien. Insbesondere «entspricht nicht den Schwerpunkten des kantonalen UP», «nur auf ein Unternehmen ausgerichtet», «fehlende Exportorientierung» und «zu wenig volkswirtschaftlicher Nutzen» fallen dabei ins Gewicht. Weniger als die Hälfte dieser Anträge werden in der Folge auch ohne NRP-Fördergelder realisiert. Zu beachten ist ausserdem, dass eine entsprechende Triage und Unterstützung durch die Regionalmanagements und die kantonalen NRP-Fachstellen geleistet werden (intermediäre Beratung). In manchen Kantonen werden Anträge nur dann offiziell gestellt, wenn gute Realisierungschancen bestehen. Dies verringert die Anzahl der abgelehnten Projekte.

Volkswirtschaftliche Bedeutung der NRP-Infrastrukturen

Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit ist das wichtigste Kriterium zur Bemessung der volkswirtschaftlichen Bedeutung eines NRP-Investitionsprojekts (MW 4.5). Für 60% der Kantone weist dieses Kriterium eine sehr hohe Relevanz auf. Nachfolgend dienen die Faktoren «langfristiger Nutzen» (MW 4.3), «Gäste von ausserhalb nutzen die Infrastruktur» (MW 4.1) und «neue Arbeitsplätze werden geschaffen» (MW 4.0) zur Bemessung der volkswirtschaftlichen Bedeutung. Auch «Arbeitsplätze werden erhalten» (MW 3.9) und «löst zusätzliche Investitionen aus» (MW 3.7) sind sehr relevant. Weniger ins Gewicht fallen die Nutzung der Infrastruktur durch eine breite Bevölkerung (MW 2.9) und die Generierung höherer Steuererträge (MW 2.6).

74% aller Kantone geben an, dass sich ihre Erwartungen hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Wirkung der NRP-Infrastrukturprojekte erfüllt haben. 22% können dazu keine Angabe machen. Bei 4% wurden die Erwartungen übertroffen. Diesbezügliche Kommentare lassen erahnen, dass eine pauschale Aussage über die volkswirtschaftliche Wirkung schwierig ist, insbesondere auf der Ebene der Einzelprojekte. Es wird auch erwähnt, dass diese Bewertung oft langfristiger Natur ist. Der Kanton Luzern hat eine Übersicht über die geförderten Projekte im Zeitraum 2008 bis 2015 veröffentlicht (Kanton Luzern, rawi, 2016). Es wird geschätzt, dass im Rahmen der 70 geförderten Projekte (einschliesslich NRP-Projekte, die nicht die Investitionsförderung betreffen) 320 Arbeitsplätze geschaffen respektive gesichert wurden. Neben Arbeitsplätzen werden auch weitere positive Effekte ausgelöst (Unternehmensgründungen, Kooperationen zwischen regionalen Akteuren, Verstärkung der Netzwerke).

Heutige kantonale Praxis der Äquivalenzbeiträge

Die heutige Praxis der kantonalen Äquivalenzbeiträge zeigt ein heterogenes Bild. So werden in 2/3 der Kantone die Beiträge i.d.R. mittels äfp-Beiträgen entrichtet. Ungefähr 1/3 vergeben prioritär kantonale Darlehen. In den grossen Bergkantonen unterscheidet sich die Finanzierungsart. In den Kantonen TI, VD und GR werden äfp-Beiträge geleistet, in den Kantonen VS und BE Darlehen. Teilweise erfolgt aber auch eine unterschiedliche Anwendung je nach Projekt oder es werden spezifische Äquivalenzleistungen erbracht. Damit sind insbesondere Zinskostenbeiträge gemeint. Weitere Beiträge z.B. aus den Lotteriefonds zur Finanzierung oder Betriebskostenbeiträge von NRP-Projekten sind ebenfalls möglich. Diese können aber nicht an die kantonale NRP-Äquivalenzleistung angerechnet werden.

Die Kantone schätzen die Wahlmöglichkeit ihrer Finanzierungsart der kantonalen Äquivalenzbeiträge. Als Vorteil der äfp-Praxis wird insbesondere genannt, dass auch Infrastrukturen ohne Gewinnerorientierung gefördert werden können. Vorteile in der Vergabung von Darlehen sehen die betreffenden Kantone in der Kontrollmöglichkeit des Projektträgers. Mehrmals wird erwähnt, dass für finanzschwache Kantone der Äquivalenzbeitrag zu hoch sei, was sich hemmend auswirke.

Ergänzende Förderinstrumente auf kantonaler Ebene

57% der Befragten haben Kenntnis von ergänzenden Förderinstrumenten zur NRP-Investitionsförderung in ihrem Kanton. Diese Instrumente sind breit gefächert. Genannt werden beispielsweise Instrumente der kantonalen Wirtschafts- und Innovationsförderung, Zinskostenbeteiligungen oder Bürgschaften. Gesetzliche Grundlagen sind in vielen Kantonen in der Form eines Wirtschaftsförderungsgesetzes vorhanden.

Des Weiteren wurden die folgenden Instrumente genannt:

- Unterstützung der Beherbergung (Renovationen und Neubauten), z.B. in Form von zinslosen Darlehen
- Verpflichtungskredit für «systemrelevante Infrastrukturen»
- Teilnahme an den NRP-Pilotmassnahmen für Berggebiete
- Einzelbetriebliche Wirtschafts- und Innovationsförderung
- Finanzhilfen und Unterstützungsprogramme für strukturschwache Gemeinden
- Bergbahnfonds
- Spezialprogramm zur Erschliessung mit Breitbandinternet

Nachhaltigkeit bei der NRP-Infrastrukturförderung

Alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit sind wichtig und sollen künftig noch gestärkt werden. In der NRP-Projektförderung ist in der Regel die wirtschaftliche Dimension und teilweise auch die gesellschaftliche Dimension der nachhaltigen Entwicklung bereits genügend gut berücksichtigt. Die ökologische Dimension soll in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen. In den kantonalen UP wird der Stellenwert der Nachhaltigkeit definiert sowie Messkriterien und -instrumente festgelegt. Dabei wird darauf hingewiesen, dass die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit voneinander abhängig sind und Zielkonflikte beinhalten können. Da die Hauptzielsetzung der NRP die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Regionen ist, erfolgt im Umsetzungsprogramm eine Akzentsetzung auf die ökonomische und soziale Dimension der Nachhaltigkeit. Die Abklärungsarbeiten von grösseren Infrastrukturprojekten beinhalten als Voraussetzung für die Umsetzung eigene Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP). In verschiedenen Umsetzungsprogrammen wird festgehalten, dass grössere Tourismusprojekte (z.B. Zusammenlegung von Bergbahnen) negative Auswirkungen auf Naturräume und Artenvielfalt nach sich ziehen können. Ausserdem entsteht ein höherer Material- und Energieverbrauch. Negative ökologische Auswirkungen von Einzelprojekten können teilweise durch Kompensationsleistungen aufgefangen werden.

Zur Reduktion und für das Controlling der Umweltauswirkungen wird auf Programmebene in einigen Kantonen der Berner Nachhaltigkeitskompass eingesetzt. Für die Messung auf Projektebene wird z.B. in VD und FR das Instrument Boussole 21 / Kompass 21 verwendet. Dabei können Projektverantwortliche das Projekt anhand von Kriterien bewerten. Boussole 21 gibt einen Überblick über alle Auswirkungen der Projektidee und trägt so dazu bei, dass Entwürfe wirksam verbessert werden können.

In der Online-Befragung wird die Nachhaltigkeit ebenfalls thematisiert. Hinsichtlich des Stellenwerts des Themas in der NRP-Infrastrukturförderung geben die Kantone die folgende Einschätzung. 43% stimmen der Aussage zu, dass das Thema der ökologischen Nachhaltigkeit seit 2008 zugenommen hat, 22% antworten mit «teils – teils» und 22% stimmen nicht zu (13% keine Angabe). Es ist auffällig, dass für die Zukunft eine (noch) höhere Bedeutung der ökologischen Nachhaltigkeit in der NRP erwartet wird. Diese Aussage enthält 48% Zustimmung, 39% «teils – teils» und lediglich 4% Ablehnung (9% keine Angabe). Das Thema der ökologischen Nachhaltigkeit wird von verschiedenen Seiten an die NRP-Verantwortlichen herangetragen. 50% werden seitens von NGOs, 39% von Regierungen, 30% von Parlamenten und Ämtern und 26% durch die Gäste mit der Thematik konfrontiert.

Der *zunehmende Stellenwert* manifestiert sich auf verschiedenen Ebenen. So wächst die Bedeutung des Themas beispielsweise in Legislaturprogrammen und Projektanträgen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) habe eine höhere Bedeutung erhalten, vor allem im Baubereich. Die Kantone verlangen die Nachweise vermehrt und auch in früheren Projektphasen.

Viele Kantone geben sich aber noch zurückhaltend. Es wird argumentiert, im Vergleich zu früher sei kein höherer Stellenwert verlangt (gesetzliche und formelle Grundlagen). Die Verpflichtung und Messung auf Projektebene sei schwierig und die Nachhaltigkeits-Kriterien seien häufig unklar/schwammig. Im Vollzug bestehe eine enge Zusammenarbeit mit den kantonalen Umweltbehörden. Bei Neubauten und Sanierungen seien die gesetzlichen Grundlagen massgeblich. Verschiedentlich er-

wähnen die NRP-Verantwortlichen, dass die nachhaltige Nutzung von Infrastrukturen gefördert werden soll, indem vermehrt in Erhalt und Pflege von Infrastrukturen investiert werden soll.

Aus Sicht von Pro Natura³ kann die ökologische Nachhaltigkeit in der NRP durch eine konsequente Verankerung der vorhandenen konzeptionellen und gesetzlichen Grundlagen in der NRP deutlich verbessert werden. Dazu gehören Art. 73 der Bundesverfassung, das Landschaftskonzept Schweiz (seit 1998)⁴, die Strategie Nachhaltige Entwicklung (seit 2001), das Raumkonzept Schweiz (seit 2012)⁵, die Biodiversitätsstrategie und der Aktionsplan Biodiversität (seit 2012). Pro Natura begrüsst die Einführung eines Anreizsystems. Dabei können die Projektinitianten von einem Bonus profitieren, wenn sie bei der Umsetzung der Projekte nachweislich ökologische Massnahmen ergreifen, welche über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen. Positiv erwähnt wird dabei das Bonussystem, welches in der Landwirtschaft (PRE) zum Einsatz kommt.

Schlussfolgerungen

Für die NRP-Praxis ergeben sich die folgenden Schlussfolgerungen:

- Die heutige kantonale Praxis der NRP-Investitionsförderung weist in den einzelnen Kantonen und Regionen eine grosse Bandbreite auf. Dieser Befund bezieht sich auf die geförderten Projektkategorien, die Praxis der kantonalen Äquivalenzbeiträge und die ergänzenden Förderinstrumente auf kantonalen Ebene. Diese Flexibilität des NRP-Programms wird von den Kantonen als wichtig erachtet.
- Die Förderung ist in einigen Kantonen nahezu ausschliesslich auf den Tourismus ausgerichtet. In anderen Kantonen wird die Industrie stark gefördert. Die restlichen thematischen Schwerpunkte werden vergleichsweise selten genutzt.
- Wenn Initianten Projektideen fallen lassen, geschieht dies in den meisten Fällen wegen zu geringer Förderbeiträge in Relation zu den administrativen Hürden.
- Die Ablehnung eingereicherter Anträge begründen die kantonalen Fachstellen meist mit mangelnder Einbettung in die kantonalen UP, fehlender Exportorientierung und überbetrieblicher Förderung. Oft kann auch der volkswirtschaftliche Nutzen nicht erbracht werden.
- Die Kantone haben mit ihrer heutigen Praxis der Äquivalenzbeiträge gute Erfahrungen gemacht (äfp, Darlehen, Mischformen). Diese gestaltet sich sehr vielseitig und wird durch kantonale Fördermöglichkeiten ergänzt.
- Alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit sind wichtig und sollen künftig noch gestärkt werden. Hinsichtlich der ökologischen Nachhaltigkeit besteht Handlungsbedarf. Das Förderkriterium der ökologischen Nachhaltigkeit sollte präzisiert werden, um den zunehmenden Stellenwert der Thematik zu adressieren.

4.3 Bedürfnisse hinsichtlich der zukünftigen NRP-Investitionsförderung

In diesem Kapitel werden die Bedürfnisse hinsichtlich der künftigen Ausgestaltung der NRP-Investitionsförderung aufgezeigt. Einerseits fliessen die Ergebnisse der

³ Interview mit Pro Natura Graubünden

⁴ Zum Landschaftskonzept Schweiz gibt es einen Massnahmenplan der BAFU.

⁵ Zu den biodiversitätsschädigenden Subventionen in der Schweiz liegt eine Studie der WSL vor.

Online-Befragung bei den kantonalen NRP-Fachstellen sowie ausgewählten Regionalmanagements und weiteren Fachpersonen ein. Bei der Bezugnahme auf quantitative Ergebnisse gilt die Fünferskala, soweit dies nicht anders vermerkt ist. Der Abschnitt enthält auch Erkenntnisse aus den Experteninterviews mit NRP-Fachstellen. Weitere Erkenntnisse aus den Gesprächen mit der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelförderung (SGH), Digitalisierungsfachpersonen sind an den entsprechenden Stellen entsprechend gekennzeichnet.

Förder- und Vergabekriterien

Verschiedentlich wird darauf hingewiesen, dass die Förderkriterien von Kanton zu Kanton unterschiedlich gehandhabt werden. Je nach kantonaler Auslegung werde mehr oder weniger/eher zurückhaltend gefördert. Es wird gewünscht, dass das SECO die genauen Vergabekriterien weiter präzisiert, um unterschiedliche Vergabepaxen zwischen den Kantonen zu vermeiden.

In welchem Masse die Kantone die einzelnen Förderkriterien als geeignet oder ungeeignet bezeichnen, ist in Tabelle 2 dargestellt.

Tabelle 2: Eignung der einzelnen Kriterien für die NRP-Investitionsförderung aus Sicht der kantonalen und regionalen NRP-Fachpersonen

	Unge- eignet	Neutral	Geeignet	Weiss nicht / KA	Mittelwert*
Exportbasisprinzip	39%	26%	35%	0%	2.9
Wirkungsorientierung der Projekte	4%	4%	91%	0%	4.7
Keine Förderung von Basisinfrastrukturen	26%	30%	35%	9%	3.2
Förderung durch den Bund mittels Darlehen	26%	35%	30%	9%	3.1
Keine Dauerfinanzierung, Betriebsfinanzierung	9%	9%	78%	4%	4.5
Angemessene finanzielle Beteiligung des Projektträgers	0%	26%	74%	0%	4.5

*Die verwendeten Skalen wurden auf eine einheitliche Fünferskala transformiert. Anschliessend wurden Mittelwerte gebildet, so dass die Ergebnisse aller skalierten Fragen miteinander vergleichbar sind.

Quelle: Rütter Soceco, EBP, HSLU; Online-Befragung bei kantonalen NRP-Fachstellen sowie weiteren Fachstellen (N=23)

Während die anderen Kriterien mehrheitlich anerkannt werden, zeigt sich *Kritik an drei Förderkriterien*: «Exportbasisprinzip», «Förderung durch den Bund mittels Darlehen» und «keine Förderung von Basisinfrastrukturen».

65% der Befragten stehen dem Exportbasisprinzip neutral oder ablehnend gegenüber. Als Gründe für die Skepsis werden beispielsweise genannt:

- Auch Projekte, die den Export nicht befördern, können regionale Wertschöpfung auslösen und somit zur Attraktivität einer Region beitragen.
- Projekte zur Förderung der Regionalwirtschaft, durch die Importe ersetzt werden können (Importsubstitution), haben de facto denselben volkswirtschaftlichen Nutzen.
- In kleinen Kantonen kann der Nachweis des Exports leichter erbracht werden als in grossen.

- Projekte mit ausschliesslich regionaler Ausstrahlung können nicht gefördert werden.

56% der Teilnehmer*innen sind gegenüber dem Kriterium «keine Förderung von Basisinfrastrukturen» neutral oder negativ eingestellt. Auch diesbezüglich werden verschiedene Argumente ins Feld geführt:

- Basisinfrastrukturen in den Bereichen Sport, Freizeit, Bildung und Kultur wirken der Abwanderung entgegen und bilden die Grundlage für einen attraktiven und aktiven Lebensraum.
- NRP-Förderung fokussiert zu sehr auf neue, innovative Infrastrukturen (keine Basisinfrastrukturen). Die Schaffung und der Erhalt von Basisinfrastrukturen ist mit Blick auf die Standortentwicklung jedoch eher von übergeordneter Bedeutung.
- Viele Basisinfrastrukturen erzielen einen hohen volkswirtschaftlichen Nutzen (da sie z.B. die Voraussetzung für touristische Wertschöpfung sind).

Präferenz äfp im Vergleich zu Darlehen (Bund)

Nur 30% der Fachpersonen halten die Bundesförderung der NRP-Infrastrukturprojekte, welche ausschliesslich mittels Darlehen erfolgt, für eine geeignete Rahmenbedingung. 35% stehen Darlehen neutral gegenüber und 26% lehnen sie ab. Die Vor- und Nachteile von Darlehen werden wie folgt beschrieben (Zusammenfassung):

Tabelle 3: Vor- und Nachteile von Darlehen für die NRP-Investitionsförderung aus Sicht der kantonalen und regionalen NRP-Fachpersonen

Vorteile Darlehen	Nachteile Darlehen
Mehr Investitionskapital, höhere Liquidität	Hemmend für risikoreiche Ideen
Anreiz zum langfristigen, gewinnorientierten Handeln	Infrastrukturen, welche keine Erträge generieren, können keine Darlehen amortisieren
Projektträger muss sich nicht nur mit dem Bau, sondern auch mit dem Betrieb befassen	Teilweise zu kurze Laufzeiten der Darlehen
Anreiz für nachhaltige Projektentwicklung und -qualität	Amortisation der Darlehen aufgrund der Covid-19-Krise erschwert
Attraktiv für Investoren mit Renditeerwartung	Weniger Attraktivität der Darlehen im heutigen Tiefzinsumfeld
Kontrollmöglichkeit und Druckmittel gegenüber Projektträger	Ist kein Eigenkapital, sondern Fremdkapital
Reduktion von Wettbewerbsverzerrungen	Höherer administrativer Aufwand
Geringere ordnungspolitische Bedenken	Nicht Aufgabe des Staates, Darlehen zu vergeben

Quelle: Rütter Soceco, EBP, HSLU; Online-Befragung bei kantonalen NRP-Fachstellen sowie weiteren Fachstellen (N=23)

Aus Sicht der Projektinitianten werden äfp-Beiträge als attraktiv beurteilt. Bei einer vermehrten Gewährung von äfp-Beiträgen durch den Bund könnte auch nach Ansicht der Kantone die Nachfrage nach NRP-Investitionsprojekten erheblich steigen. 87% der Fachpersonen erwarten für diesen Fall eine Erhöhung der Nachfrage.

Bedürfnisse in den verschiedenen Projektkategorien

Der Handlungsbedarf in den verschiedenen Projektkategorien kann durch die Kombination zweier Faktoren abgeleitet werden, die im Online-Fragebogen erhoben wurden. Die folgenden beiden Faktoren werden zueinander in Beziehung gesetzt:

- Inhaltliche Relevanz: «Welche inhaltliche Relevanz haben die einzelnen Infrastrukturen für die NRP-Investitionsförderung?»
- Abdeckung künftiger Bedürfnisse: «Werden die künftigen Bedürfnisse für die einzelnen Infrastrukturen hinreichend abgedeckt?»

Durch die Kombination der Relevanz mit der Abdeckung der künftigen Bedürfnisse wird der Handlungsbedarf bestimmt und auf eine Skala von 0 Punkte bis 100 Punkte transformiert.⁶ Je höher der Wert, desto höher der Handlungsbedarf. Das Ergebnis wird in Tabelle 4 dargestellt.

Tabelle 4: Inhaltliche Relevanz und Abdeckung der künftigen Bedürfnisse aus Sicht der kantonalen und regionalen NRP-Fachpersonen; errechneter Handlungsbedarf

	Mittelwert inhaltliche Relevanz*	Abdeckung künftiger Bedürfnisse**			Handlungsbedarf	
		Nein	Ja	Weiss nicht / KA		
Tourismus	Bergbahnen, Seilbahnen, Transportanlagen	3.6	37%	63%	17%	20
	Beschneigungsanlagen	2.4	38%	63%	30%	14
	Beherbergungsinfrastrukturen	3.9	50%	50%	13%	61
	Regional bedeutsame kommunale Infrastrukturen	2.7	63%	37%	17%	38
	Bauliche Outdoor-Infrastruktur	3.6	84%	16%	17%	75
Weitere Förderkategorien	Industrie und Gewerbe	3.0	56%	44%	22%	53
	Infrastrukturen für Technoparks und Gründerzentren	3.0	50%	50%	22%	50
	Bildung	2.6	63%	38%	30%	37
	Gesundheit	2.2	69%	31%	43%	20
	Energie	2.1	62%	38%	43%	18

*Die verwendeten Skalen wurden auf eine einheitliche Fünferskala transformiert. Anschliessend wurden Mittelwerte gebildet, so dass die Ergebnisse aller skalierten Fragen miteinander vergleichbar sind.
 **Anteile Ja/Nein exklusive Weiss nicht / Keine Angabe

Quelle: Rütter Soceco, EBP, HSLU; Online-Befragung bei kantonalen NRP-Fachstellen sowie weiteren Fachstellen (N=23)

Der höchste Handlungsbedarf ist bei der baulichen Outdoor-Infrastruktur festzustellen (75 von 100 Punkten). An zweiter Stelle folgen die Beherbergungsinfrastrukturen mit einem Wert von 61 Punkten. Ebenfalls eine hohe Punktzahl erreichen Industrie und Gewerbe (53 Punkte) sowie Technoparks und Gründerzentren (50 Punkte). Alle anderen Kategorien weisen einen eher geringen Handlungsbedarf auf (weniger als 40 Punkte). Dieses erhebliche Bedürfnis bei der baulichen Outdoor-Infrastruktur könnte auf einen Nachholbedarf in der Infrastruktur für den Sommertourismus hindeuten. Bei den Beherbergungsinfrastrukturen ist in den meisten Kantonen erheblicher Investitionsbedarf vorhanden, was sich im schweizweit hohen Handlungsbedarf manifestiert. Da die anderen Kategorien je nach kantonaler Schwerpunktsetzung mehr oder weniger Bedeutung haben, ist der schweizweite Handlungsbedarf geringer.

⁶ Die angewandte Zuteilungsmatrix wird im Anhang dargestellt.

Aufgrund der Kommentare der Umfrageteilnehmer*innen können die folgenden, teils widersprüchlichen Befunde festgehalten werden. In den Projektkategorien, die den Tourismus betreffen, wird für alle Kategorien der sehr hohe Finanzbedarf erwähnt. Dieser fällt sowohl bei Ersatzbauten, Renovationen als auch Umbauten an. Es wird darauf hingewiesen, dass sich die Finanzierungsprobleme vor dem Hintergrund der Covid-19-Krise noch verschärfen dürften. Als Folge der Covid-19-Krise dürften veränderte Bedürfnisse entstehen, beispielweise im Zusammenhang mit der erhöhten Nutzung und langfristigen Belegung vieler Zweitwohnungen.

Auch die nachfolgenden, teils kritischen Aussagen stammen aus den persönlichen Kommentaren, die die NRP-Fachleute in der Online-Befragung gegeben haben. Einzelne Fachpersonen weisen darauf hin, dass die Förderung hauptsächlich auf Beiträgen an neuen, innovativen Strukturen beruht. Der Erhalt bestehender Infrastrukturen wäre ebenso wichtig. Für diesen Zweck stehen aber nur begrenzt Mittel zur Verfügung. Mit Blick auf die ordnungspolitische Argumentation legen einige Teilnehmer dar, dass sich der Staat bei der Förderung zurückhalten solle. Die Förderung müsse auf einer wirtschaftlichen Rentabilität basieren. Die öffentliche Hand soll keine Anlagen wie Seilbahnen oder Beherbergungsbetriebe besitzen oder betreiben. Einzig nicht wertschöpfungsorientierte Outdoor-Infrastruktur (Wanderwege, Bike Trails) soll Sache der öffentlichen Hand sein. Diese sollen jedoch prioritär mit Kurtaxen finanziert werden, nicht mit kantonalen Mitteln oder Bundesmitteln. Auch die finanzielle Form der Förderung (Darlehen) wird teilweise hinterfragt. Es sei grundsätzlich Aufgabe der Banken, mittels der Vergabe von Krediten die Finanzierung von Infrastrukturen zu ermöglichen. Es gibt aber auch andere Meinungen, die eher auf einen Ausbau der staatlichen Förderung abzielen.

In Bezug auf die einzelnen Projektkategorien im Tourismus sind die folgenden Feststellungen zu machen:

Bergbahnen, Seilbahnen, Transportanlagen

Auf der Basis von kantonalen Bergbahnförderstrategien können NRP-Mittel für Neubau und Sanierung von Anlagen ermöglicht werden. Diese Möglichkeit wird grundsätzlich positiv bewertet. Es wird darauf hingewiesen, dass die laufende Erneuerung des Anlagenparks finanziell nur für wenige Unternehmen aus eigenen Cashflows finanzierbar sei. Die Lebensdauer der Anlagen betrage meistens maximal 50 Jahre. Ausserdem sei zu berücksichtigen, dass Ersatzanlagen ein Vielfaches dessen kosten, als was seinerzeit für den Bau bezahlt wurde. Dies sei auch im internationalen Kontext zu beachten, da in Österreich, Italien und Frankreich die Anlagen teilweise ebenfalls mit Fördergeldern unterstützt werden und sich daher der Wettbewerb in den letzten Jahren verschärft habe.

Beschneigungsanlagen

Der Finanzbedarf scheint vergleichsweise weniger hoch zu sein. Dies auch vor dem Hintergrund der grossen Investitionen, die in der jüngeren Vergangenheit getätigt wurden.

Beherbergungsinfrastrukturen

Für den Vollzug der Förderung von Beherbergungsinfrastrukturen durch den Bund ist in erster Linie die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) zuständig (Kapitel 5.1). Sie gewährt subsidiär zu privaten Kapitalgebern Darlehen für Hotels und andere Formen von privatwirtschaftlichen Beherbergungsbetrieben (einzelbetriebliche Förderung). Die Förderung hat marktgerecht zu erfolgen. Die Summe aller Darlehen darf nicht grösser sein als der erwartete Ertragswert nach der Investition. Im Rahmen der Beherbergungsförderung gewährt die NRP Darlehen für sinnvolle

Teilprojekte. Darunter fallen öffentlich zugängliche Infrastrukturen desselben Betriebs, wozu beispielweise ein Wellnessbereich oder ein Seminarraum zählen kann. Ausserdem können durch die NRP Beherbergungsbetriebe von nicht renditeorientierten Trägerschaften unterstützt werden (z.B. SAC-Hütten, Jugendherbergen, REKA-Ferierendörfer).

In Gesprächen mit Fachstellen wird darauf hingewiesen, dass die Laufzeiten der Darlehen für Beherbergungsinfrastrukturen (SGH, NRP) zu kurz seien. Es sei häufig nicht möglich, aus dem Betrieb hinreichend Cashflow für eine Amortisation zu generieren. Bankhypotheken werden nur teilweise amortisiert und ermöglichen die Bankfinanzierung über einen langfristigen Zeithorizont. Die Darlehen der SGH seien eher auf die Bedürfnisse grösserer Beherbergungsunternehmen ausgerichtet, während kleine Einzelbetriebe oft nicht aus eigener Kraft eine hinreichende und zukunftsfähige Ertragslage erwirtschaften können. Die Finanzierungssituation für kleine und/oder familiengeführte Beherbergungsbetriebe sei trotz der Unterstützung durch die SGH äusserst angespannt. Die Covid-19-Krise dürfte diesen Befund noch verstärken. Vorgeschlagen wird z.B. eine Ergänzung der Darlehen durch äfp-Beiträge. Gewünscht wird im Beherbergungsbereich auch Unterstützung, die nicht direkt die Investitionen betreffen. Erwähnt werden Unterstützung bei der Regelung der Nachfolge von Betrieben sowie arbeitsmarktliche Massnahmen (z.B. Weiterbildungsmassnahmen sowie Ausbildungsangebote für Quereinsteiger).

Einige Fachpersonen erwähnen in diesem Zusammenhang das Zweitwohnungs-gesetz. Dadurch fällt die Möglichkeit zur Realisierung und Verkauf von Zweitwohnun-gen weg, durch welche in der Vergangenheit das notwendige Kapital für Investiti-onen in die Hotelprojekte bereitgestellt werden konnte.

Die SGH wurde im Rahmen eines Experteninterviews befragt. Die Ergebnisse wer-den in Kapitel 5.1 beschrieben. Die SGH würde es begrüssen, wenn bei den durch die NRP unterstützten Teilprojekte in der Beherbergungsförderung äfp-Beiträge (Bund) eingesetzt würden. Die SGH erkennt erhebliches Potential für öffentlich zu-gängliche Infrastrukturen in Hotelbetrieben. Immer mehr Destinationen führen ganz-jährig Events durch (Kultur, Sport, Unterhaltung, Kongresse, Seminare etc.). Für die Durchführung dieser Anlässe können öffentlich zugängliche Infrastrukturen in Hotelbetrieben genutzt werden, welche durch die NRP gefördert werden können. Die volkswirtschaftlichen und touristischen Effekte von Kulturevents wurden in einer aktu-ellen Studie zum Zermatt Unplugged untersucht (Hoff et al., 2019). Dieser Kultur-anlass findet jährlich in der Nebensaison statt und nutzt auch Infrastrukturen in Ho-telbetrieben. Dabei wurde für die Durchführung im Jahr 2019 eine direkte und indi-recte Wertschöpfung von CHF 21.1 Mio. ermittelt. Die Besucher*innen generierten rund 24'000 Logiernächte in Zermatt. Es wurde ein Arbeitsvolumen von schweizweit 190 Vollzeitstellen (VZÄ) eingesetzt, davon rund 87 in der Region Zermatt.

Regional bedeutsame kommunale Infrastrukturen

Auch wenn kommunale Infrastrukturen touristische Wertschöpfung erzeugen kön-nen, besteht Zurückhaltung in der Förderung dieser Kategorie. Aus den empirischen Untersuchungen gibt es keine Hinweise für die Ursachen, die zu dieser Zurückhal-tung führen. Möglich ist, dass die Abgrenzung zu Basisinfrastrukturen schwierig sein könnte und dass die Projektideen nicht mit dem Exportbasisprinzip in Einklang ste-hen. Ein anderer Erklärungsansatz ist es, dass dieser Bereich aufgrund seiner öf-fentlichen Natur weniger unternehmerische Dynamik aufweist und daher weniger Projektideen generiert bzw. umgesetzt werden. Beide Erklärungen sind jedoch le-diglich Hypothesen, welche sich aufgrund der empirischen Evidenz nicht verifizieren lassen.

Bauliche Outdoor-Infrastruktur

Mit Verweis auf die fehlenden Einnahmemöglichkeiten werden für die Outdoor-Infrastrukturen äfp-Förderbeiträge als zweckmässig angesehen. In dieser Frage besteht weitgehender Konsens, da viele Fachstellen darauf hinweisen und grossmehrheitlich äfp-Beiträge präferieren.

Zu den Projektkategorien ausserhalb des Tourismus zählen Industrie und Gewerbe, Infrastrukturen für Technoparks und Gründerzentren, Bildungsinfrastruktur, Gesundheitsinfrastruktur sowie Projekte im Energiebereich und in der Landwirtschaft. Die Bedürfnisse in diesen Projektkategorien werden weniger präzise differenziert als im Tourismusbereich.

Industrie und Gewerbe / Infrastrukturen für Technoparks und Gründerzentren

Zur Kategorie Industrie und Gewerbe gibt es nur wenige Kommentare. Es wird gewünscht, dass der Vollzug von Projekten vereinfacht werden soll. Ausserdem soll eine flächeneffiziente Gestaltung der künftigen Industriegebiete angestrebt werden (Verdichtung). Genannt werden auch einige Risiken, die mit diesen Investitionen verbunden sind (schwankende Nachfrage, Gebäudequalität, Anbindung an das öV-Netz).

NRP-Investitionen in Technoparks und Gründerzentren geniessen eine hohe Wertschätzung. Es wird gewünscht, dass diese vermehrt im Kontext der Regionalen Innovationssysteme (RIS) realisiert werden.

Es wird erwähnt, dass diese Investitionen teilweise mit Risiken verbunden sind. So sei es in peripheren Regionen schwierig, genügend Mieter auf den Flächen zu finden. Es stellen sich auch Fragen der Anbindung an die öffentlichen Verkehrsmittel, Gebäudequalität und Energieeffizienz. Ausserdem sei die Koordination verschiedener politischer Akteure aufwändig.

Landwirtschaft, Bildung, Gesundheit und Energie

Wie bereits die Auswertung der geförderten Projekte zeigt, weisen diese Kategorien einen geringen Stellenwert in der NRP-Förderung auf. Die Förderung in diesen Bereichen wird teilweise gänzlich in Frage gestellt. Verschiedene Hemmnisse lassen sich in diesem Zusammenhang identifizieren. So sind die Schnittstellen zu den anderen Branchen und deren Fördermöglichkeiten oft hinderlich. Die Branchen Landwirtschaft und Energie verfügen über eigene etablierte Förderprogramme, so dass nur in wenigen Fällen NRP-Infrastrukturprojekte realisiert werden.

Beurteilung alternativer Instrumente einer staatlichen Unterstützung

Die Kantone wurden auch gefragt, wie sie verschiedene mögliche alternative Instrumente einer staatlichen Förderung von NRP-Investitionsprojekten beurteilen.

Die beiden folgenden alternativen Finanzierungen stossen dabei auf Interesse:

- Eigenkapital von einem Investment Fonds mit Bund und Kantonen als Hauptinvestoren (MW 3.8)
- Bankkredite mit Bürgschaften des Bundes und der Kantone (MW 3.2)

Demgegenüber werden die Ideen «Darlehen mit erfolgsabhängiger Rückzahlung (in Abhängigkeit bestimmter Erfolgskriterien)» und «Beiträge an die Betriebskosten» eher ablehnend bewertet.

Bedarf nach digitalen Infrastrukturen

Ein weiteres Untersuchungsthema betrifft die digitalen Infrastrukturen. Darunter können Netze (z.B. Wlan oder neue Technologien), bauliche Massnahmen (z.B. im Zusammenhang mit der Einrichtung von Coworking Spaces), Hardware (z.B. Computer, Sensoren, Roboter, Automaten, Geräte) oder Data Center verstanden werden. Die Befragung der kantonalen NRP-Fachstellen hat gezeigt, dass der Begriff nicht einheitlich verstanden wird. Oft wird er mit der Förderung der Breitbandinfrastruktur gleichgesetzt, die jedoch nicht Gegenstand der NRP-Förderung ist.

In der NRP-Investitionsförderung sind die Fördermöglichkeiten für digitale Infrastrukturen nicht explizit adressiert. Der Aufbau von regionalen Datenplattformen wird aktuell mit äfp-Mitteln im Rahmen der NRP gefördert. Dazu zählen digitale Gästekarten, die für alle Tourismusakteure einen erheblichen Mehrwert schaffen können. Die Einführung einer digitalen Gästekarte kann die touristische Wertschöpfung einer Destination positiv beeinflussen, indem sie die Netzwerke stärkt und zu einer Zunahme der Logiernächte und Umsätze führen kann.

Auch Innosuisse fördert verschiedene «Digitalisierungsprojekte». Ein aktuelles Beispiel ist HeidiCHain. Im Heidiland soll eine private Blockchain-Umgebung geschaffen werden, die spezifisch auf die Bedürfnisse einer Tourismusregion zugeschnitten sind. Diese soll es den verschiedenen touristischen Akteur*innen innerhalb der Region zukünftig erlauben, Daten dezentral und anonymisiert zu nutzen und Transaktionen aller Art durchzuführen. Die Plattform DiscoverSwiss ermöglicht der Tourismusbranche einen vereinfachten Einstieg in die digitale Welt. Destinationen oder Leistungserbringer können dank des neuen Marktplatzes ihre digitalen Angebote einfach und effizient auf den Markt bringen.

Die Online-Befragung bei den NRP-Verantwortlichen gibt Aufschluss über die Wahrnehmung und Bedürfnisse in den Regionen. Es wird verschiedentlich darauf hingewiesen, dass ein erheblicher Teil der NRP-Infrastrukturprojekte gleichzeitig auch «Digitalisierungsprojekte» seien. Beispielweise werden im Rahmen von Bergbahnerneuerungen leistungsfähige Wlan-Netze eingerichtet, Unternehmensprozesse werden digitalisiert, die Kommunikation zwischen Unternehmen, Kunden und Lieferanten wechselt vermehrt auf digitale Formen. Dabei wird auch die Zugänglichkeit von Daten neu organisiert und Plattformen werden eingerichtet.

In der Online-Befragung geben 87% der Befragten an, dass sie in ihrem Kanton ein Bedürfnis nach vermehrter Förderung von digitalen Infrastrukturen feststellen. Digitale Infrastrukturen werden jedoch zumeist mit Breitbandinternet in Verbindung gebracht. Die Erschliessung mit Breitbandinternet hat einen starken Einfluss darauf, wie die Chancen der Digitalisierung in einer bestimmten Region genutzt werden können. Die meisten Teilnehmer*innen erwähnen Defizite bei der aktuellen Erschliessung des NRP-Perimeters durch Breitbandinternet. In den Expertengesprächen wird diese Einschätzung jedoch relativiert. Die Erschliessung mit Breitbandinternet sei in den Alpentälern und grösseren Ortschaften bereits relativ gut. Die Erschliessung werde durch lokal verankerte, innovative Energieversorgungsunternehmen (EVU) gesichert und stetig verbessert. Die Förderung der Breitbandinfrastruktur ist nicht Zweck und soll nicht Aufgabe der NRP-Investitionsförderung sein. Einerseits können durch die NRP keine Basisinfrastrukturen gefördert werden, andererseits würde der Investitionsbedarf die Budgets der NRP um ein Vielfaches übersteigen.

