



22.xxx

Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tou- rismus

vom ...

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus sowie den Entwurf zum Bundesbeschluss über einen Zusatzkredit zur verstärkten Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus (Innotour) im Jahr 2023.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ignazio Cassis
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Die Änderung des Bundesgesetzes über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus dient dem Ziel, die touristische Innovationsförderung befristet auszubauen. Im Zeitraum 2023–2026 soll der Bundesanteil bei Innotour-Projekten von aktuell höchstens 50 Prozent auf neu höchstens 70 Prozent erhöht werden. Damit soll der Tourismussektor trotz der herausfordernden Situation in der Lage sein, Innovationen und Produktentwicklungen umzusetzen und neu zu initiieren sowie Kooperationen einzugehen.

Ausgangslage

Die Tourismusbranche ist besonders stark von den Folgen der Covid-19-Pandemie betroffen. Dies trifft insbesondere auf den Städte- und Geschäftstourismus sowie auf stark international ausgerichtete Destinationen zu. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat am 1. September 2021 ein Recovery-Programm für den Schweizer Tourismus verabschiedet. Damit soll die Erholung des Tourismus nach der Covid-19-Pandemie unterstützt werden. Schwerpunkte bilden die Wiederbelebung der Nachfrage und der Erhalt der Innovationsfähigkeit. Als eine der Massnahmen des Recovery-Programms soll die Förderung von innovativen Projekten im Tourismus durch Innotour befristet ausgeweitet werden.

Inhalt der Vorlage

Im Rahmen von Innotour soll der Beitrag des Bundes an innovative Projekte im Zeitraum 2023–2026 von aktuell höchstens 50 Prozent auf neu höchstens 70 Prozent erhöht werden, womit die von den Projektträgern zu tragenden Kosten für Innovationen im Tourismussektor sinken werden. Von dieser Massnahme sollen sowohl neue als auch laufende Projekte profitieren können. Mit der Ausweitung der Förderung soll der Schweizer Tourismus insbesondere bei drei strategisch prioritären Innovations-themen unterstützt werden: der Digitalisierung, der Nachhaltigkeit sowie bei den Herausforderungen rund um die Erholung und strukturelle Weiterentwicklung des Städte- und Geschäftstourismus.

Finanzierungsbeschluss

Die befristete Zusicherung von höheren Beitragssätzen während vier Jahren verursacht Mehrausgaben von insgesamt 20 Millionen Franken. Für die im Jahr 2023 geplanten Zusicherungen beantragt der Bundesrat mit dieser Botschaft einen einen Zusatzkredit im Umfang von 5 Millionen Franken zum bestehenden Verpflichtungskredit Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus (Innotour) 2020–2023. Der Verpflichtungskredit für die Zusicherungen ab 2024 wird im Rahmen der Botschaft über die Standortförderung 2024–2027 beantragt.

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Die Tourismusbranche ist besonders stark von der Covid-19-Pandemie betroffen. Dies trifft insbesondere auf den Städte- und Geschäftstourismus sowie auf stark international ausgerichtete Destinationen zu. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat am 1. September 2021 ein Recovery-Programm für den Schweizer Tourismus verabschiedet. Damit soll die Erholung des Tourismus nach der Covid-19-Pandemie unterstützt werden. Schwerpunkte bilden die Wiederbelebung der Nachfrage und der Erhalt der Innovationsfähigkeit. Thematisch wird der Fokus auf den Städte- und Geschäftstourismus, die Nachhaltigkeit sowie auf die Digitalisierung gelegt.

Mit dem Recovery-Programm für den Schweizer Tourismus werden die drei bewährten tourismuspolitischen Förderinstrumente Schweiz Tourismus (ST), Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus (Innotour) und die Neue Regionalpolitik (NRP) verstärkt eingesetzt. Die touristische Erholung wird gezielt begleitet und unterstützt. Mit dem Programm soll ein Beitrag geleistet werden, damit der Schweizer Tourismus insgesamt gestärkt aus der aktuellen Krise hervorgeht.

Das Recovery-Programm beinhaltet folgende drei Massnahmen: ST wird den Recovery-Plan 2020–2021 in den Jahren 2022 und 2023 fortsetzen, wofür ST zusätzliche Bundesmittel im Umfang von 30 Millionen Franken zur Verfügung stehen; ein Teil davon wird für die finanzielle Entlastung der Tourismuspartner von ST eingesetzt. Des Weiteren soll die Förderung von innovativen Projekten im Tourismus durch Innotour für den Zeitraum 2023–2026 ausgeweitet werden. Im Rahmen von Innotour soll der Beitrag des Bundes an innovative Projekte von aktuell höchstens 50 Prozent auf neu höchstens 70 Prozent erhöht werden. Damit werden die Innovationskosten für die Projektträger vorübergehend sinken. Damit soll im Tourismussektor ein Anreiz gesetzt werden, um Innovationen und Produktentwicklungen umzusetzen und neu zu initiieren sowie Kooperationen einzugehen. Die Umsetzung der Massnahme bedingt eine befristete Anpassung der gesetzlichen Grundlagen sowie eine Aufstockung der Innotour-Mittel um insgesamt 20 Millionen Franken für den Zeitraum 2023–2026. Diese Massnahme ist Gegenstand der vorliegenden Botschaft. Um der NRP-Projektförderung in der laufenden Programmperiode 2020–2023 rasch zusätzlichen Schub zu verleihen, stellt der Bund den Kantonen über eine Ergänzung der Programmvereinbarungen 10 Millionen Franken zusätzlich aus dem Fonds für Regionalentwicklung ohne ergänzende Auflagen zur Verfügung.

1.1.1 Übersicht über die Tourismuspolitik des Bundes

Die neue Tourismusstrategie des Bundes¹, welche am 10. November 2021 vom Bundesrat gutgeheissen wurde, stellt die Grundlage der Tourismuspolitik des Bundes dar und gibt somit auch den Rahmen für das Recovery-Programm sowie für die befristete Anpassung der Förderung durch Innotour vor. Mit seiner Tourismuspolitik will der Bundesrat zu einer international wettbewerbsfähigen Tourismuswirtschaft und einem attraktiven und leistungsfähigen Tourismusstandort Schweiz beitragen.

Die Tourismuspolitik des Bundes verfolgt folgende fünf Ziele: Rahmenbedingungen verbessern, Unternehmertum fördern, zur nachhaltigen Entwicklung beitragen, Chancen der Digitalisierung nutzen, Attraktivität des Angebots und den Marktauftritt stärken. Die Ziele adressieren die relevanten Herausforderungen und die Bedürfnisse des Schweizer Tourismus und setzen Schwerpunkte, die eine fokussierte Umsetzung der Tourismuspolitik des Bundes ermöglichen. Die Umsetzung der neuen Tourismusstrategie des Bundes erfolgt anhand von Aktivitäten. Für jedes Ziel wurden drei Aktivitäten festgelegt, d. h. insgesamt 15 Aktivitäten. Inhaltlich wird in den kommenden Jahren ein Schwerpunkt auf die Weiterentwicklung der Investitionsförderung des Bundes gelegt. Ziel ist es, die Investitionsförderung der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) und der NRP zu modernisieren und zu stärken.

Für die Umsetzung der neuen Tourismusstrategie sind die vier tourismuspolitischen Förderinstrumente von zentraler Bedeutung: Neben Innotour sind das die untenstehend kurz vorgestellten Instrumente ST, die SGH, sowie die NRP. Wie die Tourismuspolitik des Bundes als Ganzes ist die Tätigkeit der tourismuspolitischen Förderinstrumente subsidiär zu den Aktivitäten der Kantone, Gemeinden und der tourismusabhängigen Wirtschaft ausgestaltet.

Schweiz Tourismus (ST)

ST fördert auf der Basis des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1955² über Schweiz Tourismus im Auftrag des Bundes die Nachfrage für die Schweiz als Reise- und Tourismusland. Die Aufgaben von ST sind im Gesetz abschliessend aufgezählt. Sie umfassen zum einen das Basismarketing für das Tourismusland Schweiz wie etwa die Pflege der Marke, die Bearbeitung der Märkte und die Kundeninformation. Zum anderen hat ST einen Koordinations- und Beratungsauftrag. Im Rahmen des Koordinationsauftrags führt ST beispielsweise themenspezifische Kampagnen im Sinne offener Marketingplattformen durch. Zusammen mit Destinationen und Verbänden wird die Angebotsentwicklung und Produktinnovation vorangetrieben und ins Marketing integriert.

