Erläuternder Bericht zur Totalrevision des Bundesgesetzes über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus (Innotour)

Vernehmlassungsunterlage

vom 25. Juni 2010

Übersicht

Am 31. Januar 2012 läuft das Bundesgesetz über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (Innotour) nach zweimaliger Verlängerung aus. Der Bundesrat schlägt vor, das Gesetz total zu revidieren und die Befristung aufzuheben. Das Gesetz soll aufgrund der Vollzugserfahrungen verbessert und an das geänderte Umfeld des Schweizer Tourismus angepasst werden.

Das Bundesgesetz über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (Innotour) ist am 1. Februar 1998 in Kraft getreten. Es bezweckt, die Attraktivität des touristischen Angebots zu steigern und die Wettbewerbsfähigkeit des Tourismuslandes Schweiz zu verbessern.

Bundesrat und Parlament haben das befristete Gesetz zweimal verlängert. Wegen der guten Erfahrungen im Vollzug soll der Erlass in ein unbefristetes Gesetz umgewandelt werden. Die Tourismusförderung des Bundes beruht seit fast 100 Jahren auf dem Destinationsmarketing und seit gut 50 Jahren auf der nachrangigen Kreditgewährung durch die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit. Nach einer Versuchsphase von 12 Jahren soll nun mit Innotour ein drittes Instrument definitiv eingeführt werden.

Die Erfahrungen der letzten 12 Jahre werden genutzt, um das Gesetz besser auf die Bedürfnisse des Tourismuslandes Schweiz sowie auf die tourismusabhängige Wirtschaft auszurichten. Zudem berücksichtigt die vorliegende Revisionsvorlage das veränderte Umfeld für den Schweizer Tourismus.

Die Revisionsvorlage Innotour ist ein wesentlicher Bestandteil der neuen Wachstumsstrategie des Bundesrates für den Tourismusstandort Schweiz[1].

Neben der Innovation und Zusammenarbeit soll als neuer dritter Schwerpunkt der Wissensaufbau (inkl. Wissensdiffusion) im Schweizer Tourismus unterstützt werden. Das Wissen spielt als Produktionsfaktor eine immer grössere Rolle für die Wettbewerbsfähigkeit von Tourismusstandorten. Der revidierte Erlass wird in „Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus" umbenannt.

Innotour wird stärker als heute auf die nationale Ebene ausgerichtet. Damit einher geht eine klare Abgrenzung zur Neuen Regionalpolitik (NRP). Als neues Instrument sollen bei Innotour "lokale und regionale Modellvorhaben" eingeführt werden. Hierbei geht es um regionale Projekte, welche für das Tourismusland Schweiz Modellcharakter haben und deshalb eine nationale Ausstrahlung erreichen.

Der Bundesrat schlägt vor, für Innotour in den Jahren 2012 bis 2015 fünf Millionen Franken pro Jahr, total 20 Millionen Franken, zur Verfügung zu stellen.

[1] Der Bericht "Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz" kann unter www.seco.admin.ch heruntergeladen werden.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht 2

Abkürzungen 4

1 Grundzüge der Vorlage 5

1.1 Ausgangslage 5

1.1.1 Übersicht über die heutige Tourismuspolitik des Bundes 5

1.1.2 Evaluation von Innotour 6

1.1.2.1 Evaluation der ersten Innotour-Phase 1998-2002 6

1.1.2.2 Evaluation der zweiten Innotour-Phase 2003-2007 7

1.1.2.3 Stellungnahmen der OECD 8

1.1.2.4 Schlussevaluation 8

1.1.3 Praktische Beispiele aus dem Innotour-Programm 9

1.1.4 Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz 11

1.1.5 Entwicklungen auf internationaler Ebene 11

1.2 Die beantragte Neuregelung 11

1.2.1 Das neue Förderkonzept von Innotour 12

1.2.2 Weitere wichtige Neuerungen 14

1.2.2.1 Strengere Auslegung der Überbetrieblichkeit 14

1.2.2.2 Konzentration auf die nationale Ebene 14

1.2.2.3 Neues Instrument: Regionale und lokale Modellvorhaben 14

1.2.2.4 Ausbau der Informationstätigkeit 15

1.2.3 Finanzierung 16

1.2.4 Durchgeführte Konsultationen 16

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln 17

3 Auswirkungen 21

3.1 Auswirkungen auf den Bund 21

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden 21

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft 22

4 Verhältnis zur Legislaturplanung 22

5 Rechtliche Aspekte 22

5.1 Verfassungsmässigkeit 22

5.2 Unterstellung unter die Ausgabenbremse 22

5.3 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes 23

5.3.1 Finanzhilfen von Innotour 23

5.3.2 Bedeutung der Subventionen für die Erreichung der angestrebten Ziele 23

5.3.3 Verfahren und Steuerung der Beitragsgewährung 23

5.3.4 Befristung und degressive Ausgestaltung der Subventionen 24

Glossar 25

Literaturverzeichnis 26

Abkürzungen

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BG	Bundesgesetz
BFS	Bundesamt für Statistik
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
KTI	Förderagentur für Innovation
NRP	Neue Regionalpolitik
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGH	Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit
SR	Systematische Rechtssammlung
ST	Schweiz Tourismus
STV	Schweizer Tourismus-Verband
TSA	Tourismus Satellitenkonto
VO	Verordnung
*	siehe Glossar

Erläuternder Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Übersicht über die heutige Tourismuspolitik des Bundes

Die Tourismuspolitik ist seit 2007 Teil der Standortpolitik des Bundes. Sie soll die Rahmenbedingungen für den Schweizer Tourismus verbessern sowie die touristischen Standorte gezielt fördern.

Die Tourismuswirtschaft organisiert sich in Destinationen*. Die Destination ist eine Konzentration mehrerer touristischer Branchen an einem Ort. Der Gast wählt diesen Ort als Reiseziel aus. Tourismuspolitik kann somit als Standortpolitik im Bereich des Tourismus bezeichnet werden. Die Tourismuspolitik ist deshalb keine Industriepolitik, sondern überbetriebliche Politik für einen Raum oder einfach Standortpolitik für die Destinationen. Sie zielt darauf ab, die Rahmenbedingungen für den Tourismus möglichst günstig zu gestalten.

Die touristische Standortförderung unterstützt die Kommerzialisierung öffentlicher Güter*. Als Beispiele solcher Güter können Natur und Landschaft, Orte und Städte oder, auf anderer geografischer Ebene, die Schweiz als Ganzes angeführt werden. Diese öffentlichen Güter werden durch das sogenannte Destinationsmarketing im In- und Ausland bekannt gemacht, wofür der Bund Schweiz Tourismus eine jährliche Finanzhilfe zur Verfügung stellt. Das Destinationsmarketing unterscheidet sich grundlegend vom normalen Marketing, das zur Vermarktung privater Güter eingesetzt wird.

Der Tourismus ist kein Wirtschaftszweig im herkömmlichen Sinne, sondern die Summe der Güter und Dienste, welche an einem bestimmten Ort für die Touristen produziert und verkauft wird. Dieser Warenkorb kann sich von Destination zu Destination ändern. Die statistische Erfassung des Tourismus verlangt eine eigenständige Methodik, welche ausserhalb der klassischen Industrieklassifikation liegt. Es gibt zwar einige wenige Branchen, die fast ausschliesslich vom Tourismus leben wie beispielsweise die Hotellerie und die Seilbahnen. Ein beachtlicher Anteil der touristischen Wertschöpfung fällt aber ausserhalb der touristischen Kernbranchen an.

Die Tourismuspolitik des Bundes ist heute in folgenden Erlassen geregelt:

- Bundesgesetz über Schweiz Tourismus vom 21. Dezember 1955.
- Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft vom 20. Juni 2003.
- Bundesgesetz über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus vom 10. Oktober 1997.

