

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Motion Stöckli (Innotour): ein Umsetzungsvorschlag Herleitung und Diskussionspunkte

Inputpapier für den Workshop am 31.10.2023
Zürich/Bern, 26. Oktober 2023

Thomas von Stokar, Romina Weber, Rebeka Furrer (INFRAS),
Dr. Monika Bandi Tanner, Dominic Beutler (CRED-T)

Inhalt

1.	Ausgangslage, Prämissen und Ziele der Arbeiten	3
2.	Bisheriges Vorgehen und Stand der Arbeiten	4
3.	Herleitung des Umsetzungsvorschlags	4
4.	Umsetzungsvorschlag	6
5.	Diskussion	8

1. Ausgangslage, Prämissen und Ziele der Arbeiten

Der Bundesrat wurde mit der «Motion Stöckli (21.3743) Nachhaltige Entwicklung und Digitalisierung im Tourismus über Innotour stärken» beauftragt, im Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus (Innotour, SR 935.22) eine langfristige Finanzierungsmöglichkeit bei Projekten für nachhaltige Entwicklung und Digitalisierung zu prüfen. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) wird bei der Prüfung möglicher Umsetzungsvorschläge der Motion durch die Arbeitsgemeinschaft INFRAS/CRED-T unterstützt.

Mit dem Instrument Innotour fördert der Bund Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Schweizer Tourismus. Bei den Finanzhilfen von Innotour handelt es sich grundsätzlich um einmalige Anschubhilfen für überbetriebliche, innovative Projekte im Tourismus. Es ist jedoch möglich, ein Projekt zu unterstützen, welches auf einem Vorgängerprojekt aufbaut. Somit ist es heute schon in gewissem Masse möglich, Projekte und Initiativen unter bestimmten Umständen über einen längeren Zeitraum zu fördern. Es gilt aber immer das Prinzip der Anschubfinanzierung. Ausnahmen vom Prinzip der Anschubfinanzierung sind beim heutigen Förderansatz nur in einem sehr engen Rahmen möglich, etwa bei Vorhaben mit hoher Priorität zur Verbesserung der statistischen Grundlagen auf nationaler Ebene oder beim Wissensaufbau im Schweizer Tourismus, sofern dies sachlich unabdingbar ist und die Projekte eine hohe Priorität aufweisen.

Prämissen für die Ergänzung von Innotour

Ziel ist es, konkrete Umsetzungsvorschläge zu erarbeiten, die in Frage kommen könnten, um die Motion Stöckli zu erfüllen. Für die Weiterentwicklung des Förderinstruments Innotour im Sinne der Motion Stöckli gehen wir von folgenden Prämissen aus:

- Die bestehende Projektförderung von Innotour ist bestens etabliert und bewährt sich. Dies haben u.a. die Evaluation aus dem Jahr 2018 und die Gespräche mit den Stakeholdern im Rahmen des vorliegenden Mandats gezeigt. Grundsätzlich soll Innotour an dieser Projektförderung festhalten. Um die Motion Stöckli zu bearbeiten, soll geprüft werden, wie das Instrument Innotour im Sinne der Motion gestärkt und ein Mehrwert für die Zielerreichung von Innotour generiert werden kann.
- Die Motion Stöckli strebt die Möglichkeit einer dauerhaften Förderung an. Dauerhaft meint in unserem Verständnis eine längerfristige Förderung über die heute in der Regel bestehende Periode von vier Jahren hinaus. Es geht aber ganz klar nicht um eine zeitlich unbegrenzte Förderung.
- Der Ansatz einer längerfristigen Förderung soll den heutigen Förderansatz ergänzen.
- Das Kriterium der Überbetrieblichkeit wird nach wie vor als notwendig erachtet und beibehalten. Beim Innovationsgehalt ergibt sich ein gewisser Diskussionspielraum.

- Eine längerfristige Förderung von Innotour-Projekten soll sich an den Wirkungen inkl. Wirkungsmodell und dem Beitrag zur Zielerreichung orientieren.

2. Bisheriges Vorgehen und Stand der Arbeiten

Um Umsetzungsvorschläge zu entwickeln, hat das Projektteam Interviews und Gruppengespräche mit Stakeholdern geführt, ausgewählte geförderte und nicht geförderte Innotour-Projekte analysiert und vergleichbare Förderinstrumente aus anderen Politikbereichen untersucht, um deren Erfahrungen zu nutzen. Mit den Stakeholdern wurden vier Fokusgruppengespräche geführt. Einbezogen wurden Tourismusverbände, ProjektentwicklerInnen, ProjektträgerInnen und Innotour-PrüfexpertInnen.