ST verfügt über ein jährliches Budget von über 90 Millionen Franken. Der Bund gewährt ST auf der Basis von Artikel 6 des Gesetzes im Rahmen der bewilligten Kredite jährliche Finanzhilfen. Die Bundesversammlung bestimmt alle vier Jahre den Zahlungsrahmen mit einem einfachen Bundesbeschluss. Für 2020–2023 beläuft sich der Zahlungsrahmen auf 230 Millionen Franken (exklusive Recovery-Mittel; insg. 70 Mio. CHF).

¹ www.seco.ch > Standortförderung > Tourismuspolitik > Tourismusstrategie des Bundes
² SR 935.21

Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH)

Die SGH ist für den Vollzug des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003³ über die Förderung der Beherbergungswirtschaft zuständig. Sie ist eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft, die über ein zinsfreies Darlehen des Bundes im Umfang von rund 236 Millionen Franken verfügt. Genossenschafter sind neben dem Bund Banken, Kantone, Hotellerie, Wirtschaft und Verbände.

Die SGH ist in drei Tätigkeitsfeldern aktiv. Sie gewährt subsidiär zu privaten Kapitalgebern Darlehen an Beherbergungsbetriebe in Fremdenverkehrsgebieten und Badekurorten für die Erneuerung und den Kauf von Beherbergungsbetrieben und Neubauten, wenn diese marktgerecht sind. Per Ende 2021 betrug der Darlehensbestand 229 Millionen Franken, aufgeteilt auf 284 Betriebe. Die SGH hat ihren Darlehensbestand seit 2015 um 50 Prozent ausgebaut. Diese expansive Fördertätigkeit wurde insbesondere durch die Revision der Verordnung vom 18. Februar 2015⁴ über die Förderung der Beherbergungswirtschaft sowie das zeitlich bis Ende 2019 befristete Zusatzdarlehen des Bundes von 100 Millionen Franken ermöglicht.

Neben ihrer direkten Finanzierungstätigkeit hat sich die SGH zu einem Kompetenzzentrum für die Beherbergungsförderung entwickelt. Einerseits bietet die SGH in der ganzen Schweiz Beratungsdienstleistungen an. Andererseits stellt die SGH der Branche das im Rahmen ihrer Tätigkeit erworbene Wissen im Sinne eines Wissenstransfers zur Verfügung.

Neue Regionalpolitik (NRP)

Mit der NRP fördert der Bund zusammen mit den Kantonen das Berggebiet, den weiteren ländlichen Raum und die Grenzregionen bei ihrer regionalwirtschaftlichen Entwicklung. Die Standortvoraussetzungen für Unternehmen sollen verbessert, die Innovationskraft erhöht und Wertschöpfung geschaffen werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen zu stärken. Die NRP wurde 2008 gestützt auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006⁵ über Regionalpolitik in Kraft gesetzt.

Hauptstossrichtung der NRP ist es, innovativen Ideen, Projekten und Programmen, die die Regionen wettbewerbsfähiger machen, durch direkte finanzielle Unterstützung zum Durchbruch zu verhelfen. Eine zweite, begleitende Stossrichtung bezweckt eine verstärkte Abstimmung und Zusammenarbeit der Regionalpolitik mit den anderen raumbezogenen Politiken des Bundes. Über die Netzwerkstelle Regionalentwicklung «regiosuisse» stellt der Bund ausserdem Angebote zur Vernetzung, zum Wissensaustausch und zur Weiterbildung der Akteure in den Regionen bereit.

Der Finanzrahmen für die aktuelle Förderperiode 2020–2023 umfasst Bundesmittel im Umfang von 160 Millionen Franken Finanzhilfen à-fonds-perdu und 270 Millionen Franken Darlehen. Hinzu kommen Kantonsbeiträge in ähnlicher Grössenordnung.

3 SR 935.12

4 SR 935.121

5 SR 901.0

Zur Festlegung der individuellen Ziele schliesst der Bund mit den Kantonen vierjährige Programmvereinbarungen ab. Rund die Hälfte aller NRP-Projekte sind der Tourismusbranche zuzuordnen.

1.1.2 Innotour

Ziele und Aufgaben

Die touristische Innovations- und Kooperationsförderung sowie die Förderung des Wissensaufbaus durch den Bund mit dem Förderinstrument Innotour basieren auf dem Bundesgesetz vom 30. September 2011⁶ über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus. Für die Finanzierung von Innotour wurde von den eidgenössischen Räten ein Verpflichtungskredit von 30 Millionen Franken für die Jahre 2020–2023 bewilligt (7,5 Mio. CHF pro Jahr)⁷. Für den Vollzug ist das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) zuständig.

Der Tourismus ist ein fragmentierter Wirtschaftssektor, weshalb bei der Bündelung von kompletten Tourismusangeboten hohe Transaktionskosten entstehen. Innovative integrierte Angebote sind nicht einfach zu realisieren, da die Innovationskosten und Renditen schwer teilbar und kaum internalisierbar sind. Diese Aspekte führen zu Unsicherheit und zu mangelnder Kooperation. Entsprechend hat bei Innotour die Entwicklung von überbetrieblichen Tourismusangeboten eine hohe Bedeutung.

Innotour ist ein Förderinstrument, bei dem die touristischen Kreise gemäss den aktuell geltenden gesetzlichen Grundlagen den grösseren Teil der Kosten selbst tragen (mindestens 50 %). Mit Innotour werden Anreize geschaffen, die Finanzierungs- und Managementverantwortung bleibt aber bei den Projektträgern. Diese Eigenverantwortung wird verstärkt, indem Finanzhilfen aus Innotour auf einmalige Anschubhilfen für Vorhaben beschränkt werden. Neben nationalen Vorhaben kann Innotour in der gesamten Schweiz ausserdem lokale und regionale Projekte unterstützen, falls sie Modellcharakter haben.

In den vergangenen Jahren wurde bei Innotour, abgestimmt auf die Tourismusstrategie des Bundes aus dem Jahr 2017⁸, ein Fokus auf die Digitalisierung gelegt. Entsprechend wurden zahlreiche wegweisende Projekte in verschiedenen Themenfeldern wie Blockchain, Cybersicherheit, digitale Marktplätze, Digitalisierung im Meldewesen, Internet of Things (IoT), Revenue Management oder Robotik unterstützt. Aber auch in anderen Themenfeldern wie dem Unternehmertum, der touristischen Angebotsentwicklung oder auch der Nachhaltigkeit konnte der Schweizer Tourismus dank Innotour wesentliche Schritte vorwärts machen.

Neben der Projektförderung finanziert Innotour auch Wissensgrundlagen wie die Tourismusprognosen oder Wissenstransferveranstaltungen wie das Tourismus Forum Schweiz. Seit 2019 wurde der Erfahrungs- und Wissensaustausch der von Innotour geförderten Projekten deutlich ausgebaut. Das SECO führt seither mehrmals im Jahr themenspezifische Innotour-Transfer-Workshops durch. Ziel der Workshops ist es, den Erfahrungs- und Wissensaustausch zu forcieren, damit wichtige Erkenntnisse aus beispielhaften Projekten transferiert werden und möglichst viele touristische Akteure

⁶ SR 935.22

⁷ BBl 2020 489

⁸ www.seco.admin.ch > Standortförderung > Tourismuspolitik > Archiv

von den gemachten Projekterfahrungen profitieren können. Damit soll die nachhaltige und langfristige Breitenwirkung der geförderten Projekte gesteigert werden.