Schweiz Tourismus

Das Bundesgesetz über Schweiz Tourismus vom 21. Dezember 1955 wurde letztmals 1994 revidiert. Die Schweizerische Verkehrszentrale erhielt damals den Namen "Schweiz Tourismus". Das Gesetz überträgt ihr die Aufgabe, das Destinationsmarketing Schweiz durchzuführen. Es ist nach wie vor zweckmässig. Änderungen sind deshalb nicht nötig. Schweiz Tourismus verfügt zurzeit über einen vierjährigen Zahlungsrahmen von 191 Millionen Franken, der bis Ende 2011 reicht. Der Bund ist gesetzlich verpflichtet, die Finanzierung von Schweiz Tourismus für die Jahre nach 2011 zu gewährleisten.

Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH)

Das Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft wird von der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) vollzogen. Die SGH betreibt das Kreditgeschäft nach den neuesten Standards der Unternehmensfinanzierung. Mit der Totalrevision des Gesetzes im Jahr 2003 ging auch eine Refinanzierung der Gesellschaft einher. Sie verfügt heute über genügend finanzielle Mittel, um die ihr vom Gesetz übertragenen Aufgaben zu erfüllen[2].

Innotour

Das Bundesgesetz über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (Innotour) vom 10. Oktober 1997 wurde am 28. Januar 1998 als allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss in Kraft gesetzt, mit 18 Millionen Franken ausgestattet und auf fünf Jahre befristet. Im Jahr 2003 verlängerte die Bundesversammlung Innotour um vier Jahre und wandelte den Bundesbeschluss in ein Bundesgesetz um. Das Parlament gewährte eine Finanzhilfe von 28 Millionen Franken (inkl. Qualifizierungsinitiative). Im Jahr 2007 verlängerte das Parlament den Erlass abermals um vier weitere Jahre und stellte 21 Millionen Franken Finanzhilfe zur Verfügung. Innotour ist das jüngste Gesetz der Tourismuspolitik des Bundes. Es läuft Ende Januar 2012 aus.

1.1.2 Evaluation von Innotour

Das Gesetz über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus wurde mehrmals von verschiedenen Institutionen und Experten evaluiert.

1.1.2.1 Evaluation der ersten Innotour-Phase 1998-2002

Das Konzept des ersten Innotour-Programms 1998-2002 wurde vom führenden österreichischen Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) überprüft. Die Hochschule Wallis evaluierte die einzelnen Projekte[3].

Beide Institute attestieren dem Erlass einen hohen Zielerreichungsgrad. Zwischen dem 1. Februar 1998 und Ende Mai 2002 wurden rund 140 Gesuche eingereicht. Die

[2] Helbling, 2007.
[3] WIFO, 2000 und Hochschule Wallis, 2002.

Zahl übertraf die Erwartungen bei weitem. Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO**,** welches mit dem Vollzug des Erlasses betraut ist, musste aufgrund der beschränkten finanziellen Mittel eine strenge Selektion der Vorhaben vornehmen, was sich auf die Qualität der unterstützten Vorhaben positiv auswirkte.

1.1.2.2 Evaluation der zweiten Innotour-Phase 2003-2007

Die Evaluation von Innotour II wurde 2007 vom Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus (FIF) der Universität Bern durch geführt[4]. Die Experten fassten ihre Ergebnisse wie folgt zusammen:

- Das 1998 eingeführte und 2003 bis 2007 verlängerte Instrument „Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus" ist im Schweizer Tourismus bestens bekannt und geniesst eine äusserst hohe Akzeptanz. Mit dem „Milestone" (vgl. Kapitel 1.1.3) wurde eine äusserst beliebte und wirksame Plattform zur Sensibilisierung des Sektors für die Bedeutung von Innovationen geschaffen.

- Die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel für die Innovationsförderung (inkl. Qualifizierungsmassnahmen) werden korrekt und wirkungsvoll eingesetzt. Das Verhältnis zwischen geförderten und abgelehnten Projekten beträgt 3:2.

- Zwar gibt es keine echte Innovationsförderung ohne Risiko, doch wurden alle geförderten Projekte umgesetzt, die meisten höchst erfolgreich. Die Mehrzahl der geförderten Projekte löste weitere Vorhaben aus, was die Funktion von Innotour als Auslöser von Innovationsprozessen in der Wertschöpfungskette unterstreicht.

- Auch in der neueren wirtschaftspolitischen Theorie ist die staatliche Innovationsförderung als wichtiges Instrument der Wachstumspolitik kaum umstritten.

- Die Verfahrensprozesse (Vorgaben, Prüfung, Entscheidung, Bearbeitung, Reporting, Überwachung) durch das SECO werden von den Projektleitern - mit ganz wenigen Ausnahmen - als effizient und angemessen beurteilt. Ein Outsourcing dieser Aufgaben drängt sich aufgrund der vorliegenden Evaluation nicht auf.

- Das Verbesserungspotenzial ist nur gering. Optimierungspotenzial wird für die Förderungs-Entscheidphase sowie für die Berichterstattung identifiziert.

Insgesamt stellte die Universität Bern Innotour II ein positives Zeugnis aus und empfahl eine Weiterführung.

[4] Universität Bern, 2007a.

1.1.2.3 Stellungnahmen der OECD

Die OECD nahm zwei Mal zu Innotour Stellung. Im Jahr 2006 ging sie beim Länderexamen über die Innovationspolitik der Schweiz auf Innotour ein. Sie anerkannte das Förderinstrument Innotour als geeignetes Mittel der Innovationsförderung[5].

Im Bericht über die Tourismuspolitik der Mitgliedsländer von 2008 nahm die OECD aus der Sicht der Tourismusförderung zu Innotour Stellung. Sie bezeichnete Innotour als "flagship project of Switzerland"[6].

1.1.2.4 Schlussevaluation

Mit der Schlussevaluation von Innotour wurde das Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus an der Universität St. Gallen (IDT) beauftragt[7]. Das IDT attestiert Innotour über die ganze Periode 1998 bis 2010 einen sehr hohen Wirkungsgrad. Das Institut führt diese Tatsache auf die gemischtwirtschaftliche Finanzierung (Staat-Privatwirtschaft) zurück. Das Programm kann dem eher struktur- und innovationsschwachen Tourismus entscheidende Impulse geben. Die Experten der Universität St. Gallen empfehlen, die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit weiter zu führen.

Die Experten formulierten acht Empfehlungen zur Weiterführung und Optimierung von Innotour:

1) Es sollen Projekte gefördert werden, deren Innovationsrenditen nicht direkt internalisierbar sind. Dabei geht es meist um überbetriebliche Innovationen im Rahmen von Wertschöpfungssystemen*.
2) Die Vergabe von Finanzhilfen soll destinationsbezogen vorgenommen werden. Dabei ist eine Konzentration auf wettbewerbsfähige Destinationen wichtig.
3) Es sollen insbesondere überbetriebliche Infrastrukturen und öffentliche Güter gefördert werden.
4) Es sollen Projekte gefördert werden, deren Kooperationsstrukturen auch nach der Förderungsphase bestehen bleiben.
5) Innotour soll eine Akzentverschiebung von der Ideenentwicklung in Richtung Diffusionsphase anstreben.
6) Der Imitationswettbewerb soll verstärkt werden, indem die Innovationsresultate der breiten Öffentlichkeit noch besser zugänglich gemacht werden.
7) Die Antragsformulare sollen verbessert werden.
8) Der Innovationsprozess soll von unten erfolgen ("bottom-up").

Die Empfehlungen der Experten werden in der Revision des Gesetzes berücksichtigt. Innovationen sollen dort gefördert werden, wo der Markt zu wenig Anreize setzt. Die Förderung wird stärker auf die Destinationen ausgerichtet. Der

[5] OECD, 2006.
[6] OECD, 2008.
[7] Universität St. Gallen, 2010.

Imitationswettbewerb soll stimuliert werden. Dazu soll insbesondere die Wissensdiffusion beitragen.

