SECO

EVALUATION DES BUNDES-BESCHLUSSES ZUGUNSTEN WIRTSCHAFTLICHER ERNEUERUNGSGEBIETE

Schlussbericht
Zürich, 8. November 2004

Thomas von Stokar, Anna Vettori, Myriam Steinemann, Nicolas Schmidt, INFRAS
Alain Schoenenberger, Nils Bohr, Eco'Diagnostic

1463-SB_EVALUATION_BWE_041112.DOC

ANALYSES & ETUDES ECONOMIQUES
ECO'DIAGNOSTIC

ECO'DIAGNOSTIC

32, RUE DE L'ATHENEE
CH-1206 GENEVE
TÉL. +41 (0)22 789 14 22
FAX +41 (0)22 789 14 60

INFRAS

GERECHTIGKEITSGASSE 20
POSTFACH
CH-8039 ZÜRICH
t +41 1 205 95 95
f +41 1 205 95 99
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH

EVALUATION DES BUNDESBESCHLUSSES ZUGUNSTEN WIRTSCHAFTLICHER ERNEUERUNGSGEBIETE

Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)
Ressort KMU-Politik

Schlussbericht, Zürich, 8. November 2004

Thomas von Stokar, INFRAS (Projektleitung)
Anna Vettori, INFRAS
Myriam Steinemann, INFRAS
Nicolas Schmidt, INFRAS
Dr. Alain Schoenenberger, Eco'Diagnostic
Nils Bohr, Eco'Diagnostic

1463-SB_Evaluation_BWE_041112.doc

ÜBERSICHT

ZUSAMMENFASSUNG 7
1. EINLEITUNG 15
TEIL I GRUNDLAGEN 21
2. DER BUNDESBESCHLUSS ZUGUNSTEN WIRTSCHAFTLICHER ERNEUERUNGSGEBIETE 21
3. REGIONALÖKONOMISCHER HINTERGRUND 31
TEIL II ANALYSEN 39
4. UMSETZUNG 39
5. WIRKUNGEN AUF UNTERNEHMEN UND ÜBERBETRIEBLICHE INSTITUTIONEN 59
6. REGIONALWIRTSCHAFTLICHE WIRKUNGEN 79
7. BEURTEILUNG AUS DER SICHT DER BEFRAGTEN 103
TEIL III FOLGERUNGEN 111
8. BEURTEILUNG UND EMPFEHLUNGEN 111
ANNEX 1 REGIONALPOLITIK UND KMU-FÖRDERUNG 127
ANNEX 2 ARBEITSHYPOTHESEN 136
ANNEX 3 ÜBERBETRIEBLICHE INSTITUTIONEN 140
ANNEX 4 INTERNETBEFRAGUNG UND QUALITATIVE INTERVIEWS 141
ANHANG 5 NETTOBESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE 153
GLOSSAR 154
LITERATUR 156

INHALT

ZUSAMMENFASSUNG 7
AUSGANGSLAGE UND ZIEL 7
METHODIK UND DATENGRUNDLAGEN 7
ERGEBNISSE 8
GESAMTBEURTEILUNG UND EMPFEHLUNGEN 11
1. EINLEITUNG 15
1.1. AUSGANGSLAGE 15
1.2. ZIEL UND FRAGESTELLUNGEN 16
1.2.1. Ziel 16
1.2.2. Fragestellungen 16
1.3. METHODIK 17
1.3.1. Untersuchungsobjekte und Forschungsmethoden 17
1.3.2. Fallstudien 19
1.4. AUFBAU DES BERICHTS 20
TEIL I GRUNDLAGEN 21
2. DER BUNDESBESCHLUSS ZUGUNSTEN WIRTSCHAFTLICHER ERNEUERUNGSGEBIETE 21
2.1. KONZEPTION 21
2.1.1. Ziele 21
2.1.2. Instrumente 23
2.2. WIRKUNGSMODELL 26
3. REGIONALÖKONOMISCHER HINTERGRUND 31
3.1. ZIELE UND INSTRUMENTE DER REGIONALEN STRUKTURPOLITIK 31
3.2. REGIONALPOLITIK UND KMU-FÖRDERUNG 34
3.3. FAZIT 37
TEIL II ANALYSEN 39
4. UMSETZUNG 39
4.1. EINZELBETRIEBLICHE FINANZHILFEN 39
4.1.1. Übersicht 39
4.1.2. Auswertung nach Kantonen 46
4.2. ÜBERBETRIEBLICHE FÖRDERUNG 55
5. WIRKUNGEN AUF UNTERNEHMEN UND ÜBERBETRIEBLICHE INSTITUTIONEN 59
5.1. WIRKUNGEN AUF UNTERNEHMEN 59

5.1.1. Investitionen 59
5.1.2. Neuansiedlungen, Innovation und Diversifikation 62
5.1.3. Arbeitsplätze 64
5.1.4. Unternehmensentwicklung 66
5.1.5. Brutto- und Nettoeffekte 67
5.2. WIRKUNGEN AUF ÜBERBETRIEBLICHER EBENE 77
6. REGIONALWIRTSCHAFTLICHE WIRKUNGEN 79
6.1. GESAMTSCHWEIZERISCHER VERGLEICH 79
6.2. FALLSTUDIEN 90
6.2.1. St. Gallen/Appenzell 90
6.2.2. Solothurn 94
6.2.3. Biel/Jura bernois 98
6.2.4. Neuchâtel 100
7. BEURTEILUNG AUS DER SICHT DER BEFRAGTEN 103
7.1. BEURTEILUNG DER EINZELBETRIEBLICHEN FÖRDERUNG 103
7.2. BEURTEILUNG DER ÜBERBETRIEBLICHEN FÖRDERUNG 105
7.3. GENERELLE BEURTEILUNG DER BWE-INSTRUMENTE 106
TEIL III FOLGERUNGEN 111
8. BEURTEILUNG UND EMPFEHLUNGEN 111
8.1. BEURTEILUNG DER EVALUIERENDEN 111
8.2. FOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN 121
ANNEX 1 REGIONALPOLITIK UND KMU-FÖRDERUNG 127
ANNEX 2 ARBEITSHYPOTHESEN 136
ANNEX 3 ÜBERBETRIEBLICHE INSTITUTIONEN 140
ANNEX 4 INTERNETBEFRAGUNG UND QUALITATIVE INTERVIEWS 141
FRAGEBOGEN INTERNETBEFRAGUNG 141
ERGEBNISSE DER INTERNETBEFRAGUNG 147
QUALITATIVE BEFRAGUNG 149
INTERVIEWPARTNERINNEN 151
ANHANG 5 NETTOBESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE 153
GLOSSAR 154
LITERATUR 156

ZUSAMMENFASSUNG

AUSGANGSLAGE UND ZIEL

Der Bundesbeschluss zu Gunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (BWE) zielt darauf ab, den Strukturanpassungsprozess in wirtschaftlichen Erneuerungsgebieten mittels einzelbetrieblicher Förderung von Investitionsvorhaben (Bürgschaften, Zinskostenbeiträge und Steuererleichterungen) sowie Beiträgen an überbetriebliche Institutionen zu unterstützen. Der BWE deckt heute Regionen in 17 Kantonen aus allen Landesteilen ab. Der Beschluss ist bis Ende 2006 befristet.

Im Hinblick auf eine allfällige Verlängerung des BWE und die Ausgestaltung einer Neuen Regionalpolitik (NRP) hat das seco die Arbeitsgemeinschaft INFRAS/Eco'Diagnostic mit der Überprüfung des BWE beauftragt.

Die vorliegende Evaluation verfolgt drei Ziele: Sie soll erstens die Wirkungen und Wirksamkeit der Instrumente des BWE beurteilen sowie zweitens die Auswirkungen auf regionalwirtschaftlicher Ebene abschätzen. Drittens soll die Evaluation eine allfällige Weiterführung der Instrumente im Kontext der kantonalen Entwicklungskonzepte und der neuen Regionalpolitik diskutieren. Der Vollzug ist nicht Gegenstand der Evaluation.

Die Fragestellungen der Evaluation beziehen sich auf zwei Ebenen:

- Wirkungen auf die Unternehmen:
  - Welches sind die Wirkungen der Finanzhilfen auf betrieblicher Ebene?
  - Wie hoch sind Mitnahme-, Verlagerungs- und Multiplikatoreffekte?
  - Welches sind die Wirkungen der überbetrieblichen Unterstützung?
- Regionalwirtschaftliche Auswirkungen:
  - Welche Wirkungen haben die unterstützten Projekte in den Regionen ausgelöst?
  - Ist es durch die unterstützten Projekte gelungen, den Strukturanpassungsprozess in den Regionen zu unterstützen?
  - Welchen Beitrag leisten die unterstützten Projekte im Rahmen der Wirtschaftsförderungspolitik der unterstützten Kantone und Regionen?

Die Evaluation wurde im Zeitraum März bis September 2004 durchgeführt.

METHODIK UND DATENGRUNDLAGEN

Die Evaluation stützt sich auf eine Kombination verschiedener Methoden:

1. Analyse der Controllingdaten und Programmdokumente des seco.
2. Schriftliche Erhebung bei den geförderten Unternehmen über Internet.

3. Expertengespräche mit kantonalen Wirtschaftsförderern, Regionalsekretären, Handelskammern, Wirtschafts- und Branchenverbänden, Banken, überbetrieblichen Projektträgern und Unternehmen.
4. Vergleichende Analyse der regionalwirtschaftlichen Entwicklung in Erneuerungs- und Nichterneuerungsgebieten.

ERGEBNISSE

Wirkungen bei den Unternehmen

Zwischen 1996 und 2003 hat der Bund im Rahmen des Bundesbeschlusses für wirtschaftliche Erneuerungsgebiete 297 Projekte von 286 Unternehmen gefördert. Seit der Entkoppelung der Steuererleichterungen von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen wurden vermehrt Steuererleichterungen und deutlich weniger Bürgschaften und Zinskostenbeiträge gewährt.

Die mit Hilfe der BWE-Unterstützung von 1996 bis 2003 ausgelösten Investitionen belaufen sich auf 2.8 Mia. CHF. Der Kanton Neuenburg hat am meisten Projekte unterstützt und entsprechend auch deutlich die höchsten Investitionen ausgelöst, nämlich 920 Mio. CHF. Der Anteil der mit BWE-Unterstützung ausgelösten Investitionen am gesamten Investitionsvolumen in den Erneuerungsgebieten dürfte rund 3% betragen. Die von Bund und Kantone je zur Hälfte getragenen Zinskostenbeiträge und Bürgschaftsverluste betragen von 1996 bis 2003 35 Mio. CHF. Davon entfallen 18 Mio. CHF auf die Zinskostenbeiträge und 17 Mio. auf die Bürgschaftsverluste. Für die Steuererleichterungen liegt lediglich für die Bundesseite und nur für das Jahr 2002 eine Erhebung vor. Dieser zufolge gewährte der Bund den Unternehmen im Jahr 2002 Steuererleichterungen von über insgesamt 74 Mio. CHF. Davon entfielen 33 bzw. 17 Mio. CHF auf die beiden Kantone Neuenburg und Waadt. Seit der Aufnahme von überbetrieblichen Finanzhilfen in den BWE im Jahr 2001 sind 36 überbetriebliche Projekte mit insgesamt 6 Mio. CHF finanziell unterstützt worden. Gefördert wurden mehrheitlich Gründer-, Technologie- und Gewerbezentren, Initiativen zur Förderung des Unternehmertums sowie Kompetenzzentren und die Zusammenarbeit mit Hochschulen.

Mit den 297 Projekten hätten gemäss Projektanträgen von 1996 bis 2003 insgesamt 11'900 Arbeitsplätze geschaffen bzw. erhalten werden sollen (Bruttobeschäftigungseffekt). Am meisten Arbeitsplätze waren für den Kanton Neuenburg geplant (4’500 neue bzw. erhaltene Arbeitsplätze). Unter Berücksichtigung von Mitnahme- und Verlagerungseffekten sowie von Multiplikatoreffekten für Vorleistungen und Einkommen ergibt sich für den BWE ein Nettobeschäftigungseffekt von ca. 8’300 Arbeitsplätzen (je nach Annahme 5'700 bis 11'000). Am meisten Arbeitsplätze (4'700) wurden mit den Steuererleichterungen geschaffen. Der

Anteil der mit BWE-Unterstützung geplanten Arbeitsplätze (brutto) an allen Industriearbeitsplätzen im Erneuerungsgebiet liegt unter 1%.

Die Gesamtkosten inklusive entgangene Erträge bei der Bundessteuer belaufen sich allein beim Bund von 1996 bis 2003 gemäss Hochrechnung auf 110 bis 180 Mio. CHF (14-21 Mio. CHF/Jahr). Allein auf die Steuerausfälle entfallen beim Bund schätzungsweise 90 bis 170 Mio. CHF (11 bis 19 Mio. CHF/Jahr). Die BWE-Kantone gewähren Steuererleichterungen mindestens in der gleichen Höhe wie der Bund. Da wir jedoch annehmen, dass der BWE jedes zweite bis dritte Unternehmen dazu brachte, sich im Erneuerungsgebiet anzusiedeln, kann sich der BWE per saldo neutral oder sogar positiv auf den Steuerertrag der BWE-Kantone auswirken. Für die Nicht-BWE-Kantone ergibt sich in jedem Fall ein Steuerertragsausfall. Dieser dürfte je nach Annahme in der Grössenordnung von 30 bis 40 Mio. CHF pro Jahr liegen.

Ausgehend von den Gesamtkosten und den Nettobeschäftigungseffekten haben Bund und Kantone zusammen jeden über den BWE geschaffenen oder erhaltenen Arbeitsplatz mit – vorsichtig gerechnet – ca. 23'000.– CHF unterstützt. Die Kosten-Wirksamkeit des BWE liegt damit im Rahmen vergleichbarer Programme des Europäischen Strukturfonds (Ziel 2) in den Nachbarländern. Allein auf den Bund entfallen davon schätzungsweise 13'000.– bis 20'000.– CHF pro Arbeitsplatz.

Regionalwirtschaftliche Auswirkungen

Die Analyse der regionalwirtschaftlichen Entwicklung zeigt, dass die Erneuerungsgebiete bei wichtigen Kenndaten im Vergleich zu den Nichterneuerungsgebieten heute teils besser, teils schlechter dastehen als 1995. Positiver verlief die Entwicklung in Bezug auf Beschäftigung im Industriesektor, die Arbeitslosigkeit und den Ausbildungsstand der Bevölkerung. Bezüglich der Wertschöpfung hat sich seit 1990 die Schere zwischen den wertschöpfungsschwachen BWE-Regionen und den übrigen Regionen der Schweiz wieder geöffnet, nachdem in den 80er Jahren noch eine Verminderung der Disparitäten zu beobachten war. Die schwache Wertschöpfungsentwicklung kann durch den verminderten Strukturwandel hin zu den wertschöpfungsstarken Dienstleistungen erklärt werden.

Die vertiefte Betrachtung der ausgewählten Fallbeispiel-Regionen Biel/Jura bernois, Solothurn und St. Gallen/Appenzell lässt keinen Einfluss des BWE auf die Beschäftigung erkennen. Dazu ist die Zahl der vom BWE unterstützten Arbeitsplätze zu gering. Einzig im Kanton Neuchâtel haben die vom BWE unterstützten Arbeitsplätze einen beträchtlichen Anteil an der Beschäftigung erreicht, insbesondere in der Elektronikbranche. Diese ver-

gleichsweise starke Förderung im Kanton Neuenburg widerspiegelt sich jedoch nicht in einer überdurchschnittlichen Entwicklung der Branche. Stark gewachsen ist in den letzten Jahren hingegen die über den BWE nicht geförderte Uhrenindustrie.

