TOURISMUS-IMPULSE

NR. 12
DEZEMBER
2016

b
UNIVERSITÄT
BERN

CRED
CENTER FOR REGIONAL
ECONOMIC DEVELOPMENT
Forschungsstelle Tourismus

Finanzierung von Infrastrukturanlagen durch die öffentliche Hand

Am Beispiel kommunaler Bergbahnfinanzierung

Die öffentliche Hand spielt eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung von Infrastrukturanlagen, da diese in den wenigsten Fällen mittels Gebühren kostendeckend betrieben werden können. Dabei ist v.a. im alpinen Tourismus die Finanzierung von Infrastrukturanlagen im Bergbahnsektor relevant. Dies führt dazu, dass Bund, Kantone und Gemeinden oftmals massiv in Bergbahnanlagen investieren, weil diese insbesondere für Gemeinden mit hoher Tourismusabhängigkeit als regionalwirtschaftliche Haupttreiber angesehen werden. Diese Finanzierungen stellen jedoch im heutigen Umfeld eine Herausforderung dar. Eine Masterarbeit der Forschungsstelle Tourismus (CRED-T) befragte 21 Gemeinden im Berner Oberland und in Graubünden bezüglich der Finanzierung ihrer Bergbahnen. Es lässt sich feststellen, dass kommunale Finanzspritzen für die lokalen Bahnunternehmen von grosser Wichtigkeit sind und in einem schwierigen Umfeld deren Überleben sichern können. Als Hauptgründe für die Hilfeleistungen aus Sicht der Verwaltungen wurden vor allem regionalwirtschaftliche Motive wie das Sichern von Arbeitsplätzen oder die Erhaltung der Attraktivität der Tourismusdestination genannt.

Bergbahnanlagen als regionalwirtschaftliche Treiber

source: https://doi.org/10.48350/154290 | downloaded: 25.4.2024

Ausgangslage

Touristische Infrastrukturen dienen oft der Positionierung einer Tourismusdestination, so dass unzureichende Infrastrukturanlagen die Wettbewerbsfähigkeit verringern können. Infrastrukturen im Allgemeinen und auch touristische Infrastrukturen sind charakterisiert durch eine hohe Standortgebundenheit, einen grossen Kapitaleinsatz zur Erstellung und einen vergleichsweise tiefen Aufwand für die Leistungserbringung. Viele dieser Infrastrukturanlagen erfüllen einen speziellen Verwendungszweck, wie beispielsweise der Transport von der Talstation auf den Berg, was die Möglichkeit zur Drittverwendung der Anlagen reduziert. Hinzu kommen die äusseren Umweltfaktoren wie Saisonalität und eine relativ elastische Nachfrage, die voraussetzen, dass sich das Angebot laufend anpassen und erneuern lässt.

Bergbahnen sind äusserst wichtige touristische Infrastrukturen und stellen in touristischen Destinationen zentrale Treiber der regionalen Wirtschaft dar. Die Finanzier ung von Bergbahninfrastrukturen stellt im heutigen Umfeld im Allgemeinen jedoch eine Herausforderung dar. Nebst ein paar wenigen, sehr erfolgreichen Bergbahnunternehmen kämpfen viele Bergbahnen mit erheblichen finanziellen Problemen. Dabei besteht insbesondere die Problematik darin, dass für anstehende Investitionen nicht genügend oder kaum Reserven geäufnet werden können. Der finanzielle Ist-Zustand der Bergbahnen ist oftmals ungenügend, wie folgende fünf Kennzahlen zeigen (Lütolf/Lengwiler 2015):

- Kosteneffizienz: Ende 2015 wiesen 51 % aller Bergbahnunternehmen eine ungenügende EBITDA-Marge aus.
- Kapitaleffizienz: Der Umsatz pro investiertem CHF für die Infrastruktur war in 58 % der Fälle ungenügend. Dieses Auslastungsproblem zeigt, dass neue, teure Anlagen in vielen Fällen nicht im erwünschten Mass zu zusätzlichen Umsätzen geführt haben.
- Kapitalrentabilität: Der Cash Flow war im Vergleich zum Anlagevermögen in 58 % der Fälle ungenügend hoch.
- Selbstfinanzierung: Über 60 % der Unternehmen haben keine gesicherte finanzielle Eigenständigkeit. Der Rest teilt sich auf: ein Drittel, die die anfallenden Ersatzinvestitionen gerade noch finanzieren können und lediglich 7 %, die in der Lage sind, zusätzliche Erweiterungsinvestitionen selber zu berappen.
- Verschuldungssituation: Rund 20 % der Unternehmen sind nicht oder nur minimal verschuldet. Wiederum rund 20 % brauchen jedoch mehr als 5 Jahre (Grenzwert), um ihre Nettofinanzschuld mittels ihrem EBITDA abzubezahlen.