Nebst der Breitbanderschliessung werden auch neue Technologien wie Long Range Wide Area Network (LoRaWAN) genannt. LoRaWAN zielt auf die wichtigsten

Anforderungen des Internet of Things (IoT) ab. Mit dieser Netzwerktechnologie können Daten über weite Distanzen mit geringem Stromverbrauch versendet werden. Sie sind daher im weitläufigen NRP-Perimeter besonders wertvoll.

Ausdrücklich positiv erwähnt werden die «*NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete*», welche besonders auf die peripheren Berggebiete zugeschnitten sind. Unter anderem besteht darin eine strategische Partnerschaft mit der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB). Das Programm «Smart Villages / Smart Regions» bietet Unterstützung für Gemeinden und Regionen, die in einem partizipativen Prozess Massnahmen erarbeiten möchten, mit denen sich digitale Infrastrukturen, Modelle und Applikationen intelligent einsetzen lassen.⁷ Solche Initiativen werden begrüsst, da sie einen wertvollen Beitrag zur regionalwirtschaftlichen Entwicklung leisten.

In den Bereichen Industrie und Gewerbe wird der Investitionsbedarf in digitale Infrastrukturen als beträchtlich angesehen. Genannt wird dabei insbesondere die Unterstützung der Unternehmen bei Anwendungen in den Bereichen Automatisierung und Robotik. Auch der Wunsch nach Finanzierungsunterstützung von Hard- und Software wird geäussert (z.B. Geräte, Technologien, Sensoren, Entwicklung und Anschaffung von Software).

Es wird erwähnt, dass bei der Unterstützung von digitalen Infrastrukturen äfp-Beiträge heikel sind, da sie zu einer Wettbewerbsverzerrung führen können. Es wird auch grundsätzlich hinterfragt, ob solche Projekte überhaupt unterstützungswürdig sind bzw. mit welcher Argumentation.

Die teilnehmenden Fachstellen äussern die Erwartung, dass das SECO für den Bereich digitale Infrastrukturen klare Regeln zur Förderwürdigkeit erstellt (z.B. Coworking Spaces, Technologien, Hard- und Software).

Ergänzende Projektförderung zu anderen Sektoralpolitiken

Eine weitere Frage betrifft die Schnittstelle zu anderen Sektoralpolitiken. Es wurde das Interesse erfragt, ob künftig komplexe Infrastrukturprojekte mit Bezug zur NRP durch mehrere Förderinstrumente gefördert werden sollen, sofern sich eine sinnvolle Etappierung oder Aufteilung in Teilprojekte realisieren lässt. Im Kern besteht darin die Absicht, durch mehrdimensionale Infrastrukturprojekte, welche auf die jeweilige Region zugeschnitten sind, die regionale Resilienz zu verstärken.

65% der Befragten befürworten diese Idee. Die Idee stösst somit mehrheitlich auf Wohlwollen, so dass eine Weiterentwicklung prüfenswert ist. Es wird aber auf die Gefahr hingewiesen, dass dadurch der Koordinationsaufwand zwischen den zuständigen Fachstellen höher werden könnte, der sowieso schon häufig als Hemmnis genannt wird.

Genannt werden Infrastrukturen in vielen verschiedenen Bereichen:

- Sport und Kultur
- Energie, Energienetze, Energie speichern, erneuerbare Energien
- Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Tourismus in Landwirtschaftszonen
- Wasser, Wasserwirtschaft
- Gesundheit
- Bildung
- Mobilität

⁷ <https://regiosuisse.ch/nrp-pilotmassnahmen-berggebiete>

Schlussfolgerungen

Für die NRP-Praxis ergeben sich die folgenden Schlussfolgerungen:

- Die Förderkriterien durch die NRP werden nicht in allen Kantonen gleich gehandhabt. Es besteht Bedarf zur Präzisierung der Rahmenbedingungen, um unterschiedliche Interpretationen der NRP-Rahmenbedingungen zwischen den Kantonen zu vermeiden. Gleichzeitig muss darauf geachtet werden, dass die heutige Flexibilität des NRP-Programms (hinsichtlich kantonaler Schwerpunkte, Wahl der Äquivalenzbeiträge und Priorisierung der Vergabekriterien) weiterhin erhalten werden kann.
- Die Förder- und Vergabekriterien werden teilweise hinterfragt. Dies betrifft vor allem «Exportbasisprinzip», «keine Förderung von Basisinfrastrukturen» und «Förderung durch den Bund mittels Darlehen».
- Als Alternative zu Bundesdarlehen finden äfp-Beiträge, Eigenkapital von einem Investment Fonds mit Bund und Kantonen als Hauptinvestoren und Bankkredite mit Bürgschaften des Bundes und der Kantone Anklang bei den Kantonen.
- Im Tourismus besteht sehr hoher Finanzbedarf sowohl bei Neubauten, Ersatzbauten, Renovationen als auch Umbauten. Der Handlungsbedarf ist bei der baulichen Outdoor-Infrastruktur sowie im Bereich der Beherbergung am grössten.
- Bei den restlichen Wirtschaftszweigen konzentriert sich der Bedarf auf die Bereiche Industrie, Technoparks und Gründerzentren.
- Damit die Digitalisierung vorangetrieben werden kann, wird bei der Erstellung der Breitbandinfrastruktur eine Beschleunigung erwartet. Diese Basisinfrastruktur kann jedoch nicht im Rahmen der NRP gefördert werden. Zur Förderungswürdigkeit von digitalen Infrastrukturen werden klare Aussagen gewünscht.
- Die Idee, komplexe Infrastrukturprojekte durch mehrere Förderinstrumente zu fördern, ist prüfenswert. Dabei ist jedoch zu vermeiden, dass der zusätzliche Koordinationsaufwand den Nutzen übersteigt.

5. Infrastrukturförderung des Bundes

In diesem Kapitel werden Instrumente verschiedener Sektoralpolitiken betrachtet, mit denen der Bund Infrastrukturen fördert. In Absprache mit dem SECO wurden folgende Politiken bzw. Instrumente ausgewählt:

- Hotellerie: Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH)
- Landwirtschaft: Infrastrukturförderung im Rahmen der Strukturverbesserungen (einzelbetriebliche und gemeinschaftliche Infrastrukturförderung Hochbau, Projekte zur regionalen Entwicklung, PRE)
- Energie: Förderung erneuerbarer Energien (Energieanlagen)
- Kultur: Erhalt von Kulturobjekten von gesamtschweizerischer Bedeutung
- Sport: Förderung nationaler Sportanlagen (NASAK)

Gestützt auf Dokumentenanalysen und Expertengespräche werden die jeweiligen Instrumente kurz beschrieben und ihre spezifische Ausgestaltung charakterisiert (Besonderheiten der einzelnen Sektoralpolitiken, aktuelle Entwicklungen und Anpassungen im Instrumentarium). Die für die NRP relevanten Punkte werden zusammenfassend dargestellt und daraus Hinweise für die künftige Ausgestaltung der Infrastrukturförderung in der NRP abgeleitet.

5.1 Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit SGH

Empirische Grundlagen dieses Abschnitts sind Dokumenten- und Literaturanalysen sowie das Expertengespräch mit der SGH.⁸ Für den *Vollzug der Beherbergungsförderung des Bundes* ist in erster Linie die SGH zuständig. Die SGH ist eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft mit Sitz in Zürich. Sie ist in zwei Geschäftsfeldern tätig. Sie gewährt subsidiär zu privaten Kapitalgebern Darlehen an Beherbergungsbetriebe in einem festgelegten Perimeter (Fremdenverkehrsgebiete, Badekurorte). Zudem bietet die SGH Beratungsdienstleistungen für private Akteure und öffentliche Gebietskörperschaften in Investitions-, Finanzierungs- und damit verbundenen Strategiefragen zur Beherbergungswirtschaft an. In diesem Abschnitt wird der finanzierungsbezogene Förderfokus der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) betrachtet. Dieses Förderinstrument trägt der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Beherbergungsbranche Rechnung, welche als zentrales Element der touristischen Wertschöpfungskette anerkannt wird. Die SGH unterstützt die Schaffung und Erhaltung von Wertschöpfung und Arbeitsplätzen. Die unterstützten Betriebe können ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern, indem beispielsweise die Anzahl der Betten und der Mitarbeiter in den betreffenden Betrieben erhöht wird.

Tabelle 5: Kurzbeschreibung finanzierungsbezogener Förderfokus der SGH

Förderauftrag	Gewährung von Darlehen für die Beherbergungswirtschaft mit dem Ziel, deren Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit zu erhalten und zu verbessern.
Art der Finanzhilfe	Vergabe von zinsgünstigen Darlehen.

⁸ Interview mit Peter Gloor, Direktor SGH

Jährliches Volumen	Im Jahr 2019 wurden neue Darlehensbewilligungen von CHF 53.5 Mio. gewährt (betroffenes Investitionsvolumen CHF 293.6 Mio.)
Gesetzl. Grundlagen	Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft vom 20. Juni 2003 (SR 935.12)
Sachlicher Geltungsbereich (Art der förderbaren Projekte)	Hotels, strukturierte Beherbergungsbetriebe, Grundstücke, Bauten, Räumlichkeiten, Installationen und Einrichtungen, die zu Hotels oder strukturierten Beherbergungsbetrieben gehören. Neubaukosten von Beherbergungsbetrieben. Erneuerung eines bestehenden Beherbergungsbetriebes oder seine Ersetzung durch einen Neubau. Erneuerung oder Bau von Personalunterkünften und Arbeitsstätten sowie Schaffung überbetrieblicher Gemeinschaftseinrichtungen der Beherbergungsbetriebe. Erleichterung des Erwerbs von Beherbergungsbetrieben. Übernahme bestehender Darlehen in Ausnahmefällen. <i>(Abgrenzung zu den Fördermöglichkeiten der NRP siehe Haupttext.)</i>
Fördergrundsätze und Kriterien	Vergabe von subsidiären Darlehen nur an kreditwürdige und kreditfähige Beherbergungsunternehmen, die in der Regel mindestens 15 Zimmer oder 30 Betten aufweisen. Darlehen von in der Regel 100'000 bis 6 Mio. Franken und 40% des Ertragswerts. Impuls-Darlehen für besonders förderungswürdige Projekte. Möglichkeit zur Reduktion des Zinssatzes bei Erfüllung von Kriterien für «besondere Förderwürdigkeit» (bspw. Nachhaltigkeit).
Zielgruppe der Förderung	Förderperimeter: Fremdenverkehrsgebiete und Badekurorte (in Anlehnung an den NRP-Förderperimeter). Es gibt keine eigentliche Zielgruppendefinition. Die Förderung erfolgt auf einzelbetrieblicher Ebene an Beherbergungsbetriebe, die kreditfähig und kreditwürdig sind.
Vollzugsebene (Bund, Kanton, Dritte)	Der Vollzug erfolgt durch die SGH.

Quelle: Eigene Darstellung

Beherbergungsförderung durch SGH – Ergänzung durch NRP

Die NRP erbringt ergänzend zur SGH eine wertvolle Ergänzung in der Beherbergungsförderung. Mit dem Tourismusbericht hat der Bundesrat unter anderem beschlossen, die Abstimmung zwischen der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit SGH und der Neuen Regionalpolitik NRP zu verbessern. Ziel ist es, die Wirkung der Beherbergungsförderung des Bundes zu optimieren und die Transparenz in Bezug auf die Fördermöglichkeiten der SGH und der NRP zu erhöhen. Letztlich geht es darum, die Beherbergungswirtschaft als zentrales Element der touristischen Wertschöpfungskette zu stärken.

Die Beherbergungswirtschaft wird durch die NRP in den beiden folgenden Fällen unterstützt:

- Wenn es sich um eine nicht renditeorientierte, in der Regel national tätige Trägerschaft handelt und das Vorhaben von regionalwirtschaftlicher Bedeutung ist (z.B. einziger Betrieb in der Region). Beispiele: SAC-Hütten, Jugendherbergen, REKA-Feriedörfer, Naturfreundehäuser usw.

- Unterstützt werden auch Infrastrukturen, welche im Rahmen eines Hotelprojektes erstellt oder umgebaut werden, welche mehrheitlich von den Gästen der Destination genutzt werden (z.B. Wellness-Anlagen, Seminar- oder Kongressinfrastrukturen, Hallenbäder, Curlinghallen oder andere Sportanlagen).

Instrumente und Förderkriterien

Die SGH vergibt subsidiär Darlehen an kreditwürdige und kreditfähige Beherbergungsunternehmen. Die Darlehen haben eine Laufzeit von 15-20 Jahren (ähnlich wie die NRP-Darlehen). Nebst den finanziellen und betrieblichen Kriterien weist auch die ökologische Nachhaltigkeit eine hohe Bedeutung zur Beurteilung der Förderwürdigkeit eines Antrags auf. Investiert ein Betrieb in Massnahmen zur Reduktion des Energiebedarfs (z.B. Ersatz Heizung durch Wärmepumpe, Isolationsverbesserung), so kann die SGH den Zinssatz reduzieren. Die Kunden der SGH können dieses Anreizsystem in Ergänzung zu Förderangeboten des Bundes oder der Kantone nutzen.

Wirkung

Gemäss Einschätzung der SGH besteht weiteres Potential für eine weitere Nutzung des ergänzenden Förderangebots der NRP. Verschiedene Hemmnisse wurden identifiziert. Die Bekanntheit des Angebots scheint eher gering zu sein, obwohl die SGH in den Kontakten mit den Beherbergungsbetrieben proaktiv darauf aufmerksam macht. Die unterschiedliche Schwerpunktsetzung in den Kantonen führt zu erheblichen regionalen Unterschieden. Da sich nebst dem Eigentümer des Beherbergungsbetriebs verschiedene Akteure (z.B. Destination, Gemeinde) zusammenschliessen müssen, scheitern solche Projektideen oft aufgrund des grossen Koordinationsaufwands. Aus Sicht des Beherbergungsbetriebs ist ein öffentlich zugänglicher Gebäudeteil nicht immer gewünscht.

Das ergänzende Fördersystem scheint im Kanton Graubünden besonders häufig genutzt zu werden.⁹ Ein Grund dafür könnte sein, dass der Kanton Graubünden seine Äquivalenzleistungen in Form von äfp-Beiträgen erbringt. Auch private Geldgeber bringen vielfach äfp-Beiträge ein. In vielen Fällen führt die daraus resultierende höhere Eigenkapitalbasis zu einer höheren Bonität aus Sicht der Banken. Grosse Organisationen wie Schweizerischen Jugendherbergen (resp. die Schweizerische Stiftung für Sozialtourismus) und die REKA nutzen diese Fördermöglichkeit oft, weil sie mit den entsprechenden Prozessen vertraut sind.

Antworten auf künftige Bedürfnisse der Beherbergungswirtschaft in Feriendestinationen

Nach Einschätzung der SGH könnte die Nachfrage nach öffentlich zugänglichen Hotelinfrastrukturen in Zukunft steigen. Da immer mehr Destinationen ganzjährig Events durchführen, könnten Räumlichkeiten der Hotels für öffentliche Veranstaltungen (Kultur, Sport, Unterhaltung, Seminare etc.) genutzt werden. In diesem Zusammenhang besteht grosses Potential für die vermehrte Nutzung des Förderangebots der NRP im Rahmen der Beherbergungsförderung (siehe Kapitel 5.1).

Die SGH würde die Möglichkeit begrüessen, wenn der Bund in der Beherbergungsförderung für den NRP-Teil auch äfp-Beiträge einsetzen könnte.

⁹ Projektbeispiele siehe www.regiosuisse.ch (z.B. Jugendherbergen St. Moritz, Saas Fee und Laax, diverse SAC-Hütten)

5.2 Landwirtschaft

Betrachtet wird die Infrastrukturförderung im Rahmen der Strukturverbesserungen, namentlich der einzelbetrieblichen und der gemeinschaftlichen Infrastrukturförderung im Hochbau, sowie die Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE).

Tabelle 6: Kurzbeschreibung Infrastrukturförderung Landwirtschaftspolitik

Förderauftrag	Förderung wettbewerbsfähiger Strukturen in der Landwirtschaft (Botschaft AP 2002, S. 234)
Art der Finanzhilfe	à-fonds-perdu Beiträge sowie zurückzahlbare, zinslose Investitionshilfen
Finanz. Volumen	Investitionskredite (2019): Einzelbetriebliche Massnahmen (229 Mio. CHF), gemeinschaftliche Massnahmen inkl. Baukredite (43 Mio. CHF) Àfp-Beiträge: Ökonomiegebäude (20.4 Mio. CHF), Projekte zur regionalen Entwicklung PRE (6.7 Mio. CHF) (BLW, Agrarbericht 2020)
Gesetzl. Grundlagen	Landwirtschaftsgesetz; Art. 87 formuliert die Grundsätze zur Gewährung von Beiträgen und Investitionskrediten, u.a. zur Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum, insbesondere im Berggebiet Strukturverbesserungsverordnung (SSV)
Sachlicher Geltungsbereich (Art der förderbaren Projekte)	Infrastrukturen von landwirtschaftlichen Betrieben mit direktem oder engem sachlichen Bezug zur Landwirtschaft
Fördergrundsätze und Kriterien	Finanzhilfen werden nur gewährt, wenn die auf Verordnungsebene geregelten Eintretenskriterien/Auflagen erfüllt sind (z.B. Tragbarkeit der Investition, erfolgreiche Betriebsführung, minimale Betriebsgrösse (SAK-Limite), etc. Wettbewerbsneutralität muss bei Massnahmen mit gewerblichem Charakter gegeben sein
Zielgruppe der Förderung	Trägerschaften aus der Landwirtschaft
Vollzugsebene (Bund, Kanton, Dritte)	Verbundsaufgabe: i. Oberaufsicht sowie Voll- (IK) bzw. Teilfinanzierung (50% der Beiträge) durch den Bund, ii. Vollzug und Ko-Finanzierung (50% der Beiträge) durch die Kantone

Quelle: Eigene Darstellung

Im Rahmen der *Infrastrukturförderung der Landwirtschaftspolitik* bestehen verschiedene Hebel, um die langfristige Strukturentwicklung der Landwirtschaft mittels Infrastrukturförderung differenziert zu beeinflussen:

- Gewährung von àfp-Beiträgen oder Investitionskrediten
- Unterschiedliche Beitragssätze für àfp, differenziert nach verschiedenen Kriterien

Entwicklung

Das Finanzierungssystem ist über die Zeit gewachsen und hat sich weiterentwickelt. Mit der Unterstützung der Landwirtschaftsbetriebe werden nebst wirtschaftlichen Zielsetzungen auch Tierwohl- und Umweltziele angestrebt. Beispiele dazu sind der Bau von besonders tierfreundlichen Stallhaltungssystemen oder Massnahmen zur Reduktion von Schadgasen wie Ammoniak. Das System wird auf dem Verordnungsweg regelmässig angepasst und nachjustiert. Es entspricht einer inneren, verständlichen Logik. Als Gesamtsystem scheint es breit anerkannt und akzeptiert zu sein (EFK, 2015). Aufgrund der Kombinationsmöglichkeiten der Stellschrauben ist es jedoch komplex. Eine Handhabung ist für den einzelnen Betrieb ohne intermediäre Beratung kaum möglich. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass eine Infrastrukturinvestition nicht isoliert betrachtet, sondern immer auch im Kontext der Gesamtsituation eines Betriebs bzw. im Zusammenhang mit anderen Beiträgen gesehen wird (Produktionsbeiträge etc.).

5.3 Energie

Tabelle 7: Kurzbeschreibung Infrastrukturförderung Erneuerbare Energien

Förderauftrag	Förderung der Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energien
Art der Finanzhilfe	Einmalvergütung für Photovoltaikanlagen, Investitionsbeitrag für Wasserkraftanlagen und für Biomasseanlagen
Finanz. Volumen	Gemäss Jahresbericht von pronovo, welche die Förderprogramme für erneuerbare Energien des Bundes abwickelt, betrug die Gesamtvergütung im Kalenderjahr 2019 605 Millionen Franken (Wasserkraft 207 Mio. CHF, Photovoltaik 189 Mio. CHF, Windenergie 21 Mio. CHF, Biomasse 187 Mio. CHF).
Gesetzliche Grundlage	Energiegesetz (EnG), 5. Kapitel: Investitionsbeitrag für Photovoltaik-Wasserkraft- und Biomasseanlagen Verordnung über die Förderung der Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energien (Energieförderungsverordnung, EnFV)
Sachlicher Geltungsbereich (Art der förderbaren Projekte)	Neue und wesentlich erweiterbare bzw. erneuerte Anlagen für Photovoltaik, Wasserkraft und Biomasse (jeweils mit spezifischen Einschränkungen)
Fördergrundsätze und Kriterien	Differenziert nach Energieart, Anlagentyp und Eingriffsgrad Voraussetzungen: Energetische Mindestanforderungen, Baubewilligung Kanton
Zielgruppe der Förderung	Energieerzeuger
Vollzugsebene	Genehmigung und Finanzierung der Gesuche durch den Bund

Quelle: Eigene Darstellung

Das System ist sehr differenziert, mit *unterschiedlicher Handhabung je Energie- bzw. Anlagentyp*. Dies ist notwendig, um den unterschiedlichen Energieträgern bzw. Anlagentypen gerecht zu werden. Denn die Energieträger weisen unterschiedliche Kapitalintensität auf: Wasser, Wind und Photovoltaik mit hohem Kapitalbedarf in der Investition, aber geringen Betriebskosten; die Biomasse mit geringerem Kapitalbedarf aber höheren Betriebskosten.

Entwicklung

Mit der Zustimmung zur Energiestrategie 2050 beschloss die Schweizer Stimmbewölkerung 2017, den Ausbau der einheimischen erneuerbaren Energien zu stärken. Dazu gehören die traditionelle Wasserkraft und die "neuen" erneuerbaren Energien wie Sonne, Holz, Biomasse, Wind und Geothermie. Mit der Revision des Energiegesetzes (EnG) wurde per 1. Januar 2018 auch ein Systemwechsel bei der Infrastrukturförderung vollzogen. Seit 2009 wurden die erneuerbaren Energien mit der kostenorientierten Einspeisevergütung (KEV) gefördert.

Mit der Revision wurde dieses System in geänderter Form weitergeführt. Wasserkraftwerke und Biomasseanlagen konnten neu Investitionsbeiträge beantragen. Zudem wurden neu auch für grössere Photovoltaikanlagen Investitionsbeiträge bewilligt. Der Systemwechsel erfolgte aus finanziellen wie politischen Gründen. Mit den Investitionsbeiträgen werden keine langen und schwieriger kalkulierbaren finanziellen Verpflichtungen eingegangen. Für die Biomasseanlagen können die Vor- und Nachteile von Investitionsbeiträgen gegenüber der KEV wie folgt zusammengefasst werden (EBP 2020:23f.):

- Vorteile: (1) Reduktion des Kapitalbedarfs für Investoren, (2) Keine Belastung des Finanzhaushalts in künftigen Jahren, (3) Einfacher Vollzug und geringerer Abwicklungsaufwand, (4) Kein Einbruch der Erträge nach Ablauf der KEV-Laufzeit, (5) Effiziente Vermarktung des Stroms am Markt.
- Nachteile: (1) Geringere Förderung möglich, da Investitionsbeiträge nur einen kleinen Teil der Gesamtkosten von Biomasseanlagen decken, (2) Der Investor trägt die Strompreisrisiken und investiert deshalb seltener, (3) Übervorteilung von Technologien mit einem hohen Investitionskostenanteil (4) Steigerung der Stromproduktion unsicherer.

Mit der Revision wurden neu auch Investitionsbeiträge für Wasserkraft- und Biomasseanlagen ermöglicht. Die Förderung wurde zeitlich befristet: Für Einspeisevergütungen dürfen neue Zusagen bis Ende 2022 erfolgen, für Investitionsbeiträge bis 2030. Die Förderung der einheimischen erneuerbaren Energien und der Stromeffizienz wird über den Netzzuschlag finanziert, den Haushalte und Unternehmen bezahlen.

Das Energiegesetz wird aktuell wieder einer Revision unterzogen, gemeinsam mit dem Stromversorgungsgesetz. Die beiden Vorhaben sollen zu einem Mantelerlass unter dem Namen «Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien» zusammengeführt werden (BFE, 2020). Mit der Revision wird vorgeschlagen, die auslaufenden Fördermassnahmen zu verlängern und einen verstärkten Beitrag zur Erreichung der klimapolitischen Ziele zu leisten.

Die bis 2030 befristeten Investitionsbeiträge für die Wasserkraft und andere erneuerbare Energien werden bis Ende 2035 verlängert. Damit wird die Dauer der Förderung mit dem Zielwert für den Ausbau zeitlich in Einklang gebracht. Das Einspeisevergütungssystem läuft Ende 2022 aus. Für Windenergie-, Biogas-, neue Kleinwasserkraftanlagen und Geothermie-Kraftwerke gäbe es deshalb ab dann keine Förderung mehr. Diese Anlagen sind für die Stärkung der erneuerbaren Energien aber ebenfalls von Bedeutung. Deshalb soll die Förderung bis 2035 fortgesetzt werden, jedoch neu ebenfalls mittels Investitionsbeiträgen.

5.4 Sportanlagen

Tabelle 8: Kurzbeschreibung Förderung Sportanlagen von nationaler Bedeutung

Förderauftrag	Ziel des Nationalen Sportanlagenkonzeptes (NASAK) ist es, gute Trainings- und Wettkampfvoraussetzungen für die nationalen Sportverbände im Infrastrukturbereich zu erhalten oder neu zu schaffen und dadurch die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz im Sport und bei der Durchführung bedeutender internationaler Sportanlässe zu stärken. Zudem sollen die Sportinfrastrukturen von nationaler Bedeutung koordiniert sowie mit den übrigen Bundespolitiken (Sachpläne, Inventare) abgestimmt werden.
Art der Finanzhilfe	Der Bund kann Finanzhilfen an den Bau von Sportanlagen von nationaler Bedeutung leisten.
Finanz. Volumen	Der Bundesbeschluss über Finanzhilfen an Sportanlagen von nationaler Bedeutung (NASAK 4) vom 27.9.2012 beinhaltet einen Gesamtkredit von 70 Millionen Franken. Mit Beschluss vom 19.12.2019 wurde ein Zusatzkredit von 15 Millionen Franken gesprochen (NASAK 4plus). Mit der Botschaft zu NASAK 5 beantragt der Bundesrat dem Parlament Verpflichtungskredite im Umfang von 67 Millionen Franken für die Jahre 2022-2027.
Gesetzliche Grundlage	Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung vom 17. Juni 2011 (<i>Sportförderungsgesetz</i> , SpoFöG; SR 415.0). Gemäss Art. 5 SpoFöG erarbeitet der Bund ein nationales Sportanlagenkonzept, das der Planung und Koordination von Sportanlagen von nationaler Bedeutung dient und laufend zu aktualisieren ist. Die Ausführungsverordnungen des Bundesrates (SpoFöV, SR 415.01) und des VBS (Verordnung des VBS über Sportförderungsprogramme und -projekte, VSpoFöP, SR 415.011) regeln die Modalitäten.
Sachlicher Geltungsbereich (Art der förderbaren Projekte)	Nach Vorgabe von Art. 43 Abs. 2 der Verordnung über die Förderung von Sport und Bewegung (SpoFöV; SR 415.01) erstellt das BASPO einen Katalog der bestehenden Sportanlagen von nationaler Bedeutung. Sportanlagen, die eine Finanzhilfe aus den NASAK-Krediten erhalten, werden nach deren Abnahme durch den betreffenden Sportverband und das BASPO in den NASAK-Katalog aufgenommen. Das BASPO aktualisiert den Katalog periodisch und publiziert ihn auf seiner Website.

Fördergrundsätze und Kriterien	<p>Projekte, an die eine Finanzhilfe geleistet wird, müssen die zehn Kriterien für die nationale Bedeutung von Sportanlagen erfüllen (gemäss Art. 79 VSpoföP). Zudem müssen sie Kriterien für Finanzhilfen erfüllen (Art. 80 VSpoföP). Finanzhilfen werden gewährt, wenn</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ die betreffende Anlage im NASAK-Katalog aufgeführt ist; ■ der Betrieb der Anlage und insbesondere die Finanzierung des Betriebs, inklusive des laufenden und periodischen Unterhalts durch die Trägerschaft langfristig gesichert ist; ■ die Benützung der Anlage für Sportaktivitäten von nationaler Bedeutung durch Verträge zwischen der Trägerschaft und den betreffenden Sportverbänden und Organisatoren von Sportveranstaltungen langfristig gewährleistet ist; ■ die Finanzierung des Bauvorhabens unter Einrechnung allfälliger Bundesbeiträge gesichert ist. <p>Finanzhilfen an den Bau und die Erweiterung solcher Sportanlagen dürfen maximal 40% der anrechenbaren Kosten betragen.</p> <p>Finanzierungen sind nur möglich für Neuerstellung und Erweiterung. Erneuerungen, Sanierungen oder Anpassungen ohne Substanzerweiterung für den Sport sind nicht beitragsberechtigt. An den Betrieb von Sportanlagen werden keine Beiträge geleistet.</p>
Zielgruppe der Förderung	Antragsberechtigt sind ausschliesslich die nationalen Sportverbände.
Vollzugsebene	Entscheid und Finanzierung durch den Bund, auf Antrag der nationalen Sportverbände

Quelle: Eigene Darstellung

Entwicklung

Die Erarbeitung des NASAK und die Kredite NASAK 1-3 basierten auf dem Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport von 1972. Die gesetzlichen Grundlagen der Sportförderung wurden 2011 totalrevidiert. Seit 1. Oktober 2012 ist das Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung (Sportförderungsgesetz, Spofög; SR 415.0) in Kraft. Gemäss Art. 5 Spofög erarbeitet der Bund ein nationales Sportanlagenkonzept, das der Planung und Koordination von Sportanlagen von nationaler Bedeutung dient und laufend zu aktualisieren ist.

Die Ausführungsverordnungen des Bundesrates (Spoföv, SR 415.01) und des VBS (Verordnung des VBS über Sportförderungsprogramme und -projekte, VSpoföp, SR 415.011) regeln die Modalitäten. Namentlich legen sie die Kriterien für die nationale Bedeutung von Sportanlagen sowie die Kriterien für Finanzhilfen fest.

An der Konzeption und dem Finanzierungsmechanismus wurde im Verlaufe der Zeit (NASAK 1-4) kaum etwas geändert. Auch NASAK 5 dürfte in seiner Grundkonzeption wieder ähnlich sein.

Mit Annahme der Motion Engler wird der Bund aufgefordert, die Sportförderungsverordnung so zu ergänzen, dass künftig nicht nur der Bau, sondern auch der Trainings- und Wettkampfbetrieb auf Sportanlagen von nationaler Bedeutung unterstützt werden kann.¹⁰

Wirkung

¹⁰ Motion Engler Stefan (18.4150). Mitfinanzierung des Trainings- und Wettkampfbetriebs auf Sportanlagen von nationaler Bedeutung.

Der Bericht des Bundesrates zum Postulat Heche attestiert der Infrastrukturförderung im Sport grundsätzlich eine positive Wirkung (Bundesrat, 2019): Die verhältnismässig bescheidenen Bundesbeiträge, mit einem durchschnittlichen Beitragssatz an alle Projekte von knapp 9% erzielten Wirkung, indem sie die Realisierung von Projekten erleichtern, ermöglichen oder sogar initiieren. In vielen Fällen würde die Gewährung eines NASAK-Beitrages dazu führen, dass sich weitere öffentlich-rechtliche und private Partner finanziell engagieren. NASAK-Beiträge wirken auch als Qualitätslabel. Auch der Bericht der EFK kommt zu einem positiven Fazit (EFK, 2017). Die Bundesbeiträge seien aufgrund ihrer Impuls- und Anschubwirkung für die Realisierung vieler Vorhaben entscheidend. Sie ermöglichen dem Bund ausserdem, auf eine gute Qualität und kostengünstige Entwicklung der Projekte hinzuwirken. Schliesslich kann der Bund auch Einfluss auf die Trägerschaften / Verbände nehmen und beispielsweise sicherstellen, dass die Sportanlagen für die betreffende Sportart genutzt werden.

5.5 Kultur

Tabelle 9: Kurzbeschreibung Förderung Kulturobjekte von gesamtschweizerischer Bedeutung

Förderauftrag	Sicherung und Erhalt von Kulturobjekten von gesamtschweizerischer Bedeutung
Art der Finanzhilfe	Programmvereinbarungen mit den Kantonen (Art. 4 NHV) und Gewährung von Finanzhilfen im Einzelfall, wenn die Massnahmen dringlich sind, in besonderem Masse eine komplexe oder spezielle fachliche Beurteilung erfordern oder mit grossem Aufwand verbunden sind (Art. 4a NHV).
Finanz. Volumen	Die Kulturförderbotschaft 2021-2024 sieht im Rahmenkredit Baukultur 84,8 Millionen Franken für Finanzhilfen zur Erhaltung schützenswerter Objekte und zur Durchführung archäologischer Massnahmen vor.
Gesetzliche Grundlage	Natur- und Heimatschutzgesetz NHG Natur- und Heimatschutzverordnung NHV
Sachlicher Geltungsbereich (Art der förderbaren Projekte)	Gestützt auf Art. 13 NHG kann der Bund Heimatschutz und Denkmalpflege unterstützen, indem er den Kantonen auf der Grundlage von Programmvereinbarungen Finanzhilfen für die Erhaltung, den Erwerb, die Pflege, die Erforschung und die Dokumentation von schützenswerten Ortsbildern, geschichtlichen Stätten und Kulturdenkmälern gewährt.

<p>Fördergrundsätze und Kriterien</p>	<p>Die Höhe der Finanzhilfen richtet sich nach der Bedeutung der zu schützenden Objekte und der Wirksamkeit der Massnahmen.</p> <p>Finanzhilfen werden nur gewährt, wenn die Massnahmen wirtschaftlich sind und fachkundig durchgeführt werden.</p> <p>Die angeordneten Schutz- und Unterhaltsmassnahmen bilden öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen (Art. 702 des Zivilgesetzbuches; ZGB42). Sie verpflichten den jeweiligen Grundeigentümer und sind auf Anmeldung des Kantons im Grundbuch anzumerken.</p> <p>Wenn die Kantone Bundesmittel aus der Programmvereinbarung einsetzen oder der Bund ein Projekt in einem Kanton über Finanzhilfen im Einzelfall fördert, muss der kantonale Anteil zumindest gleich hoch angesetzt werden wie der Bundesbeitrag. Dabei werden die Leistungen der öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften (politische Gemeinden, Bürgergemeinden, Korporationen, je nach Statut auch Kirchengemeinden und weitere) zur kantonalen Leistung mitgerechnet.</p>
<p>Vollzugsebene</p>	<p>Verbundaufgabe; Programmvereinbarungen mit Globalbeiträgen an die Kantone und zusätzliche individuelle Unterstützung durch den Bund</p> <p>Die Aufteilung der Mittel an die Kantone erfolgt zu je einem Drittel nach folgenden Kriterien:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grundbeitrag für alle Kantone in gleicher Höhe; - ständige Wohnbevölkerung des Kantons im Verhältnis zur ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz; - landwirtschaftliche Nutzfläche und Siedlungsfläche des Kantons im Verhältnis zur landwirtschaftlichen Nutzfläche und Siedlungsfläche der Schweiz.

Quelle: Eigene Darstellung

Entwicklung

Mit der Einführung des NFA im Jahre 2008 wurde das *Instrument der Programmvereinbarungen* zwischen dem Bund und den Kantonen auch im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege eingeführt. Die früheren Einzelverfügungen für Beiträge des Bundes sind mit der Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) grundsätzlich durch Programmvereinbarungen mit Leistungsaufträgen abgelöst worden. Die Einzelgesuche wurden aber bereits vorher durch die Kantone eingereicht.

Bei der Umstellung auf die Vollzugsaufgabe ab 2008 wurden mit den Kantonen Vereinbarungen getroffen, welche die begünstigten Objekte und den dazugehörigen Betrag explizit genannt hatten. Die getroffene Lösung – Zusicherung eines Gesamtbeitrages in Verbindung mit einer Liste der begünstigten Objekte – stellte aber eine unbefriedigende Mischform dar. Dies wurde in der zweiten Programmperiode korrigiert. Über die global zugesicherten Mittel können die Kantone nun in eigener Kompetenz entscheiden. Zusätzliche objektbezogene Finanzhilfen können dann gewährt werden, wenn die Massnahmen dringlich sind, in besonderem Masse eine komplexe oder spezielle fachliche Beurteilung erfordern oder mit grossem Aufwand verbunden sind.

Wirkung

Eine Evaluation der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege kommt zum Schluss, dass die Konzeption der Fi-

finanzierungsinstrumente mit ihrer Kombination aus globalen Beiträgen über Programmvereinbarungen und Finanzhilfen über Einzelverfügungen insgesamt als zweckmässig zu beurteilen sei (Interface, 2018). Einerseits ermöglichen die Globalbeiträge den Kantonen eine möglichst grosse Gestaltungsfreiheit. Dies trägt insbesondere dem Umstand Rechnung, dass in der Denkmalpflege die Subventionsvergabe stark von den Gesuchten Dritter (Eigentümer/-innen) abhängig ist. Der Steuerungsspielraum des Kantons ist damit bei der Art und dem Zeitpunkt der vorzunehmenden Arbeiten bei Objekten von Dritten begrenzt. Die Einzelverfügungen können aussergewöhnliche finanzielle Belastungen der Kantone bei spezifischen Objekten abfedern. Auch aus Sicht BAK hat sich das System sehr bewährt und wird geschätzt. Die Möglichkeit der Einzelfallunterstützung wird als sehr wirkungsvoll und wichtig eingeschätzt.