Beurteilung der Befragten

Die Wirkungen des BWE auf die Neuansiedlungen von Unternehmen und den Innovationsgehalts werden von den befragten Akteuren in den Regionen kontrovers beurteilt. Insbesondere zwischen der Westschweiz und der Deutschschweiz sowie zwischen Erneuerungs- und Nichterneuerungsgebieten gehen die Ansichten z.T. stark auseinander.

Die Beschäftigungswirkung des BWE wird von den Befragten ebenfalls unterschiedlich beurteilt. So konnte von den befragten Akteuren auch nicht schlüssig beurteilt werden, ob der BWE eher eine Arbeitsplatz erhaltende oder eine Arbeitsplatz schaffende Wirkung erzielt. Beschäftigungseffekte werden dort als gering beurteilt, wo nicht produzierende Betriebe, sondern produktionsnahe Dienstleistungsbetriebe, insbesondere Managementgesellschaften einer Industriegruppe, unterstützt werden.

In Bezug auf die **Mitnahmeeffekte** gehen die Meinungen auseinander, wobei in der Deutschschweiz die Mehrheit der dazu befragten Akteure von relativ hohen Mitnahmeeffekten ausgeht, während die Akteure in der französischen Schweiz durchwegs keine bis geringe Mitnahmeeffekte schätzen.

Die **überbetriebliche Förderung** wird von den befragten Akteuren mehrheitlich positiv beurteilt, auch wenn die langfristigen Wirkungen noch nicht abgeschätzt werden könnten. Die Experten sehen darin ein Instrument, das zur Diversifikation und zur Innovation beiträgt.

Bei der generellen Beurteilung des BWE-Instrumentariums zeigen sich wieder Unterschiede zwischen Akteuren aus Erneuerungs- und Nichterneuerungsgebieten bzw. zwischen denjenigen aus der französischen und der deutschen Schweiz: Vor allem Steuererleichterungen werden von Experten aus Erneuerungsgebieten als bedeutend und geeignet, z.T. sogar als entscheidend für den Standortentscheid bezeichnet. Experten aus Nichterneuerungsgebieten stellen Steuererleichterungen grundsätzlich in Frage. Was die Bürgschaften betrifft, so sind die Experten in den Erneuerungsgebieten eher der Ansicht, dass der BWE eine nicht unbedeutende Rolle bei der Projektfinanzierung spielt. Zinskostenbeiträge werden von den meisten befragten Akteuren, insbesondere aus Nichterneuerungsgebieten, als wenig bedeutend beurteilt.

Insgesamt beurteilen die **Interviewpartner in Regionen mit Erneuerungsgebieten** die einzelbetriebliche Förderung mehrheitlich positiv. Die Westschweizer Experten erachten den BWE vor allem deshalb als wichtig, weil die Westschweizer Kantone in vielerlei Hinsicht – Verkehrsanbindung, Steuerbelastung etc. – benachteiligt seien. Insbesondere **Experten aus Nichterneuerungsgebieten** beurteilen die einzelbetriebliche Förderung des BWE dagegen als eher negativ, insbesondere wegen Wettbewerbsverzerrungen, Mitnahmeeffekten und generellen ordnungspolitischen Vorbehalten. Bemängelt werden auch die geringe Transparenz bei der Auswahl der Förderprojekte sowie allgemein die Auswahl unterstützungswürdiger Regionen.

GESAMTBEURTEILUNG UND EMPFEHLUNGEN

Beurteilung der einzelbetrieblichen und überbetrieblichen Förderung

Die Stärken der einzelbetrieblichen Förderung liegen auf der Unternehmensebene. Es ist unbestritten, dass der BWE Neugründungen ausgelöst und Arbeitsplätze geschaffen bzw. erhalten hat. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene ist der Einfluss des BWE jedoch nicht sichtbar.

Eine Diversifikation ist in den ausgewählten Regionen mit Ausnahme der Region St. Gallen/Appenzell nicht ersichtlich. In den anderen Regionen haben in den letzten Jahren gerade diejenigen Branchen an Bedeutung gewonnen, von denen ursprünglich eine Diversifikation geplant war (Uhren-, Maschinenindustrie). Wir ziehen daraus den Schluss, dass die regionale Wirtschaftsentwicklung, darunter auch die Gründungsdynamik, von anderen Faktoren stärker beeinflusst wird als vom BWE, auch wenn wie im Kanton Neuenburg signifikante Mittel eingesetzt werden. Alle Indizien, die wir aus den Analysen auf regionalwirtschaftlicher Ebene gewonnen haben, führen uns zum Schluss, dass der BWE bisher kaum zu einer langfristigen, sich selbst verstärkenden wirtschaftlichen Dynamik beiträgt. Dazu müsste die wirtschaftliche Entwicklung in jenen Regionen, die vom BWE stark gefördert wurden, anders verlaufen sein. Es bestehen bisher auch keine Anzeichen, dass eine aktive Clusterpolitik ein eigenständiges, dynamisches Wachstum auslöst.

Der BWE dürfte primär kurz- und mittelfristig und im Bereich der Beschäftigung Wirkungen entfalten. Die langfristige wirtschaftliche Entwicklung in den Schweizer Regionen wird hingegen im Wesentlichen durch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz und in den Regionen bestimmt.

Bei der überbetrieblichen Förderung ist eine Beurteilung der Wirkungen aufgrund der kurzen Laufzeit verfrüht. Dieses neu eingeführte Instrument stösst bei den Kantonen auf eine hohe Akzeptanz und fügt sich in die neuen Ansätze der Regionalpolitik in der Schweiz und in Europa ein. Das Instrument zielt darauf ab, die Rahmenbedingungen für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation zu verbessern. Bei der heutigen Ausgestaltung des BWE besteht allerdings die Gefahr einer zu starken Fokussierung auf bauliche Einrichtungen und einer zu geringen Vernetzung zwischen den Kantonen.

Die wesentlichen Schwächen der einzelbetrieblichen Instrumente des BWE lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

› Hohe Mitnahmeeffekte bei allen Instrumenten, insbesondere bei den Zinskostenbeiträgen.
› Hohe Mitnahme- und Verlagerungseffekte unter den Kantonen bei den Steuererleichterungen.
› Hohe Opportunitätskosten bei den Steuererleichterungen beim Bund und den Nicht-BWE-Kantonen.
› Insgesamt ein mässiges Kosten-Wirksamkeits-Verhältnis in Bezug auf die tatsächlich geschaffenen oder erhaltenen Stellen.
› Wenig Transparenz, wenig entwickeltes Controlling.
› Nur kurz- und mittelfristige Beschäftigungswirkungen, kaum nachhaltig.
› Zu schwache Anforderungskriterien bei der Innovationsförderung (bzw. bei deren Umsetzung).
› Die Impulse auf Innovation, Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfung sind vermutlich bescheiden oder zumindest können sie den nachteiligen Einfluss wichtiger wirtschaftlicher Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen nicht brechen.
› Ausschliesslicher Fokus auf Industrie (und produktionsnahe Dienstleistungen).

In den meisten Kantonen kommt dem BWE innerhalb der Wirtschaftsförderung eine grosse Bedeutung zu. Er fügt sich in der Regel bestens in die Förderstrategien der einzelnen Kantone ein, auch wenn er nicht mehr überall gleichermassen propagiert wird. Neue Schwerpunkte sind die überbetriebliche Förderung und Beratung und Vernetzung. In der Westschweiz bildet der BWE nach wie vor ein prioritäres Instrument zur Wirtschaftsförderung, der dem aus ihrer Sicht berechtigten Ausgleich zwischen den prosperierenden (Deutschschweizer) Zentren und den benachteiligten Randregionen diene.

Der Vergleich mit der Förderpolitik der EU zeigt, dass unsere benachbarten Länder in der Regel deutlich mehr Mittel einsetzen als die Schweiz und eine regelmässige Erfolgskontrolle durchführen. In den Programmen nehmen sowohl die Investitionsförderungen als

auch die überbetrieblichen Massnahmen einen wichtigen Platz ein. Eine Anpassung des BWE dürfte damit aus EU-Sicht nicht notwendig sein. In Zukunft werden in der EU die überbetrieblichen Massnahmen weiter an Bedeutung gewinnen.

Empfehlungen

Die Evaluation des BWE bringt Mängel zu Tage, welche aus unserer Sicht ein Überdenken des Förderinstrumentes anzeigen. Dabei sind die zwei konträren Sichtweisen zwischen bisherigen Empfängerkantonen und den übrigen Kantonen und zwischen der Deutsch- und der Westschweiz zu berücksichtigen.

Ausgehend von den Analysen und der Beurteilung geben wir folgende Empfehlungen:

› Die Ausgestaltung des BWE sollte neu überdacht werden. Es sollte ein kohärentes Konzept geschaffen werden, in dem sich die einzel- und überbetrieblichen Förderungen in die gesamte Regional- und Wachstumspolitik einfügen. Das Instrumentarium soll schliesslich über klare Zielsetzungen mit operationalisierbaren Kriterien und eine wirksame Erfolgskontrolle verfügen.

› So wie die Anreize heute gesetzt sind, führt der BWE zu hohen Mitnahmeeffekten und erscheint uns wenig effizient. Es sind Wege zu prüfen, wie das Instrumentarium allenfalls wirksamer und effizienter ausgestaltet werden kann, beispielsweise über die Einbettung in die Neue Regionalpolitik bzw. die entsprechenden regionalpolitischen Rahmenkonzepte der Kantone oder über eine Integration in den Neuen Finanzausgleich mit einer entsprechenden zusätzlichen Abgeltung.

› Insbesondere sollten Steuererleichterungen durch regional- und gesamtwirtschaftlich effizientere Modelle ersetzen werden. Bund und Kantone sollten prüfen, ob sie die gleichen oder sogar besseren Wirkungen nicht mit alternativen Instrumenten oder anders gesetzten Anreizen zu gesamtwirtschaftlich geringeren Kosten erreichen könnten als heute. Denkbar wäre bspw. ein Ausstieg des Bundes, eine Reduktion der prozentualen Erleichterung oder auch eine Ausdehnung der vom Bund gewährten Erleichterung auf die gesamte Schweiz.

› Die überbetriebliche Förderung sollte beibehalten bzw. bezüglich Kriterien angepasst und in die Neue Regionalpolitik aufgenommen werden.

› Das Zusammenwirken des BWE und der Regionalpolitik mit anderen Innovationsförderinstrumenten des Bundes wie KTI und Risikokapitalförderung ist zu prüfen.

› Von den Zinskostenbeiträgen sollte aufgrund der hohen Mitnahmeeffekte und der geringen Wirkung in Zukunft abgesehen werden. Bürgschaften können beibehalten werden. Zu

prüfen wäre aber ein Zusammenlegen mit einem neu gestalteten gewerblichen Bürgschaftswesen und eine stärkere Beteiligung der Kantone.

1. EINLEITUNG

1.1. AUSGANGSLAGE

Das Parlament hat 1995 im Rahmen eines Massnahmenpaketes zur Stärkung der regionalen Wirtschaftsstrukturen und der Standortattraktivität den Bundesbeschluss zu Gunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (BWE) verabschiedet.[1] Der Bundesbeschluss zielt darauf ab, den Strukturanpassungsprozess in wirtschaftlichen Erneuerungsgebieten mittels einzelbetrieblicher Förderung von Investitionsvorhaben (Bürgschaften, Zinskostenbeiträge und Steuererleichterungen) zu unterstützen. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips werden nur Vorhaben unterstützt, an denen sich der betreffende Kanton mindestens im gleichen Ausmass beteiligt. Der BWE stellt eine Nachfolgeregelung des „Bonny-Beschlusses" von 1978 über Finanzierungsbeihilfen zu Gunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen und wurde auf fünf Jahre befristet. Im Jahr 2001 hat das Parlament den BWE bis 30. Juni 2006 verlängert[2]. Der BWE deckt heute Regionen in 17 Kantonen aus allen Landesteilen ab.

Die Evaluation des BWE ist in folgendem grösseren Kontext zu verstehen:

- Die Überprüfung der Regionalpolitik und die Ausgestaltung der Neuen Regionalpolitik (NRP) erfordert eine Überprüfung des regionalpolitischen Instrumentariums. Die Resultate dieser Evaluation sollen in den Prozess zur Ausgestaltung der NRP einfliessen.
- Die künftige Rolle der NRP hängt davon ab, ob sie klar gegenüber bundesstaatlichen Ausgleichsaufgaben, insbesondere der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) abgegrenzt ist (EVD 2004). Soll dies der Fall sein, erfordert dies eine Anpassung des bestehenden regionalpolitischen Instrumentariums weg vom Ausgleichsziel zwischen den Regionen.
- Die Ausrichtung der Regionalpolitik auf europäischer Ebene wird sich ebenfalls auf die Schweiz auswirken, weshalb die Frage nach der EU-Kompatibilität der schweizerischen Regionalpolitik zentral ist. Gemäss Bataïni/Roth sind die meisten Förderungen im Rahmen des BWE wahrscheinlich nicht EU-kompatibel (Bataïni/Roth 2002).
- Gemäss dem erläuternden Bericht des EVD sollen einzelbetriebliche Fördermassnahmen auch wegen der geringen wettbewerbspolitischen Akzeptanz nicht mehr Gegenstand der Regionalpolitik des Bundes sein, sondern den Wirtschaftsförderungsaktivitäten der Kantone überlassen werden (EVD 2004).

1 Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete vom 6. Oktober 1995.
2 Bundesgesetz vom 23. März 2001.

1.2. ZIEL UND FRAGESTELLUNGEN

1.2.1. ZIEL

Die Evaluation verfolgt folgende Ziele:

› Primär geht es darum, die Wirkungen und die Wirksamkeit der vier verschiedenen Instrumente des BWE seit 1996 zu beurteilen. Die Wirksamkeit der Instrumente ist bisher nicht vertieft untersucht worden.[3]

› Zweitens sollen die Auswirkungen auf regionalwirtschaftlicher Ebene (Impact) abgeschätzt werden. Dazu werden der Beitrag der finanziellen Massnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung der profitierenden Kantone und Regionen und der zukünftige Beitrag zur Umsetzung kantonaler und regionaler Strategien analysiert.

› Drittens soll die Evaluation eine allfällige Weiterführung der Instrumente im Kontext der kantonalen Entwicklungskonzepte und der neuen Regionalpolitik diskutieren.

Die konzeptionelle Beurteilung der Instrumente und die Beurteilung des Vollzuges stehen nicht im Vordergrund der Evaluation.

Die Evaluation berücksichtigt neben der Beurteilung der kurzfristigen Wirkungen auf Investitionen und Arbeitsplätze gegenüber der im Jahr 1992 durchgeführte Evaluation (CEAT 1992) auch mittel- und längerfristige Wirkungen (z.B. dynamische Wirkungen auf die Region und die Gesamtwirtschaft). Auf der Ebene der einzelnen Instrumente werden ausserdem die Wirkungen der Zinskostenbeiträge und die neu eingeführte überbetriebliche Unterstützung untersucht.

1.2.2. FRAGESTELLUNGEN

Es stellen sich folgende Evaluationsfragen:

Frageblock 1: Wirksamkeit auf betrieblicher Ebene

› Welches sind die Wirkungen der Finanzhilfen auf die Investitionen, die geschaffenen Arbeitsplätze und die Innovationen/Neugründungen/Diversifikationen der unterstützten Unternehmen?

› Welche Instrumente sind hinsichtlich Investitionen, Arbeitsplätzen und Innovationen/Neugründungen/Diversifikationen am wirksamsten?

› Wie sind Mitnahmeeffekte bei den unterstützten Unternehmen zu beurteilen?