Aktuelle Studien sprechen von einer zunehmenden Zweiteilung, wobei die rentablen Unternehmen den Fokus eher auf das Sommergeschäft und den Ausflugstourismus legen.

Im Rahmen einer Masterarbeit wurden 21 Gemeinden im Berner Oberland und Graubünden bezüglich ihrer Finanzierungsunterstützung in der Vergangenheit und in der Zukunft schriftlich befragt. Im Folgenden werden - nach einem kurzen Überblick über die ganze Schweiz - die Ergebnisse aus der Befragung vorgestellt.

Die Rolle des öffentlichen Sektors

Viele Bergbahnen können zukünftige Erneuerungsfinanzierungen nur schlecht selber tragen. Daher ist eine Mehrzahl von Bergbahnen in der Schweiz auf externe Gelder angewiesen. Dies bestätigt auch ein Blick auf die Veränderung der Total Kredite in der Berg- und Seilbahnbranche von 600 Mio. im Jahr 2005 auf 652 Mio. im 2013 (vgl. Abb. 1). Eine wichtige Rolle nehmen dabei die Unterstützungszahlungen des öffentlichen Sektors ein. Aufgrund der grossen wirtschaftlichen Bedeutung der Bergbahnen, insbesondere für stark vom Tourismus abhängige Gemeinden (too big to fail Status), ist ein öffentliches Interesse an einem funktionierenden Betrieb gegeben. Basierend auf der Regionalpolitik des Bundes ab 1970 erhielten beispielsweise Investitionsdarlehen des Bundes eine wichtige Bedeutung. Seit 2008 richtet sich der Fokus der regionalpolitischen Förderung auf Programme und Projekte mit Innovationscharakter und hohem Wertschöpfungspotenzial (Bieger et al. 2004). Insgesamt beträgt in der Schweiz der Fremdkapitalanteil des staatlichen Sektors am gesamten Bahnkredit-Volumen 26 % (Lütolf/Lengwiler 2015). Rund ein Drittel der etwa 500 Seilbahnunternehmen hätte ohne direkte Unterstützung durch die öffentliche Hand kaum überleben können. Dabei stieg die Summe von 102 Mio. CHF im Jahr 2005 auf 170 Mio. CHF im 2013 (vgl. Abb. 1). Nebst günstigen oder unverzinslichen Darlehen werden auch à fond perdu-Beiträge sowie Steuererleichterungen gewährt. Vor allem die Finanzierung durch die Gemeinden kann zu einer gewissen Wettbewerbsverzerrung führen, weil nicht alle Gemeinden gleich finanzkräftig sind.

Als Erfolgsfaktoren gelten bei der Berg- und Seilbahnbranche jene Faktoren, die ein erfolgreiches Wirtschaften in einem schwierigen Umfeld begünstigen. Einerseits ist die Diversifizierung über die Jahreszeiten einer dieser Erfolgsfaktoren. Bahnen, die sowohl im Winter als auch im Sommer attraktive Angebote bereitstellen – sogenannte Ausflugsbahnen (wie bspw. die Jungfrau-, Titlis-, Pilatus-, Schilthorn- und Rigi-Bahnen) – weisen ein höheres Ertrags- und Gewinnwachstum auf. Weiter ist ein ausgewogener Gästemix wichtig: Übernachtungsgäste oder auch Gruppenreisende vorwiegend aus Fernost sind witterungsresistenter. Allgemein sind Übernachtungsgäste zudem wertschöpfungsintensiver als Tagesgäste. Gästebindung als weiterer Erfolgsfaktor ist insbesondere aufgrund des starken Frankens zentral. Schliesslich können mit vertikaler Integration wegfallende Anteile aus dem Bergbahngeschäft durch Erträge in der Gastronomie, Hotellerie oder von Sportgeschäften und Attraktionen kompensiert werden (Lütolf 2015).

