

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts

**HOCHSCHULE
LUZERN**

Wirtschaft

BHP
BRUGGER UND PARTNER AG

Evaluation tourismuspolitisches Mass- nahmenpaket 2013

Schlussbericht

an das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Luzern / Zürich, 31. August 2020

Inhalt

Zusammenfassung	ii
1 Ausgangslage	7
2 Auftrag und Ziel	8
3 Wirkungsmodell und Evaluationsfragestellungen	9
4 Vorgehen und Methodik	11
5 Optimierung der Beherbergungsförderung	12
5.1 Konzept	12
5.2 Vollzug	15
5.3 Wirkung	16
5.4 Würdigung	18
6 Impulsprogramm	23
7 NRP-Impuls-Massnahmen 2016-2019	25
7.1 Konzept	25
7.2 Vollzug	28
7.3 Wirkung	28
7.4 Würdigung	30
8 Innotour-Massnahmen 2016-2019	35
8.1 Konzept	35
8.2 Vollzug	37
8.3 Wirkung	37
8.4 Würdigung	40
9 Verstärkung Wissensaufbau und Wissensdiffusion	44
10 Würdigung Gesamtkonzept	45
11 Empfehlungen	51
12 Anhang	54
12.1 Dokumentenanalyse.....	54
12.2 Datenanalyse	56
12.3 Interviewpartner.....	62
12.4 Interviewleitfaden	63
12.5 Befragung Innotour: Fragebogen	67
12.6 Analyse Verordnung Förderung der Beherbergungswirtschaft	69
12.7 Förderperimeter SGH vs. NRP.....	75
12.8 Parlamentarische Vorstösse ZWG	76

Zusammenfassung

Der Schweizer Tourismus stand im Jahr 2013 vor diversen Herausforderungen (u.a. Frankenstärke, Annahme der Zweitwohnungsinitiative). Um die Tourismus-Branche in dieser anspruchsvollen Phase zu unterstützen, hat der Bund im Jahr 2013 das tourismuspolitische Massnahmenpaket geschnürt. Mit dem Massnahmenpaket wollte der Bundesrat insbesondere zwei Ziele erreichen: a) die Abschwächung der negativen Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative; und b) die Begleitung bzw. Abfederung des beschleunigten Strukturwandels im Tourismus.

Im Tourismusbericht 2013 wurde festgehalten, dass gegen Ende der Periode 2016-2019 eine Evaluation des tourismuspolitischen Massnahmenpakets durchzuführen ist. Die Evaluation soll eine kritische Beurteilung der Konzeption, des Vollzugs und der Wirkung des tourismuspolitischen Massnahmenpakets vornehmen und Empfehlungen zuhanden des Bundes ableiten. Dabei sind die Ausgangslage im Jahr 2013 und die Zielsetzung des Massnahmenpakets zu berücksichtigen.

Um eine breit abgestützte Evaluation durchzuführen, kam ein Mix von quantitativen und qualitativen Methoden zum Einsatz, namentlich eine Dokumentenanalyse (qualitativ), eine Datenanalyse (quantitativ), Interviews (qualitativ) sowie eine standardisierte Befragung für Innotour (quantitativ und qualitativ).

Im Folgenden werden die wichtigsten Erkenntnisse der Evaluation zusammengefasst. Im Fokus stehen die Beurteilung der Relevanz, der inhaltlichen Stossrichtungen, der finanziellen Ausgestaltung und des zeitlichen Rahmens des Massnahmenpakets.

Relevanz

Das Massnahmenpaket war eine Reaktion auf die zum Zeitpunkt 2013 bestehenden Herausforderungen. Diese betrafen touristische Unternehmungen und Tourismusakteure im Allgemeinen sowie investitionswillige und durch das Zweitwohnungsgesetz (ZWG) tangierte Betriebe im Besonderen. Beim Massnahmenpaket handelte es sich grösstenteils um angebotsorientierte Ansätze, das heisst, sie trachteten danach, das touristische Angebot zu verbessern. Eine nachfrageorientierte Förderung (z.B. intensiviert Tourismuswerbung) sah das Massnahmenpaket nicht vor.

Die Relevanz der eingesetzten Instrumente ist vor dem Hintergrund ihrer zeitlichen Ausrichtung zu sehen:

- **SGH:** Aus einer mittelfristigen Optik sind die Massnahmen zur Optimierung der Beherbergungsförderung durch die SGH als relevant zu bezeichnen. Die Modernisierung des Beherbergungsbegriffs und die Erhöhung des maximalen Darlehensbetrags haben einen wichtigen Beitrag zur Begleitung des Strukturwandels in der Tourismuswirtschaft geleistet.
- **Innotour:** Aus einer mittel- bis längerfristigen Optik waren die Innotour-Massnahmen relevant. Das Konzept von Innotour ist darauf ausgerichtet, innovative Projekte zu unterstützen, die neue Geschäftsmöglichkeiten beinhalten oder bestehende Dienstleistungen verbessern. Innotour konnte namentlich einen Beitrag zur Begleitung bzw. Abfederung des beschleunigten Strukturwandels im Tourismus bzw. in der Beherbergungswirtschaft leisten. Der Beitrag zur Erreichung des Ziels «Abschwächung der negativen Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative» dürfte hingegen eher klein sein.

- **NRP:** Die zusätzlichen Mittel, die für NRP-Impuls-Massnahmen zur Verfügung standen, konnten ebenfalls zur Bewältigung der Herausforderungen einen Beitrag leisten. Die Mittel konnten von Kantonen und Projektträgern jedoch nicht im erwarteten Ausmass absorbiert werden. Einschränkend waren insbesondere die Anforderung an kantonale Äquivalenzleistungen und Drittmittel.

Inhaltliche Stossrichtungen

Die inhaltlichen Stossrichtungen sind rückblickend grundsätzlich als zweckmässig zu beurteilen. Die Mischung erscheint als gelungene Reaktion auf die damaligen Herausforderungen und politischen Vorstösse.

- **SGH:** Namentlich Teil I des Massnahmenpaketes – die Optimierung der Beherbergungsförderung – beseitigte den identifizierten Aufholbedarf und schuf mit der notwendigen Modernisierung der Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung verbesserte Grundlagen.
- **Innotour:** Auch der schlank geführte Vollzug und die thematische Offenheit von Innotour haben sich bewährt. Die gute Übereinstimmung des Konzepts von Innotour mit den Stossrichtungen des Impulsprogramms vereinfachte die Umsetzung.
- **NRP:** Im Falle der NRP hat sich gezeigt, dass mit den zusätzlichen Darlehen zwar ein deutlich gesteigertes Investitionsvolumen unterstützt werden konnte, die Darlehen aber generell weniger geeignet sind, um bei einschränkenden Bedingungen höhere Anforderungen an Impulswirkungen zu stellen. In diesem Rahmen konnten nicht so viele Projekte unterstützt und Wirkungen erzielt werden wie erhofft.
- **Wissensaufbau und Wissensdiffusion:** Die Massnahmen zur Verstärkung des Wissensaufbaus und der Wissensdiffusion zielten auf die Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative ab und waren richtig gesetzt. Für den Wissensaufbau wurden verschiedene Studien in Auftrag gegeben. Ferner wurde das ZWG im Rahmen bestehender Gefässe im Sinne einer Wissensdiffusion zum Thema gemacht. Darüber hinaus wurden im Rahmen der Innotour-Massnahmen 2016-2019 und der NRP-Impuls-Massnahmen 2016-2019 nur wenige Projekte realisiert, aus welchen Erfahrungswissen zum ZWG generiert werden konnte. Es stellt sich die Frage, ob dafür wenig oder kein Bedürfnis bestand.
- **Umsetzung über bestehende Instrumente:** Die Umsetzung des tourismuspolitischen Massnahmenpaketes über bereits bestehende Instrumente (SGH, Innotour, NRP) ist positiv zu würdigen, da dadurch keine separaten Strukturen und Prozesse aufgebaut werden mussten. Eingespielte Stossrichtungen und Muster konnten weitergeführt werden.

Finanzielle Ausgestaltung

Die Ausschöpfungsquoten von SGH und Innotour zeigen, dass die zusätzliche finanzielle Ausstattung zweckmässig war:

- **SGH:** Zur Optimierung der Beherbergungsförderung durch die SGH wurde das 2011 beschlossene Zusatzdarlehen von CHF 100 Mio. Franken für die Jahre 2016-2019 verlängert. Bis Ende 2019 wurden 94.5 Mio. Franken dieses Zusatzdarlehens in Projekten eingesetzt.
- **Innotour:** Im Rahmen des Impulsprogramms 2016-2019 wurden zur Umsetzung der Innotour-Massnahmen 2016-2019 die bestehenden Mittel von 20 Mio. Franken um zusätzliche 10 Mio. Franken aufgestockt. Die Mittelerhöhung um 50% konnte gut absorbiert

werden (Ausschöpfung von 100%), was zeigt, dass das Instrument auf Akzeptanz und Zustimmung stösst und eine entsprechende Nachfrage vorhanden ist.

- **NRP:** Für die NRP-Impuls-Massnahmen wurden rückblickend zu viele Mittel eingestellt. Bei den NRP-Impuls-Massnahmen 2016-2019 wurden im Darlehensbereich 150 Mio. Franken eingestellt, davon 95 Mio. Franken den Kantonen zugesichert und letztlich mit 56.7 Mio. Franken konkrete Projekte unterstützt. Damit konnte das gesamthaft in Tourismus-Infrastrukturen investierte Darlehensvolumen gegenüber der Vorperiode um 45% ausgeweitet werden. Von den zusätzlich zur Verfügung gestellten 38 Mio. Franken für à fonds perdu-Beiträgen wurden von den Kantonen 21 Mio. Franken beantragt und davon 9.9 Mio. Franken für Projekte eingesetzt, was zusammen mit der normalen NRP-Hilfe ebenfalls zu einem Ausbau der NRP-Unterstützung für Tourismusprojekte führte. Die zusätzlichen Mittel wurden einerseits auf Programmebene von den Kantonen aus unterschiedlichen Gründen zu wenig nachgefragt (u.a. Äquivalenzanforderung Bund-Kantone und teilweise hohe Anforderungen an Drittmittel seitens Kantone). Andererseits konnten sie durch die Kantone im Rahmen der konkreten Projektförderung zu wenig in konkreten Vorhaben platziert werden. Dieser Befund verdeutlicht, dass die Absorptionsfähigkeit für NRP-Projekte in den Kantonen beschränkt ist. So lange die NRP kantonale Äquivalenzfinanzierung verlangt, keine à fonds perdu-Beiträge an Infrastrukturen und hohe Ansprüche an die Förderbedingungen hat (überbetrieblich, Impulsfinanzierung, Exportbasis-Ansatz) kann die Förderung mengenmässig nicht stark ausgeweitet werden.

Zeitlicher Rahmen

Der zeitliche Rahmen war nicht für jedes Instrument zweckmässig:

- **SGH:** Im Falle der Beherbergungsförderung durch die SGH hat sich die Verlängerung des Zusatzdarlehens bis 2019 bewährt. Die wesentlichste Absorption der Mittel durch den Markt fand allerdings erst verzögert im Jahr 2018/19 – d.h. in sehr guten Tourismusjahren mit investitionsfreundlichem Umfeld – statt.
- **Innotour und NRP/à fonds perdu:** Für die Instrumente NRP und Innotour war der zeitliche Rahmen 2016-2019 aus Vollzugssicht sehr vorteilhaft und effizient, da dieser mit der jeweils ordentlichen Periode zusammenfiel. Aus Wirkungssicht ist der zeitliche Rahmen kritischer zu beurteilen. Die Instrumente NRP und Innotour konnten erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung auf die spezifischen Herausforderungen des Massnahmenpakets reagieren, die 2013 formuliert wurden. Dies ist bezüglich der notwendigen konzeptionellen Überlegungen und der Entscheidungswege nachvollziehbar, tangiert aber die Wirkungen, die erst mit zeitlicher Verzögerung anfallen.
- **NRP/Darlehen:** Die NRP-Investitionsförderung mittels Darlehen ist Teil einer langfristigen Infrastrukturpolitik zur Regionalförderung und wird auch von vielen Kantonen so verstanden und eingesetzt. Sie eignet sich wenig dafür, kurzfristige Impulswirkungen zu erzeugen, indem während eines befristeten Zeitfensters zusätzliche Finanzmittel bereitgestellt werden.

Zusammenfassend ist hervorzuheben, dass das touristische Massnahmenpaket aus einer Mischung unterschiedlicher Instrumente (SGH, Innotour, NRP) bestand. Dieser Mix hat sich rückblickend zu weiten Teilen als richtig und wirkungsvoll erwiesen. Die verschiedenen Instrumente agierten weitgehend autonom. Positiv zu würdigen ist die koordinative Funktion des gemeinsam erarbeiteten Informationsdokuments zu den Fördermöglichkeiten der SGH und der NRP sowie

die gemeinsamen Jahresgespräche von SECO und SGH mit den kantonalen Tourismusverantwortlichen.

Eine klare Ausrichtung der drei Instrumente auf die übergeordneten Ziele lässt sich nur für den Teil «Begleitung bzw. Abfederung des beschleunigten Strukturwandels im Tourismus» erkennen. Die «Abschwächung der negativen Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative auf die Beherbergungswirtschaft» war primär für die SGH im Rahmen der Optimierung der Beherbergungsförderung relevant. Ob und inwiefern hinsichtlich der Ungleichgewichte bei der Zielausrichtung der Bund die Koordinationsrolle hätte stärker interpretieren müssen, wäre eingehender zu prüfen.

Die nachstehende Abbildung fasst die Diskussion der Relevanz der einzelnen Elemente des Massnahmenprogramms zusammen.

Herausforderungen	«Ziele» Massnahmenpaket	Wirkung der Massnahmen mit Blick auf die Herausforderungen		
		SGH	NRP	Inno-tour
<ul style="list-style-type: none"> Herausforderungen des starken Frankens auf die Beherbergungswirtschaft. Unsicherheiten in der Beherbergungswirtschaft im Zusammenhang mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative. Strukturelle Defizite im Tourismus und der Beherbergungswirtschaft. 	Abschwächung der negativen Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative auf die Beherbergungswirtschaft.	✓✓	✓	✓
	Begleitung bzw. Abfederung des beschleunigten Strukturwandels im Tourismus.	✓✓	✓✓	✓✓
Legende: ✓ = geringe Wirkung ✓✓ = mittlere Wirkung ✓✓✓ = grosse Wirkung				

Empfehlungen

Sollte es zu einem nächsten «Massnahmenpaket» kommen, empfiehlt es sich, mit einem **pragmatischen Wirkungsmodell** die anzunehmenden Förderwirkungen einzelner Instrumente eingehender abzuschätzen. Die wesentlichen Kausalitäten gilt es ex ante zu prüfen und zu beurteilen. Dabei sollten die bisherigen Erfahrungen mit bestehenden Instrumenten einfließen.

Folgende Fragen gälte es dabei zu klären:

- Welches sind die genauen Herausforderungen und Problemstellungen?
- Welche expliziten Ziele sollen mit welchen Stossrichtungen und Massnahmen verfolgt werden?
- Welche Instrumente wirken wie auf die identifizierten Herausforderungen? Welche wirken kurzfristig? Welche wirken eher mittel- und längerfristig?
- Welcher optimale Instrumentenmix ergibt sich?
- Wie wird für einzelne Instrumente die Absorptionsfähigkeit durch Projektnehmer eingeschätzt? Welche finanzielle Ausgestaltung der einzelnen Instrumente ergibt sich daraus?

Mit Blick auf weitere «Massnahmenpakete» wären folgende Empfehlungen zu prüfen:

- Beurteilung der möglichen Förderwirkungen mit einem Wirkungsmodell ex ante.
- Rückgriff auf bereits bestehende Instrumente, allenfalls auch auf weitere Instrumente aus anderen Bundesämtern.
- Rasche Einsatzmöglichkeiten für Instrumentarium.
- Besonders intensive Anreize.
- Beratungs- oder Coachingleistungen zur Überwindung von Projektmanagement-Engpässen.
- Stärkung der Aufgabenteilung und Verantwortlichkeiten für Koordination und Kommunikation eines Massnahmenpakets auf Bundesebene.

1 Ausgangslage

Der Schweizer Tourismus stand im Jahr 2013 vor diversen Herausforderungen. Das wirtschaftliche Umfeld war geprägt von einer ungünstigen Entwicklung des Frankenkurses und einer eingetrübten konjunkturellen Lage in Westeuropa. Auch mit einer fixen Wechselkursuntergrenze von 1.20 CHF/EUR blieb der Schweizerfranken deutlich überbewertet. Auch wenn sich die konjunkturelle Situation ab 2013 wieder etwas erholte, so litt der Schweizer Tourismus auch bei einem fair bewerteten Schweizerfranken unter einer schwachen preislichen Wettbewerbsfähigkeit.

Neben diesen konjunkturellen Herausforderungen gab (und gibt) es in der Schweizer Beherbergungswirtschaft strukturelle Defizite. Im Schweizer Tourismus dominieren kleingewerbliche Strukturen und zersplitterte Destinationen. Tiefe Margen in der Beherbergungswirtschaft führen dazu, dass notwendige Re-Investitionen in den Betrieb zurückgestellt werden. Insbesondere die Ferienhotellerie im Alpenraum steht bei Neu- oder grösseren Ausbauprojekten vor der Herausforderung, dass ein Teil des investierten Kapitals nicht rentabilisierbar ist. Die Ertrags- und Finanzierungssituation und die Liquiditätslage in der Schweizer Hotellerie sind angespannt.

Zusätzlich zum schwierigen wirtschaftlichen Umfeld für die Beherbergungswirtschaft kam im Jahr 2012 die Annahme der Zweitwohnungsinitiative dazu. Die Annahme der Initiative generierte Unsicherheit in Bezug auf die Umsetzung und die Wirkung des neuen Zweitwohnungsgesetzes auf die Beherbergungswirtschaft. Es wurde vermutet, das Gesetz könnte aufgrund der steigenden Investitionsrisiken eine noch stärkere Beschränkung des Kreditangebots durch private Kapitalgeber zur Folge haben. Insbesondere in der gehobenen Hotellerie wurden die Finanzierungslücken seit Anfang der 2000er-Jahren vermehrt über Querfinanzierungen durch den Bau und Verkauf von Zweitwohnungen geschlossen. Dies ist seit Inkrafttreten des Zweitwohnungsgesetzes nicht mehr im selben Ausmass möglich. Im Tourismusbericht von 2013 ging der Bundesrat davon aus, dass die Zweitwohnungsinitiative zu einem beschleunigten Strukturwandel im Tourismus und zu einer steigenden Unsicherheit insbesondere während einer Transformationsphase bis ca. 2020 führen würde.

Gleichzeitig haben die Analysen im Tourismusbericht 2013 gezeigt, dass bei den strategischen Optionen der Beherbergungsförderung Anpassungsbedarf besteht. Optimierungsmöglichkeiten wurden vor allem in drei Bereichen identifiziert: in der Modernisierung der Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung, in der Vergrösserung des finanziellen Spielraums der SGH und in der verbesserten Abstimmung zu weiteren Förderinstrumenten des Bundes, insbesondere zur NRP.

Um die Tourismus-Branche in der anspruchsvollen Transformationsphase bis 2020 unterstützen zu können, hat der Bund im Jahr 2013 das tourismuspolitische Massnahmenpaket geschnürt. Erste Ansätze dazu wurden im «Bericht über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die künftige Tourismusstrategie des Bundesrates» skizziert. Im Rahmen dieses Berichtes wurden auch mehrere im Zusammenhang mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative eingereichte und vom Parlament überwiesene Vorstösse beantwortet. Zum Beispiel die Postulate Vogler (12.3371) und Fournier (12.3467), welche den Bundesrat dazu aufforderten, die Folgen der Zweitwohnungsinitiative auf die davon betroffenen Volkswirtschaften zu untersuchen. Eine ausführliche Liste der parlamentarischen Vorstösse, welche in Zusammenhang mit der Zweitwohnungsinitiative eingereicht wurden, ist im Anhang zu finden.

2 Auftrag und Ziel

Im Tourismusbericht 2013 wurde festgehalten, dass gegen Ende der Periode 2016-2019 eine Evaluation des tourismuspolitischen Massnahmenpakets durchzuführen ist. Mit der vorliegenden Studie wird diese Vorgabe umgesetzt.

Das Ziel der Studie besteht darin, das tourismuspolitische Massnahmenpaket 2013 einer Schlussevaluation zu unterziehen, nachdem 2017 bundesintern bereits eine Zwischenevaluation durchgeführt wurde. Die Evaluation nimmt eine kritische Beurteilung der Konzeption, des Vollzugs und der Wirkung des tourismuspolitischen Massnahmenpakets vor und leitet Empfehlungen zuhanden des Bundes ab. Namentlich stehen folgende Aufgaben im Zentrum:

- Die Evaluation beurteilt die konzeptionelle Ausgestaltung des tourismuspolitischen Massnahmenpakets 2013 mit Berücksichtigung der Ausgangslage im Jahr 2013, der Zielsetzung des Massnahmenpakets und der Ergebnisse der Wirkungsanalyse ZWG.
- Die Evaluation beurteilt den Vollzug des tourismuspolitischen Massnahmenpakets 2013, separat nach Beherbergungsförderung, Innotour und NRP.
- Die Evaluation beurteilt die Wirkung des tourismuspolitischen Massnahmenpakets 2013, separat nach Beherbergungsförderung, Innotour und NRP.
- Die Evaluation nimmt eine Würdigung des tourismuspolitischen Massnahmenpakets 2013 vor und formuliert – abhängig von den Evaluationsergebnissen – Empfehlungen, ob weitere Massnahmen sowie Anpassungen bei den gesetzlichen Grundlagen der Förderinstrumente notwendig sind.

Die vorliegende Evaluation wurde im Rahmen der Wirkungsanalyse des Zweitwohnungsgesetzes mit betrieblichem Fokus realisiert und finanziert. Die Ergebnisse der Evaluation liefern eine wichtige Grundlage für die Prüfarbeiten in Bezug auf einen allfälligen Anpassungsbedarf des ZWG und/oder entsprechenden, flankierenden Massnahmen. ARE und SECO nehmen die Evaluationsergebnisse in den Bericht zu den Wirkungen des ZWG an den Bundesrat auf.

3 Wirkungsmodell und Evaluationsfragestellungen

Um die Evaluation des Massnahmenpakets gezielt durchzuführen, wurde ein Wirkungsmodell entwickelt, welches das Konzept, den Vollzug und die Wirkungen entlang der Logik der Politikevaluation abbildet (vgl. Abbildung 1). Der Vorteil dieses Wirkungsmodells besteht darin, dass es die erwarteten Wirkungszusammenhänge übersichtlich darstellt und den Beurteilungsrahmen absteckt.

Mit dem tourismuspolitischen Massnahmenpaket wollte der Bundesrat insbesondere zwei Ziele erreichen:

- Abschwächung der negativen Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative.
- Begleitung bzw. Abfederung des beschleunigten Strukturwandels im Tourismus.

Um diese Ziele zu erreichen, wurde das Massnahmenpaket in zwei Teile gegliedert. Teil I beinhaltet die Optimierung der Beherbergungsförderung, Teil II das Impulsprogramm 2016-2019. Abbildung 1 (Ebene Konzept) gibt einen groben Überblick über die Bestandteile des Massnahmenpakets.

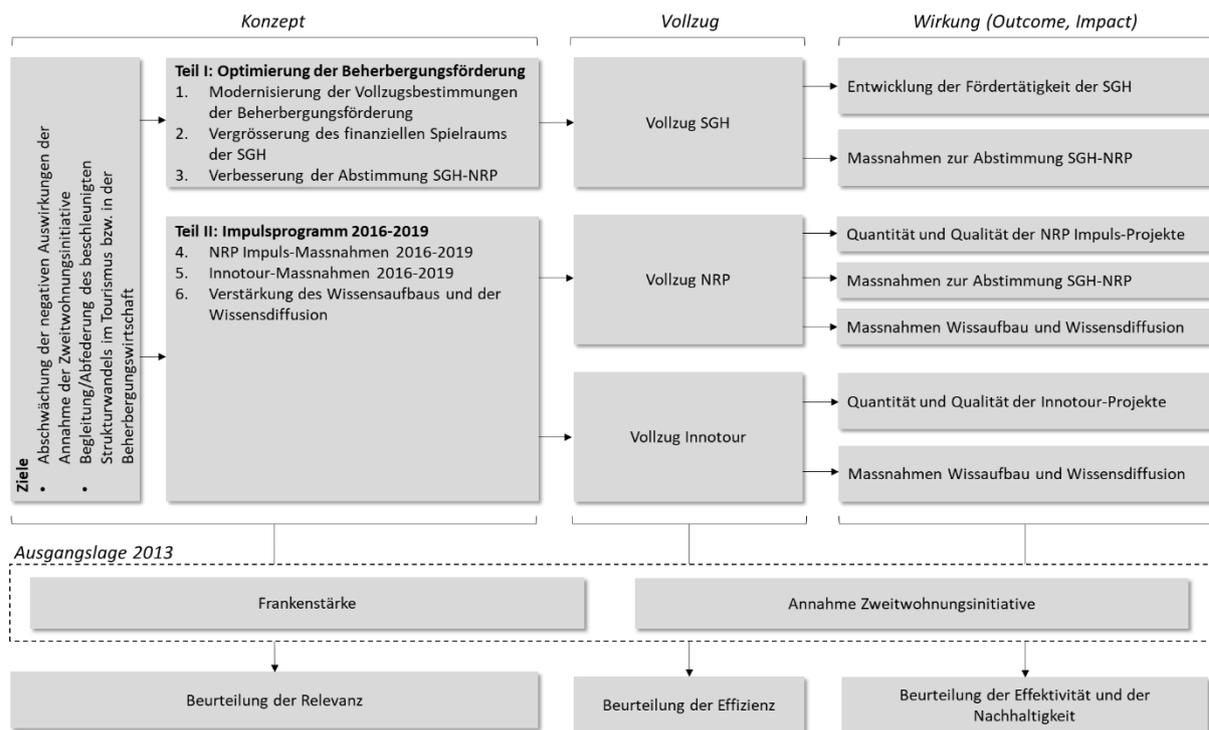


Abbildung 1: Wirkungsmodell.

Basierend auf dem Wirkungsmodell wurden die Evaluationsfragestellungen abgeleitet. Im Folgenden werden die Fragestellungen für jede Ebene des Wirkungsmodells hergeleitet.

Ebene Konzeption: Auf Ebene Konzeption ging es darum, die Relevanz und die konzeptionelle Ausgestaltung des tourismuspolitischen Massnahmenpakets 2013 zu beurteilen, vor dem Hinter-

grund der Ausgangslage im Jahr 2013 und den Zielsetzungen des Massnahmenpakets. Die Konzeptevaluation erfolgte integral für das gesamte Massnahmenpaket und fand in Kenntnis der Ergebnisse der Wirkungsanalyse des ZWG statt. Auf Ebene Konzeption standen folgende Evaluationsfragen im Vordergrund:

- Wie relevant war das Massnahmenpaket in Bezug auf die damals bestehenden bzw. erwarteten Herausforderungen im Tourismus?
- Wie zweckmässig waren die inhaltlichen Stossrichtungen des Massnahmenpakets und deren Umsetzung über verschiedene Förderinstrumente?
- Wie zweckmässig war die finanzielle Ausgestaltung des Massnahmenpakets?
- Wie zweckmässig waren der zeitliche Rahmen bzw. die Befristung des Massnahmenpakets?

Ebene Vollzug: Auf Ebene Vollzug ging es darum, die Effizienz des Vollzugs des tourismuspolitischen Massnahmenpakets 2013 zu beurteilen. Die Vollzugsevaluation erfolgte jeweils separat für die einzelnen Förderinstrumente SGH, Innotour und NRP. Die Massnahmen zur Optimierung der Beherbergungsförderung wurden integral betrachtet. Folgende Evaluationsfragen standen im Vordergrund:

- Wurden die Massnahmen effizient vollzogen?
- Haben sich die gewählten Verfahren und Prozesse zur Umsetzung der Massnahmen bewährt?
- Wurde der Vollzug der Massnahmen den Herausforderungen entsprechend organisiert?
- Hat sich die Aufgabenteilung bewährt?

Ebene Wirkung: Auf Ebene Wirkung ging es darum, die Effektivität und die Nachhaltigkeit des tourismuspolitischen Massnahmenpakets 2013 zu beurteilen. Die Wirkungsevaluation bildete den inhaltlichen Hauptfokus der Untersuchung. Auch hier erfolgte die Beurteilung separat für die einzelnen Förderinstrumente SGH, Innotour und NRP. Die Massnahmen zur Optimierung der Beherbergungsförderung wurde integral betrachtet. Folgende Fragen standen im Vordergrund:

- Haben die Massnahmen die gewünschten Impulse erzeugt?
- Wie ist die Ausschöpfung der Mittel zu beurteilen?
- Welchen Beitrag konnten die Massnahmen zur Zielerreichung beitragen?
- Sind die Wirkungen ökonomisch nachhaltig bzw. langfristig?
- Sind die Massnahmen landschaftlich und ökologisch angepasst?
- Wie beeinflussten die Massnahmen die bestehenden Förderinstrumente?