Die Evaluation merkt aber auch an, dass eine Steuerung des Bundes über die Programmvereinbarungen höchstens in sehr begrenztem Masse (bspw. über die Vorgabe zur Beachtung der Leitsätze der Denkmalpflege) stattfinden kann (Interface, 2018, S. 28). Über die Pauschalbeiträge werden nur allgemeine Schwerpunkte gesetzt und es werde keine Steuerung gemäss nationaler Prioritäten oder hinsichtlich übergeordneter Themen im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege bewirkt. Weiter liegt es in der Kompetenz des Kantons, und nicht des BAK, zu entscheiden, ob ein Objekt unter Bundesschutz gestellt wird (dadurch, dass der Kanton Mittel aus der Programmvereinbarung erhält).

5.6 Erkenntnisse im Vergleich

Im Hinblick auf die Überlegungen zur künftigen Ausgestaltung der Infrastrukturförderung in der NRP werden im Vergleich über die betrachteten Sektoralpolitiken hinweg folgende Punkte betrachtet:

- Form der Infrastrukturförderung: Werden àfp-Beiträge und/oder Darlehen gesprochen?
- Ausgestaltung der Förderbeiträge: Woran bemisst sich die Höhe der Infrastrukturförderbeiträge?
- Vollzug: Welche Rolle haben Bund und Kantone?

Form der Infrastrukturförderung

In allen vier betrachteten Sektoralpolitiken¹¹ werden àfp-Beiträge zur Infrastrukturförderung eingesetzt. Einzig in der Landwirtschaft gelangen zusätzlich auch rückzahlbare, zinslose Investitionskredite zur Anwendung. Ob àfp-Beiträge oder Investitionskredite eingesetzt werden, ist in der Landwirtschaft abhängig von der Art der Massnahme sowie dem Zonentyp.

Die Evaluation PRE hat gezeigt, dass die höheren Beitragssätze sowie die Möglichkeit von àfp (im Talgebiet) eine Anreizfunktion besitzen (Flury&Giuliani, EBP, 2017). Die mit dem Argument des Zusatzaufwandes gewährten höheren Förderansätze und die Ausweitung der àfp-Beiträge auf das Talgebiet sind aber mit dem Risiko von Mitnahmeeffekten und einer Konkurrenzierung der Mitbewerber verbunden. Um die Kohärenz zu verbessern, soll neu ein einheitlicher, fixer, höherer Beitragssatz für

¹¹ Ohne SGH

Massnahmen, die auch ausserhalb eines PRE nach SVV unterstützt werden können, gelten. Damit soll der Mehraufwand für die Gemeinschaftlichkeit im Rahmen von PRE entschädigt werden. Die Beiträge für PRE werden mit den übrigen Strukturverbesserungsbeiträgen harmonisiert.¹²

Ausgestaltung der Förderbeiträge

Landwirtschaft

Die Sätze für äfp-Beiträge werden differenziert festgelegt. Sie stützen sich auf verschiedene Kriterien:

- nach unterschiedlichen Projekttypen: einzelbetrieblich, gemeinschaftlich, PRE
- nach naturräumlicher Erschwernis (Zonen: Talzone, Hügelzone, Bergzone 1-4)¹³

Die Beitragssätze können für Zusatzleistungen individuell weiter erhöht werden. Auch besteht die Möglichkeit, einen unterschiedlichen Anteil der Projektkosten als beitragsberechtigte Kosten anzurechnen.

Sportanlagen

Die Verordnung des VBS über Sportförderungsprogramme und -projekte legt die Kriterien fest, gemäss denen einer Sportanlage «nationale Bedeutung» zukommt und definiert die Kriterien zur Gewährung von Finanzhilfen. Gleiches gilt für die Festlegung der Beitragssätze des Bundes an einzelne Anlagen. Die Beitragshöhe sowie die Priorisierung von mehreren Beitragsgesuchen richten sich nach folgenden Kriterien

- Umfang der bewilligten Kredite;
- Bedeutung des Projekts für den Schweizer Sport;
- Qualität, Realisierungsreife und Realisierungschancen des Projekts;
- vorgesehene Nutzung für Anlässe von nationaler Bedeutung; und
- ausgelöste Gesamtinvestitionen zugunsten des Sports und weitere Auswirkungen des Entscheides.

In NASAK 4 werden die zu fördernden Infrastrukturanlagen mit wenigen Ausnahmen konkret benannt. Dazu wird pro Anlage individuell ein maximaler NASAK-Beitrag festgelegt. Das Parlament legt mit dem Beschluss fest, welche Mittel für welche Infrastruktur und mit welcher Begründung gesprochen werden. Die Projekte sind in der Planung unterschiedlich weit fortgeschritten. Dies führte in der Vergangenheit dazu, dass Mittel nicht beansprucht wurden, weil vorgesehene Projekte nicht zur Realisierung gelangten.

Trotz der Kriterien besteht bei der Festlegung der jeweiligen Beitragshöhe ein Spielraum. Die NASAK-Beiträge liegen dabei meist zwischen 5% und 25% der anrechenbaren Investitionen. Der durchschnittliche Beitragssatz an alle Projekte betrug knapp 9%. Der Grossteil der Finanzierung erfolgte privatrechtlich sowie durch weitere öffentlich-rechtliche Mittel von Kantonen und Gemeinden (Bundesrat, 2019:7).

Energie

Die maximalen Investitionsbeiträge werden in einer Kombination aus betriebswirtschaftlichen und sachpolitischen Überlegungen festgelegt. Die Herausforderung

¹² Landwirtschaftliches Verordnungspaket 2020

¹³ Siehe BLW: Zonenabhängige Massnahmen 2020

liegt in der Gratwanderung zwischen einer «Überförderung» und dem Erreichen eines erwünschten Zustands, beispielsweise mit der Steigerung der Energieproduktion in bestimmten Anlagentypen.

Die Investitionsbeiträge dürfen die nicht amortisierbaren Mehrkosten nicht überschreiten. Diese ergeben sich aus der Differenz zwischen den kapitalisierten Gesteungskosten für die Elektrizitätsproduktion und dem erzielbaren kapitalisierten Marktpreis. Sie werden nach einer vom Bundesamt für Energie bereitgestellten Methode berechnet. Die Berechnungsmethode wurde klar und allgemeingültig formuliert, um Transparenz zu schaffen und eine Gleichbehandlung zu gewährleisten.

Kultur

Die Investitionsbeiträge werden je Objekt individuell festgelegt. Die Maximalsätze sind abhängig von der Bedeutung eines Objektes. Gemäss Art. 5 NHV richtet sich die Höhe der Finanzhilfen nach den folgenden Kriterien:

- der nationalen, regionalen oder lokalen Bedeutung der zu schützenden Objekte;
- dem Umfang, der Qualität und der Komplexität der Massnahmen;
- dem Grad der Gefährdung der zu schützenden Objekte;
- der Qualität der Leistungserbringung.

In den Bereichen Denkmalpflege, Archäologie, Ortsbildschutz und Schutz der historischen Verkehrswege können die Finanzhilfen auch mittels folgender Höchstbeiträge in Prozenten an die beitragsberechtigten Aufwendungen festgelegt werden:

- 25 Prozent für Objekte von nationaler Bedeutung
- 20 Prozent für Objekte von regionaler Bedeutung
- 15 Prozent für Objekte von lokaler Bedeutung

Ausnahmsweise kann der Prozentsatz nach Absatz 3 bis auf höchstens 45 Prozent erhöht werden, wenn nachgewiesen wird, dass die unerlässlichen Massnahmen andernfalls nicht finanziert werden können.

5.7 Hinweise für die NRP-Investitionsförderung

Für die NRP-Praxis ergeben sich aus der Betrachtung der Infrastrukturförderung in den Sektoralpolitiken die folgenden Schlussfolgerungen:

- àfp-Beiträge werden in verschiedenen Sektoralpolitiken des Bundes zur Unterstützung von Infrastrukturinvestitionen verwendet. Die einzelnen Sektoralpolitiken wenden àfp-Beiträge im Sinne einer wirkungsvollen Steuerung differenziert an (Förderziele, unterschiedliche Beitragshöhe, Förderkriterien). Für die NRP stellt sich deshalb nicht nur die Frage, ob àfp-Beiträge einzusetzen sind, sondern insbesondere auch wie diese ausgestaltet sein sollen.
- Eine differenzierte Steuerung in den Sektoralpolitiken erfolgt aus zwei Überlegungen: Im Hinblick auf die Effektivität und die Effizienz des Mitteleinsatzes. Für die NRP gilt es deshalb zu klären, welche Projektkategorien mit àfp-Beiträgen wirkungsvoller gefördert werden können. Hinsichtlich Effizienz ist die Frage relevant, mit welchen Förderansätzen die «richtigen» Projekte erreicht werden können und gleichzeitig Mitnahmeeffekte, Fehlanreize oder eine Wettbewerbsverzerrung vermieden wird.

- Es besteht ein Trade-off zwischen der Differenzierung und der Handhabbarkeit bzw. Verständlichkeit des Finanzierungssystems. Um unterschiedlichen Situationen gerecht zu werden, haben die Systeme die Tendenz sich immer weiter auszudifferenzieren. Auch machen veränderte Zielsetzungen und/oder neue Umstände und Entwicklungen eine (laufende) Anpassung der Finanzierungsmechanismen notwendig. Für die NRP gilt es, dass richtige Mass zu finden: So viel Differenzierung wie nötig, so wenig wie möglich. Zudem ist auch eine regelmässige Überprüfung notwendig, um die Wirkung der Infrastrukturförderung zu erkennen und notwendige Anpassungen vornehmen zu können.
- Der Bund ist in allen betrachteten Sektoralpolitiken allein- bzw. mitverantwortlich für Finanzierung und Umsetzung. Wird mit der Einführung von äfp-Beiträgen durch den Bund in der NRP-Investitionsförderung auch eine weitere Differenzierung der Förderung angestrebt, ist zu prüfen, wie eine wirkungsvolle Steuerung durch Bund und Kantone sichergestellt werden könnte.
- Die Möglichkeit zur ergänzenden Beherbergungsförderung durch die NRP ist noch zu wenig bekannt. Dieses Angebot könnte vermehrt genutzt werden, um einen allfälligen Bedarf nach Infrastrukturen für Events, Kultur und Sport in den touristischen Destinationen zu decken. Die Förderung der SGH erfolgt ausschliesslich in Form von Darlehen. Es wird festgestellt, dass im Kanton Graubünden, der den NRP-Äquivalenzbeitrag in Form von äfp erbringt, das Angebot bisher am häufigsten genutzt wird. Äfp-Beiträge für den NRP-Teil können die Realisierungschancen erheblich erhöhen, so dass auch Bundesbeiträge in Form von äfp in Betracht gezogen werden sollten.

6. Finanzielle Aspekte der NRP-Investitionsförderung

6.1 Quantifizierung des Zinsvorteils

Der Nutzen eines zinslosen bzw. zinsvergünstigen Darlehens ergibt sich aus einem Vergleich mit den Finanzierungskosten einer «normalen» Fremdfinanzierung bzw. eines Bankkredits. Die Verzinsung eines Bankkredits entspricht vereinfacht der Summe eines Basis- bzw. Refinanzierungszinssatzes zuzüglich der sogenannten Aktivmarge. Die Aktivmarge entspricht der Differenz von Kreditzinssatz und Refinanzierungszinssatz und deckt somit die Komponenten Betriebskosten, Eigenmittelkosten (der Bank), Risikokosten und Gewinnmarge ab.¹⁴ Für Kredite mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr dient der sogenannte Swapsatz (CHF) als Refinanzierungssatz. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Swapsätze mit Laufzeiten von 7 Jahren, 15 Jahren und 20 Jahren.

Abbildung 1: Swapsätze (CHF) mit unterschiedlichen Laufzeiten



Quelle: Bloomberg

Die Swapsätze bilden die Basis für die vorliegende Analyse. Jedem Projekt bzw. jedem Darlehen wird der der jeweiligen Laufzeit entsprechende Swapsatz zugeordnet. Ab einer Laufzeit von mehr als 10 Jahren bestehen teilweise grössere Datenlücken bei den Swapsätzen. Längere Laufzeiten von mehr als 10 Jahren werden daher auf 10, 15, oder 20 Jahre gerundet und dem entsprechenden Swapsatz zugeordnet. Für Projekte mit einer längeren Laufzeit als 20 Jahren wird in jedem Fall der 20-Jahres-Swapsatz eingesetzt. Basis der Berechnungen bilden monatliche Werte der Swapsätze. Zum Swapsatz wird die Aktivmarge (nachfolgend der Einfachheit halber als Zinsmarge oder Marge bezeichnet) hinzugerechnet.

¹⁴ Vgl. Lütolf et. al. (2018), Handbuch Finanzmanagement, NZZ Libro, Seite 503.

Die Auswertungen erfolgen in den folgenden Kategorien:¹⁵

- Bergbahnunternehmen (108 Darlehen)
- Gemeinden und gemeindenahe Institutionen (169 Darlehen)
- Beherbergungsunternehmen (45 Darlehen)
- Innovationen und industrielle Aktivitäten (24 Darlehen)
- Bildungsinstitutionen (13 Darlehen)
- Sonstige Unternehmen (45 Darlehen)

Tabelle 10: Aufteilung NRP-Bundesfinanzierungen auf Projektträgerkategorien¹⁶

Kategorie	Anzahl Projekte	Anteil in %	Bundesdarlehen in Mio. CHF	Anteil in %	Zinsvorteil p.a. (nicht diskontiert) in Mio. CHF	Anteil in %
Bergbahnen	108	27%	210	51%	2.6	56%
Gemeinden & gemeindenahe Instit.	169	42%	92	22%	0.8	17%
Beherbergung	45	11%	37	9%	0.5	10%
Industrie & Innovationscenter	24	6%	41	10%	0.3	7%
Bildungsinstitutionen	13	3%	12	3%	0.1	2%
Sonstige	45	11%	25	6%	0.3	7%
Total	404	100%	415	100%	4.6	100%

Von den 404 Darlehen sind deren 385 (95%) zinslos. Die übrigen Darlehen tragen Zinssätze zwischen 0.2% und 0.8%. Die zinstragenden Darlehen wurden in vier Fällen in den Jahren 2015 und 2016 vergeben. Die übrigen zinstragenden Darlehen wurden in den Jahren 2008 bis 2011 vergeben. Es gilt dabei zu berücksichtigen, dass in der Mehrheit der Fälle nur für das erste bzw. die ersten beiden Jahre eine Zinszahlung eingefordert wurde. Danach wurde auf die Erhebung einer Zinszahlung verzichtet. Oder in anderen Worten: Aus den zinstragenden Darlehen wurden zinslose Darlehen. Diese Darlehen werden in den nachfolgenden Auswertungen als zinslos behandelt.

Bergbahnunternehmen

Von den verfügbaren 404 Darlehenspositionen sind deren 108 an Bergbahnunternehmen vergeben. Dies entspricht einem Anteil von 27%. Die an Bergbahnunternehmen gesprochenen Bundesdarlehen sind von überproportionaler Grösse. Ihr Anteil am gesamten Volumen aller Darlehenspositionen beträgt 51%.

Das Institut für Finanzdienstleistungen Zug IFZ der Hochschule Luzern hat per Ende 2016, 2013 und 2008 im Rahmen einer Umfrage Kreditpositionen von Schweizer Bergbahnunternehmen erhoben und analysiert. An der letzten Studie im Jahr 2016 haben 66 Unternehmen mit einem gesamten Kreditvolumen von CHF 643 Mio., verteilt auf 444 Kreditpositionen, teilgenommen.¹⁷ Die Zinsmargen auf festverzinslichen Kreditpositionen variieren in einer Bandbreite von 26 Bp (Basispunkte) bis 324 Bp.

¹⁵ Die Kategorisierung erfolgt im Hinblick auf den Projektträger als Schuldner. Gemeinden und gemeindenahe Institutionen bilden beispielsweise eine Gruppe von Projektträgern bzw. Schuldnern. Selbstverständlich gibt es bezüglich ihrer Bonität Unterschiede, doch sie bilden eine ähnliche Gruppe von Schuldnern.

¹⁶ Der Zinsvorteil bezieht sich nur auf die vom Bund vergebenen Darlehen. Einige Fälle bzw. Projekte mussten aufgrund fehlender Angaben (z.B. Laufzeit) von dieser Analyse ausgeschlossen werden. Die totale Anzahl Projekte beträgt daher «nur» 404 und ist somit geringer als in der in Kapitel 4.1 aufgezeigten Kategorisierung (469 Projekte).

¹⁷ Luca Bumann (2017), Studie zur Bergbahnfinanzierung per Ende 2016, unveröffentlichte Bachelorarbeit, Hochschule Luzern.

Die Hälfte der Werte liegt zwischen 118 bis 200 Bp (Differenz 3. – 1. Quartil). Grundsätzlich gilt: Je schlechter die Bonität des Kreditnehmers, umso höher die Marge.

Es ist davon auszugehen, dass das durchschnittliche Teilnehmerfeld der IFZ-Finanzierungsstudie im Vergleich zu Bergbahnunternehmen, welche NRP-Darlehen beanspruchen, eine bessere Bonität aufweist. Die Bergbahnunternehmen werden in drei Kategorien eingeteilt: Renditeunternehmen, Selbsterhaltungsunternehmen und Zuschussunternehmen. Renditeunternehmen können Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen (weitgehend) selbständig aus eigener Kraft finanzieren. Selbsterhaltungsunternehmen können Ersatzinvestitionen unter Inanspruchnahme einer nachhaltig tragbaren Verschuldung zumindest teilweise selbst finanzieren. Für grössere Projekte müssen Aktienkapitalerhöhungen durchgeführt werden. Zuschussunternehmen sind regelmässig auf Finanzierungen mit à-fonds-perdu-Charakter (von Aktionären oder der öffentlichen Hand) angewiesen.

Für einen Teil der Bergbahnen kann zur Einschätzung auf Daten aus der IFZ-Bergbahnfinanzdatenbank zurückgegriffen werden. Bergbahnen ohne vorliegendes Zahlenmaterial werden nach bestem Wissen und Gewissen auf die drei Kategorien verteilt. Im Zweifelsfall erfolgt eine Zuteilung auf die «bessere» Kategorie, was dazu führen kann, dass die Gruppe der Selbsterhaltungsunternehmen zu Lasten der Zuschussunternehmen etwas zu gross ausfällt.

Jeder der drei Kategorien wird eine Zinsmarge zugeordnet. Basis dazu bildet die IFZ-Bergbahnfinanzierungsstudie 2016. Die Renditebahnen erhalten eine Marge von 72 Bp (Mittelwert von Minimum und 1. Quartil), die Selbsterhaltungsunternehmen eine Marge von 165 Bp (Median) und die Zuschussunternehmen eine Marge von 262 Bp (Mittelwert von 3. Quartil und Maximum). Im Vergleich zu den Studien von 2008 und 2013 ist die durchschnittliche Marge leicht gestiegen. Der Anteil Unternehmen mit reduzierter Marge ist jedoch ähnlich gross wie der Anteil der Unternehmen mit erhöhter Marge. Aus diesem Grund werden über die gesamte Periode von 2008 bis 2020 identische Margen verwendet.

Im Vergleich zu den in der IFZ-Finanzierungsstudie analysierten Kreditpositionen sind die NRP-Finanzierungen von teilweise deutlich längerer Laufzeit. Die durchschnittliche Laufzeit der an Bergbahnunternehmen vergebenen NRP-Darlehen beträgt 16 Jahre. Demgegenüber stehen Bankkredite mit typischerweise kürzeren Laufzeiten als 10 Jahre. Generell ist zu beobachten, dass die Zinsmarge mit zunehmender Laufzeit der Finanzierung abnimmt.¹⁸ Aus diesem Grund wird für Kredite ab 12 Jahren Laufzeit ein Abschlag auf die Marge von 15 Bp bzw. bei Laufzeiten über 18 Jahren sogar von 30 Bp gemacht. In 37 Fällen liegt der der Laufzeit entsprechende Swapsatz im negativen Bereich. In diesem Fall geht der negative Swapsatz mit einem Wert von null Prozent in die Analyse ein. Damit wird der Praxis Rechnung getragen, dass die Banken ebenfalls mit einem Nullwert als Basis kalkulieren und die Negativzinsen nicht an die Kunden weitergeben.

Bergbahnunternehmen haben vom Bund NRP-Darlehen von insgesamt knapp CHF 210 Millionen erhalten (Tabelle 10). Die Kantone haben insgesamt CHF 91.4 Mio. Darlehen an Bergbahnunternehmen vergeben. Hinzu kommen Äquivalenzleistungen der Kantone in Form von äfp-Beiträgen von CHF 48.8 Mio. Bei dieser Zahl ist unbedingt zu berücksichtigen, dass die Kantone teilweise (substanziell) mehr als die vom Bund vorgeschriebenen äfp-Beiträge sprechen. Insgesamt sind CHF 350 Mio. an die Bergbahnunternehmen geflossen. Hätten alle Kantone ihren Beitrag in Form

¹⁸ Christoph Lengwiler & Philippe Frey (2020), Finanzierung von mittelgrossen Gemeinden 2019. Erhebung bei 238 Gemeinden mit 4000 bis 30'000 Einwohnern in der Deutsch- und Westschweiz per 31.12.2019. Kostenfrei veröffentlicht wurde nur das Management Summary der Studie.

eines Darlehens geleistet, wäre die Förderwirkung um ca. CHF 70 Mio. höher ausgefallen. Inwieweit sich die Förderwirkung von Darlehen und äfp-Beiträgen unterscheidet, wird in den Abschnitten 6.4 und 6.5 aufgezeigt. In der Analyse ist wie bereits erwähnt berücksichtigt, dass die Kantone teilweise höhere äfp-Beträge als vom Bund im Minimum vorgesehen sprechen. Gegenüber den Darlehen haben äfp-Beiträge den Vorteil, dass die Bergbahnunternehmen nun CHF 70 Mio. weniger Schuldendienst leisten müssen.

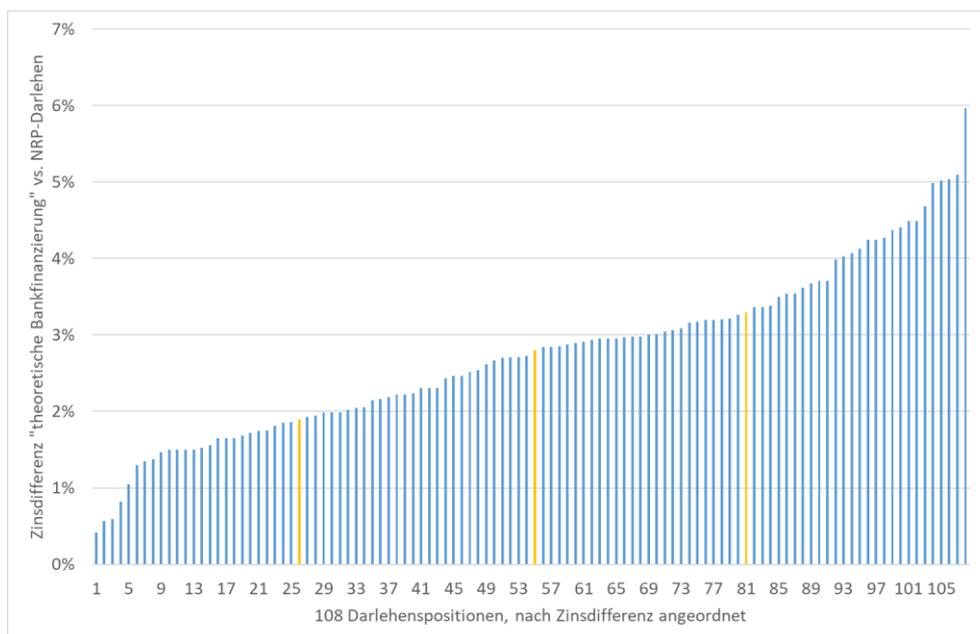
Die Bundesdarlehen führen bei den Bergbahnunternehmen insgesamt zu einer jährlichen durchschnittlichen Zinersparnis von CHF 2.6 Mio.¹⁹ Hinzu kommt eine Zinersparnis von rund CHF 1.3 Mio. der kantonalen Darlehen, so dass die Bergbahnunternehmen gesamthaft dank der NRP-Darlehen durchschnittlich jährlich CHF 3.9 Mio. an Zinsen einsparen. Hätten die Bergbahnunternehmen statt NRP-Darlehen «normale» Bankdarlehen aufgenommen, hätten sie dafür CHF 3.9 Mio. jährliche Zinsen bezahlen müssen. Dies unter der Voraussetzung, dass sie die Finanzierungen überhaupt bekommen hätten. Der gesamte Zinsvorteil aller Bundesdarlehen an Bergbahnunternehmen (Barwert) beträgt rund CHF 40 Mio.

Tabelle 11: NRP-Finanzierungen Bergbahnunternehmen

<i>in CHF</i> Finanzierungen	Bund (Darlehen)	Kanton (Darlehen oder äfp)	Total
Äquivalenzleistung Kt. als Darlehen	91'381'018	91'381'018	182'762'036
Äquivalenzleistung Kt. als äfp-Beitrag	118'394'422	48'836'822	167'231'244
Total	209'775'440	140'217'840	349'993'280
Ø Zinsvorteil p.a. (nicht diskontiert)			
Äquivalenzleistung Kt. als Darlehen	1'267'995	1'267'995	2'535'991
Äquivalenzleistung Kt. als äfp-Beitrag	1'323'265	-	1'323'265
Total	2'591'261	1'267'995	3'859'256

Im Durchschnitt sind die 108 NRP-Darlehen an Bergbahnunternehmen mit einer Zinsdifferenz bzw. einem durchschnittlichen Zinsvorteil von 2.8% verbunden. Dies bedeutet, dass eine «theoretische Bankfinanzierung» mit gleicher Laufzeit im Durchschnitt 280 Basispunkte bzw. 2.8 Prozentpunkte teurer als das NRP-Darlehen gewesen wäre. Abbildung 2 zeigt die Zinsdifferenzen der 108 Bergbahndarlehenspositionen der Grösse nach geordnet.

¹⁹ Es handelt sich um einen Durchschnittswert. Im ersten Laufzeitenjahr ist die Zinersparnis am grössten. Anschliessend sinkt die Zinersparnis mit zunehmender Amortisation des Darlehens.

Abbildung 2: Zinsdifferenz der NRP-Darlehen an Bergbahnunternehmen²⁰

Die Höhe der Zinsdifferenz ist einerseits vom Swapsatz und damit vom Zeitpunkt der Darlehensgewährung abhängig. Andererseits spielt auch die Höhe der Zinsmarge bzw. die Zuteilung der Bergbahnunternehmen in die Kategorien Zuschuss-, Selbsterhaltungs- und Renditeunternehmen eine wichtige Rolle. Die Zahlen in Tabelle 12 zeigen, dass die durchschnittliche Zinsdifferenz über die Jahre deutlich zurückgegangen ist. Für das Jahr 2020 macht der Barwert des Zinsvorteils sämtlicher Zinszahlungen über die Projektlaufzeit einen Anteil von 10% am gesamten Bundesdarlehensvolumen aus. Dies bedeutet beispielsweise, dass mit der Vergabe eines NRP-Darlehens von einer Million ein Zinsvorteil von 100'000 resultiert. Im Jahr 2008 und 2009 lag der Anteil noch über 30%. Da die Margen über die Periode 2008 bis 2020 «relativ» konstant blieben, ist der abnehmende Zinsvorteil auf die Entwicklung des allgemeinen Zinsniveaus zurückzuführen.

²⁰ Das erste Quartil (1.9%), der Median (2.8%) sowie das dritte Quartil (3.3%) sind in der Abbildung orange eingefärbt.

Tabelle 12: Zinsdifferenz und Anteil Barwert Zinsvorteil am Bundesdarlehensvolumen (Bergbahnunternehmen)²¹

Jahr	Anzahl Fälle	Zinsdifferenz Median	Zinsdifferenz Mittelwert			Barwert Zinsvorteil / Bundesdarlehensvolumen
			alle	nur Selbsterhaltungsunternehmen	nur Zuschussunternehmen	
2020	7	1.5%	1.2%	1.5%		10.0%
2019	5	1.5%	1.4%	1.5%		12.4%
2018	13	2.2%	2.3%	2.2%	3.21%	18.1%
2017	10	2.0%	2.2%	1.9%	2.98%	18.6%
2016	11	1.9%	2.1%	1.6%	2.57%	18.0%
2015	7	2.2%	2.4%	1.9%	3.05%	18.2%
2014	7	3.2%	3.0%	3.0%		18.7%
2013	7	3.0%	2.9%	3.1%		19.9%
2012	11	2.8%	3.0%	2.7%	3.70%	23.3%
2011	9	3.0%	3.1%	3.2%		22.5%
2010	11	3.5%	3.7%	3.6%	4.76%	19.5%
2009	6	4.4%	4.5%	4.4%		32.3%
2008	4	5.0%	5.1%	4.8%		30.7%

Gemeinden und gemeindenahe Institutionen

Gemeinden bzw. gemeindenahe Institutionen bilden mit 42% bzw. 169 Positionen den höchsten Anteil an den Bundesdarlehen. Ihr Anteil am Volumen beträgt allerdings nur 22%. Somit zeigt sich, dass die an Gemeinden und gemeindenahe Institutionen vergebenen Darlehen von unterdurchschnittlicher Grösse sind.

Für die Zinsmargen von Gemeinden und gemeindenahen Institutionen dient die IFZ-Gemeindefinanzierungsstudie aus dem Jahr 2019 als Basis.²² Von den 238 an der Studie teilnehmenden Gemeinden sind allerdings nur wenige aus den Bergkantonen. Aus den Kantonen Wallis und Graubünden haben beispielsweise fünf bzw. drei Gemeinden teilgenommen.²³ Die durchschnittliche Laufzeit der in der IFZ-Studie ausgewerteten Gemeindefinanzierungen beträgt 8.4 Jahre. «Nur» 22% der Finanzierungen haben eine Laufzeit von 10 Jahren oder mehr. Die an Gemeinden oder gemeindenahe Institutionen vergebenen NRP-Bundesdarlehen haben hingegen eine durchschnittliche Laufzeit von 16 Jahren. In einem Viertel der Fälle liegt die Laufzeit unter 14 Jahren.

Berggemeinden weisen tendenziell eher ein unterdurchschnittliches Rating und damit eine überdurchschnittlich hohe Zinsmarge auf. In der IFZ-Studie (2019) liegt das Dritte Quartil bei 37 Basispunkten. Zwei Ausreisser liegen über 100 Basispunkten. Rund 10% der Werte liegen über 50 Basispunkten. Für einzelne Gemeinden liegen keine Ratings vor. Aus diesem Grund wird mit einer pauschalen Zinsmarge, welche dem Durchschnitt des dritten Quartilswerts (37 Basispunkte) und dem neunten Dezilswert (50 Basispunkte) entspricht,²⁴ gerechnet. Dieser Wert beträgt 44 Basispunkte und liegt 57% über dem Durchschnittswert.

²¹ Für die Kategorien Selbsterhaltungsunternehmen, Zuschussunternehmen und Renditeunternehmen ist nur ein Wert aufgeführt, wenn im entsprechenden Jahr mindestens drei Darlehenspositionen enthalten sind.

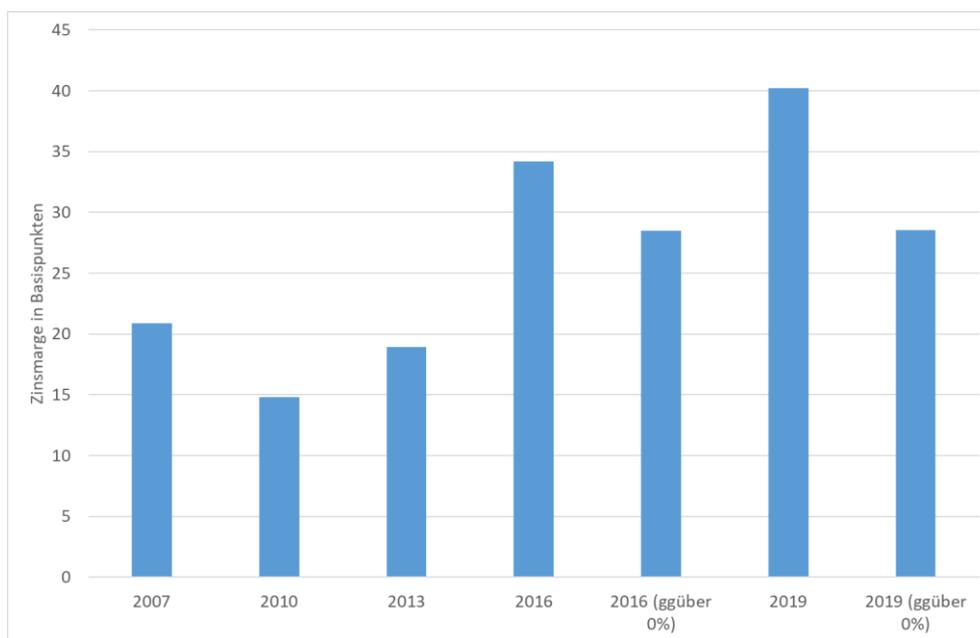
²² Christoph Lengwiler & Philippe Frey (2020), Finanzierung von mittelgrossen Gemeinden 2019. Erhebung bei 238 Gemeinden mit 4000 bis 30'000 Einwohnern in der Deutsch- und Westschweiz per 31.12.2019. Kostenfrei veröffentlicht wurde nur das Management Summary der Studie.

²³ Die geringe Anzahl hängt teilweise auch daran, dass eine Mindestgrösse der Gemeinden vorausgesetzt wurde.

²⁴ Die Marge wird im Falle eines negativen Swapsatzes auf null Prozent als Basis gerechnet.

Abbildung 3 zeigt, wie sich die Zinsmargen über die letzten Jahre entwickelt haben. Es zeigt sich, dass die Zinsmargen in den Jahren 2007, 2010 und 2013 deutlich tiefer lagen als 2016 bzw. 2019. Für die folgende Auswertung wird mit zwei unterschiedlichen Zinsmargen gerechnet. Ein Wert für die Periode 2008 bis 2014 und ein Wert für die Periode 2015 bis 2019. Für 2015 bis 2019 wird eine Zinsmarge von 44 Basispunkten verwendet, für die Jahre 2008 bis 2014 ein Wert von 29 Basispunkten. Dieser Wert entspricht dem Durchschnitt der Auswertungen 2007, 2010 und 2013 zusätzlich einem Zuschlag von 57%, um eine Indikation für den Mittelwert von drittem Quartilswert und neuntem Dezilswert zu erhalten. Wie bei den Bergbahnfinanzierungen wird ein Margenabschlag für lange Laufzeiten gemacht. Ab 12 Jahren Laufzeiten erfolgt ein Abschlag auf die Marge von 5 Bp bzw. bei Laufzeiten über 18 Jahren sogar von 10 Bp.

Abbildung 3: Entwicklung der Zinsmarge auf Gemeindefinanzierungen²⁵



Gemeinden und gemeindenahe Institutionen haben vom Bund Darlehen von rund CHF 92 Millionen erhalten (Tabelle 13). Die Kantone haben insgesamt CHF 45 Mio. Darlehen an Gemeinden und gemeindenahe Institutionen vergeben. Hinzu kommen Äquivalenzleistungen der Kantone in Form von äfp-Beiträgen von CHF 18 Mio. Bei dieser Zahl ist unbedingt zu berücksichtigen, dass die Kantone teilweise mehr als die vom Bund vorgeschriebenen äfp-Beiträge sprechen. Insgesamt sind CHF 155 Mio. an Gemeinden und gemeindenahe Institutionen geflossen. Hätten alle Kantone ihren Beitrag in Form eines Darlehens geleistet, wäre die Förderwirkung um ca. CHF 28 Mio. höher ausgefallen. In dieser Zahl ist wie bereits erwähnt berücksichtigt, dass die Kantone teilweise höhere äfp-Beträge als gefordert sprechen. Gegenüber den Darlehen haben äfp-Beiträge den Vorteil, dass nun CHF 28 Mio. weniger Schuldendienst geleistet werden muss.

Die Bundesdarlehen führen bei den Gemeinden und gemeindenahen Institutionen insgesamt zu einer jährlichen durchschnittlichen Zinersparnis von CHF 0.8 Mio.²⁶

²⁵ IFZ Studien von Christoph Lengwiler und diversen Co-Autoren. Für die Jahre 2019 und 2016 wurden zwei unterschiedliche Zinsmargen gerechnet. Einerseits auf den für die meisten Laufzeiten jeweils negativen Swapsatz, andererseits auf null Prozent.

²⁶ Es handelt sich um einen Durchschnittswert. Im ersten Laufzeitenjahr ist die Zinersparnis am grössten. Anschliessend sinkt die Zinersparnis mit zunehmender Amortisation des Darlehens.