Basierend auf diesen Arbeiten hat das Projektteam schliesslich verschiedene Umsetzungsvarianten entwickelt und mit dem SECO bewertet. Daraus ging ein Umsetzungsvorschlag hervor, der am Stakeholder-Workshop vom 31. Oktober 2023 vorgestellt und diskutiert wird. Der Umsetzungsvorschlag soll dabei validiert und wo nötig erweitert und vertieft werden.

3. Herleitung des Umsetzungsvorschlags

Politökonomische Begründung

Die bisherigen Analysen haben aufgezeigt, dass eine längerfristige Finanzierungsmöglichkeit im Rahmen von Innotour vor allem vor dem Hintergrund folgender Zielsetzungen politökonomisch begründbar und zweckmässig sein kann:

- **Ausserordentlich hohe Transaktionskosten:** Der überbetriebliche Innovationsansatz von Innotour produziert bei einzelnen Projekten ausserordentlich hohe Transaktionskosten und führt zu einer governancebedingten längeren Aufbauphase. Transaktionskosten im Zusammenhang mit Überbetrieblichkeit beziehen sich auf die Kosten und Aufwendungen, die im Rahmen von überbetrieblichen Projekten zwischen verschiedenen Unternehmen oder Organisationen entstehen. Wenn solche Koordinationskosten besonders hoch sind, kann es angebracht sein, ein Projekt länger als bisher finanziell zu unterstützen.
- **Öffentliches Gut oder öffentliches Interesse:** Einige Projekte weisen Merkmale eines öffentlichen Gutes auf¹ oder das Projektergebnis liegt in einem besonderen öffentlichen Interesse. Solche Projekte sind oft schwierig, über eine Anschubphase hinaus selbsttragend zu finanzieren und ein Geschäftsmodell zu finden. Dies kann eine längerfristige, aber moderate Finanzierung durch Innotour begründen.

¹ d.h. man kann niemanden von der Nutzung ausschliessen und die Nutzung rivalisiert sich nicht gegenseitig

Mögliche Förderarten

Aus den möglichen Begründungen für eine längerfristige Förderung, ergeben sich **zwei unterschiedliche mögliche Förderarten**:

1. **Verlängerung von Projekten:** Anschliessend an die bestehende Anschubfinanzierung durch Innotour können in einer befristeten Verlängerungsphase Kosten durch Innotour mitgetragen werden, um ein Projekt zu finalisieren oder im Tourismus zu etablieren.
2. **Eine von Beginn an längerfristig angelegte Förderung:** Projekte werden von Beginn an so konzipiert, dass sie grundsätzlich über eine Periode von vier Jahren hinaus umgesetzt und durch Innotour mitfinanziert werden, beispielsweise im Rahmen von periodisch zu erneuernden Leistungsvereinbarungen zwischen dem SECO und den ProjektträgerInnen.

Thematischer Fokus

Neben den abgeleiteten Förderarten können sich verschiedene Umsetzungsvorschläge auch in der Themenfokussierung unterscheiden. Die Motion Stöckli fokussiert auf die beiden Themen Nachhaltige Entwicklung und Digitalisierung. Auch wenn sich die beiden Themen politökonomisch gut begründen lassen, - vorab durch die Transaktionskosten bei der Digitalisierung und durch das öffentliche Interesse bei der Nachhaltigen Entwicklung - müsste sich die längerfristige Förderung im Prinzip nicht zwingend auf die beiden Themen beschränken.

Herleitung und Begründung des favorisierten Umsetzungsvorschlags

Aus den Analysen und Gesprächen mit dem SECO hat sich aus verschiedenen Umsetzungsvorschlägen ein favorisierter Umsetzungsvorschlag herauskristallisiert, mit folgenden Überlegungen:

- **Förderart:** Am Konzept der Projektförderung im Rahmen einer **Anschubfinanzierung** soll grundsätzlich festgehalten werden, was für die Förderart der Verlängerung und gegen eine von Anfang an längerfristige Förderung spricht. Bei einer von Beginn an längerfristigen Förderung besteht die Gefahr, dass der Gedanke des Anschubs, den Innotour auslösen will, zumindest teilweise verloren geht. Innotour fördert Innovationen: Dabei gehört es dazu, etwas pilotmässig zu entwickeln, was nach einigen Jahren unter Umständen wieder verworfen wird. Es besteht ein gewisses Risiko, dass mit der Möglichkeit einer längerfristigen Förderung die Anzahl längerfristige Projekte steigt und diese ein bedeutendes Volumen der Innotour-Fördermittel beanspruchen, so dass dieser Innovations- und «Trial and error»-Gedanke verloren geht. Zudem scheinen gerade beim Thema Digitalisierung von Beginn weg längere Projektlaufzeiten nicht zweckdienlich, da sich die technologischen Bedingungen rasch verändern. Bei Projekten im Bereich Nachhaltige Entwicklung mit hohem öffentlichen Interesse

wäre eine längerfristige Förderung prinzipiell denkbar. Schwierig wäre es jedoch, eine klare Linie zwischen der traditionellen Projektförderung und der längerfristigen Förderung zu ziehen.

- **Thematische Einschränkung:** Im Rahmen der Analyse- und Entwicklungsarbeiten wurde darüber diskutiert, ob eine Einschränkung auf nur eines der beiden Themen oder gar der Verzicht auf eine thematische Einschränkung sinnvoll sein könnten. Projekte im Digitalisierungs- wie auch im Nachhaltigkeitsbereich präsentieren sich meistens als grosse Projekte, national verteilt und mit einer hohen Anzahl an Beteiligten. Somit weisen diese Projekte häufig hohe Transaktionskosten auf, was dazu führt, dass der Aufbau etwas träger vorankommt als bei anderen Projekten mit bestehenden Institutionen. Aus diesem Grund macht es wenig Sinn, sich bei einer Verlängerung nur auf eines der Themen zu beschränken. Die thematische Einschränkung auf die Themen Nachhaltige Entwicklung und Digitalisierung ist grundsätzlich durch die Motion Stöckli vorgegeben und wird gestützt durch die strategischen Schwerpunkte aus der Botschaft für Standortförderung und der Tourismusstrategie. Somit erscheint es sinnvoll, sich bei der längerfristigen Förderung auf diese beiden Themen zu beschränken.

4. Umsetzungsvorschlag

Der favorisierte Umsetzungsvorschlag basiert auf der oben genannten Förderart der **Verlängerung**. Hierbei soll es künftig möglich sein, Projekte, die ausserordentlich hohe Transaktionskosten vorweisen, und/oder in einem besonderen öffentlichen Interesse liegen, nach Ablauf der Anschubfinanzierung länger und mit zusätzlichen Mitteln zu unterstützen. Bereits heute besteht die Möglichkeit, ein Nachfolgeprojekt bei Innotour einzureichen. Dieses muss jedoch die gleichen Innotour-Bedingungen erfüllen wie jedes andere Projekt auch, insbesondere auch in Bezug auf einen neuen Innovationsgehalt. Diese Möglichkeit wird es auch weiterhin geben.

Der Gedanke hinter diesem neuen, die ursprüngliche Anschubfinanzierung ergänzenden Förderansatz ist, dass es zukünftig die Möglichkeit gibt, bestimmte Projekte für eine limitierte Zeit zu verlängern. Dafür kann zusätzliches Budget (zu einem reduzierten Beitragssatz, dafür mit Möglichkeit zur Anrechnung der Betriebskosten) beantragt werden, **ohne den Innovationsgehalt** substanziell erweitern zu müssen. Diese Gelder sollen dazu dienen, einen Beitrag an die unter anderem durch die Anforderung der Überbetrieblichkeit generierten höheren Transaktionskosten des Projektes zu liefern sowie den anfänglichen Betrieb zu unterstützen, was in der bisherigen Förderung nicht möglich ist. Wenn das verlängerte Projekt zusätzlich im öffentlichen Interesse steht oder es sich um ein öffentliches Gut handelt – was bei Projekten im Bereich der Nachhaltigen Entwicklung oft der Fall ist –, kann die Verlängerung zu einem erhöhten

Beitragssatz unterstützt werden und deckt, wenn möglich, ein Teil der ungedeckten Kosten im Geschäftsmodell ab.