4 Vorgehen und Methodik

Das Vorgehen leitete sich aus den Evaluationsfragestellungen ab. Um ein breit abgestütztes Ergebnis zu erhalten, wurden die Evaluationsfragestellungen aus unterschiedlichen Perspektiven im Sinne einer methodischen Triangulation beleuchtet. Das heisst, dass die Fragestellungen mit verschiedenen Akteuren diskutiert, mit quantitativen und qualitativen Methoden analysiert und die Ergebnisse schliesslich durch den Auftragnehmer vor dem Hintergrund der Wirkungsanalyse ZWG interpretiert und beurteilt wurden. Folgende Methoden kamen zum Einsatz:

- **Schritt 1 – Dokumentenanalyse:** Im ersten Schritt ging es darum, die Grundlagen zum tourismuspolitischen Massnahmenpaket 2013 aufzuarbeiten, insbesondere mit Blick auf die Evaluationsebenen Konzept und Vollzug. Wichtige Dokumente waren u.a. der Bericht über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die künftige Tourismusstrategie des Bundesrates aus dem Jahr 2013 sowie die Botschaft zur Standortförderung 2015, vor allem die Ausführungen zum Impulsprogramm. Eine Liste mit allen weiteren, analysierten Grundlagendokumente befindet sich im Anhang dieses Berichts.
- **Schritt 2 – Datenanalyse:** Im zweiten Schritt wurden die quantitativen Datengrundlagen ausgewertet. Die Datenanalyse lieferte Informationen zum Vollzug, aber auch zur Wirkung des Massnahmenpakets, zum Beispiel zur Ausschöpfung der finanziellen Mittel innerhalb der einzelnen Instrumente. Die Daten wurden vom SECO bzw. der SGH in Form von Excel-Tabellen zur Verfügung gestellt. Im Anhang sind die für die Beurteilung des Massnahmenpakets relevanten Auswertungen zusammengestellt.
- **Schritt 3 – Befragung Innotour:** Im Rahmen einer parallel laufenden Onlinebefragung zum Vollzug von Innotour (Auftragnehmer: ecoplan) hat das Evaluationsteam zusätzliche offen und geschlossene Fragen zum tourismuspolitischen Massnahmenpaket beisteuern können, insbesondere zu den Wirkungen der vier Stossrichtungen des Impulsprogramms 2016-2019 (vgl. Fragebogen im Anhang). Mit dieser Befragung konnten zusätzliche Informationen zur Wirkung der Innotour-Massnahmen erfasst werden.
- **Schritt 4 – Interviews:** Die Resultate aus den Arbeitsschritten 1 bis 3 bildeten die Basis für die Entwicklung des Interviewleitfadens. Die Interviews lieferten qualitative Erkenntnisse für die Evaluationsfragestellungen auf allen Ebenen: Konzept, Vollzug und Wirkung (Outcome und Impact). Insgesamt wurden acht Interviews geführt: zwei Interviews zur Beherbergungsförderung, drei Interviews zur NRP und drei Interviews zu Innotour. Die jeweiligen Interviewleitfäden sind im Anhang dokumentiert.
- **Schritt 5 – Beurteilung:** Auf Basis der Analyseergebnisse wurde schliesslich eine Würdigung des tourismuspolitischen Massnahmenpakets aus Sicht des Auftragnehmers vorgenommen sowie Empfehlungen zuhanden des SECO formuliert, ob weitere Massnahmen sowie Anpassungen bei den gesetzlichen Grundlagen der Förderinstrumente notwendig sind.

Das Hauptgewicht der Evaluationsmethodik lag bei den Interviews und der Interpretation bzw. Beurteilung des tourismuspolitischen Massnahmenpakets durch den Auftragnehmer. Insbesondere bei der NRP nahm auch die Dokumentenanalyse eine wichtige Stellung ein. Bei der Datenanalyse (Schritt 2) war vom Evaluationsteam die HSLU im Lead. Die restlichen Arbeitsschritte wurden gemeinsam von HSLU und BHP realisiert. Das SECO machte methodisch keine Vorgaben, stellte aber auf Anfrage die notwendigen Grundlagendaten und -dokumente zur Verfügung.

5 Optimierung der Beherbergungsförderung

Der erste Teil des tourismuspolitischen Massnahmenpakets bestand in den Massnahmen zur der Optimierung der Beherbergungsförderung. Im nachfolgenden Kapitel wird zuerst das Konzept mit den entsprechenden Massnahmen beschrieben. Anschliessend werden der Vollzug und die Wirkung analysiert und aus Sicht des Auftragnehmers gewürdigt. Abbildung 2 zeigt die wichtigsten Aspekte der Optimierung der Beherbergungsförderung im Überblick.

Konzept / Input	Wirkung
Modernisierung der Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung <ul style="list-style-type: none"> • Modernisierung Beherbergungsbegriff • Bereinigung Förderperimeter • Optimierungen bzgl. Corporate Governance Leitsätze des Bundesrats 	Fördertätigkeit insgesamt (2016-2019): <ul style="list-style-type: none"> • 166 Darlehen • 162.4 Mio. Franken Darlehensvolumen • 901.5 Mio. Franken ausgelöste Investitionen
Vergrößerung des finanziellen Spielraums der SGH <ul style="list-style-type: none"> • Verlängerung Zusatzdarlehen bis Ende 2019 von CHF 100 Mio. • Erhöhung des max. Darlehensbetrages von CHF 2 Mio. auf CHF 6 Mio. • Flexibilisierung der Darlehens- und Haftungsgrenze 	Modernisierung Beherbergungsbegriff (01.04.2015-31.12.2019) <ul style="list-style-type: none"> • 81 Darlehen • 69.1 Mio. Franken Darlehensvolumen • 360.7 Mio. Franken ausgelöste Investitionen
Verbesserung der Abstimmung SGH-NRP	Neue Finanzierungsgebiete (01.04.2015-31.12.2019) <ul style="list-style-type: none"> • 16 Darlehen • 21.9 Mio. Franken Darlehensvolumen • 121.0 Mio. Franken ausgelöste Investitionen
	Darlehen höher als 2 Mio. Franken (01.04.2015-31.12.2019) <ul style="list-style-type: none"> • 8 Darlehen • 27.9 Mio. Franken Darlehensvolumen • 165 Mio. Franken ausgelöste Investitionen
	Bis Ende 2019 hatte die SGH 94.5 Mio. Franken des Zusatzdarlehens von 100 Mio. Franken eingesetzt.
	Informationsdokument zu den Möglichkeiten der Beherbergungsförderung durch SGH und NRP.

Abbildung 2: Optimierung der Beherbergungsförderung im Überblick.

5.1 Konzept

Vor dem Hintergrund der in Kapitel 1 identifizierten Herausforderungen hat der Bundesrat 2013 die Massnahmen zur Optimierung der Beherbergungsförderung beschlossen. Mit den Massnahmen sollten insbesondere drei Ziele erreicht werden:

- Verbesserung der Wirkung der Beherbergungsförderung.
- Überbrückung der neg. Auswirkungen der Frankenstärke auf die Beherbergungswirtschaft.
- Überbrückung der neg. Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative auf die Beherbergungswirtschaft.

Das Konzept zur Optimierung der Beherbergungsförderung bestand im Wesentlichen aus drei Stossrichtungen: (1) der Modernisierung der Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung, (2) der Vergrößerung des finanziellen Spielraums der SGH, und (3) der Verbesserung der

Abstimmung zwischen SGH und NRP. Im Folgenden werden diese Stossrichtungen im Detail beschrieben.

5.1.1 Modernisierung der Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung

Die erste Stossrichtung war die Modernisierung der Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung. Die Vollzugsbestimmungen waren vor der Konzipierung des tourismuspolitischen Massnahmenpakets teilweise veraltet. Inhaltlich standen bei der Modernisierung zwei Massnahmen im Vordergrund: (1) die Modernisierung des Beherbergungsbegriffs und (2) die Bereinigung des Förderperimeters.

Modernisierung Beherbergungsbegriff

Im Rahmen der Revision der Verordnung über die Förderung der Beherbergungswirtschaft wurde der Beherbergungsbegriff modernisiert (strukturierter Beherbergungsbetrieb) sowie auf die Terminologie des Zweitwohnungsgesetzes abgestimmt. Die Tabelle in Anhang 12.6 zeigt die Gegenüberstellung der alten und neuen Verordnung über die Förderung der Beherbergungswirtschaft. Die Gegenüberstellung zeigt, dass der Beherbergungsbegriff ausgeweitet, flexibilisiert und auf die Terminologie des Zweitwohnungsgesetzes abgestimmt wurde.

Bereinigung Förderperimeter

Im Rahmen der Revision der Verordnung über die Förderung der Beherbergungswirtschaft wurde ebenfalls der Förderperimeter der SGH angepasst, wobei die Grundsätze des entsprechenden Bundesgesetzes (Art. 5) bestehen blieben. Der Förderperimeter wurde dem örtlichen Wirkungsbereich der NRP angelehnt, fokussiert aber weiterhin auf Gebiete, in welchen der Tourismus von wesentlicher Bedeutung ist und erheblichen saisonalen Schwankungen unterliegt. Vor allem Regionen im Jurabogen und zusätzliche ländliche Gebiete im Mittelland kamen dazu. Der Förderperimeter der SGH und der NRP stimmen nicht exakt überein, da einige Kantone Anpassungen vorgenommen haben (vgl. Abbildungen 20 und 21 im Anhang). Im Anhang der Verordnung werden die entsprechenden Fremdenverkehrsgebiete aufgeführt. Weiter wurde auch festgelegt, wie im Falle von Gemeindefusionen künftig vorgegangen wird.

Die Modernisierung der Vollzugsbestimmungen wurde unmittelbar nach dem Bundesratsentscheid in Angriff genommen und im Jahr 2015 abgeschlossen. Dabei wurden verschiedene Grundlagendokumente überarbeitet: Die revidierte Verordnung über die Förderung der Beherbergungswirtschaft und das revidierte Geschäftsreglement der SGH sind am 1. April 2015 in Kraft getreten. Die revidierten Statuten der SGH sind am 1. August 2015 im Kraft getreten. Zudem wurden Anpassungen zur Aufsicht und Governance vorgenommen und in der Vereinbarung über das politische Controlling, Reporting und Monitoring (CRM) zwischen dem SECO und der SGH für die Jahre 2016-2019 festgehalten.

5.1.2 Vergrösserung des finanziellen Spielraums der SGH

Die zweite Stossrichtung im Rahmen der Optimierung der Beherbergungsförderung war die Vergrösserung des finanziellen Spielraums der SGH. Zwei Massnahmen standen im Zentrum: (1) die Verlängerung des Zusatzdarlehens bis 2019 und (2) die Erhöhung des maximalen Darlehensbetrags.

Verlängerung Zusatzdarlehen bis Ende 2019

Im Jahr 2011 hat das Parlament für die SGH ein Zusatzdarlehen von CHF 100 Mio. Franken für die Periode 2012 bis 2015 gesprochen, um die Auswirkungen des damaligen starken Frankens abzufedern. Das Ziel bestand darin, der SGH genügend Spielraum zu geben, um bei allfälliger Kreditverknappung in die Bresche zu springen. Bis Ende 2015 hatte die SGH 31.1 Mio. Franken des Zusatzdarlehens eingesetzt. Aufgrund der Annahme der Zweitwohnungsinitiative hat das Parlament 2015 die Verlängerung des Zusatzdarlehens für die Jahre 2016-2019 beschlossen. Das Ziel bestand darin, die SGH in die Lage zu versetzen, die Beherbergungswirtschaft wirkungsvoll bei der Überwindung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative zu unterstützen. Mit der Verlängerung erhoffte man sich, einen Beitrag zur Schliessung der Finanzierungslücke zu leisten, die man aufgrund des ZWG vor allem bei Neu- und Umbauprojekten im gehobenen Hotellerie-Segment erwartete. Bis Ende 2019 hatte die SGH 94.5 Mio. Franken des Zusatzdarlehens eingesetzt.

Erhöhung des maximalen Darlehensbetrags

Während die Verlängerung des Zusatzdarlehens an die SGH eine befristete Massnahme war, wurden mit der Revision der Verordnung verschiedene Flexibilisierungen der Fördertätigkeit im Sinne von unbefristeten Massnahmen realisiert. Die wichtigste Flexibilisierung war die Erhöhung des maximalen Darlehensbetrags von ursprünglich 2 Mio. Franken. Die absolute und relative Höhe des maximalen Darlehensbetrages wurden auf 6 Mio. Franken bzw. 40 Prozent des Ertragswertes angehoben. Der Passus zur Begrenzung der Darlehenshöhe wurde aus dem Geschäftsreglement der SGH gelöscht und in die Verordnung aufgenommen.

Auch für die Vergrösserung des finanziellen Spielraums der SGH wurden verschiedene Grundlegendokumente überarbeitet und im Jahr 2015 abgeschlossen: Das Parlament hat die Verlängerung des Zusatzdarlehens von 100 Mio. Franken an die SGH im Rahmen der Botschaft zur Standortförderung im September 2015 gutgeheissen. Die Verwendungsrichtlinien des Zusatzdarlehens wurden im Dezember 2015 in der Subventionsvereinbarung zwischen dem WBF und der SGH festgehalten. Damit wurde die Laufzeit des Zusatzdarlehens, die ursprünglich auf vier Jahre beschränkt war (2012 bis 2015) auf acht Jahre verlängert (bis 2019).

5.1.3 Verbesserung der Abstimmung SGH-NRP

Die dritte Stossrichtung im Rahmen der Optimierung der Beherbergungsförderung war die Verbesserung der Abstimmung zwischen der SGH und der NRP. Die zentralen Leistungen der SGH sind die Betriebsfinanzierung und die Beratung der Hotellerie. Die finanzielle Unterstützung der NRP fokussiert in Ergänzung dazu auf öffentlich zugänglichen Infrastrukturangebote, Kooperationen und Dienstleistungen in der Beherbergungsbranche. Bei der Förderung der Beherbergungsbranche durch die SGH und die NRP gibt es einen Schnittstellenbereich. Ziel dieser Stossrichtung war es, dass die Tourismuswirtschaft beim Bewältigen der Herausforderungen durch die SGH und die NRP komplementär und synergetisch unterstützt werden kann und Überschneidungen nach Möglichkeit vermieden werden. Konzeptionell war bei der Verbesserung der Abstimmung zwischen SGH und NRP eine Zusammenarbeit des SECO mit der SGH sowie mit den Kantonen vorgesehen.

5.2 Vollzug

Beim Vollzug der Massnahmen zur Optimierung der Beherbergungsförderung können zwei Kategorien unterschieden werden. Zum einen der Vollzug der Finanzierungsanfragen durch die SGH, zum anderen der Vollzug bei der Überarbeitung der Grundlagendokumente, insbesondere die Verordnung über die Förderung der Beherbergungswirtschaft. Im Folgenden werden diese beiden Kategorien genauer betrachtet.

5.2.1 Vollzug Finanzierungsanfragen durch die SGH

Beim Vollzug der Finanzierungsanfragen durch die SGH gab es aufgrund der Optimierung der Beherbergungsförderung keine grundlegenden Veränderungen. Nach wie vor müssen die Geschstellenden nach einem Erstgespräch mit dem Finanzberater die erforderlichen Finanzierungsunterlagen einreichen. Bei der Beurteilung des Finanzierungsgesuchs stützt sich die SGH auf die üblichen Unterlagen: einen Businessplan, eine Finanzplanung für die nächsten 3-5 Jahre sowie Informationen zum Darlehensnehmer und zum Objekt. Voraussetzung für eine Finanzierung ist eine genügende Ertragslage und Marktfähigkeit, um die Tragbarkeit der Kapitaldienste, der Zinsen und Amortisation, aber auch des ordentlichen Unterhalts des Betriebs sicherzustellen. Das Finanzierungsgesuch wird unter anderem mit Blick auf den neuen Finanzierungsperimeter und die Darlehensobergrenze geprüft. Wenn die Finanzierungsunterlagen die geforderten Kriterien erfüllen, folgt ein Finanzierungsgespräch und anschliessend der Kreditentscheid. Bei ihrer Kreditgewährung hat die SGH das Prinzip der Subsidiarität gewahrt. Die Zusammenarbeit mit den Banken ist effizient gestaltet. Bei der Beurteilung der Gesuche werden in gewissen Fällen Ausnahmeregelungen berücksichtigt. In besonders peripheren Berggebieten unterstützt die SGH auch Kleinstbetriebe. Bei «systemrelevanten» Beherbergungsbetrieben gelten teilweise besondere Zinskonditionen.

5.2.2 Vollzug Optimierung Beherbergungsförderung

Beim Vollzug der Optimierung der Beherbergungsförderung bzw. bei der Überarbeitung der entsprechenden Grundlagendokumente – insbesondere der Verordnung über die Förderung der Beherbergungswirtschaft – wurde ein ganz normaler «Verwaltungsprozess» durchlaufen. Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) hat bewusst entschieden, keine Gesetzesanpassung vorzunehmen. Zuerst erarbeitete das SECO einen Entwurf der Verordnungsanpassung. Dann folgte eine Ämterkonsultation auf Bundesebene, wo sich insbesondere das Bundesamt für Justiz, das Eidgenössische Personalamt und die Eidgenössische Finanzverwaltung eingebracht hatten. Zum Schluss wurde eine öffentliche Vernehmlassung mit konkreten Fragen bei den Kantonen, Verbänden etc. durchgeführt. Die Verordnungsanpassung fand in der Vernehmlassung im Grundsatz eine breite Zustimmung. Hinsichtlich der Definition «Strukturierte Beherbergungsbetriebe» wurde vereinzelt gefordert, dass auch kleinere Beherbergungsbetriebe von der SGH unterstützt werden sollten bzw. dass die Mindestgrösse reduziert oder ganz gestrichen werden soll. Bezüglich Förderperimeter ging einigen Kantonen die Ausdehnung zu wenig weit; sie wollten den Förderperimeter auf die ganze Schweiz ausdehnen. Für andere Kantone war die Ausdehnung zu gross, weil befürchtet wurde, dass dadurch weniger Mittel für die Beherbergungswirtschaft im Alpenraum zur Verfügung stehen würden.

5.3 Wirkung

Die Wirkungen der Massnahmen zur Optimierung der Beherbergungsförderung widerspiegeln sich zum einen in der Entwicklung der Fördertätigkeit der SGH, zum anderen in den Massnahmen zur Abstimmung zwischen SGH und NRP. Im Folgenden werden diese beiden Bereiche genauer betrachtet. Der Beitrag der entsprechenden Massnahmen zu den übergeordneten Zielen (vgl. Wirkungsmodell) wird im Rahmen der Würdigung (vgl. Kapitel 5.4) diskutiert.

5.3.1 Entwicklung der Fördertätigkeit

Die Fördertätigkeit der SGH ist in den letzten Jahren gestiegen. In der Periode 2016 bis 2019 hat die SGH 166 Darlehen in der Höhe von 162.4 Mio. Franken bewilligt und 160 Auszahlungen in der Höhe von 106.2 Mio. Franken getätigt. Dadurch wurden 901.5 Mio. Franken Investitionen ausgelöst.

Die Entwicklung der ausbezahlten Darlehen im Zeitverlauf zeigen, dass ab 2015 die ausbezahlten Darlehen zuerst noch zurückgingen (vgl. Abbildung 8 im Anhang). Der Start der neuen Beherbergungsförderung war möglicherweise schwierig, weil die entsprechenden Projekte zuerst noch entwickelt werden mussten. Ab 2018 folgte dann ein starker Anstieg, parallel mit der sich erholenden Konjunktur.

Betrachtet man die Fördertätigkeit der SGH differenziert nach den verschiedenen Optimierungsmassnahmen zwischen dem 1. April 2015 (Inkrafttreten der neuen Verordnung) und dem 31. Dezember 2019 (Abschluss des tourismuspolitischen Massnahmenpakets), zeigt sich folgendes Muster (vgl. Abbildung 9 im Anhang):

- Dank der **Modernisierung des Beherbergungsbegriffs** konnten 81 Finanzierungen bewilligt werden. Das Darlehensvolumen belief sich auf 69.1 Mio. Franken und löste Investitionen über 360.7 Mio. Franken aus. Dies entspricht rund 36% vom gesamten, gesprochenen Darlehensvolumen bzw. rund 34% von den gesamten, ausgelösten Investitionen zwischen April 2015 und Dezember 2019.
- In den **neuen Finanzierungsgebieten** konnten 16 Finanzierungen bewilligt werden. Das entsprechende Darlehensvolumen belief sich auf 21.9 Mio. Franken und löste Investitionen über 121.0 Mio. Franken aus. Dies entspricht rund 11% vom gesamten, gesprochenen Darlehensvolumen bzw. rund 12% von den gesamten, ausgelösten Investitionen zwischen April 2015 und Dezember 2019.
- Bei 8 Finanzierungen konnten **höhere Beträge als 2 Mio. Franken** bewilligt werden. Das Darlehensvolumen belief sich auf 27.9 Mio. Franken und löste Investitionen über 165 Mio. Franken aus. Dies entspricht rund 15% vom gesamten, gesprochenen Darlehensvolumen bzw. rund 16% von den gesamten, ausgelösten Investitionen zwischen April 2015 und Dezember 2019.

Diese Zahlen zeigen: die Optimierungsmassnahmen wurden genutzt. Ein bedeutender Anteil des gesprochenen Darlehensvolumens in der Periode vom 1. April 2015 bis 31. Dezember 2019 entfällt auf Projekte, die direkt von der Modernisierung der Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung profitierten, sei es, dass sie in den neuen Finanzierungsgebieten liegen oder ein Darlehen über 2 Mio. Franken benötigten.

Bis 2019 hatte die SGH 94.5 Mio. Franken des Zusatzdarlehens von 100 Mio. Franken eingesetzt. Die zur Verfügung stehenden Mittel wurden vor allem dank der wirtschaftlichen Belebung in den Jahren 2018 und 2019 praktisch vollständig ausgeschöpft. In dieser Phase war der Euro-Schock mehrheitlich überwunden und die Zinssätze tief. Dieses Umfeld dürfte dazu beigetragen haben, dass die Beherbergungsbetriebe wieder vermehrt investiert und Darlehen nachgefragt haben.

Die Finanzierung der expansiven Fördertätigkeit wurde vorwiegend durch Bezug des Zusatzdarlehens des Bundes sichergestellt, aber auch durch vertragliche Amortisationen auf dem Darlehensbestand und durch die bestehende Liquidität.

5.3.2 Massnahmen zur Abstimmung SGH-NRP

Die Wirkung der Optimierung der Beherbergungsförderung zeigen sich auch in den Massnahmen zur Abstimmung zwischen der SGH und der NRP.

Um die Wirkung der Beherbergungsförderung des Bundes zu optimieren und die Transparenz bezüglich der Fördermöglichkeiten der SGH und der NRP zu erhöhen, hat das SECO unter Einbezug der SGH sowie ausgewählter kantonaler NRP-Fachstellen im Dezember 2015 ein 6-seitiges **Informationsdokument** erstellt. Das Informationsdokument zeigt auf, welche Arten von Beherbergungsförderung die SGH und die NRP anbieten und unter welchen Voraussetzungen die beiden Förderinstrumente kombiniert werden können.

Bei der kombinierten Beherbergungsförderung stehen Projekte im Vordergrund, bei welchen der Bereich Übernachtung/Gastronomie über die SGH und öffentlich zugänglich Infrastrukturen (z.B. Wellnessbereich) über die NRP unterstützt werden. In Ausnahmefällen werden Investitionen in den Bereich Übernachtung/Gastronomie von beiden – SGH und NRP – unterstützt (z.B. bei SAC-Hütten, Jugendherbergen, REKA-Feriedörfer).

Als Beispiel sei hier die Jugendherberge in Saas-Fee genannt. Die Burgergemeinde Saas-Fee hat das Freizeitzentrum Bielen zu einem Wellness- und Fitnesszentrum «Aqua Allalin» umgebaut. Auf dem Dach errichtete die Schweizerische Stiftung für Sozialtourismus die Jugendherberge «wellnessHostel4000». Die vorhandenen Infrastrukturen stehen sowohl den Gästen des Hostels als auch der Öffentlichkeit zur Verfügung.

Auf Projektebene fand die Abstimmung zwischen SGH und NRP vor allem über die kantonalen NRP-Fachstellen statt. Zur Sicherstellung der Transparenz in Bezug auf die Finanzierung des gemeinsam unterstützten Investitionsvorhabens informieren sich die SGH und die kantonalen NRP-Fachstellen gegenseitig über die gewährten Darlehen und die Darlehenskonditionen. Für die kombiniert unterstützten Projekte erfassen die Kantone die Beteiligung der SGH im CHMOS, der Projektdatenbank der NRP und Controlling-Schnittstelle zwischen Kanton und Bund.

Auf Ebene Bund war die Abstimmung zwischen SGH und NRP vor allem strategischer Natur. Gemäss Interviews arbeiteten bei tourismuspolitischen Themen die SGH und die Abteilungen Tourismuspolitik und NRP des SECO auf formeller und informeller Ebene enger zusammen. Die SGH nimmt seit 2014 am Jahresgespräch des SECO mit den kantonalen Tourismusverantwortlichen teil.

5.4 Würdigung

Basierend auf der Analyse des Vollzugs und der Wirkung der Massnahmen zur Optimierung der Beherbergungsförderung wird im folgenden Kapitel eine Würdigung des Auftragnehmers vorgenommen. Die Würdigung orientiert sich an den Evaluationsfragestellungen (vgl. Kapitel 3) und beurteilt zuerst die Effizienz des Vollzugs und anschliessend die Effektivität und Nachhaltigkeit der Wirkung.

5.4.1 Effizienz des Vollzugs

Die Effizienz der SGH hat sich in den letzten Jahren verbessert. Die Zahlen in den Geschäftsberichten der SGH zeigen, dass die Darlehen kontinuierlich gestiegen und gleichzeitig die Vollzeitäquivalente gesunken sind. Die SGH hat also ihre internen Arbeitsabläufe weiter gestrafft. Ansonsten gab es beim Vollzug der Finanzierungsanfragen durch die SGH keine nennenswerten Veränderungen. Im Folgenden fokussieren wir darum auf den Vollzug bei der Überarbeitung der Grundlagedokumente zur Optimierung der Beherbergungsförderung.

Verfahren und Prozesse

In Bezug auf die Verfahren und Prozesse kann festgehalten werden, dass sich die gewählten Mechanismen zur Überarbeitung der Grundlagen bewährt haben. Es wurde ein pragmatisches und für den damaligen Zeitpunkt zielführendes Vorgehen gewählt.

- Zum einen wollte man mit dem tourismuspolitischen Massnahmenpaket schnell Wirkung erzielen, um die Beherbergungswirtschaft in der aktuellen Transformationsphase zu unterstützen. Dank dem bestehenden Instrument der SGH konnten die Massnahmen mit verhältnismässigem Aufwand umgesetzt werden: Abgesehen vom Grundsatzentscheid des Parlaments war z.B. für die Verlängerung des Zusatzdarlehens lediglich eine Anpassung der bestehenden Vereinbarung zwischen WBF und der SGH sowie zwischen der EFV und der SGH notwendig.
- Zum anderen musste die Fördertätigkeit der SGH ohnehin flexibilisiert und optimiert werden, um die Voraussetzungen für eine marktgerechte und effiziente Förderung der Beherbergungswirtschaft zu schaffen. Insofern wurde zum richtigen Zeitpunkt eine gute Gelegenheit für eine Flexibilisierung der SGH genutzt.

Aus Sicht des Evaluationsteams wird man mittel- bis langfristig nicht darum herumkommen, die strategische Ausrichtung der SGH zu überarbeiten (was eine Gesetzesanpassung unausweichlich machen dürfte), da in der Beherbergungsbranche aufgrund des Strukturwandels neben dem regelmässigen Unterhalt der Infrastruktur vermehrt auch Investitionen in neue Betriebskonzepte – auch im Rahmen überbetrieblicher Kooperationen – gefragt sind. In der jetzigen Verordnung wurde ein grosser Teil des Handlungsspielraums ausgeschöpft.

Organisation und Aufgabenteilung

Die zentrale Herausforderung im Vollzug bestand darin, die Strukturen und Prozesse so aufzubauen, dass schnell Wirkung zugunsten der Beherbergungswirtschaft erzeugt werden konnte. Da man bei der Organisation und Aufgabenteilung auf bestehende Gefässe und erprobte Zusammenarbeitsstrukturen zurückgriff, konnte diese Herausforderung gut gemeistert werden:

- Die Zusammenarbeit zwischen SECO und SGH war gemäss Aussagen der Interviewpartner sachlich und zielführend. Auch die freiwillig durchgeführte Vernehmlassung bei den Kantonen und Verbänden war wichtig, um eine breite Abstützung der Verordnungsrevision zu gewährleisten.
- Die Abstimmung zwischen SGH und NRP wurde intensiviert. Das SECO – namentlich das Ressort Regional- und Raumordnungspolitik (DSRE) – würde einen intensiveren Austausch mit der SGH sehr begrüßen. Anzustreben wäre ein regelmässiger Informationsaustausch zur Koordination von Projekten an der Schnittstelle SGH-NRP, wie ihn die NRP auch mit anderen Förderinstrumenten des Bundes pflegt. Auf diese Weise würde das SECO frühzeitig Einblick in (potenzielle) Förderprojekte erhalten und damit mehr Wissen generieren, um Überschneidungen identifizieren und die Förderpolitik besser justieren zu können. Mit Blick auf die zukünftige Neupositionierung der SGH ist zu überlegen, wie das Zusammenspiel zwischen SGH und NRP grundsätzlich organisiert werden soll. Dabei ist auch die Rolle der kantonalen NRP-Stellen zu berücksichtigen. Die Abstimmung zwischen SGH und NRP ist eine laufende Arbeit. Das entwickelte Informationsdokument und dessen Implikationen sollte darum als Arbeitsdokument verstanden und kontinuierlich weiterentwickelt werden.

5.4.2 Effektivität und Nachhaltigkeit der Wirkung

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die Massnahmen zur Optimierung der Beherbergungsförderung Wirkung erzeugt haben. Im Folgenden begründen wir diese Schlussfolgerung und orientieren uns dabei an den Evaluationsfragestellungen von Kapitel 3.

Impulse

Die Massnahmen zur Optimierung der Beherbergungsförderung konnten während der Unsicherheitsphase infolge des schwierigen wirtschaftlichen Umfelds und der Annahme der Zweitwohnungsinitiative wichtige Impulse für die Beherbergungswirtschaft setzen:

- Mit dem neuen Begriff der «strukturierten Beherbergungsbetriebe» wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass sich die Grenzen zwischen den verschiedenen Beherbergungsformen immer stärker vermischen und vermehrt hybride Beherbergungsformen an der Schnittstelle zwischen der klassischen Hotellerie und Ferienwohnungen entstehen. Die Fördertätigkeit der SGH wurde flexibilisiert, erweitert und präzisiert.
- Gleichzeitig konnten mit dieser konzeptionellen Anpassung wichtige Grundlagendokumente sinnvoll miteinander abgestimmt werden. Einerseits wurden wichtige Bestimmungen des Geschäftsreglements und der Statuten der SGH in die Verordnung aufgenommen. Andererseits wurden Kompetenzen über Erlasse und Änderungen im Geschäftsreglement, Statuten und Verordnung einheitlich geregelt und Ausnahmeregelungen präzisiert.
- Auch die Ausdehnung des Förderperimeters hat Schub ausgelöst. Dies zeigen die Entwicklungen der Darlehen in den neuen Fördergebieten, auch wenn der Schwerpunkt weiterhin im Alpenraum liegt. Die Ausdehnung des Perimeters ermöglichte der SGH eine räumliche und thematische Diversifizierung (z.B. Business-Tourismus im Mittelland). In einem für die SGH schwierigeren wirtschaftlichen Umfeld dürfte jedoch der Förderauftrag wieder mit steigenden Kreditrisiken verbunden sein und der Zielkonflikt zwischen Förderauftrag und Eigenwirtschaftlichkeit der SGH dürfte wieder zunehmen.