1.1.3 Praktische Beispiele aus dem Innotour-Programm

Im Folgenden werden einige praktische Beispiele aus dem Innotour-Programm vorgestellt. Sie dienen dazu, den Vollzug von Innotour und die Wirkungen von Innotour zu illustrieren und anhand konkreter Projektbeispiele deutlich zu machen[8].

Beispielprojekt Nr. 1: SchweizMobil

SchweizMobil stellt Infrastrukturen für Velofahrer, Skater, Mountainbiker und Paddler zur Verfügung und bietet ein erstklassiges nationales Netz für den Langsamverkehr an. Allein das Veloland-Routennetz wird jährlich im Rahmen von gegen 5 Millionen Tagesausflügen sowie von 200'000 Mehrtagesreisenden benutzt. Daraus entstehen rund eine halbe Million Übernachtungen sowie 150 Millionen Franken Umsatz. Insgesamt wird der durch Schweiz mobil ausgelöste Umsatz auf 300-400 Millionen Franken pro Jahr geschätzt.

Beispielprojekt Nr. 2: Qualitätsgütesiegel für den Schweizer Tourismus

Im Schweizer Tourismus bestehen nach wie vor grosse Unterschiede bei der Qualität. Vor allem weiche Faktoren wie mangelnde Freundlichkeit werden beanstandet. Der Handlungsbedarf ist bei kleinen und mittleren Betrieben am grössten. Unter der Führung des Schweizer Tourismus-Verbandes wurden Mindeststandards der Qualität entworfen und ein Konzept für deren Einführung in der Schweiz entwickelt. Bis Ende 2009 konnten diese Standards in gut 5'000 Betrieben eingeführt und umgesetzt werden. Die Betriebe setzen sich aus Restaurants, Hotels, Seilbahnen und anderen touristischen Organisationen wie Verkehrsvereinen und Verbänden zusammen. Qualitätsmanagement auf Destinationsebene ist überbetrieblich. Von einem guten Qualitätsimage profitieren alle.

Beispielprojekt Nr. 3: Feriendorf Urnäsch

Das Feriendorf Urnäsch ist ein Angebot für Familien mit Kindern, welches neben allen touristischen Infrastrukturen auch einen authentischen Einblick in den Alltag des Bauernlebens gibt. Das Projekt wird von der Gemeinde, der Bauernschaft am Ort und der Schweizer Reisekasse (Reka) getragen. Das Feriendorf Urnäsch ist ein Beispiel der guten Zusammenarbeit zwischen Tourismus und Landwirtschaft.

Beispielprojekt Nr. 4: E-Bike Park Watch Valley

Der Jura ist ein anspruchsvolles Tourismusgebiet. Es ist eine weitläufige Destination mit punktuellen touristischen Attraktionen, die über das ganze Gebiet verstreut sind. Der Jura kann nicht von Vorteilen der Nähe profitieren, wie sie beispielsweise bei der Winterstation Verbier anfallen. Der Jurabogen hat trotzdem eine hohe

[8] Umfassende Projektübersichten sind unter www.inno-tour.ch einsehbar.

Attraktivität, da er weite Landschaften, schöne Aussichten, Landwirtschaft, freie Natur und Ruhe anbietet. Ein Elektro-Bike (E-Bike) Anbieter ist der ideale Partner, um die weitläufige Landschaft zu erschliessen. Der Einsatz des E-Bikes im Tourismus setzt eine Infrastruktur voraus. Innotour unterstützte dieses Projekt als überbetriebliches Vorhaben, weil es ein Wertschöpfungssystem mit Bahnen, E-Bike-Anbietern, Hotels, Restaurants und Attraktionen schafft.

Beispielprojekt Nr. 5: "Milestone" - Der Tourismuspreis Schweiz

Mit dem Innotour Projekt "Milestone" konnte eine herausragende Innovationsplattform im Schweizer Tourismus geschaffen werden. Die jährliche "Milestone" Preisverleihung hat eine grosse Multiplikatorwirkung und löst Innovationspush und -pull Effekte aus. Die Auszeichnungen in den Kategorien "Lebenswerk", "Herausragendes Projekt", "Nachwuchspreis" und "Nachhaltigkeitspreis" erlauben die Betonung wichtiger Innovationsthemen und -bereiche für den Schweizer Tourismus. Die gewonnenen Erkenntnisse sind wichtige Impulsgeber im Diffusionsprozess der Innovationen.

Beispielprojekt Nr. 6: Schweizer Museumspass

Die Museen in der Schweiz können in der Regel nur einen kleinen Teil des Aufwandes über Eintritte decken. Zahlreiche Angebote liegen zwar vor, werden von den Touristen aber zu wenig zur Kenntnis genommen. Das Angebot ist zersplittert - eine typische Situation im Tourismus. Der Museumspass fasst diese Angebote für die Touristen zusammen. Mit dem Pass können 400 Schweizer Museen zu einem vorteilhaften Preis besucht werden. Der Museumspass ist mit den Bahnen eine Partnerschaft eingegangen. Die Bahnen benutzen den Museumspass als Zusatzwert für die Ferien- und Freizeitabonnemente der ausländischen Gäste. Innotour hat den Museumspass unterstützt, weil er beispielgebend für die Zusammenarbeit im Tourismus ist.

Beispielprojekt Nr. 7: Matterhorn Valley Hotels

Im Mattertal, dem "Matterhorn Valley", haben sich mehrere Hotels zusammengetan, um Marketing, Einkauf, Rechnungsführung und das Buchungssystem gemeinsam zu nutzen. Der gemeinsame Einkauf spart beispielsweise CHF 80'000 pro Jahr. Die Hotels entwickeln auch Gemeinschaftsprodukte, indem sie Leistungen bündeln. Das führt für die Gäste zu Ermässigungen in Restaurants, bei Tickets für das Hallenbad und bei Outdoor Aktivitäten. Weitere Projektinhalte betreffen den Aufbau eines Management-Informations-Systems sowie die Einführung eines Qualitätsgütesiegels Stufe III. Die betriebsübergreifende Zusammenarbeit ist bei Matterhorn Valley Hotels beispielhaft und wurde deshalb von Innotour unterstützt.

Beispielprojekt Nr. 8: Satellitenkonto für den Schweizer Tourismus

2008 publizierten das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO und das Bundesamt für Statistik BFS erstmals das Satellitenkonto für den Schweizer Tourismus (TSA). Mit dem TSA verfügt das Tourismusland Schweiz nun über einen statistischen Referenzrahmen, welcher die wirtschaftlichen Effekte des Tourismus darstellt und

insbesondere einen Vergleich des Tourismus mit der Gesamtwirtschaft ermöglicht. Das TSA wird in Zukunft periodisch erstellt und publiziert.

1.1.4 Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz

Am 19. Dezember 2008 reichte Nationalrat Christoph Darbellay ein Postulat ein, in dem er den Bundesrat aufforderte, eine Strategie für den schweizerischen Tourismus auszuarbeiten (08.3969). Am 25. Februar 2009 erklärte sich der Bundesrat bereit, das Postulat entgegenzunehmen. Der Nationalrat hat das Postulat am 20. März 2009 angenommen.

Mit der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zu Innotour verabschiedete der Bundesrat eine "Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz"[9]. Der Bundesrat weist in seiner neuen Strategie auf die Stärken und Schwächen des Tourismuslandes Schweiz hin, und er zeigt auf, wo die zukünftigen Herausforderungen liegen. Der Bericht "Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz" erläutert die Vision und die Zielsetzungen der Tourismuspolitik des Bundes. Der Bundesrat legt im Weiteren dar, wie er die Rahmenbedingungen für die tourismusabhängige Wirtschaft verbessern und den Tourismusstandort Schweiz gezielt fördern will.