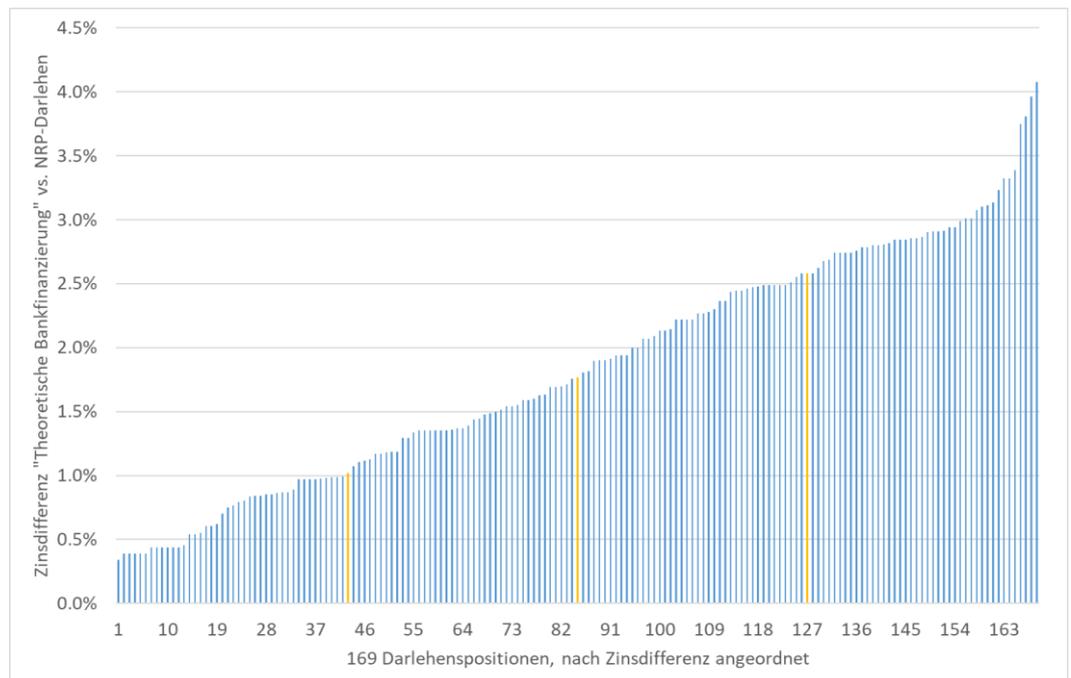
Hinzu kommt eine Zinersparnis von rund CHF 0.5 Mio. der kantonalen Darlehen, so dass dank der NRP-Darlehen durchschnittlich CHF 1.3 Mio. an Zinersparnis resultieren. Hätten die Gemeinden und gemeindenahen Institutionen statt NRP-Darlehen «normale» Bankdarlehen aufgenommen, hätten sie dafür CHF 1.3 Mio. jährliche Zinsen bezahlen müssen. Dies unter der Voraussetzung, dass sie die Finanzierungen überhaupt bekommen hätten. Der gesamte Zinsvorteil aller Bundesdarlehen an Gemeinden und gemeindenahen Institutionen (Barwert) beträgt rund CHF 13.4 Mio.

Tabelle 13: NRP-Finanzierungen Gemeinden und gemeindenahen Institutionen

<i>in CHF</i>	Bund (Darlehen)	Kanton (Darlehen)	Total
Finanzierungen			
Äquivalenzleistung Kt. als Darlehen	45'009'787	45'009'787	90'019'574
Äquivalenzleistung Kt. als äfp-Beitrag	46'765'326	18'238'033	65'003'359
Total	91'775'113	63'247'820	155'022'933
Ø Zinsvorteil p.a. (nicht diskontiert)			
Äquivalenzleistung Kt. als Darlehen	506'355	506'355	1'012'710
Äquivalenzleistung Kt. als äfp-Beitrag	302'718	-	302'718
Total	809'073	506'355	1'315'428

Im Durchschnitt sind die 169 NRP-Darlehen an Gemeinden und gemeindenahen Institutionen mit einer Zinsdifferenz bzw. einem durchschnittlichen Zinsvorteil von 1.83% verbunden. Dies bedeutet, dass eine «theoretische Bankfinanzierung» mit gleicher Laufzeit im Durchschnitt 183 Basispunkte bzw. 1.83% Prozentpunkte teurer als das NRP-Darlehen gewesen wäre. Abbildung 4 zeigt die Zinsdifferenzen der 169 Darlehenspositionen der Grösse nach geordnet.

Abbildung 4: Zinsdifferenz der NRP-Darlehen an Gemeinden und gemeindenahen Institutionen²⁷



²⁷ Das erste Quartil (1.02%), der Median (1.77%) sowie das dritte Quartil (2.58%) sind in der Abbildung orange eingefärbt.

Die Zahlen in Tabelle 14 zeigen, dass die durchschnittliche Zinsdifferenz über die Jahre deutlich zurückgegangen ist. Für das Jahr 2020 macht der Barwert des Zinsvorteils sämtlicher Zinszahlungen über die Projektlaufzeit einen Anteil von 3.3% am gesamten Bundesdarlehensvolumen aus. Dies bedeutet beispielsweise, dass mit der Vergabe eines NRP-Darlehens von einer Mio. CHF ein Zinsvorteil von CHF 33'000 resultiert. Im Jahr 2008 und 2009 lag der Anteil noch über 20%. Da die Margen über die Periode 2008 bis 2020 «relativ» konstant blieben, ist der abnehmende Zinsvorteil auf die Entwicklung des allgemeinen Zinsniveaus zurückzuführen.

Tabelle 14: Zinsdifferenz und Anteil Barwert Zinsvorteil an Bundesdarlehensvolumen (Gemeinden und gemeindenahen Institutionen)

Jahr	Anzahl Fälle	Zinsdifferenz Median	Zinsdifferenz Mittelwert	Barwert Zinsvorteil / Bundesdarlehensvolumen
2020	4	0.4%	0.4%	3.3%
2019	7	0.4%	0.7%	5.4%
2018	7	1.2%	1.2%	12.2%
2017	12	0.9%	0.9%	8.5%
2016	8	0.5%	0.6%	5.8%
2015	11	0.8%	0.8%	7.5%
2014	15	1.4%	1.5%	14.9%
2013	10	2.0%	1.9%	15.6%
2012	18	1.5%	1.5%	11.3%
2011	16	2.7%	2.42%	21.4%
2010	36	2.5%	2.5%	19.5%
2009	19	3.0%	2.9%	21.3%
2008	6	3.8%	3.6%	25.5%

Quelle: Eigene Darstellung

Beherbergungsunternehmen

Von den verfügbaren 404 Darlehenspositionen sind 45 an Unternehmen aus den Branchen *Beherbergung, Gastronomie und Spa* vergeben (11%). Der Schwerpunkt der Darlehensnehmer stammt aus der Beherbergung. Hinter einigen der Spa-Projekte stehen auch Beherbergungsunternehmen. Daher werden die Spa-Projekte der Kategorie der Beherbergungsunternehmen zugeteilt. Es ist zu berücksichtigen, dass Spa-Projekte mit „öffentlichem Charakter“ in der Kategorie Gemeinden und gemeindenahen Institutionen enthalten sind. Die an die Kategorie Beherbergung vergebenen Bundesdarlehensvolumen weisen einen Anteil von 9% an den gesamthaft vergebenen Darlehen auf. Somit haben die Darlehen ein leicht unterdurchschnittliches Volumen.

Für Beherbergungsunternehmen liegen keine detaillierten Analysen der Finanzierungskosten vor. Im Rahmen der SECO-Studie „Alternativen zu Bankfinanzierungen für touristische Unternehmen – Vertiefungsarbeiten im Rahmen der Auslegeordnung Investitionsförderung“ wurden mit Bankvertretern Expertengespräche über die Finanzierungskosten touristischer Unternehmen geführt. Die Hotellerie hat gegenüber den Seilbahnunternehmen den Vorteil, dass ihre Infrastruktur als Sicherheit deutlich werthaltiger ist. Die Seilbahnanlagen können im Falle eines Konkurses praktisch nicht verwertet werden. Es handelt sich daher bei Seilbahnfinanzierungen de facto um Blankokredite. Aufgrund ihres „Service Public“ Charakters und der den Bergbahnen nachgesagten „Systemrelevanz“ dürfte hingegen die Ausfallwahrscheinlichkeit der Seilbahnunternehmen im Allgemeinen etwas tiefer liegen als für die Mehrheit der Beherbergungsunternehmen. Aus diesem Grund wird für die Kategorie „Beherbergung“ die Zinsmarge der Bergbahn-Selbsterhaltungsunternehmen verwendet.

Beherbergungsunternehmen haben vom Bund NRP-Darlehen von insgesamt knapp CHF 36.7 Millionen erhalten (Tabelle 15). Die Kantone haben insgesamt CHF 19.3 Mio. Darlehen an Beherbergungsunternehmen vergeben. Hinzu kommen Äquivalenzleistungen der Kantone in Form von àfp-Beiträgen von CHF 3.2 Mio. Insgesamt sind CHF 59.2 Mio. an Beherbergungsunternehmen geflossen. Hätten alle Kantone ihren Beitrag in Form eines Darlehens geleistet, wäre die Förderwirkung um ca. CHF 14 Mio. höher ausgefallen. Gegenüber den Darlehen haben àfp-Beiträge den Vorteil, dass die Beherbergungsunternehmen nun CHF 14 Mio. weniger Schuldendienst leisten müssen.

Die Bundesdarlehen führen bei den Beherbergungsunternehmen insgesamt zu einer jährlichen durchschnittlichen Zinsersparnis von CHF 487'000.²⁸ Hinzu kommt eine Zinsersparnis von rund CHF 317'000 der kantonalen Darlehen, so dass die Beherbergungsunternehmen gesamthaft dank der NRP-Darlehen durchschnittlich CHF 805'000 an Zinsen einsparen. Hätten die Beherbergungsunternehmen statt NRP-Darlehen «normale» Bankdarlehen aufgenommen, hätten sie dafür CHF 805'000 jährliche Zinsen bezahlen müssen. Dies unter der Voraussetzung, dass sie die Finanzierungen überhaupt bekommen hätten. Der gesamte Zinsvorteil aller Bundesdarlehen an Beherbergungsunternehmen (Barwert) beträgt rund CHF 6 Mio.

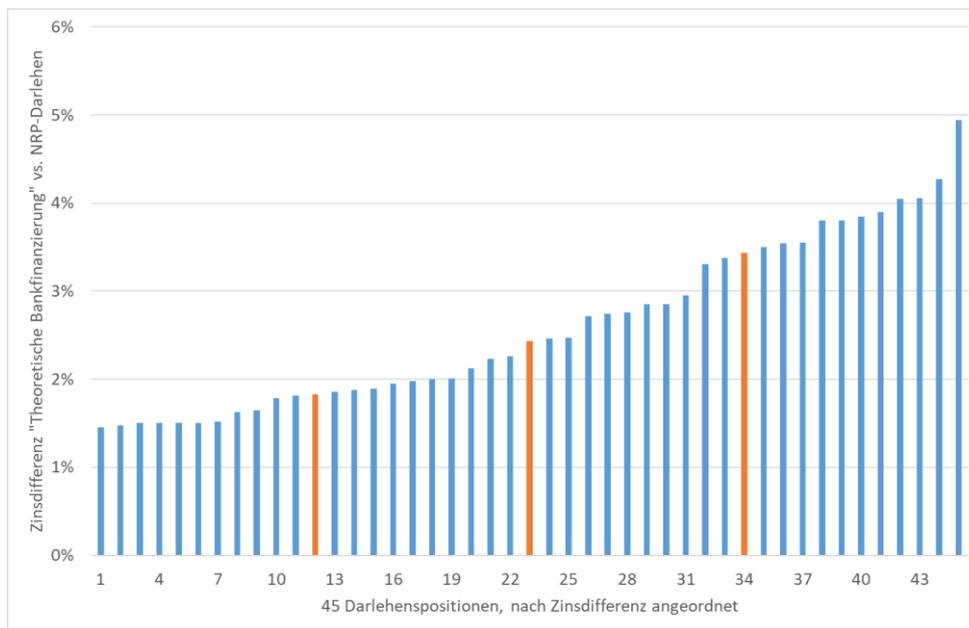
Tabelle 15: NRP-Finanzierungen Beherbergungsunternehmen²⁹

<i>in CHF</i> Finanzierungen	Bund (Darlehen)	Kanton (Darlehen oder Beiträge)	Total
Äquivalenzleistung Kt. als Darlehen	19'287'195	19'287'195	38'574'390
Äquivalenzleistung Kt. als àfp-Beitrag	17'429'080	3'231'568	20'660'648
Total	36'716'275	22'518'763	59'235'038
Ø Zinsvorteil p.a. (nicht diskontiert)			
Äquivalenzleistung Kt. als Darlehen	317'422	317'422	634'844
Äquivalenzleistung Kt. als àfp-Beitrag	169'944	-	169'944
Total	487'366	317'422	804'788

Im Durchschnitt sind die 45 NRP-Darlehen an Beherbergungsunternehmen mit einer Zinsdifferenz bzw. einem durchschnittlichen Zinsvorteil von 2.6% verbunden. Dies bedeutet, dass eine «theoretische Bankfinanzierung» mit gleicher Laufzeit im Durchschnitt 260 Basispunkte bzw. 2.6% Prozentpunkte teurer als das NRP-Darlehen gewesen wäre. Abbildung 5 zeigt die Zinsdifferenzen der 45 Darlehenspositionen der Grösse nach geordnet.

²⁸ Es handelt sich um einen Durchschnittswert. Im ersten Laufzeitenjahr ist die Zinsersparnis am grössten. Anschliessend sinkt die Zinsersparnis mit zunehmender Amortisation des Darlehens.

²⁹ Wie bereits erwähnt, sind Gastronomie- und Spa-Projekte ebenfalls in der Kategorie «Beherbergung» inkludiert.

Abbildung 5: Zinsdifferenz der NRP-Darlehen an Beherbergungsunternehmen³⁰

Innovationen und industrielle Aktivitäten

Von den verfügbaren 404 Darlehenspositionen sind deren 24 an *Innovationspärke und -center* sowie an *Unternehmen mit industriellen Aktivitäten* vergeben (6%). Vom gesamten Bundesdarlehensvolumen fällt ein Anteil von 10% auf die Kategorie „Innovationen und industrielle Aktivitäten“. Die Finanzierungen dieser Kategorie sind daher von überdurchschnittlicher Grösse.

Es ist davon auszugehen, dass die Projektträger im Vergleich zur Mehrheit der Seilbahn- und Beherbergungsunternehmen eine bessere durchschnittliche Bonität aufweisen. Aus diesem Grund wird die Marge der Renditebergbahnunternehmen verwendet.

Unternehmen der Kategorie Innovationen und industrielle Aktivitäten haben vom Bund Darlehen von insgesamt knapp CHF 40.5 Millionen erhalten (Tabelle 16). Die Kantone haben insgesamt CHF 16.3 Mio. Darlehen vergeben. Hinzu kommen Äquivalenzleistungen der Kantone in Form von äfp-Beiträgen von CHF 76.2 Mio. In zwei Fällen haben die Kantone deutlich grössere äfp-Beiträge als notwendig geleistet. Dies erklärt, wieso die Summe der äfp-Beiträge grösser ist als die Summe der dazugehörigen Bundesdarlehen.

Insgesamt sind CHF 133.1 Mio. an die Kategorie „Innovationen und industrielle Aktivitäten“ geflossen. Davon entfällt mit rund CHF 71 Mio. mehr als die Hälfte an das grösste Projekt (CHF 10 Mio. Bundesdarlehen, CHF 61 Mio. kantonaler äfp-Beitrag).

Die Bundesdarlehen führen bei der Kategorie „Innovationen und industrielle Aktivitäten“ insgesamt zu einer jährlichen durchschnittlichen Zinersparnis von CHF 346'000.³¹ Hinzu kommt eine Zinersparnis von rund CHF 134'000 der kantonalen Darlehen, so dass die Unternehmen gesamthaft dank der NRP-Darlehen durchschnittlich CHF 480'000 an Zinsen einsparen. Hätten die Unternehmen statt NRP-Darlehen «normale» Bankdarlehen aufgenommen, hätten sie dafür CHF 480'000

³⁰ Das erste Quartil (1.83%), der Median (2.44%) sowie das dritte Quartil (3.44%) sind in der Abbildung orange eingefärbt.

³¹ Es handelt sich um einen Durchschnittswert. Im ersten Laufzeitenjahr ist die Zinersparnis am grössten. Anschliessend sinkt die Zinersparnis mit zunehmender Amortisation des Darlehens.

jährliche Zinsen bezahlen müssen. Dies unter der Voraussetzung, dass sie die Finanzierungen überhaupt bekommen hätten. Der gesamte Zinsvorteil aller Bundesdarlehen an die Kategorie „Innovationen und industrielle Aktivitäten (Barwert)“ beträgt rund CHF 6.7 Mio. Ebenfalls zu berücksichtigen sind die verhältnismässig hohen äfp-Beiträge.

Tabelle 16: NRP-Finanzierungen Innovationen und industrielle Aktivitäten³²

<i>in CHF</i> Finanzierungen	Bund (Darlehen)	Kanton (Darlehen oder Beiträge)	Total
Äquivalenzleistung Kt. als Darlehen	16'297'700	16'297'700	32'595'400
Äquivalenzleistung Kt. als äfp-Beitrag	24'254'715	76'240'855	100'495'570
Total	40'552'415	92'538'555	133'090'970
Ø Zinsvorteil p.a. (nicht diskontiert)			
Äquivalenzleistung Kt. als Darlehen	133'666	133'666	267'332
Äquivalenzleistung Kt. als äfp-Beitrag	212'630	-	212'630
Total	346'296	133'666	479'962

Bildungsinstitutionen

Von den verfügbaren 404 Darlehenspositionen sind deren *13 an Bildungsinstitutionen vergeben (3.2%)*. Vom gesamten Bundesdarlehensvolumen fällt ein Anteil von 2.8% auf die Kategorie „Bildungsinstitutionen“. Die Finanzierungsvolumen dieser Kategorie liegen daher etwa im Durchschnitt.

Es handelt sich in dieser Kategorie um private Schulen bzw. private Bildungsinstitutionen. Zumindest in einigen Fällen haben diese Institutionen finanzkräftige Gönner. Es ist daher eine eher tiefe Zinsmarge zu verwenden. Für alle Fälle wird daher die Zinsmarge der Renditebergbahnunternehmen eingesetzt.

Unternehmen der Kategorie Bildungsinstitutionen haben vom Bund Darlehen von insgesamt knapp CHF 11.6 Millionen erhalten. Die Kantone haben insgesamt CHF 5.1 Mio. Darlehen vergeben. Hinzu kommen Äquivalenzleistungen der Kantone in Form von äfp-Beiträgen von CHF 1 Mio. Insgesamt sind CHF 17.7 Mio. an Bildungsinstitutionen geflossen. Hätten alle Kantone ihren Beitrag in Form eines Darlehens geleistet, wäre die Förderwirkung um CHF 5.5 Mio. höher ausgefallen. Gegenüber den Darlehen haben äfp-Beiträge den Vorteil, dass die Bildungsinstitutionen nun CHF 5.5 Mio. weniger Schuldendienst leisten müssen.

Die Bundesdarlehen führen bei den Bildungsinstitutionen insgesamt zu einer jährlichen durchschnittlichen Zinersparnis von CHF 72'000.³³ Hinzu kommt eine Zinersparnis von rund CHF 48'000 der kantonalen Darlehen, so dass die Bildungsinstitutionen gesamthaft dank der NRP-Darlehen durchschnittlich CHF 120'000 an Zinsen einsparen. Hätten die Bildungsinstitutionen statt NRP-Darlehen «normale» Bankdarlehen aufgenommen, hätten sie dafür CHF 120'000 jährliche Zinsen bezahlen müssen. Dies unter der Voraussetzung, dass sie die Finanzierungen überhaupt bekommen hätten. Der gesamte Zinsvorteil aller Bundesdarlehen an Bildungsinstitutionen (Barwert) beträgt rund CHF 1.4 Mio.

³² Wie bereits erwähnt, sind Gastronomie- und Spa-Projekte ebenfalls in der Kategorie «Beherbergung» inkludiert.

³³ Es handelt sich um einen Durchschnittswert. Im ersten Laufzeitenjahr ist die Zinersparnis am grössten. Anschliessend sinkt die Zinersparnis mit zunehmender Amortisation des Darlehens.

Tabelle 17: NRP-Finanzierungen Bildungsinstitutionen

<i>in CHF</i>	Bund (Darlehen)	Kanton (Darlehen oder	Total
Finanzierungen			
Äquivalenzleistung Kt. als Darlehen	7'598'195	7'598'195	15'196'390
Äquivalenzleistung Kt. als äfp-Beitrag	4'007'375	1'137'133	5'144'508
Total	11'605'570	8'735'328	20'340'898
Ø Zinsvorteil p.a. (nicht diskontiert)			
Äquivalenzleistung Kt. als Darlehen	47'540	47'540	95'080
Äquivalenzleistung Kt. als äfp-Beitrag	24'917	-	24'917
Total	72'457	47'540	119'997

Sonstige Unternehmen

Von den verfügbaren 404 Darlehenspositionen fallen deren 45 in die Kategorie „Sonstige“ (11%). Dazu gehören Projektträger aus den folgenden Bereichen: *Flughäfen, Kultur, Freizeitaktivitäten, Schifffahrt, etc.* Vom gesamten Bundesdarlehensvolumen fällt ein Anteil von 6% auf die Kategorie „Sonstige“. Die Darlehensvolumen liegen daher im Vergleich zu den anderen Kategorien deutlich unter dem Durchschnitt.

Die Bonität der „sonstigen“ Unternehmen dürfte recht heterogen ausfallen. Aus diesem Grund wird mit einer mittelhohen Zinsmarge gerechnet, welche den Selbsterhaltungsbergbahnunternehmen entspricht.

Unternehmen der Kategorie „Sonstige Unternehmen“ haben vom Bund Darlehen von insgesamt knapp CHF 24.5 Millionen erhalten (Tabelle 18). Die Kantone haben insgesamt CHF 10.1 Mio. Darlehen vergeben. Hinzu kommen Äquivalenzleistungen der Kantone in Form von äfp-Beiträgen von CHF 3.7 Mio. Insgesamt sind CHF 38.3 Mio. an sonstige Unternehmen geflossen. Hätten alle Kantone ihren Beitrag in Form eines Darlehens geleistet, wäre die Förderwirkung um CHF 10.7 Mio. höher ausgefallen. Gegenüber den Darlehen haben äfp-Beiträge den Vorteil, dass die sonstigen Unternehmen nun CHF 10.7 Mio. weniger Schuldendienst leisten müssen.

Die Bundesdarlehen führen bei den sonstigen Unternehmen insgesamt zu einer jährlichen durchschnittlichen Zinersparnis von CHF 337'000.³⁴ Hinzu kommt eine Zinersparnis von rund CHF 210'000 der kantonalen Darlehen, so dass die sonstigen Unternehmen gesamthaft dank der NRP-Darlehen durchschnittlich CHF 547'000 an Zinsen einsparen. Hätten die sonstigen Unternehmen statt NRP-Darlehen «normale» Bankdarlehen aufgenommen, hätten sie dafür CHF 547'000 jährliche Zinsen bezahlen müssen. Dies unter der Voraussetzung, dass sie die Finanzierungen überhaupt bekommen hätten. Der gesamte Zinsvorteil aller Bundesdarlehen an sonstige Unternehmen (Barwert) beträgt rund CHF 5.4 Mio.

Tabelle 18: NRP-Finanzierungen Sonstige

<i>in CHF</i>	Bund (Darlehen)	Kanton (Darlehen oder	Total
Finanzierungen			
Äquivalenzleistung Kt. als Darlehen	10'109'697	10'109'697	20'219'394
Äquivalenzleistung Kt. als äfp-Beitrag	14'409'190	3'713'357	18'122'547
Total	24'518'887	13'823'054	38'341'941
Ø Zinsvorteil p.a. (nicht diskontiert)			
Äquivalenzleistung Kt. als Darlehen	209'907	209'907	419'814
Äquivalenzleistung Kt. als äfp-Beitrag	127'521	-	127'521
Total	337'428	209'907	547'335

³⁴ Es handelt sich um einen Durchschnittswert. Im ersten Laufzeitenjahr ist die Zinersparnis am grössten. Anschliessend sinkt die Zinersparnis mit zunehmender Amortisation des Darlehens.

Zusammenfassung

- Die Bundesdarlehen von insgesamt CHF 415 Mio. haben bei den Darlehensnehmern eine Zinersparnis (Barwert der Zinszahlungen über die gesamte Laufzeit) von CHF 72.9 Mio. bewirkt. Mehr als die Hälfte dieses Betrags fällt auf die Kategorie der Bergbahnunternehmen.
- Mit dem seit 2008 mehr oder weniger kontinuierlich rückläufigen Zinsniveau ist der Vorteil der zinslosen bzw. in einigen wenigen Fällen zinsgünstigen Darlehen deutlich gefallen. Für die Bergbahnunternehmen kann festgehalten werden, dass der Zinsvorteil im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2020 rund 40% geringer ausfällt im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2010. Für Gemeinden und gemeindenahe Institutionen liegt der Zinsvorteil in den letzten drei Jahren sogar rund 70% tiefer.
- Die durchschnittliche jährliche Zinersparnis (nicht diskontiert) der Darlehensnehmer (nur Bundesdarlehen) summiert sich auf ein Volumen von CHF 4.6 Mio. Hinzu kommt eine Zinersparnis der kantonalen Darlehen von CHF 2.4 Mio. Hätten die Darlehensnehmer Bankdarlehen mit gleicher Laufzeit im Umfang der NRP-Darlehen erhalten, hätten diese pro Jahr Zinsen von CHF 7 Mio. bezahlen müssen.
- Von den Kantonen haben die Darlehensnehmer insgesamt NRP-Darlehen von CHF 187 Mio. sowie àfp-Beiträge von 151 Mio. erhalten. Hätten alle Kantone Darlehen im Umfang der Bundesdarlehen gesprochen, wäre der Förderumfang um CHF 77 Mio. höher ausgefallen. Dabei muss ein „Extremwert“ berücksichtigt werden, in welchem einem Bundesdarlehen von CHF 10 Mio. ein kantonaler àfp-Beitrag von CHF 61 Mio. gegenüber steht. Um diesen Extremwert bereinigt wäre die Förderwirkung, wenn alle Kantone Darlehen gesprochen hätten, um CHF 129 Mio. höher ausgefallen.
- Durch die àfp-Praxis einiger Kantone fällt die Förderwirkung der NRP-Darlehen um CHF 129 Mio. geringer aus. Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass dafür der von den Unternehmen zu leistende Schuldendienst um CHF 129 Mio. geringer ausfällt. Entscheidend ist, ob die Projektträger die CHF 129 Mio. alternativ beschaffen könnten. Falls nein, sind Darlehen sicherlich vorteilhafter.

6.2 Einbettung der NRP-Förderung in den Finanzierungsmix

6.2.1 Gängige Formen der Infrastrukturfinanzierung

Zur Finanzierung von Investitionen besteht einerseits die Innenfinanzierung und andererseits die Aussenfinanzierung. Die Innenfinanzierung entspricht dem Cashflow, welcher sich vereinfacht dargestellt aus der Addition von Jahresgewinn und Abschreibungen ergibt. Schafft es ein Unternehmen, die Abschreibungen mit den Umsatzerlösen zu verdienen, können die Ersatzinvestitionen aus eigener Kraft bzw. aus dem Cashflow finanziert werden. Dies funktioniert jedoch nur, wenn sich die Anschaffungswerte der Infrastrukturen gegenüber dem letzten Lebenszyklus nicht verteuert haben. Ansonsten ist die Gewinnkomponente des Cashflows zur Ersatzinvestitionsfinanzierung zu verwenden. Reicht diese auch nicht aus, müssen Aussenfinanzierungsmassnahmen zum Zug kommen. Mit Aussenfinanzierung ist die Zuführung von neuen Mitteln von ausserhalb des Unternehmens (nicht selbst verdient)

gemeint. Tabelle 19 zeigt eine Übersicht von Aussenfinanzierungsmassnahmen. Diese können einerseits nach der Art des Finanzierers (horizontal) und andererseits nach der Form der Finanzierung (vertikal) unterschieden werden.

Tabelle 19: «Gängige» Aussenfinanzierungsmassnahmen³⁵

	Banken	Aktionäre und "Family & Friends"	Gemeinde	Kanton	Bund	Weitere Förder- institutionen
Aktienkapital		X	X			
Darlehen	X	X	X	X	X	X
äfp-Investitionszuschüsse		X	X	X		X
Garantien (für Bankkredite)		X	X	X	X	
Betriebskostenbeiträge		X	X			

Mit einem äfp-Beitrag verzichtet der Kapitalgeber auf eine Rückzahlung seines Finanzierungs Betrags. Es ist unbedingt zu berücksichtigen, dass im touristischen Bereich auch Aktienkapitalerhöhungen oft äfp-Charakter ausweisen. Die Mehrheit der touristischen Unternehmen ist nicht ausschüttungsfähig, ein Weiterverkauf der Aktien ist oft schwierig und die Chance, dass das Aktienkapital mit einem Kapitalschnitt abgeschrieben wird, ist unter Umständen hoch.

6.2.2 Finanzierungsbedürfnisse der Unternehmen

Aus den drei Studien im Rahmen der Vertiefungsarbeiten Auslegeordnung Investitionsförderung und aus im Rahmen der vorliegenden Studie geführten Interviews kommen unter anderem die folgenden Bedürfnisse hervor:

- Es besteht ein grosses Bedürfnis nach länger laufenden Finanzierungen. Der Wunsch wäre, dass sich die Finanzierungslaufzeiten den langen Investitionszyklen annähern.³⁶
- Eigenkapital ist für viele touristische Unternehmen nur sehr beschränkt verfügbar. Gerade Bergbahnunternehmen können zwar ihr Family & Friends-Potenzial immer wieder abschöpfen und Aktienkapitalerhöhungen durchführen. Auch Gemeinden beteiligen sich aufgrund der hohen Systemrelevanz des Bergbahnangebots öfter an Aktienkapitalerhöhungen. Die Finanzierungen haben einen wichtigen Ergänzungscharakter, sind aber nur ein Puzzlestein im Finanzierungsmix.

³⁵ Ein «X» bedeutet, dass die Finanzierungsmassnahme verbreitet ist. Grundsätzlich sind jedoch alle möglichen Kombinationen denkbar. So kann beispielsweise in Österreich beobachtet werden, dass die Banken (Mehrheits-)Eigentümer von Bergbahnunternehmen sind. In der Schweiz ist dies nicht der Fall. In der Kategorie «Bund» sind mit den Darlehen vor allem die NRP-Finanzierungen gemeint, mit Garantien beispielsweise die Bürgschaftsgenossenschaften oder die Solidarbürgschaft für Rollmaterialfinanzierungen (inkl. Seilbahnen, Busse, etc.) im öffentlichen Regionalverkehr. Es gibt auch diverse Bergbahnunternehmen, welche mit ihren Zubringerbahnen eine öffentliche Erschliessungsfunktion ausüben und daher von der Bundesbürgschaft profitieren können. Die Studie «Alternativen zur Bankfinanzierung für touristische Unternehmen – Vertiefungsarbeiten im Rahmen der Auslegeordnung Investitionsförderung» hat gezeigt, dass institutionelle Investoren und rein finanzorientierte Investoren für touristische Unternehmen kaum in Frage kommen. Daher ist diese Kategorie in der Tabelle nicht aufgeführt. Auch Finanzierungsarten, welche in der Studie als kaum realistisch bezeichnet werden, sind in der Tabelle nicht berücksichtigt. Dazu gehört beispielsweise das Instrument der Anleihe. Bei touristischen Unternehmen sind in letzter Zeit vermehrt Crowdfunding-Projekte zu beobachten. Diese können in der Tabelle je nach Ausgestaltung dem Aktienkapital, den Darlehen oder den äfp-Beiträgen zugeordnet werden. Die «Investoren» im Rahmen von Crowdfunding-Kampagnen stammen fast ausschliesslich aus der Kategorie «Family & Friends».

³⁶ Für die Hotellerie gelten in etwa die folgenden Investitionszyklen: 3-Sterne: ca. 33 Jahre, 4-Sterne, ca. 27 Jahre. Bei den Bergbahnen gilt für Umlaufbahnen ein Investitionszyklus von bis zu 30 Jahren, für Pendelbahnen noch länger.

Für die übrigen touristischen Leistungsträger ist das Aktienkapitalerhöhungspotenzial allerdings sehr klein. Auch bei den Bergbahnen ist das Potenzial relativ zum Investitionsbedarf eher gering.

- Die Vergabe von NRP-Fördermitteln wird von vielen Unternehmen als eher langwierig und kompliziert wahrgenommen. Im Vergleich zu anderen Finanzierern dauert der Vergabeprozess sehr lange. Der Wunsch wäre ein einfacher und entsprechend den Möglichkeiten schneller Prozess.

Für die NRP-Praxis ergeben sich die folgenden Schlussfolgerungen:

- Die Unternehmen haben ein grösseres Bedürfnis nach Eigenkapital (inkl. äfp) als für Fremdkapital.
- Die Unternehmen haben darüber hinaus ein Bedürfnis nach Fremdkapital mit möglichst langen Laufzeiten.
- Aufgrund des aktuellen Zinsumfelds spielt der niedrige NRP-Zinssatz eine untergeordnete Rolle.

6.3 Förderinstrumente im Vergleich

6.3.1 Generelle Auswirkungen auf die Unternehmensfinanzen

Angenommen, Bund und Kanton unterstützen ein Projekt bzw. ein Unternehmen mit CHF 100'000. Unabhängig davon, ob dies in Form eines Darlehens, in Aktienkapital oder in Form eines äfp-Beitrags erfolgt, erhält das begünstigte Unternehmen einen Liquiditätsbetrag von CHF 100'000. Neben dieser Gemeinsamkeit bestehen allerdings grosse Unterschiede zwischen den Förderinstrumenten. Die wichtigsten sind in Tabelle 20 aufgeführt. Wichtig ist, dass ein Vergleich auf zwei Ebenen stattfindet. Einerseits muss ein Vergleich aus einer Cash-Optik erfolgen. Andererseits ist die Wirkung auf die Bilanz und vor allem auf das Eigenkapital zu beachten.

Tabelle 20: Eigenschaften einer Finanzierung über CHF 100'000 in verschiedenen Formen

Form	Kapital	Laufzeit	Kapitalaufnahme	Entschädigung für Investor	Rückzahlung an Investor	Mitspracherecht
Darlehen	FK	beschränkt	100'000	(fixer) Zins ist geschuldet	100'000	kein formelles, aber Vergabe kann an Bedingungen geknüpft werden
Aktienkapital	EK	ewig	100'000	Dividende, wenn möglich und erwünscht	keine, freiwillig möglich	formelles Mitspracherecht, je nach Beteiligung
äfp-Beitrag	"EK-ähnlich"	ewig	100'000	keine	keine	kein formelles, aber Vergabe kann an Bedingungen geknüpft werden

- Cash-Optik (letzte drei Spalten in Tabelle 20): Ein Darlehen wird mit einem in der Regel fixen Zinssatz verzinst. Der Darlehensbetrag ist vollständig zurückzuzahlen. Rückzahlung und Verzinsung (Schuldendienst) belasten die Liquidität des Unternehmens. Für die Tragbarkeit von Darlehen sind daher ausreichend

hohe frei verfügbare (Free) Cashflows notwendig.³⁷ Die Aufnahme von Aktienkapital führt zu keinen zukünftigen Zahlungsverpflichtungen. Sowohl Dividendenausschüttungen als auch Rückzahlungen des Aktienkapitals sind zwar freiwillig möglich. Die Entscheidung liegt allerdings bei der Generalversammlung. Voraussetzung ist ein ausschüttbarer Gewinn. Ein «normaler» Äfp-Beitrag führt in keinem Fall zu einer zukünftigen Zahlungsverpflichtung.

- Bilanz bzw. Eigenkapitaloptik (zweite Spalte in Tabelle 20): Unternehmensverluste reduzieren das Eigenkapital. Ist das ganze Eigenkapital durch die Verluste aufgezehrt, ist das Unternehmen überschuldet. Die Schulden (FK) sind in diesem Fall nicht mehr durch Vermögen gedeckt. Neben einer guten Ertragslage ist ein hohes Eigenkapital hilfreich zur Verhinderung einer Überschuldung. Das Eigenkapital hat eine sogenannte Verlustdeckungsfunktion. Eine Aktienkapitalerhöhung stärkt diese Funktion. Äfp-Beiträge führen ebenfalls zu einer Stärkung des Eigenkapitals. Mit der Aufnahme eines Darlehens erhöht sich hingegen das Fremdkapital.

6.3.2 Möglichkeiten von «eigenkapitalähnlichen» Darlehen

Die Abgrenzung zwischen Eigenkapital und Fremdkapital ist nicht so schwarz-weiß wie in Abschnitt 6.3.1 (Tabelle 20) dargestellt. Zwischen Fremdkapital und Eigenkapital besteht die Kategorie des mezzaninen Kapitals. Es handelt sich dabei vereinfacht ausgedrückt um Fremdkapitalfinanzierungen, welche derart ausgestaltet sind, dass diese eigenkapitalähnlich werden. In diesem Zusammenhang ist auch der Begriff «wirtschaftliches» *Eigenkapital* geläufig. Ist eine Fremdkapitalposition so genannt wirtschaftlich, kann es sein, dass die Banken diese bei der Kreditvergabe als Eigenkapital betrachten. NRP-Darlehen gelten aus Bankensicht nicht als wirtschaftliches Eigenkapital. Das Problem besteht darin, dass die NRP-Darlehen mit den Bankkrediten um den Cashflow des Unternehmens konkurrieren. Darlehen von nahestehenden Personen (z.B. von Aktionären) werden von den Banken als „wirtschaftliches Eigenkapital“ anerkannt, wenn es beispielsweise vertragliche Vereinbarungen gibt, dass das Aktionärsdarlehen erst (teilweise) zurückgeführt werden darf, wenn die Bankfinanzierung beispielsweise zur Hälfte amortisiert ist.³⁸

Es gibt sehr unterschiedliche Ausprägungsformen von eigenkapitalähnlichem Fremdkapital. Tabelle 21 zeigt einige Ansatzpunkte auf, wie ein Darlehen «etwas» eigenkapitalähnlich ausgestaltet werden kann. Dabei wird beschrieben, wie sich Anpassungen an das normale Darlehen auf Bilanz/Eigenkapital und Cash auswirken. Zudem wird gerade der Bezug zur aktuellen NRP-Praxis hergestellt und es wird auf allfällige Umsetzungsprobleme hingewiesen. Es gilt bei den vorgeschlagenen Varianten zu berücksichtigen, dass nicht alle von den Banken als wirtschaftliches Eigenkapital betrachtet werden.

³⁷ Vgl. Lütolf et. al. (2018), Handbuch Finanzmanagement, NZZ Libro, Seite 492ff.

³⁸ Interview Fritz Beiner GKB.