- Dank der Verlängerung des Zusatzdarlehens konnte die expansive Förderung der SGH finanziert werden, ohne dass die SGH grössere Risiken eingehen oder Abstriche in der Qualität der Projekte in Kauf nehmen musste. Die Verlängerung des Zusatzdarlehens hat zudem den positiven Nebeneffekt, dass die SGH ihre Liquidität verbessern konnte und der Bund keine weiteren Mittel zur Verfügung stellen muss.
- Auch die Erhöhung des maximalen Darlehensbetrags von 2 Mio. Franken auf 6 Mio. Franken hat wichtige Impulse gesetzt und neue Konzepte im Hochpreissegment ermöglicht. Als «Subsidiärfinanzierer» ist die SGH oftmals der fehlende Puzzlestein zwischen Eigenkapital und klassischer Bankfinanzierung. Für letztere fungiert die SGH häufig auch als eine Art Gütesiegel, denn ein erhebliches Investitionsvolumen wird von der SGH begutachtet und anschliessend von den Banken alleine finanziert.

Ausschöpfung

Auch die Ausschöpfung der Mittel ist positiv zu werten. Bis Ende 2019 hatte die SGH 94.5 Mio. Franken des Zusatzdarlehens von den total 100 Mio. Franken ausgeschöpft. Die fast hundertprozentige Ausschöpfung unterstreicht den Bedarf an zinsgünstigen Darlehen in der Beherbergungsfinanzierung. Dass die expansive Förderung nicht sofort nach Einführung des Massnahmenpakets eingesetzt hat, dürfte neben der konjunkturellen Lage auch auf den Zeitbedarf zurückzuführen sein, der für die Planung von grösseren, baulichen Massnahmen notwendig ist (z.B. Baugenehmigungen).

Zielerreichung

Insgesamt zeigt sich, dass die Massnahmen zur Optimierung der Beherbergungsförderung einen wesentlichen Beitrag zur Zielerreichung des tourismuspolitischen Massnahmenpakets beigetragen haben:

- **Begleitung bzw. Abfederung des beschleunigten Strukturwandels im Tourismus:** Die Modernisierung des Beherbergungsbegriffs und die Erhöhung des maximalen Darlehensbetrags haben einen wichtigen Beitrag zur Begleitung des Strukturwandels in der Tourismuswirtschaft geleistet. Dank den Massnahmen konnten Beherbergungsbetriebe bei Bedarf auch grössere Investitionen in die Anpassung der Infrastruktur an die neuen Gästebedürfnisse tätigen. Relativierend ist anzumerken, dass der grösste Teil der Fördermittel der SGH in die Finanzierung von «Hardware» fliesst, und nicht in die Entwicklung der «Software», sprich die Entwicklung neuer, zukunftsorientierter Geschäftsmodelle. Hier besteht noch Verbesserungspotenzial.
- **Abschwächung der negativen Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative auf die Beherbergungswirtschaft:** Ob die Massnahmen zur Beherbergungsförderung auch zur Überbrückung der negativen Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative beigetragen haben, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch schwierig abzuschätzen, insbesondere ob der beobachtbare Anstieg der Fördertätigkeit der SGH auf die Konjunktur oder auf das ZWG zurückzuführen ist. Die Ergebnisse der ZWG-Wirkungsanalyse zeigen, dass das ZWG das bisher etablierte Finanzierungsmodell, mit welchem über die Erstellung und den Verkauf von Zweitwohnungen Hotelerneuerungen und/oder -erweiterungen quersubventioniert wurden, spürbar einschränkt. Vor diesem Hintergrund war es sinnvoll, der SGH mehr Flexibilität zu gewähren, damit sie situativer auf die Situation reagieren konnte.

Ökonomische Langfristigkeit

Das Zusatzdarlehen hat dazu beigetragen, die langfristige Förderfähigkeit der SGH zu sichern, so dass die Fördertätigkeit ab dem Jahr 2019 auch ohne zusätzliche Erhöhung des Bundesdarlehens auf einem angemessenen Niveau fortgesetzt werden kann. Die räumliche und thematische Diversifizierung durch Ausdehnung des Perimeters und die höhere Liquidität der SGH wirken eher risikominimierend. Wären die Mittel des Zusatzdarlehens nicht verfügbar gewesen, wäre die Liquidität der SGH unter Druck gekommen.

Dennoch bleibt die Eigenwirtschaftlichkeit der SGH eine Herausforderung. Einerseits muss die SGH günstige Zinskonditionen gewährleisten, andererseits muss sie sich aus dem resultierenden Zinsertrag selber finanzieren. Zudem stellt sich die Frage, welchen Mehrwert die SGH im Zuge der Digitalisierung für die Beherbergungsbetriebe tatsächlich noch bieten kann. Wie soll sich die SGH in Zukunft strategisch ausrichten? Bei der aktuellen Anpassung der Verordnung wurde viel Flexibilität für die SGH rausgeholt. Der Handlungsspielraum ist nahezu ausgeschöpft.

Eine weitergehende Anpassung bräuchte eine Änderung im Bundesgesetz. Aktuell sind beim SECO Studien am Laufen, welche u.a. die Möglichkeiten von alternativen Finanzierungsmodellen in der Beherbergungswirtschaft ausloten. Basierend auf diesen Studien wird aufzuzeigen sein, wie eine zukunftsfähige Neupositionierung der SGH aussehen könnte und welche Gesetzesanpassungen dazu notwendig sind. Könnte die SGH als «One-Stop-Shop» oder «Single-point-of-contact» im Sinne einer Kompetenz-, Beratungs- und Finanzierungsplattform für die Förderung der Schweizer Beherbergungswirtschaft fungieren? Kann die SGH – neben der Finanzierung von baulichen Massnahmen – vermehrt auch Investitionen in Digitalisierung, neue Geschäftsmodelle und betriebliche Massnahmen unterstützen?

Landschaftliche und ökologische Verträglichkeit

Auf operativer Ebene geht die SGH davon aus, dass die gesetzlichen Vorgaben bei der Erteilung der Baubewilligungen geprüft werden. Im Geschäftsbericht 2019 (Seite 27f) schreibt die SGH, dass sie diesbezüglich keine autonome Politik führe, da es im Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit bereits zahlreiche Fördermittel und Rahmenbedingungen gäbe. Weiter schreibt die SGH, dass sie mit ihrem spezifischen Wissen und in Ergänzung zu den bestehenden Instrumenten ihre Rolle bei der Umsetzung von nachhaltigen Projekten wahrnehme. Zusätzlich hat die SGH besonders förderwürdige Bereiche definiert. Dazu gehören Projekte mit hoher ökologischer Nachhaltigkeit. Hierbei geht es um die Umsetzung von Standards, welche über die Mindestanforderungen hinausgehen, beispielsweise Minergie P oder Standards anderer anerkannter Labels. Für solche Projekte gewährleistet die SGH besonders günstige Zinskonditionen.

Auf strategischer Ebene standen bei der Anpassung der Verordnung über die Förderung der Beherbergungswirtschaft wirtschaftliche Überlegungen im Zentrum. Es ist davon auszugehen, dass bei künftigen strategischen Anpassungen die soziale und ökologische Dimension der Nachhaltigkeit an Gewicht gewinnen wird.

Einfluss auf bestehende Förderinstrumente

Die Massnahmen zur Optimierung der Beherbergungsförderung beeinflussten bestehende Förderinstrumente auf verschiedenen Ebenen. Auf Ebene Bund fand eine bessere Abstimmung der Begrifflichkeiten in verschiedenen Grundlagendokumenten statt (Verordnung über die Förderung der Beherbergungswirtschaft; Geschäftsreglement SGH; Statuten SGH; ZWG).

Auf kantonaler Ebene existieren diverse Synergien mit weiteren Finanzierungsinstrumenten, auch ausserhalb der NRP. Einzelne Kantone gewähren in spezifischen Fällen zum Beispiel à fonds

perdu Beiträge für Beherbergungsbetriebe, was im Zusammenhang mit einer SGH-Finanzierung deren Eigenmittel erhöht und dadurch die Tragbarkeit verbessert.

Auf Projektebene kommt die SHG häufig als Beraterin auf Mandatsbasis mit spezifischen Finanzierungs- und Branchenkompetenzen ins Spiel. Dies fördert die Zusammenarbeit und das Vertrauen zwischen den Akteuren in den Projekten (z.B. Impulsprogramm Tessin, Zusammenarbeit mit San Gottardo, Heidiland, Glarus, Puschlav).

6 Impulsprogramm

Der zweite Teil des tourismuspolitischen Massnahmenpakets bestand im Impulsprogramm 2016-2019. Auch das Impulsprogramm zielte darauf ab, die in Kapitel 1 beschriebenen Herausforderungen zu begleiten und zu unterstützen. Insgesamt standen für das Impulsprogramm 198 Mio. Franken zur Verfügung: Die Mittel für Innotour wurden um 10 Mio. Franken aufgestockt; über die NRP wurden zusätzlich 150 Mio. Franken Darlehen und 38 Mio. Franken à fonds perdu Beiträge zur Verfügung gestellt. Die notwendigen Mittel für das Impulsprogramm hat das Parlament am 24. September 2015 im Rahmen der Botschaft über die Standortförderung 2016-2019 gutgeheissen. In der Botschaft standen vier thematische Stossrichtungen im Fokus. Abbildung 3 zeigt den Auszug zu den entsprechenden Stossrichtungen.

Stossrichtung I: Modernisierung der Beherbergungswirtschaft: Für die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus ist es von zentraler Bedeutung, dass die Substanz der Beherbergungswirtschaft erhalten und verbessert wird. Aufgrund der mit der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative verbundenen Folgen besteht jedoch die Gefahr, dass die Beherbergungswirtschaft an Substanz und damit an Qualität verliert. Vor diesem Hintergrund ist es zentral, dass die Beherbergungswirtschaft modernisiert wird. Dabei sind in Zukunft verstärkt Beherbergungsprojekte anzustreben, die Synergien mit vor Ort bestehenden Tourismusinfrastrukturen (z. B. Wellnessbäder oder Kongress-, Sport- und Freizeitinfrastrukturen) nutzen. Mit solchen Projekten können die Kosten gesenkt und die Auslastung der bestehenden Infrastrukturen erhöht werden. Bei der Modernisierung der Beherbergungswirtschaft kommt der totalrevidierten Verordnung über die Beherbergungsförderung... eine prioritäre Rolle zu. Daneben wird auch im Impulsprogramm ein Fokus auf die Beherbergungswirtschaft gelegt, indem die Förderung der Beherbergungswirtschaft durch die NRP und durch Innotour intensiviert wird. So sollen in Zukunft verstärkt innovative Geschäftsmodelle oder Kooperationsvorhaben unterstützt werden. Zudem wird die NRP stärker als bis anhin öffentlich zugängliche Hotelinfrastrukturen unterstützen.

Stossrichtung II: Verstärkung Qualitäts- und Produktentwicklung: Der Schweizer Tourismus leidet unter Preis- und Kostennachteilen, die sich mit dem starken Franken deutlich akzentuiert haben. Diese sind primär darauf zurückzuführen, dass der Schweizer Tourismus höhere Vorleistungs- und Arbeitskosten hat als die ausländische Konkurrenz (...). Hohe Preise können am Markt nur dann durchgesetzt werden, wenn die Qualität der touristischen Produkte entsprechend hoch oder das angebotene Produkt möglichst einzigartig ist. Damit benötigt der Schweizer Tourismus kontinuierlich Innovationen und einen klaren Qualitätsfokus. Gleichzeitig beeinflusst die Zweitwohnungsinitiative die Finanzierungs-kreisläufe in den Destinationen und die Finanzierungsmodelle im Schweizer Tourismus insgesamt (...). Aufgrund der Zweitwohnungsinitiative dürfte sich auch die Finanzierung von auf Destinationsebene prioritären Infrastrukturen erschweren (...). Vor diesem Hintergrund soll das Impulsprogramm verstärkt Anreize zur Produkt- und Qualitätsentwicklung setzen. Durch Innotour sollen nationale Vorhaben und regionale Modellvorhaben gefördert werden, wobei thematische Schwerpunkte gesetzt werden. So sollen beispielsweise Vorhaben unterstützt werden, welche den für das Tourismusland Schweiz bedeutenden Schneesport nachhaltig fördern. Ein anderer Schwerpunkt wird die Förderung von Projekten im Bereich Touring- oder Pärke-Tourismus darstellen. Mit den durch Innotour geförderten Projekten können für den Schweizer Tourismus wichtige Erfahrungen und Best Practices gesammelt werden, welche den Destinationen und Regionen zur Verfügung gestellt werden. Diese Wissensdiffusion soll dazu führen, dass in den Regionen Anschluss- oder Nachahmerprojekte initiiert werden, welche verstärkt von der NRP gefördert werden können. Bei den geförderten Projekten gilt es auch, die Nachfragebedürfnisse stärker als bis anhin bei der Produktentwicklung zu berücksichtigen.

Stossrichtung III: Optimierung Strukturen und Verstärkung Kooperationen: Anzustreben ist weiter eine fortlaufende Optimierung der Destinationsstrukturen im Schweizer Tourismus. ...die Destinationen [sind] in der Tendenz... noch zu kleinstrukturiert. Damit werden Marketingbudgets verzettelt. Diese kleinräumige Struktur kann weiter dazu führen, dass in einer Destination Elemente in der vom Gast gesuchten touristischen Dienstleistungskette fehlen, was die Attraktivität der Destination schmälert. Auch auf Betriebsebene dominieren im Schweizer Tourismus kleingewerbliche Strukturen mit negativen Effekten auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit. Vor diesem Hintergrund sind handlungs- und marktfähige Beherbergungsstrukturen anzustreben, welche eine bessere Auslastung der Kapazitäten erlauben. Allerdings wird die Anpassung der Beherbergungsstrukturen durch die Zweitwohnungsinitiative erschwert, was die Möglichkeit zur Senkung der Kosten einschränkt. Als sinnvolle Alternative bieten sich Kooperationen zwischen einzelnen Betrieben an (...). Mittels Innotour- und NRP-Unterstützung sollen Anreize für die Destinationsentwicklung und Kooperationen auf Betriebsebene geschaffen werden.

Stossrichtung IV: Verstärkung Wissensaufbau und -diffusion: Bezüglich der genauen Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Tourismuswirtschaft bestehen nach wie vor offene Fragen. So ist unklar, wie die Finanzierungs-kreisläufe in den Destinationen aussehen werden, wenn das bisherige Finanzierungsmodell via Zweitwohnungen eingeschränkt wird. Unklar sind weiter die Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von auf Destinationsebene prioritären Infrastrukturen. Diese Wissenslücken sollen geschlossen werden, damit geeignete Massnahmen respektive neue Geschäfts- und Finanzierungsmodelle gefunden oder bestehende optimiert werden können. Dieses Wissen soll den Kantonen und der Tourismusbranche zur Verfügung gestellt werden, damit diese bei Bedarf erfolgver-sprechende Initiativen initiieren respektive entsprechende Massnahmen ergreifen können.

Abbildung 3: Auszug aus der Botschaft zur Standortförderung 2016-2019.

Umgesetzt wurde das Impulsprogramm über die bestehenden Instrumente NRP und Innotour. In den nachfolgenden Kapiteln werden die Konzeption, der Vollzug und die Wirkung der NRP- und Innotour-Massnahmen separat analysiert und beurteilt.

7 NRP-Impuls-Massnahmen 2016-2019

Der erste Teil des Impulsprogramms 2016-2019 bestand aus den NRP-Impuls-Massnahmen 2016-2019. Im folgenden Kapitel wird zuerst das Konzept mit den entsprechenden Massnahmen beschrieben. Anschliessend werden der Vollzug und die Wirkung analysiert und aus Sicht des Auftragnehmers gewürdigt. Abbildung 4 zeigt die wichtigsten Aspekte der NRP-Impuls-Massnahmen im Überblick.

Konzept / Input	Wirkung
Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln ergänzend zur ordentlichen NRP <ul style="list-style-type: none"> • 38 Mio. Franken à fonds perdu-Beiträge • 150 Mio. Franken Darlehen Für Projekte zu folgenden Stossrichtungen: <ul style="list-style-type: none"> • Stossrichtung I: Modernisierung der Beherbergungswirtschaft • Stossrichtung II: Verstärkung Qualitäts- und Produktentwicklung • Stossrichtung III: Optimierung Strukturen und Verstärkung Kooperationen 	Fördertätigkeit: à fonds perdu-Beiträge <ul style="list-style-type: none"> • Beantragte Mittel der Kantone: 21 Mio. Franken • An Projekte zugesicherte Bundesmittel: 9.9 Mio. Franken • Anzahl Projekte: 66 • Gesamthaft in Projekte investierte NRP-Mittel (Bund und Kantone): 19.8 Mio. Franken • Gesamtkosten der unterstützten Projekte: 50.7 Mio. Franken Fördertätigkeit: Darlehen <ul style="list-style-type: none"> • Beantragte Mittel der Kantone: 95 Mio. Franken • An Projekte zugesicherte Bundesmittel: 56.7 Mio. Franken • Anzahl Projekte: 36 • Gesamthaft in Projekte investierte NRP-Mittel (Bund und Kantone): 113.4 Mio. Franken • Gesamtinvestitionsvolumen der unterstützten Projekte: 324.8 Mio. Franken

Abbildung 4: NRP-Impuls-Massnahmen 2016-2019 im Überblick.

7.1 Konzept

Der konzeptionelle Grundgedanke der NRP-Impuls-Massnahmen 2016-2019 bestand darin, die NRP als bestehendes, etabliertes Instrument mit zusätzlichen Finanzmitteln auszustatten und sie für Projekte zu den oben beschriebenen Stossrichtungen I bis III zur Verfügung zu stellen.

Die NRP verfolgt grundsätzlich das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit des Berggebiets, der weiteren ländlichen Räume und der Grenzregionen zu stärken, um damit einen Beitrag zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in diesen Räumen zu leisten. Dies geschieht auf dem Wege der Förderung des Unternehmertums, der Innovationsfähigkeit und der Wertschöpfung.

Die NRP umfasst drei Ausrichtungen:

- **Ausrichtung 1:** Ausrichtung 1 beinhaltet die direkte Förderung von Initiativen, Projekten und Programmen sowie Infrastrukturvorhaben in den Zielgebieten (Hauptausrichtung).
- **Ausrichtung 2:** Die Ausrichtung 2 strebt als flankierende Massnahme die Stärkung der Kooperation sowie die Nutzung von Synergien zwischen der Regionalpolitik und den anderen raumrelevanten Politiken des Bundes an.

- **Ausrichtung 3:** Ausrichtung 3 hat ebenfalls begleitenden Charakter und bezweckt mit ihrem Kernelement, der Netzwerkstelle regionsuisse, ein integrales Wissensmanagement und die Qualifizierung der kantonalen und regionalen Akteure.

Die NRP verfolgt drei Förderschwerpunkte: Das «Wertschöpfungssystem Industrie», das «Wertschöpfungssystem Tourismus» und «weitere Wertschöpfungssysteme». Im «Wertschöpfungssystem Tourismus» werden strategisch positionierte Leistungsträger und Destinationen mit marktgerechtem Profil gefördert, welche innovative und wertschöpfungsorientierte Angebote schaffen und diese systematisch auf die Bedürfnisse der Kunden ausrichten. Ziel ist es, die einzelnen Destinationen wettbewerbsfähiger und das Tourismusland Schweiz insgesamt gegenüber dem internationalen Umfeld konkurrenzfähiger zu machen.

Vor dem Hintergrund der in Kapitel 1 identifizierten Herausforderungen hat der Bund beschlossen, der NRP zusätzlich 38 Mio. Franken à fonds perdu Beiträge (vor dem Sparprogramm waren 50 Mio. Franken vorgesehen) und 150 Mio. Franken Darlehen aus dem Impulsprogramm zur Verfügung zu stellen; dies zusätzlich zu den ordentlichen NRP-Mitteln für die Programmperiode 2016-2019 (118 Mio. Franken à fonds perdu bzw. 250 Mio. Franken Darlehen).

Im Rahmen der Botschaft über die Standortförderung 2016-2019 wurden im Zusammenhang mit dem Impulsprogramm für die NRP keine expliziten Ziele formuliert. Es wurde aber aufgezeigt, dass mit den für den NRP-Förderschwerpunkt Tourismus insgesamt zur Verfügung stehenden NRP-Mitteln Projekte aus drei der vier Stossrichtungen des Impulsprogramms unterstützt werden sollen. In der Botschaft (S. 2450f) wird dies folgendermassen formuliert:

- **Stossrichtung I – Modernisierung der Beherbergungsförderung:** Mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative und einem starken Franken kommen der Tourismus insgesamt und insbesondere die Hotellerie weiter unter Druck. Mit einer intensivierten Förderung von Infrastrukturprojekten der Beherbergungswirtschaft mittels Darlehen soll hier reagiert werden. In den Geltungsbereich der NRP fallen öffentlich zugängliche Seminar-, Wellness- und Sportinfrastrukturen von Beherbergungsbetrieben, nicht aber die Bereiche Gastronomie und Beherbergung. Daneben können auch Kooperationsprojekte mehrerer Hotelbetriebe, beispielsweise ein koordinierter Marktauftritt, innovative Produkte oder gemeinsam genutzte Einrichtungen gefördert werden.
- **Stossrichtung II – Verstärkung Qualitäts- und Produktentwicklung:** Um den Herausforderungen in Bezug auf Preis- und Kostennachteile des Schweizer Tourismus zu begegnen, werden die Anstrengungen zum Strukturwandel auf regionaler und überregionaler Ebene durch die NRP, auf nationaler Ebene durch Innotour weiter gefördert. Der Fokus liegt dabei auf verstärkter Qualitäts- und Produktentwicklung. Unterstützt wird die Entwicklung marktfähiger Tourismusprodukte und Dienstleistungen wie Erlebnis-Packages, Touring-Angebote oder Markenentwicklungsprozesse. Förderfähig sind aber auch Produktinnovationen im Zusammenhang mit touristischen Entwicklungsinfrastrukturen (Thermalbäder, Skigebietszusammenschlüsse, Indooranlagen etc.). Die Auswahl von förderbaren Entwicklungsinfrastrukturen im Tourismus soll noch verstärkt aufgrund strategischer Überlegungen auf Destinationsebene erfolgen. Die einzelnen Vorhaben müssen innovativ, wertschöpfungsorientiert und mit den Vorgaben für eine nachhaltige Raumentwicklung abgestimmt sein. Dazu gehört unter anderem, dass der Natur- und Landschaftsverträglichkeit ein entsprechendes Gewicht beigemessen wird. Im Bereich der Bergbahnen ist eine auf Projekte mit Rückgratfunktion auf Destinationsebene ausgerichtete Selektion be-

sonders relevant. Als strategische Grundlage zur Bestimmung der förderwürdigen Bergbahnprojekte dient ein aktuelles kantonales Seilbahnkonzept. Mit dem Impulsprogramm werden in erster Linie auf Destinationsebene prioritäre Vorhaben gefördert.

- **Stossrichtung III – Optimierung Strukturen und Verstärkung Kooperationen:** 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.

Zur Umsetzung der Vorgaben hat das SECO die Zielsetzung für die NRP-Impuls-Massnahmen letztlich wie folgt formuliert:

Mit dem Ziel, in den kommenden 4 Jahren gewisse Impulse zu setzen, stehen folgende Themen im Fokus:

- Förderung der Beherbergungswirtschaft.
- Förderung von auf Destinationsebene prioritären touristischen Infrastrukturen.

Absicht war es, impulsgebende Projekte zu fördern, welche zusätzlich zur ordentlichen NRP unterstützt werden können und den Tourismus bei der Bewältigung der speziellen Herausforderungen unterstützen.

Im Sinne einer Prioritätenordnung wurden folgende über die NRP-Impuls-Massnahmen förderbaren Leistungen und Produkte näher definiert:

Förderung mit Darlehen:

- Öffentlich zugängliche, konzeptkonforme Infrastrukturen von Hotels, Feriendörfern, etc., die mehrheitlich von Gästen ausserhalb des Hotels genutzt werden (Wellness, Seminarräume, Sportanlagen).
- Beherbergungsbetriebe von national tätigen, nicht renditeorientierten Trägerschaften (z.B. SAC-Hütten, REKA-Feriendörfer, Jugendherbergen, Naturfreundehäuser).
- Auf Destinationsebene prioritäre Infrastrukturen wie Sportanlagen von überregionaler Bedeutung (z.B. Verbindungsbahnen, Kongressinfrastrukturen).

Förderung mit à fonds perdu-Beiträgen:

- Kooperations- und Strukturentwicklungsprojekte auf Destinationsebene, an denen die Beherbergungswirtschaft beteiligt ist.
- Vorarbeiten zu strategischen Hotelentwicklungsprojekten auf Destinationsebene (z.B. Marktabklärungen, Beratungen, Arealentwicklungen).
- A2-Projekte zugunsten der Beherbergungswirtschaft (Abstimmung mit Sektoralpolitiken).

Die NRP ist als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen ausgestaltet und verlangt für alle Programme generell eine zur Bundeshilfe äquivalente Mitfinanzierung durch die Kantone. Die Kantone waren frei, sich am NRP-Impulsprogramm zu beteiligen.

7.2 Vollzug

Der Vollzug der NRP-Impuls-Massnahmen fand im Rahmen der bestehenden NRP-Verfahren statt. Die Abstimmung unter den Akteuren sowie die Aufgabenteilung erfolgten entlang der bereits seit Jahren in der NRP etablierten Ablaufprozesse. Die interessierten Kantone stellten einen Antrag in Form eines NRP-Umsetzungsprogrammes für die Vierjahresperiode 2016-2019. Dieses beinhaltete die ordentlichen NRP-Anträge sowie diejenigen für die Impuls-Massnahmen. Letztere erforderten eine besondere Begründung mit Darlegung der besonderen Ziele und Ausrichtung. Die zusätzliche Impulswirkung musste gesondert ausgewiesen werden, insbesondere die Bezüge zu den Stossrichtungen des Impulsprogramms.

Die Anträge für die NRP-Bundesmittel erfolgten im Rahmen der Umsetzungsprogramme. Die anschliessende Prüfung der Programme wurde SECO-intern durch das Ressort Regional- und Raumordnungspolitik (DSRE) gemeinsam mit dem Ressort Tourismuspolitik (DSTO) durchgeführt. Dabei ging es um die Prüfung folgender Aspekte: Hat der Kanton die spezielle Betroffenheit seiner Tourismuswirtschaft plausibel begründet? Sind die angestrebten Impulsprogramm-Ziele geeignet, um den spezifischen Herausforderungen zu begegnen? Weisen die Ziele und Förderaktivitäten ein klares Profil auf? Stimmt die Fokussierung des Kantons mit den SECO-Vorgaben überein? Werden die Impulsprogramm-Mittel effektiv zusätzlich beantragt zur Generierung einer zusätzlichen Impulswirkung?

Im Austausch mit den antragstellenden Kantonen fanden als nächster Schritt Verhandlungen über das NRP-Umsetzungsprogramm einschliesslich die NRP-Impuls-Massnahmen statt, welche letztlich in Programmvereinbarungen mündeten. Für die Impuls-Massnahmen führte das SECO ein separates Konto. So konnten im Rahmen des Controllings Aussagen zur ordentlichen NRP und zu den Impulsmassnahmen gemacht werden. Die konkrete Projektförderung erfolgte durch die Kantone, welche ihrerseits im Vollzug im Rahmen der bestehenden Programmvereinbarung frei waren. Die Schlüsselkriterien für ordentliche NRP-Projekte galten auch für die Impuls-Projekte.¹

7.3 Wirkung

Die Wirkung der NRP-Impuls-Massnahmen 2016-2019 widerspiegelt sich in der Quantität und der Qualität der umgesetzten NRP-Impuls-Projekte. Zusammen mit den kantonalen NRP-Umsetzungsprogrammen haben neun Kantone Ende 2015 Anträge für Mittel aus dem Impulsprogramm beim SECO eingereicht (Bern, Graubünden, Neuenburg, Obwalden, St. Gallen, Tessin, Thurgau, Uri, Wallis). Später kamen noch zwei weitere Programme/Kantone hinzu (Arc Jurassien und Appenzell Innerrhoden). Die anderen Kantone verzichteten auf eine Teilnahme an den Impuls-Massnahmen und gaben keine Anträge ein. Die Gründe dafür waren unterschiedlich. Einige Kantone mussten Sparprogramme erarbeiten, was die Möglichkeiten zur Äquivalenzleistung schmälerte und sie so von einer Teilnahme abhielt. Verzichtet wurde auch, wenn bereits genügend

¹ Einordnung in die kantonale Strategie, Abgrenzung zu anderen Politiken und Förderinstrumenten, Räumliche Wirkung, Wertschöpfungsorientierung, Exportorientierung, Innovation, Anschubfinanzierung, Wettbewerbskonformität, Nachhaltigkeit.

ordentliche NRP-Mittel zur Projektförderung zur Verfügung standen. Kantone, in denen der Tourismus eine geringe Bedeutung hat, liegen grundsätzlich ausserhalb des Fokus der Impuls-Massnahmen.

Mit den Programmvereinbarungen wurden den elf Kantonen/Programmen total 21 Mio. Franken à fonds perdu-Beiträge und 95 Mio. Franken Darlehen zugesichert. Während die zugesicherten à fonds perdu Beiträge ziemlich genau den beantragten Mitteln entsprachen, lag das Total der beantragten Darlehensmittel bei 149 Mio. Franken. Nach der Prüfung und Plausibilisierung durch das SECO wurde den Kantonen zunächst 116 Mio. Franken zugesichert. Um nicht allzu hohe Beträge von Anbeginn der Programmperiode zu binden, wählte das SECO ein zweistufiges Verfahren. Die plausibilisierten Beträge wurden den Kantonen zugesichert, 40% davon allerdings nur provisorisch. Die Kantone hatten nach zwei Jahren die Möglichkeit, ihre Anträge zu überprüfen und bei Bedarf auf die provisorisch zugesicherten Mittel zu verzichten. Am Ende führte dies zu einer definitiv an die Kantone zugesicherte Summe von 95 Mio. Franken.