Die 2012 in Kraft getretenen, totalrevidierten Innotour-Regulierungen (Gesetz und Verordnung) wurden 2018 vom Beratungsunternehmen INFRAS und dem Institut für Systemisches Management und Public Governance IMP-HSG der Universität St. Gallen evaluiert. Die Evaluation zeigt, dass sich die Massnahmen, die sich auf die 2012 in Kraft getretenen Innotour-Regulierungen abstützen, bewährt haben. Innotour gilt als zweckmässiges Förderinstrument für den Tourismus. Aufgrund der Evaluationsergebnisse waren keine Anpassungen der rechtlichen Grundlagen notwendig. Die Evaluation hält insbesondere fest, dass Innotour die Bottom-up-Förderung und das breite Innovationsverständnis beibehalten, die Praxis zur Mittelkonzentration fortführen und am Kriterium der überbetrieblichen Projektförderung festhalten soll. Optimierungs- und Weiterentwicklungspotenzial zeigte die Evaluation insbesondere in der Vernetzung der Förderstellen und der Sensibilisierung für das Förderinstrument, beim Erfahrungs- und Wissensaustausch, bei der systematischen Wirkungsmessung und beim Gesuchsprozess. Das identifizierte Optimierungs- und Weiterentwicklungspotenzial wurde vom SECO angegangen, insbesondere, indem die Wissenstransferaktivitäten ausgebaut wurden.

Förderung

In der letzten abgeschlossenen Förderperiode 2016–2019 konnten 81 Projekte mit Innotour unterstützt werden. Knapp 70 Prozent der bewilligten Mittel gingen an nationale Projekte. Die restlichen Mittel flossen an lokale und regionale Projekte. So konnten 32 lokale und regionale Projekte mit Modellcharakter gefördert werden. Im Schnitt dauern die Projekte zwei bis drei Jahre, wobei die Mehrheit der Projektträger eine finanzielle Unterstützung zwischen 100 000 und 500 000 Franken erhält. Die Finanzierungsaufteilung zwischen Innotour und den Projektträgern beträgt über alle Projekte ein Verhältnis von 1:2. Dies belegt die Hebelwirkung von Innotour.

Seit Ausbruch der Covid-19-Pandemie sind im Innotour-Vollzug Projektverzögerungen und -unterbrechungen, Anträge auf Projektverlängerungen sowie ein Rückgang der eingereichten Gesuche zu beobachten gewesen. Seit Winter 2021/22 ist eine Trendwende zu beobachten. Es werden allmählich wieder mehr Gesuche eingereicht, dies gerade auch in den Bereichen Digitalisierung und Nachhaltigkeit.

Im Folgenden werden drei Innotour-Projektbeispiele vorgestellt. Sie dienen dazu, anhand konkreter Projektbeispiele deutlich zu machen, welche Projektarten über Innotour unterstützt werden.⁹

Beispielprojekt Nr. 1: Modelllösungen für Nachhaltigkeit entlang der touristischen Wertschöpfungskette in Schweizer Parks

Als Modellregionen für nachhaltige Entwicklung will das Netzwerk Schweizer Parks seine Werte, die seine Nachhaltigkeitsvision widerspiegeln, in all seinen Aktivitäten integrieren. Dies gilt auch für die Steuerung und Weiterentwicklung des Tourismus in

⁹ Umfassende Beschreibungen der unterstützten Projekte sind unter www.seco.admin.ch > Standortförderung > Tourismuspolitik > Innotour einsehbar.

den Pärken. Die Nachhaltigkeit bildet die Grundlage für die touristische Weiterentwicklung der Pärke. Sie soll entlang der gesamten Dienstleistungskette berücksichtigt werden, sei dies bei künftigen Kooperationen oder bei neu geschaffenen Angeboten. So soll das Programm «Partnerunternehmen» beispielsweise eine Basis für Partnerschaften zwischen den Pärken und touristischen Leistungsträgern schaffen, wo diese gecoacht werden, damit ihre Betriebe nachhaltiger werden. Das Teilprojekt «Schweizer Pärke für alle» entwickelt den barrierefreien Tourismus in den Pärken. Dabei fokussieren sich die Pärke auf drei Schwerpunkte: Verbesserung der Informationen, Sensibilisierung & Weiterbildungen und die Entwicklung von barrierefreien Angeboten.

Das Projekt wird vom Netzwerk Schweizer Pärke umgesetzt und dauert von 2020–2023. Innotour unterstützt das Projekt mit Bundesmitteln in der Höhe von rund 1,9 Millionen Franken.

Beispielprojekt Nr. 2: Die Zukunft der Schweizer Businesshotellerie im urbanen Raum

Die urbane Hotellerie ist aufgrund der Covid-19-Pandemie stark gefordert, die Zimmerauslastungen sind auf Tiefstwerte gesunken. Hotels im urbanen Raum, die vor allem von Geschäftsreisenden leben, sind besonders stark betroffen. Es finden deutlich weniger Geschäftsreisen statt, und grössere Veranstaltungen wurden in den Jahren 2020 und 2021 reihenweise abgesagt. Es stellt sich deshalb die Frage, ob Geschäftsreisen überhaupt je wieder ein ähnliches Niveau erreichen werden wie vor der Pandemie oder ob digitale Alternativen die Mobilität in diesem Bereich nachhaltig verändern werden. Im Rahmen dieses Projekts sollen vertiefte Überlegungen angestellt und es soll ein Katalog mit Vorschlägen für Businesshotels im urbanen Raum erarbeitet werden, damit sie sich mittel- und langfristig neu positionieren können. Die Geschäftsmodelle müssen womöglich teilweise oder umfassend überarbeitet werden. Dank innovativer Ideen sollen neue potenzielle Einnahmequellen aufgezeigt werden.

Das Projekt wird von der Association Romande des Hôtelières (ARH) umgesetzt und dauert von 2020–2022. Innotour unterstützt das Projekt mit Bundesmitteln in der Höhe von rund 100 000 Franken.

Beispielprojekt Nr. 3: Der autonome Gepäckroboter in Saas-Fee

Touristen erwarten heutzutage ein nahtloses und bequemes Reiseerlebnis. Eine komfortable und unkomplizierte An- und Abreise ist dabei ein wichtiger Bestandteil. Das Projekt verfolgt das Ziel, den Gepäcktransport vor Ort, d. h. zwischen dem öffentlichen Verkehr und Beherbergung, mit einem intelligenten, autonom fahrenden Roboter sicherzustellen. Damit soll einerseits das Reiseerlebnis verbessert und andererseits dem wachsenden Verkehrsaufkommen in den Destinationen entgegengewirkt werden. In einem ersten Schritt soll das Pilotprojekt eines autonomen Gepäckroboters auf den Gepäcktransport und die touristische Nutzung in der autofreien Tourismusdestination Saas-Fee ausgelegt sein. Sofern erfolgreich, ist ein Rollout auf weitere Destinationen sowie weitere Bereiche in den Destinationen geplant.

Das Projekt wird von der Saatal Tourismus AG umgesetzt und dauert von 2021–2022. Innotour unterstützt das Projekt mit Bundesmitteln in der Höhe von rund 300 000 Franken.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Geprüft wurde vorab, welche Möglichkeiten bestehen, um die touristische Innovationsförderung mit dem Förderinstrument Innotour zu stärken.

Als erstes wurde eine reine Aufstockung der finanziellen Mittel von Innotour geprüft, wozu keine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen notwendig gewesen wäre. Dabei wurde festgestellt, dass eine reine Aufstockung der finanziellen Mittel von Innotour nicht den gewünschten Fördereffekt erzielen würde, da die Tourismusbranche aufgrund der Folgen der Covid-19-Pandemie kaum in der Lage wäre, die notwendigen Eigenmittel für denjenigen Projektteil aufzubringen, welchen sie selber finanzieren muss (gemäss aktuellen gesetzlichen Grundlagen mindestens 50 Prozent). Entsprechend wäre die Wahrscheinlichkeit hoch gewesen, dass die zusätzlichen Mittel nicht eingesetzt worden wären. Demzufolge wurde eine reine Aufstockung der Fördermittel als Option verworfen.

Demgegenüber kann mit einer vorübergehenden Erhöhung des maximal möglichen Finanzierungsanteils des Bundes die Innovationsförderung substanziell gestärkt werden. Diesbezüglich wurden mittels verschiedener Alternativen geprüft, wie stark die Erhöhung ausfallen sollte. Die Erhöhung soll zwar die Tourismusakteure substanziell entlasten, aber weiterhin ein genügendes Mass an Eigenfinanzierung durch die Tourismusakteure voraussetzen, um genügend Anreiz für einen effizienten und effektiven Mitteleinsatz durch die Projektträger zu garantieren. Entsprechend wurden Varianten, wonach der Bundesanteil auf 60 Prozent (Effekt der Massnahme nicht genügend stark) oder auf 80 Prozent oder mehr (zu geringe Eigenfinanzierung seitens Tourismusakteure) erhöht würde, verworfen.