› Welche Verlagerungs- und Multiplikatoreffekte werden durch die Instrumente ausgelöst?[4]

3 Insbesondere die langfristigen, dynamischen regionalen Wirkungen und die Wirkungen des Beschlusses ab 1995.

4 Vgl. Glossar.

› Wie sind die Bedeutung und die Wirkungen der überbetrieblichen Unterstützung zu beurteilen? Wie sind die durch die überbetriebliche Unterstützung erzielten Wirkungen im Vergleich zu den einzelbetrieblichen Finanzhilfen zu beurteilen?

Frageblock 2: Regionalwirtschaftliche Auswirkungen

› Welche wirtschaftlichen Impulse und längerfristigen, dynamischen Wirkungen haben die unterstützten Projekte in den Regionen ausgelöst?
› Wie wird das Potenzial der unterstützten Projekte hinsichtlich der regionalwirtschaftlichen, dynamischen Wirkungen beurteilt?
› Inwiefern ist es durch die unterstützten Projekte gelungen, den Strukturanpassungsprozess in den Regionen zu unterstützen (insbes. hinsichtlich Beschäftigung und innovativen, zukunftsorientierten Unternehmen)?
› Welchen Beitrag leisten die unterstützten Projekte hinsichtlich der Wirtschaftsförderungspolitik der profitierenden Kantone und Regionen?

Frageblock 3: Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

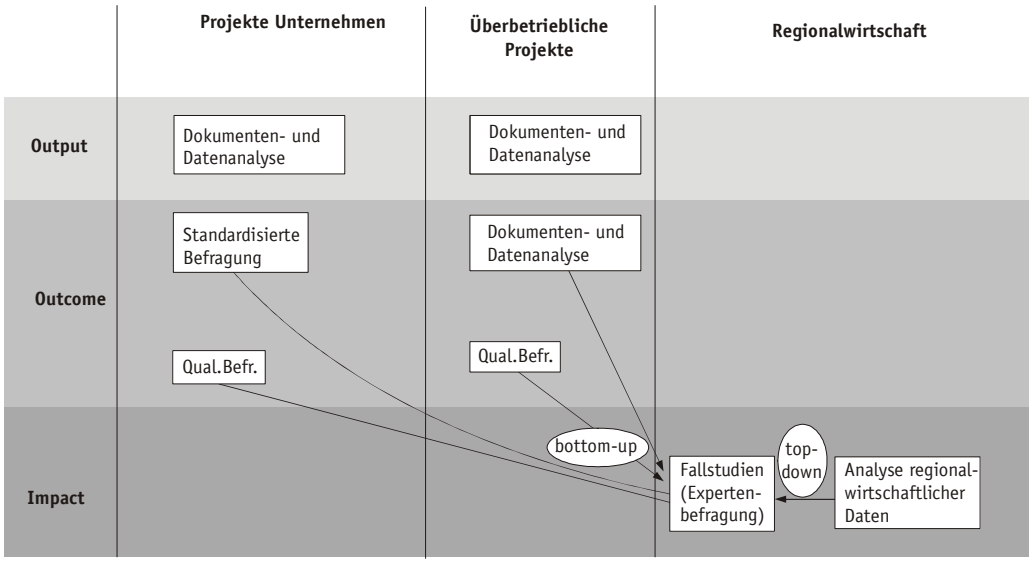
› Wie ist die Wirksamkeit der Instrumente des BWE insgesamt zu beurteilen? Welches sind die Stärken und Schwächen der bestehenden Instrumente?
› Welchen Beitrag konnte durch die geförderten Projekte zur wirtschaftlichen Entwicklung der betroffenen Regionen geleistet werden (Kohärenz zu den kantonalen/regionalen Entwicklungsstrategien)?
› Wie sind die erzielten Wirkungen angesichts der Förderpolitik anderer Länder zu bewerten?
› Welchen Beitrag können die Instrumente des Beschlusses für die Umsetzung der kantonalen Strategien (z.B. Entwicklung von Clustern) und im Rahmen der neuen Regionalpolitik leisten?

1.3. METHODIK

1.3.1. UNTERSUCHUNGSOBJEKTE UND FORSCHUNGSMETHODEN

Die Evaluation kombiniert verschiedene Forschungsmethoden:

UNTERSUCHUNGSOBJEKTE UND FORSCHUNGSMETHODEN



Figur 1

Im Folgenden werden die Untersuchungsobjekte und Forschungsmethoden je Wirkungsebene beschrieben (vgl. Figur 1):

› **Art der geförderten Projekte (Output):** Im Rahmen einer Vollerhebung werden alle geförderten Projekte auf Unternehmensebene und überbetrieblicher Ebene hinsichtlich bestimmter Merkmale (u.a. Unternehmen, erwartete Auswirkungen etc.) beschrieben. Ziel ist es aufzuzeigen, welche Projekte in den Jahren 1996 bis 2003 unterstützt wurden. Basis für die Vollerhebung sind die vom seco zur Verfügung gestellten Controllingdaten. Diese Angaben werden durch die Analyse von Projektdokumenten und kantonale Daten zu den unterstützten Projekten ergänzt.

› **Verhaltensänderungen (Outcome)[5]:** Bei den einzelbetrieblich geförderten Unternehmen werden die Wirkungen (Investitionen, Arbeitsplätze, Innovationen etc.) und die Wirksamkeit der Instrumente über eine standardisierte Befragung (Internetbefragung) aller Unternehmen erhoben. Die **standardisierte Befragung** wurde per Internet durchgeführt (Fragebogen siehe Anhang). Sämtliche Unternehmen, die in der Zeit zwischen 1996 und 2003 in irgendeiner Form im Rahmen des BWE einzelbetriebliche Unterstützung erhalten haben, wurden schriftlich und per Mail eingeladen, an der Umfrage teilzunehmen. Angeschrieben

5 Wir halten uns an die international gebräuchliche Evaluationsterminologie von Outcome und Impact.

wurden insgesamt 297 Unternehmen, davon rund 200 in der Westschweiz, ca. 80 in der Deutschschweiz und der Rest in der italienischen Schweiz. Von diesen Unternehmen haben rund 80 an der Umfrage teilgenommen. Knapp 70 Unternehmen haben die Befragung vollständig beantwortet. Das Verhältnis Deutschschweiz-Westschweiz bei den Antworten beträgt ca. 1:3. In Anbetracht dessen, dass ca. 30 Unternehmen nicht mehr auffindbar waren, entspricht dies einer Rücklaufquote von rund 25%.

Bei den überbetrieblichen Projekten werden die Wirkungen ausgewählter Institutionen über eine Dokumentenanalyse (insbes. Jahresberichte) und qualitative Interviews beurteilt.

› Zur Beurteilung der **regionalwirtschaftlichen Auswirkungen (Impact)** wurden **Fallstudien** in ausgewählten Regionen durchgeführt. In den Fallstudien werden die Ergebnisse auf Unternehmensebene und der überbetrieblichen Projekte in den betreffenden Regionen (bottom-up) mit einer qualitativen Befragung von ausgewählten Experten (siehe Liste im Anhang) und der Analyse der regionalwirtschaftlichen Entwicklung (top-down) kombiniert. Zudem wird die Kohärenz der festgestellten Entwicklung mit den kantonalen/regionalen Entwicklungskonzepten überprüft. Die **qualitativen Interviews** wurden anhand eines Gesprächsleitfadens[6] geführt, wobei die Fragen für die verschiedenen Akteure angepasst wurden. Die Interviewresultate dienen auch der gleichzeitig durchgeführten Studie zu Strukturwandel und Strukturbrüchen in der Schweiz im Rahmen der Strukturberichterstattung des seco. Verschiedene Fragen der Gesprächsleitfäden sind deshalb für die BWE-Evaluation nicht relevant und werden deshalb hier nicht ausgewertet.

1.3.2. FALLSTUDIEN

Für die Auswahl der Regionen für die Fallstudien waren folgende Aspekte massgebend:
1. Eine Region, die von einer wichtigen Industrie geprägt war/ist und einen Strukturbruch oder -wandel bewältigen musste.
2. Eine Region, die durch den BWE massgeblich unterstützt wird.

Davon ausgehend wurden folgende Regionen für die Fallstudien ausgewählt:

› Ostschweiz (Kt. St. Gallen/Appenzell),
› Solothurn,
› Neuchâtel,
› Biel/Jura bernois.

6 Siehe Gesprächsleitfaden im Anhang.

1.4. AUFBAU DES BERICHTS

Der Bericht gliedert sich in drei Teile. Im ersten theoretischen Teil werden die Grundlagen des BWE dargestellt:

› Im Kapitel 2 stellen wir im Sinne einer Systemanalyse die wesentlichen Elemente des BWE (Ziele, Instrumente) und seine Wirkungsmechanismen dar.

› Kapitel 3 zeigt den ökonomischen und regionalpolitischen Kontext zu unseren Forschungsfragen auf.

Der zweite Teil enthält die empirischen Analysen:

› Im Kapitel 4 wird die Umsetzung des BWE auf einzelbetrieblicher und überbetrieblicher Ebene dargestellt.

› In den Kapiteln 5 und 6 folgt die Analyse der Wirkungen auf Unternehmensebene sowie der regionalwirtschaftlichen Auswirkungen.

› Kapitel 7 fasst die Beurteilung des BWE und seiner Wirkungen durch die befragten Experten zusammen.

Der letzte Teil umfasst mit Kapitel 8 die Beurteilung der EvaluatorInnen sowie Empfehlungen zur Zukunft des BWE.

TEIL I GRUNDLAGEN

2. DER BUNDESBESCHLUSS ZUGUNSTEN WIRTSCHAFTLICHER ERNEUERUNGSGEBIETE

Die folgenden Abschnitte geben einen Überblick über die Ziele und Instrumente des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (BWE). Als Grundlagen dienten uns

› der Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete,
› die Verordnung vom 10. Juni 1996 über die Hilfe zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete,
› die Verordnung vom 12. Juni 2002 über die Festlegung der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete,
› die Botschaft über die Verlängerung und Änderung des Bundesbeschlusses zu Gunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete und
› die Website vom KMUinfo: http://www.kmuinfo.ch/index.html?Art=SEITE1.1&UPortal=1&SeiteID=06.01.02.00_bonny_beschluss.

2.1. KONZEPTION

2.1.1. ZIELE

Ziel des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete ist es, den Strukturanpassungsprozess in wirtschaftlich weniger begünstigten Regionen der Schweiz zu fördern. Mit dem BWE können private Investitionsvorhaben von industriellen Unternehmen und produktionsnahen Dienstleistungsbetrieben[7] unterstützt werden, die in den so genannten „wirtschaftlichen Erneuerungsgebieten" neue Arbeitsplätze schaffen oder Arbeitsplätze zukunftsorientiert neu ausrichten. Der Beschluss zielt darauf ab, den Strukturanpassungsprozess über die Gründung oder Ansiedelung neuer oder die zukunftsgerichtete Umstrukturierung bestehender Unternehmen zu unterstützen.

7 Als produktionsnahe Dienstleistungsbetriebe gelten folgende Typen von Unternehmen. 1. Teil eines industriellen Unternehmens, dessen Dienstleistungen für den Fabrikationsprozess und/oder für den Verkauf notwendig sind 2. Managementgesellschaft einer Industriegruppe, d.h. die Investition betrifft die Errichtung einer Headquarter-Funktion für die internationalen Produktionstätigkeiten einer Industriegruppe. 3. Dienstleistungsgesellschaft für rein industrielle Kunden. Die Dienstleistungen umfassen in allen drei Typen beispielsweise Forschung und Entwicklung, Marketing, Logistik oder Verkauf (www.kmuinfo.ch).

Der Bundesbeschluss wurde 1996 als Nachfolgebeschluss zum so genannten Bonny-Beschluss von 1979 in Kraft gesetzt. Dieser wurde Ende der 70er-Jahre mit Blick auf die regionalen Strukturschwächen geschaffen, die mit der Rezession von 1975/76 offenkundig geworden waren. Ziel des Bonny-Beschlusses war der Abbau von Monostrukturen in den betroffenen Regionen (vor allem in den ehemaligen Uhrenregionen im Jurabogen sowie in einigen weiteren Regionen mit hohem Anteil an Textil- oder Maschinenindustrie).

Das Parlament hat mit dem Bundesgesetz vom 23.3.2001 beschlossen, die Gültigkeit des BWE bis zum 30.6.2006 zu verlängern und gewisse Anpassungen vorzunehmen.

Als wirtschaftliche Erneuerungsgebiete werden Gruppen von Gemeinden bezeichnet, die aneinander grenzen und in Bezug auf die Wirtschaftsstruktur und den Arbeitsmarkt miteinander verbunden sind und

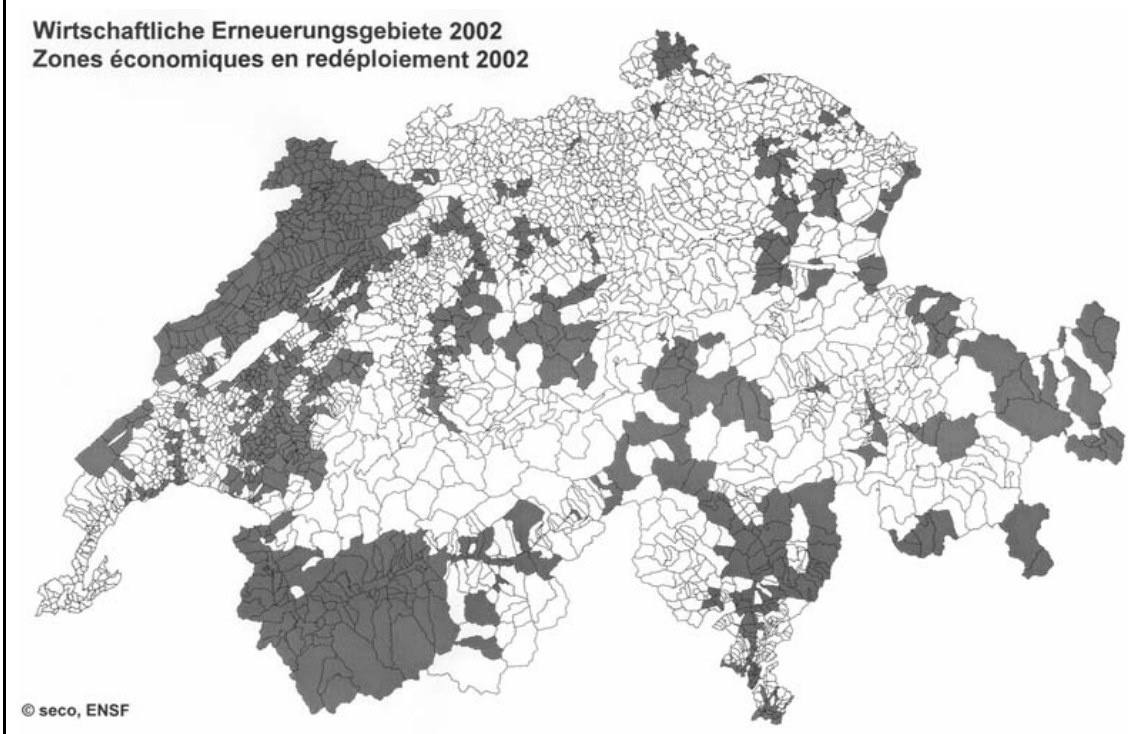
› bei denen ein besonderer Strukturanpassungsbedarf vorhanden ist,
› erhebliche, über dem Landesmittel liegende Arbeitslosigkeit besteht oder unmittelbar droht oder
› ein starker Verlust an Arbeitsplätzen bereits eingetreten oder zu erwarten ist.

Bei der Überarbeitung der Gebietsdefinition im Jahr 2002 wurden zusätzliche Strukturkriterien eingeführt, welche die Lage und das Entwicklungspotenzial der Regionen einbezogen. Bei der definitiven Festlegung des BWE-Perimeters waren die Kantone entscheidend mitbeteiligt, indem sie festlegen konnten, welche Gemeinden in ihrem Kanton zum Erneuerungsgebiet zugeteilt wurden (Brief des EVD an die kantonalen Regierungsbehörden vom 18. Dezember 2001).