Tabelle 21: Möglichkeiten Darlehen «eigenkapitalähnlich» zu gestalten³⁹

Anpassung an "normales" Darlehen	Bilanz- bzw. EK-Wirkung	Cash-Wirkung	Bezug zur NRP-Praxis	Umsetzung
Rangrücktritt	Keine (wesentliche) Wirkung	keine Wirkung, Zinsen und Amortisationen müssen unabhängig von einem Rangrücktritt bezahlt werden	Bankkredite sind i.d.R. gegenüber den NRP-Darlehen vorrangig, Rangigkeit vor allem bei vorliegenden Sicherheiten von Bedeutung, gerade bei Bergbahnprojekten liegen oft keine werthaltigen Sicherheiten vor	Bereits umgesetzt
Verzicht auf einen (positiven) Zinssatz	Keine (wesentliche) Wirkung	Geringere Belastung durch wegfallende Zinszahlungen	NRP-Darlehen sind bereits zinslos, im aktuellen Zinsumfeld belasten Zinsen im Vergleich zur Amortisation deutlich weniger	Bereits umgesetzt
Erfolgsabhängiger, variabler Zinssatz	keine (wesentliche) Wirkung	Zinsbelastung wird an Cashflow angepasst, was eine Free Cashflow-Stabilisierung bewirkt	Zinsen sind im aktuellen Marktumfeld wenig bedeutend, Mehrertrag durch variable Zinsen wäre für Bund und Kantone gering	Bestimmung der Bezugsgrösse für Festlegung var. Zinssatz erhöht Komplexität
Erfolgsabhängige, variable Amortisation	FK wird je nach Entwicklung schneller oder langsamer abgebaut	Amortisationsbelastung wird an Cashflow angepasst, was eine Free Cashflow-Stabilisierung bewirkt	Für Neuprojekte und Gründungen würden sich die Amortisationen mit Sicherheit nach hinten verschieben, für übrige Projekte ist auch eine Vorverschiebung von Amortisationen möglich	Bestimmung der Bezugsgrösse für var. Amortisation erhöht Komplexität, falls alle Laufzeitenjahre "schlecht" sind, erfolgt nur eine Teilamortisation oder es fällt Ende Laufzeit eine sehr hohe Amortisation an
Ewige Laufzeit	FK-Position besteht ewig	Deutliche Entlastung, da Amortisation wegfällt	Deutlicher Anstieg des ausstehendes Darlehensvolumens, Wirkung auf NRP vergleichbar mit äfp-Beiträgen. In einem positiven Zinsumfeld hätte NRP wenigstens die Zinsen	Ein ewiges Darlehen ist ohne Kündigungsrechte (für den Darlehensnehmer) nicht praktikabel, daher sind Kündigungsformalitäten zu definieren
Verlängerung der Laufzeit	FK-Position wird langsamer abgebaut	Geringere Amortisation pro Jahr schont Liquidität und Free Cashflow	NRP Laufzeiten sind heute schon bis 25 Jahre möglich, der Mittelwert liegt bereits bei 15 Jahren. Mit zunehmender Laufzeit vergrössert sich der NRP-Darlehensbestand. Tendenziell steigt das Ausfallsrisiko mit zunehmender Laufzeit.	Problemlos umsetzbar
Umwandlung in Aktienkapital	Aus FK wird EK	Nach Umwandlung fallen Zinsen und Amortisationen weg, Schonung von Liquidität und Free Cashflow	Aus NRP-Sicht ist eine Aktienbeteiligung vergleichbar mit einer äfp-Leistung, kaum Chance auf Rückzahlung. Darlehen bzw. Aktienkapital ist vollständig abzuschreiben	Umwandlungskriterium muss definiert werden, heikel, da die Unternehmen bei schlechter Performance entlastet werden, Bund und Kantone würden zu Aktionären, was politisch wohl nicht gewollt ist
Umwandlung in äfp bzw. Erlass von Amortisation und Verzinsung	Aus FK wird EK	Nach Umwandlung fallen Zinsen und Amortisationen weg, Schonung von Liquidität und Free Cashflow	Darlehen ist vollständig abzuschreiben	Umwandlungskriterium muss definiert werden, Heikel, da die Unternehmen bei schlechter Performance entlastet werden

³⁹ Finanzierungsinstrumente, bei welchen Fremdkapitalpositionen in Aktienkapital umgewandelt werden, kommen in der Unternehmensfinanzierungspraxis in verschiedenen Ausprägungen vor. Investoren, welche klassische Wandelanleihen (Convertible Bonds) kaufen, können (vereinfacht ausgedrückt) im Fall einer positiven Aktienkursentwicklung ihre Anleihen in Aktien umwandeln. Sie verzichten auf die fixen Zinszahlungen und die Kapitalrückzahlung zu Gunsten einer Partizipation am Upside-Potenzial der Aktie. Für die Mehrheit der NRP-empfangenden Unternehmen ist eine derartige Praxis nicht denkbar. Kein Investor hätte ein Interesse an einer freiwilligen Wandlung. Die Situation wäre eher mit dem Konzept der Pflichtwandelanleihe vergleichbar. Pflichtwandelanleihen sind vor allem bei Banken im Einsatz. Fällt die Eigenkapitalausstattung der Bank (= Pflichtwandelanleihenschuldner) unter ein bestimmtes Niveau, wird der Investor zwangsgewandelt. Er muss seine Anleihe zwingend in Aktien umwandeln. Für dieses Risiko wird der Investor mit einem hohen Zinssatz auf der Anleihe entschädigt. Folglich müsste das in Aktienkapital oder äfp wandelbare Darlehen gegenüber dem normalen Darlehen einen höheren Zins tragen. Unter anderem bei Bergbahnfinanzierungen werden je nach kantonaler Praxis die Gemeinden zur Abgabe von Garantien verpflichtet. So können werthaltige Sicherheiten für Kanton und Bund entstehen. Eine erfolgsabhängige Amortisation kann es indirekt bei dividendenausschüttenden Unternehmen geben. In diesen

Für die NRP-Praxis ergeben sich die folgenden Schlussfolgerungen:

- Die NRP-Darlehen weisen i.d.R. bereits mehrere eigenkapitalähnliche Merkmale auf. Zum einen sind die Darlehen zinslos, zum anderen sind sie gegenüber Bankkrediten in der Regel nachrangig.
- Weitere Anpassungen in Richtung «eigenkapitalähnlich» wären am einfachsten über die Laufzeit bzw. über die Amortisationen zu erreichen.
- Es ist zu berücksichtigen, dass eine Anpassung in Richtung «eigenkapitalähnlich» das Risiko des Kapitalgebers erhöht.
- Eine Verlängerung der Laufzeit kann für das geförderte Unternehmen eine deutliche Reduktion des jährlichen Schuldendienstes bedeuten. Für Bund und Kanton erhöhen längere Laufzeiten das im Darlehensportfolio gebundene Kapital. Zudem erhöht sich tendenziell das Ausfallrisiko. Eine Verlängerung der Laufzeit macht jedoch nur Sinn, wenn die Laufzeit den Lebens- bzw. Investitionszyklus der geförderten Infrastruktur nicht übersteigt.
- Darlehen mit erfolgsabhängiger Amortisationszahlung sind gerade für touristische Unternehmen mit zyklischen Erträgen eine interessante Idee. Die entscheidende Frage ist allerdings, welche Bezugsgrösse zur Bestimmung der Amortisationszahlung beigezogen wird. Wichtig ist, dass die Bezugsgrösse, welche eine höhere Amortisation auslöst, nicht durch das Unternehmen «gesteuert» bzw. absichtlich verfehlt werden kann, um mögliche Moral Hazard Problemen vorzubeugen.⁴⁰ Ein möglicher Ansatz könnte beispielsweise darin bestehen, dass die erfolgsabhängige Amortisationszahlung von der EBITDA-Marge abhängt. In diesem Fall müssten für jedes Bergbahnunternehmen separate EBITDA-Margen-Zielgrössen definiert werden. Eine EBITDA-Marge von beispielsweise 25% ist für ein Unternehmen mit 100% Verkehrsertrag ein schwaches Ergebnis. Für ein Unternehmen mit 60% Gastronomieertrag und 40% Verkehrsertrag wäre der Wert allerdings gut.⁴¹ Auch etwa im Beherbergungsbereich müssten individuelle Zielvereinbarungen getroffen werden.
- Erfolgsabhängige Amortisationen könnten den Vorteil haben, dass die Banken die Darlehen als wirtschaftliches Eigenkapital betrachten. Denn die Banken wissen in diesem Fall, dass die NRP-Darlehen in schlechten Jahren weniger auf die dann reduzierten Cashflows zugreifen.
- Für Neuprojekte, welche sich in einer Anlaufphase zuerst am Markt etablieren müssen, wäre auch ein Amortisationsverzicht in den ersten beispielsweise fünf Jahren denkbar. Diese würde zum einen die geförderten Unternehmen entlasten. Zum anderen würde die Konkurrenz mit den Banken um die noch schwachen Cashflows in den Anfangsjahren reduziert, was sich auf die Kreditvergabe der Banken positiv auswirken könnte. Durch die Gewährung einer entsprechenden Karenzfrist ist dies in der heutigen Praxis bereits möglich.
- Ein in Aktienkapital wandelbares Darlehen kommt wohl nicht in Frage, da Bund und Kanton im Falle einer Wandlung zu Aktionären der Unternehmen würden.

Fällen muss eine zusätzliche Amortisation von mindestens 50% des ausgeschütteten Betrags geleistet werden.

⁴⁰ Angenommen, die Bezugsgrösse wäre der operative Cashflow. Indem kleinere Investitionen direkt auf die Erfolgsrechnung genommen werden, könnte der Cashflow gedrückt werden. Zudem stellt sich die Frage, ob ausserordentliche Aufwendungen und Erträge in die Berechnung des Cashflows einfließen.

⁴¹ Die Gastronomie ist im Vergleich zum Verkehrsgeschäft deutlich weniger personal- und warenintensiv. Daher fällt die EBITDA-Marge im Verkehrsgeschäft deutlich höher aus als in der Gastronomie. Um beispielsweise als gut oder genügend zu qualifizieren, muss ein Bergbahnunternehmen ohne Gastronomie eine höhere EBITDA-Marge erreichen als ein Unternehmen mit bedeutendem Gastroanteil.

- Ein in ein àfp wandelbares Darlehen bzw. ein Darlehen, auf welchem unter bestimmten Bedingungen der Schuldendienst entfällt, wäre eine prüfungswerte Option. Das Darlehen müsste allerdings mit einem gegenüber dem normalen Darlehen höheren Zinssatz ausgestattet sein.⁴² Auch diesbezüglich stellt sich die Frage nach der Bezugsgrösse, welche über einen Erlass des Schuldendienstes entscheidet.
- Der umgekehrte Ansatz wäre wohl praktikabler. Bund und Kanton gewähren einen bedingt rückzahlbaren àfp-Betrag. Wenn bestimmte Zielsetzungen erreicht werden, ist ein Teil oder der ganze Betrag rückzahlbar.

6.3.3 Bürgschaften

Alternativ zur Vergabe von Darlehen könnten Bund und Kantone Bankdarlehen garantieren. Die vom Bund unterstützten *Bürgschaftsgenossenschaften* können bereits Bürgschaften bis zu CHF 1 Mio. vergeben.⁴³ Die Vergabe ist nicht gratis, es wird eine Risikoprämie von 1.25% der verbürgten Summe verlangt. Der Bund übernimmt 65% der Bürgschaftsverluste. Für die NRP-Projekte wäre die Höchstgrenze von CHF 1 Mio. in der Regel deutlich zu tief.

Ein Wechsel von einer Darlehensvergabe zu einem *Garantiemodell* führt zu diversen Änderungen. Die wichtigsten sind:

- Bund und Kantone wechseln von Darlehensverpflichtungen zu Eventualverpflichtungen.
- Der Darlehensvergabeprozess verändert sich, da zusätzlich die Banken direkt involviert sind.

Nach einem Übergang zu einem Garantiemodell reduziert sich der Darlehensbestand über die Jahre kontinuierlich. Die Kapitalbindung nimmt somit ab. Angesichts der aktuellen Tief- bzw. Negativzinssituation verursachen in NRP-Darlehen gebundene Mittel kaum Opportunitätskosten. Wie hoch die mit den Garantien eingegangenen Eventualverpflichtungen sind, hängt einerseits von der Ausfallrate ab, andererseits vom garantierten Anteil an den Finanzierungen.

Wenn Bund und Kantone Darlehen zu 100% garantieren, ist das Finanzierungsgeschäft für die Banken ohne Risiko. Es ist daher wichtig, dass die Kantone die Projektanträge sorgfältig prüfen. Wenn die Kriterien von Bund und Kantonen für eine Garantievergabe dieselben sind wie für eine Darlehensvergabe, wird sich der Entwicklungsaufwand der Kantone nicht verändern. Das geförderte Unternehmen hat die Bank und den Kanton als Garantieprüfer als Ansprechpartner. Eine derartige Garantielösung hat daher eigentlich kaum Vorteile gegenüber Darlehen, jedoch einen unter Umständen gewichtigen Nachteil. Im Falle von Garantien entscheidet die Bank im Falle von Zahlungsausfällen, ob sie die Garantie zieht. Bund und Kantone können in diesem Fall nicht über einen Zahlungsaufschub oder eine Darlehensumstrukturierung entscheiden.

Ein Garantiemodell könnte attraktiv sein, wenn der Aufwand für die Kreditvergabe weitgehend an die Banken ausgelagert werden könnte. Dazu müssen unter anderem die folgenden beiden Bedingungen erfüllt sein:⁴⁴

⁴² Vgl. dazu auch die Bemerkung in der Fussnote zu Tabelle 21

⁴³ Vgl. für eine Bedeutung dieser Bürgschaftsgenossenschaft Lütolf et. al. (2020a), Seite 54.

⁴⁴ Ein Vorschlag für eine derartige Garantielösung findet sich in Lütolf et. al. (2020a), Seite 140ff.

- Es gibt einfache Kriterien bezüglich der zu fördernden Projekte bzw. Unternehmen. Beispielsweise könnten bis zu 30% der anrechenbaren Projektkosten von einer Beschneidungsinfrastruktur garantiert werden. In diesem Fall muss keine kantonale Stelle detailliert prüfen, ob das Gesuch finanziell förderungswürdig wäre. Der Aufwand würde zu einem Grossteil bei der Bank anfallen. Die kantonale Stelle müsste «nur» noch eine regionalpolitische Evaluation vornehmen.
- Wichtig für das Funktionieren eines derartigen Modells ist, dass die Bank ebenfalls ein Risiko eingeht. Ansonsten fehlt der Anreiz, das Gesuch sorgfältig zu prüfen. Es könnte beispielsweise gelten, dass die 30% Garantie nur gesprochen wird, wenn die Bank zum Beispiel weitere 15% finanziert. Der Zinssatz wäre dann ein Durchschnittswert von Finanzierung mit und ohne Garantie.

Wie bei der Darlehensvergabe könnte die Garantieleistung zwischen Bund und Kantonen geteilt werden. Auch Gemeinden könnten als Garantiegeber eingebunden werden. Garantievergaben könnten wie Darlehen auch an einen bestimmten Eigenkapitalanteil geknüpft sein.

Für die NRP-Praxis ergeben sich die folgenden Schlussfolgerungen:

- Ein Übergang zu Garantien wäre nur sinnvoll, wenn die zwei vorher definierten Bedingungen erfüllt sind. Die aktuelle grundsätzliche Förderpolitik der NRP wäre damit nicht vereinbar. Im in der Studie «Alternativen zur Bankfinanzierung für touristische Unternehmen – Vertiefungsarbeiten im Rahmen der Auslegeordnung Investitionsförderung» skizzierten Garantiemodell könnten sämtliche touristischen Unternehmen – auch die finanzstarken – von den Garantien profitieren.⁴⁵
- Bei einer Beibehaltung der aktuellen Fördergrundsätze macht ein Übergang zu einem Garantiemodell wenig Sinn. Auf Kantonsebene würde sich der Aufwand kaum reduzieren.

6.3.4 Immobilienfonds

Touristische Unternehmen haben einen hohen Bedarf nach Eigenkapitalfinanzierungen. Eine «ideale» Förderlösung müsste daher Eigenkapital zur Verfügung stellen. In der Studie «Alternativen zur Bankfinanzierung für touristische Unternehmen – Vertiefungsarbeiten im Rahmen der Auslegeordnung Investitionsförderung» wird ein *Immobilienfonds vorgeschlagen, welcher in Form von Eigenkapital investieren könnte*.⁴⁶ Gemäss diesem Vorschlag könnten Bund und Kantone beispielsweise CHF 200 Mio. in diesen Fonds investieren. Indem Bund und Kantone auf einen Teil ihrer Rendite verzichten würden, könnten institutionelle Investoren ebenfalls zur Investition in den Fonds motiviert werden. Es zeigt sich in der Praxis, dass einige institutionelle Investoren mit nachrangigen Darlehen in Hotelimmobiliengesellschaften investieren. Die Hotelliegenschaft als Sicherheit hat dabei eine wichtige Bedeutung. Bergbahninfrastruktur würde sich für diese Fondslösung deutlich weniger gut eignen, da beispielsweise Transportanlagen keine werthaltigen Sicherheiten bieten. Die vorliegende Fondslösung würde sich nur zur Immobilienfinanzierung eignen, welche wie gesagt nur einen kleinen Teil der NRP-Projekte betreffen. Ansonsten könnte das Ziel, das Kapital von institutionellen Investoren zu mobilisieren, kaum erreicht werden. Aus einer Risikoperspektive ist es zudem wichtig, dass der Fonds eine ausreichende Diversifikation erreichen würde.

⁴⁵ Für Hinweise zu den finanziellen Auswirkungen vgl. Lütolf et. al. (2020a), Seite 141.

⁴⁶ Vgl. Lütolf et. al. (2020a), Seite 139.

Für die NRP-Praxis ergeben sich die folgenden Schlussfolgerungen:

- Ein Immobilienfonds wie beschrieben könnte die bestehende NRP-Förderungspraxis nicht ersetzen. Zu eingeschränkt wäre der Fördergegenstand.
- Es könnte sich allerdings um eine attraktive Ergänzung zur NRP- und SGH-Förderung handeln.

6.3.5 Höhe der àfp-Beiträge

Insgesamt können 144 mit kantonalen àfp-Beiträgen geförderte Projekte analysiert werden. Für jedes Projekt wird das Bundesdarlehen mit der vorgegebenen „Äquivalenzformel“ in einen àfp-Beitrag umgerechnet. Dieser Betrag wird dann mit dem effektiv vom Kanton ausbezahlten Betrag verglichen. Die Analyse zeigt deutlich, dass die Kantone in den meisten Fällen mehr finanzieren, als sie gemäss Äquivalenzformel müssten. Der Median liegt bei 37.7%. Dies bedeutet, dass die Kantone in der Hälfte der Fälle mehr als 37.7% als im Minimum erwartet bezahlen. Das 1. und 3. Quartil liegen bei 25.1% bzw. 128.2%. In einem Viertel der Fälle zahlen die Kantone somit mehr als das Doppelte der im Minimum erwarteten àfp-Zahlung.

Gemäss der àfp-Formel hätten die Kantone im Minimum àfp-Zahlungen von insgesamt rund CHF 45.5 Mio. bezahlen müssen. Effektiv haben die Kantone jedoch CHF 151.3 Mio. ausbezahlt. Es ist zu berücksichtigen, dass diese Zahlen durch einen volumenmässig sehr bedeutenden Extremwert verzerrt werden. In einem Fall steht einem Bundesdarlehen von CHF 10.3 Mio. ein kantonaler àfp-Betrag von CHF 61.1 Mio. gegenüber. Die àfp-Zahlung ist in diesem Fall 21mal grösser als mit der Formel geschätzt. Bereinigt um diesen Ausreisserwert liegt die kumulierte kantonale àfp-Förderung rund CHF 50 Mio. über dem mit der Formel berechneten Minimum.

Zwischen den Kantonen sind grosse Unterschiede festzustellen. Die höchste durchschnittliche kantonale Abweichung liegt bei 252%. Das heisst, der Kanton zahlt 252% mehr als er im Minimum müsste. Es fällt jedoch auch auf, dass im innerkantonalen Vergleich sehr grosse Unterschiede bestehen.

Wie in Abschnitt 6.1 aufgezeigt, führen Darlehen zu einer deutlich höheren direkten Förderwirkung als àfp-Beiträge. Es stellt sich diesbezüglich die Frage, ob die Höhe des Bundesdarlehens unabhängig von der kantonalen Entscheidung àfp vs. Darlehen ist. Über ein höheres Bundesdarlehen könnte nämlich der Nachteil eines gegenüber dem Darlehen betragsmässig tieferen àfp-Beitrags etwas kompensiert werden.

Mittelwert und Median des Bundesdarlehens in Prozent der anrechenbaren Projektkosten liegen für mit kantonalen àfp-Beiträgen geförderte Projekte rund 5 Prozentpunkte höher als für mit kantonalen Darlehen geförderten Projekten. Auch das erste und dritte Quartil liegen für die mit àfp geförderten Projekte dementsprechend höher. Es gibt demzufolge Hinweise, dass die Bundesdarlehen bei àfp-Projekten leicht höher ausfallen.

Grösser fallen die Unterschiede aus, wenn nur die Bergbahnprojekte (108) analysiert werden. Median und Mittelwert liegen für die mit àfp-Beiträgen geförderten Projekte 10% bzw. 8% höher. Für das in der Einleitung dargestellte Beispiel einer CHF 4 Mio. teuren Beschneigungsinfrastruktur, welche mit einem 15-jährigen Bundesdarlehen finanziert wird, bedeutet dies folgendes: Wird das Projekt mit einem Bundesdarlehen von CHF 1 Mio. und einem kantonalen àfp-Beitrag von CHF 182'000 gefördert, entspricht der NRP-Finanzierungsbetrag einer Summe von CHF 1.182 Mio. Demge-

genüber steht ein Finanzierungsbetrag von CHF 2 Mio. bei einem kantonalen Darlehen. Die Erkenntnisse aus diesem Abschnitt liefern jedoch Hinweise, dass das Bundesdarlehen, welches im Beispiel 25% der anrechenbaren Projektkosten beträgt, bei der Darlehensvariante etwas geringer ausfällt. Wenn das NRP-Darlehen zum Beispiel acht Prozent geringer ausfällt, fällt der Förderungsbetrag von CHF 2 Mio. auf CHF 1.84 Mio. Die Differenz zur äfp-Variante wird dadurch etwas geringer.

Die Analyse liefert Hinweise dafür, dass der Unterschied bezüglich Förderwirkung etwas geringer ausfällt als in Abschnitt 6.1 aufgezeigt. Dies dürfte insbesondere für die Bergbahnprojekte zutreffen.

6.4 Äfp vs. Darlehen aus Sicht der geförderten Unternehmen

Für einen Vergleich von Darlehen und äfp-Beitrag sind die Finanzierungsbeträge entscheidend. Tabelle 22 veranschaulicht die Problematik. Es handelt sich um eine beispielhafte Investition von CHF 3.5 Mio., welche mit einem NRP-Darlehen von CHF 1 Mio. gefördert wird. Die entscheidende Frage ist nun, wie hoch der zu vergleichende äfp-Betrag ist. Tabelle 22 zeigt drei unterschiedliche Varianten von äfp-Beiträgen, welche wie folgt begründet sind.

- **Variante äfp «Formel»:** Dieser Betrag ist mit der Formel zur Berechnung der kantonalen Äquivalenzleistung berechnet.⁴⁷
- **Variante äfp «Zuschlag Mittelwert Kantone (+38%)»:** Die Kantone, welche mit äfp-Beiträgen finanzieren, vergeben im Durchschnitt 38% mehr als mit der Formel berechnet (Abschnitt 4.4.3).
- **Variante äfp «Zuschlag Mittelwert Höchster Kanton (+250%)»:** Der Kanton mit den höchsten äfp-Finanzierungen finanziert Projekte im Durchschnitt mit einem äfp-Beitrag, der den mit der Formel berechneten Wert um 250% übersteigt (Abschnitt 4.4.3).
- **Variante äfp «Darlehensbetrag»:** Hier wird angenommen, dass der äfp-Beitrag betragsmässig dem Darlehen entspricht.

Tabelle 22: Förderung einer Investition von CHF 3.5 Mio. mittels Darlehen oder äfp

in CHF	Darlehen	äfp "Formel"	äfp "Zuschlag Mittelwert Kantone (+38%)"	äfp "Zuschlag Höchster Kanton (+250%)"	äfp "Darlehensbetrag"
Förderbetrag	1'000'000	182'000	251'160	637'000	1'000'000
Anteil	28.6%	5.2%	7.2%	18.2%	28.6%
Alternativ zu finanzierender Betrag	2'500'000	3'318'000	3'248'840	2'863'000	2'500'000
Finanzierungslücke gegenüber Darlehen		818'000	748'840	363'000	0

Aus der Perspektive der geförderten Unternehmen ist die Variante äfp «Darlehensbetrag» klar zu favorisieren. Eine Finanzierung ohne Rückzahlungsverpflichtung über CHF 1 Mio. ist in jedem Fall die beste Option. Ob die Variante Darlehen oder äfp «Formel» besser ist, lässt sich nicht pauschal beantworten. Es hängt davon ab, ob und zu welchen Finanzierungskosten die Finanzierungslücke (gegenüber dem

⁴⁷ Vademecum (2020) – Dokumentation von Vollzugsfragen zur neuen Regionalpolitik, SECO / FSK (Fachstellenkonferenz), 2020, Seite 24, verlinktes Excel-File «Darl Berechnung Äquivalenz 2020». Der äfp-Betrag wurde mit dieser Formel bestimmt.

Darlehen) von CHF 818'000 geschlossen werden kann. Nachfolgend sind ein paar Varianten aufgeführt.

- **Variante 1:** Aktienkapitalerhöhung über CHF 818'000, Aktionäre erwarten keine Bardividenden: Das Unternehmen profitiert in diesem Fall von einer Eigenkapital bzw. eigenkapitalähnlichen Finanzierung von CHF 1 Million (CHF 182'000 äfp und CHF 818'000 Aktienkapital). Der Schuldendienst entfällt gegenüber der Variante mit einem Darlehen von CHF 1 Million.
- **Variante 2:** Die Berghilfe oder eine andere Förderstiftung bezahlt CHF 100'000 äfp, die Gemeinde leistet einen äfp-Beitrag von CHF 200'000 sowie ein zinsloses Darlehen von ebenfalls CHF 200'000. Zudem bringt eine Crowdfunding-Kampagne CHF 318'000 ein. Das Unternehmen profitiert in diesem Fall von einer Eigenkapital bzw. eigenkapitalähnlichen Finanzierung von CHF 800'000. Der Schuldendienst fällt gegenüber der Variante mit einem Darlehen von CHF 1'000'000 um CHF 800'000 geringer aus.
- **Variante 3:** Darlehen eines Aktionärs über CHF 818'000 zu 2% verzinslich (Laufzeit 15 Jahre): Dieses Darlehen führt bei linearer Amortisation zu Zinszahlungen (über die gesamte Laufzeit kumuliert) von insgesamt CHF 131'000. Der äfp-Beitrag übersteigt die Zinskosten des Darlehens um CHF 51'000. Das Aktionärsdarlehen ist daher in Kombination mit einer äfp-Zahlung von CHF 182'000 attraktiver als ein zinsloses Darlehen über CHF 1 Million. Als weiterer Pluspunkt des Aktionärsdarlehens kann sich eine höhere Flexibilität in Bezug auf die Rückzahlungsmodalitäten erweisen.
- Wenn sich die Finanzierungslücke nicht mit Aktienkapital, weiteren äfp-Zuschüssen (z.B. Berghilfe) oder zinsgünstigem Fremdkapital schliessen lässt, kann das Projekt im Falle einer äfp-Förderung scheitern.

Die Varianten sind nun auch noch im Hinblick auf den zukünftigen Schuldendienst zu beurteilen (Tabelle 23). Wenn die Finanzierungslücke gegenüber der Förderung mit einem Darlehen mit Aktienkapital und/oder anderen äfp-Mitteln geschlossen werden kann, fällt der Schuldendienst gegenüber der Darlehensvariante deutlich geringer aus. In der Variante mit einem rückzahlbaren 2%-Aktionärsdarlehen fällt der Schuldendienst fast gleich hoch aus. Wie bereits erwähnt, kann der Schuldendienst aber teilweise über den äfp-Zuschuss finanziert werden.

Tabelle 23: Schuldendienst verschiedener Finanzierungsalternativen

<i>in CHF</i>	Darlehen	Var. 1 Aktien- kapital	Var. 2 äfp, Gemeinde, Crowdfund.	Var. 3 Aktionärs- darlehen
Darlehensbetrag	1'000'000	0	200'000	818'000
Laufzeit in Jahren	15	-	15	15
Jährliche Amortisation	66'667	0	13'333	54'533
Zinssatz	0%	-	0%	2%
Durchschnittlicher Zinsaufwand	0	0	0	10'677
Durchschnittlicher Schuldendienst	66'667	0	13'333	65'210

Ein wichtiger Aspekt der Beurteilung „Darlehen vs. äfp“ ist daher, ob und wie sich die Finanzierungslücke schliessen lässt.⁴⁸ Die Belalp-Bahnen haben diverse mit NRP-Mitteln finanzierte Projekte durchgeführt. Im Jahr 2012/13 haben die Belalp-Bahnen einen Retrofit einer bestehenden Pendelbahn sowie den Neubau einer 8er-Zubringergondelbahn durchgeführt. Die Investitionskosten betragen CHF 21.2 Mio.

⁴⁸ Wenn der äfp-Zuschuss betragsmässig dem Darlehen entspricht, dann entfällt diese Fragestellung.

Bund und Kanton Wallis haben ein 18jähriges Darlehen von je CHF 2.5 Mio. gesprochen. Die Gemeinde Naters hat CHF 6 Mio. zinsloses Darlehen und CHF 4 Mio. Aktienkapital finanziert. Weiteres Aktienkapital von CHF 1.6 Mio. haben dritte finanziert. Zwei Banken haben zusammen CHF 3 Mio. finanziert. Hinzu kam ein Unternehmerdarlehen über CHF 1.6 Mio. (2%, fünf Jahre). Die NRP-Förderung macht 24% der Projektkosten aus. Hätte der Kanton Wallis einen mit der „Formel“ berechneten äfp-Zuschuss finanziert, hätten die Belalp-Bahnen ca. CHF 2 Mio. weitere Mittel beschaffen müssen. Hätten sowohl Kanton und Bund „nur“ äfp-Beiträge gezahlt, sogar ca. CHF 4 Mio. Nach Einschätzung des (damaligen) Verwaltungsratspräsidenten wäre es nicht möglich gewesen, die CHF 2 Mio. (oder sogar CHF 4 Mio.) alternativ zu beschaffen.⁴⁹ Insofern hat die Darlehenspraxis die Investitionen der Belalp-Bahnen gesichert.⁵⁰ Es ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinde Naters zwischen 2008 und 2014 rund CHF 28 Mio. (Aktienkapital, zinslose Darlehen, äfp) in die touristische Infrastruktur investiert hat. Der Gemeindebeitrag für die Pendel- und Gondelbahn hätte nicht weiter erhöht werden können.

Die Schweizer Jugendherbergen bzw. die Schweizerische Stiftung für Sozialtourismus (SSST) hat schon NRP geförderte Projekte in „Darlehenskantonen“ und „äfp-Kantonen“ durchgeführt. Bankfinanzierungen und SGH-Finanzierungen sind für die SSST fix gegeben. Dies bedeutet, dass die NRP-Entscheidung äfp vs. Darlehen diese beiden Finanzierungen betragsmässig nicht betrifft. Falls die NRP-Mittel höher oder tiefer ausfallen, muss die Differenz über Eigenkapital bzw. über die Reserven finanziert werden. Je mehr NRP-Mittel die SSST für ein Projekt zugesprochen bekommt, umso weniger Reserven muss sie bereitstellen. Als Unternehmensgruppe fällt die Bereitstellung von Reserven für ein Projekt gegenüber einem Ein-Betrieb-Unternehmen deutlich einfacher. Aus Sicht der SSST gilt daher: Für Projekte, welche „eher einfach“ zu finanzieren sind, wird eine äfp-Förderung vorgezogen. Für andere Projekte sind Darlehen vorteilhaft.⁵¹

Die Bergbahnen Rinerhorn haben CHF 3.75 Mio. in die technische Beschneigung investiert. Der Bund hat das Projekt mit einem Darlehen (zinslos, 10 Jahre) von CHF 1 Mio. unterstützt. Der Kanton Graubünden hat einen äfp-Beitrag von CHF 168'000 geleistet. Die Bergbahnen Rinerhorn konnten Mittel von CHF 1 Mio. so aufnehmen, dass die daraus resultierenden Kapitalkosten geringer waren als der äfp-Zuschuss von CHF 168'000. Somit erachtet man die kantonale äfp-Variante im Zusammenspiel mit dem Bundesdarlehen zumindest in diesem Fall als vorteilhaft.

Touristische Unternehmen weisen in der Regel zyklische Erträge aus. Dies und der teilweise sehr hohe Fixkostenlastigkeit machen die Cashflows noch zyklischer. Darlehen mit ergebnisabhängigen Amortisationszahlungen oder Darlehen, welche unter bestimmten Bedingungen in äfp-Zuschüsse umgewandelt werden können, wären daher zumindest aus der Sicht der geförderten Unternehmen Instrumente, um den Schuldendienst an die schwankenden Cashflows anzupassen.

Für die NRP-Praxis ergeben sich die folgenden Schlussfolgerungen:

- Theoretisch müsste das Potenzial der Projektträger zur Schliessung der Finanzierungslücke (Darlehen – äfp) berücksichtigt werden bei der Wahl des Förderinstruments.

⁴⁹ Interview Klaus Zurschmitten, Belalp Bahnen AG, damaliger Verwaltungsratspräsident.

⁵⁰ Dies war auch beispielsweise bei der Cabriobahn der Stanserhornbahn AG der Fall. Ohne NRP-Darlehen hätte es wahrscheinlich nicht für den Bau einer innovativen Cabriobahn, sondern «nur» zu einer normalen Pendelbahn gereicht. Vgl. dazu Lütolf et al (2020), Seite 59.

⁵¹ Interview Yves Bugmann, Verwaltungsrat der Bergbahnen Rinerhorn AG.

- Dies ist praktisch jedoch nicht gut möglich. Grundsätzlich sollten Bergbahnunternehmen dank ihrer Systemrelevanz für die touristische Gesamtdestination bessere Möglichkeiten als Beherbergungsunternehmen haben. Es kann jedoch auch Ausnahmen geben.
- Ein wichtiger Faktor ist beispielsweise auch die Finanzkraft von dem Projektträger nahestehenden Personenkreisen. Je mehr potenzielle Finanzkraft vorhanden ist, umso eher würden sich àfp-Beiträge anbieten. Es kann jedoch nicht zwingend davon ausgegangen werden, dass diese Personen die touristischen Unternehmen wirklich unterstützen. Eine darauf abgestützte NRP-Förderung (Entscheidung àfp vs. Darlehen) ist daher kaum praktikabel.

6.5 Wert von NRP-Fördermitteln aus Sicht der geförderten Unternehmen

Eine NRP-Förderung kann für das geförderte Unternehmen im Hinblick auf drei Aspekte wertvoll sein:

- Verfügbarkeit einer zusätzlichen bzw. möglichst hohen Finanzierung
- Verfügbarkeit einer langlaufenden Finanzierung
- Verfügbarkeit einer günstigen Finanzierung

Ein *àfp-Beitrag* erfüllt diese drei Aspekte am besten. Die Finanzierung ist gratis und ohne beschränkte Laufzeit. Zudem ist der àfp-Beitrag nicht anderswie zu beschaffen. Ein àfp-Beitrag ist ein «Geschenk» an die Projektträger. Das rückzahlbare *Darlehen* ist kein Geschenk, da es zurückzubezahlen ist. Ist das NRP-Darlehen günstiger als eine alternativ aufzunehmende Finanzierung, ist der «Zinsvorteil» eine Geschenkkomponente. Ist das NRP-Darlehen länger laufend als ein anderes Darlehen, kann die reduzierte jährliche Amortisationslast zumindest eine «Art» Geschenk sein. Es wird in diesem Fall nicht weniger amortisiert, sondern einfach über eine längere Zeit. Für viele NRP-geförderte Bergbahnprojekte wäre die NRP-Finanzierung kaum über Bankdarlehen zu schliessen gewesen.⁵² Analysen in der Studie Alternativen zur Bankfinanzierung für touristische Unternehmen – Vertiefungsarbeiten im Rahmen der Auslegeordnung Investitionsförderung» lassen diese Schlussfolgerung zu.⁵³ Aus diesem Grund ist der Zinsvorteil der NRP-Darlehen etwas zu relativieren. Wichtiger ist die Tatsache, dass das Unternehmen an eine Finanzierung kommt.

Hinzu kommt, dass der Zinsvorteil über die letzten Jahre deutlich an Bedeutung verloren hat. Es ist also davon auszugehen, dass eine Lücke wegfallender NRP-Darlehen zu einem bedeutenden Teil mit Aktienkapital, Aktionärsdarlehen, Gemeindebeiträgen oder anderen Finanzierungsgefässen geschlossen werden müsste. Gegenüber diesen Finanzierungen weist ein zinsloses NRP-Darlehen keinen oder nur einen sehr geringen Zinsvorteil auf. Auch der Vorteil einer länger laufenden Finanzierung ist oft nicht gegeben. Folglich ist der Vorteil, dass noch zusätzliche Finanzierungsmittel zur Verfügung stehen, am bedeutendsten.

Für die NRP-Praxis ergeben sich die folgenden Schlussfolgerungen:

⁵² Für andere Branchen können mangels öffentlich zugänglicher Daten keine mit Zahlen abgesicherten Aussagen getroffen werden. Die Schweizer Jugendherbergen bzw. die Schweizerische Stiftung für Sozialtourismus (SSST) müsste die Lücke wegfallender NRP-Mittel auf jeden Fall mit Eigenkapital schliessen. Eine Schliessung mit zusätzlichen Bankkrediten wäre nicht möglich. Interview René Dobler, CEO SSST.

⁵³ Lütolf et. al. (2020a), Seite 57ff., insbesondere Abbildung 6.