Ebenfalls geprüft wurde der Zeitpunkt, ab welchem die Förderung ausgeweitet werden soll sowie die Dauer der Massnahme. Da die Tourismusakteure die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie unmittelbar spüren, ist ein möglichst frühes Inkrafttreten wünschenswert. Dabei muss aber auch berücksichtigt werden, dass ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren Zeit in Anspruch nimmt, weshalb eine Inkraftsetzung der angepassten gesetzlichen Grundlagen bereits im Jahr 2022 ausgeschlossen ist. Die Massnahme soll jedoch ab 2023 wirken, da gemäss aktueller Planung davon ausgegangen werden kann, dass die Massnahme 2023 in Kraft treten kann. Eine Befristung der Massnahme mit einer Laufzeit von vier Jahren wurde als sinnvoll erachtet, da die Massnahme die Erholung im Tourismussektor gezielt unterstützen soll. Im Zuge der Erholung wird sich die finanzielle Situation der Tourismusakteure verbessern; dadurch kann ab 2027 auch wieder eine Mitfinanzierung im Umfang von mindestens 50 Prozent gefordert werden.

Aufgrund des dargelegten Handlungsbedarfs und der geprüften Alternativen beinhaltet die Vorlage im Wesentlichen, dass der Bundesanteil bei Innotour-Projekten für den Zeitraum 2023–2026 von höchstens 50 Prozent auf neu höchstens 70 Prozent erhöht wird.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung und zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020¹⁰ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020¹¹ über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt.

Die vorliegende Anpassung der gesetzlichen Grundlagen ist dennoch angezeigt, da damit den besonderen Herausforderungen des Schweizer Tourismus begegnet wird, welche sich aufgrund der Covid-19-Pandemie ergeben haben.

2 Vernehmlassungsverfahren

2.1 Zusammenfassung

Das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Bundesgesetzes über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus wurde vom Bundesrat am 10. Dezember 2021 eröffnet und dauerte bis am 24. März 2022. Zur Teilnahme eingeladen wurden die Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft sowie weitere interessierte Kreise.

Im Rahmen der Vernehmlassung gingen insgesamt 41 Stellungnahmen ein, darunter Stellungnahmen von 24 Kantonen, 3 Parteien und 14 Organisationen.

Alle an der Vernehmlassung teilnehmenden Kantone, alle gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, alle gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft sowie die weiteren interessierten Kreise unterstützen die Vorlage. Es wurden einige wenige Änderungsanträge gestellt. Von den in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien befürworten die FDP und die SP die Vorlage. Die SVP lehnt sie als einziger Vernehmlassungsteilnehmender ab, dies primär aus finanzpolitischen Überlegungen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Gesetzesanpassung grossmehrheitlich begrüsst wird und die besondere Betroffenheit der Tourismusbranche durch die Pandemie von den Vernehmlassungsteilnehmenden anerkannt wird.

2.2 Würdigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse der Vernehmlassung dargelegt und aus Sicht des Bundesrates gewürdigt. Alle Stellungnahmen und der Ergebnisbericht zur Vernehmlassung können online eingesehen¹² werden.

¹⁰ BBl 2020 1777

¹¹ BBl 2020 8385

¹² www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2021 > WBF

- **Zeitraum der Massnahme:** Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden, insbesondere alle Kantone, begrüssen den vom Bundesrat vorgeschlagenen Zeitraum 2023–2026. Mehrere Akteure aus dem Tourismus sowie economistesuisse fordern aber, dass die Massnahme bereits früher in Kraft treten soll. Auch die FDP regt entsprechende Überlegungen an. Die Mehrheit dieser Akteure wünscht, dass die Massnahme rückwirkend per 1. Januar 2022 in Kraft tritt und bis Ende 2026 dauert sowie damit zusammenhängend, dass die vom Bundesrat vorgesehenen Bestimmungen, welche an die bereits laufenden Projekte höhere Anforderungen stellen als an neue Vorhaben, gestrichen werden.

Der Bundesrat versteht den Wunsch der Branche, dass die Massnahme möglichst rasch wirken soll. Eine rückwirkende Inkraftsetzung per 1. Januar 2022 sowie der Verzicht auf höhere Anforderungen an bereits laufende Projekte würde aber zu massiven Mitnahmeeffekten führen und in einem deutlich geringeren Innovationseffekt resultieren. So könnten beispielsweise die Projektträger eines Projekts, welches Ende 2022 abgeschlossen wird und zu diesem Zeitpunkt vollständig finanziert sein muss, nach Verabschiedung der neuen gesetzlichen Grundlagen im Jahr 2023 einen Antrag stellen, dass die im 2022 angefallenen Projektkosten nachträglich zu 70 statt 50 Prozent finanziert werden. Es würden somit Bundesgelder fliessen, obwohl keine Finanzierungslücke vorhanden ist und obwohl damit keine direkte Innovationswirkung entsteht. Dies ist nicht im Sinne des Bundesrates und auch nicht im Sinne von Innotour als Innovationsförderinstrument. Zudem wäre es fraglich, ob die 20 Millionen Franken mit diesen Anpassungen ausreichen würden. Der Bundesrat hält daher am Zeitraum 2023–2026 fest.

- **Befristung der Massnahme:** Der Bundesrat schlägt vor, dass die Massnahme befristet bis Ende 2026 gilt. Die Befristung der Massnahme ist bei den Vernehmlassungsteilnehmenden unbestritten. Einzig der Kanton Jura erwähnt die Option einer Verlängerung, sofern die Evaluation zur Massnahme diese Schlussfolgerung erbringen sollte. Der Bundesrat hält an der Befristung fest.
- **Höchstbeteiligung des Bundes:** Der Bundesrat schlägt vor, dass der Bundesanteil von heute 50 Prozent auf neu höchstens 70 Prozent erhöht werden soll. Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden unterstützt diesen Vorschlag des Bundesrates. Der Kanton Zürich beantragt die Höchstfinanzierung des Bundes auf 60 Prozent zu beschränken. Die SVP will am heute geltenden Höchstsatz von 50 Prozent festhalten. Wie bereits unter Ziffer 1.2 ausgeführt erachtet der Bundesrat die Erhöhung auf höchstens 70 Prozent als geeignet.
- **Benötigte Finanzierung:** Der Bundesrat sieht vor, die Mittel für Innotour um insgesamt 20 Millionen Franken zu erhöhen. Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden unterstützt diesen Vorschlag des Bundesrates. Der Kanton St. Gallen hat die Frage aufgeworfen, ob die potenziellen Projektträger überhaupt die notwendigen Eigenmittel aufbringen können. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass dies aufgrund der absehbaren bzw. bereits spürbaren Erholung der touristischen Nachfrage (siehe auch Ziff. 3.2) möglich sein sollte. Er erachtet eine Eigenleistung von mindestens 30 Prozent als unverzichtbar, um einen wirksamen und effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten.

- **Berechnungsgrundlage für die Beitragshöhe:** Die Vernehmlassungsvorlage sah vor, dass im Interesse einer möglichst einfachen Regelung der Finanzierungssatz als ein gewichteter Durchschnitt berechnet wird. Der Kanton Glarus beantragt, dass sich die Höhe des Bundesbeitrags nach den effektiven Kosten und Beitragssätzen richten soll. Demnach sollen die anrechenbaren Kosten mit dem Betrag unterstützt werden, der für das Jahr, in dem die Kosten auch tatsächlich anfallen, massgebend ist (2023–2026 = max. 70 Prozent, ab 2027 = max. 50 Prozent).

Der gemachte Vorschlag ist aus Sicht des Bundesrates sinnvoll. Er ist in der Umsetzung zwar sowohl für die Projektträger als auch für die Vollzugsbehörde aufwendiger, führt aber dazu, dass diejenigen Projektkosten umfassender unterstützt werden, die tatsächlich bis Ende 2026 anfallen. Dies setzt zudem einen stärkeren Anreiz zur zügigen Umsetzung der Projekte. Entsprechend kommt der Bundesrat diesem Antrag nach.