1.1.5 Entwicklungen auf internationaler Ebene

Internationale Vergleiche belegen, dass in Ländern, in denen der Tourismus landesweit von Bedeutung ist, Förderprogramme im Innovationsbereich vorhanden sind[10]. Die Innovationsförderung besteht in der Regel aus Anschubfinanzierungen. Diese Förderungen sind immer weniger einzelbetrieblich, sondern sie fokussieren sich auf Kooperationen von Anbietern und Destinationen.

1.2 Die beantragte Neuregelung

Innotour ist ein wichtiges Instrument der nationalen Tourismuspolitik. Die Evaluationen stellen Innotour ein gutes Zeugnis aus. Innotour hat gemäss den Experten wesentlich geholfen, das Tourismusland Schweiz im globalen Wettbewerb zu stärken. Die Marktbearbeitung, die Angebotsqualität und die Innovationstätigkeit der tourismusabhängigen Wirtschaft konnten dank Innotour verbessert werden. Die Evaluationen belegen, dass wichtige Innovationsprojekte im Schweizer Tourismus ohne Unterstützung durch Innotour nicht durchgeführt worden wären. Die von Innotour ausgelösten positiven Effekte lassen sich auch anhand konkreter Projektbeispiele belegen (vgl. Kapitel 1.1.3).

Die neue Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz betont die Bedeutung der gemischtwirtschaftlichen Innovations- und Kooperationsförderung

[9] Der Bericht "Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz" kann unter www.seco.admin.ch heruntergeladen werden.
[10] Universität St. Gallen, 2010.

im Schweizer Tourismus. Innotour unterstützt die Innovation und Kooperation im Schweizer Tourismus und ergänzt die beiden andern tourismuspolitischen Förderinstrumente des Bundes (Schweiz Tourismus und SGH) in idealer Weise.

Aus diesen Überlegungen ist der Bundesrat der Ansicht, dass das Förderinstrument Innotour beizubehalten ist. Der Innotour Erlass soll in ein unbefristetes Bundesgesetz umgewandelt werden. Bei der Revision von Innotour soll das veränderte Umfeld des Schweizer Tourismus berücksichtigt werden.

1.2.1 Das neue Förderkonzept von Innotour

Das Bundesgesetz über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (Innotour) wurde geschaffen, um die Innovationsrate anzuheben und die gemeinsame Leistungserstellung zu erleichtern. Diese Zielsetzungen sollen durch den Wissensaufbau erweitert werden. Der revidierte Erlass trägt deshalb den Titel *„Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus“.*

Innovationen:

Die Innovationsförderung bleibt die wichtigste Stossrichtung von Innotour. Innotour will das Innovationsklima in Destinationen verbessern, Innovationen auslösen und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Destinationen stärken. Die Innovationsförderung soll dort ansetzen, wo die bedeutendsten Schwächen des touristischen Angebots bestehen. Im Vordergrund steht die Schaffung neuer Geschäftsmöglichkeiten sowie die Verbesserung bestehender Dienstleistungen[11].

Zusammenarbeit:

Prägendes Merkmal des Tourismus ist die Verknüpfung einzelner Dienstleistungen zu einem Gesamtpaket „Ferien“. Transport, Beherbergung, Verpflegung und Unterhaltung müssen beim Gast ineinander fliessen und ein Gesamtangebot eines Aufenthaltes schaffen. Kooperationen dienen dazu, gemeinsame Produktentwicklungen zu verwirklichen und diese auf dem Markt gemeinsam abzusetzen. Damit können Kosten eingespart und der Nutzen für die Kunden gesteigert werden. Kooperationsbedarf entsteht vor allem an den Schnittstellen zwischen den verschiedenen Leistungsträgern. Solche Verbundprojekte sind vielversprechende Quellen von Wettbewerbsvorteilen für den Schweizer Tourismus.

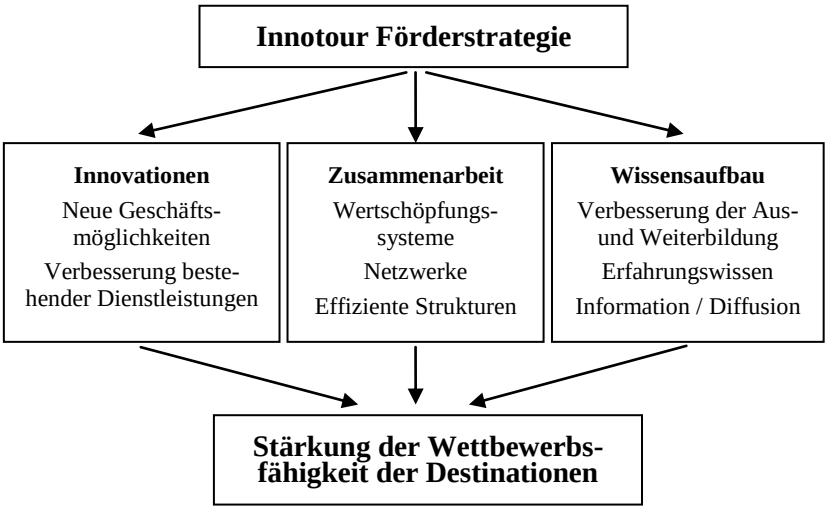
Die kleingewerbliche Tourismuswirtschaft ist auf gute Leistungen der Destination angewiesen. Besonderes Augenmerk ist deshalb diesen Leistungen sowie der Zusammenarbeit innerhalb von Destinationen zu schenken. Ein einzelnes Unternehmen kann beispielsweise für die einladende und ansprechende Atmosphäre eines Ortes wenig tun. Eine solche Destinationsleistung ist ein öffentliches Gut.

Eine wichtige Aufgabe erfüllen die lokalen Tourismusorganisationen, welche meistens nicht gewinnorientiert sind. Sie nehmen anspruchsvolle Funktionen bei infrastrukturellen, natur- und kulturräumlichen, gesellschaftlichen und institutionellen Leistungen wahr. Die Schweiz kann durch gute öffentliche und

[11] Vgl. Bundesgesetz Innotour Art. 2 Buchstaben a und b.

gemischtwirtschaftliche Leistungen, die von diesen nicht gewinnorientierten Organisationen erbracht werden, Wettbewerbsvorteile erzielen und so einen eigenständigen Weg gehen und sich von der Konkurrenz abheben.

Abbildung 1: Das neue Förderkonzept von Innotour



Wissensaufbau:

Der neue dritte Schwerpunkt von Innotour ist der Wissensaufbau, der auch die Wissensdiffusion umfasst. Auf Initiative des Parlamentes wurde zwischen 2003 und 2007 im Rahmen von Innotour eine Qualifizierungsoffensive durchgeführt[12]. Solche Massnahmen zur Verbesserung der Aus- und Weiterbildung werten das lokale Humankapital auf und helfen mit, dieses besser in den Tourismusregionen zu halten. In Zukunft sind noch mehr Anstrengungen nötig, die Arbeitsplatzattraktivität in Destinationen zu verbessern, um eine Abwanderung der besten Arbeitskräfte in Richtung Metropolräume zu verhindern. Ein wichtiger Ansatzpunkt ist das Erfahrungswissen*, welches in Betrieben und Destinationen erworben wird. Die Verbesserung des Wissensaufbaus im Schweizer Tourismus hilft mit, die Arbeitsproduktivität als eines der wichtigsten Ziele der Tourismuspolitik zu steigern.

Zum Schwerpunkt Wissensaufbau gehören auch die Verbesserung der statistischen Grundlagen sowie die Informationstätigkeit des SECO. Zudem soll der Erfahrungsaustausch auf der Basis der geförderten Innotour-Projekte verstärkt werden. Weiter soll auch das Wissen über die Nachhaltige Entwicklung und im Besonderen über die Handlungsmöglichkeiten im Tourismus (z.B. Nachhaltigkeitsbeurteilung, Nachhaltigkeitsmanagementsysteme, Nachhaltigkeitslabels) einen zentralen Bestandteil des Wissensaufbaus darstellen. Hierzu können insbesondere Massnahmen im Bereich der Umweltbildung unterstützt werden.