- Der Nutzen der NRP-Finanzierungen darf nicht nur auf den Zinsvorteil reduziert werden. Im aktuellen Zinsniveau hat die Zinslast an Bedeutung verloren.
- Eine weitaus stärkere Belastung für die Unternehmen sind die Amortisationszahlungen. Massnahmen, welche die jährliche Amortisationsleistung reduzieren, oder solche, welche eine zeitliche Trennung von Bankamortisationen und NRP-Amortisationen bewirken, wären aus Sicht der geförderten Unternehmen wünschenswert.
- Der grösste Vorteil der NRP-Förderungen ist jedoch die Verfügbarkeit von zusätzlichen Finanzierungen.

7. Intervention mit Hilfe eines Investitionsförderinstruments

Im vorliegenden Kapitel werden Überlegungen zur Intervention des Bundes durch ein Investitionsförderinstrument vorgenommen. Das Kapitel beginnt mit der Zusammenfassung der Entwicklung der Förderung von Infrastrukturen durch die Regionalpolitik in der Schweiz. Die anschliessende grundlegende Argumentation auf der Basis von volkswirtschaftlichen Konzepten wird danach mit der praxisbezogenen Analyse der NRP-Investitionsförderung in Verbindung gebracht.

7.1 Infrastrukturförderung im Rahmen der Schweizerischen Regionalpolitik

Die Infrastrukturförderung stand am Beginn der Schweizerischen Regionalpolitik: In der Botschaft zur Neuen Regionalpolitik (Bundesrat 2005) wurden die diesbezüglichen Überlegungen und Entwicklungen dargelegt. Den wichtigsten Pfeiler der expliziten Regionalpolitik stellt das Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) von 1974 dar. Es bezweckte, durch Regionalisierung und Förderung von Infrastrukturinvestitionen die Existenzbedingungen im Berggebiet zu verbessern.

Infrastrukturförderung im IHG

Seit 1974 hat der Bund einen Fonds von CHF 1.5 Milliarden geöfnet, aus dem er Finanzhilfen (Darlehen und Zinskostenbeiträge) an Infrastrukturvorhaben gewährt. Die Kantone haben sich gleichwertig an der Finanzierung der geförderten Infrastrukturvorhaben zu beteiligen. Im Rahmen der Gesetzesrevision 1997 wurde zum einen dessen Ziel modifiziert und zum andern der Vollzug vollumfänglich an die Kantone und Regionen delegiert. Das IHG soll seither vornehmlich einen Beitrag zur Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklungsvoraussetzungen und der Wettbewerbsfähigkeit im Berggebiet leisten sowie Anreize zur vermehrten Nutzung regionaler Potenziale schaffen. 1974 bis Mitte 2005 wurden rund 8650 Projekte mit Investitionshilfen von knapp CHF 3.0 Milliarden unterstützt. Das dadurch im Berggebiet mitfinanzierte Investitionsvolumen erreicht CHF 19.6 Milliarden.

Eine im Jahr 2004 vom Bund veranlasste Evaluation des Investitionshilfegesetzes (IDT-HSG/CEAT, 2004) kommt zum Fazit, dass das Ziel der Verbesserung der Existenzbedingungen bzw. der Erhöhung der Wohnattraktivität im Berggebiet weitgehend erfüllt wurde. Der Ausbau der Basisinfrastruktur glich das entsprechende Defizit aus. Das Berggebiet verfügte, so die Einschätzung von 2004, über eine infrastrukturelle Grundausstattung, die mit derjenigen der anderen Landesteile vergleichbar war. Eher negativ fiel die Bilanz in Bezug auf die Verbesserung von Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit aus. Es wurden nur wenige Projekte gefördert, die direkt Innovationsprozesse auslösten oder neue, dauerhafte Arbeitsplätze schufen.

Infrastrukturförderung in der Neuen Regionalpolitik NRP

Bei der Konzeption der Neuen Regionalpolitik stellte sich auch die Frage, ob bzw. in welcher Weise eine Infrastrukturförderung weiterhin möglich sein soll. Mit der NRP wollte der Bund die Regionalpolitik klarer auf die Bewältigung der gegenwärtigen

und künftigen wirtschaftlichen Herausforderungen der Regionen ausrichten. Den Regionen soll geholfen werden, jene inländischen und grenzüberschreitenden Initiativen, Projekte und Programme sowie Infrastrukturvorhaben zu verwirklichen, welche unmittelbar oder mittelbar zur *Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und zur Steigerung ihrer Wertschöpfung* beitragen.

In der Botschaft zur NRP wurde zusammenfassend formuliert, dass aufgrund der Ergebnisse der Zielerreichungs- und Wirkungskontrollen der bisherigen Investitionshilfeförderung⁵⁴ eine sich an Wachstumsimpulsen orientierende Förderung von Infrastrukturvorhaben mittels Darlehen im Rahmen der NRP des Bundes sinnvoll ist (Bundesrat 2005: 53ff.). Entsprechend ist die Möglichkeit von Darlehen für Infrastrukturvorhaben auch in der NRP explizit benannt. Artikel 7 des Bundesgesetzes zur Regionalpolitik benannte die Bedingungen zur Infrastrukturförderung (Abs. 1 Zif. a-c):

- Die langjährigen Erfahrungen mit dem Vollzug der bisherigen Regionalpolitik zeigen, dass es im Zusammenhang mit Initiativen, Programmen und Projekten nach Artikel 4 auch notwendig sein kann, infrastrukturelle Bauvorhaben zu realisieren. Es ist zum Beispiel denkbar, dass im Rahmen einer Initiative, die auf die Ausschöpfung regionaler Potenziale oder den Aufbau von Wertschöpfungssystemen ausgerichtet ist, auch eine regionale Industrie- und Gewerbezone erschlossen werden muss.
- Es werden Infrastrukturvorhaben unterstützt, die Bestandteil eines Wertschöpfungssystems sind und zu dessen Stärkung beitragen. Als Beispiele werden touristische Infrastrukturvorhaben (touristisches Wertschöpfungssystem) oder betriebsnahe Infrastrukturen (überbetriebliches Wertschöpfungssystem) aufgeführt. Als mögliches Beispiel explizit benannt werden Bergbahnunternehmen und touristische Transportanlagen, als wichtige Leistungserbringer im touristischen Wertschöpfungssystem einer Destination.

In diesem Punkt wird darauf hingewiesen, dass eine Förderung nicht dazu beitragen darf, dass veraltete und unrentable Strukturen erhalten werden. Es sollen z.B. nur noch Projekte unterstützt werden, welche direkt zu einer Nachfragesteigerung und dadurch zu einer nachhaltigen Verbesserung der Rentabilität des Seilbahnunternehmens selbst führen oder einen echten Beitrag zur nachhaltigen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfung der Destination leisten. Dabei sei der Nachweis zu erbringen, wie diese Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfung erreicht wird.

- Die Förderung wird auf Infrastruktureinrichtungen ausgerichtet, die starke Entwicklungsimpulse in der Region auslösen und als Pull-Faktoren dienen. Als Beispiel genannt sind durch Investitionshilfe geförderte Heilbäder und Wellnessanlagen. Bei solchen Vorhaben hat eine Fallstudie gezeigt, dass deren Förderung sehr positive wirtschaftliche Auswirkungen auf die Entwicklung der Region hatte (IDT-HSG/CEAT, 2004). Sie führten nicht nur zu Umsatzsteigerungen und zu neuen Arbeitsplätzen im betreffenden Betrieb, sondern lösten darüber hinaus wesentliche Nachfolgeinvestitionen bei den öffentlichen Infrastrukturen (Strassen, Wasserversorgung, Freizeit) und in privaten Wirtschaftsbereichen (Hotellerie, Gastronomie etc.) aus und trugen so zu einem starken Wirtschaftswachstum der Region bei.

⁵⁴ Insbesondere IDT-HSG/CEAT (2004)

Die Förderkriterien für NRP-Infrastrukturprojekte haben sich aus den in der Botschaft dargelegten Überlegungen abgeleitet.⁵⁵ Es können Projekte gefördert werden, welche die im kantonalen UP bezeichneten Wertschöpfungssysteme stärken (meist Tourismus sowie Industrie und Gewerbe). Die Projekte sollen den Export von Produkten und Dienstleistungen aus der Region befördern (Exportbasisprinzip). Dies ist beispielweise auch dann gegeben, wenn Touristen Angebote in der Region nutzen. Im Sinne der Wettbewerbskonformität werden die Projekte im vorwettbewerblichen Bereich angesiedelt (keine Dauerfinanzierung) und werden von einer überbetrieblichen Trägerschaft geleistet. Es werden keine Basisinfrastrukturen gefördert. Die Projekte sollen zudem die Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung berücksichtigen.

Auch in der Festlegung des *Mehrjahresprogramms des Bundes 2016–2023 (MJP2)* zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik wird die Infrastrukturförderung beibehalten. «Wertschöpfungsorientierte Infrastrukturen und Angebote sichern und realisieren» bildet einen von fünf Förderinhalten in Ausrichtung 1 «Projektförderung». In der Botschaft (Bundesrat 2015) wird diesbezüglich konkretisiert, dass sich die NRP im Infrastrukturbereich auf Vorhaben konzentriert, die die Standortgunst von Regionen und Unternehmen steigern. Derartige Infrastrukturen könnten Defizite in Bezug auf Erreichbarkeit und Topografie kompensieren helfen sowie als räumliche Ankerpunkte für Netzwerke und Kooperationen dienen. Teilweise werden Infrastrukturen auch gezielt erstellt und betrieben, um natürliche Wertschöpfungspotenziale zu nutzen. Darunter kann auch touristische Infrastruktur fallen, die als Voraussetzung zur Inwertsetzung von landschaftlicher Attraktivität dient.

Das MJP2 fokussiert auf die Wertschöpfungssysteme Industrie und Tourismus als finanzielle Förderprioritäten. Im Falle des Tourismus wird diese Priorisierung mit dem Hinweis auf seine wirtschaftliche Bedeutung und die wachsenden Herausforderungen begründet (Bundesrat 2015:2441). Es wird angeführt, dass auf der Angebotsseite kleinräumige Strukturen und fehlende Kooperationen auf Betriebs- und Destinationsebene effizientere Prozesse erschweren. Überdies drohe bei der teilweise veralteten touristischen Infrastruktur ein Investitionsstau. Die Auswahl von förderbaren Entwicklungsinfrastrukturen im Tourismus solle noch verstärkt aufgrund strategischer Überlegungen auf Destinationsebene erfolgen. Kooperationen zwischen verschiedenen Leistungserbringern und Beherbergungsbetrieben auf Destinationsebene sollen die Nachteile der oft kleinstrukturierten Tourismuswirtschaft abbauen helfen. Im Vordergrund stehen Stossrichtungen und Projektansätze wie branchenübergreifende Kooperationen, Projekte zur gemeinsamen Nutzung von strategischen Ressourcen oder Marketingplattformen sowie Reformen von Tourismusorganisationen (Stossrichtung 3: Optimierung Strukturen und Verstärkung Kooperation).

Die Bedeutung der Infrastrukturen für den Tourismus wird auch in der Botschaft zur Standortförderung 2020-2023 nochmals betont. Es wird darauf hingewiesen, dass die NRP als eines von vier Förderinstrumenten zur Umsetzung der Tourismusstrategie des Bundes bei der Weiterentwicklung der Tourismuswirtschaft zu einem attraktiven und leistungsfähigen Tourismusstandort Schweiz eine wichtige Rolle spielt, insbesondere für die Unterstützung touristischer Entwicklungsinfrastrukturen (Sporteinrichtungen von überregionaler Bedeutung, Bergbahnen und Beschneigungsanlagen, Kongressinfrastrukturen usw.) (Bundesrat, 2019: 2415ff.).

⁵⁵ Siehe die Anforderungen an Projekte der NRP in der Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung (Bundesrat 2007:48f.).

7.2 Staatliche Förderung von Investitionen

Den oben ausgeführten Ausführungen zur Entwicklung und Operationalisierung der Schweizerischen Regionalpolitik liegen volkswirtschaftliche Argumente zugrunde. Auf diese Argumente stützt sich die Begründung der staatlichen Förderung von Infrastrukturen. In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Grundlagen und Ansatzpunkte für die staatliche Intervention aufbereitet. Anschliessend werden die Implikationen auf die NRP-Praxis nachvollziehbar hergeleitet und mit Praxisbeispielen verknüpft, die aus den empirischen Untersuchungen dieser Studie hervorgehen.

Marktversagen

In der Wohlfahrtsökonomie wird generell ein Eingreifen des Staates in die Wirtschaftsvorgänge mit der Existenz von *Marktversagen* begründet, d.h. die gewünschten Güter werden durch die bestehenden Marktvorgänge nicht effizient bereitgestellt. Marktversagen kann dabei verschiedene Ursachen haben. Zum einen kann es sich bei dem betrachteten Gut um ein öffentliches Gut handeln, welches durch Nicht-Rivalität im Konsum und Nicht-Ausschliessbarkeit definiert ist. Nicht-Rivalität im Konsum bedeutet, dass der Konsum des Gutes durch einen Nutzer keine oder nur geringe marginale Kosten verursacht, so dass das Gut von mehreren Nutzern gleichzeitig konsumiert werden kann. Nicht-Ausschliessbarkeit beschreibt die Unmöglichkeit, Konsumenten von der Nutzung des Gutes auszuschliessen. Häufig werden Umweltgüter als Beispiel für öffentliche Güter angeführt. So erfüllt das Gut saubere Luft sowohl die Bedingung der Nicht-Rivalität sowie der Nicht-Ausschliessbarkeit. Andere öffentliche Güter sind beispielsweise Landesverteidigung und Aussenpolitik. Wenn öffentliche Güter durch den Markt bereitgestellt werden müssten, kann es zu einer Unterversorgung führen. Wenn niemand von der Nutzung eines Gutes ausgeschlossen werden kann, so besteht die Möglichkeit, dass man es nutzt, ohne dafür zu zahlen (Trittbrettfahrerproblematik). Es besteht dann auch für den Markt kein Anreiz mehr, das Gut bereitzustellen, so dass der Staat dies übernehmen muss. Neben den reinen öffentlichen Gütern gibt es auch sogenannte Klub- oder Mautgüter, bei denen zwar eine Nicht-Rivalität im Konsum vorliegt, Konsumenten aber von der Nutzung ausgeschlossen werden können. Im Infrastrukturbereich zählen dazu beispielsweise Autobahnen und Konzerthallen.

Da *Tourismusgüter* häufig Eigenschaften eines öffentlichen Gutes aufweisen, ist die Notwendigkeit einer staatlichen Bereitstellung auch hier zu finden. Beispielsweise lässt sich argumentieren, dass eine gepflegte Kulturlandschaft, Wanderwege oder ein attraktiv gestalteter Dorfkern die Attraktivität bzw. das Potenzial einer Destination erhöht und somit die Tourismusnachfrage steigert. Auch Marketingkampagnen für Tourismusdestination weisen die Eigenschaften von öffentlichen Gütern auf, so dass eine staatliche Unterstützung bereitgestellt werden sollte (siehe auch Bieger, 2000; Smeral, 2006). Neben den reinen öffentlichen Gütern finden sich im Tourismusbereich auch Klubgüter, bei denen eine staatliche Unterstützung gerechtfertigt ist, wie beispielsweise bei Museen, Bergbahnen, Hallenbädern und weiteren Infrastrukturen (siehe «natürliche Monopole»). Klubgüter wie Bergbahnen und damit zusammenhängend Beschneiungsanlagen werden in der NRP entsprechend oft gefördert (Kapitel 4.1 und 6.1).

Ein weiterer Grund für Marktversagen und damit ein legitimes Eingreifen des Staates ist das Vorkommen von *externen Effekten*. Positive externe Effekte liegen vor, wenn der soziale Nutzen eines Gutes höher ist als der private Nutzen. Klassische Güter mit positiven externen Effekten sind beispielsweise Impfungen und Umweltschutz, auch wenn Unternehmen in diesen investieren. In der NRP kann bei-

spielweise die Finanzhilfe für den Bau eines Informationsgebäudes in einem Tierpark dadurch legitimiert werden, dass nebst einem touristischen Nutzen auch Nutzen in den Bereichen Bildung und Sensibilisierung anfällt. Negative externe Effekte liegen dann vor, wenn die sozialen Kosten höher als die privaten Kosten sind. Klassische Güter hierfür sind das Rauchen und der Strassenverkehr. Die externen Effekte liegen ausserhalb des Marktes und führen daher dazu, dass entweder zu viel oder zu wenig des Gutes konsumiert wird. Ein Eingreifen des Staates beispielsweise durch Subventionen und Finanzierungshilfen oder durch Regulierungen kann das Marktversagen korrigieren.

Auch kann der Staat mögliche *Informationsasymmetrien* im Markt aufheben, die ebenfalls zu einem Marktversagen führen können. Dabei haben ein oder mehrere Marktteilnehmer einen Informationsvorsprung gegenüber anderen Marktteilnehmern, beispielsweise in Bezug auf die Qualität des Angebots. Derartige Qualitätsunsicherheiten könnten dazu führen, dass ein qualitativ hochwertiges Produkt langfristig zugunsten von qualitativ schlechten Produkten im Markt nicht bestehen kann (Smeral, 2006). Zum einen dient das Eingreifen des Staates als Schutz der Konsumenten, da diese gegenüber den Produzenten möglicherweise weniger Informationen haben und somit bei ihrer Kaufentscheidung im Nachteil sind. Unvollständige Informationen bezüglich der Tourismusanfrage kann auch auf Seiten von Produzenten zu Kosten und letztendlich zu einem Marktversagen führen. Der Staat kann dies durch zusätzliche Bereitstellung von Informationen verhindern (beispielsweise spezifische Marktkenntnisse, Marktforschungen, Machbarkeitsstudien).

Ebenfalls mit dem Ziel, den Konsumenten zu schützen, wird das Eingreifen des Staates bei *natürlichen Monopolen* begründet. Natürliche Monopole können entstehen, wenn die Fixkosten für ein Gut so hoch sind, dass nur *ein* Unternehmen dieses effizient im Markt produzieren kann. Natürliche Monopole treten beispielsweise in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation, Netze, Energie und Wasser auf. Bei diesen Gütern wird daher die Bereitstellung entweder durch ein öffentliches oder teilstaatliches Versorgungsunternehmen vorgenommen oder es werden Konzessionen an privatwirtschaftliche Unternehmen vergeben. In der Regionalpolitik werden diese Güter oft als Basisinfrastruktur bezeichnet. Diese werden nicht durch die NRP gefördert, da sie hauptsächlich der lokalen Versorgung dienen und keine oder nur geringe Wirkungen auf das Wertschöpfungssystem haben.

Letztendlich können auch *Transaktionskosten* zu einem Marktversagen führen, wenn diese so hoch sind, dass private Lösungen aufgrund dessen nicht zustande kommen. Transaktionskosten können dabei sowohl vor Vertragsabschlüssen (Anbahnungs- und Verhandlungskosten) als auch nach Vertragsabschluss (Kontrollkosten). Gemäss Smeral (2006) können Transaktionskosten gerade für die vielen kleineren Unternehmen im Tourismus prohibitiv wirken, so dass kein optimales Angebot sich einstellt. Vor diesem Hintergrund werden DMOs betrieben, welche die Angebote der touristischen Leistungsträger bündeln und für das regionale Tourismusmarketing einer Destination zuständig sind. Die Finanzierung der DMOs erfolgt oft durch Tourismusabgabensysteme wie Kurtaxen.

Meritorische Güter

Abgesehen von Marktversagen werden auch *meritorische Ziele* bzw. Güter als ein Grund für einen staatlichen Eingriff angeführt. Dabei handelt es sich um Güter, die zwar die Eigenschaften von öffentlichen Gütern nicht besitzen, die aber von so einem hohen gesellschaftlichen Wert sind, dass sie die Bereitstellung durch den Staat rechtfertigen. Als Beispiele hier lassen sich allgemein Gesundheit, Kunst oder auch

Bildung finden. Zusätzlich zu den individuellen Nutzen, die durch diese Güter entstehen, weisen sie sich oftmals auch positive externe Effekte aus, die auch anderen Bürgern zugutekommen. Eine starke Tourismusnachfrage kann sich beispielsweise positiv auf das Innovationspotenzial und das Wirtschaftswachstum in einer Region auswirken und in der Verlängerung die Standortattraktivität verbessern. Meritorische Güter werden i.d.R. durch politische Entscheidungen definiert und gefördert. Derartige Aspekte finden sich in der NRP beispielsweise in der Möglichkeit der Förderung im Bildungsbereich oder von öffentlichen Einrichtungen (z.B. Kultur, Sport), welche sowohl durch Gäste der Destination als auch Ein- und Zweitheimische genutzt werden können.

Volkswirtschaftliche Effekte

Neben dieser klassischen Argumentation für einen staatlichen Eingriff in das Wirtschaftsgeschehen eines Landes zur Korrektur von Marktversagen bestehen gerade im Bereich von Investitionsförderung mit einem Schwerpunkt im Tourismus auch weiterführende volkswirtschaftliche Gründe. Bieger (2000) führt als zusätzliche Legitimation die Notwendigkeit einer *strategischen Handelspolitik* an. Diese begründet sich einerseits in der wirtschaftlichen Bedeutung des Tourismus für das eigene Land. Andererseits spielt auch die Konkurrenz zwischen vergleichbaren Ländern im Tourismus eine Rolle. So entsteht durch die Tourismuspolitik und Subvention eine Wettbewerbssituation zwischen den Ländern, die bei Nicht-Partizipation zu einem nationalen Wettbewerbsnachteil führen kann.

Tourismus gilt als einer der grössten Wachstumssektoren weltweit (OECD, 2020). Der Bedeutung des Tourismus wird auch in den UN Sustainable Development Goals von 2015 Rechnung getragen. Dabei werden für alle drei Nachhaltigkeitsdimensionen (wirtschaftlich, ökologisch und gesellschaftlich) für alle Länder Ziele gesetzt. Dies zeigt sich wiederum auch in Berücksichtigung und Monitoring des SDGs 8.9 im Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung (MONET). Für den Tourismus bestehen dabei drei gesonderte SDGs, u.a. für die Bruttowertschöpfung und die Beschäftigung in der Tourismuswirtschaft (SDG 8.9).

Auch in der Schweiz ist die Tourismuswirtschaft von hoher Bedeutung im Hinblick auf Wertschöpfung und Beschäftigung. Im Jahr 2014 betrug die Bruttowertschöpfung des Tourismus 2.8% des gesamten BIP der Schweiz und 4.3% der Beschäftigung (BFS, 2018). Wie Smeral (2006) feststellt, sind die Multiplikatoreneffekte in der Beschäftigung ausgehend von der Tourismusnachfrage generell betrachtet mit die höchsten in einer Volkswirtschaft. Neben den direkten wirtschaftlichen Wirkungen können auch indirekte Beschäftigungs- und Wertschöpfungswirkungen dem Tourismus zugesprochen werden. So machte im Kanton Schwyz im Jahr 2019 der direkte und indirekte Tourismusbeitrag zum kantonalen BIP 5.6% und zur Beschäftigung 7.8% aus (Burri et al., 2020).

Staatsversagen und Wettbewerbsverzerrungen

Dem Marktversagen und der damit verbundenen Legitimation des staatlichen Eingreifens in das Wirtschaftsgeschehen steht ein mögliches *Politikversagen* gegenüber. Der Staat sollte nur dann eingreifen, wenn der gesamtgesellschaftliche Nutzen höher ist als die damit verbundenen Kosten. Vorliegende Marktversagen sind demnach nur notwendige, allerdings nicht hinreichende Gründe für eine staatliche Intervention. Das Eingreifen des Staates ist immer mit Kosten verbunden, sowohl direkt in Form von Finanzierung und Investitionen, durch Opportunitätskosten, da Mittel in anderen Bereichen nicht mehr zur Verfügung stehen, als auch darüber hinaus (siehe beispielsweise Fritz, 2017).

Ebenfalls, wie in einem unvollkommenen Markt, können auch auf staatlicher Seite *Informationsasymmetrien* und Informationsmängel vorliegen. Wie Fritz (2017) im Detail anführt, kann der Staat als Fördergeber gegenüber dem Förderempfänger im Nachteil sein, da beispielsweise ein Projekt möglicherweise auch ohne Fördermittel durchgeführt worden wäre. Auch könnte im Falle von externen Nutzen eines Gutes Unsicherheit über die Höhe desselben bestehen, so dass nicht sicher ist, welcher tatsächliche zusätzliche Nutzen durch die Förderung geschaffen wurde. In der NRP besteht diese Unsicherheit teilweise, da die volkswirtschaftlichen Effekte der Projekte (Wertschöpfung, Arbeitsplätze, Nachhaltigkeit) nur rudimentär gemessen werden.

Schwerwiegender sind zudem die Diskussionen um Allokations- und *Wettbewerbsverzerrungen*, die ein staatliches Eingreifen in das Markgeschehen zur Folge haben kann. NRP-Fördermittel könnten dort eingesetzt werden, wo weniger produktive Wirtschaftsbereiche bestehen, und fehlen dann zur Unterstützung produktiver Bereiche. Im Falle von Wettbewerbsverzerrungen können einzelne Unternehmen aber auch Regionen zulasten von anderen Unternehmen bevorzugt werden (Abschnitt 7.3). Ausserdem besteht das Risiko von sogenannten Mitnahmeeffekten, wenn Unternehmen in den Genuss der staatlichen Förderung kommen, die nicht dem eigentlichen Adressatenkreis entsprechen.

Ausserökonomische Effekte

Der staatliche Eingriff wird auch durch ausserökonomische Effekte begründet. Dazu gehört beispielsweise das distributive Marktversagen, bei dem die Verteilung, die durch Marktmechanismen erreicht wird, zwar effizient, aber nicht fair ist. In der Regionalpolitik erfolgt die staatliche Förderung daher in Regionen, welchen aufgrund von Einschränkungen von Topographie, Erreichbarkeit, Klima oder Bodenbeschaffenheit Nachteile erwachsen. Auf Basis dieser Voraussetzungen wird der NRP-Perimeter hergeleitet und den sich verändernden Bedingungen angepasst.

7.3 Auswirkungen in der NRP-Praxis

Die vorgängig dargestellten volkswirtschaftlichen Argumente für eine staatliche Intervention in der Infrastrukturförderung werden in diesem Abschnitt in den Kontext der NRP-Praxis gestellt. Die dargelegten Überlegungen basieren auf den im Rahmen dieser Studie vorgenommenen empirischen Untersuchungen.

Aus einer theoretischen Sichtweise ist die Problematik der NRP-Förderung relativ einfach zu beschreiben. Im Hinblick auf die definierten Förderziele der NRP sollte folgendes gelten:

- Die Projekte, welche NRP-Förderkriterien erfüllen, sollen so unterstützt werden, dass die Projektziele erreicht werden können.
- Die Projekte, welche NRP-Förderkriterien nicht erfüllen, sollen nicht unterstützt werden.

In der praktischen Umsetzung ist die Situation nicht so schwarz-weiss. Es bestehen diverse Herausforderungen, welche im Folgenden beschrieben werden.

Eingriff in den Wettbewerb

Ein wichtiges Kriterium der NRP-Förderung ist die Exportorientiertheit. Ein Projekt ist danach förderungswürdig, wenn es eine überregionale Ausstrahlung besitzt bzw.

den Export von Waren- und Dienstleistungen aus der Region fördert (z.B. durch die Gewinnung zusätzlicher, externer Gäste). Ziel ist, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit verbessert und die Region bzw. die Destination von zusätzlichen Gästen bzw. Erträgen profitiert. Somit stellt im Prinzip jede NRP-Förderung mit dem Ziel einer Exportorientiertheit einen Eingriff in den Wettbewerb dar. Dass ein Projekt der geförderten Region bzw. Destination einen Nutzen stiftet, ist klar. Ansonsten wäre eine Förderung grundsätzlich fragwürdig. Eine entscheidende Frage ist jedoch, auf wessen Kosten der Zusatznutzen geht bzw. ob es sich dabei um ein Nullsummenspiel handelt. Dies kann an drei unterschiedlichen Beispielen von mit NRP-Mitteln geförderten Projekten erläutert werden.

- Lokaler Wärmeverbund
- Neubau Freizeit- und Sportarena
- Transportanlage zur Verbindung von zwei Skigebieten

Im Fall des Wärmeverbunds ist davon auszugehen, dass die Auswirkungen auf andere Regionen innerhalb der Schweiz sehr gering sind. Dass eine Skigebietsverbindung ein hohes Potenzial zur Verschiebung von Skierdays aufweist, ist in vielen Fällen belegt.⁵⁶ Ein Blick in die Beherbergungsindustrie zeigt, dass sich Destinationen mit neu verbundenen Skigebieten im innerkantonalen Vergleich deutlich überproportional entwickeln. Es zeigt sich somit, dass die NRP-Förderung von Skigebietsverbindungen ihre gewünschte Wirkung erreicht. Es besteht die Möglichkeit, dass (viele) Gäste auf Kosten anderer Schweizer Skigebiete gewonnen wurden. Somit ist der Eingriff in den Wettbewerb als beträchtlich zu werten. Die Folge müsste daher sein, dass allen vergleichbaren Projekten die Möglichkeit einer NRP-Förderung offenstehen müsste. Im Beispiel der Freizeit- und Sportarena ist der Effekt wohl zwischen der Skigebietsverbindung und dem Wärmeverbund einzuschätzen.

Plaz et. al. (2020c: Seite 34) schlagen eine Erhöhung der äfp-Beträge zur Investitionsförderung in strukturschwachen Gemeinden vor. Die Kantone haben diesbezüglich bereits die Möglichkeit, in den entsprechenden Gemeinden höhere äfp-Beiträge zu gewähren. Im Konkurrenzzumfeld ist sicherlich davon auszugehen, dass eine äfp-Unterstützung zum Beispiel eines Seilbahnunternehmens in einer sehr schwachen Region zu weniger Unverständnis führt als im Falle der Förderung eines Unternehmens in einer starken, wettbewerbsfähigen Destination.

Für die NRP-Praxis ergeben sich die folgenden Schlussfolgerungen:

- Die Förderung von Projekten, welche die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens, einer Destination oder einer Region stärken, hat das Potenzial für eine Wettbewerbsverzerrung (auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene).
- Wichtig ist daher, dass Förderinstrumente allen «vergleichbaren» Projektträgern zu ähnlichen Bedingungen zur Verfügung stehen.
- Businesspläne der Projektträger sind dahingehend zu prüfen, woher die zusätzlichen Kunden bzw. Gäste kommen. Ein Projekt einer günstigen Beherbergungsform, welches Skiferien für Familien günstiger macht, könnte unter diesem Aspekt förderungswürdiger sein als die Beschneidung einer weiteren Piste. Die günstige Beherbergungsform hat das Potenzial, neue Familien für Wintersportferien zu gewinnen oder bestehende Familien dem Wintersport zu erhalten. Davon können schlussendlich auch andere Destinationen profitieren. Selbstverständlich wird das Projekt auch zu einer Verschiebung unter den Destinationen führen. Es

⁵⁶ Lütolf (2020b), Erkenntnisse aus anderen Skigebieten für eine potenzielle Verbindung und Zusammenarbeit der Regionen Engelberg Titlis / Melchsee Frutt / Hasliberg Meiringen, im Rahmen eines NRP-Projektes erstellt.

induziert jedoch das Potenzial von «zusätzlichen Gästen» für den Schweizer Markt. Dies auch aufgrund der Kostennachteile der Schweiz gegenüber dem Ausland. Die Beschneidung einer zusätzlichen Piste wird der Schweiz hingegen kaum zusätzliche Skifahrer bringen, auch wenn die Schneesicherheit für die entsprechende Destination äusserst wichtig ist.

- Für Projekte mit hohem Potenzial einer Kundenabwerbung aus anderen Schweizer Regionen ist eher Zurückhaltung betreffend die eingesetzten Fördermittel angebracht. Dies trifft insbesondere für die Vergabe von „hohen“ äfp-Beiträgen zu.
- Je höher die staatliche Ebene, umso grösser ist das wettbewerbsverzerrende Potenzial. Der Bund sollte auch auf den interkantonalen Wettbewerb achten. Für die Kantonsförderung ist nur der innerkantonale Wettbewerb zu berücksichtigen. Die Gemeinde muss dagegen eigentlich nur auf ihr eigenes Gebiet achten. Wenn die Gemeinde, gestützt auf den Volkswillen, eine Bergbahnunternehmung mit hohen äfp-Zuschüssen finanziert, ist dies legitim und kaum zu kritisieren. Ein Darlehen ist unter sonst gleichen Bedingungen ein weniger starker Eingriff in den Wettbewerb als ein äfp-Beitrag. Daher sollte gelten: Je höher die staatliche Ebene, umso eher sollte die Unterstützung in Form von Darlehen ausgestaltet sein. Dies bedeutet, dass der Bund grundsätzlich und mit Ausnahme der im nächsten Abschnitt erläuterten Fälle mit Darlehen unterstützen sollte. Die Kantone sollten hingegen die Wahlmöglichkeit zwischen Darlehen und äfp haben. Dies entspricht der heute gängigen Praxis.

Problematik öffentlicher Güter

Touristische Investitionen sind oft dadurch gekennzeichnet, dass ein einzelnes Unternehmen bzw. eine einzelne Organisation die Kosten (Investitionen und Betriebsaufwand) trägt, *der Nutzen*, oder zumindest ein Teil davon, jedoch *einer ganzen Region bzw. Destination zugutekommt*. Der Bau von Bike-Trails oder auch von Beschneidungsanlagen sind gute Beispiele dafür. Aus einer theoretischen Sicht wäre es wünschenswert, dass sich beispielsweise die Hotels und die Wohnungsvermieter an der Finanzierung der Beschneidung beteiligen. Umgekehrt profitieren aber auch die Bergbahnen von der Bereitstellung von attraktiven, skifahrerergiebigen Betten durch Hotels oder Wohnungsvermieter. Folglich müssten sich die Bergbahnen auch an der Finanzierung der Beherberger beteiligen. Diese Problematik der öffentlichen Güter hat auch Folgen für die Finanzierung. Der mit der Finanzierung entstehende Schuldendienst fällt nur beim Projektträger an. Der Nutzen des geförderten Projekts fällt hingegen in Form von Erträgen und Cashflows bei einer Vielzahl von Unternehmen an.

Tabelle 24 zeigt, wie sich unterschiedliche Finanzierungsformen für unterschiedliche Ausprägungen der „öffentliche Güter-Problematik“ eignen. Falls der Cash-Nutzen eines Projekts vor allem beim Projektträger anfällt, sind durch die Finanzierung entstehende Belastung und der dank dem Projekt anfallende Nutzen stark gleichgerichtet. Ein Darlehen ist dann unter sonst gleichen Bedingungen eine sinnvolle Finanzierungsvariante. Zieht der Projektträger keinen oder im Vergleich zu anderen nur sehr geringen cashwirksamen Nutzen aus dem Projekt, ist ein Darlehen kein geeignetes Förderinstrument. Besser geeignet ist in diesem Fall ein äfp-Beitrag. Da ein NRP-gefördertes Projekt zwingend einen Nutzen stiften muss, fällt der Nutzen bei anderen Akteuren der Region an. Wichtig ist nun, dass diese „Nutzer“ ein Commitment abgeben und sich an der Finanzierung des Projekts beteiligen. Je stärker der Nutzenanteil, welcher ausserhalb des Projektträgers anfällt, umso wichtiger ist der Beizug der lokalen Nutzniesser (Gemeinde, Family & Friends) in die Finanzierung. In vielen Fällen dürfte der Nutzen sowohl beim Projektträger als auch bei Dritten

anfallen. In diesen Fällen könnten Mischformen von àfp und Darlehen in Frage kommen. Auch eine Aufteilung der Förderung in àfp und Darlehen wäre denkbar, oder allenfalls Darlehen mit langer Laufzeit.

Tabelle 24: Cash-Nutzen und Belastung aus Sicht der Projektträger

"v" = Finanzierung tragbar		Cash-Nutzen beim Projektträger			
		Keiner	Gering, fällt vor allem bei anderen Leistungsträgern an	Hoch, aber auch bei anderen Leistungsträgern hoch	Hoch, hauptsächlich beim Projektträger
Cash-Belastung beim Projektträger abnehmende Belastung	àfp	v	v	v	v
	Aktienkapital	v	v	v	v
	Mischformen àfp & Darlehen		v	v	v
	Darlehen "lange" Laufzeit		v	v	v
	Darlehen "kurze" Laufzeit			v	v

Zunehmende Wichtigkeit Einbezug Gemeinde und Family & Friends

Quelle: Eigene Darstellung

Für die NRP-Praxis ergeben sich die folgenden Schlussfolgerungen:

- Projektträger, welche selbst keinen oder einen nur geringfügigen cashwirksamen Nutzen generieren können, sollten mit àfp-Beiträgen unterstützt werden.⁵⁷
- Voraussetzung ist, dass die NRP-Förderziele erfüllt sind.
- Der NRP-àfp-Förderbeitrag (des Bundes) sollte auf den mit der «Äquivalenzformel» berechneten Betrag beschränkt sein.
- Für mit àfp-Mitteln geförderte Projekte sollten strengere Auflagen bezüglich Bezug von Gemeinde und/oder Family & Friends in die Finanzierung gelten als für mit Darlehen finanzierte Projekte. Dies sollte gerechtfertigt sein, da der Nutzen ja im Umfeld des Projektträgers anfallen muss. Fällt kein Nutzen an, wäre das Projekt nicht förderungswürdig.
- Eine Einschätzung, zu welchen Anteilen der Nutzen beim Projektträger bzw. bei Dritten anfällt, ist kaum exakt möglich. Praktikabel könnte eine Einteilung in drei grobe Kriterien sein.
- Dritte, welche vom Projekt des Projektträgers profitieren, sollten in den Projektantrag eingebunden werden.
- Projektträger, welche selbst keinen direkten oder nur geringfügigen cashwirksamen Nutzen generieren, stammen wohl am ehesten aus den beiden Kategorien «Gemeinde und gemeindeähnliche Institutionen» sowie «Bildungsinstitutionen».⁵⁸ Diese beiden Kategorien machen zusammen rund 25% der vom Bund gesprochenen Darlehen aus.
- Bergbahnunternehmen ziehen einen direkten Nutzen aus den NRP-geförderten Projekten. Der bei anderen Leistungsträgern in der Destination anfallende Nutzen ist jedoch als hoch einzuschätzen.