Den Darlehen von 95 Mio. Franken aus Bundesmitteln, welche den Kantonen zur Verfügung standen, steht eine Ausschöpfung von rund 56.7 Mio. Franken (60%) gegenüber. Gemeinsam mit den kantonalen Mitteln führten die ergänzend zur ordentlichen NRP zur Verfügung gestellten Impulsmittel dazu, dass die Tourismuswirtschaft in vier Jahren mit zusätzlichen 113.4 Mio. Franken zinslosen NRP-Darlehen (oder Darlehens-äquivalenten à fonds perdu-Beträgen) unterstützt werden konnte. Total wurden mit diesem Betrag 36 Infrastruktur-Projekte unterstützt, wobei über zwei Drittel der Mittel (40.9 Mio. Franken) in 18 Projekte der Kategorie Bergbahninfrastrukturen investiert wurden. Die Hälfte dieser Darlehen gingen an drei grössere Investitionsvorhaben (Terminal V-Projekt Jungfraubahnen, construction de la télécabine Diablerets-Jorasse-Mazots, enneigement mécanique Leysin-Les Fers).

Darlehen gesamte Schweiz	Anzahl Projekte	Beitrag Bund
Beherbergungsinfrastrukturen (z.B. REKA, Jugendherbergen)	6	7'410'000.-
Bergbahninfrastruktur (Transportanlage, Beschneigung)	18	40'880'100.-
Infrastrukturen von Hotelbetrieben (z.B. Sport, Wellness)	4	2'199'000.-
Regional bedeutsame Infrastrukturen (z.B. Sport, Kongress, Freizeit)	4	2'525'000.-
Wertschöpfungsorientierte Infrastrukturen	3	2'965'612.-
Ohne Bezeichnung	1	750'000.-
Total	36	56'729'712.-

A fonds perdu gesamte Schweiz	Anzahl Projekte	Beitrag Bund
Angebots- und Produktentwicklung	41	8'238'302.-
Kooperation und überbetriebliche Vernetzung	4	392'700.-
Machbarkeitsstudien, Entwicklungskonzepte, Strategien	20	1'208'810.-
Ohne Bezeichnung	1	50'000.-
Total	66	9'889'812.-

Abbildung 5: Themenbereiche der umgesetzten NRP-Impuls-Projekte.

Die den Kantonen zur Verfügung gestellten 21 Mio. Franken Impulsmittel für à fonds perdu-Beiträge wurden mit 9.9 Mio. Franken zu 47% ausgeschöpft. Damit konnten 66 Projekte gefördert werden. Mit 8.2 Mio. Franken gingen 83% dieser Mittel an 41 Projekte, die sich der Angebots- und Produkteentwicklung widmeten. Die Tourismuswirtschaft wurde durch das NRP-Impuls-Programm mit zusätzlichen 19.8 Mio. à fonds perdu-Beiträgen (9.9 Mio. vom Bund, 9.9 Mio. von den Kantonen) gefördert. Zusammen mit den ordentlichen Mitteln der NRP stieg die Tourismusförderung dadurch auf 62 Mio. Franken (Bund und Kantone).

7.4 Würdigung

Basierend auf der Analyse des Vollzugs und der Wirkung der NRP-Impuls-Massnahmen 2016-2019 wird im Folgenden eine Würdigung durch den Auftragnehmer vorgenommen. Die Diskussion orientiert sich an den Evaluationsfragestellungen und beurteilt zuerst die Effizienz des Vollzugs und anschliessend die Effektivität und Nachhaltigkeit der Wirkung.

7.4.1 Effizienz des Vollzugs

Aufgrund der Tatsache, dass der Vollzug der Impuls-Massnahmen im Rahmen der bereits eingespielten NRP-Verfahrensabläufe erfolgte, konnte eine hohe Effizienz erreicht werden. Dazu trug auch bei, dass der zeitliche Rahmen des Massnahmenpakets 2016-2019 identisch war mit der ordentlichen NRP-Programmperiode. So wurden keine separaten bzw. zusätzlichen Prozesse oder Verhandlungen nötig.

Verfahren und Prozesse

In Bezug auf die Verfahren und Prozesse kann festgehalten werden, dass sich die gewählten Mechanismen zur Implementierung der NRP-Impuls-Massnahmen bewährt haben. Es wurde ein pragmatisches und zweckmässiges Vorgehen gewählt. Wohl entstanden für das SECO, wie auch für die beteiligten Kantone, zusätzliche Aufwände (für Konzeption, Begründung, Prüfung, Reporting etc.), diese wurden aber in der Befragung als nachvollziehbar bezeichnet und boten keinen Anlass für Kritik. Ergänzend bleibt darauf hinzuweisen, dass das mit den Impuls-Massnahmen um fast 50% erhöhte Fördervolumen bei Bund und Kantonen mit den gleichen personellen Ressourcen vollzogen wurde.

Die operative Umsetzungsverantwortung liegt bei den Kantonen, was dazu führt, dass die geförderten Projekte im Kanton gut abgestützt sind. Aus Sicht der befragten Kantone wird positiv gewürdigt, dass sie viel Flexibilität für die Umsetzung erhalten haben. Es war den Kantonen überlassen, ob sie zusätzliche Anforderungen an Projekte stellen oder nicht; beispielsweise hat der Kanton Bern eine ergänzende Checkliste mit ergänzenden Bedingungen erstellt.

Im Rahmen der eingegangenen Programmvereinbarungen waren die Kantone frei bei der Auswahl der zu fördernden Impuls-Projekte. Als Herausforderung erwies sich die Kommunikation der Fördermöglichkeiten gegenüber möglichen Projektnehmern. Die konzeptionelle Abgrenzung der ordentlichen NRP-Förderung von den ergänzenden NRP-Impuls-Massnahmen war kommunikativ schwierig zu vermitteln.

Organisation und Aufgabenteilung

Organisatorisch konnte auf bestehende Strukturen mit eingespielter Aufgabenteilung zurückgegriffen werden. Dank dieser Konstellation konnten die Herausforderungen zur Umsetzung der NRP-Impuls-Massnahmen gut bewältigt werden.

Das Massnahmenpaket sah eine Verbesserung der Abstimmung zwischen SGH und NRP bzw. eine Zusammenarbeit des SECO mit der SGH sowie mit den Kantonen vor. Als Resultat entstand ein Informationsdokument zur Abstimmung und Optimierung der Förderleistungen sowie des Vollzugs, welches in der Praxis sehr geschätzt wird. Über dieses Papier hinaus würde das SECO, namentlich das Ressort Regional- und Raumordnungspolitik (DSRE) einen intensiveren Austausch mit der SGH sehr begrüßen. Ein solcher würde es dem SECO erlauben, frühzeitig Einblick in (potenzielle) Förderprojekte zu erhalten, damit mehr Wissen und Erfahrung zu generieren, Überschneidungen zu identifizieren und so die Förderpolitik besser zu justieren. Mit einem intensivierten Dialog an dieser Schnittstelle könnten die Voraussetzungen für Vollzugsoptimierungen verbessert werden.

7.4.2 Effektivität und Nachhaltigkeit der Wirkung

Die Projektförderung im Rahmen der NRP-Impuls-Massnahmen konnte Wirkungen erzeugen. Dies zeigt sich insbesondere an der im Rahmen der NRP deutlich gesteigerten Förderleistung von Bund und Kantonen im Umfang von 133 Mio. Franken. Das Mittelpotenzial konnte jedoch nicht ausgeschöpft werden und die erwünschten «Impulswirkungen» sind nicht für jedes einzelne geförderte Projekt gegeben. Anhand der Evaluationsfragestellungen wird diese Einschätzung nachfolgend eingehender begründet.

Impulse

Mit dem beträchtlichen Zusatzvolumen an öffentlichen Fördergeldern und über 100 geförderten Projekten konnten der gesamten Tourismuswirtschaft grundsätzliche Impulse, beziehungsweise Schub für Innovationen und Strukturanpassungen verliehen werden. Wird die gewünschte Impulswirkung auf Impact-Ebene angeschaut – gemessen an gesteigerten Frequenzen und Erträgen oder induzierten weiteren Investitionen oder Projekten – ist eine Beurteilung schwierig. Die elf Kantone haben die NRP-Impuls-Massnahmen zum Teil recht unterschiedlich umgesetzt. Einzelne fokussierten auf wenige grosse Projekte, andere liessen eine Vielzahl auch kleinerer Projekte zu, die zum Teil peripher gelegen waren. Grundsätzlich besitzt jedes NRP-Projekt eine Impulswirkung. Die Wirkungsfrage müsste aber pro Projekt in einem lokalen oder regionalen Kontext beantwortet werden. Ausserdem kommt eine Wirkungsmessung zeitlich zu früh, denn es ist zu erwarten, dass verschiedene Projekte ihre Wirkung erst noch entfalten werden. Werden Machbarkeitsabklärungen, die Erarbeitung von Masterplänen oder grössere Bergbahnvorhaben unterstützt, so sind damit erst die Grundlagen für die spätere Umsetzung gelegt. Aufgrund der geführten Interviews ist davon auszugehen, dass nur ein Teil der über 100 geförderten Projekte sich durch besondere «Impulswirkungen» auszeichnen dürfte.

Ausschöpfung

Die Wirkungen der NRP-Impuls-Massnahmen auf Outcome-Ebene sind klar erkennbar. Allerdings standen mehr Fördermittel zur Verfügung als letztlich beansprucht wurden; das Potenzial wurde von möglichen Projektnehmern und/oder den Kantonen nicht ausgeschöpft.

Der Programmstart ab 2016 verlief in praktisch allen Kantonen verhalten. Bis Mitte 2017 wurden beispielsweise erst 10 Infrastrukturprojekte mit Darlehen unterstützt. Das SECO hat diesen Befund zum Anlass genommen, um Massnahmen zur Dynamisierung zu prüfen und umzusetzen. Im Vordergrund standen verstärkte Informations- und Kommunikationsmassnahmen (z.B. Information an Fachtagungen und auf Informationskanälen der Tourismusbranche über die Fördermöglichkeiten und Projektanforderungen, Ansprache der Tourismusakteure auf lokaler und regionaler Ebene, Mobilisierung für Kommunikations- und Weiterbildungsangebote von regionssuisse). Ferner wurden die Thematik in den Jahresgesprächen mit den Kantonen aufgebracht und Massnahmen zur verstärkten Projektförderung besprochen. Darüber hinaus wurden auch andere Stossrichtungen zur verstärkten Nutzung der Impulsprogramm-Mittel evaluiert (z.B. sachliche Ausweitung oder zeitliche Verlängerung des Programms) und aus verschiedenen Gründen wieder verworfen. Mitunter haben die Massnahmen dazu beigetragen, dass gegen Ende der Programmperiode verschiedene Projekte mit teilweise grösserer Impulswirkung bewilligt werden konnten.

Diese Massnahmen konnten aber dennoch nicht verhindern, dass die Mittel bis Ende der Programmlaufzeit nur zu 60% (Darlehen) bzw. 47% (à fonds perdu-Beiträge) ausgeschöpft waren. Ursächlich dafür ist die langjährige Erfahrung, dass die Anforderungen an NRP-Projekte generell sehr hoch sind (Äquivalenzfinanzierung Bund-Kantone, Erfordernis Drittmittel, weitere Förderbedingungen). Nebst Projektideen müssen auch Projektträger vorhanden sein, welche die Finanzierung für ihren Teil weitgehend bereits geklärt haben. Zudem werden substantielle Eigen- und Drittmittel gefordert, die Beiträge von Bund und Kantonen können in der Regel maximal 40 bis 60% der Projektkosten abdecken. Diese Faktoren stellen gerade im peripheren Raum bzw. im Berggebiet einen Engpassfaktor dar. Ausserdem sind namentlich in Krisenzeiten die Prioritäten anders und die Ressourcen absorbiert, als dass in rascher Zeit gute, den Förderkriterien entsprechende Projekte erarbeitet werden könnten. Namentlich in der Hotellerie waren im Zusammenhang mit dem Zweitwohnungsgesetz Unsicherheiten vorhanden, was die Investitionsfähigkeit und -bereitschaft schmälerte.

Im Fall von Infrastruktur-Projekten sind in der Regel langwierige Planungsprozesse und Bewilligungsverfahren zu durchlaufen. Eine gewisse Planungsreife ist vorausgesetzt, damit ein Projekt gut in die Zeitspanne eines vierjährigen Impulsprogramms passt. Als Grundvoraussetzung für eine Darlehensfinanzierung ist darüber hinaus erst das erforderliche Eigenkapital bereitzustellen. Die zinslosen (oder zinsgünstigen) Darlehen sind aufgrund der hohen Anforderungen (z.B. nur überbetriebliche Projekte) oder Auflagen (z.B. Dividendenverzicht) nur für einen bestimmten Kreis an Projekten und an Projektträgern von Bedeutung.

Gegenüber obigen Hemmnissen spielte der Bekanntheitsgrad des Instrumentariums bei den Zielgruppen eine eher untergeordnete Rolle. Auch die Co-Finanzierungs-Pflicht der Kantone erklärt die geringen Ausschöpfungsquoten nur teilweise, denn die kantonale Äquivalenzleistung muss durch die Kantone bereits im Rahmen der Programmvereinbarung zugesichert werden. Dies schliesst nicht aus, dass Kantone während der Programmlaufzeit mit Blick auf die knappen kantonalen Mittel eingegangene Projektanträge kritischer beurteilten und die Äquivalenzleistung so eine steuernde Wirkung im Sinne der Qualitätssicherung entfalten konnte.

Zielerreichung

Die NRP-Impuls-Massnahmen haben unterschiedlich zu den übergeordneten Zielen des tourismuspolitischen Massnahmenpakets beigetragen:

- **Abschwächung der negativen Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative auf die Beherbergungswirtschaft:** Mit den NRP-Impuls-Massnahmen wurden keine Projekte gefördert, die sich explizit mit den Unsicherheiten nach Annahme der Zweitwohnungsinitiative oder den wegfallenden Quersubventionierungsmöglichkeiten auseinandergesetzt haben. Zwei Projekte beschäftigten sich mit dem Aufbau von Vermittlungsdienstleistungen für die Parahotellerie. Die NRP-Impuls-Massnahmen waren für dieses Ziel kaum relevant.
- **Begleitung bzw. Abfederung des beschleunigten Strukturwandels im Tourismus:** Praktisch sämtliche der mit den NRP-Impuls-Massnahmen geförderten Projekte bezwecken eine touristische Aufwertung und die Verbesserung der Wertschöpfung; sei es, dass sie neue touristische Produkte und Dienstleistungen schaffen, die Infrastruktur erweitern bzw. erneuern oder die Zusammenarbeit unter den touristischen Akteuren verbessern wollen. Sie tragen damit wesentlich zum übergeordneten Ziel bei. Relativierend ist anzumerken, dass das Förderpotenzial aus obgenannten Gründen nur zu einem Teil ausgeschöpft werden konnte. Ausserdem ist anzunehmen, dass nicht alle der vor allem mit à fonds perdu-Beiträgen unterstützten Projekte letztlich auch fortgesetzt werden und Wirkungen entfalten können (siehe Ausführungen unten).

Ökonomische Langfristigkeit

Im Falle der mit Darlehen geförderten Projekte kann von einer ökonomischen Langfristigkeit ausgegangen werden. Die gewährten Darlehen müssen mit Eigenmitteln hinterlegt werden, was das Ausfallrisiko minimiert, gleichwohl aber nicht gänzlich ausschliesst. Darlehen sind ausserdem über zehn oder mehr Jahre zurückzuzahlen, so dass die ökonomische Langfristigkeit nur im Fall eines betrieblichen Misserfolgs nicht gewährleistet ist.

Bei den mit à fonds perdu-Beiträgen unterstützten Impuls-Projekten handelt es sich in der Regel um Vorleistungs-Projekte, die im Vergleich mit Darlehens-Projekten einen kürzeren Realisierungshorizont haben. Gefördert wurden unter anderem Machbarkeitsabklärungen, die konzeptionelle Produktgestaltung, Vernetzungsmassnahmen oder auch der Aufbau von Strukturen. Gemeinsames Merkmal der Projekte ist, dass sie in der Regel eine Initialleistung beinhalten und die Umsetzung erst erproben oder strukturieren wollen. Sie haben vielfach einen offenen Ausgang. Wie bei den Innotour-Projekten ist davon auszugehen, dass relativ viele NRP-Projekte weitergeführt werden können (vgl. Kapitel 8).

Landschaftliche und ökologische Verträglichkeit

Die NRP-Umsetzungsprogramme setzen eine Nachhaltigkeitsbeurteilung ex ante voraus, was auch die Impuls-Projekte miteinschliesst. Eine solche muss auch für einzelne Projekte erstellt werden. Namentlich bei Investitionsvorhaben gilt es, die einschlägigen Schutzartikel zu beachten, die im Rahmen der Baubewilligungsverfahren geprüft werden. Es ist nicht davon auszugehen, dass die im Rahmen der NRP-Impuls-Massnahmen geförderten Projekte die landschaftliche und ökologische Verträglichkeit in einer Weise verletzen, die über die relevanten Rechtsnormen hinausgeht.

Einfluss auf bestehende Förderinstrumente

Die NRP-Impuls-Massnahmen haben keine anderen Förderinstrumente beeinflusst; weder auf Ebene Bund noch bei den befragten Kantonen. Das SECO wird die Erkenntnisse aus den NRP-Impuls-Massnahmen in allfällige zukünftige Impulsmassnahmen und die mittel-/langfristige Optimierung des Förderinstrumentariums einfliessen lassen. Ob und inwiefern die NRP-Impuls-Massnahmen in den elf teilnehmenden Programmen/Kantonen Auswirkungen auf die ordentliche

NRP-Förderung hatten (bezüglich Fördervolumen oder Art der Projekte), konnte nicht systematisch analysiert werden.

8 Innotour-Massnahmen 2016-2019

Der zweite Teil des Impulsprogramms 2016-2019 bestand aus den Innotour-Massnahmen 2016-2019. Im folgenden Kapitel wird das Konzept mit den entsprechenden Massnahmen beschrieben. Anschliessend werden der Vollzug und die Wirkung analysiert und aus Sicht des Auftragnehmers gewürdigt. Abbildung 6 zeigt die wichtigsten Aspekte der Innotour-Massnahmen im Überblick.

Konzept / Input	Wirkung
Mittel für Innotour um 10 Mio. Franken aufgestockt (zusätzlich zu den bisherigen 20 Mio. Franken)	<p>Output</p> <ul style="list-style-type: none"> Eingereichte Gesuche: 131 Unterstützte Projekte: 81 Verfügte Mittel: 29.7 Mio. Franken für Projekte; 3.1 Mio. Franken für statistische Grundlagen, Informationstätigkeiten, eine Evaluation sowie für den Vollzug von Innotour.² <p>Grössenordnung der Förderbeiträge:</p> <ul style="list-style-type: none"> 14 Projekte weniger als 100'000.- (17%) 33 Projekte 100'000.- bis 250'000.- (41%) 23 Projekte 250'000.- bis 500'000.- (28%) 4 Projekte 500'000.- bis 750'000.- (5%) 2 Projekt 750'000.- bis 1'000'000.- (2%) 5 Projekte mehr als 1'000'000.- (6%) <p>Bezüge zu den Stossrichtungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> Modernisierung der Beherbergungswirtschaft (Stossrichtung I): 20% Qualitäts- und Produktentwicklung (Stossrichtung II): 68% Optimierung Strukturen/Kooperationen (Stossrichtung III): 75% Verstärkung Wissensaufbau (Stossrichtung IV): 43%

Abbildung 6: Innotour-Massnahmen 2016-2019 im Überblick.

8.1 Konzept

Seit 2012 gilt Innotour als integraler Bestandteil der Tourismuspolitik des Bundes und ist verankert im Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus. Innotour setzt keine thematischen oder sektoriellen Schwerpunkte und richtet sich grundsätzlich an alle touristischen Akteure.

Die Förderung von Innotour fokussiert auf Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau. Das Förderkonzept beinhaltet drei Stossrichtungen:

² Das Total der Projektförderung (29,7 Mio. CHF) und der Tätigkeiten gemäss Art. 6 und 7 des BG Innotour (3,1 Mio. CHF) ist höher als die gesamthaft zur Verfügung stehenden 30 Mio. Franken. Dies liegt daran, dass gegen Ende der Periode 2016-2019 Projekte unterstützt wurden, welche auch noch in der Periode 2020-2023 laufen. Die Mittel, welche die Periode 2020-2023 betreffen (rund 3,6 Mio. CHF), werden aufgrund einer «Projekt-Logik» hier ebenfalls hinzuge-rechnet.

- **Innovation:** Förderung von neuen Geschäftsmöglichkeiten; Verbesserung bestehender Dienstleistungen.
- **Zusammenarbeit:** Förderung von touristischen Wertschöpfungssystemen, Netzwerken und effizienten Strukturen.
- **Wissensaufbau:** Verbesserung der Aus- und Weiterbildung; Förderung des Aufbaus und der Diffusion von Information und Erfahrungswissen.

Innotour konzentriert die Förderung auf nationaler Ebene. Mit dem Instrument der Modellvorhaben werden auch regionale und lokale Vorhaben gefördert.

Vor dem Hintergrund der in Kapitel 1 identifizierten Herausforderungen hat der Bund entschlossen, 10 Mio. Franken aus dem Impulsprogramm für die Innotour-Periode 2016-2019 zur Verfügung zu stellen, zusätzlich zu den regulären 20 Mio. Franken.

Im Rahmen der Botschaft über die Standortförderung 2016-2019 wurden im Zusammenhang mit dem Impulsprogramm für Innotour keine expliziten Ziele formuliert. Es wird aber Folgendes festgehalten: «Mit den zusätzlichen Mitteln für Innotour in der Höhe von 10 Mio. Franken sollen Projekte zur Begleitung und Abfederung der Folgen der Zweitwohnungsinitiative unterstützt werden. Die Mittel werden nach den im Impulsprogramm festgelegten Stossrichtungen eingesetzt» (Botschaft über Standortförderung 2016-2019, S. 2423).

Bei der Beschreibung der Stossrichtungen des Impulsprogramms in der Botschaft wird Innotour folgendermassen adressiert:

- **Stossrichtung I – Modernisierung der Beherbergungsförderung:** «(...) Daneben wird auch im Impulsprogramm ein Fokus auf die Beherbergungswirtschaft gelegt, indem die Förderung der Beherbergungswirtschaft durch die NRP und durch Innotour intensiviert wird. So sollen in Zukunft verstärkt innovative Geschäftsmodelle oder Kooperationsvorhaben unterstützt werden».
- **Stossrichtung II – Verstärkung Qualitäts- und Produktevaluation:** «(...) Durch Innotour sollen nationale Vorhaben und regionale Modellvorhaben gefördert werden, wobei thematische Schwerpunkte gesetzt werden. So sollen beispielsweise Vorhaben unterstützt werden, welche den für das Tourismusland Schweiz bedeutenden Schneesport nachhaltig fördern. Ein anderer Schwerpunkt wird die Förderung von Projekten im Bereich Touring- oder Pärke-Tourismus darstellen».
- **Stossrichtung III – Optimierung Strukturen und Verstärkung Kooperationen:** «(...) Mittels Innotour- und NRP-Unterstützung sollen Anreize für die Destinationsentwicklung und Kooperationen auf Betriebsebene geschaffen werden».
- **Stossrichtung IV – Verstärkung Wissensaufbau und -diffusion:** Bei dieser Stossrichtung wird Innotour nicht explizit bzw. namentlich genannt. Im Kern geht es bei dieser Stossrichtung gemäss Botschaft darum, Wissenslücken zu den Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative zu schliessen, damit Massnahmen bzw. neue Geschäfts- und Finanzierungsmodelle gefunden oder bestehende optimiert werden können.

Vergleicht man das allgemeine Konzept von Innotour mit den Stossrichtungen des Impulsprogramms, zeigt sich eine hohe Übereinstimmung. Diese Übereinstimmung ermöglichte, dass Innotour das Impulsprogramm breit ausgestalten konnte.

8.2 Vollzug

Das «normale» Vollzugsverfahren bei Innotour besteht aus drei Schritten. Im Vorverfahren wird das Finanzhilfegesuch auf Vollständigkeit geprüft. Dann folgt die Prüfung der rechtlichen Anforderungen und die Erstellung des Prüfberichts und – bei positivem Entscheid – die Gewährung einer Finanzhilfe per Verfügung. Die Berichterstattung schliesslich beinhaltet einen oder mehrere Zwischen- und einen Schlussbericht.

Beim Vollzug der Innotour-Massnahmen 2016-2019 galten die «normalen» Förderkriterien des Innotour-Förderkonzepts. Es gab nur geringfügige Anpassungen im Verfahren: Einerseits mussten die Kandidaten bei der Gesuchstellung die Bezüge zu den Stossrichtungen des Impulsprogramms aus ihrer Sicht darlegen. Eine Verknüpfung zu den vier Stossrichtungen stellte jedoch keine Voraussetzung für eine Innotour-Unterstützung dar. Das SECO machte bei der Finanzierung auch keine explizite Differenzierung zwischen «Impuls-Projekten» und «normalen» Innotour-Projekten. Dieses Vorgehen vereinfachte den Vollzug. Obwohl der Bezug zu den Stossrichtungen keine Voraussetzung war, zeigten die meisten Antragsteller Bezüge zu mehreren Stossrichtungen auf. Neben dem Aufzeigen der Bezüge zu den Stossrichtungen bei der Gesuchstellung mussten die Projektverantwortlichen bei der Berichterstattung (Zwischen- und Schlussbericht) darlegen, welchen Beitrag sie zu den Stossrichtungen geleistet haben.

Beim Vollzug der Innotour-Projekte 2016-2019 wurde wie immer eine Abstimmung mit verschiedenen Akteuren vorgenommen. Die Abstimmung und Arbeitsteilung zwischen Innotour und der NRP ergibt sich aus dem räumlichen Perimeter: Während Innotour primär nationale Vorhaben unterstützt, setzt die NRP auf regionaler Ebene an. Zudem unterstützt Innotour auch Projekte ausserhalb des Förderperimeters der NRP, zum Beispiel Projekte zur Entwicklung überbetrieblicher Tourismusangebote in grösseren Städten. Regionale bzw. lokale Projekte werden durch Innotour nur unterstützt, wenn sie Modellcharakter haben. Dabei werden auch die betroffenen Kantone einbezogen, um zu prüfen, ob die entsprechenden Projekte zur kantonalen Strategie passen. Bei Bedarf werden auch die NRP-Verantwortlichen beim SECO einbezogen.

Bei Innotour-Projekten mit Querschnittscharakter findet zudem eine systematische Absprache mit anderen Bundesämtern wie dem Bundesamt für Landwirtschaft, dem Bundesamt für Raumentwicklung, dem Bundesamt für Strassen oder dem Bundesamt für Umwelt statt. Diese Ämter können bei Bedarf Auflagen vorschlagen. Die Triage, für welche Projekte welche Bundesämter konsultiert werden, wird durch das SECO vorgenommen.

Die SGH wird bei Innotour-Projekten nur selten eingebunden, da diese eine andere Ausrichtung hat. Die SGH unterstützt (Neu-)Bauten, Räumlichkeiten, Installationen und Einrichtungen, die zu Hotels oder Beherbergungsbetrieben gehören, während Innotour primär überbetriebliche, gesamtschweizerische Vorhaben fördert.

8.3 Wirkung

Die Wirkung der Innotour-Massnahmen 2016-2019 widerspiegelt sich unter anderem in der Quantität der umgesetzten Projekte. Der Beitrag der Massnahmen zu den übergeordneten Zielen (vgl. Wirkungsmodell) wird im Rahmen der Würdigung in Kapitel 8.4 diskutiert.

In der Periode 2016-2019 wurden total 131 Gesuche eingereicht, 81 Projekte unterstützt und 29.7 Mio. Franken verfügt (vgl. Abbildung 10 und 11 im Anhang). Damit wurden die zur Verfügung stehenden 30 Mio. Franken zu 100 Prozent ausgeschöpft (vgl. auch Kommentar in der Fusszeile zu Abbildung 6). Im Vergleich zum Zeitraum der Vorperiode ist ein deutliches Wachstum zu verzeichnen. In der Periode 2012-2015 wurden 99 Gesuche eingereicht, 65 Projekte unterstützt und 17.0 Mio. Franken verfügt. Es kann also von einer deutlichen Förderzunahme gesprochen werden. Zu Beginn der Förderperiode war nicht klar, ob die Branche diese Mittel tatsächlich absorbieren kann. Die intensive Kommunikation des Impulsprogramms und die generelle Steigerung der Bekanntheit von Innotour dürften dazu beigetragen haben, dass fast alle Mittel ausgeschöpft werden konnten.

Bei den meisten Projekten in der Innotour-Periode 2016-2019 handelt es sich um Projekte mit Beiträgen von unter 500'000 Franken (70 Projekte bzw. 86 Prozent). In der Vorperiode waren es 59 Projekte bzw. 91 Prozent. In beiden Perioden gab es in der Kategorie 100'000 bis 250'000 Franken am meisten Projekte. Nur wenige Projekte erhielten über eine Million Franken (vgl. Abbildungen 12 bis 15 im Anhang).

Die Fokussierung der Projekte auf diese Grössenordnung ist nachvollziehbar. Die Trägerschaften müssen mindestens 50 Prozent der Mittel als Cash-Beiträge oder Eigenleistungen beisteuern. Bei Projekten in der Grössenordnung zwischen 100'000 und 500'000 Franken kann dieser Betrag mit überschaubarem Aufwand akquiriert bzw. zusammengetragen werden. Bei kleineren Beträgen geraten Aufwand und Ertrag schnell aus dem Gleichgewicht, denn der Aufwand für den Aufbau einer Trägerschaft bei der Lancierung von solchen Projekten ist nicht zu unterschätzen. Das Aufgleisen von Kooperationen ist nicht immer einfach. Grosse Projekte von über einer Million Franken werden meistens von grossen, schweizweiten Trägerschaften realisiert, zum Beispiel Schweizer Pärke oder SchweizMobil.