Die Möglichkeit der Projektverlängerung soll ausschliesslich für **Projekte im Bereich Nachhaltige Entwicklung sowie Digitalisierung** möglich sein. Die finalen Einschränkungen innerhalb dieser Bereiche sind noch zu definieren. Im Bereich der Nachhaltigen Entwicklung geht es darum festzulegen, inwiefern Projekte die unterschiedlichen Dimensionen der Nachhaltigkeit berücksichtigen sollten. Bisher fokussiert Innotour hauptsächlich auf wirtschaftliche Nachhaltigkeit. Für die Verlängerung sollen nur Projekte in Frage kommen, die einen Schwerpunkt im Bereich der sozialen und/oder ökologischen Nachhaltigkeit setzen. Im Digitalisierungsbereich wäre eine Möglichkeit, ausschliesslich Projekte zu unterstützen, welche gemessen am Projektoutput einen Fokus auf Prozesse setzen. Ziel dieser thematischen Einschränkung ist eine gezielte Förderung von Projekten in den Bereichen Digitalisierung und Nachhaltige Entwicklung, wie sie auch die Motion Stöckli explizit vorsieht. Folgende Tabelle gibt einen Überblick über den Umsetzungsvorschlag:

Kriterium	Beschrieb
Förderart	▪ Verlängerung von Projekten
Thematische Einschränkung	▪ Digitalisierung und Nachhaltige Entwicklung (soziale und/oder ökologische Dimension)
Vorangehendes Innotour-Projekt als Voraussetzung	▪ Ja
Anforderung an Innovationsgehalt	▪ Tief (für Verlängerung)
Überbetrieblichkeit	▪ Notwendig
Nationale / regionale Projekte	▪ Primär nationale Projekte, ggf. auch regionale Modellvorhaben
Weitere Voraussetzungen	▪ Nachweis hoher Transaktionskosten und/oder Nachweis öffentliches Gut/Interesse
Finanzierungsdauer	▪ 2-4 Jahre
Umgang mit Betriebskosten	▪ Teilweise anrechenbar
Nicht anrechenbare Kosten	▪ Reine Werbemassnahmen ▪ Infrastrukturkosten ▪ Reine Veranstaltungen ▪ Reserven
Anteil der durch Innotour finanzierten Kosten	▪ Reduziert im Vergleich zu Ursprungsprojekt, z.B. 30% bei Projekten im Digitalisierungsbereich mit ausserordentlich hohen Transaktionskosten, 50% bei Projekten im Bereich der Nachhaltigen Entwicklung mit ausserordentlich hohen Transaktionskosten (oftmals auch öffentliches Gut / Interesse)
Anforderung Eigenleistung	▪ Ca. 50 - 70%
Auswahlmechanismus	▪ First come first served

5. Diskussion

Der im vorangehenden Kapitel ausgeführte Umsetzungsvorschlag wird im Workshop gemeinsam diskutiert. Wichtige Stellschrauben des Umsetzungsvorschlags sind u.a. folgende:

- Ist es zweckmässig, Projektverlängerungen zu ermöglichen oder wäre es effektiver, von Anfang an eine langfristige Förderung zu planen?
- Macht es Sinn, die langfristige Förderung auf die beiden von der Motion Stöckli festgelegten Themen Digitalisierung und Nachhaltige Entwicklung zu beschränken?
- Soll die Nachhaltigen Entwicklung auf die soziale und ökologische Dimension eingeschränkt werden?
- Soll die Digitalisierung auf gewisse Bereiche, wie bspw. auf Projekte mit einem Fokus auf Prozesse, eingeschränkt werden?
- Welche Anforderungen an den Innovationsgehalt sollen bei Projektverlängerungen gestellt werden?
- Soll die Möglichkeit zur Projektverlängerung nur für nationale Projekte oder auch für regionale Projekte (Modellvorhaben) in Betracht gezogen werden?
- Welche potenziellen Indikatoren könnten verwendet werden, um außergewöhnlich hohe Transaktionskosten nachzuweisen?
- Wie lange sollte die maximale Dauer für Projektverlängerungen festgelegt werden? Welche Dauer ist notwendig, um die Wirkung der Projekte stark zu erhöhen?
- Sind die vorgeschlagenen Beitragssätze bei Projektverlängerungen (reduziert 30% bei Digitalisierung vs. 50% Nachhaltige Entwicklung) angemessen und nachvollziehbar?
- Sind 50-70% Eigenleistungen für die ProjektträgerInnen machbar und zumutbar?
- Wie viele finanzielle Eigenleistungen sind für die ProjektträgerInnen machbar und zumutbar?