⁵⁷ Vgl. Plaz et. al. (2020c), Abschnitt 6.4.2, Seite 59f.

⁵⁸ Vgl. Tabelle 10.

Verdrängung anderer Finanzierungen

Im Hinblick auf einen optimalen Einsatz der Fördermittel von Kantonen und Bund sollte der Einsatz von NRP-Mitteln keine „anderen“ in Kapitel 6.2.1 Tabelle 19 aufgeführten Finanzierungen bzw. Kapitalgeber verdrängen. Die Verdrängungsthematik ist sehr komplex und darf nicht auf der Stufe eines einzelnen „Investitionsprojekts“ beurteilt werden. Angenommen, ein Skigebiet plant die Erweiterung der Beschneigungsinfrastruktur. Sowohl eine Aktienkapitalerhöhung als auch ein Beitrag der Gemeinde ist für die Finanzierung der neuen Beschneigung nicht vorgesehen. Auf den ersten Blick kann dies etwas irritierend wirken. Wieso sollten Bund und Kanton finanzieren, wenn die Gemeinde und die Aktionäre nicht ebenfalls finanzieren? Womöglich finanzieren die Aktionäre jedoch nächstes Jahr ein neues Kinderland und die Gemeinde finanziert die Übernahme eines sanierungsbedürftigen Hotels durch das Bergbahnunternehmen. Indem Bund und Kanton die übrigen Kapitalgeber von der Finanzierung der Beschneigung entlastet, sichern sie die Finanzierung des Kinderlandes und des Hotels.

Eine grosse Mehrheit der touristischen Unternehmen ist nicht ausschüttungsfähig. Die Cashflows werden praktisch vollumfänglich in die Erhaltung bzw. Verbesserung des Angebots investiert. In der Bergbahnbranche haben sich Aktienkapitalerhöhungen in den letzten Jahren gehäuft. Viele Bergbahnunternehmen sind gemessen an ihrer Ertragskraft stark mit Bankkrediten verschuldet (Lütolf et. al., 2020a: 51 ff.). Diese Beobachtungen führen zum Schluss, dass die Gefahr von sogenannten Mitnahmeeffekten im Allgemeinen als eher gering einzuschätzen ist. Zumindest für die letzten Jahre ist nicht davon auszugehen, dass die Vergabe von NRP-Geldern dazu geführt hat, dass Banken, Gemeinden und andere lokale Investoren weniger in die touristischen Angebote investiert haben. Der hohe Konkurrenzdruck zwischen den Destinationen wirkt diesbezüglich sicherlich unterstützend.

Es zeigt sich, dass praktisch das ganze Spektrum der Bergbahnen von „renditestark“ bis „sehr renditeschwach“ bereits einmal von NRP-Geldern profitiert hat. Mitnahmeeffekte sind daher, auch wenn nicht die Regel, in Einzelfällen möglich. Für die übrigen Branchen sind Einschätzungen kaum möglich, da im Gegensatz zu den Bergbahnen keine Finanzinformationen öffentlich zugänglich sind.

Direkte Förderwirkung

Mit NRP-Fördermitteln wurden zwischen 2008 und 2020 insgesamt Projekte mit einem Investitionsvolumen (= anrechenbare Projektkosten) von rund CHF 2.4 Milliarden unterstützt (Tabelle 25). Der Bund hat 17.4% (CHF 415 Mio.) des Investitionsvolumens finanziert, die Kantone 14.2% (CHF 338.4 Mio.) Die Beiträge der Kantone erfolgen entweder in Form von Darlehen oder in Form von äquivalenten àfp-Beiträgen. Die Höhe des äquivalenten à-fonds-perdu-Beitrags ist mit einer vorgegebenen Formel zu ermitteln.⁵⁹ Eine Analyse der kantonalen àfp-Beiträge zeigt, dass die vom Kanton effektiv ausbezahlte àfp-Leistungen in den meisten Fällen (deutlich) höher als mit der Äquivalenzformel berechnet ausfallen. In der Hälfte der Fälle übersteigt die ausbezahlte àfp-Leistung die mit der Formel berechnete Leistung um 37.7% (Median) oder mehr. Dies bedeutet, dass die Kantone teilweise substantiell mehr finanzielle Mittel sprechen, als sie das müssten. Die detaillierten Auswertungen dazu folgen in Abschnitt 6.3.5. Für ein sehr grosses Projekt (anrechenbare Projektkosten CHF 71.4 Mio.) liegt der ausbezahlte àfp-Beitrag über 2000% höher als mit der Formel vorgesehen. Dieser Fall verzerrt einen Vergleich von kantonalen Darlehens- und

⁵⁹ Vademecum (2020) – Dokumentation von Vollzugsfragen zur neuen Regionalpolitik, SECO / FSK (Fachstellenkonferenz), 2020, Seite 24, verlinktes Excel-File «Darl Berechnung Äquivalenz 2020».

äfp-Beiträgen. In Tabelle 25 sind daher um diesen Ausreisser bereinigte Daten ausgewiesen. Die nachfolgenden Auswertungen basieren ausschliesslich auf den bereinigten Daten.

Tabelle 25: Bundes- und Kantonsfinanzierungen in Prozent der anrechenbaren Projektkosten⁶⁰

	Alle Projekte	Ausreisser-bereinigt
Total anrechenbare Projektkosten (in CHF)	2'389'683'016	2'318'283'016
Bundesdarlehen (in CHF)	414'943'700	404'637'985
Darlehen Kantone (in CHF)	187'217'523	187'217'523
äfp Kantone (in CHF)	151'229'684	90'135'399
Anteil Bund (an anrechenbaren Projektkosten)	17.4%	17.5%
Anteil Kantone	14.2%	12.0%
Anteil Bund und Kantone	31.5%	29.4%

Auf Basis der ausreisser-bereinigten Daten deckt die aktuelle NRP-Förderpolitik (2008 bis 2020) 29.4% des Investitionsvolumens ab (Tabelle 26). Falls der Bund unter sonst gleichen Bedingungen äfp-Beiträge anstelle von Darlehen gesprochen hätte, wäre der im Beobachtungszeitraum mit NRP-Fördermittel finanzierte Projektanteil auf 15.6% gefallen. Hätte der Bund je die Hälfte über Darlehen und je die Hälfte mit äfp-Beiträgen finanziert, läge der Anteil der NRP-Förderung bei 22.5%.

Tabelle 26: Anteil der NRP-Fördermittel (Darlehen und/oder äfp) am Investitionsvolumen⁶¹

		Finanzierung durch den Bund		
		Darlehen	äfp	50% Darlehen & 50% äfp
Finanzierung durch die Kantone	Darlehen	34.9%	21.1%	28.0%
	äfp	21.1%	7.3%	14.2%
	aktueller Mix	29.4%	15.6%	22.5%

Falls der Bund wie gehabt Darlehen vergeben hätte und die Kantone ebenfalls vollständig auf eine Darlehensvergabe gesetzt hätten, läge der Förderanteil bei 34.9%. Die Zahlen aus Tabelle 26 zeigen deutlich, dass mit Darlehen im Vergleich zu äquivalenten äfp-Beiträgen eine deutlich höhere Förderwirkung erzielt wird. Wenn sowohl Kanton als auch Bund nur äfp-Beiträge gesprochen hätten, wäre der Förderanteil nur 7.3% gewesen.

⁶⁰ In der rechten Spalte wurde ein Ausreisser ausgeklammert. Der ausgeklammerte Fall weist anrechenbare Projektkosten von CHF 71.4 Mio. auf. Das Bundesdarlehen beträgt CHF 10.3 Mio. Zusätzlich wurde das Projekt mit einem kantonalen äfp-Beitrag von CHF 61 Mio. unterstützt. Entsprechend der «Formel» zur Berechnung der Darlehensäquivalenz gemäss den Vorgaben des SECO hätte der kantonale äfp-Beitrag CHF 2.8 Mio. betragen.

⁶¹ Mit «aktuellem Mix» ist das von den Kantonen praktizierte Finanzierungsverhalten gemeint. Einige Kantone finanzieren mit Darlehen, andere mit äfp-Beiträgen. «Darlehen» bedeutet, dass sämtliche Finanzierungen über Darlehen erfolgen. «äfp» bedeutet, dass sämtliche Finanzierungen in Form von äfp-Beiträgen erfolgt. Die Höhe des äfp-Beitrags entspricht dem mit der vorgesehenen Formel berechneten Betrag.

Gemäss der aktuellen Förderpraxis haben Bund und Kantone zwischen 2008 und 2020 Projekte mit einem Finanzierungsvolumen von CHF 682 Mio. unterstützt.⁶² Falls der Bund unter sonst gleichen Bedingungen ausschliesslich mit äfp-Beiträgen finanziert hätte, wäre die Förderwirkung um CHF 320 Mio. geringer ausgefallen (Tabelle 27). Hätten sowohl Bund und Kantone nur mit äfp-Beiträgen finanziert, wäre die Förderwirkung sogar um CHF 512 Mio. geringer gewesen.

Tabelle 27: Veränderung der Förderwirkung bei unterschiedlichen Förderinstrumenten⁶³

in CHF		Finanzierung durch den Bund		
		Darlehen	äfp	50% Darlehen & 50% äfp
Finanzierung durch die Kantone	Darlehen	127'285'063	-192'281'778	-32'498'357
	äfp	-192'281'778	-511'848'620	-352'065'199
	aktueller Mix	-	-319'566'842	-159'783'421

Für die NRP-Praxis ergeben sich die folgenden Schlussfolgerungen:

- Mit Darlehen wird eine deutlich höhere direkte Finanzierungswirkung erreicht als mit äfp-Beiträgen.
- Mitentscheidend sind jedoch auch die Auswirkungen der NRP-Förderung auf andere Finanzierer bzw. Finanzierungsarten. Entscheidend ist, ob und wie der Differenzbetrag zwischen Darlehen und äfp-Beitrag finanziert werden kann (Abschnitt 6.4).
- Eine reine Fokussierung des Bundes auf äfp-Zuschüsse ohne gleichzeitige betragsmässige Erhöhung wäre im Hinblick auf die Förderziele kaum zielführend.
- Für eine äfp-Finanzierung kommen in erster Linie wohl die Projekte der beiden Kategorien «Gemeinden und gemeindeähnliche Institutionen» sowie «Bildungsinstitutionen» in Frage.⁶⁴ Die beiden Kategorien machen zusammen 25% der Bundesdarlehen aus. Eine Umstellung von Darlehen auf äfp für diese beiden Kategorien würde unter sonst gleichen Bedingungen bedeuten, dass der Effekt auf die direkte Förderwirkung nur in etwa einem Viertel der in den vorangehenden Tabellen dargestellten Auswirkungen entspricht.

⁶² Ausreisser

⁶³ Mit «aktuellem Mix» ist das von den Kantonen praktizierte Finanzierungsverhalten gemeint. Einige Kantone finanzieren mit Darlehen, andere mit äfp-Beiträgen. «Darlehen» bedeutet, dass sämtliche Finanzierungen über Darlehen erfolgen. «äfp» bedeutet, dass sämtliche Finanzieren in Form von äfp-Beiträgen erfolgt. Die Höhe des äfp-Beitrags entspricht dem mit der vorgesehenen Formel berechneten Betrag.

⁶⁴ Vgl. 6.1 Tabelle 10

Begünstigung anderer Finanzierungen

Im Hinblick auf einen optimalen Einsatz der Fördermittel von Kantonen und Bund sollte der Einsatz von NRP-Mitteln andere in Kapitel 6.2.1 Tabelle 19 aufgeführten Finanzierungen bzw. Kapitalgeber begünstigen. Es gibt bereits einige Vorkehrungen, welche in diese Richtung abzielen.

- Kantone können von den Standortgemeinden Garantien für ihre Darlehen verlangen
- Die NRP-Förderung kann an eine Mindesteigenkapitalfinanzierung gekoppelt werden. Wenn das Eigenkapital nicht über einbehaltene Gewinne bereitzustellen ist, muss eine Erhöhung des Aktienkapitals erfolgen. Die Gemeinden und Family & Friends werden so miteinbezogen.

Im Hinblick auf die Verfügbarkeit von verzinslichem Fremdkapital bzw. von Bankkrediten ist eine äfp-Unterstützung gegenüber einem Darlehen vorzuziehen. Es muss jedoch berücksichtigen, wie die Differenz von NRP-Darlehensbetrag und äfp-Beitrag geschlossen wird. Aus Bankensicht haben NRP-Darlehen zu wenig eigenkapitalähnliche Eigenschaften, um sich als wirtschaftliches Eigenkapital zu qualifizieren. Ein höheres Eigenkapital begünstigt die Kreditvergabe der Banken, sofern die erwarteten Free Cashflows den Schuldendienst gewährleisten können. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass die mit der „Äquivalenzformel“ in äfp-Zuschüsse umgerechneten Darlehen betragsmässig geringer ausfallen. Der Eigenkapitaleffekt ist gegeben, darf jedoch nicht überschätzt werden.

Für die NRP-Praxis ergeben sich die folgenden Schlussfolgerungen:

- Die Koppelung von NRP-Förderung an eine minimale Eigenkapitalfinanzierung und die Möglichkeit von Gemeindeg Garantien sollten unbedingt beibehalten werden.
- Auf die Verfügbarkeit von Bankfinanzierungen hätte eine eigenkapitalähnlichere Ausgestaltung der Darlehen eine positive Wirkung. Erfolgsabhängige Amortisationen, längere Laufzeiten oder die Möglichkeit äfp-Zuschüsse teilweise rückzahlbar zu machen, sind prüfungswerte Optionen.

Sicherung der Investitionstätigkeit

Die Frage, ob Investitionsprojekte auch ohne NRP-Förderungen durchgeführt würden, ist schwierig zu beantworten. Lütolf et. al. gehen aufgrund einer Einschätzung der Finanzkraft von Bergbahnunternehmen davon aus, dass rund die Hälfte der mit NRP geförderten Bergbahnprojekte *auch ohne NRP finanziert worden wären* (Lütolf et al., 2020a: 59ff.). In der anderen Hälfte hätten wohl vor allem Mussprojekte bzw. Schlüsselprojekte auch ohne NRP-Finanzierungen finanziert werden können. Der regionale Nutzen ist dann derart bedeutend, dass sich lokale Nutzniesser (inkl. Gemeinde) an der Finanzierung beteiligen. Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass die Mittel der lokalen Investoren für andere Projekte fehlen. Dies bedeutet, dass die NRP-Finanzierungen dann zwar nicht das geförderte Projekt sichern, dafür jedoch andere Investitionen.

Für andere Projektträger wie etwa Beherbergungsunternehmen ist davon auszugehen, dass der Anteil der dank NRP-Mitteln gesicherter Investitionen noch höher ausfallen wird. Der Grund für diese Einschätzung sind schlechtere andere Finanzierungsmöglichkeiten. Es kommt auch vor, dass dank NRP-Mitteln teurere Investitionen finanzierbar werden. Dies war beispielsweise beim Bau der Cabrio®-Bahn auf das Stanserhorn der Fall. Auch die Schweizer Jugendherbergen sehen die Gefahr, dass die Nicht-Verfügbarkeit von NRP-Geldern zu einer Redimensionierung von

Projekten führen kann.⁶⁵ Zudem ist es vorstellbar, dass Investitionsprojekte aufgrund von fehlenden NRP-Mitteln erst verzögert gebaut werden. Die Sesselbahn Oberdorf-Freienalp in Wildhaus konnte aufgrund der Nicht-Verfügbarkeit von NRP-Geldern erst deutlich verspätet gebaut werden. Beide Fälle, geringere Investitionsvolumen und verspätetes Tätigen von Investitionen können für die entsprechenden Unternehmen und auch ihr Umfeld negative Folgen haben. Alles in allem ist davon auszugehen, dass die NRP-Fördermittel einen sehr wichtigen Beitrag zur Investitionssicherung beitragen.

Belastung des NRP-Budgets des Bundes

Für die Periode 2008 bis 2020 lässt sich auf Basis der in Abschnitt 6.1 eine durchschnittliche Investitionsförderung des Bundes in Form von Darlehen von rund CHF 32 Mio. jährlich bestimmen. Werden auch die aufgrund von fehlenden Informationen aus der Analyse ausgeklammerten Projekte berücksichtigt, steigt der durchschnittliche jährliche Darlehensbetrag auf CHF 40.7 Mio. Die durchschnittliche Laufzeit beträgt rund 15 Jahre. Bei einer jährlichen linearen Amortisation resultiert ab dem fünfzehnten Jahr ein konstanter Darlehensbestand von CHF 285 Mio. Für die folgenden Berechnungen wird unterstellt, dass der Bund weiterhin jährlich Darlehen im Umfang von CHF 40.7 Mio. vergibt. Die Darlehen verursachen zwei Arten von Kosten. Zum einen Opportunitätskosten, welche daraus entstehen, dass das Geld nicht anderweitig zu verwenden ist. Zum zweiten belasten Ausfälle das Budget. Aufgrund der aktuellen Null- bzw. Negativzinssituation sind die Opportunitätskosten zu vernachlässigen. Die Budgetbelastung entspricht dann den Darlehensausfällen. Tabelle 28 zeigt, welche Verluste in Abhängigkeit unterschiedlicher Ausfallraten zu erwarten sind. Angenommen, es wäre mit einer jährlichen Ausfallrate von 1% zu rechnen.⁶⁶ In diesem Fall würde eine Darlehenssumme von CHF 40.7 Mio. zu einem über 15 Jahre erwarteten kumulierten Verlust von CHF 5.7 Mio. führen.⁶⁷

⁶⁵ Interview René Dobler, CEO SSST

⁶⁶ Über die letzten 12 Jahre resultierte für (nur) den Bund ein Ausfall von ca. CHF 1.3 Mio. Pro Jahr ergibt sich somit ein Verlust von rund CHF 100'000. Bei einem totalen Bundesdarlehensvolumen von mehr als CHF 400 Mio. liegt die jährliche Ausfallrate praktisch bei 0%. Dies muss für die Zukunft jedoch nicht zwingend ebenfalls auf diesem tiefen Niveau bleiben.

⁶⁷ Eine jährliche Ausfallrate von 1% führt über 15 Jahre zu einer kumulierten Ausfallwahrscheinlichkeit von 14% ($= 1 - (1-0.01)^{15}$). Der erwartete Darlehensverlust ist dann CHF 4.48 Mio. ($= 14\% \times 32 \text{ Mio.}$)

Tabelle 28: Belastung des NRP-Budgets des Bundes⁶⁸

	Ausfallrate (p.a.)	Direkte NRP Förderwirkung (Darlehen bzw. äfp in Mio. CHF) pro Jahr	Belastung NRP Budget	
			Erwarteter Verlust über die Darlehenslauf- zeit von 15 Jahren	äfp- Zahlung
Darlehen				
mit Ausfallrate	0%	40.7	0.0	
	1%	40.7	5.7	
	2%	40.7	10.6	
	3%	40.7	14.9	
	5%	40.7	21.8	
	10%	40.7	32.3	
	15%	40.7	37.1	
A-fonds-perdu				
entsprechend Formel "äquivalente Leistung"		7.4		7.4
entsprechend Formel "äquivalente Leistung" + 38%*		10.2		10.2
betragsmässig dem Darlehen entsprechend		40.7		40.7

* Die Kantone vergeben meistens mehr äfp als gemäss Formel vorgesehen. Der Median der Mehrfinanzierung beträgt 37.7%.

Opportunitätskosten der vergebenen Darlehensbeträge werden aufgrund des tiefen Zinsniveaus vernachlässigt

Würde der Bund die Darlehen durch äfp-Zahlungen ersetzen, welche betragsmässig dem mit der Formel zur Berechnung der kantonalen Äquivalenzleistung berechneten Betrag entsprechen, müsste der Bund jährliche äfp-Beiträge von ca. CHF 7.4 Mio. vergeben. Der Fonds für Regionalentwicklung des Bundes würde somit jährlich um CHF 7.4 Mio. belastet. Diese Budgetbelastung entspricht einem erwarteten Darlehensverlust von 1.4% p.a.

Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass das direkte NRP-Fördervolumen des Bundes mit einer ausschliesslichen äfp-Förderung um über 80% fallen würde. Es ist dann zu befürchten, dass ein bedeutender Teil der Projekte nicht mehr finanziert werden könnte, weil keine alternativen Finanzierungen aufzubringen sind. Es stellt sich daher die Frage, ob der Bund höhere äfp-Beiträge als der Äquivalenzleistung entsprechend gewähren müsste, so dass nicht zuviel an Förderwirkung verloren geht. Angenommen, der Bund würde wie die Kantone rund 38% mehr als mit der Formel vorgesehen finanzieren. In diesem Fall wäre eine jährliche äfp-Leistung von CHF 10.2 Mio. zu leisten. Dies würde dem erwarteten Darlehensverlust bei einer jährlichen Ausfallrate von 1.9% entsprechen.

Am meisten im Sinne der geförderten Unternehmen wäre es, wenn der Bund die Darlehen mit betragsmässig identischen äfp-Beiträgen ersetzen würde. In diesem Fall wäre das Bundesbudget jährlich mit CHF 40.7 Mio. belastet. Zum Vergleich: Bei einer jährlichen Ausfallrate von 15% würde der erwartete Darlehensverlust „nur“ CHF 37.1 Mio. betragen.

In vielen Experteninterviews wurde die Erwartung geäussert, dass die Nachfrage nach NRP-Förderungen bei einer zunehmenden Substitution von Darlehen durch äfp-Beiträge zunehmen würde. Die Belastung des Bundesbudgets wird dann ebenfalls zunehmen.

⁶⁸ Mit «aktuellem Mix» ist das von den Kantonen praktizierte Finanzierungsverhalten gemeint. Einige Kantone finanzieren mit Darlehen, andere mit äfp-Beiträgen. «Darlehen» bedeutet, dass sämtliche Finanzierungen über Darlehen erfolgen. «äfp» bedeutet, dass sämtliche Finanzieren in Form von äfp-Beiträgen erfolgt. Die Höhe des äfp-Beitrags entspricht dem mit der vorgesehenen Formel berechneten Betrag.

Für eine àfp-Finanzierung kommen in erster Linie wohl die Projekte der beiden Kategorien «Gemeinden und gemeindeähnliche Institutionen» sowie «Bildungsinstitutionen in Frage». ⁶⁹ Die beiden Kategorien machen zusammen 25% der Bundesdarlehen aus. Eine Umstellung von Darlehen auf àfp für diese beiden Kategorien würde unter sonst gleichen Bedingungen bedeuten, dass der Effekt auf das NRP-Budget nur in etwa einem Viertel der in der vorangehenden Tabelle dargestellten Auswirkung entspricht.

⁶⁹ Vgl. Tabelle 10

8. Empfehlungen zur Ausrichtung der NRP-Investitionsförderung

Aus den durchgeführten Erhebungen und Analysen werden am Ende jedes Kapitels Schlussfolgerungen gezogen. Auf Basis der Erkenntnisse und Schlussfolgerungen lassen sich Empfehlungen zur Weiterentwicklung der NRP-Investitionsförderung 2024+ ableiten. Diese Empfehlungen werden im nachfolgenden Kapitel dargelegt. Bei den aufgeführten Adressaten wird jeweils unterschieden, ob die Umsetzung der Empfehlung in erster Linie durch den Bund, die Kantone oder durch andere Akteure erfolgen soll.

a. Allgemeine Empfehlungen⁷⁰

Empfehlung	Wichtigkeit	Umsetzbarkeit
<p>1. Investitionsförderung nach wie vor legitimiert</p> <p>Aufgrund der beschriebenen Überlegungen aus volkswirtschaftlicher und regionalpolitischer Sicht ist die staatliche Intervention zur Investitionsförderung nach wie vor legitimiert. Eine Förderung von Infrastrukturvorhaben, welche gezielt Wertschöpfungspotentiale erschliessen, ist aufgrund der positiven Erfahrungen aus der NRP-Vergangenheit seit 2008 zu empfehlen. NRP-Darlehen ermöglichen vielen Projektträgern den Zugang zu <i>zusätzlichen</i> Finanzierungen und leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Investitionsfinanzierung. Aus diesen Gründen soll der Bund auch in Zukunft Infrastrukturvorhaben fördern.</p> <p><i>Adressat: Bund, Kantone</i></p>	●	●
<p>2. Gleiche Rahmenbedingungen für vergleichbare Unternehmen</p> <p>Jede NRP-Finanzierung, welche eine Kundenverschiebung hin zu den geförderten Unternehmen bewirkt, kommt einem Eingriff in den Wettbewerb gleich. Die NRP-Finanzierungen sollen grundsätzlich allen vergleichbaren Unternehmen restriktionslos und mit vergleichbaren Bedingungen offenstehen. Bei der Projekteingabe soll der Projektträger darlegen, woher bzw. auf Kosten von wem (lokal, regional, national, international) Kundengewinne verzeichnet werden können. Am besten ist, wenn der Projektträger verdeutlichen kann, dass er neue Kundensegmente (im Tourismus z.B. Ausländer, Nicht-Skifahrer) anspricht.</p> <p><i>Adressaten: Bund, Kantone</i></p>	●	●

⁷⁰ Legende: ● Hohe Wichtigkeit / Einfache Umsetzbarkeit; ● Mittlere Wichtigkeit / Umsetzbarkeit mit Hürden verbunden; ● Geringe Wichtigkeit / Umsetzbarkeit sehr schwierig

<p>3. Exportbasis-Ansatz überprüfen</p> <p>Die angewandten Förderkriterien leiten sich aus der volkswirtschaftlichen und regionalpolitischen Argumentation ab und sind grösstenteils nach wie vor zweckmässig. Allerdings soll der Exportbasis-Ansatz näher überprüft werden. Dieser wird teilweise hinterfragt, weil auch Investitionen in Infrastrukturen, die den Export nicht befördern, das regionale Wertschöpfungssystem erweitern und bereichern können.</p> <p><i>Adressat: Bund, Kantone</i></p>	●	●
<p>4. Flexibilität für Kantone beibehalten</p> <p>Im Vergleich zu Förderinstrumenten anderer Sektoralpolitiken zeichnet sich die NRP durch ein hohes Mass an Flexibilität für die vollziehenden Kantone (hinsichtlich kantonaler Schwerpunktsetzung, Priorisierung der Vergabekriterien sowie Wahl der Äquivalenzbeiträge) aus. Diese Flexibilität ist ein entscheidender Erfolgsfaktor in der NRP und soll beibehalten werden. Gleichzeitig sollen die Kantone auch weiterhin in ihren Umsetzungsprogrammen individuelle Schwerpunkte setzen können.</p> <p><i>Adressaten: Bund, Kantone</i></p>	●	●
<p>5. Vergabeprozess für (private) Projektträger vereinfachen</p> <p>Die Vergabe von NRP-Fördermitteln wird von vielen Unternehmen als eher langwierig und kompliziert wahrgenommen. Ein einfacherer und schnellerer Prozess ist vor allem aus Sicht von privaten Projektträgern wünschenswert, welche mit den Förderinstrumenten nicht vertraut sind. Entsprechende Möglichkeiten sind zu prüfen.</p> <p><i>Adressaten: Bund, Kantone</i></p>	●	●
<p>6. Strukturierte Beurteilungshilfe für Fachstellen</p> <p>Die Abschätzung der Wirkungen der NRP-Investitionsprojekte erfolgt bisher rudimentär. Die volkswirtschaftlichen Wirkungen (Wertschöpfung, Beschäftigung, touristische Nachfrage, etc.) sollten im Rahmen der Projektprüfung beurteilt sowie ex-post abgeschätzt werden können. Dazu empfehlen wir, eine strukturierte Beurteilungshilfe für die NRP-Fachstellen zu erstellen. Vergleichbar mit den Pre-Checks der Regulierungsfolgenabschätzung RFA können auch Fachstellen und Projektträger so auf vergleichbare Art und Weise die zentralen volkswirtschaftlichen Argumente zusammenstellen und über den Projektverlauf überprüfen. Dies soll keine administrative Hürde sein, sondern als faktenbasierte Entscheidungshilfe genutzt werden können. Ausserdem soll die NRP-Projektdatenbank entsprechend überprüft und ergänzt werden, um die relevanten Informationen strukturiert zu erheben und auswertbar zu machen. Vor dem Hintergrund der teilweise schwierigen Quantifizierbarkeit der Wirkungen sind auch qualitative Angaben denkbar.</p> <p><i>Adressaten: Bund, Kantone</i></p>	●	●

b. Ausgestaltung der NRP-Darlehen

In diesem Abschnitt werden Empfehlungen betreffend der Ausgestaltung der NRP-Darlehen dargelegt. Sämtliche aufgeführten Massnahmen erhöhen das Risiko für Bund und Kantone. Dafür werden im Gegenzug die Finanzierungsspielräume der Projektträger vergrössert.

Empfehlung	Wichtigkeit	Umsetzbarkeit
<p>7. Zeitliche Trennung von Bank- und NRP-Amortisationen</p> <p>NRP-Darlehen gelten für die Banken grundsätzlich <i>nicht</i> als wirtschaftliches Eigenkapital. Sie konkurrieren demzufolge mit Bankkrediten um die gleichen Cashflows. Massnahmen, welche diese Konkurrenzsituation entschärfen und/oder die Darlehen in den Augen der Banken zu wirtschaftlichem Eigenkapital machen, könnten die Finanzierungssituation für die Projektträger deutlich verbessern. Ein Ansatz, um dieses Ziel zu erreichen, wäre eine zeitliche Trennung von Bank- und NRP-Amortisationen. Dies wäre aus Sicht der geförderten Unternehmen wünschenswert, da der jährliche Schuldendienst etwas abnimmt.</p> <p><i>Adressat: Bund</i></p>	●	●
<p>8. Laufzeit der Darlehen an Lebenszyklen annähern</p> <p>Ein Ansatzpunkt ist die Laufzeit der Darlehen. Mit zunehmender Laufzeit reduziert sich der jährliche Schuldendienst. Wir empfehlen daher eine teilweise Annäherung der Laufzeiten an die Lebenszyklen der Infrastruktur. Diese Massnahme wäre für die Projektträger sehr attraktiv. Für die öffentliche Hand steigt das Risiko gegenüber einem kürzeren Darlehen etwas an. Gegenüber einem äfp-Beitrag ist die Belastung des Budgets allerdings deutlich geringer.</p> <p><i>Adressat: Bund</i></p>	●	●
<p>9. Erfolgsabhängige Rückführung der Darlehen prüfen</p> <p>Wir empfehlen ausserdem die Prüfung einer erfolgsabhängigen Rückführung der Darlehen (je erfolgreicher das Unternehmen, umso kürzer die Amortisationsdauer). Die Praktikabilität dieses Ansatzes steht und fällt allerdings mit der Bestimmung einer guten Bezugsgrösse (z.B. Anzahl Gäste, Betriebsertrag, EBITDA, etc.), welche über die Höhe der Amortisation entscheidet. Da diese notwendigerweise projektspezifisch ausgestaltet werden muss, erhöht sich der administrative Aufwand und die Komplexität der Dossierbearbeitung. Zudem ist bei der Ausgestaltung auf das Vermeiden von Fehlanreizen zu achten.</p> <p><i>Adressat: Bund</i></p>	●	●
<p>10. Bedingt rückzahlbare äfp-Beiträge prüfen</p> <p>Eine weitere prüfenswerte Möglichkeit wären bedingt rückzahlbare äfp-Beiträge. Wenn bestimmte Zielsetzungen erreicht sind, ist ein Teil oder der ganze Betrag rückzahlbar. Auch hier gelten die gleichen Restriktionen wie im vorherigen Punkt.</p> <p><i>Adressat: Bund</i></p>	●	●

c. Äfp-Beiträge vs. Darlehen

Die Studie zeigt, dass das Bedürfnis der Projektträger nach Eigenkapital grundsätzlich höher ist als das Bedürfnis nach Fremdkapital. Eine grundsätzliche Umstellung von Darlehen auf äfp-Beiträge würde das Bundesbudget massiv mehrbelasten. Wenn die Gesamtfördersumme sich nicht verändern soll, sind die äfp-Beiträge allerdings notwendigerweise betragsmässig deutlich kleiner als die Darlehen, was die direkte Förderwirkung einschränkt (vgl. Kap. 7.3). Die Frage ist, ob und wie das Unternehmen den entstehenden Differenzbetrag finanzieren kann. Bund und Kantone sollten diese Fähigkeit der Projektträger in ihren Entscheidungen berücksichtigen.

Empfehlung	Wichtigkeit	Umsetzbarkeit
<p>11. Strengere Regeln für äfp-Beiträge</p> <p>Jedes geförderte Projekt muss einen Nutzen stiften. Wenn der Nutzen nicht beim Projektträger anfällt, müssen die nutzniessenden Akteure, <i>soweit möglich und sinnvoll</i>, in die Finanzierung einbezogen werden. Für äfp-Beiträge sollten daher strengere Regeln bezüglich Finanzierungsmix gelten als für Darlehen. Beispielsweise könnte gefordert werden, dass Gemeinden und lokale Profiteure zusätzliches Eigenkapital zur Finanzierung bereitstellen, oder es soll eine Vorprüfung für alternative Finanzierungen erfolgen (z.B. über Kurtaxen o.ä.).</p> <p><i>Adressaten: Bund, Kantone</i></p>	●	●
<p>12. äfp-Beiträge wenn geringer cashwirksamer, aber hoher volkswirtschaftlicher Nutzen</p> <p>Äfp-Beiträge sollten für Projekte eingesetzt werden, bei welchen für den Projektträger kein oder nur unterproportional geringer cashwirksamer Nutzen anfällt. Am ehesten dürfte dies für die Kategorien «Gemeinden und gemeindeähnliche Institutionen» sowie «Bildungsinstitutionen» zutreffen. Diese Projekte machten in der Vergangenheit rund 25% der Bundesdarlehen aus. Auch in der Beherbergungsförderung sollten für die NRP-Teilprojekte äfp-Beiträge in Betracht gezogen werden, da für den öffentlich zugänglichen Teil (NRP) ein geringerer cashwirksamer Nutzen anfällt.</p> <p><i>Adressat: Bund</i></p>	●	●
<p>13. Möglichkeit für kantonale äfp-Beiträge beibehalten</p> <p>Die Kantone haben heute schon die Möglichkeit, die Bundesdarlehen mit äfp-Beiträgen zu ergänzen. Dies sollte unbedingt beibehalten werden. Je tiefer die staatliche Ebene, umso eher sollte die Finanzierung über äfp-Beiträge laufen, weil die wettbewerbsverzerrenden Effekte geringer ausfallen als auf Bundesebene.</p> <p><i>Adressaten: Bund, Kantone</i></p>	●	●

d. Bedarfsorientierte Förderung von digitalen Infrastrukturen

Bereits heute sind Massnahmen zur Verbesserung der digitalen Infrastrukturen (z.B. Einrichtung von Wlan-Netzen, Einsatz von Sensoren oder Apparaten) bei vielen NRP-Investitionsprojekten ein zentrales Thema. Hinzu kommen nicht infrastrukturbezogene Massnahmen wie die Digitalisierung von Unternehmensprozessen, den Aufbau von Datenplattformen oder die Einrichtung neuer Kommunikationsformen. Insgesamt werden die Potentiale der Digitalisierung jedoch immer noch zu wenig genutzt. Dies ist in erster Linie auf zwei Faktoren zurückzuführen: Erstens ist die Breitbandinfrastruktur in vielen Regionen für viele Anwendungsfälle noch nicht leistungsfähig genug. Zweitens nimmt die Etablierung neuer Technologien (z.B. Blockchain, Internet of Things) viel Zeit in Anspruch. Drittens ist die digitale Kompetenz zur Umsetzung entsprechender Projekte teilweise nicht im ausreichendem Masse vorhanden.