Betrachtet man die Art der geförderten Innotour-Projekte 2016-2020 nach den Schlüsselbereichen gemäss Art. 2 des «Innotour-Gesetzes» (Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus), zeigt sich ein ausgeglichenes Bild (vgl. Abbildung 16 im Anhang):

- 57 Projekte beinhalteten die Entwicklung und Einführung neuer Produkte, Ausrüstungen und Vertriebskanäle.
- 52 Projekte zielten auf die Verbesserung bestehender Dienstleistungen.
- 54 Projekte umfassten die Schaffung wettbewerbsfähiger Strukturen, die eine Steigerung der Effizienz ermöglichen.
- 17 Projekte beinhalteten die Verbesserung der Aus- und Weiterbildung.

Die kleinere Anzahl Projekte im Bereich Aus- und Weiterbildung dürfte auf den relativ kleinen «Markt» zurückzuführen sein.

Mit Blick auf das tourismuspolitische Massnahmenpaket ist von Interesse, welche Bezüge die Innotour-Projekte 2016-2019 zu den Stossrichtungen des Impulsprogramms aufweisen. Im Rahmen des internen Projektmonitorings ordnete das SECO die Innotour-Projekte den einzelnen Stossrichtungen des Impulsprogramms zu. Diese Zuordnung kann abweichen von der Einschätzung, welche die Gesuchsteller bei der Antragstellung und bei der Schlussdokumentation vorgenommen haben. Die meisten Projekte wiesen Bezüge zu zwei Stossrichtungen auf, fünf Projekte wiesen gar keine Bezüge auf, zwei Projekte wiesen Bezüge zu allen vier Stossrichtungen auf (vgl. Abbildung 18 im Anhang). Dabei ist zu beachten, dass die vom SECO vorgenommene Zuordnung

eines Projekts zu einer Stossrichtung keine Aussage darübermacht, ob sich ein Projekt im Kern oder eher am Rand mit der entsprechenden Thematik beschäftigt. Erwartungsgemäss wiesen die Innotour-Projekte 2016-2019 stärkere Bezüge zu den Stossrichtungen III (Optimierung Strukturen und Verstärkung Kooperationen) und II (Verstärkung Qualitäts- und Produktevaluation) auf, als zu den Stossrichtungen I (Modernisierung der Beherbergungsförderung) und IV (Verstärkung Wissensaufbau und -diffusion).

Dieses Ergebnis entspricht der Ausrichtung von Innotour. Bei Stossrichtung I kommt der SGH eine prioritäre Rolle zu, während bei Innotour keine einzelbetrieblichen Projekte oder Infrastrukturen gefördert werden. Stossrichtung IV (Verstärkung Wissensaufbau und -diffusion) wurde im Rahmen des SECO-internen Projektmonitorings breit interpretiert. Es ging nicht primär darum, Wissenslücken zu den Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative zu schliessen, sondern allgemein den Aufbau und die Diffusion von Informationen und Erfahrungswissen zu fördern. Vor dem Hintergrund dieser Interpretation haben rund 43 Prozent der Innotour-Projekte 2016-2019 einen Bezug zu Stossrichtung IV. Die Wissensgenerierung zu den Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative war nicht primäres Ziel der Innotour-Projekte, weil dafür separate Studien in Auftrag gegeben wurden. Zudem werden Finanzhilfesuche, welche reine Forschungsprojekte anstreben, von Innotour nicht unterstützt.

Im Rahmen der vorliegenden Evaluation wurde zusätzlich eine Onlineumfrage bei den Innotour-Projektträgern durchgeführt. Ziel war es, den Beitrag der Innotour-Projekte 2016-2019 zu den Stossrichtungen des Impulsprogramms zu erfassen und zu vertiefen. Die Onlineumfrage wurde an 42 Projektträger geschickt. 26 Projektträger haben geantwortet. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 62 Prozent. Die technische Umsetzung der Erhebung erfolgte im Auftrag des SECO durch das Beratungsunternehmen Ecoplan. Die Autoren der vorliegenden Evaluation haben die Fragen konzipiert, ausgewertet und interpretiert. Im Folgenden werden die wichtigsten Erkenntnisse mit Blick auf die Stossrichtungen des Impulsprogramms zusammengefasst (vgl. Abbildung 19 im Anhang).

- **Stossrichtung I:** 18 der 26 befragten Projektträger (69%) sind der Meinung, dass sie mit ihrem Projekt einen Beitrag zur Modernisierung der Beherbergungswirtschaft leisten konnten. Die konkreten Beiträge reichten von der Entwicklung neuer Geschäftsmodelle und Kooperationen im Tourismus bis zur Förderung der digitalen Transformation und Erschliessung neuer Kundengruppen.
- **Stossrichtung II:** 25 der 26 befragten Projektträger (96%) haben mit ihrem Projekt neue touristische Produkte, Dienstleistungen oder Prozesse entwickelt, die es vorher nicht gab. Die Angebotsvielfalt ist gross und deckt eine Reihe von Themenfeldern ab: neue Mobilitätsangebote, neue Kooperationsformen, neue digitale Tools, neue Vermarktungs- und Qualitätsplattformen, neue Nachhaltigkeits- und Sicherheitskonzepte, neue Angebote für Senioren und körperlich beeinträchtigte Personen etc.
- **Stossrichtung III:** 22 der 26 befragten Projektträger (85%) haben mit ihrem Projekt neue Kooperationen aufgebaut oder Strukturen verändert bzw. optimiert. Hier lassen sich gemäss Umfrage zwei Ebenen von Kooperationen unterscheiden. Zum einen gab es Vernetzungsprojekte, die den Aufbau von Kooperationen für die Produkterstellung explizit zum Ziel hatten. Zum anderen sind zwischen den Projektpartnern neue Kooperationen entstanden.
- **Stossrichtung IV:** 5 der 26 befragten Projektträger (19%) konnten mit ihrem Projekt Wissen zu den Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierungsmodelle

in der Tourismuswirtschaft generieren und austauschen. Namentlich konnten einige Erfahrungen im Zusammenhang mit touristischen Resorts und Zweitwohnungsbesitzern gesammelt werden.

- **Impulswirkung:** 17 der 26 befragten Projektträger (65%) konnten mit ihrem Projekt andere Vorhaben mit ähnlichen Stossrichtungen anregen. Die Mehrheit der Projekte konnte durch die Zusammenarbeit innerhalb des Projektes und die Projektkommunikation nach aussen einen Beitrag zur Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung in der entsprechenden Thematik realisieren. In einigen Projekten wurden skalierbare, digitale Tools entwickelt, die bei einem erfolgreichen Rollout eine Impulswirkung versprechen. Zudem konnten mit einigen Projekten auch neue Projekte oder Nachfolgeprojekte angestossen werden.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass fast sämtliche Innotour-Projekte 2016-2019 Bezüge zum Impulsprogramm aufwiesen, was aufgrund der bewusst breiten Ausgestaltung des Impulsprogramms auch zu erwarten war. Die Onlineumfrage bestätigt die Erkenntnisse, die auch das SECO in seinem internen Monitoring der Innotour-Projekte gemacht hat: Die meisten Bezüge bestehen zu den Stossrichtungen II und III des Impulsprogramms. Nach Einschätzung der befragten Trägerschaften konnten aber auch mehr als die Hälfte der Projekte einen Beitrag zu Stossrichtung I leisten. Stossrichtung IV stand weniger im Fokus.

8.4 Würdigung

Basierend auf der Analyse des Vollzugs und der Wirkung der Innotour-Massnahmen 2016-2019 wird im Folgenden eine Würdigung aus Sicht des Auftragnehmers vorgenommen. Die Würdigung orientiert sich an den Evaluationsfragestellungen und beurteilt die Effizienz des Vollzugs sowie die Effektivität und Nachhaltigkeit der Wirkung.

8.4.1 Effizienz des Vollzugs

Allgemein ist die Effizienz des Vollzugs bei den Innotour-Projekten 2016-2019 als gut zu beurteilen. Aus Sicht des Evaluationsteams hat sich der schlank geführte Vollzug und die thematische Offenheit von Innotour bewährt. Mit Blick auf die gewählten Mechanismen und die Arbeitsteilung zur Umsetzung der Massnahmen kann folgendes Fazit gezogen werden:

Verfahren und Prozesse

Das SECO ist bestrebt, die Verfahren und Prozesse der Innotour-Projekte möglichst schlank zu halten. Das Vorgehen hat sich bewährt. Die gute Übereinstimmung des Konzepts von Innotour mit den Stossrichtungen des Impulsprogramms vereinfachte die Umsetzung. Die bewusst breite Ausgestaltung des Impulsprogramms hat dazu beigetragen, dass für die steigende Nachfrage nach Innotour-Projekten keine zusätzlichen Hürden generiert wurden. Das schlanke Vollzugsverfahren war nicht immer so. Die früher über zwanzig Seiten umfassenden «Anleitungen zur Erarbeitung und Einreichung von Gesuchen für die Gewährung einer Innotour-Finanzhilfe» wurden 2011 abgeschafft und die wesentlichen Informationen ins Finanzhilfesuch integriert, ergänzt mit gezielten Merkblättern. In der Innotour-Periode 2012-2015 konnten erste Erfahrungen mit der neuen Innotour-Regulierung gesammelt werden. Es ist davon auszugehen, dass die stei-

gende Nachfrage nach Projekten in der jüngsten Innotour-Periode auch auf die positiven Erfahrungen aus der Vorperiode und das pragmatische Vollzugsverfahren zurückzuführen ist. Gemäss Rückmeldung aus den Interviews funktioniert die Zusammenarbeit zwischen den Trägerschaften und dem SECO unkompliziert und zielgerichtet. Die Entscheidungsphasen beim SECO sind kurz und die gebotene Unterstützung der Trägerschaften hilfreich. Das Gleichgewicht zwischen seriösen Vorgaben und angemessener Handlungsfreiheit für die Innotour-Projekte hat sich gut eingespielt.

Organisation und Aufgabenteilung

Die Aufgabenteilung zwischen den involvierten Akteuren hat sich grundsätzlich bewährt. Die Organisation innerhalb des SECO zwischen den Ressorts Tourismus und NRP funktioniert gut. Bei regionalen bzw. lokalen Innotour-Projekten ist der Abstimmung zwischen Innotour, NRP und den kantonalen Strategien genügend Aufmerksamkeit zu schenken, ohne den Prozess komplizierter zu machen und zusätzliche Hürden einzubauen. Auch die Abstimmung mit den anderen Bundesämtern funktioniert gut.

8.4.2 Effektivität und Nachhaltigkeit der Wirkung

Die Innotour-Periode 2016-2019 ist insgesamt erfreulich verlaufen. Die Nachfrage nach Innotour und die Qualität der Projekte sind gemäss Interviews mehrheitlich hoch. Aus Sicht des Evaluati-onsteams ist es richtig, dass Innotour in der Periode 2016-2019 vor dem Hintergrund der damaligen wirtschaftlichen «Krisensituation» und dem Impulsziel, den breiten Bottom-up Ansatz weitergeführt hat. Bei einer stärkeren thematischen Einengung wären unter Umständen die Mittel nicht vollständig ausgeschöpft worden. In der folgenden Würdigung werden die Argumente noch weiter ausdifferenziert.

Impulse

Das Konzept von Innotour ist darauf ausgerichtet, innovative Projekte zu unterstützen, die neue Geschäftsmöglichkeiten beinhalten oder bestehende Dienstleistungen verbessern. Die Onlinebefragung zeigt, dass dieses Ziel erreicht werden konnte, sei es in Bezug auf Bewusstseinsbildung, die Entwicklung von skalierbaren Produkten oder dem Anstossen von neuen bzw. Nachfolgeprojekten. Die ausgelösten Impulse leisten einen Beitrag zur Begleitung des beschleunigten Strukturwandels im Tourismus. Dies wird auch von den Interviews mit den Trägerschaften bestätigt.

Ausschöpfung

Von den zur Verfügung stehenden 30 Mio. Franken konnten in der jüngsten Innotour-Periode 100% ausgeschöpft werden, auch wenn nicht von Anfang an klar war, ob die zusätzlichen Mittel tatsächlich absorbiert werden können. Sowohl die Nachfrage- als auch die Angebotsseite dürften zur hohen Ausschöpfung beigetragen haben. Auf der Nachfrageseite ist die hohe Ausschöpfung ein Indiz dafür, dass die Tourismusbranche aktiv nach Lösungen zur Überwindung der Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Strukturwandel sucht. Auf der Angebotsseite dürfte die breite Ausgestaltung und Kommunikation des Impulsprogramms und die gute Übereinstimmung mit dem Förderkonzept von Innotour, kombiniert mit dem schlanken Vollzug und dem bewussten «Enabler-Selbstverständnis» des SECO ebenfalls einen Beitrag zum erfolgreichen Mitteleinsatz geleistet haben. Die hohe Ausschöpfung ist ein Indiz dafür, dass Innotour als Förderinstrument in der Branche auf Akzeptanz und Zustimmung stösst.

Zielerreichung

Die Innotour-Massnahmen 2016-2019 haben unterschiedlich zu den übergeordneten Zielen des tourismuspolitischen Massnahmenpakets beigetragen:

- **Begleitung bzw. Abfederung des beschleunigten Strukturwandels im Tourismus:** Mit Innotour steht der Tourismusbranche ein Förderinstrument zur Verfügung, um den Tourismus beim Bewältigen des Strukturwandels zu unterstützen, insbesondere, weil damit das Unternehmertum und innovative Ideen gestärkt werden. Mit den Innotour-Massnahmen 2016-2019 konnten sowohl innovative Geschäftsmodelle als auch Anreize für Kooperationen auf Betriebsebene geschaffen werden. Inwiefern die unterstützten Projekte längerfristig Bestand haben, wird sich bei der geplanten ex-post-Untersuchung zeigen (vgl. unten).
- **Abschwächung der negativen Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative auf die Beherbergungswirtschaft:** Der Beitrag zur Erreichung des zweiten Ziels des Massnahmenpakets – die Abschwächung der negativen Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative – dürfte eher klein sein. In zwei Projekten im Zusammenhang mit touristischen Resorts und Zweitwohnungsbesitzern konnten gewisse Erfahrungen zu den Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative gesammelt werden.

Ökonomische Langfristigkeit

Die Innotour-Evaluation von Infrac/HSG (2018) zeigte, dass relativ viele Produkte, Dienstleistungen oder Kooperationen von Innotour-Projekten nach der eigentlichen Förderperiode weitergehen. Auch Nachfolgeprojekte sind zu beobachten oder neue Projekte, die durch ein Innotour-Projekt angestossen wurden. Gemäss den durchgeführten Interviews und der Onlinebefragung dürfte dies auch für die Innotour-Periode 2016-2019 zutreffen. Über das längerfristige Fortbestehen der Projekte kann zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Beurteilung vorgenommen werden. Um diese Frage zu beantworten, hat das SECO den Controlling-Prozess ergänzt, wobei zwei Jahre nach Projektabschluss nachgefragt wird, wo die Projekte mit der Umsetzung stehen. Erste Ergebnisse dazu werden 2021 erwartet.

Landschaftliche und ökologische Verträglichkeit

Die landschaftliche und ökologische Verträglichkeit ist bei Innotour-Projekten selten ein Thema. Innotour-Projekte dürfen per Gesetz keine negativen Auswirkungen auf die drei Nachhaltigkeitsdimensionen – Wirtschaft, Gesellschaft, Ökologie – haben. Projekte mit Infrastruktur-Massnahmen kommen selten vor, und falls doch, müssen die offiziellen Bewilligungen eingehalten werden. Potenzielle Konflikte können im Rahmen der Abstimmung mit den anderen Bundesämtern – z.B. mit dem Bundesamt für Umwelt oder mit dem Bundesamt für Raumentwicklung – adressiert und abgefedert werden. Insgesamt kann damit die landschaftliche und ökologische Verträglichkeit der Innotour-Projekte als adäquat beurteilt werden.

Einfluss auf bestehende Förderinstrumente

Innotour-Projekte weisen Synergien zu verschiedenen anderen Förderinstrumenten auf. So gab es in den letzten Jahren vermehrt Zusammenarbeiten mit Innosuisse, insbesondere im Bereich Tourismus und Digitalisierung, jedoch nicht auf Projektebene. Mit dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) gib es Synergien im Bereich Agrotourismus. Während das BLW in spezifischen Situationen Infrastrukturen fördern kann – z.B. die Erschliessung einer Alpwirtschaft – kann Inno-

tour ergänzend dazu die Entwicklung der entsprechenden Dienstleistungen bzw. Geschäftsmodelle unterstützen. Durch den systematischen Einbezug der anderen Bundesämter bei der Beurteilung der Finanzierungsgesuche funktioniert die Abstimmung zwischen den bestehenden Förderinstrumenten auf Bundesebene relativ gut. Inhaltliche Konflikte mit andern Bundesämtern gibt es wenig. Insbesondere bei regionalen bzw. lokalen Innotour-Projekten ist darauf zu achten, dass die Abstimmung mit den Kantonen gut funktioniert, um eine komplementäre Förderung sicherzustellen.

9 Verstärkung Wissensaufbau und Wissensdiffusion

Das Ziel des dritten Teils des Impulsprogramms 2016-2019 bestand darin, den **Wissensaufbau und die Wissensdiffusion im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative** zu verstärken. In der Botschaft über die Standortförderung 2016-2019 (Stossrichtung IV) wurden zwei Wissenslücken identifiziert, die im Rahmen des tourismuspolitischen Massnahmenpakets geschlossen werden sollen (vgl. Botschaft S. 2419):

- Wie werden die Finanzierungskreisläufe in den Destinationen in Zukunft aussehen, wenn das bisherige Finanzierungsmodell via Zweitwohnungen eingeschränkt wird?
- Welche Auswirkungen hat die Annahme der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von auf Destinationsebene prioritären Infrastrukturen?

Das generierte Wissen solle den Kantonen und der Tourismusbranche zur Verfügung gestellt werden, damit diese bei Bedarf erfolgversprechende Initiativen initiieren bzw. entsprechende Massnahmen ergreifen können.

Für den **Wissensaufbau** wurden mit Blick auf obgenannte Wissenslücken verschiedene Studien in Auftrag gegeben: u.a. BAK (2013), BHP (2013), Infrac (2019) (vgl. Literaturliste im Anhang). Zudem hat der Bund im Jahr 2019 drei Wirkungsanalysen des ZWG in Auftrag gegeben: eine Analyse mit betrieblichem Fokus (Auftrag SECO), eine Analyse mit volkswirtschaftlichem Fokus (Auftrag SECO) und eine Analyse aus Sicht des Vollzugs (Auftrag ARE). Diese Studien zeigen, dass es zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh ist, um definitive Schlussfolgerungen zu den Auswirkungen des ZWG zu ziehen (vgl. HSLU/BHP 2020, Rütter Soceco 2020, Infraconsult et al. 2020). Darüber hinaus wurden im Rahmen der Innotour-Massnahmen 2016-2019 und der NRP-Impuls-Massnahmen 2016-2019 nur wenige Projekte realisiert, aus welchen Erfahrungswissen zum ZWG generiert werden konnte. Es stellt sich die Frage, ob dafür wenig oder kein Bedürfnis bestand.

Ferner wurde das ZWG im Rahmen bestehender Gefässe im Sinne einer **Wissensdiffusion** zum Thema gemacht: bei der NRP über regiosuisse, bei Innotour über die Website, das Tourismus Forum Schweiz, den Newsletter Insight und die Transfer-Workshops «walk the talk». Im Rahmen dieser Gefässe haben die NRP und Innotour vor allem über die neuen Möglichkeiten informiert, die das Impulsprogramm für ihre Förderprogramme bietet. Die Wissensdiffusion im Zusammenhang mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative standen weniger im Zentrum, waren aber Thema zum Beispiel in einer Break-out Session des Tourismus Forum Schweiz TFS 2019. Konkrete Aktivitäten zur Wissensdiffusion im Sinne eines Erfahrungsaustauschs in der Tourismusbranche oder zwischen den Kantonen zum Umgang mit dem neuen Zweitwohnungsgesetz waren den Interviewpartnern nicht bekannt.

10 Würdigung Gesamtkonzept

Die Würdigung des Gesamtkonzepts wird entlang der Evaluationsfragestellungen (vgl. Kapitel 3) vorgenommen. Im Kern geht es darum, die Relevanz, die inhaltlichen Stossrichtungen, die finanzielle Ausgestaltung und der zeitliche Rahmen des Gesamtkonzepts Massnahmenpakets zu beurteilen. Das Zusammenspiel der drei Massnahmenstränge (SHG, NRP, Innotour) wird am Schluss dieses Kapitels beleuchtet.

Evaluationsfragestellung «Relevanz»: Wie relevant war das Massnahmenpaket in Bezug auf die damals bestehenden bzw. erwarteten Herausforderungen im Tourismus?

Das Massnahmenpaket war eine Reaktion auf die zum Zeitpunkt 2013 bestehenden Herausforderungen:

- Herausforderung des starken Frankens auf die Beherbergungswirtschaft.
- Unsicherheiten in der Beherbergungswirtschaft im Zusammenhang mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative.
- Strukturelle Defizite im Tourismus und der Beherbergungswirtschaft.

Sie betreffen touristische Unternehmungen und Tourismusakteure im Allgemeinen sowie investitionswillige und durch das ZWG tangierte Betriebe im Besonderen. Zwei Ziele wurden darauf für das Massnahmenpaket formuliert:

- Abschwächung der negativen Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative.
- Begleitung bzw. Abfederung des beschleunigten Strukturwandels im Tourismus.

Die Ziele für die einzelnen Elemente des Massnahmenpakets waren nicht explizit formuliert, sondern finden sich implizit in verschiedenen Grundlegendokumenten. Sie wurden durch die verschiedenen Instrumente SGH, NRP und Innotour mit Ansätzen verfolgt, die sich zu den Stossrichtungen Verbesserung der Finanzierungsvoraussetzungen, Strukturverbesserungen und Kooperationsförderung, neue touristische Angebote, Produkte und Dienstleistungen (schweizweit, regional) sowie Investitionsförderung zusammenfassen lassen.

Es handelt sich dabei um **angebotsorientierte Ansätze**, das heisst, sie trachten danach, das touristische Angebot zu verbessern. Eine nachfrageorientierte Förderung (z.B. intensivierete Tourismuswerbung) mit unmittelbarer und kurzfristiger Wirkung auf Tourismusbetriebe sah das Massnahmenpaket nicht vor. Mit anderen Worten: Die weitverbreitete Wahrnehmung des Massnahmenpakets als «Krisen-Paket» ist nicht richtig. Aufgrund der Ausgestaltung musste 2013 schon klar gewesen sein, dass die Wirkungen erst in späteren Jahren die touristischen Betriebe erreichen würden.

Die nachstehende Abbildung fasst die Diskussion der Relevanz der einzelnen Elemente des Massnahmenprogramms zusammen. Im Quervergleich der drei Instrumente dürften die Massnahmen zur Optimierung der Beherbergungsförderung die grösste Wirkung zur Abschwächung der negativen Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative auf die Beherbergungswirtschaft erzeugt haben (Ziel 1), denn diese Massnahmen bieten grössere Flexibilität, um das bisher etablierte Finanzierungsmodell zu kompensieren, mit welchem über die Erstellung und den Ver-

kauf von Zweitwohnungen Hotelerneuerungen und/oder -erweiterungen quersubventioniert wurden. Zur Begleitung bzw. Abfederung des beschleunigten Strukturwandels im Tourismus (Ziel 2) dürften alle drei Instrumente etwa gleich viel beigetragen haben.

Herausforderungen	«Ziele» Massnahmenpaket	Wirkung der Massnahmen mit Blick auf die Herausforderungen		
		SGH	NRP	Inno-tour
<ul style="list-style-type: none"> Herausforderungen des starken Frankens auf die Beherbergungswirtschaft. Unsicherheiten in der Beherbergungswirtschaft im Zusammenhang mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative. Strukturelle Defizite im Tourismus und der Beherbergungswirtschaft. 	Abschwächung der negativen Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative auf die Beherbergungswirtschaft (Ziel 1).	✓✓	✓	✓
	Begleitung bzw. Abfederung des beschleunigten Strukturwandels im Tourismus (Ziel 2).	✓✓	✓✓	✓✓
Legende: ✓ = geringe Wirkung ✓✓ = mittlere Wirkung ✓✓✓ = grosse Wirkung				

Abbildung 7: Relevanz der Elemente des Massnahmenpaketes.

Die **Massnahmen zur Optimierung der Beherbergungsförderung** durch die SGH sind aus einer mittelfristigen Optik als relevant zu bezeichnen. Die Modernisierung des Beherbergungsbegriffs und die Erhöhung des maximalen Darlehensbetrags haben einen wichtigen Beitrag zur Begleitung des Strukturwandels in der Tourismuswirtschaft geleistet. Das Ziel bestand darin, die SGH in die Lage zu versetzen, die Beherbergungswirtschaft wirkungsvoll bei der Überwindung der negativen Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative zu unterstützen. Mit der Verlängerung des Zusatzdarlehens wurde ein Beitrag zur Schliessung der Finanzierungslücke erhofft, die aufgrund des ZWG vor allem bei Neu- und Umbauprojekten im gehobenen Hotellerie Segment erwartet wurde. Während mit dem ZWG eine Möglichkeit zur Eigenkapitalbeschaffung wegfiel, kann die SGH nur subsidiär mit Darlehen unterstützen. Die Kompensationsmöglichkeit ist also auf Fälle beschränkt, die grundsätzlich in der Lage sind das erforderliche Eigenkapital aufzubringen. Die Wirksamkeit einer subsidiären Investitionsförderung ist daher grundsätzlich begrenzt. Gerade Krisenzeiten bieten in der Regel ein wenig investitionsfreundliches Umfeld. Motivation und Möglichkeiten zur Aufnahme von Fremddarlehen sind limitiert; selbst wenn der SGH-Finanzierungsteil zinsvergünstigt ist. Wie die Erfahrung mit der Ausschöpfung des Zusatzdarlehens zeigt, greift die Investitionsförderung vor allem zyklisch in Zeiten mit einem investitionsfreundlichen Umfeld.

Die **Innotour-Massnahmen** waren aus einer mittel- und längerfristigen Optik relevant. Das Konzept von Innotour ist darauf ausgerichtet, innovative Projekte zu unterstützen, die neue Geschäftsmöglichkeiten beinhalten oder bestehende Dienstleistungen verbessern. Die Onlinebefragung zeigt, dass dieses Ziel erreicht werden konnte, sei es in Bezug auf Bewusstseinsbildung,

die Entwicklung von skalierbaren Produkten oder dem Anstossen von neuen bzw. Nachfolgeprojekten. Innotour konnte namentlich einen Beitrag zur Begleitung bzw. Abfederung des beschleunigten Strukturwandels im Tourismus bzw. in der Beherbergungswirtschaft leisten. Der Beitrag zur Erreichung des zweiten Ziels des Massnahmenpakets – die Abschwächung der negativen Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative – dürfte hingegen eher klein sein.

Die zusätzlichen Mittel, die für **NRP-Impuls-Massnahmen** zur Verfügung standen, waren zur Bewältigung der Herausforderungen zum Teil relevant. Sie waren von Kantonen und Projektträgern nur schwierig zu absorbieren. Verschiedene Gründe sind ursächlich dafür, welche unter anderem mit der Tatsache zu tun haben, dass die Impuls-Massnahmen im Rahmen des geltenden NRP-Rechtsrahmens umzusetzen waren:

- Mit Blick auf die Basisangebote in der Beherbergungswirtschaft stehen die Fördermöglichkeiten der SGH im Vordergrund. Sie sind, was Investitionsvorhaben anbelangt, angepasster auf die Bedürfnisse der Branche und für diese attraktiver. Eine einzelbetriebliche Förderung durch die NRP ist nicht möglich.
- Die NRP ist stärker auf Qualitäts- und Attraktionsförderung im überbetrieblichen Bereich und für Vorhaben ausserhalb der Beherbergungswirtschaft ausgerichtet. Die Impuls-Massnahmen haben hier durchaus zu vielen Projekten verholfen und zu einer Stärkung der Projektlandschaft geführt. Direkte Wirkungen auf die Beherbergungswirtschaft sind nur mit (Hotel-)Projekten möglich, die massgeblich destinationsrelevant sind und volkswirtschaftliche Externalitäten beinhalten.
- Es ist grundsätzlich eine grosse Herausforderung, dass überhaupt mögliche Projektträger mit Kompetenzen und Kapazitäten für die Konzipierung von NRP-Projekten vorhanden sind. Für die Kantone besteht die Herausforderung darin, mit dieser Situation umzugehen und hier mit zusätzlicher Förderung zu unterstützen. Einschränkend sind insbesondere die Anforderungen an die kantonalen Äquivalenzleistungen und Drittmitteln sowie die schmale Basis an Projektträgern gerade im peripheren Raum und im Berggebiet.

Die Umsetzung des Massnahmenpakets mit NRP-Impuls-Massnahmen hat sich teilweise bewährt. Bei bestehend schwierigen Bedingungen wurde der Mitteleinsatz erhöht. Ein Ausbau der Mittel bedeutet nicht, dass zusätzliche und bessere Projekte beantragt werden. Die erwünschten Wirkungen drohen zeitlich erst dann einzutreten, wenn sich die ursprünglichen Herausforderungen verändert haben und in einem anderen Licht präsentieren. Trotzdem konnten die NRP-Impuls-Massnahmen den Strukturwandel im Tourismus begleiten. Der Beitrag zur Erreichung des Ziels «Abschwächung der negativen Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative» dürfte – wie bei Innotour – eher klein sein.

Evaluationsfragestellung «Inhaltliche Stossrichtungen»: Wie zweckmässig waren die inhaltlichen Stossrichtungen des Massnahmenpakets und deren Umsetzung über verschiedene Förderinstrumente?

Die inhaltlichen Stossrichtungen sind rückblickend grundsätzlich als zweckmässig zu beurteilen. Die Mischung erscheint als gelungene Reaktion auf die damaligen Herausforderungen und politischen Vorstösse.