Die folgenden Kantone sind vollständig oder teilweise dem BWE unterstellt:[8] Bern, Luzern, Uri, Obwalden, Glarus, Fribourg, Solothurn, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau, Ticino, Vaud, Wallis, Neuchâtel, Jura. Diese Gebietsausscheidung ist seit Juli 2002 in Kraft.

8 Eine detaillierte Liste der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete findet sich in der Verordnung über die Festlegung wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete, http://www.admin.ch/ch/d/sr/c951_931_1.html.

WIRTSCHAFTLICHE ERNEUERUNGSGEBIETE



Figur 2 Quelle: seco.

Gemäss dem Grundsatz des EVD leben insgesamt rund 25% der Schweizer Bevölkerung in Erneuerungsgebieten (EVD 2001). In den Kantonen Neuchâtel und Jura sind es 100% der Bevölkerung. Gegenüber dem Perimeter vor 2002 sind rund 220 Gemeinden neu als Erneuerungsgebiete anerkannt und knapp 500 Gemeinden als Nichterneuerungsgebiete deklariert worden. Grössere Regionen wurden jedoch nicht aus dem BWE ausgeschlossen. Rund 650 Gemeinden unterstehen seit Inkrafttreten dem BWE. Das bedeutet, dass heute ca. 870 Gemeinden als Erneuerungsgebiete ausgeschieden sind.

2.1.2. INSTRUMENTE

Der Bundesbeschluss sieht vier Förderungsinstrumente vor:

› Bürgschaften für Investitionskredite,

› Zinskostenbeiträge für Bankkredite,

› Vollständige oder teilweise Befreiung von der direkten Bundessteuer,

› Überbetriebliche Finanzhilfen.

Der BWE ist als subsidiäres Instrument in Ergänzung anderer kantonaler Massnahmen zu verstehen. Investitionsvorhaben werden nur dann im Rahmen des BWE unterstützt, wenn sich der betreffende Kanton an der Förderung des Projektes mindestens im gleichen Ausmass wie der Bund beteiligt.

Die Voraussetzungen für die Unterstützung eines Investitionsprojektes im Rahmen des BWE sind im Bundesbeschluss sowie in der entsprechenden Verordnung geregelt. Grundsätzlich muss ein Projekt folgende Bedingungen erfüllen:

› Das Vorhaben hat positive Auswirkungen auf den regionalen Arbeitsmarkt. Durch die Realisierung des Vorhabens im unterstützten Unternehmen und/oder in Partnerunternehmen können in der Region neue Arbeitsplätze geschaffen oder bestehende Arbeitsplätze zukunftsweisend neu ausgerichtet werden.

› Es handelt sich um innovative und wertschöpfungsintensive Vorhaben. Der Gesuchsteller muss den Nachweis erbringen, dass sein Vorhaben im Vergleich mit der Entwicklung der Konkurrenzbetriebe einen hohen Innovationsgrad aufweist. Zur Beurteilung des Innovationsgehalts wurden verschiedene Kriterien definiert, die kumulativ anzuwenden sind (kreativ, originell, einzigartig, neues Kunden-/Produktsegment etc.).

Produktionsnahe Dienstleistungsbetriebe erhalten Bundeshilfe zudem nur, wenn sie neben einem hohen Innovationsgrad und einer grossen Wertschöpfung auch einen überregionalen Absatzmarkt nachweisen können.[9]

Gesuche um Unterstützung sind bei der Wirtschaftsförderungsstelle des betreffenden Kantons einzureichen. Der Kanton entscheidet über seine Finanzhilfen. Über die Vergabe von Unterstützungsbeiträgen des Bundes entscheidet das Volkswirtschaftsdepartement auf Antrag des betreffenden Kantons.

Bürgschaften

Eine Bürgschaft ist ein Vertrag, in dem sich eine Person verpflichtet (in diesem Fall der Bund), die Schuld einer anderen Person zu zahlen (hier das Unternehmen, welches das Investitionsvorhaben realisieren will), falls diese ihre Schuld nicht selber zurückzahlen kann. Im Rahmen des BWE gewährt der Bund einfache Bürgschaften, d.h. der Bürge (Bund) kann erst belangt werden, wenn die Zahlungsunfähigkeit des Schuldners (Unternehmen) nachge-

9 Das Eidg. Departement für Volkswirtschaft arbeitet zurzeit an einer Revision der Verordnung über die Hilfe zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete. Dies, nachdem Diskussionen aufgekommen sind über Steuererleichterungen für zentrale Verwaltungsstellen internationaler Unternehmen, welche mit keinen nennenswerten Investitionen verbunden sind und nur eine sehr begrenzte Anzahl von Arbeitsstellen schaffen.

wiesen ist. Die Zahlungsunfähigkeit ist nachgewiesen, wenn der Schuldner in Konkurs gegangen ist oder erfolglos betrieben wurde. Bürgschaften des Bundes werden für mittel- und langfristige Investitionskredite gewährt, die dem Erwerb von Maschinen, Anlagen, Geräten, Patenten, Lizenzen etc. dienen. Die vom Bund garantierte Bürgschaft beläuft sich auf maximal ein Drittel der Gemsamtkosten. Zu den Gesamtkosten zählen die Investitionskosten sowie weitere Aufwendungen wie Personal- und Materialkosten, die sich unmittelbar aus dem Vorhaben ergeben. Für die Gewährung von Bürgschaften sind verschiedene Bedingungen zu erfüllen, u.a. dass der betreffende Kanton die Hälfte eines allfälligen Bürgschaftsverlustes trägt. Bürgschaftsverpflichtungen werden für längstens acht Jahre eingegangen.

Zinskostenbeiträge

Zinskostenbeiträge sind Beiträge des Bundes an die finanziellen Kosten von Bankkrediten. Die Beiträge werden wie Bürgschaften für mittel- und langfristige Investitionskredite gewährt, die dem Erwerb von Maschinen, Anlagen, Geräten, Patenten, Lizenzen etc. dienen. Die Beiträge können bis zu einem Drittel der Gesamtkosten des Vorhabens betragen. Die Gewährung von Zinskostenbeiträgen ist an verschiedene Bedingungen geknüpft, u.a. dass der betreffende Kanton gleich hohe Zinskostenbeiträge zusichert wie der Bund. Zinskostenbeiträge werden auf Krediten von höchstens 5 Mio. CHF ausgerichtet und betragen höchstens ein Viertel des geschäftsüblichen Zinses (ein weiteres Viertel kann der Kanton beitragen). Sie werden für längstens fünf Jahre zugesichert.

Steuererleichterungen

Eine Erleichterung von der direkten Bundessteuer kann neuen Gesellschaften gewährt werden oder aber bestehenden Gesellschaften, welche ihre Tätigkeit wesentlich ändern und neu ausrichten. Die Steuererleichterung kann partiell oder vollständig erteilt werden, beläuft sich aber maximal auf die Höhe der durch den Kanton gewährten Befreiung. Seit der Verlängerung des BWE im Jahr 2001 können Steuerleichterungen unabhängig von Zinskostenbeiträgen und Bürgschaften gesprochen werden. Steuererleichterungen sind für längstens 10 Jahre möglich.

Überbetriebliche Finanzhilfen

Überbetriebliche Finanzhilfen werden an Institutionen und Vorhaben gewährt, die regionale Unternehmerpotenziale fördern sowie zur Stimulierung der Investitions- und Innovationstätigkeit beitragen. Dieses Instrument wurde im Rahmen der Revision des BWE im Jahr 2001

ergänzend eingeführt. Voraussetzung für überbetriebliche Finanzhilfen ist, dass die Institutionen und Projekte

› unternehmerische Initiativen oder den Aufbau und die Vernetzung unternehmerischer und technologischer Kompetenzen unterstützen;
› mehreren Unternehmen in der betreffenden Region einen Nutzen bringen;
› einen nachhaltigen zusätzlichen Impuls für die wirtschaftliche Entwicklung auslösen.

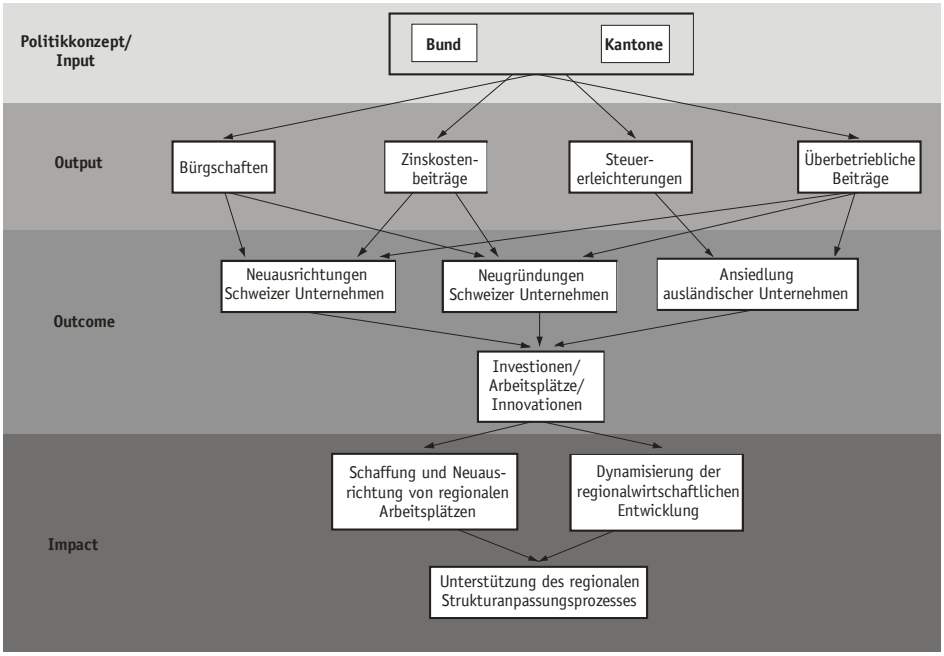
Die Gewährung überbetrieblicher Finanzhilfen kann einmalig oder als jährlich wiederkehrende Pauschalbeiträge erfolgen. Der Beitrag ist maximal so hoch wie die Beiträge der Kantone bzw. der öffentlich-rechtlichen Körperschaften insgesamt. Er beträgt jedoch maximal 300 TCHF pro Institution oder Projekt und Jahr. Aufgrund der Befristung des BWE kann die finanzielle Unterstützung bis höchstens ins Jahr 2006 gewährt werden. Grundsätzlich gilt, dass der Bundesbeitrag eine Anschubfinanzierung darstellt und das Vorhaben mittelfristig finanziell unabhängig werden muss.

2.2. WIRKUNGSMODELL

Grundlage der Evaluation ist die Analyse der Wirkungsmechanismen der Instrumente des BWE[10] (vgl. Figur 3).

10 Resp. „Program Theory" nach Rossi et al.

WIRKUNGSMODELL



Figur 3

Im Folgenden werden die Wirkungszusammenhänge, die Evaluationsgegenstände und die Beurteilungskriterien entsprechend dem in Figur 3 dargestellten vereinfachten Wirkungsmodell beschrieben.

1. Politikkonzept/Input

Der BWE zielt darauf hin, den Strukturanpassungsprozess in wirtschaftlichen Erneuerungsgebieten zu unterstützen. Projekte werden nur unterstützt, wenn sich die Kantone in mindestens ebenso hohem Ausmass wie der Bund an den Kosten beteiligen.

Auf konzeptioneller Ebene sind auf Bundesseite insbesondere die Neue Regionalpolitik und auf Kantonsebene die kantonalen Entwicklungskonzepte und deren Instrumente von Bedeutung. Im Rahmen der vorliegenden Studie wird die Kohärenz der Instrumente mit den kantonalen Entwicklungsstrategien und der neuen Regionalpolitik im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Instrumente geprüft.

2. Leistungen (Output)

Zur Förderung des Strukturanpassungsprozesses werden auf der einen Seite Bürgschaften, Zinskostenbeiträge, Steuererleichterungen und auf der anderen Seite finanzielle Unterstüt-

zung für überbetriebliche Projekte gewährt. Die Förderkriterien und die jeweiligen finanziellen Leistungen des Bundes sind im BWE sowie der dazugehörigen Verordnung[11] detailliert umschrieben. Die Förderkriterien, die Ausgestaltung der Leistungen und deren Vollzug sind nicht Gegenstand der Evaluation und werden deshalb in der vorliegenden Studie nicht weiter vertieft.

Bis 2001 war die Gewährung von Steuererleichterungen an Bürgschaften oder Zinskostenbeiträge gekoppelt. Steuererleichterungen werden in der Regel nur für Neugründungen gewährt. Bei bestehenden Firmen muss eine wesentliche Änderung der Geschäftstätigkeit nachgewiesen werden und die Steuererleichterung beschränkt sich dann meist auf das zusätzlich generierte Steuersubstrat.

3. Verhaltensänderungen auf betrieblicher Ebene (Outcome)

Die Instrumente des BWE zielen auf Neuausrichtungen und Neugründungen Schweizer Unternehmen sowie die Ansiedlung ausländischer Unternehmen ab. Durch die geförderten Projekte sollen bei den betroffenen Unternehmen primär Investitionen ausgelöst und Arbeitsplätze geschaffen oder langfristig erhalten werden. Mit den Instrumenten sollen insbesondere Projekte mit innovativem Charakter gefördert werden. Die einzelbetrieblichen Finanzhilfen zielen darauf ab, die unternehmerischen Entscheidungen unmittelbar in regionalpolitisch erwünschtem Sinne zu steuern (Frey 1985:79). Die beabsichtigten Wirkungsmechanismen der Instrumente des BWE können wie folgt umschrieben werden (Bundesrat 2000):

› **Einzelbetriebliche Finanzhilfen** reduzieren die Produktionskosten, indem sie zusätzliche Kosten, die sich aus einem ungünstigen Standort ergeben, kompensieren oder Unternehmensneugründungen oder -erweiterungen einen Startvorsprung verschaffen (Frey 1985:80).
  › **Bürgschaften** sollen insbesondere Jungunternehmen (Start-ups, Spinn-offs), aber auch bestehenden KMU, die ihren Betrieb ausbauen oder grundlegend neu orientieren wollen, den Zugang zu Bankkrediten ermöglichen und damit die Finanzierung der Geschäftsaktivitäten sicher stellen. Diesen Unternehmen mit erhöhten Geschäftsrisiken ist der Zugang zu Bankkrediten häufig aufgrund fehlender Sicherheiten bzw. ungenügenden Eigenmitteln und der zurückhaltenden Kreditpolitik vieler Banken versperrt. Vor allem die in den wirtschaftlichen Problemgebieten vorherrschenden Klein- und

11 Verordnung über die Hilfe zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete vom 10. Juni 1996.

Mittelbetriebe verfügen oft nicht über das für Investitionen und Innovationen erforderliche Risikokapital (Brugger/Frey 1985:74). Die Förderwirkung von Bürgschaften besteht in einer Erleichterung der Fremdfinanzierung und damit in der Erhöhung der Rentabilität eines Investitionsprojektes (Nowotny 1999:538). Es ist ausserdem möglich, dass Bürgschaften des Bundes zu einem tieferen Zinssatz und damit zu tieferen Kapitalkosten führen.