[12] Universität Bern, 2007b.

Die touristischen Kreise sollen nach wie vor den grösseren Teil der Kosten selbst tragen. Innotour ist ein Förderinstrument, das Anreize schafft, die Finanzierungs- und Managementverantwortung aber bei den Projektträgern belässt. Diese Eigenverantwortung wird verstärkt, indem Finanzhilfen aus Innotour auf einmalige Anschubhilfen für Vorhaben beschränkt werden.

1.2.2 Weitere wichtige Neuerungen

1.2.2.1 Strengere Auslegung der Überbetrieblichkeit

Die "Überbetrieblichkeit" wird im neuen Gesetz strenger ausgelegt. Im geltenden Gesetz war das Erfordernis der Überbetrieblichkeit gemäss Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b erfüllt, wenn die Umsetzung überbetrieblich erfolgt. Die Erfahrungen im Vollzug von Innotour zeigen, dass die Anwendung dieses Kriteriums nicht genügt. Ein Vorhaben ist im revidierten Gesetz dann überbetrieblich, wenn der Gesuchsteller in einer schriftlichen Vereinbarung mit den beteiligten Trägern die Überbetrieblichkeit bei der Planung und Umsetzung nachweist.

Mit dieser strengeren Auslegung der Überbetrieblichkeit folgt der Bundesrat der Empfehlung der Experten. Sie halten in der Schlussevaluation von Innotour fest, der Förderschwerpunkt sei noch mehr auf überbetriebliche Projekte und das öffentliche Interesse zu legen.

1.2.2.2 Konzentration auf die nationale Ebene

Das revidierte Gesetz konzentriert die touristische Innovations- und Kooperationsförderung sowie den Wissensaufbau auf der nationalen Ebene. Die Mehrheit der Mittel soll für gesamtschweizerische Projekte und für nationale Koordinationsaufgaben eingesetzt werden. Solche nationalen Projekte sollen schweizweit einen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit leisten wie beispielsweise SchweizMobil, das gesamtschweizerische Qualitätsgütesiegel oder der Schweizer Museumspass[13]. Die Unterstützung regionaler oder lokaler Vorhaben bleibt im Rahmen von Modellprojekten möglich[14].

1.2.2.3 Neues Instrument: Regionale und lokale Modellvorhaben

Das geltende Gesetz hält in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c fest, dass Vorhaben in einer Region wesentliche Impulse auslösen müssen. Im revidierten Gesetz sollen regionale oder lokale Vorhaben dann unterstützt werden, wenn sie für die ganze Schweiz Modellcharakter haben, eine internationale "Best Practice" einführen und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz als Tourismusland beitragen.

Modellprojekte sollen als Beispiele wirken und dadurch den Nachahmungswettbewerb stimulieren. Als mögliche Themen können neue Destinationsstrategien, neue Distributionsformen (Web 2.0 und Web 3.0, interaktive

[13] Vgl. Kapitel 1.1.3.
[14] Vgl. Kapitel 1.2.2.3.

Distribution, Communities) oder neue Konzepte für Anpassungs- und Verminderungsstrategien im Klimawandel angeführt werden.

Das SECO wird Kriterien für Modellvorhaben erarbeiten. Diese Kriterien präzisieren erstens das Verfahren. Vorrang hat weiterhin der Bottom-up Förderansatz, d.h. die Regionen oder Destinationen werden von sich aus aktiv. Neu wird der Bund auch Themen vorgeben und entsprechende Projekte (beispielsweise mittels Ausschreibungsverfahren) lancieren (Top-Down Förderung). Diese Themen müssen für das Tourismusland Schweiz von strategischer Bedeutung sein wie beispielsweise Anpassungsstrategien an den Klimawandel. Der Bund wird bei der Festlegung von Themen die Anliegen und Interessen von Kantonen und nationalen Tourismusorganisationen berücksichtigen.

Im Kriterienkatalog zu den Modellvorhaben soll zweitens festgehalten werden, dass regionale Modellvorhaben den kantonalen Leitbildern oder Strategien entsprechen müssen. Im Weiteren kann der Bund Mindestanforderungen über Inhalt, Struktur, Qualität und Umfang von Modellvorhaben einführen. Dazu kann beispielsweise die Anforderung gehören, dass die Gesuchsteller die Fortführung der Modellvorhaben nach Auslaufen der einmaligen Anschubfinanzierung über Innotour nachzuweisen haben.

1.2.2.4 Ausbau der Informationstätigkeit

Die Information und die Evaluation sind wichtige Elemente der Tourismuspolitik des Bundes. Die Erfahrungen seit der Einführung von Innotour im Jahr 1998 haben das immer wieder bestätigt. Das SECO informiert die interessierten Kreise laufend über die geförderten Projekte. Im Jahr 2008 wurde unter dem Titel Insight ein neues Informationsmedium eingeführt, das zwei Mal jährlich über die Vorhaben informiert und Themen der Innovation, der Zusammenarbeit und des Wissensaufbaus im Tourismus vertieft (siehe www.inno-tour.ch).

Die Informationstätigkeit soll mit dem revidierten Gesetz verstärkt werden und einen Teil des Schwerpunkts Wissensaufbau bilden. Zu diesem Zweck beabsichtigt das SECO, einen regelmässigen Informationsaustausch zwischen Projektträgern und weiteren Interessierten zu organisieren.

Der Bund und die Tourismuswirtschaft sind auch auf touristisches Grundlagenwissen angewiesen, das den Erfahrungsaustausch über Projekte ergänzt. Das SECO hat hier beispielsweise bei den statistischen Grundlagen bereits wichtige Aufgaben übernommen. Es publiziert mit dem Bundesamt für Statistik das Satellitenkonto Tourismus (TSA). Ein anderes Beispiel ist der "Internationale Benchmarkingreport für den Schweizer Tourismus".

Es ist eine Aufgabe des Bundes, die statistischen Grundlagen im Tourismus auf nationaler Ebene weiter zu verbessern. In der Statistik sollen moderne Formen der Zusammenarbeit wie „Public-Public-Partnership“ oder „Public-Private-Partnership“ eingeführt werden. Innotour wird sich in diesen statistischen Projekten grundsätzlich auf Anschubfinanzierungen beschränken. In Ausnahmefällen soll bei Projekten hoher Priorität eine dauerhafte Unterstützung möglich sein.

In Artikel 5 der geltenden Verordnung über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus wird für die Information, den Wissensaustausch und

die Evaluation eine Obergrenze von höchstens 6 Prozent des Verpflichtungskredites festgelegt. Um den Ausbau der Informationstätigkeit zur Unterstützung des Wissensaufbaus im Schweizer Tourismus zu ermöglichen, ist vorgesehen, diese Obergrenze in der revidierten Verordnung auf 15 Prozent zu erhöhen.

1.2.3 Finanzierung

Für die Jahre 2012 bis 2015 sollen in etwa die gleichen Mittel zur Verfügung stehen wie für die vorangegangenen Programmphasen. 1998 bis 2002 wurden 18 Millionen Franken zur Verfügung gestellt, für die Periode 2003 bis 2007 bewilligte das Parlament 28 Millionen Franken (inkl. Qualifizierungsinitiative). Für die laufende Legislaturperiode 2008 bis 2011 wurde die Finanzhilfe auf 21 Millionen Franken festgelegt.

Der Bundesrat schlägt vor, für die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus in den Jahren 2012 bis 2015 fünf Millionen Franken pro Jahr, total 20 Millionen Franken, zur Verfügung zu stellen, was eine Einsparung gegenüber der laufenden Legislaturperiode um eine Million Franken bedeutet. Hierzu soll mit der Botschaft zur Standortförderung 2012-2015 ein Verpflichtungskredit in der Höhe von 20 Millionen Franken beantragt werden.

Durch eine Kürzung des Zahlungsrahmens und der Voranschlagskredite für Schweiz Tourismus um 20 Millionen Franken werden die Mehraufwendungen vollständig kompensiert.