Bedeutung und finanzielle Ausgangslage der Bergbahnen bei den untersuchten Gemeinden

In der durchgeführten Gemeindebefragung schätzen 95 % der 21 befragten Gemeinden die Bergbahnen für den kommunalen Tourismus als wichtig ein. Die Gemeinden wurden in die beiden Gruppen «gesund» und «kritisch» aufgeteilt. Der Gruppentitel bezieht sich dabei auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Bahnen, und nicht auf jene der entsprechenden Kommunen. Dies waren in der Gruppe «kritisch» insgesamt 13 Bergbahnen: sechs Bergbahnen und damit sechs Gemeinden, deren Bergbahnen in den vergangenen Jahren wegen finanzieller Schwierigkeiten medial thematisiert wurden. Zusätzlich wurden dieser Gruppe drei Bahnen aus dem Berner Oberland und vier aus dem Kanton Graubünden zugeordnet, welche ebenfalls mit finanziellen Problemen zu kämpfen haben.

90 % der befragten Gemeinden – unabhängig ob sie der Gruppe «gesund» oder kritisch» angehören – schätzen die Abhängigkeit des Tourismus von den Bergbahnen hoch bis sehr hoch ein. 75 % der Befragten gehen folglich davon aus, dass die touristische Nachfrage ohne Bergbahnen einbrechen würde. In Graubünden ist die Tendenz dabei etwas stärker ausgeprägt als im Berner Oberland. In der Grup-

Abbildung 1: Struktur der Kreditgebenden in der Schweizer Berg- und Seilbahnbranche

Jahr / Kreditgeber	2005 In Mio. CHF		2013 In Mio. CHF		Veränderungen In Mio. CHF	
Banken	486	81%	443	68%	-43	-13%
Öffentliche Hand	102	17%	170	26%	+68	+9%
Institutionelle und übrige Anleger	12	2%	39	6%	+27	+4%
Total Kredite	**600**	**100%**	**652**	**100%**	**+52**	**+9%**

Quelle: In Anlehnung an Lütolf/Lengwiler 2015; Lengwiler et al. 2008

pe «kritisch» stimmen 80 % gegenüber 36 % der Gruppe «gesund» dieser Aussage «voll und ganz» zu. Grundsätzlich lassen sich die Nennungen zur Bedeutung der Bergbahnen für die Gemeinden in zwei Hauptgruppen unterteilen (vgl. Abb.2), wobei eine potenzielle Konkurrenz durch Investitionen von Nachbargemeinden in ihre Bergbahninfrastrukturen erstaunlicherweise als eher tiefes Konfliktpotenzial angesehen wird. Dies würde im Prinzip eher gegen das aktuell stattfindende Wettrüsten sprechen.

Abbildung 2: Bedeutung der Bergbahnen für die befragten Gemeinden

Wirtschaftliche Bedeutung	Touristisches Angebot
• Abhängigkeit der Gemeinde vom Tourismus (teilweise über 80%) • Wirtschaftsmotor für die Destination • Wichtiger Arbeitgeber in der Region (Haupt- und Nebenverdienst) • Abhängigkeit der Gemeinde von den Erträgen der Wintersaison • Einfluss auf die Logiernächte in der Destination • Viele Zulieferer hängen vom Erfolg der Bergbahnen ab	• Touristisches Gesamtangebot • Bergbahnen fördern ein attraktives Angebot für Sportlerinnen und Sportler (Wandern, Biken, Skifahren, etc.) sowie Erholungssuchende • Angebot sowohl für Zweitwohnungsbesitzer sowie Ferien- und Tagesgäste • Wintersportangebot

Quelle: Lingg 2016

Trotz finanzieller Probleme in der Vergangenheit nimmt die Gruppe «kritisch» ihre Bergbahnen als finanziell solider wahr als die Gruppe «gesund», d.h. als jene Gemeinden ohne finanzielle Engpässe bei ihren Bergbahnen. Dies könnte mit dem Rechtfertigungsdruck erklärt werden, dass die eingesetzten öffentlichen Mittel ihren Zweck erfüllen. Beide Gruppen geben aber an, Schwierigkeiten bei der Finanzierung des laufenden Betriebs und von Neu- und Ersatzinvestitionen gehabt zu haben. Als Gründe für die finanzielle Ist-Situation werden sowohl nicht beeinflussbare Faktoren (Euro-Wechselkurs, Veränderung der Wintersportnachfrage, Witterung/Schneeverhältnisse) genannt, als auch Ursachen aufgeführt, für welche die Bergbahnen zumindest teilweise verantwortlich gemacht werden können:

- Hohe Verschuldung
- Liquiditätsprobleme
- Zu hohe Betriebsaufwände
- Vernachlässigung notwendiger Erneuerungen in der Vergangenheit
- Hohe Folgekosten für frühere Investitionen

Finanzielle Beteiligung der Gemeinden

Im Zeitraum der letzten zehn Jahre bis heute haben nur vier Gemeinden ihre Bergbahnen nicht finanziell unterstützt. Alle restlichen Gemeinden haben sich in irgendeiner Form an der Finanzierung beteiligt. Zudem ist es nur bei zwei Gemeinden zu einer Veränderung in der Finanzierung gekommen, sodass eine Gemeinde ihre Bergbahnen zwar in der Vergangenheit noch finanziell unterstützt hat, dies heute jedoch nicht mehr tut. Die andere Gemeinde beteiligt sich heute an der Finanzierung, was sie jedoch in der Vergangenheit nicht getan hat. Bei der Beteiligung wurden in mehr als drei Viertel aller Fälle mehr als eine Unterstützungsart gewählt, wobei die Aktienbeteiligung mit 94 % Spitzenreiterin ist. Ebenfalls wurden Darlehen (47 %), Subventionen (35 %), Defizitgarantien (24 %) und Schuldenübernahmen (18 %) gewährt. Lediglich ein Betrieb ist zudem zu 100 % steuerbefreit, wobei die Gemeinde auch andere Tourismusbetriebe begünstigt hat. Die Angaben zu den Unterstützungsarten können wie folgt zusammengefasst werden:

- Aktienbeteiligung als wichtigste Finanzierungsmethode: ist betragsmässig sehr heterogen ausgestaltet, sodass Beträge von weniger als CHF 100'000 bis über CHF 5 Mio. gesprochen wurden. Es wird jedoch ersichtlich, dass Bündner Gemeinden höhere Beträge investieren als die Berner Oberländer Gemeinden, wobei bei Letzteren nur eine Gemeinde eine Beteiligung von grösser als CHF 1 Mio. nennt. Die prozentuale Beteiligung zeichnet ein homogeneres Bild, wobei knapp drei Viertel aller Gemeinden bis maximal 30 % beteiligt sind und keine Beteiligung über 60 % besteht.
- Die gewährten Darlehen lagen bei der Hälfte der Gemeinden kleiner als eine Million CHF, die andere Hälfte grösser als eine Million. Wieder wurden im Berner Oberland tendenziell tiefere Beträge gewährt. Die Anleihen wurden überwiegend für Investitionen in Neubauten (50 %), aber auch für Investitionen in Ersatzbauten und die Sicherung des Betriebs (je 25 %) gewährt.
- Subventionen beinhalten laufende Zahlungen, à fonds perdu-Gelder und Erlasse von beliebigen Beträgen. Es wurden zu je einem Drittel kleine Beträge (bis CHF 100'000), mittlere Beträge (CHF 100'000 bis 5 Mio.) und grosse Beträge (über CHF 5 Mio.) gewährt. Dabei fällt in zwei Gemeinden der benötigte Anteil, um den Finanzbedarf zu decken, mit 80 % sehr hoch aus.
- Defizitgarantien und Schuldenübernahmen wurden im Umfang bis zu CHF 5 Mio. gewährleistet, wobei in einem Fall ein Garantiefall eingetreten ist und ein Defizit durch die Gemeinde gedeckt werden musste.

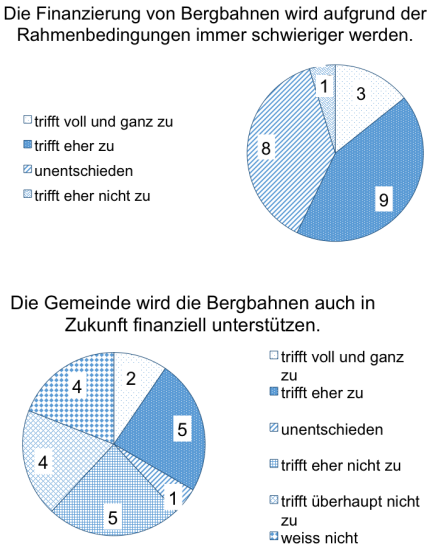
Generell unterscheiden sich die Gemeinden in ihrer Finanzierung nicht danach, ob sie Bergbahnen mit oder ohne finanzielle Engpässe unterstützten.