Namentlich Teil I des Massnahmenpaketes – die Optimierung der Beherbergungsförderung – beseitigte den identifizierten Aufholbedarf und schuf mit der notwendigen Modernisierung der

Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung verbesserte Grundlagen. Die Vergrößerung des finanziellen Spielraums der SGH war durch eine Schubwirkung begleitet. Als Folge der vollzogenen Massnahmen zur engeren Abstimmung zwischen SGH und NRP konnte die Transparenz bezüglich der Fördermöglichkeiten erhöht und mehr Klarheit für die Akteure erzielt werden.

Das Impulsprogramm 2016-2019 bildete Teil II des Massnahmenpaketes. Der schlank geführte Vollzug und die thematische Offenheit von Innotour haben sich bewährt. Die gute Übereinstimmung des Konzepts von Innotour mit den Stossrichtungen des Impulsprogramms vereinfachte die Umsetzung. Die bewusst breite Ausgestaltung des Impulsprogramms hat zu geringen Hürden geführt und dazu beigetragen, dass der steigenden Nachfrage nach Innotour-Projekten gut entsprochen werden konnte. Aus Sicht der Studienautoren ist es richtig, dass Innotour in der Periode 2016-2019 vor dem Hintergrund der damaligen wirtschaftlichen Herausforderungen und dem gesetzten Impulsziel den breiten Bottom-up Ansatz weitergeführt hat.

Im Falle der NRP hat sich hingegen gezeigt, dass das Darlehens-Instrument wenig geeignet ist, um bei einschränkenden Bedingungen höhere Anforderungen an Impulswirkungen zu stellen. Es konnten nicht so viele Projekte unterstützt und Wirkungen erzielt werden, wie die zur Verfügung gestellten Mittel erlaubt hätten. Das Fördervolumen konnte jedoch innerhalb von vier Jahren um 45% gesteigert werden.

Die Massnahmen zur Verstärkung des Wissensaufbaus und der Wissensdiffusion zielten auf die Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative ab und waren richtig gesetzt. Faktisch dürften sie aber aufgrund der gewählten Vollzugsmassnahmen nur bedingt zu dieser Zielsetzung beigetragen haben.

Die Umsetzung des tourismuspolitischen Massnahmenpakets über verschiedene bereits bestehende Instrumente (SGH, Innotour, NRP) ist positiv zu würdigen, da dadurch keine separaten Strukturen und Prozesse aufgebaut werden mussten. Eingespielte Stossrichtungen und Muster konnten weitergeführt werden. Mit anderen Worten ist damit auch gesagt, dass die Instrumente – vorbehaltlich der Vorbereitungsprozesse und zu treffenden Entscheide – grundsätzlich bereits vor 2016 hätten eingesetzt werden können.

Evaluationsfragestellung «Finanzielle Ausgestaltung»: Wie zweckmässig war die finanzielle Ausgestaltung des Massnahmenpakets?

Zur Optimierung der Beherbergungsförderung durch die SGH wurde das 2011 beschlossene Zusatzdarlehen von CHF 100 Mio. Franken für die Jahre 2016-2019 verlängert. Bis Ende 2019 wurden 94.5 Mio. Franken dieses Zusatzdarlehens in Projekten eingesetzt. Die fast hundertprozentige Ausschöpfung unterstreicht den Bedarf an zinsgünstigen Darlehen in der Beherbergungsfinanzierung.

Im Rahmen des Impulsprogramms 2016-2019 wurden zur Umsetzung der Innotour-Massnahmen 2016-2019 die bestehenden Mittel von 20 Mio. Franken um zusätzliche 10 Mio. Franken aufgestockt. Die Mittelerhöhung um 50% konnte gut absorbiert werden (Ausschöpfung von 100%), was zeigt, dass das Instrument auf Akzeptanz und Zustimmung stösst und eine entsprechende Nachfrage vorhanden ist. Diese Ausschöpfungsquoten zeigen, dass die zusätzliche finanzielle Ausstattung von SGH und Innotour zweckmässig war. Aufgrund der durchgeführten Gespräche gibt es keine Hinweise, dass die finanzielle Dosierung zu gering gewesen sein könnte. Bei der Verlängerung des Zusatzdarlehens von 100 Mio. Franken an die SGH um weitere vier Jahre wurde darauf hingewiesen, dass doppelt so viel Zeit für die Ausschöpfung gebraucht wurde als ursprünglich vorgesehen.

Bei den NRP-Impuls-Massnahmen 2016-2019 wurden im Darlehensbereich 150 Mio. Franken eingestellt, davon 95 Mio. Franken den Kantonen zugesichert und letztlich mit 56.7 Mio. Franken konkrete Projekte unterstützt. Von den zusätzlich zur Verfügung gestellten 38 Mio. Franken für à fonds perdu-Beiträge, wurden von den Kantonen 21 Mio. Franken beantragt und davon 9.9 Mio. Franken für Projekte eingesetzt. Rückblickend wurden für die NRP-Impuls-Massnahmen zu viele Mittel eingestellt. Sie wurden einerseits auf Programmebene von den Kantonen aus unterschiedlichen Gründen zu wenig nachgefragt. Andererseits konnten sie durch die Kantone im Rahmen der konkreten Projektförderung zu wenig in konkreten Vorhaben platziert werden. Dieser Befund verdeutlicht, dass die Absorptionsfähigkeit für NRP-Projekte ohne Anpassung der Rahmenbedingungen in den Kantonen beschränkt ist. Offen bleibt, ob diese Schwierigkeiten zum Zeitpunkt der Erarbeitung des Massnahmenpaketes bereits hätte erkannt werden können.

Evaluationsfragestellung «Zeitlicher Rahmen»: Wie zweckmässig waren der zeitliche Rahmen bzw. die Befristung des Massnahmenpakets?

Die Verlängerung der SGH-Zusatzdarlehen (bis Ende 2019), die NRP-Impuls-Massnahmen 2016-2019 sowie die Innotour-Massnahmen 2016-2019 unterlagen zeitlichen Rahmenbedingungen. Es handelt sich dabei um zeitliche Fenster, innerhalb derer die zusätzlich verfügbaren Mittel in Projekten platziert werden konnten.

Im Falle der Beherbergungsförderung durch die SGH hat sich die Verlängerung des Zusatzdarlehens bis 2019 bewährt. Die wesentlichste Absorption der Mittel durch den Markt fand allerdings erst verzögert im Jahr 2018/19 – d.h. in sehr guten Tourismusjahren mit investitionsfreundlichem Umfeld – statt. Das Zusatzdarlehen hat insbesondere auch dazu beigetragen, die langfristige Förderfähigkeit der SGH zu sichern, so dass die Fördertätigkeit ab dem Jahr 2019 auch ohne zusätzliche Erhöhung des Bundesdarlehens auf einem angemessenen Niveau fortgesetzt werden kann.

Für die Instrumente NRP/à fonds perdu und Innotour war der zeitliche Rahmen 2016-2019 aus Vollzugssicht sehr vorteilhaft und effizient, da dieser mit der jeweils ordentlichen Periode zusammenfiel. Aus Wirkungssicht ist der zeitliche Rahmen kritischer zu beurteilen. Namentlich die Instrumente NRP und Innotour konnten erst ab 2016 bis 2019 auf Herausforderungen reagieren, die 2013 formuliert wurden. Dies ist bezüglich der notwendigen konzeptionellen Überlegungen und der Entscheidungswege nachvollziehbar, tangiert aber die Wirkungen, die erst mit zeitlicher Verzögerung anfallen. Bis die Effekte bei den hauptsächlich betroffenen touristischen Unternehmen ankommen, dauert es mehrere Jahre. A fonds perdu-Beiträge werden in der Regel nur für überbetriebliche oder schweizweit ausgerichtete Vorhaben ausgerichtet. Nebst Vorbereitungsarbeiten und der Projektbearbeitung muss auch eine Wirkzeit eingerechnet werden, bis sich Projektergebnisse beispielsweise in optimierten Strukturen oder konkreten neuen touristischen Produkten und Dienstleistungen äussern. Machbarkeitsabklärungen oder Marktstudien wirken oft erst nicht bereits im ersten, sondern erst nach zwei, drei oder mehreren Jahren. Offen bleibt, ob eine Verlängerung der Förderperiode die Ausschöpfung der finanziellen Mittel massgeblich verbessert hätte.

Im Falle von Infrastruktur-Investitionen sind die Planungs- und Realisierungshorizonte noch länger. Dies kann exemplarisch am Projekt der V-Bahn Grindelwald illustriert werden: Es handelt sich dabei um das wohl grösste mit Mitteln der NRP-Impuls-Massnahmen geförderte Projekt (Projekt «Terminal V-Projekt Jungfraubahnen»). Mit einem im Jahre 2013 geschnürten, unter

anderem Krisen-induzierten Massnahmenpaket wird eine Investition gefördert, deren Realisierung zum Jahreswechsel 2020/2021 abgeschlossen sein wird und ab dann Wirkungen für die Beherbergungswirtschaft und Destination entfalten kann. Die NRP-Investitionsförderung mittels Darlehen ist Teil einer langfristigen Infrastrukturpolitik zur Regionalförderung und wird auch von vielen Kantonen so verstanden und eingesetzt. Sie eignet sich wenig dafür, besondere Impulswirkungen zu erzeugen, indem während eines befristeten Zeitfensters zusätzliche Finanzmittel bereitgestellt werden.

Fazit

Zusammenfassend ist hervorzuheben, dass das touristische Massnahmenpaket aus einer Mischung unterschiedlicher Instrumente (SGH, Innotour, NRP) bestand. Dieser Mix hat sich rückblickend zu weiten Teilen als richtig und wirkungsvoll erwiesen. Die verschiedenen Instrumente agierten jedoch weitgehend autonom und nur teilweise koordiniert.

Eine klare Ausrichtung auf die übergeordneten Ziele lässt sich für den Teil «Begleitung bzw. Abfederung des beschleunigten Strukturwandels im Tourismus» erkennen. Die «Abschwächung der negativen Auswirkungen der Annahme der Zweitwohnungsinitiative auf die Beherbergungswirtschaft» war für Teil I des Massnahmenpaketes (Optimierung der Beherbergungsförderung) relevant. Ob und inwiefern hinsichtlich der Ungleichgewichte bei der Zielausrichtung der Bund allenfalls die Koordinationsrolle hätte stärker interpretieren müssen, wäre eingehender zu prüfen.

11 Empfehlungen

Die Förderlandschaft für die Beherbergungswirtschaft und den Tourismus im Speziellen wie auch für die Regionalentwicklung im Allgemeinen verändert sich. 2017 hat der Bundesrat die neue Tourismusstrategie beschlossen. In diesem Rahmen werden unter anderem eine Auslegeordnung zur Investitionsförderung durchgeführt und dabei auch die Grundlagen der Beherbergungsförderung überprüft. 2019 hat das Parlament die finanziellen Mittel für Innotour für die Jahre 2020–2023 substanziell aufgestockt, so dass nun mehr Mittel als in der Vorperiode (inkl. Impulsprogramm) zur Verfügung stehen. Für die Periode 2020–2023 sind «NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete» lanciert worden, die auf die spezifischen Herausforderungen der Berggebiete zugeschnitten sind und wirtschaftliche Entwicklungsimpulse setzen sollen. Im Wissen um diese Bestrebungen werden nachfolgend Empfehlungen festgehalten, die sich aus der Evaluation des Massnahmenpakets ergeben und namentlich für ein nächstes, ähnlich gelagertes Vorhaben zu berücksichtigen wären.

Ursächlich für das Massnahmenpaket war einerseits die unmittelbare Betroffenheit von Tourismusakteuren durch Frankenstärke und die vorherrschende Unsicherheit in der Branche in Zusammenhang mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative, was grundsätzlich nach eher kurzfristigen Reaktionsweisen verlangt, sowie andererseits die strukturelle Veränderungs-Notwendigkeit, welche eher längerfristige Massnahmen erfordert. Das Massnahmenpaket selbst beinhaltete letztlich vor allem mittel- bis längerfristig wirkende Stossrichtungen mit einer teilweise besonderen Ambition für Impuls gebende Förderprojekte.

Sollte es zu einem nächsten «Massnahmenpaket» kommen, empfiehlt es sich, mit einem **pragmatischen Wirkungsmodell** die anzunehmenden Förderwirkungen einzelner Instrumente eingehender abzuschätzen, auch wenn ein solches Wirkungsmodell ex ante nicht einfach abzuschätzen ist. Es geht primär darum, die implizit vorhandenen Annahmen über die erwarteten Wirkungszusammenhänge zwischen den Zielen, den Massnahmen und Strukturen zur Umsetzung, den Leistungen und der Wirkungen explizit im Sinne von Hypothesen darzustellen. Dabei sollten die bisherigen Erfahrungen mit bestehenden Instrumenten einfließen. Folgende Fragen gälte es dabei zu klären:

- Welches sind die genauen Herausforderungen und Problemstellungen?
- Welche expliziten Ziele sollen mit welchen Stossrichtungen und Massnahmen verfolgt werden?
- Welche Instrumente wirken wie auf die identifizierten Herausforderungen? Welche wirken kurzfristig? Welche wirken eher mittel- und längerfristig?
- Welcher optimale Instrumentenmix ergibt sich? Zu welchem Zeitpunkt sind die Instrumente einsetzbar? (siehe dazu die Ausführungen weiter unten)
- Wie wird für einzelne Instrumente die Absorptionsfähigkeit durch Projektnehmer eingeschätzt? Welche finanzielle Ausgestaltung der einzelnen Instrumente ergibt sich daraus?
- Wer kann «Hüter» des Wirkungsmodells sein? Wer koordiniert die unterschiedlichen Instrumente und stellt dadurch die Orientierung an den übergeordneten Zielen sicher?

Das so aufgesetzte Wirkungsmodell setzt eine Koordination unter den beteiligten Instrumenten voraus, die durch eine zentrale Leitung zu leisten wäre. Aus Vollzugs- wie auch aus Wirkungsoptik soll auch bei einem weiteren Massnahmenpaket grundsätzlich auf bestehende Instrumente

zurückgegriffen werden. In Bezug auf die Lehren aus dem tourismuspolitischem Massnahmenpaket 2013 gilt es im Weiteren die folgenden Aspekte genauer zu betrachten:

- Zwischen dem Zeitpunkt der Verabschiedung des Massnahmenpakets 2013 und dem Start der Förderperioden von NRP und Innotour verstrich Zeit. Der Rückgriff auf bestehende Instrumente bedeutet, dass bestehende Fristen und Verträge einzuhalten sind. Ausserdem gilt es die finanzpolitischen Prozesse zu beachten. Es wäre zu prüfen, ob und inwiefern Möglichkeiten bestehen, um bei einem nächsten Vorhaben die Abläufe im Sinne einer raschen Wirkung des Instrumentariums zu beschleunigen.
- Der Bund verfügt über ein breites Förderinstrumentarium. Je nach konkreter Problemlage erscheint es angezeigt zu prüfen, ob über SGH, Innotour und NRP hinaus allenfalls auch weitere Instrumente aus anderen Bundesämtern aktiviert werden können (beispielsweise Pärkepolitik, Landwirtschaftspolitik, Innovationspolitik). Dabei soll auch geklärt werden, inwiefern eine gleichzeitige Förderung durch verschiedene Instrumente zulässig sein kann, um die finanzielle Anreizwirkung zu erhöhen.
- Andererseits zeigt die Evaluation zu den NRP-Impuls-Massnahmen, dass die Bereitstellung von zusätzlichen Darlehen im Infrastrukturbereich nur eine beschränkte Anreizwirkung für zusätzliche Projekte bzw. hinsichtlich erwarteter Impulse mit sich bringt. Um Vorhaben auszulösen, die sonst nicht entstehen würden, sind besonders intensive Anreize notwendig. Prüfwert erscheinen insbesondere:
 - Lockerung der Förderbedingungen im Darlehensbereich,
 - Vergabe von à fonds perdu-Beiträgen an einzelbetriebliche Investitionsvorhaben (grössere Anreizwirkung auf Projektnehmer, einfacheres Handling),
 - Vereinfachung der generellen Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume für tourismuswirtschaftliche Aktivitäten (ist bereits Prüfgegenstand einer laufenden Analyse des Bundes).

Die oben angesprochenen, limitierenden Bedingungen sind weitgehend in der NRP-Gesetzgebung verankert. Erleichterungen sind folglich nur über den gesetzlichen Weg erreichbar.

Die Erfahrungen mit der Projektförderung zeigen deutliche Engpässe hinsichtlich der vorhandenen **Projektmanagement-Kapazitäten** bei potenziellen Projektnehmern. Gemeint ist damit die Fähigkeit, aus Ideen innovative Projekte zu gestalten und diese auch in neue touristische Produkte und Dienstleistungen umzusetzen (Probleme und Herausforderungen identifizieren, Akteure und Ressourcen zusammenführen und letztlich Projekte formulieren, beantragen, organisieren und umsetzen). Um die Quantität und Qualität von Projekten zu stärken ist zu klären, ob im Zusammenhang mit einem weiteren Massnahmenpaket auch Beratungs- oder Coachingleistungen angeboten oder unterstützt werden können.

«Massnahmenpakete» werden richtigerweise flankierend mit Koordinationsanforderungen, kommunikativen Stossrichtungen oder Massnahmen zum Wissensaufbau ergänzt. Im Dienst einer koordinierten und wirkungsvollen Umsetzung empfiehlt sich eine Stärkung der Aufgabenteilung und der Verantwortlichkeiten für Koordination und Kommunikation eines Massnahmenpaketes auf Bundesebene.

Zusammenfassende Empfehlungen: Mit Blick auf weitere «Massnahmenpakete» wären zu prüfen:

- Beurteilung der möglichen Förderwirkungen mit einem Wirkungsmodell ex ante.
- Rückgriff auf bereits bestehende Instrumente, allenfalls auch auf weitere Instrumente aus anderen Bundesämtern.
- Rasche Einsatzmöglichkeiten für Instrumentarium.
- Besonders intensive Anreize.
- Beratungs- oder Coachingleistungen zur Überwindung von Projektmanagement-Engpässen.
- Stärkung der Aufgabenteilung und Verantwortlichkeiten für Koordination und Kommunikation eines Massnahmenpakets auf Bundesebene.

12 Anhang

12.1 Dokumentenanalyse

Bei der Dokumentenanalyse wurden folgende Dokumente systematisch ausgewertet:

- Bundesrat (2013): Bericht über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die künftige Tourismusstrategie des Bundesrates.
- SECO (2017): Zwischenevaluation tourismuspolitisches Massnahmenpaket 2013.
- SECO (2016): Umsetzungsprogramm der Tourismuspolitik 2016-2019, SECO, 29.01.2016.
- SECO (2015): Informationsdokument «Förderung der Beherbergungswirtschaft über die SGH und die NRP» (Dez. 2015).
- Botschaft zur Standortförderung (24. September 2015), insbesondere Ausführungen zum Impulsprogramm Tourismus.
- Botschaft zur Standortförderung 2020-2023 vom 20. Februar 2019 (<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2019/2365.pdf>)
- Tourismusstrategie des Bundes
- Pilotmassnahmen für die Berggebiete im Rahmen der NRP: Bundesrat (2019): Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete: Instrumente und Massnahmen des Bundes.
- Konzeptentwurf: NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete, März 2020 (VERTRAULICH)
- Wirkungsanalyse ZWG

Weitere wichtige Grundlagen sind:

- Verordnung über die Förderung der Beherbergungswirtschaft (1. April 2015).
- Geschäftsreglement der SGH (1. April 2015).
- Statuten SGH (1. August 2015).
- Subventionsvereinbarung zwischen WBF und SGH (Dez. 2015).
- Dokumente/Unterlagen/Kommunikation der NPR zur Einführung des Impulsprogramms 2015, z.B. Kommunikation in der Fachstellenkonferenz (die Unterlagen werden vom SECO zur Verfügung gestellt).
- Dokumente/Unterlagen/Kommunikation von Innotour zur Einführung des Impulsprogramms 2015 (vgl. Website von Innotour: <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Standortfoerderung/Tourismuspolitik/Innotour.html>).
- Auszüge aus den NRP-Umsetzungsprogrammen 2016-2019 der Kantone mit Bezug zum tourismuspolitischen Massnahmenpaket (die Unterlagen werden vom SECO zur Verfügung gestellt).
- Auszüge aus den NRP-Schlussberichten 2016-2019 der Kantone mit Bezug zum tourismuspolitischen Massnahmenpaket (die Unterlagen werden vom SECO zur Verfügung gestellt).

-
- BAK (2013): Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung – Ausgangslage, Wirkungszusammenhänge und Szenarioanalysen.
 - BHP (2013): Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen: Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von Beherbergungsbetrieben und Tourismusinfrastrukturen.
 - HSLU/BHP (2020): Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz: Analyse der Auswirkungen mit betrieblichem Fokus.
 - Rütter Soceco (2020): Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz: Analyse der Auswirkungen mit volkswirtschaftlichem Fokus.
 - Infraconsult et al. (2020): Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz; Analyse aus Sicht Vollzug.
 - Infrac (2019): Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz: Vorstudie.

12.2 Datenanalyse

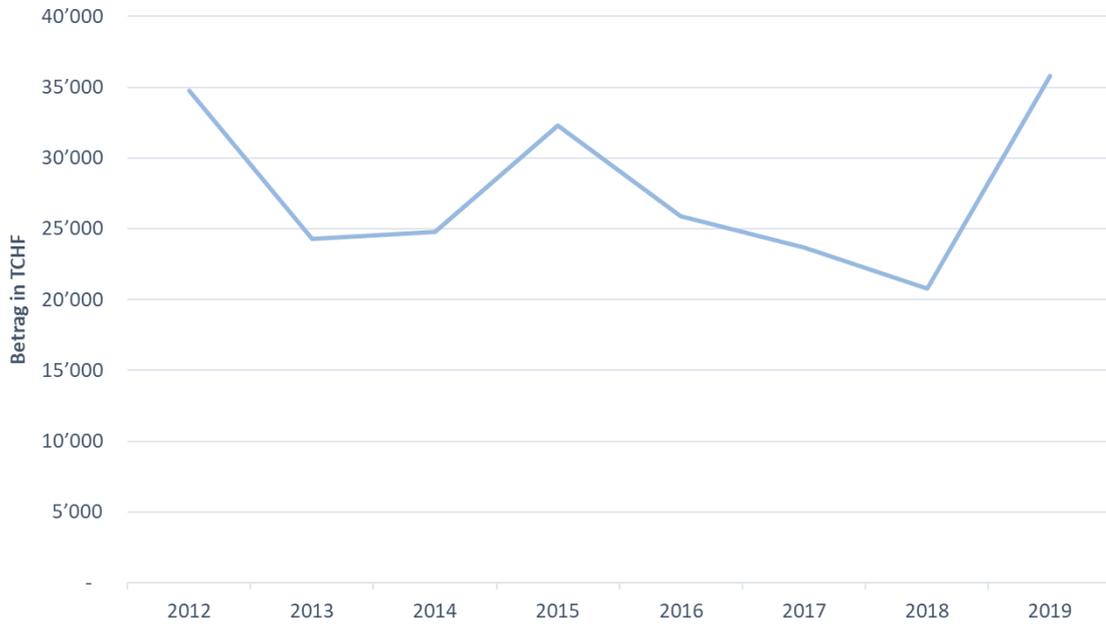


Abbildung 8: Ausbezahlte Darlehen SGH 2012-2019.

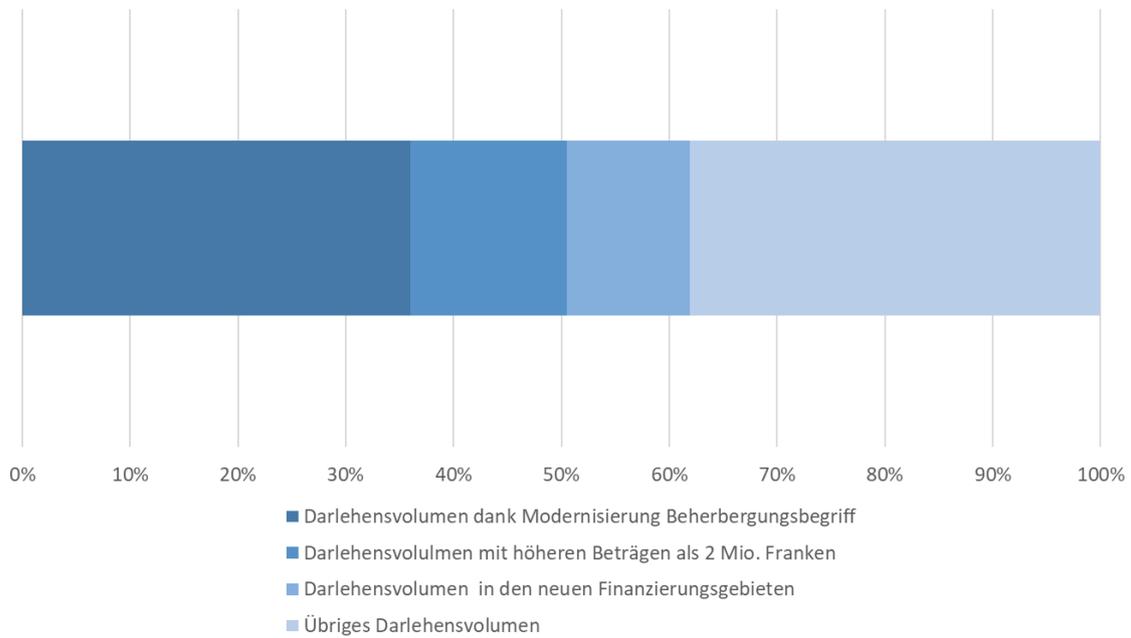


Abbildung 9: Anteile Darlehensvolumen SGH, 01.04.2015 bis 31.12.2019.

Innotour 2016-2019

Gesuche

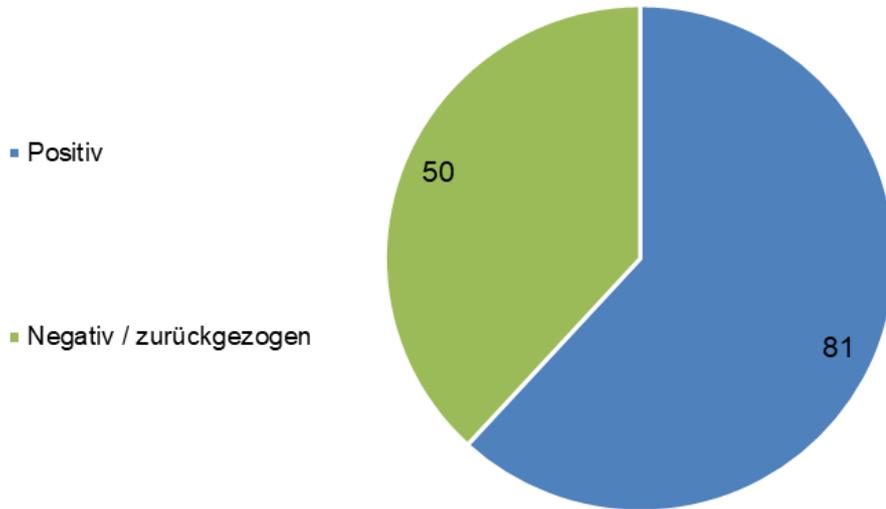


Abbildung 10: Gesuche Innotour 2016-2019.

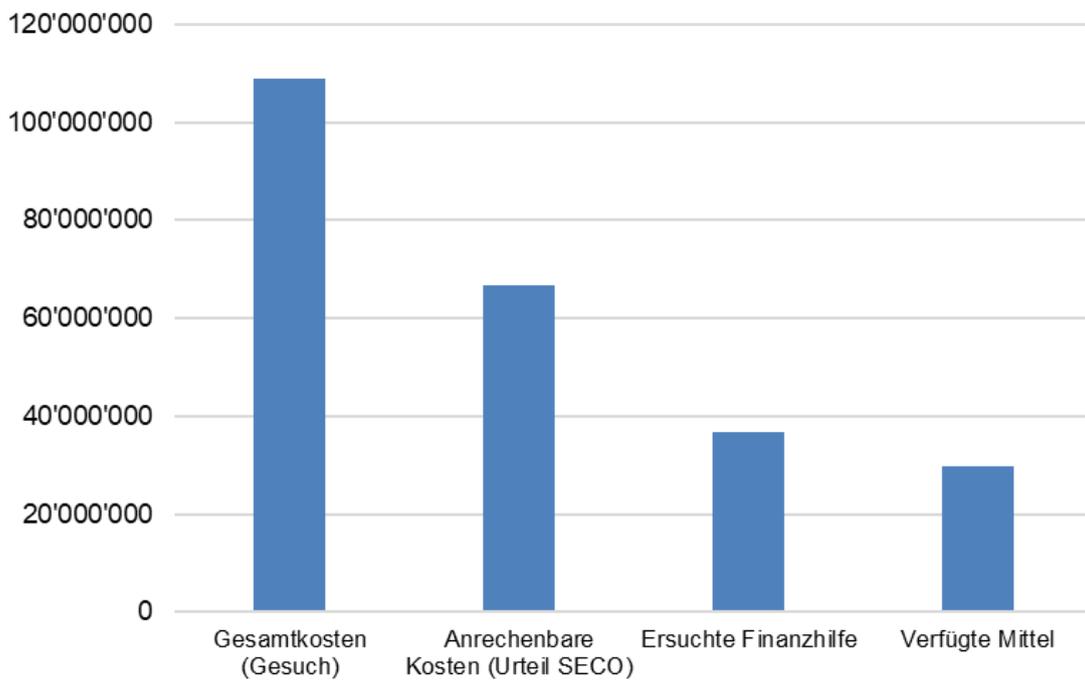


Abbildung 11: Verfügte Mittel Innotour in Schweizer Franken 2016-2019.