- Die **Zinskostenbeiträge** richten sich ebenfalls primär an Neugründungen von Schweizer Unternehmen und an ansässige Unternehmen, die sich neu orientieren. Ausländische Unternehmen, die vor dem Entscheid stehen, sich in der Schweiz niederzulassen, verfügen in der Regel über genügend Mittel und Sicherheiten. Zinskostenbeiträge reduzieren die laufenden Kapitalkosten und erhöhen dadurch das Betriebsergebnis. Die Förderwirkung von Zinskostenbeiträgen besteht ebenfalls in einer Erleichterung der Fremdfinanzierung und damit in der Erhöhung der Rentabilität eines Investitionsprojektes.
- Befristete **Steuererleichterungen** in regionalwirtschaftlich bedeutenden Fällen zielen in erster Linie darauf ab, die Ansiedlung eines ausländischen oder inländischen Unternehmens (resp. wertschöpfungsintensive, innovative und technologieorientierte Investitionsprojekte) in einem wirtschaftlichen Erneuerungsgebiet zu unterstützen. Steuervergünstigungen gehören zu einem Standardinstrument der Wirtschaftsförderung. Der Wirkungsmechanismus besteht beim BWE in einer Steuerersparnis. Die Förderwirkung ergibt sich aus der Reduktion der laufenden Betriebskosten und damit der Verbesserung der Liquidität und/oder Rentabilitätssituation, was die Innenfinanzierung erleichtert (Nowotny 1999:534).

- Durch die **überbetrieblichen Finanzbeiträge** sollen Institutionen und Projekte zur Förderung regionaler Unternehmerpotenziale und der Investitions- und Innovationstätigkeit in wirtschaftlichen Erneuerungsgebieten gefördert werden.

Zur Beurteilung der Verhaltensänderungen wird die Wirksamkeit der Anreize auf betrieblicher Ebene abgeschätzt.

Bei der Beurteilung der geschaffenen Arbeitsplätze ergeben sich Mitnahme-, Verlagerungs- und Multiplikatoreffekte.[12] Diese werden bei der Herleitung der Nettobeschäftigung berücksichtigt.

12 Vgl. Abschnitt 5.1.5 und Glossar.

4. Regionalwirtschaftliche Auswirkungen (Impact)

Auf regionaler Ebene sollen die beschriebenen Instrumente neben der Schaffung und Erhaltung von Wertschöpfung und Arbeitsplätzen die regionalwirtschaftliche Entwicklung in wirtschaftlichen Erneuerungsgebieten durch Impulse und dynamische Wirkungen beleben (z.B. Impulse auf dem Arbeitsmarkt; wirtschaftlicher Entwicklungsimpuls durch sektorale Diversifikation; Branchencluster als Keimzellen für die wirtschaftliche Entwicklung). Damit soll der regionale Strukturwandel unterstützt werden. Die Beurteilung der regionalwirtschaftlichen Auswirkungen ist ebenfalls zentraler Gegenstand der Evaluation. Beurteilungskriterium ist die regionalwirtschaftliche Wirksamkeit unter Einbezug der indirekten Effekte und der Beitrag zu den kantonalen und regionalen Entwicklungskonzepten.

3. REGIONALÖKONOMISCHER HINTERGRUND

3.1. ZIELE UND INSTRUMENTE DER REGIONALEN STRUKTURPOLITIK

In einer Welt mit einem funktionierenden marktwirtschaftlichen System kann es theoretisch zu keinen anhaltenden Ungleichgewichten kommen (Frey 1985:19). Aus neoklassischer Sicht lassen sich allfällige anhaltende Disparitäten mit der Wiederherstellung der Marktvoraussetzungen abbauen. In dem Ausmass, wie die neoklassischen Voraussetzungen nicht erfüllt werden können oder wegen der stärkeren Gewichtung nichtökonomischer Ziele, ergibt sich die Rechtfertigung für eine explizite Regionalpolitik.

Brugger/Frey (1985:47) leiten aus den verschiedenen Regionalproblemen ein Zielsechseck der Regionalpolitik ab. Zu diesen Zielen zählen die Reduktion der regionalen Wohlstandsunterschiede und Erhöhung wirtschaftlicher Stabilität. Die Notwendigkeit einer Regionalpolitik begründen sie u.a. mit gesamtwirtschaftlichen Wohlstandsverlusten. Diese können sich dann ergeben, wenn an sich vorhandene Entwicklungspotenziale – insbesondere in peripheren Regionen – ungenutzt bleiben (Brugger/Frey 1985:46). Die Erhöhung der wirtschaftlichen Stabilität ist ein eher kurzfristig konjunkturell ausgerichtetes Ziel, bei dem es vor allem darum geht, neue Arbeitsplätze zu schaffen bzw. bestehende Arbeitsplätze in wirtschaftlichen Problemregionen zu erhalten. Während in den 70er Jahren der Ausgleich zwischen strukturschwächeren Regionen und der übrigen Schweiz im Vordergrund stand, fokussierte die Regionalpolitik in den letzten 30 Jahren vermehrt auf monostrukturierte Gebiete und grenzüberschreitende Regionen (Schiess 2003:8). Die Neuorientierung Mitte der 90er Jahre versuchte sodann, die Wachstumsförderung gegenüber dem Disparitätenabbau in den Vordergrund zu stellen.

Aus finanzpolitischer Sicht gibt es verschiedene Ansatzpunkte, um auf die regionale Strukturentwicklung einzuwirken. Dazu zählen (Nowotny 1999:545f.):

- Finanzausgleich;
- Direkt regionalpolitische Interventionen der öffentlichen Hand im Rahmen der staatlichen Infrastrukturpolitik (z.B. Strassenbau) oder im Rahmen der Standortpolitik öffentlicher Einrichtungen;
- Regionale Investitionsförderung in indirekter Form von Steuerpräferenzen wie z.B. erhöhte Abschreibungsmöglichkeiten, oder in direkter Form von Finanzhilfen wie zinsbegünstigte Darlehen, Zinszuschüsse, Bürgschaften. Direkte Investitionsförderung ist in der Regel projektgebunden und selektiv und stellt ab auf eine unmittelbare Beeinflussung der Investitionskosten (Nowotny 1999:534). Zinskostenbeiträge und Bürgschaften sind sichtbare

Subventionen, während Steuererleichterungen zumeist eine verdeckte Subventionierung darstellen.

Aus mikroökonomischer Sicht bewirken Finanzhilfen eine Reduktion der Grenzkosten (Frey 1985:82f). Ein Teil der Kosten wird damit durch die Steuerzahler getragen. Übersteigen die Finanzhilfen die zusätzlichen Kosten, die sich aus dem ungünstigen Standort ergeben, so erhält die betreffende Unternehmung einen ungerechtfertigten Vorsprung, und es kommt zu einer Marktverzerrung.

Direkte Investitionsförderungen zielen darauf ab, Unternehmensgründungen zu fördern. Verschiedene Studien zeigen, dass Neugründungen eine aktive Rolle im strukturellen Wandel in Richtung Tertiärisierung einnehmen (Egeln et al. 1999:14). Unternehmensneugründungen haben darüber hinaus eine besondere Bedeutung für den Strukturwandel auf regionaler Ebene. Gerade in strukturschwachen, altindustrialisierten Regionen ist eine hohe Neugründungsrate notwendig, um Impulse für eine Restrukturierung bzw. Neuorientierung der regionalwirtschaftlichen Strukturen zu generieren. Die etablierten Industriezweige bzw. Unternehmen sind in diesen Regionen oft in den späteren Phasen des Produktzyklus und daher mit entsprechenden Schrumpfungsproblemen konfrontiert, so dass eine Neugründungsrate eine notwendige Bedingung zur Überwindung der regionalen Strukturprobleme darstellt. Neugründungen üben ausserdem Wettbewerbsdruck auf die bereits bestehenden Unternehmen aus und zwingen sie, kontinuierlich ihre eigene Produktpalette, Qualität und Preisstrukturen zu überdenken oder anzupassen. Neugründungen spielen damit auch im Innovationsprozess eine wichtige Rolle. Zurückzuführen lässt sich diese Entwicklung auf Joseph A. Schumpeter, der die Bedeutung der schöpferischen Zerstörung für den wirtschaftlichen Wandel, ausgelöst durch innovative Aktivitäten von Unternehmern, beschrieben hat.

Das Problem einer speziell auf Investitionsförderung abgestellten regionalen Strukturpolitik ist verbunden mit den generellen Problemen einer speziellen finanzpolitischen Investitionsförderung, wie dem Auftreten von Mitnahmeeffekten und allokativen Verzerrungen[13] (Nowotny 1999:546). Zu bedenken ist auch, dass Finanzhilfen Verwaltungskosten verursachen und dass sie über ihre Finanzierung in aller Regel allokative Verzerrungen zur Folge haben (Boss/Rosenschon 2002:32f). Hinzu kommt, dass auch für nicht unterstützte Unternehmen Anreize geschaffen werden, ihre Anstrengungen auf die Erzielung staatlicher Hilfe zu lenken (rent-seeking). Darüber hinaus stellt sich auch die Frage, ob die angestrebten Ziele nicht manchmal effizienter durch eine verstärkte Förderung lokaler Eigeninitiati-

13 Allokative Verzerrungen ergeben sich, wenn Produktionsfaktoren aufgrund von Finanzhilfen nicht an dem Ort eingesetzt werden, wo sie die höchste Produktivität erzielen.

ven (Entwicklung von unten) erreicht werden können als durch die Förderung der Ansiedlung unselbständiger Betriebsteile („verlängerte Werkbänke“[14]) ausserregionaler Investoren.

Ein Problem von Finanzhilfen (bzw. Subventionen im Allgemeinen) liegt darin, dass sie letztlich von jenen finanziert werden, die besonders leistungsfähig sind und die grössten Beiträge zum Wirtschaftswachstum leisten (Soltwedel et al. 1988:2). Die negativen Folgen von Beihilfen bringen deshalb auch immer wieder die Forderung nach einem Abbau bei gleichzeitiger Steuersenkung zur Sprache. Auch wenn die Vorteile eines Abbaus theoretisch noch so überzeugend sind, stossen entsprechende Vorschläge auf erhebliche politische Widerstände.

In der Literatur werden der BWE bzw. das Vorgängerprogramm Bonny eher skeptisch beurteilt, wobei diese Einschätzungen nicht auf empirischen Untersuchungen beruhen:

› Einzelbetriebliche Förderungen führten zu Wettbewerbsverzerrungen (Thierstein/Behrendt 2001:11, Maillat/Bataïni 2003:23).
› Die Wirkungen von einzelbetrieblichen Finanzhilfen werden als gering eingestuft, dies auch aufgrund von Mitnahme- und Verlagerungseffekten. Bereits Brugger/Frey (1985:74) gehen für Finanzhilfen von Mitnahmeeffekten in der Höhe von 33% aus.
› Die Finanzhilfen des BWE gingen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht über einen symbolischen Betrag hinaus. Die Förderung sei gering und erziele deshalb kaum sichtbare Effekte. Angesichts solcher Dimensionen sind die angestrebten Impulse auf die Investitionstätigkeit beschränkt (Thierstein/Behrendt 2001:13). Auch Multiplikatoreffekte werden ebenfalls als gering bezeichnet (Thierstein/Behrendt 2001:19).
› Die Wirkung der überbetrieblichen Unterstützung wird auch bei den EU-Strukturfondsprogrammen als nachhaltiger eingestuft, da diese aktiver an Stärken der Regionen ansetzen (Netzwerke, endogene Potenziale) (EPRC 1999:100).
› Finanzhilfen fördern eher bestehende Strukturen. Sie alleine reichten nicht aus, um die regionale Entwicklung zu stärken, häufig mangle es an der regionalen Managementkapazität. Die Gesamtwirkung bleibe gemessen an Zielen bescheiden (Thierstein/Behrendt 2001:23).

14 Mehrbetriebsunternehmen haben häufig ihren Hauptsitz in einem Zentrum und die Produktionsbetriebe als verlängerte Werkbank in periphereren Regionen.

3.2. REGIONALPOLITIK UND KMU-FÖRDERUNG

Die Mehrzahl der OECD-Länder ist zurzeit daran, die Regionalpolitik zu überprüfen bzw. hat diesen Prozess bereits abgeschlossen. Allgemein ist ein Paradigmenwechsel weg vom Ausgleichsziel hin zu einer wachstumsorientierten Strategie festzustellen (Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement 2004). Es geht primär darum, unterentwickelten Gebieten zu helfen, ihre Potenziale freizusetzen sowie den bestehenden Wachstumszentren zu ermöglichen, ihre Wettbewerbsvorteile zu sichern (Blöchlinger/Kamal-Chaoui 2003). Tabelle 1 und Tabelle 2 geben einen Überblick über die wichtigsten Schwerpunkte der Regionalpolitik bzw. über die regionalen Anreizinstrumente in der Schweiz, in der EU, in Deutschland und in Österreich.

SCHWERPUNKTE DER REGIONALPOLITIK		
	Schwerpunkte	**Raumbezug**
Schweiz	Regionale Wettbewerbsfähigkeit, Innovationsförderung	Flächendeckend, Konzentration auf Gebiete mit Kosten der Weite und Kosten der Nichtmitgliedschaft der EU
EU	Stärkung regionaler Potenziale, Förderung des Humankapitals, Kooperationen zwischen europäischen Gebieten	Gebiete mit Entwicklungsrückstand oder mit Strukturproblemen. Teilweise gebietsunabhängige Förderung
Deutschland	Abbau von Standortnachteilen, Unterstützung beim Anschluss an die Wirtschaftsentwicklung	Gebiete mit Strukturproblemen
Österreich	Bewältigung des Strukturwandels, Kooperationen zwischen Teilräumen, Transport	Ländliche, altindustrielle Gebiete, grenzüberschreitende Gebiete

Tabelle 1 Schwerpunkte der Regionalpolitik in ausgewählten europäischen Ländern und der EU.

REGIONALE ANREIZINSTRUMENTE				
	Kapitalzuschuss	**Zinssubvention**	**Steuererleichterung**	**Arbeitskraftunterstützung**
Schweiz		X	X	
Deutschland	X	X		
Österreich	X			X

Tabelle 2 Quelle: OECD 2002.

Die Beihilfen in der EU sind umgestellt worden auf einfachere Instrumente mit direkterer Wirkung. Die Aufwendungen regionaler Anreizmassnahmen sind reduziert worden, indem die automatischen Formen der Regionalbeihilfe abgeschafft wurden (OECD 2002:121). Gemäss EU sind staatliche Beihilfen grundsätzlich nicht mit dem gemeinsamen Markt vereinbar. Für die Regionalpolitik werden jedoch Ausnahmen gemacht, ebenso sind sektorale Bei-

hilfen (für Landwirtschaft, Kohleindustrie) sowie horizontale Beihilfen (z.B. für eigenständige KMU, F&E, für Umweltschutz) möglich. Regionale Beihilfen sind speziell darauf ausgerichtet, Unternehmen in Regionen, die mit Problemen im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Unterentwicklung konfrontiert sind, gezielt zu unterstützten (Maillat/Bataïni 2003:23).

Regionalpolitik und KMU-Förderung können nicht losgelöst voneinander betrachtet werden. Verschiedene regionalpolitische Instrumente wie der BWE in der Schweiz oder die Ziel 2-Förderung in Europa sind Instrumente der einzelbetrieblichen Förderung und deshalb im weiteren Sinn auch als KMU-Förderungsinstrumente zu verstehen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die eingesetzten Instrumente in ausgewählten Ländern. Vielfach kommen die Instrumente nicht ausschliesslich den KMU zu Gute, sind aber für sie von grosser Bedeutung.