Empfehlung	Wichtigkeit	Umsetzbarkeit
<p>14. Präzisierung «Fokusthema Digitalisierung»</p> <p>Die Förderung der Digitalisierung und digitaler Infrastrukturen als «Querschnittsthema» hat bereits Eingang in den kantonalen UPs gefunden. Im Mehrjahresprogramm des Bundes soll das «Fokusthema Digitalisierung» weiter präzisiert werden. Da die Erwartungen der Kantone bezüglich der künftigen Einbettung in die NRP weit auseinandergehen, empfehlen wir die Bildung einer Arbeitsgruppe mit Vertretern aller Regionen. Ebenfalls beigezogen werden sollen weitere Akteure aus der Wissenschaft und der Technologieindustrie. Im Sinne der Gleichbehandlung aller Projektträger sollen klare Regeln zur Förderwürdigkeit digitaler Infrastrukturen erstellt werden. Als Grundlage soll dazu eine Kategorisierung der digitalen Infrastrukturen erarbeitet werden. Die heutige Flexibilität (hinsichtlich kantonomer Schwerpunkte und Wahl der Äquivalenzbeiträge) des NRP-Programms bleibt bestehen.</p> <p><i>Adressaten: Bund, Kantone</i></p>		

<p>15. Förderung innovativer Technologien</p> <p>Einige der bestehenden NRP-Förderkriterien sollen im Zusammenhang mit digitalen Infrastrukturen diskutiert werden. Aufgrund der Gefahr durch Wettbewerbsverzerrung empfehlen wir, die Unterstützung von Projekten zur digitalen Infrastruktur in Form von Darlehen zu erbringen. Basisinfrastruktur (Breitband) soll weiterhin <i>nicht</i> im Rahmen der NRP gefördert werden. Es sollen weiterhin <i>keine</i> Betriebskosten finanziert werden (nur vorwettbewerbliche Förderung). Hingegen soll das Exportbasisprinzip überprüft werden. Neue Arbeitsformen für die regionale Bevölkerung wie Coworking Spaces, von welchen auch Unternehmen profitieren, werden als Treiber der Innovation identifiziert. Coworking Spaces entsprechen aber meist nicht dem Exportbasisprinzip. Ausserdem sollen im Rahmen der vorwettbewerblichen Förderung von Projekten innovative Technologien wie z.B. Sensoren (Internet of Things) unterstützt werden, insofern sie einen unmittelbaren Bezug zu bestehenden Wertschöpfungssystemen haben, oder neue erschliessen. Ebenso können finanzielle Unterstützungen der Industrie im Bereich der Automatisierung und Robotik eine erhebliche Wirkung entfalten.</p> <p><i>Adressaten: Bund, Kantone</i></p>		
<p>16. Erfahrungen aus NRP-Pilotmassnahmen nutzen</p> <p>Erfahrungen aus den NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete sollen in die Diskussion und den Entwicklungsprozess systematisch einfließen.</p> <p><i>Adressaten: Bund, Kantone</i></p>		

e. Vertiefung des Förderkriteriums «Nachhaltigkeit»

Alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit sind wichtig und sollen künftig noch gestärkt werden. In der NRP-Investitionsförderung ist in der Regel die wirtschaftliche Dimension und teilweise auch die gesellschaftliche Dimension der nachhaltigen Entwicklung bereits gut berücksichtigt. Hinsichtlich der ökologischen Nachhaltigkeit kommt bei Infrastrukturprojekten das ordentliche planungs- und umweltrechtliche Verfahren zur Anwendung, welches in den letzten Jahren verschärft wurde. Die ökologische Nachhaltigkeit hat seit 2008 an Bedeutung gewonnen. Für die Zukunft erwarten die NRP-Fachpersonen eine weitere Zunahme der Wichtigkeit dieses Themas. Dies sollte sich durch eine höhere Gewichtung in der NRP-Investitionsförderung widerspiegeln, welche alle Bereiche umfasst (insbesondere Energieverbrauch, Biodiversität, Klima und Luft, Wasser und Boden, Verkehr, Lärm). Die diesbezügliche Verantwortung der NRP ist besonders gross, weil durch die Förderung Vorhaben beschleunigt oder überhaupt ermöglicht werden. Gleichzeitig sollen allfällige Anpassungen des NRP-Programms zugunsten der ökologischen Nachhaltigkeit nicht zu einer Erhöhung der administrativen Hürden führen.

Empfehlung	Wichtigkeit	Umsetzbarkeit
<p>17. Stakeholderorientierten Prozess umsetzen</p> <p>Bei der Erarbeitung von Anpassungen des NRP-Programms zugunsten einer noch verstärkten Berücksichtigung der Nachhaltigkeit sollen verschiedene Akteure und Spezialisten im Rahmen eines stakeholderorientierten Prozesses eingebunden werden (staatliche Stellen, Wissenschaft, Gebäude, Energie, Naturschutzorganisationen).</p> <p><i>Adressat: Bund</i></p>	●	●
<p>18. Ausdifferenzierung der Nachhaltigkeit im Vademecum</p> <p>Im Mehrjahresprogramm 2024-2031 und darauf aufbauend in den kantonalen UPs sollen die drei Nachhaltigkeitsdimensionen gemäss den vorhandenen Strategien und Konzepten des Bundes adressiert werden. Zur Unterstützung der Projektinitianten soll im Vademecum der NRP das Förderkriterium der Nachhaltigkeit in den drei Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft weiter ausdifferenziert werden. Die Kriterien müssen dabei notwendigerweise auf den vorhandenen Bundeskonzepten aufgebaut sein, um eine Kongruenz herzustellen.</p> <p><i>Adressaten: Bund, Kantone</i></p>	●	●
<p>19. Konzept der «besonderen Förderwürdigkeit» prüfen</p> <p>Ergänzend soll ein Anreizsystem geschaffen werden, das es den Projektinitianten ermöglicht, bei der Erfüllung ökologischer Massnahmen, die über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen, zusätzliche finanzielle Mittel oder eine Reduktion des Zinssatzes zu erhalten. Das Konzept der «besonderen Förderwürdigkeit» der SGH ist dafür ein gutes Beispiel.</p> <p><i>Adressat: Bund</i></p>	●	●

<p>20. Erarbeitung konsensfähiger Projektkonzepte finanziell unterstützen</p> <p>Vorhaben ausserhalb der Bauzone (Bergbahnen, bauliche Outdoor-Infrastruktur) können erhebliche Umweltauswirkungen nach sich ziehen (insbesondere in Bezug auf den Naturraum, die Biodiversität, die Bodenqualität und den Lärm). Dabei sollen allfällige Konflikte zwischen den touristischen Nutzungsinteressen und den Interessen des Landschafts- und Naturschutzes früh erkannt und so geregelt werden, dass Planungssicherheit geschaffen werden kann und ein zielführendes Vorantreiben des Projekts möglich wird. Es soll zur Diskussion gestellt werden, ob staatliche Beiträge an die Kosten für die Erarbeitung konsensfähiger Projektkonzepte gerechtfertigt wären.⁷¹</p> <p><i>Adressat: Bund, Kantone</i></p>		
---	---	---

f. Anpassungen aufgrund veränderter Bedürfnisse im Tourismus

Im Zuge der Covid-19-Krise verändern sich die Bedürfnisse im Tourismus besonders rasch. Die empirischen Untersuchungen zeigen, dass auf der Nachfrageseite im Sommer eine erhöhte Nachfrage durch Schweizer Gäste erwartet wird. Da in Zukunft Zweitwohnungsbesitzer ihre Wohnungen auch zur Nebensaison häufiger nutzen könnten, scheint ebenfalls ein realistisches Szenario. Vermutet wird auch, dass die touristische Nachfrage in peripheren Ferienregionen eher wieder steigen könnte. Demgegenüber könnte die Nachfrage aus den Überseemärkten noch längere Zeit auf tiefem Niveau verbleiben. Auch die Entwicklung des Geschäftstourismus könnte sich eher rückläufig entwickeln. Es wird jedoch erwartet, dass Messen, Events und Kongresse als Networkingformate in Zukunft wieder viel Potenzial haben werden.

Die Destinationen tätigen innerhalb und ausserhalb der NRP erhebliche Investitionen in den Sommertourismus, mit dem Ziel die Ganzjahresauslastung zu erhöhen. Dies betrifft bauliche Outdoor-Infrastrukturen (z.B. Bike-Trails, Kletterparks) sowie Infrastrukturen in den Ortschaften (z.B. Räumlichkeiten in Hotels, Konferenz- und Eventzentren). Im Jahreskalender der Destinationen erlangen Events einen immer höheren Stellenwert.

Empfehlung	Wichtigkeit	Umsetzbarkeit
<p>21. Aktivere Rolle der DMO's etablieren</p> <p>Im Tourismus erschweren kleinräumige Strukturen und fehlende Kooperationen auf Betriebs- und Destinationsebene effizientere Prozesse. Auf der Ebene der Destinationen soll die Auswahl von förderbaren Infrastrukturen noch verstärkt aufgrund strategischer Überlegungen erfolgen. Den DMO soll in Zukunft eine grössere Bedeutung als Koordinatorin zukommen. Sie soll in der Vernetzung der Akteure, der Bildung von Kooperationen und der Vorbereitung von Infrastrukturprojekten eine aktivere Rolle einnehmen.⁷²</p> <p><i>Adressaten: Kantone, DMO's</i></p>		

⁷¹ Empfehlung der Vertiefungsstudie «Investitionen und deren Finanzierung im Tourismus»

⁷² Diese Empfehlung entspricht auch dem Schlüsselkriterium, dass die NRP-Projekte von überbetrieblichen Projektträgerschaften getragen werden sollen. In der Studie zur Nachfolgeregelung im Gastgewerbe wird diese Empfehlung ebenfalls an verschiedenen Stellen thematisiert (Bandi Tanner et al., 2020).

<p>22. Touristische Infrastruktureinrichtungen in den Siedlungszonen fördern</p> <p>Besonderes Potential liegt in der Förderung von touristischen Infrastruktureinrichtungen in den Siedlungszonen der Destinationen. Dabei ist die Frage der Abgrenzung zu Basisinfrastrukturen zu klären sowie eine Flexibilisierung des Exportbasisprinzips zu prüfen. Durch diese Investitionen kann der erhöhten Nachfrage durch neue Gästesegmente und Zweitwohnungsbesitzer Rechnung getragen werden. Ausserdem ist bei diesen Infrastrukturen der Zielkonflikt mit der ökologischen Nachhaltigkeit weniger gross.</p> <p><i>Adressaten: Kantone, Gemeinden, DMO's</i></p>		
<p>23. Fördermöglichkeit SGH mit NRP bedarfsorientiert nutzen</p> <p>Öffentlich zugängliche Infrastrukturen in Hotels können zur Förderung des Sommertourismus und zur besseren Auslastung der Zwischensaison beitragen. Die heute gültigen Bestimmungen sehen die NRP-Förderung von Hotel-Infrastrukturen für Sport, Kultur und Events explizit vor. Diese ergänzende Fördermöglichkeit in der Berberbergungsförderung soll in Zukunft verstärkt im Rahmen der Destinationsentwicklung genutzt werden. Entsprechende Initiativen und Projekte müssen durch die lokalen Akteure entwickelt werden. Dabei soll der lokale Bedarf auf die Destinationsstrategie ausgerichtet werden.</p> <p><i>Adressaten: Bund, Kantone, Gemeinden</i></p>		

g. Anpassungen aufgrund veränderter Bedürfnisse von KMU aus anderen Branchen

NRP-Investitionen im Industriebereich (z.B. Entwicklung und Erschliessung von Arealen) werden überdurchschnittlich oft in der Westschweiz getätigt. Diese Möglichkeit wird zwar rege genutzt, es werden aber auch Risiken identifiziert (schwankende Nachfrage, Gebäudequalität, Anbindung an das öV-Netz). Projekte im Bereich Energie (z.B. Fernwärme-Projekte) werden fast nur im Kanton Bern gefördert. Projekte in den Bereichen Bildung und Gesundheit erreichen in den Kantonen LU und BE eine nennenswerte Nachfrage. In den Bereichen Agrarwirtschaft, natürliche Ressourcen und weitere Wertschöpfungssysteme wurden fast keine NRP-Investitionsprojekte durchgeführt. In der Agrarwirtschaft wird für Förderprojekte meist das Instrument PRE genutzt.

Empfehlung	Wichtigkeit	Umsetzbarkeit
<p>24. Industrie: Westschweizer Know-How für andere Kantone nutzbar machen</p> <p>Die Westschweizer Kantone haben vielfältige Erfahrungen mit der NRP-Förderung in der Industrie gesammelt. Dieses Know-How soll auch für andere Kantone nutzbar gemacht werden. Falls weitere Kantone die Industrie im Rahmen der NRP fördern möchten, wäre ein Erfahrungsaustausch zielführend. Den Risiken, welche bei den bisherigen Projekten identifiziert wurden, ist dabei Rechnung zu tragen.</p> <p><i>Adressaten: Bund, Kantone</i></p>	●	●
<p>25. Nutzen in Energie, Bildung und Gesundheit erörtern</p> <p>Der Nutzen der NRP-Investitionsförderung in den Branchen Energie, Bildung und Gesundheit soll mit den Kantonen erörtert werden. Darauf basierend sollen Richtlinien zur geeigneten Förderung dieser Branchen mit der NRP erarbeitet werden. Die Umsetzung setzt generell eine Auseinandersetzung mit den weiteren Förderinstrumenten der anderen Sektoralpolitiken voraus.</p> <p><i>Adressaten: Bund, Kantone</i></p>	●	●
<p>26. Verzicht auf NRP-Infrastrukturförderung in der Agrarwirtschaft prüfen</p> <p>In der Agrarwirtschaft kann auf die NRP-Fördermöglichkeit verzichtet werden, da die Instrumente der Landwirtschaftspolitik die Bedürfnisse hinreichend abzudecken scheinen. «Kooperationspotenziale BLW-SECO bei der Inwertsetzung wirtschaftlicher Potenziale der ländlichen Räume und der Berggebiete» wurden bereits in einem Bericht geprüft (SECO, BLW 2017). Ansatzpunkte für eine verbesserte Kooperation wurden insbesondere bei der Sicherung und Verbreitung von Wissen zu den verschiedenen Förderinstrumenten sowie bei Aufbau und Pflege eines systematischen projekt- und instrumentenorientierten Austauschs geortet. Diese Empfehlung ist bereits weitgehend umgesetzt.</p> <p><i>Adressat: Bund</i></p>	●	●

h. Koordination von Infrastrukturprojekten durch mehrere Förderinstrumente

Die Förderinstrumente verschiedener Sektoralpolitiken (einschliesslich NRP und SGH) zeichnen sich durch eine grosse Heterogenität und eine unterschiedliche Ausdifferenzierung aus (Form der Förderung, Ausgestaltung der Förderbeiträge, Rolle Bund und Kantone). Die koordinierte Förderung von Infrastrukturprojekten durch mehrere Bundesinstrumente findet aktuell nur in wenigen Projekten statt. Beispielsweise werden in der Beherbergungsförderung regelmässig durch die NRP unterstützte Teilprojekte realisiert. Ausserdem profitieren Projektträger von NRP-Projekten von ergänzenden Investitionsbeiträgen, wenn sie Massnahmen zur Förderung der erneuerbaren Energien ergreifen. Zwar gibt es ein weitergehendes Potential und auch Interesse für weitere Kooperationen. Aus Sicht der beteiligten Akteure bestehen aber Hemmnisse. Die Förderinstrumente sind zu wenig bekannt und für privatwirtschaftliche Unternehmen teils mit zu grossen administrativen Hürden verbunden. Ausserdem werden Projektvorhaben meist auf ein bestimmtes Förderinstrument ausgerichtet, welches womöglich nicht mit einem anderen kompatibel ist.

Empfehlung	Wichtigkeit	Umsetzbarkeit
<p>27. Gesetzliche Vorgabe zu kombinierter Förderung nicht anpassen</p> <p>Die gesetzliche Vorgabe der NRP, dass nur Projekte gefördert werden sollen, die der Bund nicht schon anderweitig unterstützt, soll <i>nicht</i> angepasst werden. Die verfügbaren Möglichkeiten zur Kooperation und Förderung von etappierten Projekten oder Teilprojekten sind hinreichend.</p> <p><i>Adressat: Bund</i></p>	●	●
<p>28. Rahmenbedingungen im Vademecum klar definieren</p> <p>Im Vademecum zur NRP sollen die Rahmenbedingungen für die Förderung ergänzender oder etappierter Vorhaben klar definiert werden. Die Schnittstelle SGH und NRP ist dafür ein gutes Beispiel (auch wenn Potential für eine breitere Nutzung des Angebots besteht).</p> <p><i>Adressat: Bund</i></p>	●	●
<p>29. Bestehende Plattformen und Informationsgefässe weiter nutzen</p> <p>Die Transparenz und der Wissenstransfer betreffend der Förderinstrumente anderer Sektoralpolitiken und der SGH soll verbessert werden. Dafür eignen sich bestehende Plattformen (z.B. regionsuisse, Agridea) und bereits etablierte Informationsgefässe wie regionsuisse-Kurse und Schulungen. Ausserdem ist es sinnvoll, Best-Practice-Beispiele aufzuarbeiten, damit Akteure aus der Privatwirtschaft wirkungsvoll informiert werden können.</p> <p><i>Adressat: Bund</i></p>	●	●

<p>30. Koordination bei grösseren Vorhaben verbessern</p> <p>Bei grösseren Vorhaben für Investitionsprojekte ist eine Koordination zwischen den verschiedenen Vollzugstellen auf Ebene Bund und Kanton anzustreben. Ebenso ist zu prüfen, ob und in welchen Fällen eine externe Projektleitung beigezogen und finanziert werden soll.</p> <p><i>Adressaten: Bund, Kantone</i></p>		
--	---	---

i. Verbindung zu den weiteren Vertiefungsstudien

Die drei Vertiefungsstudien zur Investitionsförderung im Tourismus sind abgeschlossen:

- Vertiefungsstudie «Investitionen und deren Finanzierung im Schweizer Tourismus» (Plaz et. al., 2020c)
- Vertiefungsstudie «Alternativen zur Bankfinanzierung für touristische Unternehmen» (Lütolf et al., 2020)
- Vertiefungsstudie «Strukturwandel bei touristischen Klein- und Familienbetrieben» (Bandi Tanner et al., 2020)

Verbindungen zu diesen Studien werden an verschiedenen Stellen im Bericht adressiert. Ein Teil der Empfehlungen dieser Studien haben einen Bezug zur NRP-Investitionsförderung. Auf Basis der in der vorliegenden Studie vorgenommenen Überlegungen zur staatlichen Intervention sowie der empirischen Untersuchungen weisen die folgenden Empfehlungen aus diesen Studien die höchste Wichtigkeit für die Weiterentwicklung der NRP-Investitionsförderung auf:

- Systemrelevante Bergbahnen aus der Sackgasse führen: Verschiedene systemrelevante Bergbahnen (primär in ressourcenschwachen Gemeinden) schaffen die Neuausrichtung ihres Geschäftsmodells nicht aus eigener Kraft. Weil eine Neuausrichtung des Geschäftsmodells mit hohen Misserfolgsrisiken verbunden ist, dürfte auch die Kapitalbeschaffung schwierig sein. Der Bund könnte bei entsprechenden Bahnen – die Ideen für die Neuausrichtung haben – eine grosszügigere Investitionsförderung betreiben als im Allgemeinen (z.B. höhere àfp-Beiträge im Verhältnis zur Investition, längere Rückzahlungsdauer bei NRP-Darlehen). Dies unter der Bedingung, dass der Standortkanton seine Förderung gleichwertig ausgestaltet. *Kommentar: Entscheidend für eine NRP-Förderung ist, dass das neue Geschäftsmodell effektiv Ertragssteigerungspotenzial hat. Ansonsten wird der Weg nicht aus der Sackgasse führen und die NRP-Gelder werden fehlinvestiert. Geht die Ertragssteigerung auf Kosten der Mitbewerber, ist eine grosszügigere àfp-Unterstützung ein starker Eingriff in den Wettbewerb.*
- Tourismusinfrastrukturen werden in der NRP tendenziell mit Darlehen unterstützt. Bei einem Teil der touristischen Infrastruktur handelt es sich um öffentliche Güter, die per se kaum eine Möglichkeit haben, Erträge zu generieren. Bei diesen Infrastrukturen ist zu prüfen, ob künftig im Rahmen der NRP àfp-Beiträge statt Darlehen vergeben werden sollen. *Kommentar: Wird in der vorliegenden Studie erörtert und in Empfehlungen umgesetzt.*
- Bei NRP-Infrastrukturprojekten ausserhalb der Bauzone (Bergbahnen, bauliche Outdoor-Infrastruktur) sollen allfällige Konflikte zwischen den touristischen Nutzungsinteressen und den Interessen des Landschafts- und Naturschutzes früh erkannt und so geregelt werden, dass Planungssicherheit geschaffen werden

und ein zielführendes Vortreiben des Projekts möglich wird. Es soll zur Diskussion gestellt werden, ob staatliche Beiträge an die Kosten für die Erarbeitung konsensfähiger Projektkonzepte gerechtfertigt wären. *Kommentar: In der vorliegenden Studie wird diese Empfehlung aufgenommen und mit hoher Wichtigkeit und einfacher Umsetzbarkeit taxiert. Es geht um einen frühzeitigen Austausch aller Stakeholder und Interessensvertreter mit dem Ziel, die Realisierungswahrscheinlichkeit zu erhöhen.*

- Nachfolgeplanung in der Hotellerie: Die SGH weitet ihre Beratungstätigkeit aus und fungiert als einziger Kontaktpunkt für Beherbergungsbetriebe, die eine Nachfolge planen. Dabei sollen die in den NRP-Richtlinien vorgesehenen Möglichkeiten zur ergänzenden Beherbergungsförderung mit der SGH in allen Regionen der Schweiz verstärkt genutzt werden. *Kommentar: In der vorliegenden Studie erörtert und in eine Empfehlung umgesetzt.*

Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 1 :** Swapsätze (CHF) mit unterschiedlichen Laufzeiten
Abbildung 2 : Zinsdifferenz der NRP-Darlehen an Bergbahnunternehmen
Abbildung 3 : Entwicklung der Zinsmarge auf Gemeindefinanzierungen
Abbildung 4 : Zinsdifferenz der NRP-Darlehen an Gemeinden und gemeindenahe Institutionen
Abbildung 5 : Zinsdifferenz der NRP-Darlehen an Beherbergungsunternehmen

Tabellenverzeichnis

- Tabelle 1 :** Geförderte NRP-Investitionsprojekte 2008-2019 nach Projektarten, anrechenbaren Projektkosten und kantonalen und regionalen Schwerpunkten
Tabelle 2 : Eignung der einzelnen Kriterien für die NRP-Investitionsförderung aus Sicht der kantonalen und regionalen NRP-Fachpersonen
Tabelle 3 : Vor- und Nachteile von Darlehen für die NRP-Investitionsförderung aus Sicht der kantonalen und regionalen NRP-Fachpersonen
Tabelle 4 : Inhaltliche Relevanz und Abdeckung der künftigen Bedürfnisse aus Sicht der kantonalen und regionalen NRP-Fachpersonen; errechneter Handlungsbedarf
Tabelle 5 : Kurzbeschrieb finanzierungsbezogener Förderfokus der SGH
Tabelle 6 : Kurzbeschrieb Infrastrukturförderung Landwirtschaftspolitik
Tabelle 7 : Kurzbeschrieb Infrastrukturförderung Erneuerbare Energien
Tabelle 8 : Kurzbeschrieb Förderung Sportanlagen von nationaler Bedeutung
Tabelle 9 : Kurzbeschrieb Förderung Kulturobjekte von gesamtschweizerischer Bedeutung
Tabelle 10 : Aufteilung NRP-Bundesfinanzierungen auf Projektträgerkategorien
Tabelle 11 : NRP-Finanzierungen Bergbahnunternehmen
Tabelle 12 : Zinsdifferenz und Anteil Barwert Zinsvorteil am Bundesdarlehensvolumen (Bergbahnunternehmen)
Tabelle 13 : NRP-Finanzierungen Gemeinden und gemeindenahe Institutionen
Tabelle 14 : Zinsdifferenz und Anteil Barwert Zinsvorteil an Bundesdarlehensvolumen (Gemeinden und gemeindenahe Institutionen)
Tabelle 15 : NRP-Finanzierungen Beherbergungsunternehmen
Tabelle 16 : NRP-Finanzierungen Innovationen und industrielle Aktivitäten
Tabelle 17 : NRP-Finanzierungen Bildungsinstitutionen
Tabelle 18 : NRP-Finanzierungen Sonstige
Tabelle 19 : «Gängige» Aussenfinanzierungsmassnahmen
Tabelle 20 : Eigenschaften einer Finanzierung über CHF 100'000 in verschiedenen Formen
Tabelle 21 : Möglichkeiten Darlehen «eigenkapitalähnlich» zu gestalten
Tabelle 22 : Förderung einer Investition von CHF 3.5 Mio. mittels Darlehen oder àfp
Tabelle 23 : Schuldendienst verschiedener Finanzierungsalternativen
Tabelle 24 : Cash-Nutzen und Belastung aus Sicht der Projektträger
Tabelle 25 : Bundes- und Kantonsfinanzierungen in Prozent der anrechenbaren Projektkosten
Tabelle 26 : Anteil der NRP-Fördermittel (Darlehen und/oder àfp) am Investitions-volumen
Tabelle 27 : Veränderung der Förderwirkung bei unterschiedlichen Förderinstrumenten
Tabelle 28 : Belastung des NRP-Budgets des Bundes

Abkürzungsverzeichnis

àfp	à-fonds-perdu
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BASPO	Bundesamt für Sport
BFE	Bundesamt für Energie
BFS	Bundesamt für Statistik
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
CHMOS-Datenbank	Monitoring- und Controlling-Projekt-datenbank
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
IFZ	Institut für Finanzdienstleistungen
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MJP	Mehrjahresprogramm NRP
NHB	Nachhaltigkeitsbeurteilung
NFA	Neuer Finanzausgleich
NRP	Neue Regionalpolitik
ÖV	Öffentlicher Verkehr
PRE	Projekte zur Regionalen Entwicklung (Landwirtschaft)
PSG	Programmo San Gottardo
RSO	Rütter Soceco
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SAK	Standardarbeitskraft
SGH	Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit
SpoFöG	Sportfördergesetz
SNE	Strategie Nachhaltige Entwicklung
SSV	Strukturverbesserungsverordnung
HSLU	Hochschule Luzern
NASAK	Nationales Sportanlagenkonzept
NFA	Nationaler Finanzausgleich
NGO	Non-governmental organisations
NHG	Natur- und Heimatschutzgesetz
NHV	Natur- und Heimatschutzverordnung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SSST	Schweizerische Stiftung für Sozialtourismus
UP	Kantonales oder überkantonales Umsetzungsprogramm NRP
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VRP	Verordnung über Regionalpolitik

Literaturverzeichnis

- Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden (2016): Neue Regionalpolitik im Kanton Graubünden. Umsetzungsprogramm Graubünden 2016-2023.
- Balthasar, A., Bieri, O., Laubereau, B., Arnold, T., Rütter, H., Höchli, C., Rieser, A., Stettler, J., Wehrli, R. (2013): Sportanlagenstatistik Schweiz 2012, Kurzbericht. Auftrag Bundesamt für Sport BASPO.
- BAFU (2020): Erläuterungsbericht sowie Massnahmenplan Landschaftskonzept Schweiz (LKS). Landschaft und Natur in den Politikbereichen des Bundes. Bern.
- Bandi Tanner, M., Roller, M., Reutlinger, F. (2020): Strukturwandel bei touristischen Klein- und Familienbetrieben. Auftraggeber: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.
- Bellwald, S., Bonderer, K., Erlmann, T., Heeb, J., Steiger, U. (2014): Praxisleitfaden für erfolgreiche Regionalentwicklung. Erfahrungen aus der Neuen Regionalpolitik (NRP). Regiosuisse.
- Bieger, Th. (2000): Perspektiven der Tourismuspolitik in traditionellen alpinen Tourismusländern – Welche Aufgaben hat der Staat noch? IDT-HSG.
- Bieger, Th. (2004): Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete (IHG). Zusammenfassung der Ergebnisse. IDT-HSG.
- Burri, B., Schwehr, T., Clausen, J., Hoff, O., Baumberger, B., (2020). Die Wertschöpfung des Tourismus im Kanton Schwyz 2019. Rüslikon/Schwyz: Rütter Soceco, Schwyz Tourismus.
- Bundesamt für Energie BFE (2020): Faktenblatt, Bundesgesetz für eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien. Revision Energiegesetz und Stromversorgungsgesetz. Vom 11. November 2020.
- Bundesamt für Landwirtschaft (2020): Zonenabhängige Massnahmen. Stand: Januar 2020.
- Bundesamt für Statistik BFS (2018): Satellitenkonto Tourismus 2015. Neuchâtel, Bundesamt für Statistik.
- Bundesrat (2005) : Botschaft über die Neue Regionalpolitik (NRP). Vom 16. November 2005.
- Bundesrat (2007): Botschaft zum Mehrjahresprogramm der Bundes 2008-2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung. Vom 28. Februar 2007.
- Bundesrat (2015): Botschaft zur Standortförderung 2016-2019. Vom 18. Februar 2015.
- Bundesrat (2019): Botschaft zur Standortförderung 2020-2023. Vom 20. Februar 2019.
- Bundesrat (2019): Sportanlagen von nationaler Bedeutung (NASAK): Stand der Programmumsetzung und Bedarfsabklärung Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.4085, Claude Hêche, vom 15.12.2016.
- Canton de Vaud (2016): Programme cantonal de mise en œuvre de la politique régionale fédérale pour la période 2016-2019. Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale (LPR) Loi cantonale du 12 juin 2007 sur l'appui au développement économique (LADE).
- Cavelti, G., (2020): Neue Regionalpolitik im Kanton Uri. Umsetzungsprogramm 2020-2023. Gekürzte Fassung. Kanton Uri, NRP-Fachstelle.
- Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt, Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft, Service de l'économie et de l'emploi des Kantons Jura (ohne Jahr): Interkantonales Umsetzungsprogramm zur Regionalpolitik 2016-2019 der Region Basel-Jura. Regionales Innovationssystem (RIS) Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Jura.
- EBP (2020): Investitionsbeiträge für Biomasseanlagen. Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Energie BFE.
- Eidgenössische Finanzkontrolle EFK (2015): Investitionshilfen in der Landwirtschaft. Evaluation der Konzeption, Kosten und Wirksamkeit.
- Eidgenössische Finanzkontrolle EFK (2017): Eidgenössische Finanzkontrolle, Subventionsprüfung Bundesamt für Sport, EFK-17603, 18.9.2017.
- Fritz, O. (2017): Tourismusförderung in Wien – Tourismus-Satellitenkonto für Wien. In: Schmee, J., Biehl, K. [Hrsg.]: Tourismus in Wien: Lage und Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung des Arbeitsklimas und der Tourismusförderung. Standpunkte Nr 24.
- Flury&Giuliani, EBP (2017): Zwischenevaluation «Projekte zur regionalen Entwicklung PRE».
- Gemeinde Naters, INFO-Blatt November. (2010): Voranschlag 2011 und Tourismusprojekte.
- Gubler, L., Ismail, S., Seidl, I., WSL Berichte, Heft 96, (2020): Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz. Inkl. Anhang VI.

- Graf, S., Holke, T., (2016): Neue Regionalpolitik. Übersicht über die geförderten NRP-Projekte im Zeitraum 2008 bis 2015. Kanton Luzern, Raum und Wirtschaft.
- Holke, T., (2020): Neue Regionalpolitik. Arbeitshilfe für die Entwicklung und Umsetzung wirkungsorientierter Projekte in der Periode 2020 bis 2023: Schlussversion. Kanton Luzern, Raum und Wirtschaft.
- Hoff, O., Burri, B., Schwehr, T., (2019): Die volkswirtschaftliche und touristische Bedeutung des Musikfestivals Zermatt Unplugged 2019. Fact-Sheet. Rüschlikon.
- Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus, Universität St. Gallen (IDT-HSG), Communauté d'Études pour l'Aménagement du Territoire (CEAT) (2004): Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete. St. Gallen, Lausanne.
- Interface (2018): Evaluation der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege. Bericht zuhanden des Bundesamtes für Kultur.
- Kanton Appenzell Innerrhoden (2019): NRP-Umsetzungsprogramm des Kantons Appenzell I.Rh. 2020-2023.
- Kanton Bern, Standortförderung, Wirtschaft-, Energie- und Umweltdirektion (2019): Neue Regionalpolitik. Umsetzungsprogramm des Kantons Bern 2020-2023.
- Kanton St. Gallen, Volkswirtschaftsdepartement, Amt für Wirtschaft und Arbeit, unterstützt durch Hochschule Luzern, Amacher, A., Lütolf, P., (2019): Strategie zur Unterstützung der kantonalen Seil- und Bergbahnunternehmen durch die Neue Regionalpolitik des Bundes.
- Kurtz, L., (2016): Wirkungsmodelle in der Neuen Regionalpolitik NRP. Anwendung auf der Projektebene. Masterarbeit: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.
- Lengwiler, C., Bumann, L., (2018): Studie zur Bergbahnfinanzierung Ende 2016. Seilbahnen Schweiz.
- Lütolf, Ph., Bauer, M., Amrein, S., Stuber-Berries, N. (2020a): Alternativen zur Bankfinanzierung im Rahmen der Auslegeordnung Investitionsförderung. Auftraggeber: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.
- Lütolf, Ph. (2020b): Erkenntnisse aus anderen Skigebieten für eine potenzielle Verbindung und Zusammenarbeit der Regionen Engelberg Titlis / Melchsee Frutt / Hasliberg Meiringen, im Rahmen eines NRP-Projektes erstellt. IFZ Rotkreuz-Zug.
- Schweizerischer Bundesrat (2019): Botschaft zur Standortförderung 2020-2023 (19.016). Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Moser, P., (2012): Finanzmanagement für Bergbahnen. Sattel Hochstuckli AG.
- OECD (2020): OECD Tourism Trends and Policies 2020.
- Plaz, P., (2020a): Auslegeordnung Investitionsförderung im Tourismus; Zusammenfassende Erkenntnisse. Auftraggeber: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.
- Plaz, P., Kuster, J., Küng, B., Aliesch, B. (2020b): Herausforderungen für Tourismusprojekte aufgrund von raumbezogenen Regulierungen. Auftraggeber: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.
- Plaz, P., Kuster, J., Müller, A., d'Amico, V. (2020c): Investitionen und deren Finanzierung in Schweizer Feriendestinationen. Auftraggeber: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.
- Repubblica e Cantone Ticino (2015): Programma d'attuazione della politica economica regionale 2016-2019 del Cantone Ticino. Base de discussione per l'allestimento della Convenzione die programma tra il Cantone Ticino e la Confederazione.
- Schilliger, P. (ohne Jahr); Schwerpunkt: Infrastrukturen mit Wertschöpfung. REGIOS 05.
- Schmid, S., Huber-Hotz, A, (2005): Botschaft über die Standortförderung 2016-2019, Mehrjahresprogramm MJP 2016-2023 (05.000).
- Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV (2012): Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2015a): Botschaft über die Standortförderung 2016-2019, Mehrjahresprogramm MJP 2016-2023 (15.019).
- Schweizerischer Bundesrat (2015b): Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016-2019. 27. Januar 2016.
- Schweizerischer Bundesrat (2019): Botschaft zur Standortförderung 2020-2023 (19.016). Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Smeral, E. (2006): Aspects to justify public tourism promotion: An economic perspective. *Tourism Review* 61(3): 6-14.

- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2020): NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete 2020-2023. Das Wichtigste in Kürze.
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2019): Zwei beispielhafte Nachhaltigkeitsbeurteilungen aus den Umsetzungsprogrammen 2020-2023.
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Kontakte und Karte (2019): Regionale Innovationssysteme RIS.
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bundesamt für Landwirtschaft BLW (2017): Kooperationspotenziale BLW-SECO bei der Inwertsetzung wirtschaftlicher Potenziale der ländlichen Räume und der Berggebiete. Ergebnisse und Handlungsoptionen aus dem Projekt „Kooperationspotenziale Value Chain Tourismus“. Schlussbericht und Anhang 1: Faktenblätter Förderinstrumente BLW-SECO.
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2015): Förderung der Beherbergungswirtschaft über die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit und die Neue Regionalpolitik. Informationsdokument.
- Stroz, C., Landis, F. (2019): Nachhaltigkeitsbeurteilung: Stand 2019 und Perspektiven. Im Auftrag von ARE und NKNF. Interface, Luzern.
- UNO: The Global Goals (SDG), 2021.
- Vademecum (2020): Dokumentation von Vollzugsfragen der neuen Regionalpolitik SECO / FSK (Fachstellenkonferenz). SECO.
- von Stokar, T., Zandonella, R., Angst, V. (2019): Audit RIS Region Basel-Jura. Schlussbericht Regio Basiliensis.
- von Stokar, T., Peter, M., Angst, V., Petry, C., Zandonella, R. (2018): Digitalisierung und Neue Regionalpolitik (NRP) Schlussbericht. Auftrag Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Direktion für Standortförderung, Regional- und Raumordnungspolitik.
- Zumoberhaus, R. (2018); Regiosuisse-Wissensgemeinschaft, Infrastruktur und Digitalisierung in den Regionen; Präsentation SUISSEDIGITAL, Verband für Kommunikationsnetze.
- Zurschmitten, K. (18.9.2014): Finanzmanagement für Bergbahnen; Seminar IFZ. VRP Belalp Bahnen AG.
- Zurschmitten, K. (2010): Belalp Bahnen AG; Referat: Alternativen zur Geldbeschaffung (unveröffentlicht).

Gesetze

- Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionengesetz, SuG) von 1990 (Stand 2020) (616.1)
- Bundesgesetz über Regionalpolitik, von 2006 (Stand 2013) (901.0)

Anhang

Zuteilungsmatrix für Handlungsbedarf in den Projektkategorien aus Sicht der Kantone

		Relevanz			
		1.0-1.99	2.0-2.49	2.5-2.99	3-5
Abdeckung künftiger Bedürfnisse	75% - 100%	0 - 6	3 - 8	5 - 9	6 - 16
	62.6% - 75	3 - 8	10 - 15	13 - 17	15 - 28
	50% - 62.5%	5 - 9	13 - 17	27 - 36	32 -54
	0% - 50%	6 - 16	15 - 28	32 - 54	von 50 bis 75 75 bis 75 bis 100

Liste der befragten Expertinnen und Experten

Ausführliche persönliche, leitfadengestützte Gespräche (Dauer ca. 45 – 75 Minuten)

- NRP-Fachstellen und Regionalmanagements
 - Daniel Wüthrich (BE)
 - Marco Hörler (GR)
 - Véronique Martrou (VD)
 - Christof Klöpffer (RIS Basel-Jura)
 - Christine Widmer Baumann (UR)

- Eigentümer der Bauobjekte
 - Pascal Bourquin (Grimentz-Zinal)
 - Klaus Zurschmitten (früher Belalpbahnen)
 - René Dobler (Schweizerische Stiftung für Sozialtourismus)
 - Yves Bugmann (Davos Klosters Bergbahnen AG und Rinerhorn Bergbahnen AG)

- Finanzierungspartner
 - Fritz Beiner (Graubündner Kantonalbank)
 - Peter Gloor (Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit SGH)

- Strukturverbesserungen der Agrarpolitik
 - Daniel Baumgartner (Bundesamt für Landwirtschaft)
 - Damian Gisler (Amt für Landwirtschaft, Kanton Uri)

- Weitere Bundesämter
 - Laura Antonini (BFE)
 - Maximilian Schubiger (BASPO)
 - Oliver Martin (BAK)

- Digitalisierung
 - Daniel Studer (Plattform Haslital)
 - Thomas von Stokar (Infras)

- Ökologische Nachhaltigkeit
 - Ruedi Bucher (Pro Natura Kanton Graubünden)

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Direktion für Standortförderung
Regional- und Raumordnungspolitik
Holzikofenweg 36, 3003 Bern
Tel. +41 58 462 28 73
www.seco.admin.ch