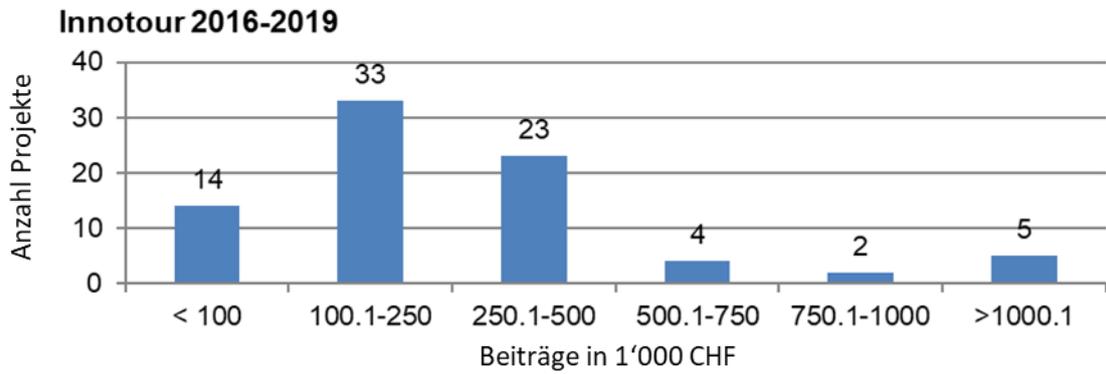


Abbildung 12: Grössenordnung der Innotour-Projekte 2016-2019, absolut.

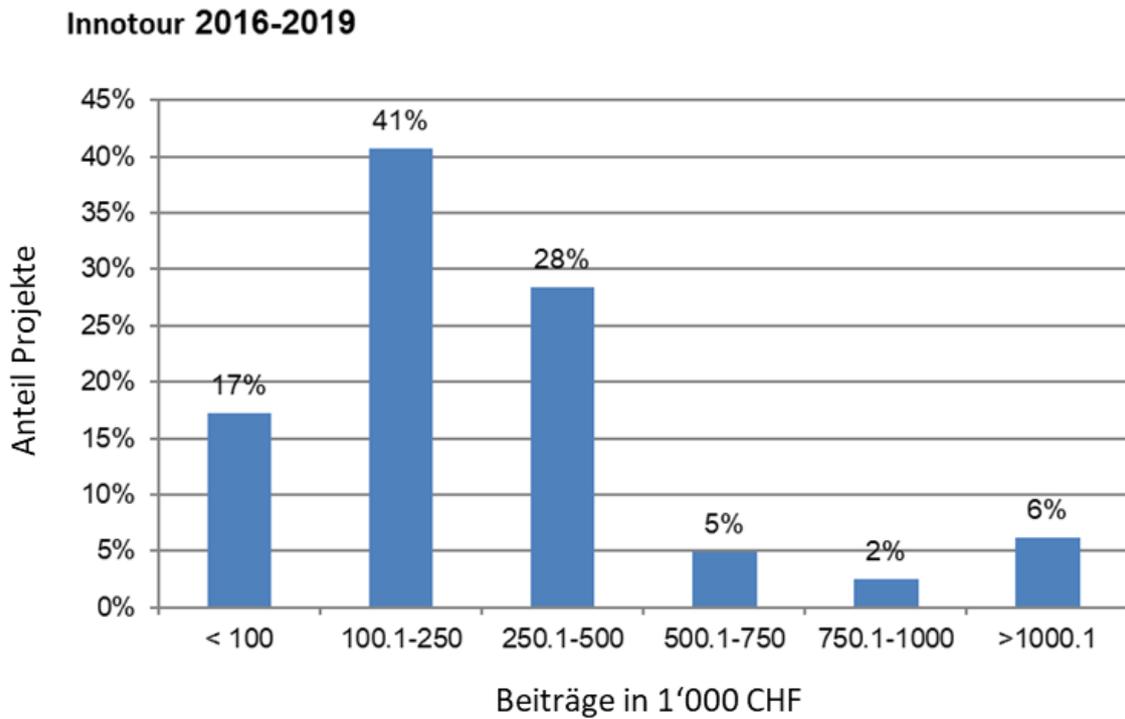


Abbildung 13: Grössenordnung der Innotour-Projekte 2016-2019, relativ.

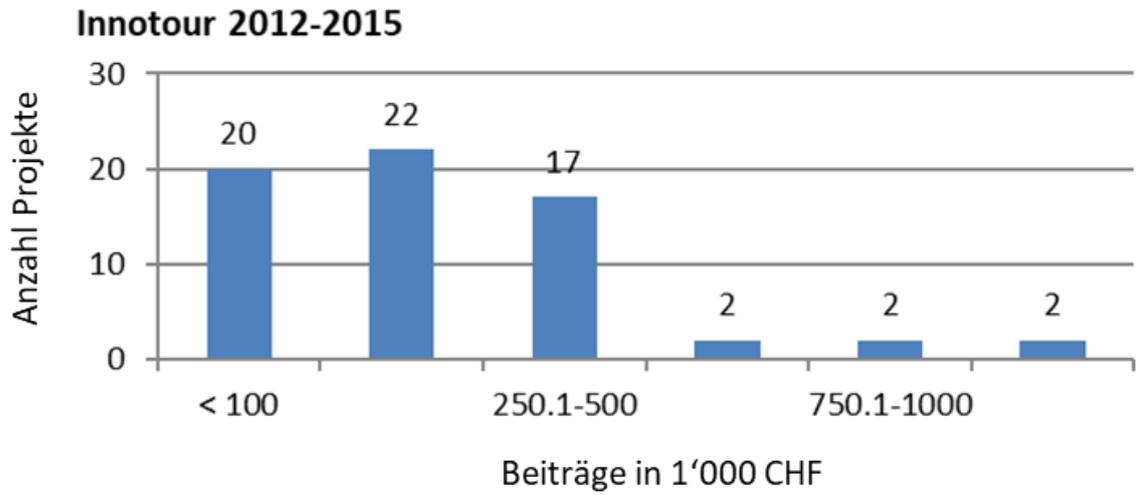


Abbildung 14: Grössenordnung der Innotour-Projekte 2012-2015, absolut.

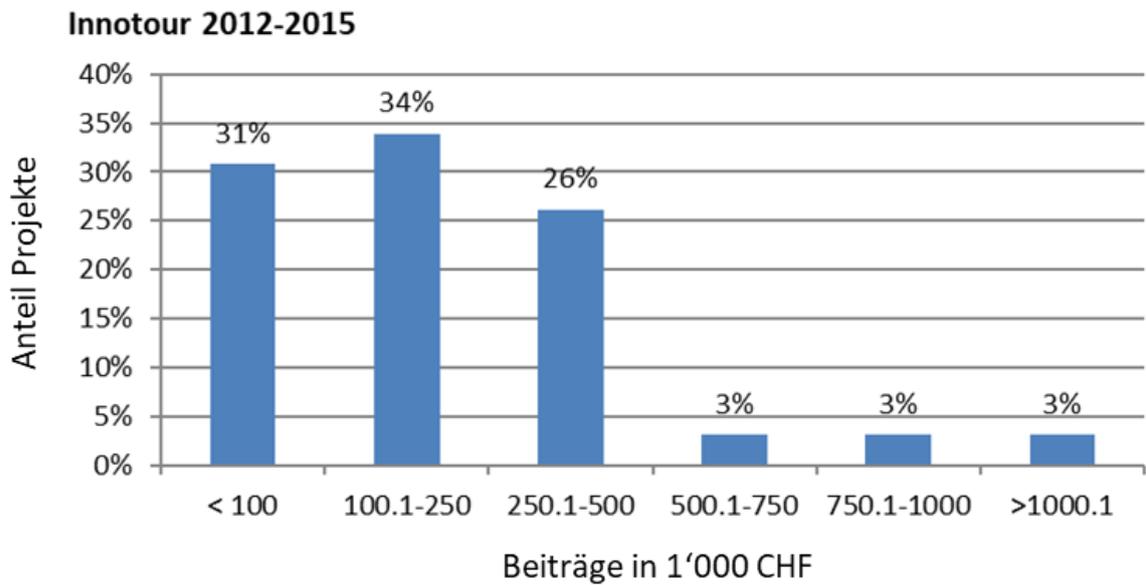


Abbildung 15: Grössenordnung der Innotour-Projekte 2012-2015, relativ.

Innotour 2016-2019

**Schlüsselbereiche gemäss Art. 2
BG Innotour**

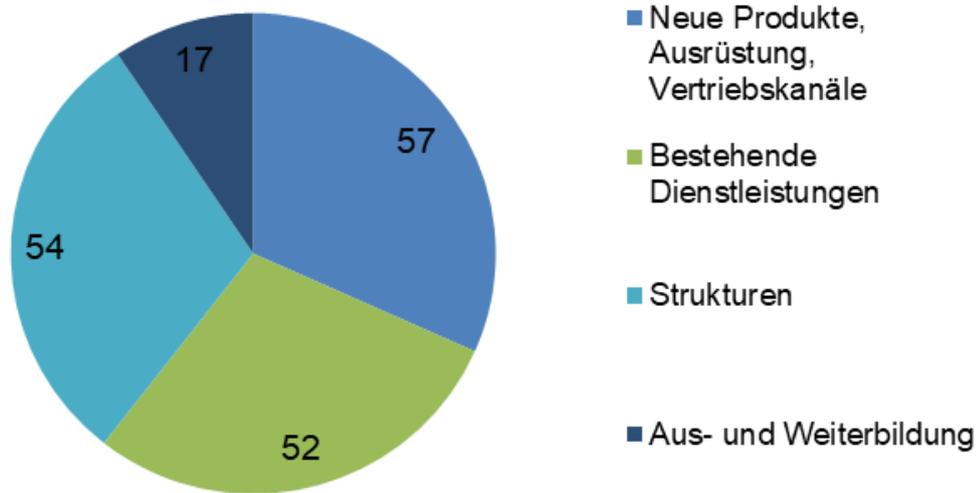


Abbildung 16: Art der Innotour-Projekte 2016-2019 gemäss Schlüsselbereichen von Art. 2 des Innotour-Gesetzes (Zahlen = Anzahl der unterstützten Projekte)

Innotour 2016-2019

Stossrichtungen pro Projekt

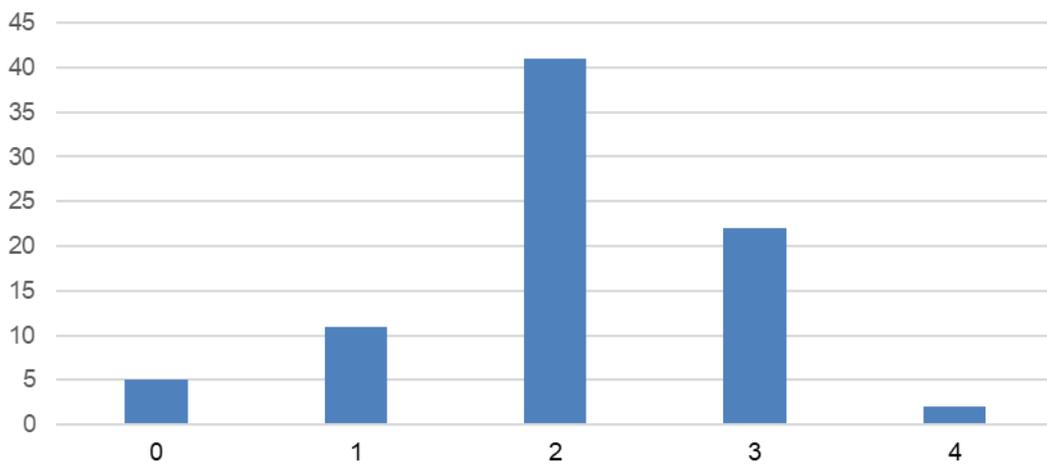


Abbildung 17: Anzahl Stossrichtungen (gemäss Impulsprogramm 2016-2019, vgl. Kap. 6) pro Projekt der Innotour-Projekte 2016-2019, absolut.

Innotour 2016-2019

**Relevanz bezüglich dem tourismuspolitischen
Impulsprogramm 2016-2019**

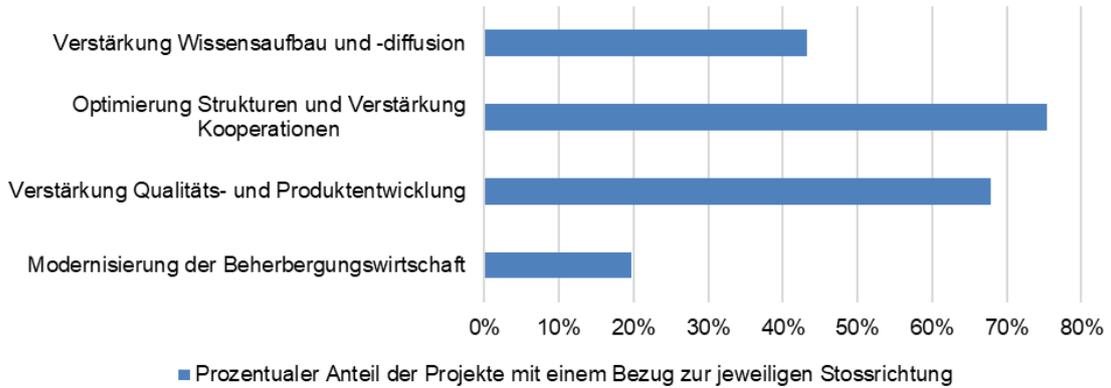


Abbildung 18: Bezüge der Innotour-Projekte 2016-2019 zu den Stossrichtungen des Impulsprogramms.

Innotour-Projekte 2016-2019: Impulswirkung und Beitrag zu Stossrichtungen Impulsprogramm

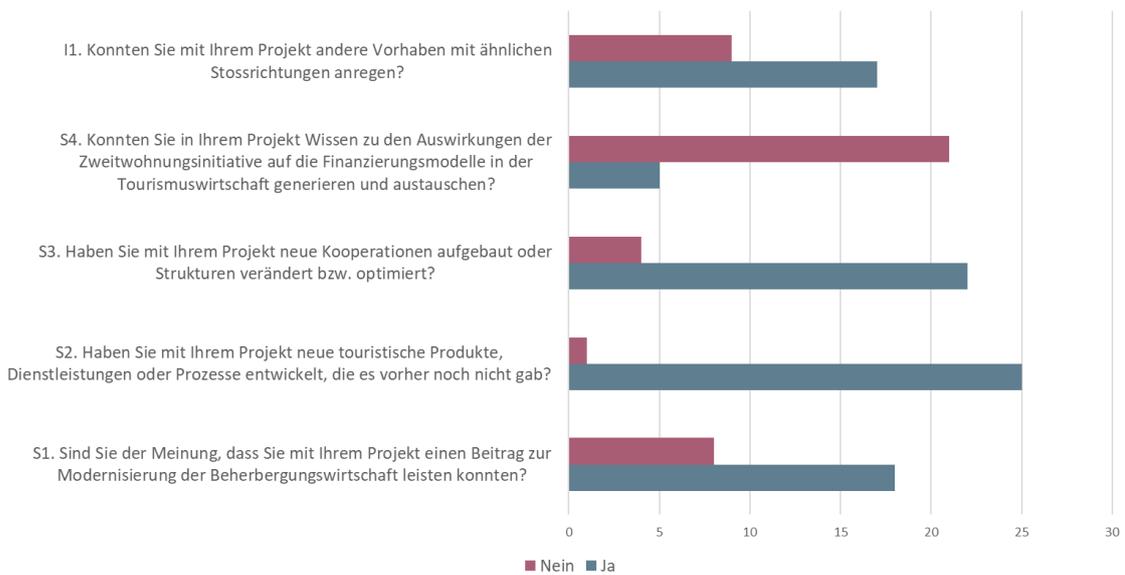


Abbildung 19: Quantitative Auswertung der Onlineumfrage von Innotour.

12.3 Interviewpartner

Fokusthema «Optimierung der Beherbergungsförderung»:

- Rebekka Rufer, SECO (Telefoninterview)
- Peter Gloor, SGH (Telefoninterview)

Fokusthema «NRP-Impuls-Massnahmen 2016-2019»:

- Annette Christeller, SECO (Telefoninterview)
- Martin Tritten, Kanton Bern (Telefoninterview)
- Michael Caflisch, Kanton Graubünden (Telefoninterview)

Fokusthema «Innotour-Massnahmen 2016-2019»:

- Christoph Schlumpf, SECO (Telefoninterview)
- Fiorenzo Fässler, BEST 3 STAR HOTELS (Telefoninterview)
- Susanne, Gäumann, Claire & George Stiftung (Telefoninterview)

12.4 Interviewleitfaden

Interviewleitfaden Beherbergungsförderung

Teil 1: Konzept «Optimierung der Beherbergungsförderung»

1. Wie beurteilen Sie im Rückblick die generelle Konzeption der Massnahmen zur Optimierung der Beherbergungsförderung im Rahmen des tourismuspolitischen Massnahmenpakets?
2. Wie beurteilen Sie die Konzeption der Massnahmen zur Optimierung der Beherbergungsförderung vor dem Hintergrund der damaligen Herausforderungen und der Ziele des Massnahmenpakets?

Teil 2: Vollzug «Optimierung der Beherbergungsförderung»

3. Wie funktioniert der Vollzug von Finanzierungsanfragen bei der SGH seit der Optimierung der Beherbergungsförderung? Welche Unterschiede gibt es zum «früheren» Vollzugsverfahren?
4. Nach welchen Kriterien werden die Finanzierungsanfragen bei der SGH seit der Optimierung der Beherbergungsförderung beurteilt? Wie hat sich der Kriterienkatalog konkret verändert?
5. Welche Akteure waren bei der Optimierung der Beherbergungsförderung und der Überarbeitung der entsprechenden Grundlagendokumente involviert? Welche Rolle übernahmen die verschiedenen Akteure?
6. Wie beurteilen Sie die Abstimmung und Aufgabenteilung zwischen den Akteuren? Fehlten wichtige Akteure?
7. Welche Abstimmungsmassnahmen SGH-NRP wurden umgesetzt?
8. Wie beurteilen Sie allgemein die Vollzugseffizienz a) bei der Bearbeitung von Finanzierungsanfragen durch die SGH, und b) bei der Überarbeitung der Grundlagendokumente zur Optimierung der Beherbergungsförderung?

Teil 3: Wirkung «Optimierung der Beherbergungsförderung»

9. Welche grundsätzlichen Veränderungen beobachten Sie als Folge der Optimierung der Beherbergungsförderung bei den Projekten, die mit Darlehen der SGH finanziert werden?
10. Wie beurteilen Sie die beobachteten Veränderungen? Welchen Beitrag zu den Zielen des Massnahmenpakets hat die Optimierung der Beherbergungsförderung grundsätzlich geleistet?
11. Mit Blick auf die Ziele des Massnahmenpakets: Wie beurteilen Sie die Quantität und die Qualität der Projekte, die ab dem 01.04.2015 dank der Modernisierung des Beherbergungsbegriffs mit Darlehen der SGH finanziert wurden?
12. Mit Blick auf die Ziele des Massnahmenpakets: Wie beurteilen Sie die Quantität und die Qualität der Projekte, die ab dem 01.04.2015 dank der Bereinigung des Förderperimeters mit Darlehen der SGH finanziert wurden?
13. Mit Blick auf die Ziele des Massnahmenpakets: Wie beurteilen sie die Quantität und die Qualität der Projekte, die ab dem 01.04.2015 dank der Erhöhung des max. Darlehensbetrags von 2 Mio. auf 6 Mio. Franken mit Darlehen der SGH Finanziert wurden?
14. Gab es zwischen 2016 und 2019 Projekte mit Einsatz von NRP UND SGH-Mitteln im Sinne von Synergien?
15. Wie beurteilen Sie die Finanzierung der Förderung zwischen 2016 und 2019?

16. Wie beurteilen Sie die Ausschöpfung des Zusatzdarlehens? Was sind die Gründe für die hohe Ausschöpfung?
17. Wie beeinflussen die Massnahmen zur Optimierung der Beherbergungsförderung die bestehenden Förderinstrumente? Gibt es positive oder negative Nebeneffekte?
18. Wie beurteilen Sie die ökonomische Nachhaltigkeit/Langfristigkeit der Massnahmen zur Optimierung der Beherbergungsförderung?
19. Haben die Massnahmen zur Optimierung der Beherbergungsförderung die gewünschten Impulse erzeugt? Falls ja, inwiefern?
20. Wie beurteilen Sie die landschaftliche und ökologische Verträglichkeit der Massnahmen zur Optimierung der Beherbergungsförderung?

Teil 4: Gesamtkonzept «Massnahmenpaket»

21. Wie beurteilen Sie die Gesamtkonzeption des Massnahmenpakets mit Blick auf die damaligen Herausforderungen?
22. Wie beurteilen Sie die Zweckmässigkeit der inhaltlichen Stossrichtungen des Massnahmenpakets?
23. Wie beurteilen Sie die Zweckmässigkeit der Umsetzung des Massnahmenpakets über verschiedene Förderinstrumente?
24. Wie beurteilen Sie die Zweckmässigkeit der finanziellen Ausgestaltung des Massnahmenpakets?
25. Wie beurteilen Sie die Zweckmässigkeit des zeitlichen Rahmens des Massnahmenpakets?

Interviewleitfaden NRP

Teil 1: Konzept «NRP-Impuls-Massnahmen 2016-2019»

1. Wie beurteilen Sie im Rückblick die generelle Konzeption der NRP-Impuls-Massnahmen?
2. Wie beurteilen Sie die Konzeption der NRP-Impuls-Massnahmen vor dem Hintergrund der damaligen Herausforderungen und der Ziele des Massnahmenpakets?
3. Wie beurteilen Sie die Zweckmässigkeit der Eingrenzung der förderbaren Leistungen und Produkte im Rahmen der NRP-Impuls-Massnahmen?

Teil 2: Vollzug «NRP-Impuls-Massnahmen 2016-2019»

4. Wie funktionierte der Vollzug der NRP-Impuls-Massnahmen? Welche Unterschiede gab es zum «normalen» Vollzugsverfahren bei der NRP?
5. Nach welchen Kriterien wurden die Anträge für NRP-Impuls-Projekte beurteilt? Welche Abgrenzung gab es zu den «normalen» NRP-Projekten?
6. Welche Rolle spielten die strategischen Stossrichtungen des Impulsprogramms für die Beurteilung der NRP-Impuls-Projekte?
7. Welche Akteure waren im Vollzug der NRP-Impuls-Massnahmen involviert? Welche Rolle übernahmen die verschiedenen Akteure?
8. Wie beurteilen Sie die Abstimmung und Aufgabenteilung zwischen den Akteuren? Fehlten wichtige Akteure?
9. Welche Abstimmungsmassnahmen SGH-NRP wurden umgesetzt?
10. Wie beurteilen Sie allgemein die Vollzugseffizienz der NRP-Impuls-Massnahmen?

Teil 3: Wirkung «NRP-Impuls-Massnahmen 2016-2019»

11. Wie beurteilen Sie die Quantität und die Qualität der umgesetzten NRP-Impuls-Projekte mit Blick auf die Ziele des Massnahmenpakets?

12. Wie beurteilen Sie die Ausschöpfung der Mittel durch die NRP-Impuls-Projekte? Was sind die Gründe für die geringe Ausschöpfung?
13. Sind Sie der Meinung, dass die NRP-Impuls-Projekte einen Beitrag zu den strategischen Stossrichtungen des Impulsprogramms leisten konnten? Falls ja: Welchen konkreten Beitrag haben sie geleistet? Was konnte bei wem bewirkt werden?
14. Sind Sie der Meinung, dass die NRP-Impuls-Projekte einen Beitrag zu den Zielen des tourismuspolitischen Massnahmenpakets leisten konnten? Falls ja: Welchen konkreten Beitrag haben sie geleistet? Was konnte bei wem bewirkt werden?
15. Wie beeinflussten die NRP-Impuls-Projekte die bestehenden Förderinstrumente? Gab es positive oder negative Nebeneffekte?
16. Wie beurteilen Sie die ökonomische Nachhaltigkeit/Langfristigkeit der NRP-Impuls-Projekte?
17. Haben die NRP-Impuls-Projekte die gewünschten Impulse erzeugt? Falls ja, inwiefern?
18. Wie beurteilen Sie die landschaftliche und ökologische Verträglichkeit der NRP-Impuls-Projekte?
19. Welche Massnahmen haben Sie zur Verstärkung des Wissensaufbaus und der Wissensdiffusion umgesetzt (vgl. Gesamtkonzept Impulsprogramm 2016-2019)?

Teil 4: Gesamtkonzept «Massnahmenpaket»

20. Wie beurteilen Sie die Gesamtkonzeption des Massnahmenpakets mit Blick auf die damaligen Herausforderungen?
21. Wie beurteilen Sie die Zweckmässigkeit der inhaltlichen Stossrichtungen des Massnahmenpakets?
22. Wie beurteilen Sie die Zweckmässigkeit der Umsetzung des Massnahmenpakets über verschiedene Förderinstrumente?
23. Wie beurteilen Sie die Zweckmässigkeit der finanziellen Ausgestaltung des Massnahmenpakets?
24. Wie beurteilen Sie die Zweckmässigkeit des zeitlichen Rahmens des Massnahmenpakets?

Interviewleitfaden Innotour

Teil 1: Konzept «Innotour-Massnahmen 2016-2019»

1. Wie beurteilen Sie im Rückblick die generelle Konzeption der Innotour-Massnahmen 2016-2019?
2. Wie beurteilen Sie die Konzeption der Innotour-Massnahmen 2016-2019 vor dem Hintergrund der damaligen Herausforderungen und der Ziele des Massnahmenpakets?

Teil 2: Vollzug «Innotour-Massnahmen 2016-2019»

3. Wie funktionierte der Vollzug der Innotour-Massnahmen 2016-2019? Welche Unterschiede gab es zum «normalen» Vollzugsverfahren bei Innotour?
4. Nach welchen Kriterien wurden die Anträge für Innotour-Projekte 2016-2019 beurteilt? Welche Abgrenzung gab es zu den «normalen» Innotour-Anträgen?
5. Welche Rolle spielten die strategischen Stossrichtungen des Impulsprogramms für die Beurteilung der Innotour-Projekte 2016-2019?
6. Welche Akteure waren im Vollzug der Innotour-Massnahmen 2016-2019 involviert? Welche Rolle übernahmen die verschiedenen Akteure?
7. Wie beurteilen Sie die Abstimmung und Aufgabenteilung zwischen den Akteuren? Fehlten wichtige Akteure?

8. Wie beurteilen Sie allgemein die Vollzugseffizienz der Innotour-Massnahmen 2016-2019?

Teil 3: Wirkung «Innotour-Massnahmen 2016-2019»

9. Wie beurteilen Sie die Quantität und die Qualität der umgesetzten Innotour-Projekte 2016-2019 mit Blick auf die Ziele des Massnahmenpakets?
10. Wie beurteilen Sie die Ausschöpfung der Mittel durch die Innotour-Projekte 2016-2019? Was sind die Gründe für die hohe Ausschöpfung?
11. Sind Sie der Meinung, dass die Innotour-Projekte 2016-2019 einen Beitrag zu den strategischen Stossrichtungen des Impulsprogramms leisten konnten? Falls ja: Welchen konkreten Beitrag haben sie geleistet? Was konnte bei wem bewirkt werden?
12. Sind Sie der Meinung, dass die Innotour-Projekte 2016-2019 einen Beitrag zu den Zielen des tourismuspolitischen Massnahmenpakets leisten konnten? Falls ja: Welchen konkreten Beitrag haben sie geleistet? Was konnte bei wem bewirkt werden?
13. Wie beeinflussten die Innotour-Projekte 2016-2019 die bestehenden Förderinstrumente? Gab es positive oder negative Nebeneffekte?
14. Wie beurteilen Sie die ökonomische Nachhaltigkeit/Langfristigkeit der Innotour-Projekte 2016-2019?
15. Haben die Innotour-Projekte 2016-2019 die gewünschten Impulse erzeugt? Falls ja, inwiefern?
16. Wie beurteilen Sie die landschaftliche und ökologische Verträglichkeit der Innotour-Projekte 2016-2019?
17. Welche Massnahmen haben Sie zur Verstärkung des Wissensaufbaus und der Wissensdiffusion umgesetzt (vgl. Gesamtkonzept Impulsprogramm 2016-2019)?

Teil 4: Gesamtkonzept «Massnahmenpaket»

18. Wie beurteilen Sie die Gesamtkonzeption des Massnahmenpakets mit Blick auf die damaligen Herausforderungen?
19. Wie beurteilen Sie die Zweckmässigkeit der inhaltlichen Stossrichtungen des Massnahmenpakets?
20. Wie beurteilen Sie die Zweckmässigkeit der Umsetzung des Massnahmenpakets über verschiedene Förderinstrumente?
21. Wie beurteilen Sie die Zweckmässigkeit der finanziellen Ausgestaltung des Massnahmenpakets?
22. Wie beurteilen Sie die Zweckmässigkeit des zeitlichen Rahmens des Massnahmenpakets?

12.5 Befragung Innotour: Fragebogen

Im Rahmen der Vollzugsbefragung zu Innotour (Auftragnehmer: ecoplan) hat die HSLU/BHP nachfolgende Fragen beigesteuert. Die Fragen wurden zuerst mit dem SECO abgestimmt und dann Ecoplan für die Integration in die Vollzugsbefragung übermittelt.

Intro

Der Bund hat im Jahr 2013 ein tourismuspolitisches Massnahmenpaket zur Begleitung des aufgrund der Zweitwohnungsinitiative beschleunigten Strukturwandels im Alpenraum beschlossen. Das Massnahmenpaket beinhaltet unter anderem das Impulsprogramm 2016-2019 mit vier Stossrichtungen:

- Modernisierung der Beherbergungswirtschaft
- Verstärkung Qualitäts- und Produktentwicklung
- Optimierung Strukturen und Verstärkung Kooperationen
- Verstärkung Wissensaufbau und -diffusion

Im Zusammenhang mit dem Impulsprogramm wurden für die Innotour-Periode 2016-2019 zusätzlich zu den bisherigen 20 Mio. Franken 10 Mio. Franken beschlossen.

Die nachfolgenden Evaluationsfragen (Fokus auf Outcome/Impact) beziehen sich auf Innotour-Projekte, die im Rahmen des Impulsprogramms realisiert wurden.