Das meistgenannte Argument für eine öffentliche Unterstützung sind die wirtschaftlichen Gründe, welche grösstenteils auf die Bedeutung der Bergbahnen für eine Gemeinde (vgl. Abb. 2) aber auch auf Gründe der Existenzsicherung und erwarteten Investitionsrentabilität zurückzuführen sind. Weiter wird die Sanierung von überschuldeten Unternehmen genannt, um gegenüber den uneigennützigen Investoren ein Zeichen zu setzen. Auch Zukunftschancen resp. der zukünftige gesellschaftliche Wohlstand spielen eine wichtige Rolle. So soll beispielsweise eine Destinationsstrategie angestrebt oder Investitionen ermöglicht werden. Zuletzt werden diverse Argumente, u.a. der Service Public und die Möglichkeit zu günstigen Krediten dank Defizitgarantien zu kommen, erwähnt.

Zukünftige Entwicklung

Mehr als die Hälfte der befragten Gemeinden stimmen zu, dass Bergbahnen betreffend ihrer Finanzierung in Zukunft vermehrt Schwierigkeiten haben werden (vgl. Abb. 3).

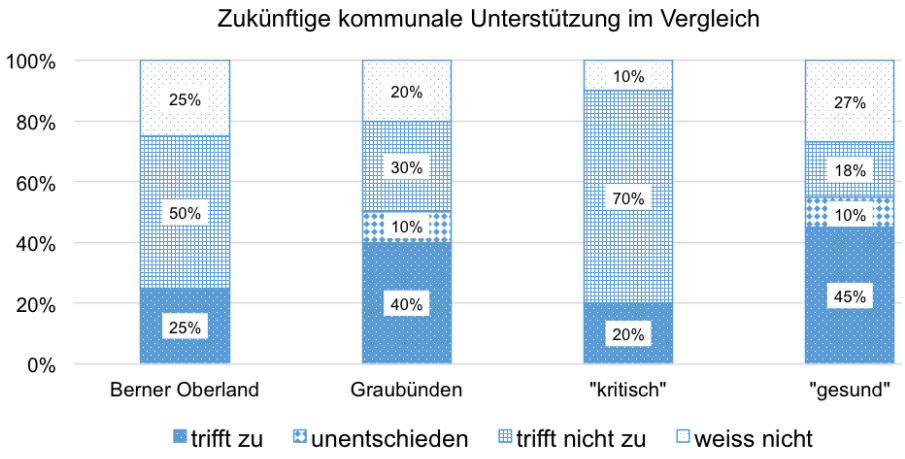
Abbildung 3: Zukünftige Entwicklung der Rahmenbedingungen und der finanziellen Unterstützung



Quelle: Lingg 2016

Auf die Frage, ob die Gemeinden die Bergbahnen auch in Zukunft unterstützen wollen, bejahen 7 Gemeinden, 9 Gemeinden verneinen und 4 Gemeinden können keine Aussage machen. Grössere Differenzen ergeben sich im Vergleich der Regionen und entlang der beiden Gruppen «kritisch» und «gesund» (vgl. Abb. 4).
Die Gemeinden in Graubünden stehen zukünftigen Finanzhilfen zugunsten von

Abbildung 4: Zukünftige finanzielle Unterstützung im Detail



Quelle: Lingg 2016

Bergbahnen grundsätzlich offener gegenüber als jene im Berner Oberland. Zudem ist der Anteil der Gemeinden, die keine Finanzhilfe mehr leisten will im Berner Oberland grösser als in Graubünden. Des Weiteren wollen die Gemeinden der Gruppe «kritisch» vermehrt von Beiträgen an die Bergbahnen absehen. Gründe dafür sind die Folgenden:

- Unterstützungsgrenze ist erreicht.
- Gemeinden müssen sparen.
- Performance der Bergbahnen ist zu schlecht.
- Vermehrt Rahmenbedingungen schaffen, anstatt direkte Finanzmittel zur Verfügung stellen.
- Strukturelle Anpassungen an die Kundenbedürfnisse sind wichtig.

Jene Gemeinden, die noch investieren wollen, geben an, dies zu tun, um die Leistung weiterzuführen, neue Anlagen zu finanzieren oder Investitionen in Sommertourismusangebote zu tätigen.