SCHWERPUNKTE DER KMU-FÖRDERUNG		
	Schwerpunkte	**Instrumente/Massnahmen**
Schweiz	› Unternehmensgründung/-finanzierung › Administrative Entlastung › Exportförderung › Innovationsförderung	› Förderung von Risikokapital › Bürgschaftsgenossenschaften › Einführung der elektronischen Signatur › Vereinfachung von Sozialversicherungsabrechnung und Steuererklärung › Schnittstelle Wissenschaft – Wirtschaft optimieren
EU	› Erziehung und Ausbildung zu unternehmerischer Initiative › Billigere und schnellere Neugründungen › Bessere Rechts- und Verwaltungsvorschriften › Verfügbarkeit von Fertigkeiten › Verbesserung des Online-Zugangs › bessere Nutzung des Binnenmarkts › Steuer- und Finanzwesen › Stärkung des technologischen Potenzials der Kleinunternehmen › erfolgreiche Modelle für den elektronischen Handel und Unterstützung für kleine Unternehmen, › stärkere und effizientere Vertretung der Interessen der KMU auf Ebene der Union und der Mitgliedstaaten	› Finanzielle Unterstützung in Form von Zuschüssen, Darlehen oder Bürgschaften (z.T. über Strukturfonds) › Nicht finanzielle Massnahmen wie z.B. Teilnahme an Programmen und Netzwerken
Deutschland	› Finanzierung von Existenzgründungen und bestehenden Unternehmen und Verbesserung des Zugangs zu Beteiligungskapital › Sicherung des Zugangs zu technologischem Know-how und Förderung von Innovationen in KMU › Gestaltung einer modernen zukunftsoffenen Aus- und Weiterbildung › Begleitung von Auslandsaktivitäten des Mittelstandes › Abbau von bürokratischen Hemmnissen › Stärkung einer Kultur der Selbständigkeit	› Finanzierungsprogramme u.a. für langfristige zinsgünstige Darlehen, zur Aufstockung des Eigenkapitals › Programme zur Förderung von Information, Schulung und Beratung
Österreich	› Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessern und günstiges Umfeld schaffen	› KMU-Innovationsprogramm › Investitionsförderungen › Überbetriebliche Einzelsubventionen

Tabelle 3 Schwerpunkte der KMU-Förderung in der EU und ausgewählten europäischen Ländern.

Eine ausführliche Beschreibung der Schwerpunkte und Instrumente zur Regionalpolitik und zur KMU-Förderung findet sich im Annex.

3.3. FAZIT

Insgesamt lassen sich in der EU-Regionalpolitik und in den nationalen Regionalpolitiken von EU-Ländern folgende Trends erkennen (Expertenkommission „Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik“ 2003):

› Neue Ziele: Im Zentrum stehen neu die Wettbewerbsfähigkeit, die regional ausgeglichene Entwicklung und die Chancengleichheit.

› Neue räumliche Ansätze: Ein flächendeckender Ansatz steht in einigen europäischen Ländern im Vordergrund.

› Breitere Agenda: Neu umfasst die Regionalpolitik die Förderung von Wettbewerbsfähigkeit, Ausbildung und Innovation. Information, Wissen und Lernen werden vielfach ins Zentrum gerückt. Der Disparitätenabbau ist nicht mehr primärer Ansatzpunkt.

Für die Schweiz stellt sich vermehrt die Frage nach der EU-Kompatibilität der Regionalpolitik. Bataïni/Roth (2002) gehen davon aus, dass die einzelbetriebliche Förderung im Rahmen des BWE den in der EU tolerierten Umfang übertrifft und demnach nicht EU-kompatibel ist. Angesichts der beobachtbaren Praxis in der EU in Bezug auf Beihilfen kommen wir allerdings zum Schluss, dass die EU-Kompatibilität vorderhand kein Problem darstellen wird.

In der EU ist zudem die Tendenz erkennbar, dass einzelbetriebliche Förderungen gegenüber überbetrieblichen Förderungen und anderen Massnahmen zur Förderung eines KMU-freundlichen Umfeldes in den Hintergrund rücken (Bachtler/Taylor 1999).

TEIL II ANALYSEN

4. UMSETZUNG

Dieses Kapitel zeigt auf, wie einzelbetriebliche und überbetriebliche Förderungen im Rahmen des BWE umgesetzt werden. Dabei wird jeweils nach Förderinstrumenten bzw. Kantonen differenziert. Die Darstellungen basieren im Wesentlichen auf den Controllingdaten des seco zum BWE. Zu Vergleichszwecken werden Daten, die uns von den kantonalen Wirtschaftsförderungen bereitgestellt wurden, hinzugezogen.

4.1. EINZELBETRIEBLICHE FINANZHILFEN

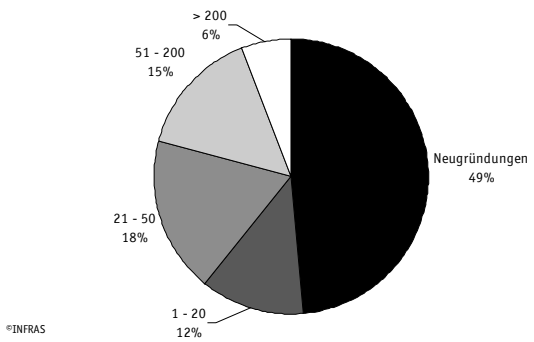
4.1.1. ÜBERSICHT

Geförderte Projekte

Zwischen 1996 und 2003 hat der Bund im Rahmen des Bundesbeschlusses für wirtschaftliche Erneuerungsgebiete 297 Projekte von 286 Unternehmen gefördert. Bei 137 (49%) Projekten handelte es sich um Neugründungen.

Etwa 30% der geförderten Unternehmen sind Kleinunternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitenden, 15% sind mittelgrosse Unternehmen (bis 200 Mitarbeitende) und 6% sind Grossunternehmen. Zu den letzteren zählen auch einzelne grosse, multinationale Unternehmen

HÄUFIGKEIT DER UNTERNEHMENSGRÖSSE



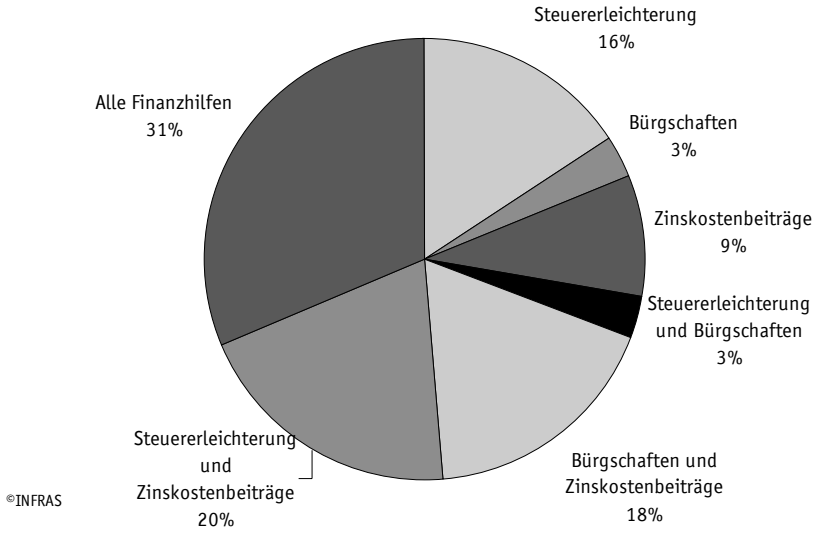
Figur 4 Quelle: BWE-Daten des seco.

Nach Aussagen einzelner Experten werden die Unternehmen häufig über externe BeraterInnen (TreuhänderInnen/SteuerberaterInnen) auf die Möglichkeit einer BWE-Unterstützung aufmerksam gemacht.

Typen der Finanzhilfen

Das BWE unterscheidet drei Typen von Finanzhilfen: Steuerleichterung, Bürgschaften und Zinskostenbeiträge. 78% der Unternehmen profitieren von Zinskostenbeiträgen, 70% von Steuererleichterungen und 55% von Bürgschaften (Figur 5).

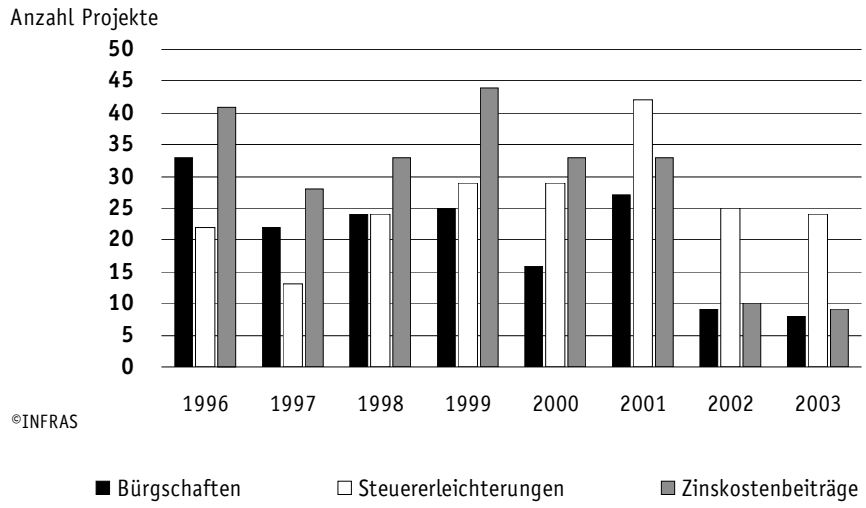
TYPEN DER FINANZHILFE



Figur 5 n=297. Quelle: BWE-Daten des seco. Typen der Finanzhilfe gemessen an der Anzahl Projekte.

Mit der Änderung des Bundesbeschlusses im 2001 wurden Steuererleichterungen von den Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen entkoppelt. Früher war die Steuererleichterung vom Erhalten einer Bürgschaft oder eines Zinskostenbeitrages abhängig. Diese Änderung hat dazu geführt, dass seit 2001 vermehrt Steuererleichterungen und deutlich weniger Bürgschaften und Zinskostenbeiträge gewährt wurden.
Die folgende Tabelle zeigt, dass die Anzahl der Projekte mit Bürgschaften und Zinskostenbeiträge nach der Entkoppelung von den Steuererleichterungen deutlich zurückgegangen sind.

ANZAHL PROJEKTE NACH TYP UND JAHR



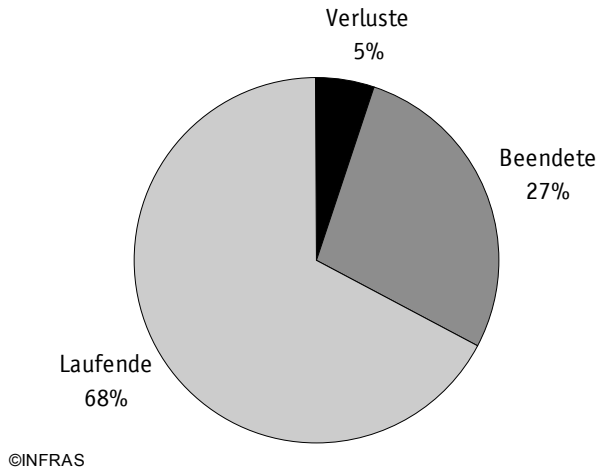
Figur 6 Quelle: BWE-Daten des seco.

Das Volumen der zinsverbilligten Kredite belief sich im Jahr 2003 auf rund 220 Mio. CHF. Bei den Bürgschaften erreichte der kumulierte Betrag im Jahr 2003 rund 203 Mio. CHF. Die Bürgschaftsverluste zulasten des Bundes beliefen sich im gleichen Jahr auf ca. 3.3 Mio. CHF und damit auf weniger als 2% des Bürgschaftsvolumens.

Projekterfolg

Der Projekterfolg kann erstens am Projektstatus und zweitens an der Zahl geschaffener Stellen gemessen werden. Gemäss den seco Controllingdaten sind Ende 2003 zwei Drittel der Projekte noch nicht abgeschlossen. Davon steht über die Hälfte am Beginn des Projektablaufs. Ein Viertel der Projekte ist bereits beendet. Einige Projekte (16% der bereits beendeten Projekte) wurden frühzeitig beendet. Der Projekterfolg frühzeitig beendeten Projekten kann positiv oder negativ ausgefallen sein, positiv, wenn der Kredit vorzeitig amortisiert werden konnte, negativ, wenn z.B. der Kanton die Bürgschaft zurückzog, weil das Projekt die Anforderungen nicht mehr erfüllte. 5% aller Projekte sind mit einem (teilweisen und vollständigen) Bürgschaftsverlust abgeschlossen worden. Unter Berücksichtigung allfälliger negativer Projekte aus der Kategorie „frühzeitig beendet" dürfte die Verlustquote höher liegen. Hinweise auf eine allfällige Verlustquote ergeben sich auch aus der Internetbefragung. Von rund 300 angeschriebenen Unternehmen sind 30 nicht mehr auffindbar. Dies entspräche einer Verlustquote von ca. 10%.

PROJEKTSTATUS



Figur 7 n=297. Quelle: BWE-Daten des seco.

Gesamtkosten

Bei Projekten mit Bürgschaften müssen Bund und Kantone im Verlustfall die Bürgschaften übernehmen. Die gesamten **Bürgschaftsverluste** von 1996 bis 2003 für Bund und Kantone belaufen sich auf 34 Mio. CHF für Bonny- und BWE-Projekte. Davon entfielen je 17 Mio. CHF auf den Bund bzw. die Kantone. Pro Jahr hat der Bund zwischen 0.7 und 4.6 Mio. CHF an Verlustbeiträgen bezahlt. Unter der Annahme, dass 50% der Projekte noch aus dem Bonny-Beschluss stammen, belaufen sich die Bürgschaftsverluste für Bund und Kantone nur für BWE-Projekte auf ca. 17 Mio. CHF.

Die **Zinskostenbeiträge** des Bundes haben seit 1996 den Betrag von 14.6 Mio. CHF erreicht. Pro Jahr zahlt der Bund somit rund 1.8 Mio. CHF an Zinskostenbeiträgen. Die Kantone beteiligen sich ihrerseits mit 15.2 Mio. CHF oder jährlich 1.9 Mio. CHF an den Zinskosten. Ingesamt haben Bund und Kantone in der Zeit von 1996 bis 2003 für Bonny- und BWE-Projekte Zinskostenbeiträge in der Höhe von knapp 30 Mio. CHF geleistet. Gemäss den BWE-Daten des seco haben Bund und Kantone nur für BWE-Projekte 18 Mio. CHF an Zinskostenbeiträgen bezahlt.

Die Gesamtkosten im Rahmen des BWE für Bürgschaftsverluste und Zinskostenbeiträge für Bund und Kantone belaufen sich somit für die Zeit von 1996 bis 2003 auf rund 35 Mio. CHF.

Die Höhe der **Steuererleichterungen** von 1996 bis 2003 muss geschätzt werden, weil dem seco nur Angaben für das Jahr 2002 vorliegen. In diesem Jahr hat der Bund Steuererleichterungen in der Höhe von 74 Mio. CHF gewährt. Über die von den Kantonen gewährten Steuererleichterungen liegen keine Angaben vor. Die Steuererleichterungen der Kantone müssen aber mindestens so hoch sein wie die des Bundes.

Um die effektiven Kosten der Steuererleichterungen abzuschätzen, haben wir einen policy on/policy off-Vergleich vorgenommen. Zu diesem Zweck haben wir die Steuererträge bzw. Steuerausfälle des Bundes und der Kantone mit (policy on) und ohne BWE (policy off) geschätzt:

› „Policy on": Im Jahr 2002 hat der Bund aus den laufenden BWE- und Bonny-Projekten 33 Mio. CHF Steuereinnahmen erzielt.[15] Über die ganze Laufzeit des BWE gesehen, ergäbe dies ca. 150 Mio. CHF Steuereinnahmen (nur aus BWE-Projekten).