- **Fokus auf die Themen Städte- und Geschäftstourismus, Nachhaltigkeit sowie Digitalisierung:** Die überwiegende Mehrheit unterstützt die vorgenommene Priorisierung. Einige Vernehmlassungsteilnehmende betonen, dass es wichtig ist, dass alle Akteure von der Vorlage profitieren können. Dies war seitens Bundesrat stets geplant, wurde nun aber in der Botschaft noch präzisiert.
- **Nachhaltige Entwicklung sowie Auswirkungen auf Klima, Umwelt oder Biodiversität:** Einige Vernehmlassungsteilnehmende haben sich zu diesen Themen geäussert. So wird beantragt, dass die negativen Auswirkungen von Innotour-Projekten auf Klima, Umwelt oder Biodiversität – auch langfristige – minimiert und weiterhin bestehende Umwelt-, Klima- oder Biodiversitätskosten transparent ausgewiesen sowie verursachergerecht gedeckt werden. Der Bundesrat verweist in diesem Zusammenhang auf Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung vom 30. November 2011¹³ über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus. Darin wird festgehalten, dass Vorhaben, die umweltschädigende Wirkungen haben, nicht unterstützt werden. Entsprechend erachtet der Bundesrat dieses Anliegen als erfüllt.

Weiter wird eine Konkretisierung des Begriffs «nachhaltige Entwicklung des Tourismus» in den gesetzlichen Grundlagen von Innotour (Art. 3 Abs. 1 Bst. b) mittels Ausführungsbestimmungen beantragt. Der Bundesrat misst der nachhaltigen Entwicklung im Tourismus einen hohen Stellenwert bei und hat in der im November 2021 verabschiedeten Tourismusstrategie das Ziel «Zur nachhaltigen Entwicklung beitragen» neu aufgenommen (siehe dazu auch Ziff. 1.1.1). Das SECO wird in diesem Zusammenhang ein Nachhaltigkeitskonzept für Innotour erarbeiten, in dem insbesondere der Beitrag von Innotour zur Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030 (SNE 2030¹⁴) des Bundesrates aufgezeigt wird. Dabei wird der Fokus auf die drei Schwerpunktthemen der SNE 2030 («nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion», «Klima, Energie und Biodiversität» und «Chancengleichheit und sozialer Zusammenhalt») gelegt.

¹³ SR 935.221

¹⁴ www.are.admin.ch > Nachhaltige Entwicklung > Strategie und Berichterstattung > Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030

- **Weitere Elemente aus der Vernehmlassungsvorlage:**

- Der Kanton Zug wünscht, dass das Verfahren bei Innotour, insbesondere für kleinere Organisationen, vereinfacht wird. Das SECO optimiert die Vollzugsprozesse basierend auf den Rückmeldungen der Geschultstellenden laufend. Daher ist der Prozess aus Sicht des Bundesrates bereits so schlank als möglich und umfassend als nötig ausgestaltet
- Der Kanton Jura wünscht, dass geprüft werden soll, ob die Unterstützung von Coachingprogrammen ebenfalls in die Gesetzesänderung aufgenommen werden soll. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass darauf verzichtet werden soll. Die NRP fördert in der ganzen Schweiz Regionale Innovationssysteme (RIS). Durch die Finanzierung von Beratungs- und Coachingaktivitäten durch die RIS werden auch touristische Unternehmen im Innovationsprozess und in der Weiterentwicklung ihres Geschäftsmodells unterstützt. Es sollen keine Doppelspurigkeiten entstehen.
- Der Schweizerische Gewerkschaftsbund wünscht, dass ergänzende Aus- und Weiterbildungsmassnahmen im Gastgewerbe ergriffen werden. Eine generelle Förderung der Aus- und Weiterbildung im Tourismus mit Innotour ist aus Sicht des Bundesrates nicht zielführend, da dies Aufgabe der Branche ist. Zudem würde eine entsprechende Unterstützung die finanziellen Möglichkeiten von Innotour übersteigen. Innotour unterstützt aber bereits heute Projekte, die die Verbesserung der Aus- und Weiterbildung zum Ziel haben.
- Der Kanton Waadt wünscht, dass die Tourismuspolitik neue Wege geht, indem sie die Klimaproblematik vollständig in ihre Instrumente einbezieht. Der Bundesrat adressiert die Klimathematik in seiner Tourismusstrategie und hat eine entsprechende Aktivität «Anpassung an den Klimawandel unterstützen» in die Strategie aufgenommen. Zudem spielt der Klimawandel als ein Schwerpunkt der SNE 2030 auch in der Tourismuspolitik eine zentrale Rolle.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

Die Covid-19-Krise hat auch Auswirkungen auf die Innovationsaktivitäten der Tourismusbranche. Es besteht ein Risiko, dass wegweisende Projekte nicht oder nur mit zeitlicher Verzögerung realisiert werden können. Dadurch könnte die Weiterentwicklung des Tourismus, so z. B. von Geschäftsmodellen oder von digitalen Anwendungen, verzögert werden. Um einen mittel- bis langfristigen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit zu verhindern, ist es von grosser Bedeutung, dass der Tourismussektor trotz der herausfordernden Situation in der Lage ist, Innovationen und Produktentwicklungen umzusetzen und neu zu initiieren sowie Kooperationen einzugehen. Innovation sowie eine Steigerung der Produktivität ermöglichen den Unternehmen, sich rasch und konsequent an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen. Ein Unterbruch oder eine Abnahme der Innovationsstätigkeit soll verhindert werden.

Dementsprechend soll die Förderung von innovativen Projekten im Tourismus befristet für den Zeitraum 2023–2026 ausgeweitet werden. Im Rahmen von Innotour soll der Beitrag des Bundes an innovative Projekte von aktuell höchstens 50 Prozent auf neu höchstens 70 Prozent erhöht werden, womit die von den Projektträgern zu tragenden Kosten für Innovationen im Tourismussektor sinken werden. Die Erhöhung des Kostenbeitrags ist befristet auf die Jahre, in welchen die Finanzkraft der Tourismusakteure als Nachwirkung der Krise teilweise eingeschränkt sein dürfte. Danach soll der Kostenanteil wiederum 50 Prozent betragen.

Von dieser Massnahme sollen neue wie auch laufende Projekte profitieren können. Mit der Massnahme soll die Tourismusbranche dabei unterstützt werden, gestärkt aus der Krise zu kommen. Die Umsetzung dieser Massnahme erfordert die Schaffung eines neuen Artikels 5a «Befristete Erhöhung der Bundesbeiträge» im Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus.

Mit der Ausweitung der Förderung soll der Schweizer Tourismus insbesondere bei drei strategisch prioritären Innovationsthemen unterstützt werden: Der Digitalisierung, der Nachhaltigkeit sowie bei den Herausforderungen rund um die Erholung und strukturelle Weiterentwicklung des Städte- und Geschäftstourismus. So soll im Bereich Nachhaltigkeit bspw. die Verankerung und das Ausrollen der im Jahr 2021 lancierten Swisustainable-Initiative in der Schweizer Tourismuswirtschaft sowie die Weiterentwicklung von Swisustainable in den kommenden Jahren über Innotour unterstützt und gefördert werden. Um international mithalten zu können, braucht es im Bereich Digitalisierung einzelbetrieblichen Innovationen auch innovative und kooperative Ansätze auf regionaler bis nationaler Ebene. Hier soll ein Fokus gelegt werden. Im Bereich Städte- und Geschäftstourismus gilt es die bisherigen Geschäftsmodelle zu hinterfragen und neue Angebot zu entwickeln um den Betrieben und Destinationen neue Perspektiven zu ermöglichen (siehe z. B. Projektbeispiel Nr. 2). Gleichzeitig zur Schwerpunktlegerung gilt aber, dass alle Projekte aus allen touristischen Regionen und Segmenten von der ausgeweiteten Förderung profitieren können.