1.2.4 Durchgeführte Konsultationen

Das neu konzipierte Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus wurde im Sommer 2009 an einem vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO veranstalteten Experten-Hearing mit Vertretern der Wirtschaft, der Tourismusverbände und der Wissenschaft umfassend analysiert und diskutiert. Vertreten waren an diesem Hearing ebenfalls Tourismuskantone und Destinationen.

Die Experten sprachen sich für eine dauerhafte gesetzliche Verankerung von Innotour aus. Breit unterstützt wurde der Vorschlag, den Wissensaufbau als zusätzlichen neuen Schwerpunkt des Gesetzes zu verankern. Die strengere Auslegung der Überbetrieblichkeit wurde von den Experten befürwortet. Unbestritten waren die Vorschläge, die Mehrheit der Innotour Mittel auf die nationale Ebene zu konzentrieren und regionale und lokale Modellvorhaben als neues Instrument einzuführen.

Das SECO organisierte Konsultationen mit Branchen- und Regionenvertretern sowie mit allen direkt betroffenen Bundesstellen. Diese Konsultationen zeigten auf, dass die Revision von Innotour auf breite Zustimmung zählen kann.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Titel

Das totalrevidierte Gesetz wird durch das Instrument des Wissensaufbaus ergänzt. Diese wesentliche Erweiterung soll auch im Titel zum Ausdruck kommen. Der revidierte Erlass wird in *„Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus“* umbenannt. Auch der Titel der Verordnung soll entsprechend angepasst werden.

Art. 1 Gegenstand

Artikel 1 hielt bisher fest, dass Innovation und Zusammenarbeit Gegenstand des Gesetzes bilden. Innotour soll neu auch den Wissensaufbau im Tourismus fördern. Es ist geplant, das Schwergewicht der Förderung in Zukunft auf die Innovationsförderung, die Zusammenarbeit und auf den Wissensaufbau zu legen. Dieser Wissensaufbau umfasst auch die Wissensdiffusion.

Innotour soll die Erarbeitung von Wissen und dessen Diffusion unterstützen. Beim Wissensaufbau weicht der Erlass von der Konzeption der Anschubfinanzierung ab. Der Bund soll ausnahmsweise wichtige Aufgaben dauerhaft übernehmen, wenn dies sachlich unabdingbar ist und diese Aufgaben eine hohe Priorität aufweisen. Zu diesen Ausnahmen gehören das Satellitenkonto Tourismus, das Internationale Benchmarking oder die Tourismusprognosen. Zum Wissensaufbau zählen auch Analysen und Studien zu tourismuspolitisch prioritären Themen. Die Wissensdiffusion soll in enger Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen, mit den Tourismusregionen, Destinationen und Unternehmen erfolgen.

Art. 2 Unterstützte Vorhaben

Artikel 2 listet die sogenannten Schlüsselbereiche der Förderung im Einzelnen auf.

Absatz 1 Buchstabe a bleibt unverändert:

Innotour soll weiterhin die Entwicklung und Einführung neuer Produkte, Ausrüstungen und Vertriebskanäle unterstützen.

Absatz 1 Buchstabe b bleibt unverändert:

Innotour soll weiterhin die Verbesserung bestehender Dienstleistungen unterstützen. Insbesondere soll Innotour zur Qualitätsverbesserung der touristischen Angebote beitragen.

Absatz 1 Buchstabe c wird angepasst:

Buchstabe c soll die Möglichkeit bieten, die administrativen Strukturen noch besser an die Erfordernisse des Marktes anzupassen, weshalb der Text mit dem Ausdruck „wettbewerbsfähige Strukturen“ ergänzt wird. In Zukunft sollen nur noch Reorganisationen unterstützt werden, welche den Nachweis der wettbewerbsfähigen Strukturanpassung erbringen. Ein wichtiges Kriterium hierfür ist die Einbettung der Projekte in wettbewerbsfähige Destinationsstrukturen.

Absatz 1 Buchstabe d bleibt unverändert:

Bei der Einführung von Innotour im Jahr 1998 wurde nur jene Aus- und Weiterbildung unterstützt, die für die Einführung eines neuen Produktes oder Verfahrens nötig war. Seit dem Jahr 2003 wird die Aus- und Weiterbildung als eigenständiger Fördertatbestand anerkannt. Die Vollzugserfahrungen zeigen, dass im Tourismus nach wie vor ein grosser Bedarf an Aus- und Weiterbildung besteht. Innotour soll dabei in Zukunft insbesondere auf die Förderung des Erfahrungswissens fokussiert werden.

Absatz 1 Buchstabe e wird aufgehoben:

„Forschung und Entwicklung sowie deren Koordination“ wurde im Jahr 2003 als Fördergegenstand eingeführt. Die Vollzugserfahrungen haben gezeigt, dass dieser Fördertatbestand selten beansprucht wird. Er lässt sich zudem schwer von den Tätigkeiten der Förderagentur für Innovation (KTI) abgrenzen. Deshalb soll Buchstabe e aufgehoben werden. Damit wird eine klare Aufgabenteilung zwischen KTI und Innotour erreicht. Die Experten haben in der Schlussevaluation diese Änderung vorgeschlagen und gleichzeitig angeregt, die Diffusionsphase des Innovationsprozesses stärker zu unterstützen.

Absatz 2 ist neu:

Zur Verbesserung der Übersichtlichkeit umfasst der Artikel 2 neu zwei Absätze.

Art. 3 Voraussetzungen

Das total revidierte Gesetz unterscheidet zwischen "Voraussetzungen" (Art. 3) sowie "Auflagen" (Art. 4). Die Bezeichnung von Artikel 3 wird entsprechend angepasst.

Absatz 1 Buchstabe a bleibt unverändert.

Absatz 1 Buchstabe b wird angepasst:

Die Formulierung von Absatz 1 Buchstabe b zur nachhaltigen Entwicklung wird modernisiert und präzisiert. Hierfür wird die Formulierung aus der heute geltenden Verordnung Artikel 2 Absatz 2 übernommen.

Heute geltender Absatz 1 Buchstabe c wird neu formuliert und in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b verschoben.

Heute geltender Absatz 2 Buchstabe a wird in den neuen Artikel 4 Buchstabe a verschoben.

Heute geltender Absatz 2 Buchstabe b wird angepasst und in den neuen Artikel 4 Buchstabe b verschoben.

Absatz 2 Buchstabe a ist neu:

Absatz 2 Buchstabe a von Artikel 3 dient der Abgrenzung zwischen Projekten der Neuen Regionalpolitik (NRP) und Vorhaben von Innotour. Das Verhältnis der beiden Fördergesetze ist komplementär. Innotour setzt zukünftig den Förderschwerpunkt dort, wo die NRP keine Mittel zur Verfügung stellen kann. Dies trifft auf Vorhaben zu, die gesamtschweizerisch sind oder einen gesamtschweizerischen Bezug haben. Solche nationalen Projekte sollen schweizweit einen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit leisten. Im Weiteren werden Vorhaben

unterstützt, wenn sie einen gesamtschweizerischen Koordinationsbedarf nachweisen und auch abdecken.

Die Mehrheit der Mittel von Innotour soll gemäss Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a verwendet werden.

Absatz 2 Buchstabe b ist neu:

Absatz 2 Buchstabe b hält fest, unter welchen Bedingungen regionale und lokale Vorhaben unterstützt werden können. Regionale oder lokale Vorhaben werden dann unterstützt, wenn sie die Kriterien für Modellvorhaben des Bundes erfüllen[15].

Art. 4 Auflagen

Buchstabe a bleibt unverändert (heute in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a geregelt).