Schlussfolgerungen

Gemeinden mit Bahnen, die mit finanziellen Schwierigkeiten kämpfen, scheinen ein grösseres Bewusstsein für die Wichtigkeit dieser Infrastrukturunternehmen zu haben. Eine Unterstützung der Bergbahnen gilt es jedoch insbesondere in diesen Gemeinden kritisch zu hinterfragen. Es muss davon ausgegangen werden, dass es sich dabei um Investitionen handelt, die allenfalls zu Überkapazitäten und längerfristig zu einer Fehlentwicklung führen könnten. Generell wird eine zunehmende Investitionstätigkeit über die letzten zehn Jahre erkannt, wobei die Gemeinden dies grundsätzlich nicht auf den Konkurrenzdruck von benachbarten Bergbahnen zurückführen.

Als Erfolg für kommunale Unterstützungsleistungen spricht, dass sich das finanzielle Fundament der in Schwierigkeit geratenen Bahnunternehmen deutlich verbessert hat – so wird es zumindest von den befragten Gemeinden als solide beurteilt. Insofern scheint die finanzielle Hilfe insgesamt zu einer Entspannung der wirtschaftlichen Ausganglage der betroffenen Bergbahnen geführt zu haben. Die finanzielle Hilfe durch die Gemeinde lässt sich dabei grob in zwei Gruppen unterteilen: Die Mehrzahl der Unterstützung erfolgt durch Beteiligungen (Aktionär, Darlehensgeber), wobei mittels günstiger Konditionen finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Andererseits sind es direkte Finanzspritzen, welche häufiger bei Bergbahnen der Gruppe «kritisch» eingesetzt werden. Bei Letzteren erwarten die Gemeinden keine finanziellen Renditen und stellen Mittel mit hoher Sicherheit und ohne grossen Leistungsdruck zur Verfügung. Die Gemeindebeiträge zur Unterstützung der lokalen Bergbahnen belaufen sich dabei auf einem Spektrum von weniger als CHF 100'000 bis auf über CHF 5 Mio. Aufsummiert, wurden damit einige Millionen an kommunalen Geldern gesprochen.

Die Zukunft wird von der Mehrheit der Gemeinden aufgrund der schwierigen Rahmenbedingungen als unsicher eingeschätzt. Eine klare Tendenz, wie sich die Hilfe der öffentlichen Hand in Zukunft verändern wird, kann deshalb kaum festgestellt werden. Was sich zeigte ist die Tatsache, dass Bergbahnen im Berner Oberland wohl häufiger auf Beiträge verzichten werden müssen, als jene im Kanton Graubünden. Dieses Resultat ist kongruent mit der solideren Finanzsituation der Bahnen im Berner Oberland und dem bereits heute tieferen Beteiligungsbeitrag in dieser Region. Zudem werden Gemeinden der Gruppe «kritisch» in Zukunft vermehrt von Beiträgen an die Bergbahnen absehen werden. Es scheint, als wären die Budgets der Gemeinden so stark belastet oder eingeschränkt worden, dass sie zukünftige Defizite kaum mehr in Kauf nehmen können.

Autorenschaft:
Masterarbeit: Andreas Lingg
CRED-T: Therese Lehmann Friedli, Nadina Schiesser, Monika Bandi Tanner

Weiterführende Informationen

CRED-Berichte: http://www.cred.unibe.ch/forschung/publikationen/cred_research_papers/index_ger.html
Tourismus-Impulse online : http://www.cred-t.unibe.ch/forschung/publikationen_und_medien/tourismus_impulse/

Literatur

Bieger, T. et al. (2004): Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete (IHG), St. Gallen/Lausanne: Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus Universität St. Gallen und Communauté d'études pour l'aménagement du territoire CEAT.
Lengwiler, C. et al. (2008): Innovative und nachhaltige Finanzierung von Bergbahnen, Bern: Seilbahnen Schweiz.
Lütolf, P. (2015): Branchenanalyse Bergbahnen. Zwei-Klassen-Gesellschaft in den Schweizer Bergen, Bern: Berner Kantonalbank.
Lütolf, P., Lengwiler, C. (2015): Finanzsituation von Bergbahnen in der Schweiz 2013/2014, Bern: Seilbahnen Schweiz.

«TOURISMUS-IMPULSE» vermitteln in geraffter Form Ergebnisse unserer abgeschlossenen Forschungsarbeiten. Bei vertieftem Interesse steht auf unserer Webseite der entsprechende «CRED-Bericht» zur Verfügung.

Kontakt
Universität Bern/CRED-T
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern
Tel. +41 031 631 37 11
info@cred.unibe.ch
www.cred-t.unibe.ch