Ein besonderer Fördereffekt in den drei genannten Themenfeldern soll durch die enge Begleitung ausgewählter Projekte und durch Aktivitäten im Bereich Wissensaufbau und -transfer erreicht werden. Entscheidend ist diesbezüglich eine Sensibilisierung der Tourismusakteure sowie eine themenspezifische Kommunikation. Dazu sollen die bestehenden Instrumente, beispielsweise das Tourismus Forum Schweiz, der Innotour-Newsletter Insight oder die Innotour-Wissenstransferanlässe «walk the talk», gezielt eingesetzt werden. Im Bereich Nachhaltigkeit wird diesbezüglich beispielsweise die enge Zusammenarbeit der Tourismuspolitik des Bundes mit anderen Sektoralpolitiken, insbesondere der Landschafts- und Pärkepolitik sowie der Baukulturpolitik, von besonderer Bedeutung sein (siehe dazu Aktivität 7 aus der Tourismusstrategie des Bundes «Baukultur, Landschaftsqualität und Biodiversität erhalten und in Wert setzen»). Im Bereich Digitalisierung kommt u.a. dem Wissensaufbau und dem Monitoring eine besondere Bedeutung zu (siehe dazu Aktivität 12 aus der Tourismusstrategie des Bundes «Monitoring strategischer Digitalisierungsthemen sicherstellen»); im Bereich Städte- und Geschäftstourismus wird von Bedeutung sein, dass eine enge Abstimmung der Aktivitäten der Tourismuspolitik des Bundes mit jenen von Schweiz

Tourismus stattfindet (siehe dazu Aktivität 15 aus der Tourismusstrategie des Bundes «Wiederbelebung des Städte- und Geschäftstourismus unterstützen»).

3.2 Begründung

Der Bedarf für Recovery-Massnahmen im Tourismus ergibt sich insbesondere aus der besonderen Betroffenheit des Tourismus durch die Covid-19-Pandemie. Für das Jahr 2020 resultierte ein historischer Einbruch der Nachfrage im Schweizer Tourismus. Die Logiernächte in der Hotellerie gingen im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr um 40 Prozent zurück (ausländische Gäste: -66,1 %, Schweizer Gäste: -8,6 %). Auch im Jahr 2021 waren die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Tourismuswirtschaft schwerwiegend. Reiserestriktionen, sanitäre Massnahmen und Schutzkonzepte bis hin zu Betriebsschliessungen haben dem Schweizer Tourismus zugesetzt. Besonders der Tourismus in den Städten war stark von der Covid-19-Pandemie betroffen. Die Zahl der Hotellogiernächte ist in den städtischen Gebieten im Jahr 2020 um rund 60 Prozent eingebrochen. Auch im Jahr 2021 liegen die Logiernächte in den Städten noch deutlich unter dem Niveau von vor der Covid-19-Pandemie (-46 %). Gründe dafür sind die ausbleibenden Gäste aus den Fernmärkten sowie die Einbrüche im Geschäftstourismus resp. im MICE-Bereich (Meetings, Incentive, Conventions and Events). Auch litten international ausgerichtete Destinationen (z. B. Engelberg oder Interlaken) überdurchschnittlich unter der Pandemie.

Seit dem Frühling 2021 profitiert der Schweizer Tourismus von den schrittweisen Lockerungen der Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie. Im Vergleich zum Jahr 2020 stiegen die Hotellogiernächte im Jahr 2021 gesamtschweizerisch um 24,6 Prozent. Trotz des starken Anstiegs der Logiernächte blieb die Nachfrage deutlich unter dem Niveau von vor der Pandemie (2019: -25,3 %). Die Erholung im Tourismus setzt sich Winter 2021/22 fort. Die Logiernächte verzeichneten im Vergleich zum Winter 2020/21 einen Anstieg von 62 Prozent. Die positive Entwicklung zeigt sich auch in den Ergebnissen der Bergbahnen. In der Periode November 2021 bis Februar 2022 erreichten die Ersteintritte ein Plus von 27 Prozent und die Umsätze stiegen um 37 Prozent im Vergleich zur Vorjahresperiode.

Gemäss aktueller Prognose der BAK Economics AG vom Mai 2022 kann für den Sommer 2022 im Vergleich zum Vorjahr mit einer weiteren Erholung der Nachfrage gerechnet werden. Die Prognose für den Winter 2022/23 hängt stark vom weiteren Verlauf der Covid-19-Pandemie ab sowie von den sanitärischen Massnahmen wie z. B. Reisebeschränkungen und Quarantänevorschriften. Gemäss der aktuellen Einschätzung der BAK Economics AG dürfte das Niveau von vor der Covid-19-Pandemie im Jahr 2023 knapp noch nicht erreicht werden. Insbesondere wird mit einer langsamen Rückkehr der Gäste aus den Fernmärkten gerechnet. In Bezug auf den Geschäftstourismus (insb. MICE-Bereich) ist denkbar, dass das Niveau von vor der Covid-19-Pandemie für lange Zeit nicht mehr erreicht wird. Zudem wird davon ausgegangen, dass der Krieg in der Ukraine und die damit verbundenen Unsicherheiten sich negativ auf die Erholung des Schweizer Tourismus auswirken werden.

Im Gegensatz zu anderen Branchen zeichnet sich für Teilbereiche des Tourismus trotz des Abklingens der akuten Pandemiephase nur eine allmähliche Erholung der Nachfrage ab. Die Tourismusbranche ist entsprechend besonders stark und auch besonders lange von der Covid-19-Pandemie betroffen. Vor diesem Hintergrund soll mit dem

vorliegenden befristeten Programm ein Innovations-Impuls zur nachhaltigen Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus gesetzt werden.

3.3 Umsetzungsfragen

Die Massnahme wird befristet auf 2023–2026. Von ihr profitieren alle Projekte, welche ab Inkraftsetzung der befristeten Gesetzesanpassung neu unterstützt werden, allerdings nur für diejenigen Kosten, welche von Anfang 2023 bis Ende 2026 anfallen. Gesuche entsprechend der neuen Fördermöglichkeiten können ab dem Beginn der Referendumsfrist beim SECO eingereicht werden. Unterstützungszusagen durch das SECO werden aber erst ab Inkraftsetzung der neuen gesetzlichen Grundlagen durch den Bundesrat erfolgen.

Zudem können auch Projekte, welche zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung der neuen gesetzlichen Grundlagen bereits am Laufen sind, für diejenigen Kosten, welche ab Anfang 2023 bis Ende 2026 anfallen, von der Massnahme profitieren. Mit der Möglichkeit, dass auch laufende Projekte zusätzlich unterstützt werden können, soll ein Förderunterbruch verhindert werden. Dieser dürfte eintreten, falls nur neue Projekte von den neuen Fördermöglichkeiten profitieren würden. Eine solche Situation könnte sich ergeben, wenn Projektträger, welche bei ihren Projekten keine hohe zeitliche Dringlichkeit sehen, auch von den in Aussicht gestellten höheren Förderanreizen (70 %- statt 50 %-Finanzierung) profitieren möchten und entsprechend die Lancierung ihrer Projekte hinausschieben. Dies hätte zur Folge, dass die Massnahme kontraproduktiv wirkt und einen negativen Effekt auf die Innovationstätigkeit der Tourismusbranche hätte. Einen derartigen Förderunterbruch gilt es auch vor dem Hintergrund der Tatsache zu verhindern, dass es aufgrund des notwendigen politischen Prozesses durchaus zu Verzögerungen oder Abänderungen der Massnahme kommen kann. Zudem kann auch inhaltlich begründet werden, weshalb laufende Projekte profitieren sollten. So zeigen sich die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie in der Innovationsförderung über Innotour bereits jetzt (bspw. eingeschränkter finanzieller Spielraum für Innovationsprojekte) und somit nicht ausschliesslich in der Zukunft (siehe Ziff. 1.1.2). Mit dem Recovery-Programm soll die Innovationsfähigkeit erhalten werden. Entsprechend kann das Ziel der Massnahme nicht nur die Lancierung neuer Projekte sein, sondern auch die Unterstützung laufender Projekte.