Buchstabe b wird angepasst:

Bisher mussten Vorhaben nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b überbetrieblich umgesetzt werden. Das neue Gesetz schreibt vor, dass die unterstützten Vorhaben überbetrieblich sein müssen. Ein Vorhaben ist dann überbetrieblich, wenn der Gesuchsteller in einer schriftlichen Vereinbarung mit den beteiligten Trägern diese Überbetrieblichkeit bei der Planung und Umsetzung nachweist[16]. Tourismusorganisationen, welche nicht kommerzielle Aufgaben erfüllen, gelten - wie dies bereits im geltenden Gesetze der Fall ist - als überbetrieblich.

Art. 5 Höhe und Art der Finanzhilfen

Heute geltender Artikel 4 wird neu in Artikel 5 behandelt.

Absatz 1 wird angepasst:

Die Formulierung des ehemaligen Artikels 4 Absatz 1 wird präzisiert. Anstelle von 50 Prozent der Gesamtkosten wird die maximale Höhe der Finanzhilfe auf 50 Prozent der anrechenbaren Kosten beschränkt. Mit dieser Präzisierung wird die geltende Vollzugspraxis bei Innotour im Bundesgesetz verankert.

Die anrechenbaren Kosten sind meistens tiefer als die Gesamtkosten eines Vorhabens. Anrechenbar sind nach der geltenden Verordnung nur jene Kosten, welche unmittelbar auf Innovation und überbetriebliche Zusammenarbeit zurückzuführen sind (VO Art. 4). In der neuen Verordnung sollen auch die Kosten für den Wissensaufbau als anrechenbare Kosten aufgezählt werden.

Absatz 1bis entfällt.

Absatz 2 bleibt unverändert.

Art. 6 Verfahren

Heute geltender Artikel 5 wird neu in Artikel 6 behandelt.

Absatz 1 bleibt unverändert.

Absatz 2 wird angepasst:

[15] Vgl. Kapitel 1.2.2.3.
[16] Vgl. Kapitel 1.2.2.1.

Die Absprache mit den anderen Bundesämtern wird präziser geregelt. Das SECO konsultiert vor der Entscheidung über ein Gesuch jene Bundesämter, die vom Vorhaben direkt betroffen sind. In der Regel handelt es sich um das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und um das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW).

Das ARE wird konsultiert, wenn Vorhaben wesentliche Auswirkungen auf die Raumnutzung und die Nachhaltigkeit haben. Das BAFU wird konsultiert, wenn Vorhaben Auswirkungen auf die Umwelt haben. Das Bundesamt für Landwirtschaft BLW wird konsultiert, wenn es sich um Vorhaben des Agrotourismus oder um Vorhaben der Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft handelt. Weitere Bundesämter werden konsultiert, wenn sie vom Vorhaben direkt betroffen sind.

Art. 7 Information und Evaluation

Heute geltender Artikel 6 wird neu in Artikel 7 behandelt.

Absatz 1 wird angepasst:

Der Austausch von Informationen über die unterstützten Vorhaben soll mit dem neuen Gesetz verstärkt werden. Zu diesem Zweck beabsichtigt das SECO, die Projektträger regelmässig zu einem Erfahrungsaustausch einzuladen. Der Austausch von Informationen über die unterstützten Projekte beinhaltet auch den Austausch von Erkenntnissen über die geförderten Projekte. Auf eine explizite Erwähnung des Informationsaustausches über "Erkenntnisse" kann verzichtet werden.

Das geltende Gesetz beschränkt die Tätigkeiten "Information und Evaluation" auf Vorhaben, welche Finanzhilfen erhalten. Diese Regelung ist zu eng. Information spielt für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus eine immer grössere Rolle, weshalb diese Tätigkeit intensiviert werden soll. Das revidierte Gesetz spricht deshalb im Artikel 7 Absatz 1 zusätzlich von „Informationsaustausch im Tourismus" und nicht mehr nur vom Informationsaustausch über die unterstützten Vorhaben.

Absatz 2 ist neu:

Zur Verbesserung der Übersichtlichkeit wird neu in einem eigenen Absatz 2 festgehalten, dass das SECO für die Evaluation der unterstützten Projekte sorgt.

Art. 8 Finanzierung und Berichterstattung

Die im alten Gesetz (Artikel 9 Absatz 1) vorgesehene jährliche Berichterstattung an die Bundesversammlung ist vor dem Hintergrund der bescheidenen jährlichen finanziellen Auswirkungen nicht gerechtfertigt. Die Berichterstattung soll jeweils mit dem neuen Kreditantrag, also alle vier Jahre, stattfinden. Artikel 8 wird entsprechend um den Absatz 2 ergänzt.

Art. 9 Vollzug

Absatz 1 wird angepasst und in Artikel 8 Absatz 2 verschoben.

Absatz 2 bleibt unverändert.

Absatz 3 entfällt:

Ein spezieller Vollzugsartikel, wie ihn das alte Gesetz in Artikel 9 Absatz 3 vorsah, ist nicht nötig, da das Verfahren in Artikel 6 geregelt wird.

Art. 10 Referendum, Inkrafttreten

Absatz 1 wird angepasst:

Die Begriffsverwendung des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses rechtfertigt sich nicht mehr. Die Notwendigkeit des Nachvollziehens der Erlassgeschichte fällt dahin.

Heute geltende Absätze 2 und 2bis werden aufgehoben:

Das Innotour-Gesetz war bisher befristet. Diese Befristung wird aufgehoben.

Absatz 3 bleibt als neuer Absatz 2 unverändert.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Gestützt auf das revidierte Gesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus wird für die Beitragsperiode von 2012 bis 2015 ein Verpflichtungskredit von 20 Millionen Franken beantragt. Durch eine Kürzung des Zahlungsrahmens und der Voranschlagskredite für Schweiz Tourismus um 20 Millionen Franken werden die Mehraufwendungen für Innotour vollständig kompensiert. Durch die Revision des Bundesgesetzes über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus entstehen somit per saldo keine Mehraufwendungen für den Bundeshaushalt.

Das Ressort Tourismus im SECO wird mit dem Vollzug des Gesetzes beauftragt. Die personell knapp dotierte Dienststelle benötigt für den Vollzug der Aufgaben grundsätzlich kein zusätzliches Personal. Für die erste Beitragsperiode 2012 bis 2015 soll jedoch über den Innotour-Subventionskredit befristet eine Stelle finanziert werden, um die Entwicklung und Einführung des neuen Schwerpunkts Wissensaufbau (Artikel 1, Artikel 2 Buchstabe d und Artikel 7) sowie des neuen Instruments "Modellvorhaben" (Artikel 4 Buchstabe b) zu ermöglichen. Die hierfür notwendigen Aufbauarbeiten werden in Form zeitlich befristeter Projekte durchgeführt.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Kantone.

Die Tourismus-Innovationsförderung des Bundes über Innotour besteht vor allem aus nationalen Programmen und Projekten. Bei regionalen und lokalen Modellvorhaben werden vor dem Entscheid über Finanzhilfen die Stellungnahmen der unmittelbar betroffenen Kantone eingeholt. Regionale und lokale Modellvorhaben sollen auf die jeweiligen Leitbilder und Strategien der Kantone abgestimmt sein.

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen funktionierte bisher gut. Sie soll unverändert weiter geführt werden.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Weiterführung und Modernisierung des Gesetzes über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus wird das Wachstum im Schweizer Tourismus stärken und den Prozess der kontinuierlichen Erneuerung und Strukturbereinigung erleichtern. Die stetige Verbesserung von Produkten, Dienstleistungen und Prozessen durch Innovationen ist in der modernen Wirtschaft eine wesentliche Voraussetzung der Wettbewerbsfähigkeit.