› „Policy off": Ceteris paribus hätte der Bund im Jahr 2002 ohne BWE-Steuererleichterung rund 105 Mio. CHF Steuereinnahmen erzielt. Dabei gilt es nun zu berücksichtigen, dass ein Teil der Unternehmen ohne BWE gar nicht in der Schweiz investiert und somit auch keine Steuern bezahlt hätte. Wir nehmen in unserer Hochrechnung an, dass dies bei etwa jedem dritten Unternehmen (35%) der Fall war. Die übrigen 65% der Unternehmen wären folglich auch ohne BWE-Unterstützung in die Schweiz gekommen (dabei ist es bezogen auf die Bundessteuer nicht relevant, ob sich das Unternehmen in einem BWE- oder einem Nicht-BWE-Gebiet angesiedelt hätte). Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen hätte der Bund ohne BWE von 1996 bis 2003 rund 315 Mio. CHF an Steuererträgen erzielen können. Bei dieser Schätzung konnten wir nicht berücksichtigen, dass die Unternehmen ohne BWE-Steuererleichterung z.T. geringere Gewinne ausgewiesen hätten (Gewinnverschiebung) und dadurch die Steuereinnahmen ohne BWE etwas geringer ausgefallen wären als oben dargestellt. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden die Einnahmen aus der Besteuerung der Beschäftigten (Einkommenssteuer natürlicher Personen) in diesen Unternehmen. Dieser Effekt ist primär auf regionaler Ebene und weniger auf nationaler Ebene von Bedeutung. Er kann aber – wie z.B. Forster / Jeanrenaud (1993) zeigen – sehr relevant werden, je nachdem wie hoch der Anteil der wirklich zusätzlich Beschäftigten in einer Region ist

15 Dieser Wert ergibt sich aus den Angaben zu den Nettogewinnen der Unternehmen und dem Steuersatz für die direkte Bundessteuer (8.5%) abzüglich der gewährten Steuererleichterungen.

(d.h. die Person müsste ohne BWE arbeitslos sein oder in einer anderen Region arbeiten).[16]

Den oben dargestellten Annahmen folgend sind dem Bund mit dem BWE Kosten im Sinne entgangener Steuererträge in der Höhe von rund 170 Mio. CHF (149 Mio. CHF abzüglich 315 Mio. CHF) entstanden.

Bei den Kantonen haben wir einen analogen Vergleich durchgeführt. Dabei gingen wir von folgenden zusätzlichen Annahmen aus:

› Die BWE-Kantone haben ihrerseits Steuererleichterungen mindestens in gleichem Umfang gewährt wie der Bund. Es ist zu beachten, dass es Hinweise darauf gibt, dass die Kantone z.T. deutlich höhere Steuererleichterungen gewährt haben als der Bund. Dies lässt sich jedoch nicht quantifizieren.

› Der kantonale Unternehmenssteuersatz beträgt im Durchschnitt 16%.

› Der Anteil der Unternehmen, die sich auch ohne BWE-Steuererleichterung in BWE-Kantonen angesiedelt hätte, beträgt ca. 30%. Der Anteil der Unternehmen, die sich ohne BWE-Steuererleichtung anderswo in der Schweiz niedergelassen hätte ca. 35%. (Die restlichen 35% wären gar nicht in die Schweiz gekommen, vgl. oben.)

Unter Berücksichtigung dieser Annahmen zeigt es sich, dass die BWE-Kantone mit BWE deutlich höhere Steuererträge erzielen als sie es ohne BWE könnten (dies unter der Annahme, dass die Steuererleichterungen, die die BWE-Kantone gewähren, nicht höher sind als jene des Bundes). Auf der anderen Seite würden die Nicht-BWE-Kantone ohne BWE höhere Steuererträge erzielen, weil sich Unternehmen statt in BWE-Kantonen in Nicht-BWE-Kantonen niederlassen würden.[17] Insgesamt gleichen sich die Steuerausfälle der Nicht-BWE-Kantone und die Steuermehreinnahmen der BWE-Kantone per saldo etwa aus.

SCHÄTZUNG DER STEUERAUSFÄLLE 1996-2003

	Bund	BWE-Kantone	Nicht-BWE-Kantone
Steuerertrag mit BWE (policy on)	149 Mio. CHF	Max. 635 Mio. CHF	0 CHF
Steuerertrag ohne BWE (policy off)	315 Mio. CHF	290 Mio. CHF	Max. 340 Mio. CHF
Geschätzter Steuermehrertrag (+) bzw. Steuerminderertrag (-)	- 166 Mio. CHF	Max. + 345 Mio. CHF	Max. - 340 Mio. CHF

Tabelle 4

16 Forster / Jeanrenaud (1993) ermitteln für einen neu geschaffen Arbeitsplatz im Kanton Neuenburg Steuereinnahmen von insgesamt rund CHF 13'000, davon CHF 10'000 über die Staatssteuer und CHF 3'000 über die Bundessteuer.

17 Nicht berücksichtigt wird dabei, dass die Nicht-BWE-Kantone ebenfalls Steuererleichterungen auf kantonalen Steuern gewähren können.

Über alles gesehen entstanden Bund und Kantonen beim Szenario „Mit BWE“ von 1996 bis 2003 geschätzte **Gesamtkosten** in der Höhe von ca. 200 Mio. CHF. Diese setzen sich zusammen aus Steuermindererträgen des Bundes in der Höhe von ca. 166 Mio. CHF, dem Saldo der Kantone von ca. 5 Mio. CHF sowie den Bürgschaftsverluste von Bund und Kantonen in der Höhe von 17 Mio. CHF und den Zinskostenbeiträgen von Bund und Kantonen in der Höhe von 18 Mio. CHF.

GESAMTKOSTEN BWE 1996-2003 (in Mio. CHF)				
	Bund	**BWE-Kantone**	**Nicht-BWE-Kantone**	**Total**
Entgangene Steuererträge aufgrund von Steuererleichterungen (+)	166			166
Entgangene Steuererträge aufgrund von Steuererleichterungen (+) bzw. Steuermehreinnahmen dank Neuansiedlungen aufgrund von Steuererleichterungen (-)		-343	340	-4
Bürgschaftsverluste	9	9		17
Zinskostenbeiträge	9	9		18
Kosten Kantone		-326	340	
Kosten Bund und Kantone	**183**	**14**		**197**

Figur 8 Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Angaben des seco.

Die Schätzung ist im Wesentlichen vom Anteil der Unternehmen abhängig, die sich auch ohne Steuererleichterung in der Schweiz angesiedelt hätten. Unter der Annahme, dass sich statt zwei Drittel nur rund die Hälfte der Unternehmen auch ohne Steuererleichterung in der Schweiz niedergelassen hätte, ergibt sich ein deutlich positiveres Bild: Die Steuerausfälle des Bundes sinken auf 90 Mio CHF. und die Steuermehreinnahmen der BWE-Kantone übersteigen die Steuerausfälle des Bundes und der Nicht-BWE-Kantone um ca. 60 Mio. Sowohl die Ergebnisse unserer eigenen empirischen Erhebung bei den Unternehmen als auch der wissenschaftliche Erkenntnisstand legen uns nahe, dass der Anteil der Unternehmen, die auch ohne BWE in der Schweiz investiert hätten, doch ziemlich hoch ist und eher bei 65% liegen dürfte. 35% der von uns befragten Unternehmen geben nämlich an, sie hätten ohne BWE einen anderen Standort gewählt. Der Anteil der Unternehmen, die dabei einen Standort *ausserhalb der Schweiz* gewählt hätten, liegt in der Folge noch tiefer. In der Wissenschaft wird betont, dass die Standortwahl eine Totalentscheidung ist, bei der eine Reihe

nicht-fiskalischer Faktoren wichtiger sind als die Steuerbelastung. Dazu zählen die Nähe zu Absatzmärkten, die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, die Stärke der Gewerkschaften und das Lohnniveau (Feld/Frey 2000, Jäger 2004). Zudem ist der Einfluss der Steuerbelastung bei intraregionalen Investitionen wichtiger als bei Investitionsentscheidungen zwischen ferneren Standorten (Aiginger 2002). D.h. der BWE wirkt sich eher dahin aus, dass ein Unternehmen Investitionen aus einem Nichterneuerungsgebiet in ein Erneuerungsgebiet verlagert als aus dem Ausland in die Schweiz. Die Wahl des Standorts Schweiz als solcher dürfte durch den BWE doch eher wenig beeinflusst sein.

Die Gesamtkosten des BWE werden durch die Steuerausfälle dominiert. Die Kosten durch die Zinskostenbeiträge und Bürgschaftsverluste sind vergleichsweise bescheiden (ca. je 10%). Demgegenüber wenden die EU und die Mitgliedländer für die einzelbetriebliche Investitionsförderung im Rahmen der Strukturfondsprogramme ungleich höhere Mittel ein. Die Mittel, die die Schweiz aufwendet, entspricht etwa den Mitteln, die in Österreich allein für Kärnten für Investitionsbeihilfen aufgewendet werden. Während die Beihilfen in der Schweiz auf max. 7% der Gesamtinvestition beschränkt sind, können sie in den Strukturfondsprogrammen über 20% betragen.

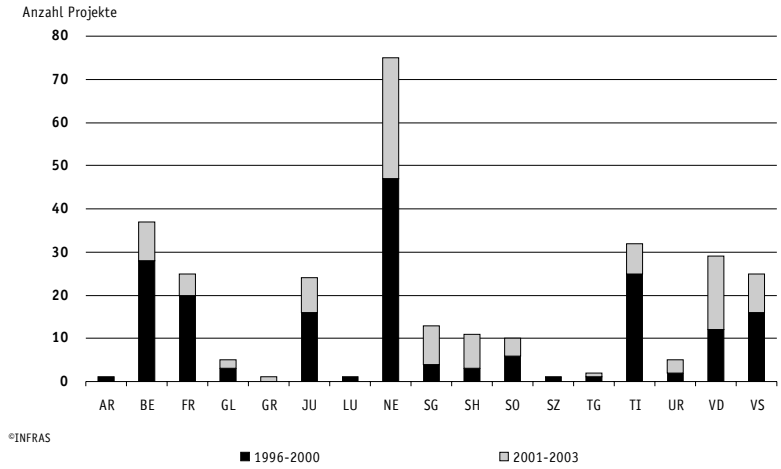
4.1.2. AUSWERTUNG NACH KANTONEN

Geförderte Projekte

Die meisten zwischen 1996 und 2003 geförderten Projekte sind im Espace Mittelland (insbesondere in den Kantonen NE, BE, FR, JU und VD) und zusätzlich im Wallis und Tessin angesiedelt. Am meisten Projekte wurden in Neuenburg unterstützt (25%). Allein diese sieben Kantone generieren 250 Projekte, was 80% aller Projekte entspricht.

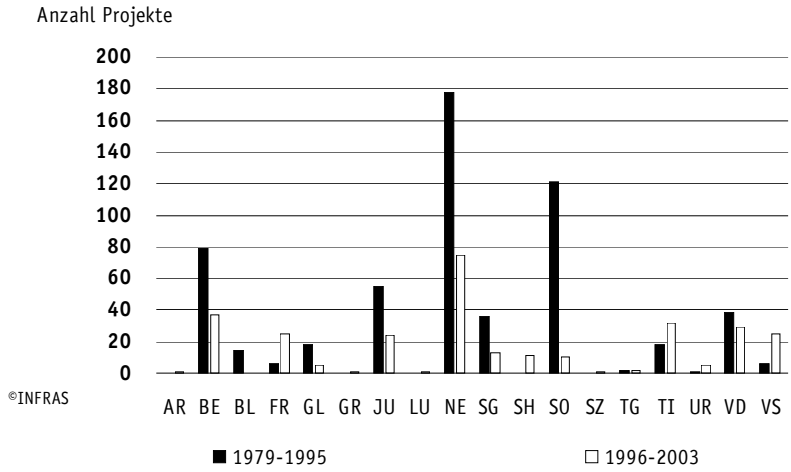
Die Anzahl neuer Projekte variiert zwischen 30 und 51 Projekte pro Jahr. Im Tessin und Wallis sind über 50% der Projekte vor 1999 entstanden. Im Waadtland hingegen wurden über 50% der Projekte nach 2001 unterstützt.

ANZAHL PROJEKTE PRO KANTON 1996–2003



Figur 9 n=297. Quelle: BWE-Daten des seco.

ANZAHL PROJEKTE PRO KANTON 1979–2003



Figur 10 n=871. Quelle: BWE-Daten des seco.

PROJEKTE PRO KANTON UND JAHR

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
AR		1							1
BE	9	1	3	8	7	4	3	2	37
FR	5	2	3	6	4	4		1	25
GL		1		1	1			2	5
GR								1	1
JU		3	3	5	5	5	1	2	24
LU				1					1
NE	7	6	11	14	9	14	7	7	75
SG	2	1			1	1	1	7	13
SH				1	2	5	2	1	11
SO	1	2		1	2	2	2		10
SZ		1							1
TG	1							1	2
TI	8	9	1	5	2	4		3	32
UR	1	1				2	1		5
VD	4	1	3	3	1	6	8	3	29
VS	5	1	9		1	4	4	1	25
Total	43	30	33	45	35	51	29	31	297

Figur 11 Quelle: BWE-Daten des seco.

PROJEKTE NACH BRANCHEN UND KANTONEN

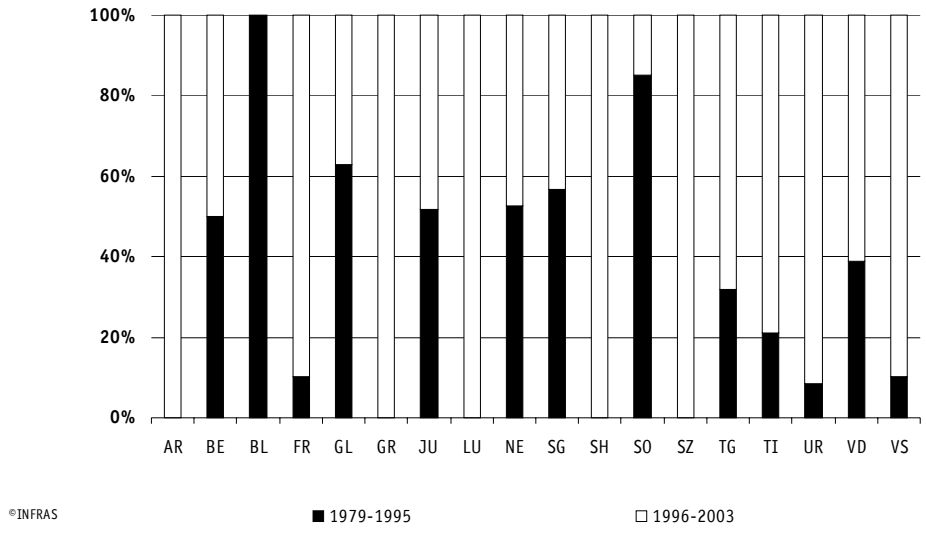
	Chemie	Elektronik, Elektrotechn.	Feinmechanik, Optik	Holz, Möbel	Kunststoff	Maschinen-, Apparatebau	Metalle	Nahrungsmittel, Tabak	Papier, graph. Gewerbe	Textil, Bekleidung	Uhren	Andere	Total
AR					1								1
BE		6	7		1	5	3				3	12	37
FR	2	8			1	3	1	1			3	6	25
GL					1			1		2		1	5
GR						1							1
JU		4	5		2	4	4				3	2	24
LU						1							1
NE	2	27	9			5	4	1	2		6	19	75
SG		6	1	1	1	1	1					2	13
SH	1	1	1		1			1			1	5	11
SO		3	1			2	2		1	1			10
SZ		1											1
TG					1							1	2
TI	1	5	1		3	7	2	3	2			8	32
UR	1	1				1						2	5
VD	1	5	6		1	1	3	2			2	8	29
VS	3	1	3			2	3		1		1	11	25
Total	11	68	34	1	13	33	23	9	6	3	19	77	297

Figur 12 Quelle: BWE-Daten des seco.