Bereits heute sind im Innotour-Vollzug bei laufenden Projekten Projektanpassungen möglich. Die Projektträgerschaft muss in solchen Fällen beim SECO einen Antrag einreichen und begründen, weshalb eine Projektanpassung und bei höheren als ursprünglich geplanten Projektkosten allenfalls auch eine Zusatzfinanzierung notwendig sind. Das SECO nimmt dabei stets eine Einzelfallprüfung vor und achtet dabei insbesondere auf die Zweckmässigkeit, die Verhältnismässigkeit und die Zumutbarkeit. Das gleiche Vorgehen gilt auch für Projekte, welche aufgrund der ausgeweiteten Fördermöglichkeiten profitieren wollen. Änderungsanträge für solche Projekte können analog zu neuen Projekten ab dem Beginn der Referendumsfrist eingereicht werden. Allfällige Unterstützungszusagen erfolgen nach der Inkraftsetzung der angepassten gesetzlichen Grundlagen. Somit gilt die Erhöhung bei bereits laufenden Projekten nicht automatisch. Damit sollen insbesondere Mitnahmeeffekte verhindert werden. Es wird geprüft, wozu die zusätzlichen Bundesmittel eingesetzt werden sollen. Ziel der ausgebauten Förderung ist ein expliziter Innovationseffekt und die Generierung von nachweisbarem Zusatznutzen. Eine allfällige, begründete Einbusse von Eigen- oder

Drittmitteln der Gesuchsteller aufgrund der Covid-19-Pandemie soll aber ebenfalls als Argument für eine Mittelaufstockung durch den Bund anerkannt werden. Die Masnahme ist befristet bis Ende 2026.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 5a Befristete Erhöhung der Bundesbeiträge

Artikel 5 hielt bisher fest, dass der Bund Vorhaben mit einer Finanzhilfe von bis zu 50 Prozent der anrechenbaren Kosten unterstützen kann (Ziff. 1) sowie dass, falls für ein Vorhaben auch andere Bundessubventionen beansprucht werden können, die gesamten Bundesmittel höchstens 50 Prozent der Gesamtkosten betragen dürfen (Ziff. 2).

Absatz 1 des eingefügten Artikels 5a hält fest, dass neu Projektkosten, welche zwischen Anfang 2023 bis Ende 2026 anfallen, stärker als bis anher unterstützt werden können. Die maximal mögliche Finanzhilfe wird von 50 Prozent der anrechenbaren Kosten auf neu höchstens 70 Prozent der anrechenbaren Kosten angepasst. Die anrechenbaren Kosten sind meistens tiefer als die Gesamtkosten eines Vorhabens. Anrechenbar sind nur Kosten, die unmittelbar auf Innovation, Zusammenarbeit oder Wissensaufbau zurückzuführen sind (Art. 6 der Verordnung vom 30. November 2011 über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus).

Absatz 2 des eingefügten Artikels 5a hält fest, welche Projekte von der befristeten Erhöhung des Bundesanteils in der Projektförderung profitieren können. Es profitieren einerseits alle neuen Vorhaben (Abs. 2 Bst. a), welche nach dem Beginn der Referendumsfrist der Änderung dieses Gesetzes und vor dem 31. Dezember 2026 eingereicht werden, und andererseits, unter bestimmten Voraussetzungen, auch bereits laufende Vorhaben (Abs. 2 Bst. b). Laufende Vorhaben können dann profitieren, wenn aufgrund der Erhöhung des Subventionssatzes ein nachweisbarer Zusatznutzen generiert wird (Abs. 2 Bst. b Ziff. 1). Denkbar ist, dass das Vorhaben mit den zusätzlichen Mitteln schneller, besser oder auch umfassender umgesetzt werden kann. Eine schnellere Umsetzung kann beispielsweise bedeuten, dass ein Projekt aufgrund eines geringeren Bedarfs an Eigenleistungen, insbesondere auch personeller Art, rascher abgeschlossen werden kann und der Projekterfolg somit rascher realisiert wird. Besser kann beispielsweise bedeuten, dass aufgrund zusätzlicher oder ausgebauter Projektmodule die Qualität des Projektes gestärkt wird und somit ein Mehrwert generiert wird. Umfassender kann u.a. bedeuten, dass durch die Integration zusätzlicher Partner, beispielsweise einer weiteren touristischen Destination, die Breitenwirkung des Projektes erhöht wird und somit schneller mehr Akteure vom Projekt profitieren können. Zudem kann auch die Umsetzung von umfassenderen Wissenstransferaktivitäten einen Zusatznutzen generieren. Dadurch können möglichst viele Akteure von den gemachten Projekterfahrungen profitieren, womit die nachhaltige und langfristige Multiplikatorwirkung eines Projektes gesteigert wird. Der generierte Zusatznutzen muss vom Gesuchsteller sowohl ex ante im Rahmen des Antrages als auch anschliessend im Rahmen der Projektberichterstattung aufgezeigt werden. Eine ausschliessliche

Kosteneinsparung bzw. eine simple Reduzierung der Eigenmittel auf Seiten der Projektträgerschaft ist entsprechend nicht das Ziel der vorliegenden Massnahme und wird seitens des SECO im Vollzug nicht zusätzlich unterstützt.

Laufende Vorhaben können auch dann profitieren, wenn das Vorhaben aufgrund der Folgen der Covid-19-Pandemie ohne die Erhöhung des Subventionssatzes nicht wie geplant abgeschlossen werden kann (Abs. 2 Bst. b Ziff. 2). Entsprechend kann bspw. eine aufgrund der Covid-19-Pandemie begründete Einbusse von Eigen- oder Drittmitteln der Gesuchsteller als Argument für eine Mittelaufstockung durch den Bund anerkannt werden. Der Bundesrat wird die detaillierten Unterstützungsvoraussetzungen in der Verordnung über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus regeln.

Absatz 3 des eingefügten Artikels 5a erläutert die Berechnung der maximal möglichen Innotour-Mittel. Für Kosten, welche vor dem 1. Januar 2023 und nach dem 31. Dezember 2026 anfallen, gilt eine Maximalfinanzierung durch den Bund von 50 Prozent. Für Kosten, welche vom 1. Januar 2023 bis 31. Dezember 2026 anfallen, gilt eine Maximalfinanzierung durch den Bund von 70 Prozent. Entsprechend muss beim Projektbudget im Rahmen der Gesuchseinreichung, wie auch beim Nachweis der effektiv angefallenen Kosten im Rahmen der Projektberichterstattung, eine klare Unterteilung zwischen den verschiedenen Zeitperioden vorgenommen werden. Für die Berechnung des Förderbetrags ist massgebend, in welchem Jahr die Kosten effektiv anfallen. Als Beispiel dient ein Projekt, das eine Maximalfinanzierung erhält, im Jahr 2026 beginnt, dort 500 000 Franken kostet, und bis ins Jahr 2027 dauert und dannzumal 400 000 Franken kostet. Der maximale Innotour-Beitrag für dieses Beispiel wäre 550 000 Franken ($500\,000\text{ CHF} \times 0.7 + 400\,000\text{ CHF} \times 0.5$). Diese Regelung kann dazu führen, dass sich im Projektverlauf der maximal mögliche Förderbetrag verändert. Sollte beispielweise eine Projektverzögerung dazu führen, dass ursprünglich fürs 2026 geplante Kosten erst im 2027 anfallen, hätte dies eine nachträgliche Reduktion der Finanzhilfe zur Folge. Entsprechend kann sichergestellt werden, dass ausschliesslich diejenigen Projekte bzw. Projektteile von der ausgeweiteten Förderung profitieren, welche zwischen dem 1. Januar 2023 und dem 31. Dezember 2026 umgesetzt werden. Die Kosten werden periodengerecht demjenigen Jahr zugerechnet, in welchem die Leistungen effektiv erbracht werden. Wenn beispielsweise Arbeiten im Jahr 2026 umgesetzt werden, die Rechnungsstellung aber erst 2027 erfolgt, dann gilt der Subventionssatz des Jahres 2026. Umgekehrt führen Vorauszahlungen des Subventionsempfängers im Jahr 2026 für Leistungen, die erst 2027 erbracht werden, nicht zu höheren Subventionssätzen.

Absatz 4 des eingefügten Artikels 5a hält fest, dass für den Fall, dass für ein Vorhaben auch andere Bundessubventionen beansprucht werden können, die maximal möglichen Bundesmittel von 50 Prozent der Gesamtkosten auf neu höchstens 70 Prozent der Gesamtkosten angepasst werden.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

5.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Aufgrund der Recovery-Massnahme bei Innotour entsteht ein finanzieller Mehrbedarf in der Höhe von insgesamt 20 Millionen Franken für den Zeitraum 2023–2026 (5 Mio. CHF pro Jahr). Da im Bereich Innotour mehrjährige Verpflichtungen eingegangen werden, erfolgt die finanzielle Steuerung über vierjährige Verpflichtungskredite. Für die geplanten Zusicherungen im Jahr 2023 wird mit vorliegender Botschaft ein Zusatzkredit im Umfang von 5 Millionen Franken zum bestehenden Verpflichtungskredit «Förderung Innovation und Zusammenarbeit Tourismus 2020–2023» beantragt. Für die Jahre 2024–2026 wird der Verpflichtungskredit im Rahmen der Botschaft über die Standortförderung 2024–2027 beantragt.