Stossrichtung 1

1. Sind Sie der Meinung, dass Sie mit Ihrem Projekt einen Beitrag zur Modernisierung der Beherbergungswirtschaft leisten konnten? // ja – nein

Falls ja:

- a. Welchen konkreten Beitrag zur Modernisierung der Beherbergungswirtschaft haben Sie geleistet? // offene Frage
- b. Was konnten Sie bislang mit ihrem Projekt bei wem bewirken? // offene Frage

Stossrichtung 2

2. Haben Sie mit Ihrem Projekt neue touristische Produkte, Dienstleistungen oder Prozesse entwickelt, die es vorher noch nicht gab? // ja – nein

Falls ja:

- a. Welche konkreten touristischen Produkte, Dienstleistungen oder Prozesse haben Sie entwickelt? // offene Frage
- b. Was konnten Sie bislang mit diesen Produkten/Dienstleistungen/Prozessen bei wem bewirken? // offene Frage

Stossrichtung 3

3. Haben Sie mit Ihrem Projekt neue Kooperationen aufgebaut oder Strukturen verändert bzw. optimiert? // ja – nein

Falls ja:

- a. Welche konkreten Kooperationen haben Sie aufgebaut bzw. welche Strukturen haben Sie verändert? // offene Frage
- b. Was konnten Sie mit den neuen Kooperationen bzw. den veränderten Strukturen bei wem bewirken? // offene Frage

Stossrichtung 4

4. Konnten Sie in Ihrem Projekt Wissen zu den Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierungsmodelle in der Tourismuswirtschaft generieren und austauschen? // ja – nein

Falls ja:

- a. Welches sind die Kernerkenntnisse? // offene Frage

Impulswirkung

5. Konnten Sie mit Ihrem Projekt andere Vorhaben mit ähnlichen Stossrichtungen anregen? // ja – nein

Falls ja:

- a. Welche anderen Projekte konnten Sie anregen? // offene Frage

12.6 Analyse Verordnung Förderung der Beherbergungswirtschaft

Alt (2003)	Neu (2015)
	1. Abschnitt: Begriffe
<p>Art. 1: Beherbergungswirtschaft</p> <p>Die Beherbergungswirtschaft im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 des Gesetzes umfasst Hotels, Gasthöfe, Motels und Beherbergungsbetriebe der Parahotellerie wie Jugendherbergen, Ferienzentren für Familien und ähnliche Unterkünfte.</p>	<p>Art. 1: Beherbergungswirtschaft</p> <p>1. Die Beherbergungswirtschaft im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 des Gesetzes umfasst:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Hotels; b. strukturierte Beherbergungsbetriebe; c. Grundstücke, Bauten, Räumlichkeiten, Installationen und Einrichtungen, die zu Hotels oder strukturierten Beherbergungsbetrieben gehören. <p>2. Strukturierte Beherbergungsbetriebe sind Beherbergungsbetriebe, die:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. auf die professionelle und kurzzeitige Beherbergung von Gästen ausgerichtet sind; b. direkt oder über Kooperationspartner weitere hotelmässige Infrastrukturen und Leistungen sicherstellen, die von der Mehrheit der Kundinnen und Kunden beansprucht werden; c. entsprechend positioniert sind und gezielt Kurzzeitgäste bewerben; d. in der Regel mindestens 15 Zimmer oder 30 Betten aufweisen, die in Bezug auf Konzept oder Standort einheitlich sind. <p>3. Als strukturierte Beherbergungsbetriebe gelten auch:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. gemischtwirtschaftliche Betriebe, die einen eigenständigen wirtschaftlichen Hotelteil aufweisen; b. hybride Beherbergungsformen, die als einheitlicher Betrieb genutzt werden.
<p>Art. 2: Fremdenverkehrsgebiete</p> <p>Die Fremdenverkehrsgebiete nach Artikel 5 Absatz 2 des Gesetzes sind im Anhang aufgeführt.</p>	<p>Art. 2: Fremdenverkehrsgebiete und Badekurorte</p> <p>Die Fremdenverkehrsgebiete und Badekurorte sind im Anhang aufgeführt.</p>
	<p>Art. 3: Fusionen von Gemeinden der Fremdenverkehrsgebiete und von Badekurorten</p> <p>1. Fusionieren Gemeinden der Fremdenverkehrsgebiete und Badekurorte mit Gemeinden der Agglomerationen Zürich, Basel, Bern, Lausanne oder Genf, so wird die zukünftige Gemeindekategorisierung durch das Bundesamt für Statistik (BFS) übernommen.</p> <p>2. Fusionieren Gemeinden der Fremdenverkehrsgebiete und Badekurorte mit Gemeinden, die nicht in Fremdenverkehrsgebieten liegen, die keine Badekurorte sind und die ausserhalb der Agglomerationen Zürich, Basel, Bern, Lausanne und Genf liegen, so entscheidet das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) über die Zuordnung der fusionierten Gemeinden.</p> <p>3. Bei Gemeindefusionen passt das WBF den Anhang entsprechend an.</p> <p>4. Die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) kann Darlehen, die im Zeitpunkt der Gemeindefusion bereits bestehen und den Betrieben gewährt worden sind, die nach der Gemeindefusion ausserhalb der Fremdenverkehrsgebiete und der Badekurorte liegen, weiterführen und Anpassungen der Konditionen bewilligen.</p>

Alt (2003)	Neu (2015)
	5. Sie kann für Betriebe nach Absatz 4 ausnahmsweise auch zusätzliche Darlehensentscheide fällen, soweit dies zur Sicherstellung der Finanzierung der Betriebe und zur Stützung der Werthaltigkeit der Darlehen nötig ist, längstens jedoch bis zehn Jahre nach der Gemeindefusion.
	2. Abschnitt: Gewährung von Darlehen
<p>Art. 3: Darlehensgewährung</p> <p>1. Die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (Gesellschaft) gewährt Darlehen.</p> <p>2. Sie kann Betriebe in Investitions- und Finanzierungsfragen beraten. Die Beratung muss kostendeckend sein.</p>	<p>Art. 4: Aufgaben der SGH</p> <p>1. Die SGH gewährt die Darlehen nach Artikel 4 des Gesetzes subsidiär zu privaten Kapitalgebern.</p> <p>2. Es besteht kein Anspruch auf Gewährung von Darlehen.</p> <p>3. Sie kann private Akteure und öffentliche Gebietskörperschaften in Investitions-, Finanzierungs- und damit verbundenen Strategiefragen zur Beherbergungswirtschaft beraten.</p> <p>4. Die Einnahmen aus der Beratung müssen deren Kosten decken.</p>
<p>Art. 4: Belehnungshöhe</p> <p>1. Die Höhe des Darlehens darf den erwarteten Ertrag (Ertragswert, Art. 6 Abs. 2 des Gesetzes) nicht übersteigen.</p> <p>2. Der Ertragswert berechnet sich nach in Wissenschaft und Praxis anerkannten Methoden aus der Kapitalisierung der für die Kapitaldienste freien Mittel. Die Kosten der Wiederbeschaffung der im Laufe der Zeit entwerteten Anlagen (Ersatz-investitionen) sind von den freien Mitteln in Abzug zu bringen.</p> <p>3. Bei Hotelneubauten werden zur Ermittlung des Ertragswerts die Erfahrungszahlen von Betrieben gleicher Art, Grösse und Umsatzstruktur herangezogen.</p> <p>4. Erträge aus Nebenbetrieben, nicht betriebsnotwendige Vermögensteile wie Umschwung oder Gebäulichkeiten, sind entsprechend zu berücksichtigen.</p> <p>5. Das Nähere bestimmt das Geschäftsreglement.</p>	<p>Art. 5: Berechnung des Ertragswerts</p> <p>1. Der Ertragswert nach Artikel 7 Absatz 1 des Gesetzes berechnet sich anhand der Discounted-Cash-Flow-Methode aus der Kapitalisierung der für die Kapitaldienste freien Mittel. Die Kosten der Wiederbeschaffung der im Laufe der Zeit entwerteten Anlagen sind von den freien Mitteln abzuziehen.</p> <p>2. Bei Investitionsprojekten werden zur Ermittlung des Ertragswerts sowohl der detaillierte Unternehmensplan als auch die Erfahrungszahlen von Betrieben gleicher Art, Grösse und Umsatzstruktur herangezogen.</p> <p>3. Erträge aus Nebenbetrieben und nicht betriebsnotwendige Vermögensteile wie Umschwung oder Gebäulichkeiten sind zu berücksichtigen.</p> <p>4. Kann der Ertragswert nicht oder nicht zuverlässig ermittelt werden, so ist die Tragbarkeit der Zins- und Amortisationslasten massgebend für die maximale Belehnung.</p> <p>5. Die SGH bestimmt die Einzelheiten der Berechnungsmethode in ihrem Geschäftsreglement.</p>
	<p>Art. 6: Darlehensbetrag</p> <p>1. Das Darlehen pro Vorhaben beträgt in der Regel zwischen 100 000 und 6 Millionen Franken. Es darf nicht mehr als 40 Prozent des Ertragswerts betragen.</p> <p>2. Ausnahmsweise können Darlehen von über 6 Millionen Franken gewährt werden, insbesondere für Projekte, die:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. zur Stärkung von Tourismusdestinationen beitragen, wie Lead-Betriebe oder Kooperationsvorhaben; b. einen innovativen, nachhaltigen und exemplarischen Charakter haben. <p>3. Ausnahmsweise können Darlehen mit einem Anteil von über 40 Prozent des Ertragswerts gewährt werden insbesondere für Investitionsprojekte in peripheren oder strukturschwachen Regionen.</p>
<p>Art. 5: Übernahme bestehender Darlehen</p> <p>1. Die Gesellschaft kann bestehende Darlehen übernehmen, wenn sich dadurch für den Betrieb die Belastung durch Fremdkapitalzinsen reduziert.</p> <p>2. Für die Übernahme bestehender Darlehen gelten die gleichen Voraussetzungen wie für die Gewährung neuer</p>	<p>Art. 7: Übernahme bestehender Darlehen</p> <p>1. Die SGH kann bestehende Darlehen übernehmen, wenn sich dadurch für den Betrieb die Zins- und Amortisationslasten reduzieren.</p> <p>2. Für die Übernahme bestehender Darlehen gelten die gleichen Voraussetzungen wie für die Gewährung neuer Darlehen.</p>

Alt (2003)	Neu (2015)
Darlehen. Darlehen für Sanierungen werden nicht übernommen.	3. Darlehen für finanzielle Sanierungen werden nicht übernommen.
<p>Art. 7: Zinsen und Amortisationen</p> <p>1. Die Zinsen werden so festgelegt, dass sie auch die Administrations-, Risiko- und Refinanzierungskosten decken.</p> <p>2. Gewährt die Gesellschaft Darlehen mit Gewinnbeteiligung, so kann sie den Zinssatz im Hinblick auf die Beteiligung an zukünftigen Unternehmensgewinnen reduzieren.</p> <p>3. Auf die Amortisationspflicht kann in den ersten Jahren nach erfolgter Investition verzichtet werden.</p>	<p>Art. 8: Zinsen und Amortisationen</p> <p>1. Die SGH legt die Zinsen so fest, dass die Administrations-, die Risiko- und die Refinanzierungskosten ihres Darlehensgeschäfts über einen Konjunkturzyklus hinweg gedeckt sind. Bei der Festlegung berücksichtigt sie die Finanzerträge und den Ertrag aus den Leistungen, die sie den Darlehensnehmern in Rechnung gestellt hat.</p> <p>2. Gewährt sie Darlehen mit Gewinnbeteiligung, so kann sie den Zinssatz reduzieren.</p> <p>3. Sie kann den Schuldner für einen begrenzten Zeitraum von der Amortisationspflicht befreien.</p>
	<p>Art. 9: Massnahmen zur Vermeidung von Darlehensverlusten</p> <p>Zur Vermeidung von Darlehensverlusten kann die SGH im Einzelfall besondere Zins- und Amortisationsbedingungen gewähren sowie weitere Massnahmen ergreifen.</p>
	<p>Art. 10: Sicherstellung</p> <p>Die SGH legt fest:</p> <p>a. welche Sicherheiten neben den üblichen Grundpfändern zur Sicherung eingesetzt werden können und wie diese zu bewerten sind;</p> <p>b. unter welchen Voraussetzungen ausnahmsweise Darlehen ohne Sicherheiten gewährt werden können.</p>
	<p>3. Abschnitt: Aufnahme durch die SGH von Fremdkapital und Übernahme durch den Bund von Verlusten aus Darlehenstätigkeit</p>
	<p>Art. 11: Aufnahme von Fremdkapital</p> <p>Fremdkapital darf bei interessierten Kreisen oder am Kapitalmarkt gemäss Artikel 14 Absatz 2 des Gesetzes nur beschafft werden, wenn es unmittelbar für die Darlehensgewährung verwendet wird. Die Administrations-, die Risiko- und die Refinanzierungskosten, die durch die Verwendung von Fremdkapital entstehen, müssen von den mit dem Fremdkapital erwirtschafteten Erträgen vollständig gedeckt sein.</p>
<p>Art. 6: Darlehensverluste</p> <p>1. Über die Übernahme von Darlehensverlusten durch den Bund gemäss Artikel 14 Absatz 3 des Gesetzes entscheidet das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) im Einvernehmen mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung.</p> <p>2. Vom Bund übernommene Darlehensverluste werden von seinen Guthaben gegenüber der Gesellschaft abgeschrieben. Vom Bund nicht übernommene Darlehensverluste hat die Gesellschaft aus eigenen Mitteln zu decken.</p>	<p>Art. 12: Übernahme von Verlusten aus der Darlehenstätigkeit</p> <p>1. Über die Übernahme durch den Bund von Verlusten aus der Darlehenstätigkeit gemäss Artikel 14 Absatz 3 des Gesetzes entscheidet das Staatssekretariat für Wirtschaft im Einvernehmen mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung.</p> <p>2. Vom Bund übernommene Verluste aus der Darlehenstätigkeit werden von den Guthaben, die er bei der SGH hat, abgeschrieben. Vom Bund nicht übernommene Verluste aus der Darlehenstätigkeit hat die SGH aus eigenen Mitteln zu decken.</p>
	<p>4. Abschnitt: Organisation</p>
<p>Art. 8: Organisation der Gesellschaft</p> <p>1. Die Organe der Gesellschaft sind die Generalversammlung, die Verwaltung und die Kontrollstelle.</p> <p>2. Die Generalversammlung ist das oberste Organ der Gesellschaft. Die Beschlüsse über Erlass und Änderung der Statuten und des Geschäftsreglements bedürfen der Genehmigung durch den Bundesrat. Die Genehmigung</p>	<p>Art. 13: Organe der Gesellschaft</p> <p>Die Organe der Gesellschaft sind die Generalversammlung, die Verwaltung und die Revisionsstelle.</p>

Alt (2003)	Neu (2015)
<p>der entsprechenden Anträge ist vor der Beschlussfassung durch die Generalversammlung einzuholen.</p> <p>3. Die Verwaltung ist das geschäftsführende Organ der Gesellschaft. Sie hat dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (Departement) Einblick in die Geschäfte der Gesellschaft zu gewähren und ihm den Jahresbericht einzusenden.</p> <p>4. Als Kontrollstelle wird eine unabhängige und fachlich ausgewiesene Treuhandgesellschaft gewählt. Die Wahl erfolgt durch die Generalversammlung im Einvernehmen mit dem Departement.</p>	
	<p>Art. 14: Generalversammlung: Stellung Die Generalversammlung ist das oberste Organ der SGH.</p>
	<p>Art. 15: Generalversammlung: Aufgaben</p> <p>1. Die Generalversammlung hat neben den Aufgaben nach den Artikeln 16 Absatz 4, 19 Absatz 1 und 20 Absatz 2 folgende Aufgaben:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Beschluss über die Festlegung und die Änderung der Statuten; b. Entgegennahme des Berichtes der Revisionsstelle und Beschlussfassung über die Genehmigung der Jahresrechnung; c. Beschlussfassung über die Entlastung der Verwaltung; d. Beschlussfassung über die Verwendung des Jahresergebnisses, insbesondere über den Anteil des Jahresergebnisses, der den Reserven zugewiesen wird; e. Beschlussfassung über alle Gegenstände, die der Generalversammlung durch das Gesetz, der Verordnung oder die Statuten vorbehalten sind oder ihr von der Verwaltung zur endgültigen Beschlussfassung überwiesen werden; f. Entscheid bei Beschwerden über die endgültige Aufnahme von Mitgliedern und über den endgültigen Ausschluss von Mitgliedern; g. Beschlussfassung über die Auflösung der Gesellschaft. <p>2. Die Beschlüsse nach Absatz 1 Buchstabe a bedürfen der Genehmigung durch den Bundesrat. Die Genehmigung der entsprechenden Anträge ist vor der Beschlussfassung durch die Generalversammlung einzuholen.</p>
<p>Art. 9: Verwaltung</p> <p>1. Die Verwaltung besteht aus dem Präsidenten oder der Präsidentin und acht Mitgliedern.</p> <p>2. Bei der Wahl der Mitglieder der Verwaltung ist eine angemessene Vertretung der Beherbergungswirtschaft und der Banken anzustreben.</p>	<p>Art. 16: Verwaltung: Zusammensetzung und Wahl der Mitglieder</p> <p>1. Die Verwaltung besteht aus dem Präsidenten oder der Präsidentin und acht weiteren Mitgliedern.</p> <p>2. Bei der Wahl der Mitglieder der Verwaltung ist auf eine angemessene Vertretung der Beherbergungswirtschaft, der Banken, der Sprachregionen und der Geschlechter zu achten.</p> <p>3. Das WBF wählt den Präsidenten oder die Präsidentin auf Vorschlag der Verwaltung sowie vier weitere Mitglieder auf der Basis eines von ihm erstellten Anforderungsprofils.</p> <p>4. Die anderen vier Mitglieder werden von der Generalversammlung gewählt. Die Vertreterinnen und Vertreter des Bundes stimmen bei dieser Wahl nicht mit.</p>
<p>Art. 10: Aufgaben der Verwaltung</p> <p>1. Die Verwaltung hat folgende unübertragbare und unentziehbare Aufgaben:</p>	<p>Art. 17: Verwaltung: Aufgaben</p>

Alt (2003)	Neu (2015)
<p>a. die Oberleitung der Gesellschaft und die Erteilung der nötigen Weisungen;</p> <p>b. die Festlegung der Organisation;</p> <p>c. die Ausgestaltung des Rechnungswesens, der Finanzkontrolle sowie der Finanzplanung;</p> <p>d. die Ernennung und Abberufung der mit der Geschäftsführung und der Vertretung betrauten Personen;</p> <p>e. die Oberaufsicht über die mit der Geschäftsführung betrauten Personen, namentlich im Hinblick auf die Befolgung der Gesetze, Statuten, Reglemente und Weisungen;</p> <p>f. die Erstellung des Geschäftsberichtes sowie die Vorbereitung der Generalversammlung und die Ausführung ihrer Beschlüsse.</p> <p>2. Die Verwaltung kann die Vorbereitung und die Ausführung ihrer Beschlüsse oder die Überwachung von Geschäften Ausschüssen oder einzelnen Mitgliedern zuweisen. Sie hat für eine angemessene Berichterstattung an ihre Mitglieder zu sorgen.</p> <p>3. Die Verwaltung schlägt dem Departement den Präsidenten oder die Präsidentin zur Wahl vor.</p>	<p>1. Die Verwaltung besorgt alle Geschäfte, die nicht ausdrücklich durch das Gesetz, die Verordnung oder die Statuten anderen Organen übertragen sind. Sie hat folgende Aufgaben:</p> <p>a. Leitung der Geschäfte der SGH und Erteilung der nötigen Weisungen;</p> <p>b. Festlegung der Organisation;</p> <p>c. Beschlussfassung über die Zeichnungsberechtigung für die Gesellschaft;</p> <p>d. Wahl des Vizepräsidenten oder der Vizepräsidentin;</p> <p>e. Ausgestaltung des Rechnungswesens, der Finanzkontrolle sowie der Finanzplanung;</p> <p>f. Begründung, Änderung und Beendigung der Arbeitsverhältnisse mit den Mitgliedern der Direktion und den leitenden Angestellten;</p> <p>g. Aufsicht über die Direktion, namentlich im Hinblick auf die Befolgung der Gesetze, der Statuten, der Reglemente und der Weisungen;</p> <p>h. Festlegung der Vergütung der Mitglieder der Direktion;</p> <p>i. Erstellung des Geschäftsberichtes;</p> <p>j. Einberufung und Vorbereitung der Generalversammlung sowie Ausführung ihrer Beschlüsse;</p> <p>k. Genehmigung der Mitgliedschaft durch Zeichnung oder Übernahme von Anteilscheinen;</p> <p>l. Ausschluss von Mitgliedern.</p> <p>2. Sie beschliesst über die Festlegung und die Änderung des Geschäftsreglements. Die Beschlüsse über die Festlegung und die Änderung des Geschäftsreglements bedürfen der Genehmigung durch den Bundesrat. Die Genehmigung der entsprechenden Anträge ist vor der Beschlussfassung durch die Verwaltung einzuholen.</p> <p>3. Sie kann Entscheidbefugnisse sowie die Vorbereitung und die Ausführung ihrer Beschlüsse oder die Überwachung von Geschäften Ausschüssen, einzelnen Mitgliedern oder der Direktion übertragen.</p> <p>4. Sie stellt sicher, dass die freien Mittel der SGH mit dem Minimalziel der mittelfristigen Realwerterhaltung angelegt werden und die SGH jederzeit in der Lage ist, ihre finanziellen Verpflichtungen zu erfüllen.</p> <p>5. Sie hat dem WBF Einblick in die Geschäfte der SGH zu gewähren und den Geschäftsbericht zuzustellen.</p>
<p>Art. 11: Vollzug Das Departement ist mit dem Vollzug beauftragt.</p>	
	<p>Art. 18. Verwaltung: Pflichten der Mitglieder</p> <p>1. Die Mitglieder der Verwaltung müssen ihre Aufgaben und ihre Pflichten mit aller Sorgfalt erfüllen und die Interessen der SGH in guten Treuen wahren. Die Verwaltung trifft die organisatorischen Vorkehrungen zur Wahrung der Interessen der SGH und zur Verhinderung von Interessenkollisionen.</p> <p>2. Die Mitglieder der Verwaltung legen ihre Interessenbindungen gegenüber dem Wahlorgan offen. Sie melden Veränderungen während der Mitgliedschaft laufend. Die Verwaltung informiert darüber im Rahmen des jährlichen Geschäftsberichtes.</p>
	<p>Art. 19: Verwaltung: Vergütung der Mitglieder</p>

Alt (2003)	Neu (2015)
	<p>1. Die Generalversammlung genehmigt die Vergütung der Mitglieder der Verwaltung mindestens einmal pro Amtsdauer.</p> <p>2. Die Vergütung wird im Geschäftsbericht der SGH ausgewiesen.</p>
	<p>Art. 20: Revisionsstelle und Rechnungslegung</p> <p>1. Die Revisionsstelle muss ein zugelassenes Revisionsunternehmen sein.</p> <p>2. Die Generalversammlung wählt die Revisionsstelle im Einvernehmen mit dem WBF.</p> <p>3. Auf die Revisionsstelle und die Revision sind die Vorschriften des Aktienrechts zur ordentlichen Revision sinngemäss anzuwenden.</p> <p>4. Die Jahresrechnung wird nach Swiss GAAP FER erstellt.</p>
	<p>5. Abschnitt: Personal</p>
	<p>Art. 21</p> <p>Das Personal der SGH wird nach dem Obligationenrecht angestellt.</p>
	<p>6. Abschnitt: Schlussbestimmungen</p>
<p>Art. 12: Aufhebung bisherigen Rechts</p> <p>Die Vollziehungsverordnung vom 23. Dezember 1966 zum Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortkredits wird aufgehoben.</p>	<p>Art. 22: Aufhebung eines anderen Erlasses</p> <p>Die Verordnung vom 26. November 2003 zum Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft wird aufgehoben.</p>
	<p>Art. 23: Übergangsbestimmung</p> <p>1. Die SGH kann bei Darlehen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung bereits bestehen und Betriebe betreffen, die mit Inkrafttreten dieser Verordnung ausserhalb der Fremdenverkehrsgebiete und der Badekurorte nach Artikel 2 liegen, weiterführen und Anpassungen der Konditionen bewilligen.</p> <p>2. Die SGH kann für diese Betriebe ausnahmsweise auch zusätzliche Darlehensentscheide fällen, soweit dies zur Sicherstellung der Finanzierung der Betriebe und zur Stützung der Werthaltigkeit der Darlehen nötig ist, längstens jedoch bis zehn Jahre nach Inkrafttreten dieser Verordnung.</p>
<p>Art. 13: Inkrafttreten</p> <p>Diese Verordnung tritt am 15. Dezember 2003 in Kraft.</p>	<p>Art. 24: Inkrafttreten</p> <p>Diese Verordnung tritt am 1. April 2015 in Kraft.</p>
<p>Anhang</p>	<p>Anhang</p>
<p>Als Fremdenverkehrsgebiete gelten...</p>	<p>Als Fremdenverkehrsgebiete und Badekurorte gelten...</p>

12.7 Förderperimeter SHG vs. NRP

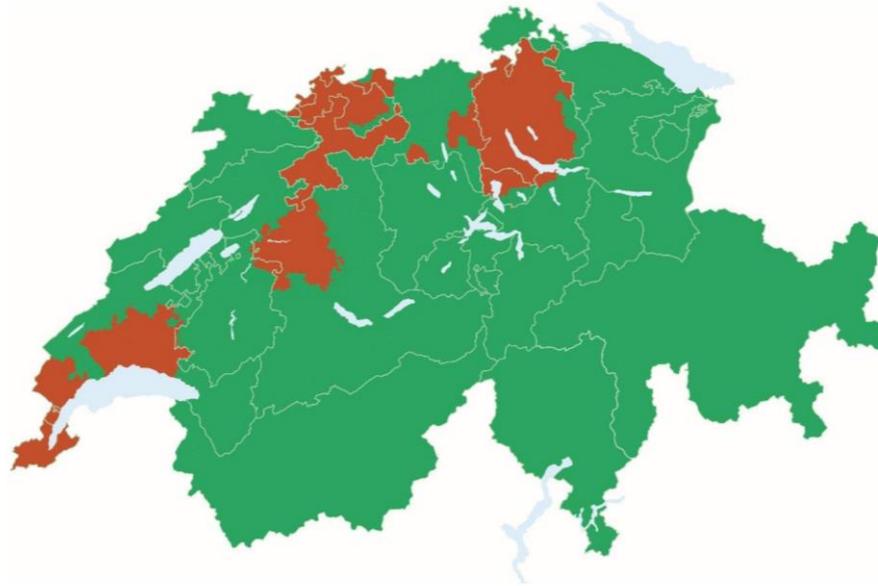


Abbildung 20: Förderperimeter SHG, Stand 06.06.2020 (vgl. Verordnung über die Förderung der Beherbergungswirtschaft, SR 935.121; Quelle Abbildung: Informationsdokument Förderung der Beherbergungswirtschaft über die SHG und die NRP).

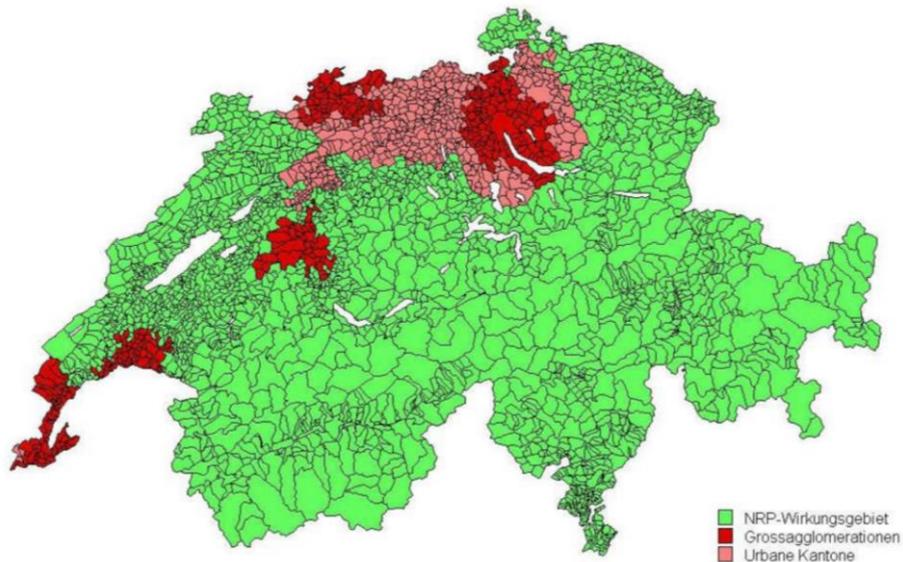


Abbildung 21: Räumliches Wirkungsgebiet der NRP, Stand 06.06.2020 (vgl. Verordnung über Regionalpolitik, SR 901.021; Quelle Abbildung: Informationsdokument Förderung der Beherbergungswirtschaft über die SHG und die NRP).

12.8 Parlamentarische Vorstösse ZWG

- PO Vogler 12.3371 Folgen der Annahme der Volksinitiative «Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen»
- PO Fournier 12.3467 Zweitwohnungs-Initiative. Massnahmen gegen die negativen Folgen für die regionale Wirtschaft
- PO Baumann 12.3495 Einrichten einer Tourismusbank in der Schweiz
- PO Hassler 12.3562 Einrichten einer Tourismusbank in der Schweiz
- IP 12.3139 Umsetzung der Zweitwohnungs-Initiative. Rasche Klarheit über die Umsetzung
- MO 12.3256 Bessere Rahmenbedingungen für die Hotellerie
- MO 12.3295 Klärung übergangsrechtlicher Fragen der Zweitwohnungs-Initiative
- MO 12.3322 Klärung übergangsrechtlicher Fragen der Zweitwohnungs-Initiative
- IP 12.3358 Zweitwohnungs-Initiative. Achtung des Volkswillens
- IP 12.3359 Ist die Zweitwohnungs-Initiative innerhalb der vorgesehenen Fristen umsetzbar?
- MO 12.3377 Umsetzung der Zweitwohnungs-Initiative
- IP 13.3434 Welche Zukunft für den Hotelkredit?
- PO 13.3435 Ein Aktionsplan zur Minimierung der Auswirkungen der Zweitwohnungs-Initiative und Hilfsmassnahmen für die betroffenen Regionen
- MO 12.3466 SGH. Mehr Kompetenz zur Verringerung der negativen Folgen der Zweitwohnungs-Initiative
- MO 13.3509 Unterstützung des Strukturwandels infolge der Annahme der Zweitwohnungs-Initiative
- PO 13.3540 Flankierende Massnahmen für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in den von der Lex Weber betroffenen Regionen
- MO 13.3602 Infrastruktur- und Investitionsfonds