Das revidierte Innotour-Gesetz berücksichtigt die nachhaltige Entwicklung des Schweizer Tourismus. Innotour 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.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage trägt dazu bei, den Wirtschaftsstandort Schweiz zu stärken, um so die Voraussetzungen für mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen. Zudem unterstützt sie das Ziel, die touristischen Ressourcen der Schweiz nachhaltig zu nutzen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Befugnis des Bundes zur Strukturpolitik ergibt sich aus der Kompetenz von Artikel 103 der Bundesverfassung vom 18. April 1999[17]. Danach kann der Bund wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden unterstützen sowie Wirtschaftszweige fördern, wenn zumutbare Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung ihrer Existenz nicht ausreichen. Diese Selbsthilfemassnahmen genügen im Tourismus nicht, da öffentliche Güter wie Natur und Landschaft sowie Orte und Städte bzw. deren Nutzung und Kommerzialisierung im Tourismus eine entscheidende Rolle spielen.

Die Förderung des Tourismus ist im gesamtwirtschaftlichen Interesse. Von den Leistungsträgern werden die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen verlangt. Innotour gewährt nur Finanzhilfen, wenn die Projektträger die zumutbare Selbstfinanzierung, die mindestens 50 Prozent betragen muss, aufbringen. Die Gewährung der Finanzhilfen beeinträchtigt die Wirtschaftsfreiheit nicht. Die Förderung des Tourismus ist zudem zum Schutze wirtschaftlich bedrohter Landesteile nötig, da er in den Berg- und Randregionen häufig die Leitindustrie ist. Ohne Tourismus sind diese regionalen Wirtschaftsräume bedroht.

5.2 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 der Bundesverfassung bedarf ein Verpflichtungskredit, der neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder

[17] SR 101.

wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich zieht, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte. Der Verpflichtungskredit im Umfang von 20 Millionen, welcher mit der Botschaft über die Standortförderung 2012-2015 für Innotour beantragt werden soll, übersteigt diese Grenze und ist somit der Ausgabenbremse zu unterstellen.

5.3 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

5.3.1 Finanzhilfen von Innotour

Finanzhilfen sind nach Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz)[18] 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.

5.3.2 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 (vgl. Kapitel 5.1).

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 (vgl. Kapitel 1.1.2 und 1.1.3).

Die Finanzhilfen von Innotour sind subsidiäre Hilfen in Form von Pauschalbeiträgen, welche die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen voraussetzen, wie es das Subventionsgesetz (Art. 7 Bst. c) vorschreibt. Die touristischen Kreise tragen den grösseren Teil der Kosten selbst.

5.3.3 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 über die Verwendung der gesprochenen finanziellen Mittel (vgl. Kapitel 2, Ausführungen zu Artikel 8).

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

[18] SR 616.1.

werden, auf die Schaffung eines ständigen Expertengremiums wird verzichtet, womit das Verfahren effizient gestaltet werden kann. Zur Sicherstellung der Transparenz stellt das SECO eine Anleitung zur Erarbeitung und Einreichung von Gesuchen zur Verfügung. Für regionale und lokale Modellvorhaben wird das SECO Kriterien erarbeiten (vgl. Kapitel 1.2.2.3).

5.3.4 Befristung und degressive Ausgestaltung der Subventionen

Das Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus ist unbefristet. Die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus stellt eine Daueraufgabe des Bundes dar (vgl. Kapitel 5.1).

Die Finanzhilfen von Innotour sind grundsätzlich auf einmalige Anschubhilfen für Vorhaben beschränkt. Ausnahmen sind bei Vorhaben zur Verbesserung der statistischen Grundlagen auf nationaler Ebene möglich, sofern diese eine hohe Priorität aufweisen (vgl. Kapitel 1.2.2.4). Eine dauerhafte Unterstützung ist zudem ausnahmsweise bei Projekten zur Unterstützung des Wissensaufbaus im Schweizer Tourismus möglich, sofern dies sachlich unabdingbar ist und diese Projekte eine hohe Priorität aufweisen (vgl. Kapitel 2, Ausführungen zu Artikel 1).

Glossar

Destination

Angebotsseitige Definition: Eine Destination ist eine Konzentration mehrerer touristischer Branchen an einem Ort bzw. in einem Raum. Sie kann auch als eine touristische Agglomeration bezeichnet werden, in der touristische Einzelleistungen in Form von Wertschöpfungssystemen zu Aufenthalts-, Reise- und Ferienerlebnissen verschmelzen. Touristische Agglomerationen können auf unterschiedlichen geografischen Massstabsebenen definiert werden. Sowohl ein Ort, eine Region oder ein Land können eine touristische Agglomeration bzw. eine Destination darstellen.

Die angebotsseitige Definition des Destinationsbegriffs legt den Fokus auf die touristischen Unternehmen und Branchen sowie deren Interaktion. Neben der angebotsseitigen Definition existiert auch eine nachfrageseitige Definition des Destinationsbegriffs, welcher insbesondere für das Tourismusmarketing wichtig ist.

Nachfrageseitige Definition: Eine Destination wird nachfrageseitig definiert als geografischer Raum, den der jeweilige Gast als Reiseziel auswählt. Sie enthält sämtliche für den Aufenthalt notwendigen Einrichtungen für Beherbergung, Verpflegung und Unterhaltung. Der durch den Nachfrager wahrgenommene Raum stellt ein Leistungsbündel dar, nicht notwendigerweise einen Ort. Die Destination kann für den Gast ein Ort, eine Region oder ein Land sein - entsprechend seiner Wahrnehmung.

Erfahrungswissen

Erfahrungswissen ist Wissen, das durch "learning-by-doing" erworben wird. Im Kontext von Innotour geht es um Wissen, das am Arbeitsplatz entsteht und Arbeitsabläufe, Prozesse und produktbezogenes Wissen umfasst. Das Erfahrungswissen spielt im Wirtschaftsleben und im Innovationsprozess eine entscheidende Rolle.

Öffentliches Gut

Öffentliche Güter werden gemeinsam genutzt. Der Konsum ist nicht rivalisierend und der Ausschluss vom Konsum ist unmöglich oder sehr aufwendig. Das Tourismusimage der Schweiz ist ein Beispiel für ein öffentliches Gut.

Wertschöpfungssystem

Unternehmerische Leistungen und marktfähige Innovationen im Tourismus können sich am besten in einem Umfeld mit vielfältigem Angebot an Know-how, mit unterstützenden Dienstleistungen, mit Infrastrukturen sowie mit einer genügenden Marktgrösse entfalten. Diese Voraussetzungen sind in Wertschöpfungssystemen am ehesten gegeben. Dabei handelt es sich um arbeitsteilige (Unternehmens-) Netzwerke mit variabler Geometrie. Die Akteure sind horizontal und vertikal verbunden. Die Unternehmen spornen sich gegenseitig an, was sich positiv auf Innovationsdynamik und Wettbewerbsfähigkeit auswirkt.

Literaturverzeichnis

Helbling Management Consulting AG, Evaluation SGH 2007, Schlussbericht, 2007, Zürich.

Hochschule Wallis, Evaluationsbericht zum Vollzug des Bundesbeschlusses über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus 1998-2002, Prof. Dr. Thomas Steiner, Studie im Auftrag des Staatssekretariates für Wirtschaft SECO, 2002, Sierre.

OECD, Tourism in OECD Countries, Trends and Policies, 2008, Paris.

OECD, Review of Innovation Policy of Switzerland, 2006, Paris.

Universität Bern, Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus (FIF), Innovationsförderung im Schweizer Tourismus, Evaluation von InnoTour II, Schlussbericht, Studie im Auftrag des Staatssekretariates für Wirtschaft SECO, 2007a, Bern.

Universität Bern, Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus (FIF), Evaluation der Qualifizierungsinitiative, Schlussbericht, Studie im Auftrag des Staatssekretariates für Wirtschaft SECO, 2007b, Bern.

Universität St. Gallen, Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus (IDT), Innovationsförderung im Schweizer Tourismus, Schlussevaluation zu Innotour, Studie im Auftrag des Staatssekretariates für Wirtschaft SECO, 2010, St. Gallen.

Wirtschaftsforschungsinstitut Wien (WIFO), Egon Smeral, Evaluierung der Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus, Studie im Auftrag des Staatssekretariates für Wirtschaft SECO, 2000, Wien.