5.1.2 Personelle und andere Auswirkungen

Die vorliegende Gesetzesanpassung hat keine personellen oder unmittelbaren anderen Auswirkungen auf den Bund.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete hat die Gesetzesänderung weder direkte finanzielle noch personelle Auswirkungen. Da Innotour ein nationales Förderinstrument ist, können die Projekte aber überall in der Schweiz ihre Wirkung entfalten.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die befristete Ausweitung der Förderung wird einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der touristischen Innovationsförderung leisten. Touristische Innovation kann durch den Bund deutlich stärker als bisher unterstützt werden. Die stetige Verbesserung von Produkten, Dienstleistungen und Prozessen durch Innovationen ist eine wesentliche Voraussetzung der Wettbewerbsfähigkeit.

Erwartet wird ein deutlicher Schub in der touristischen Innovationsförderung. Die Hürden für die Projektfinanzierung werden gesenkt. Damit kann einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit des Tourismussektors entgegengewirkt werden. Projekte welche der Schweizer Tourismus braucht, um sich an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen, können leichter umgesetzt werden. Damit wird der Branche insgesamt geholfen, gestärkt aus der Krise zu kommen.

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Gesetzesänderungen haben keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Gesellschaft.

5.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Gesetzesänderungen haben keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Umwelt. Das Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus berücksichtigt die nachhaltige Entwicklung des Schweizer Tourismus. Innoutour soll die Ressourceneffizienz im Schweizer Tourismus erhöhen. Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b hält fest, dass die unterstützten Vorhaben zu einer nachhaltigen Entwicklung des Tourismus beitragen müssen.

In der neuen Tourismusstrategie, welche auch den Rahmen für das Recovery-Programm vorgibt, hat der Bundesrat das Ziel «Zur nachhaltigen Entwicklung beitragen» neu aufgenommen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die nachhaltige Entwicklung für den Tourismus an Bedeutung gewonnen hat und zahlreiche Chancen bietet, die es zu nutzen gilt. Die Tourismuspolitik des Bundes – und somit auch Innoutour – unterstützt schwerpunktmässig die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Tourismusakteure, wozu auch deren Krisenfestigkeit gehört. Sie trägt dazu bei, dass der Tourismus notwendige Transformationsprozesse angeht, seine Ressourceneffizienz verbessert und – zusätzlich zur ökonomischen Effizienz – verantwortlich mit der Umwelt umgeht sowie seine gesellschaftliche Verantwortung wahrnimmt, indem beispielsweise die Attraktivität der Arbeitsplätze und die Zugänglichkeit der Tourismusangebote verbessert werden. Somit adressiert die Tourismuspolitik des Bundes alle drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung – Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft.

Aufgrund der neuen Zielsetzung in der Tourismusstrategie («Zur nachhaltigen Entwicklung beitragen») soll mit der ausgeweiteten Innoutour-Förderung insbesondere auch ein Schwerpunkt auf die nachhaltige Entwicklung gelegt werden.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Befugnis des Bundes zur Strukturpolitik ergibt sich aus der Kompetenz von Artikel 103 der Bundesverfassung (BV)¹⁵. Danach kann der Bund wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden unterstützen sowie Wirtschaftszweige fördern, wenn zumutbare Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung ihrer Existenz nicht ausreichen.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der Themenbereich der Vorlage betrifft keine internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

6.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Dies ist mit dieser Vorlage gewährleistet. Die Gesetzesänderung ist befristet.

¹⁵ SR 101

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedarf der eingefügte Artikel 5a der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, da die Bestimmung eine einmalige Ausgabe von mehr als 20 Millionen Franken nach sich ziehen könnte. Zwar sollen die Verpflichtungskredite insgesamt um exakt 20 Millionen erhöht werden. Die neue Gesetzesbestimmung (befristete Erhöhung Bundesanteil Innotour-Projekte auf max. 70 Prozent) ist der Ausgabenbremse aber trotzdem zu unterstellen, da rein aus dem Gesetzestext heraus nicht ausgeschlossen werden kann, dass Mehrkosten von mehr als 20 Millionen Franken anfallen können. Nicht der Ausgabenbremse unterstellt werden muss der Zusatzkredit im Umfang von 5 Millionen.

6.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

6.5.1 Finanzhilfen von Innotour

Finanzhilfen sind nach Artikel 3 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990¹⁶ geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Geldwerte Vorteile sind insbesondere nicht rückzahlbare Geldleistungen, unter welche die Finanzhilfen von Innotour fallen.

6.5.2 Bedeutung der Subventionen für die Erreichung der angestrebten Ziele

Im Tourismus spielen öffentliche Güter wie Natur und Landschaft sowie Orte und Städte bzw. deren Nutzung und Kommerzialisierung eine entscheidende Rolle, weshalb die Selbsthilfemassnahmen des Tourismussektors nicht genügen, um seine Existenz zu sichern. Die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus über Innotour verleiht dem Schweizer Tourismus entscheidende Impulse. Innotour unterstützt überbetriebliche Innovationen und stärkt die touristischen Standorte als Wertschöpfungssysteme. Die Förderung durch Innotour erfolgt dort, wo der Markt zu wenig Anreize setzt.

Die Finanzhilfen von Innotour sind subsidiäre Hilfen in Form von Pauschalbeiträgen, welche die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen voraussetzen. Die Mindestanforderung für Eigenleistungen sind mit den vorübergehend angepassten gesetzlichen Grundlagen niedrig. Angesichts der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den Tourismus ist aber der einmalige und befristete Impuls zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit gerechtfertigt. Die touristischen Kreise tragen auch im Zeitraum 2023 bis 2026 einen wesentlichen Teil der Kosten selbst.

6.5.3 Verfahren und Steuerung der Beitragsgewährung

Innotour ist ein Förderinstrument, das Anreize schafft, die Finanzierungs- und Managementverantwortung aber bei den Projektträgern belässt. Das SECO wacht als Vollzugsbehörde und Aufsichtsbehörde über die haushälterische Verwendung der Mittel. Alle vier Jahre berichtet der Bundesrat der Bundesversammlung im Rahmen

¹⁶ SR 616.1

der Botschaft zur Standortförderung über die Verwendung der gesprochenen finanziellen Mittel. Zur befristeten Ausweitung der Innotour-Förderung wird der Bundesrat im Rahmen der Botschaft zur Standortförderung 2028–2031 Bericht erstatten. Zudem soll die befristete Ausweitung der Innotour-Förderung im Jahr 2027 einer Evaluation unterzogen werden.

Die Beitragsgewährung erfolgt in einem schlanken Verfahren. Gesuche um Finanzhilfe sind beim SECO einzureichen. Die Prüfung der Gesuche erfolgt durch das SECO. Für das Prüfverfahren können vom SECO Sachverständige beigezogen werden. Zur Sicherstellung der Transparenz stellt das SECO eine Anleitung zur Erarbeitung und Einreichung von Gesuchen zur Verfügung und informiert auf seiner Homepage über alle unterstützte Projekte.

6.5.4 Befristung und degressive Ausgestaltung der Subventionen

Das Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus ist im Gegensatz zur mit der vorliegenden Gesetzesanpassung befristeten Erhöhung des Bundesanteils in der Projektförderung unbefristet. Die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus stellt eine Daueraufgabe des Bundes dar.

Die vorliegende beantragte Ausweitung der Fördermöglichkeiten ist auf vier Jahre befristet. Diese Befristung ist aufgrund des Impulscharakters der Ausweitung der Fördermöglichkeiten zentral. Aufgrund der Befristung wird ab 2027 wieder eine Mitfinanzierung der Projektträger im Umfang von mindestens 50 Prozent gefordert. Eine degressive Ausgestaltung wäre innerhalb der vierjährigen Förderperiode jedoch nicht zweckmässig. Bei Projekten, welche über 2026 andauern, sind aber degressive Subventionssätze gewährleistet, da Leistungen, welche ab 2027 anfallen, mit maximal 50 Prozent durch den Bund finanziert werden können.