Die folgende Grafik zeigt, dass Kantone wie z.B. Glarus, St. Gallen und insbesondere Solothurn während der Laufzeit des Bonny-Beschlusses pro Jahr deutlich mehr Projekte unterstützt haben als im Rahmen des BWE. Andere Kantone hingegen wie Freiburg, Thurgau,

Tessin, Waadt und Wallis haben im Rahmen des BWE deutlich mehr Projekte unterstützt als während der Bonny-Zeit.

ANTEIL PRO KANTON DER BWE- BZW. BONNY-PROJEKTE AN ALLEN PROJEKTEN ZWISCHEN 1979 UND 2003

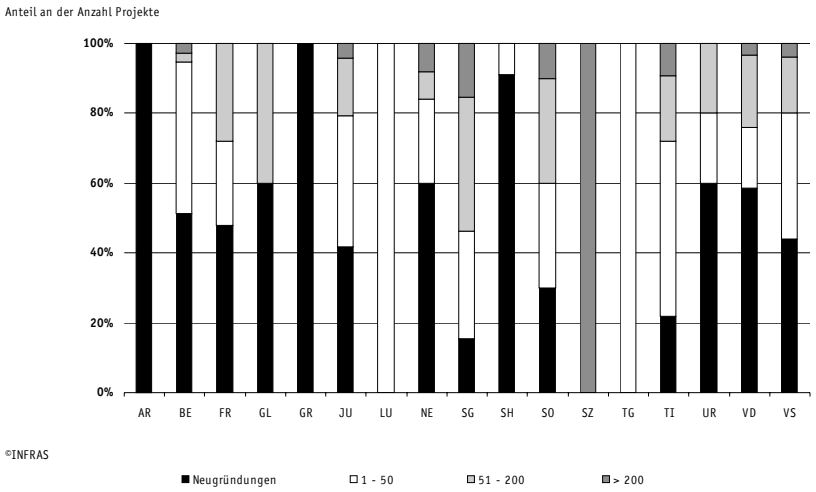


Figur 13 Quelle: BWE-Daten des seco. Anteil nach Laufzeit des Bonny- bzw. des BWE-Programms gewichtet.

Unternehmensgrösse

Die Hälfte der Finanzhilfen des BWE fördern Neugründungen von Firmen. Kleinunternehmen setzen 30% der Projekte um, die restlichen 70% werden von den mittleren und grossen Unternehmen umgesetzt.

ANTEIL DER UNTERNEHMENSGRÖSSE NACH KANTONEN

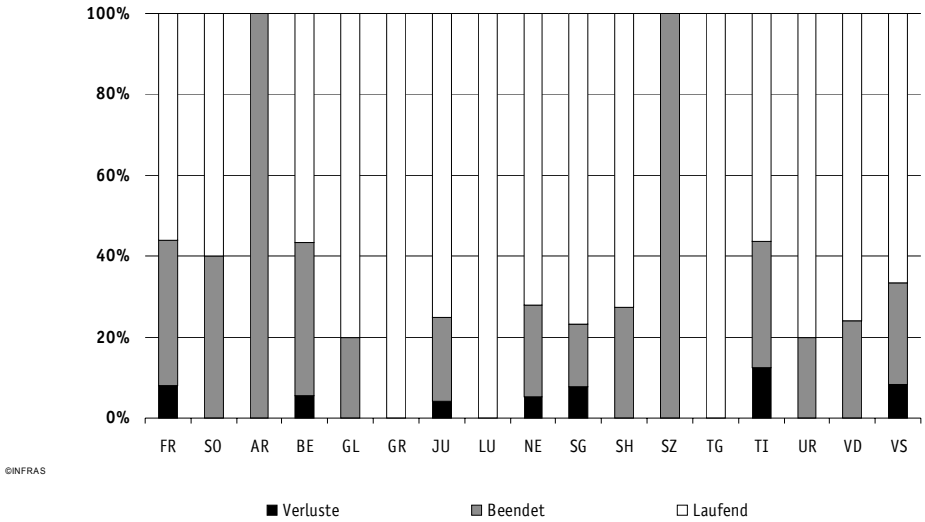


Figur 14 Quelle: BWE-Daten des seco.

Projekterfolg

Die folgende Grafik zeigt den Status der Projekte in den verschiedenen Kantonen.

VERGLEICH DES PROJEKTSTATUS IN VERSCHIEDENEN KANTONEN

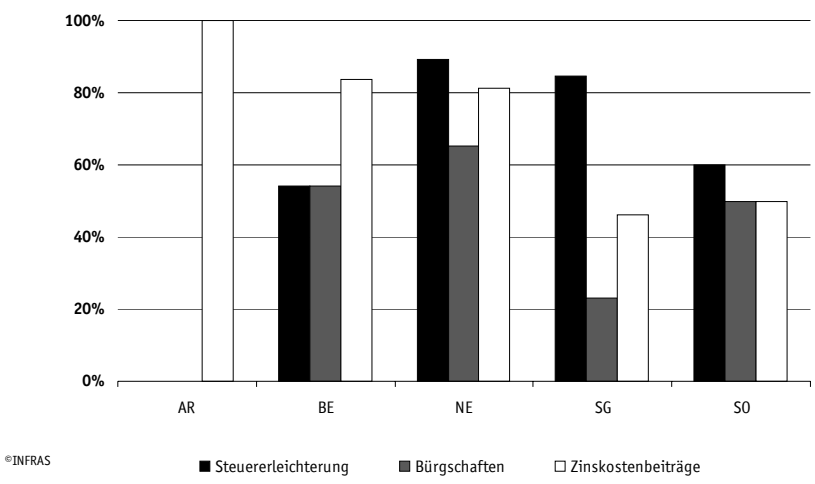


Figur 15 Quelle: BWE-Daten des seco. Als Verluste werden diejenigen Projekte bezeichnet, die mit einem Bürgschaftsverlust abgeschlossen haben.

Typen der Finanzhilfen

Es gibt drei verschiedene Typen von BWE-Unterstützung: Bürgschaften, Zinskostenbeiträge und Steuererleichterungen. Ein Vergleich unter den ausgewählten Kantonen zeigt, dass der Kanton Bern am häufigsten Projekte mit Zinskostenbeiträgen bewilligt hat. In den Kantonen Neuchâtel und St. Gallen hingegen beinhalteten die Projekte mehrheitlich eine Steuererleichterung. Bürgschaften und Zinskostenbeiträge spielen vor allem im Kanton St. Gallen eine untergeordnete Rolle.

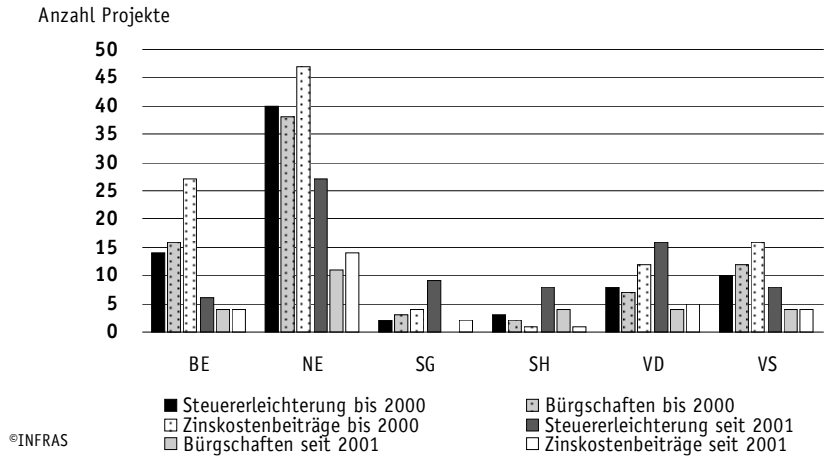
ANTEIL DER VERSCHIEDENEN FINANZHILFEN AN DEN PROJEKTEN NACH KANTONEN



Figur 16 Quelle: BWE-Daten des seco.

Auf Mitte 2001 wurde der BWE dahingehend geändert, dass Steuererleichterungen auch ohne Bürgschaft oder Zinskostenbeitrag gewährt werden konnten. Wie die folgende Grafik zeigt, ist ab diesem Zeitpunkt in gewissen Kantonen die Zahl der Projekte mit Zinskostenbeiträgen oder Bürgschaften deutlich zurückgegangen.

TYPEN DER FINANZHILFEN VOR UND NACH ENTKOPPELUNG 2001

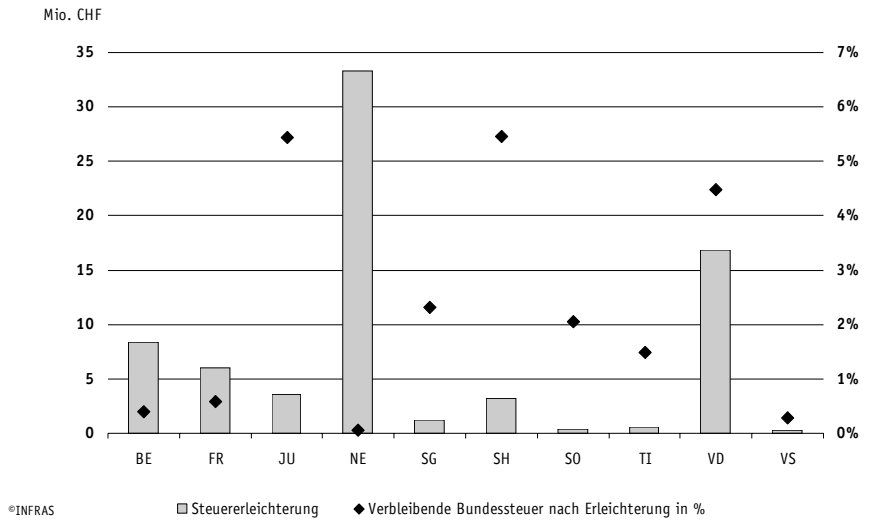


Figur 17 Quelle: BWE-Daten des seco.

Steuererleichterungen

Die direkte Bundessteuer für juristische Personen (Gewinnsteuer) beträgt für Kapitalgesellschaften 8.5%. Weitaus am meisten Steuererleichterungen für die Bundessteuer sind mit 33 bzw. 17 Mio. CHF in den Kantonen Neuenburg und Waadt zu verzeichnen. In den meisten Kantonen wird die Bundessteuer im Schnitt für die betroffenen Projekte auf weniger als 1% gesenkt. Insgesamt hat der Bund gemäss Angaben des seco im Jahr 2002 auf Steuereinnahmen in der Höhe von 74 Mio. CHF verzichtet.

STEUERERLEICHTERUNGEN NACH KANTONEN 2002 (NUR ANTEIL DES BUNDES)

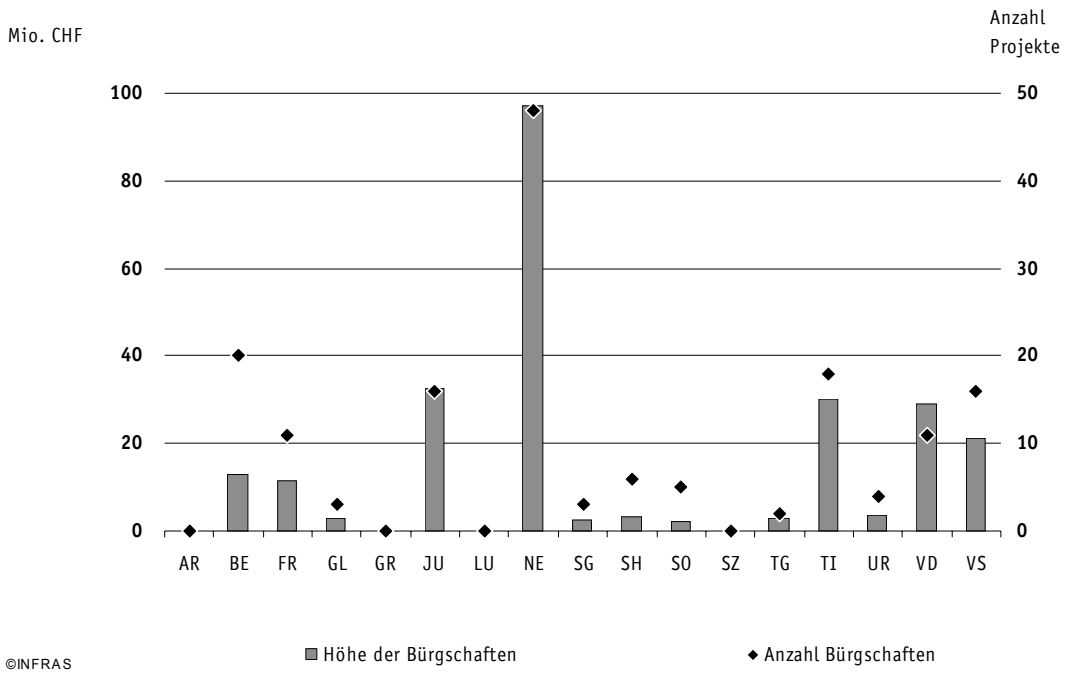


Figur 18 Quelle: BWE-Daten des seco.

Bürgschaften

Über die gesamte Laufzeit des BWE gesehen hat der Bund Bürgschaften in der Höhe von 251 Mio. CHF übernommen. Davon gingen 39% an Projekte in Neuenburg und je rund 11 bis 13% an Projekte im Jura, Tessin und in der Waadt. Mit 48 Bürgschaften ist die Anzahl in Neuenburg am höchsten. Mit 2.6 Mio. CHF ist die durchschnittliche Bürgschaft pro Projekt im Waadtland am höchsten und mit im Kanton Solothurn 0.4 Mio. CHF am tiefsten.

VERGLEICH DER BÜRGSCHAFTSHÖHEN IN VERSCHIEDENEN KANTONEN

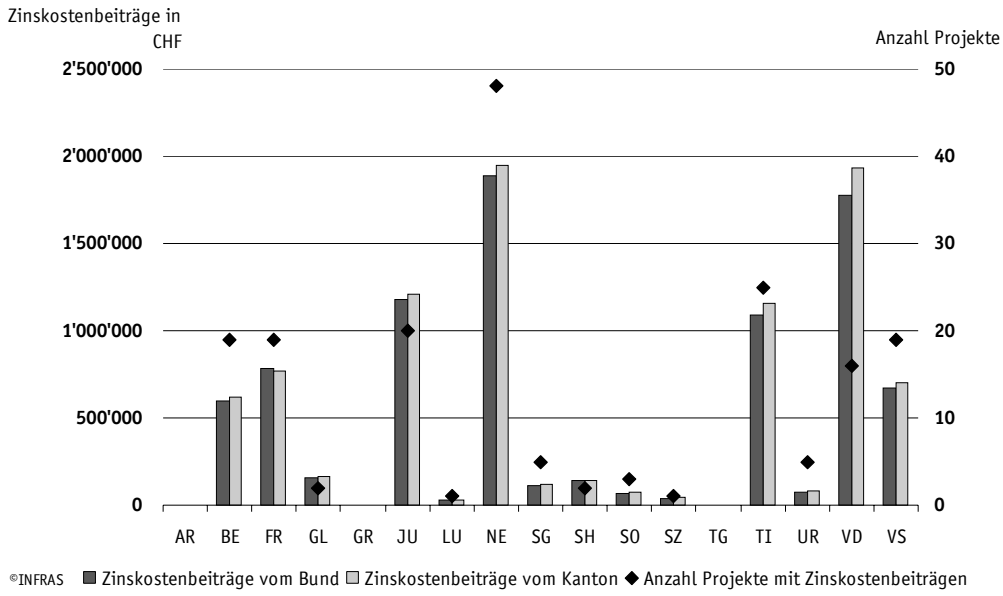


Figur 19 Quelle: BWE-Daten des seco.

Zinskostenbeiträge

Der Kanton Neuenburg hat seit Inkrafttreten des BWE weitaus die meisten Zinskostenbeiträge für Projekte gesprochen (für 48 Projekte). Die anderen Kantone haben zwischen 16 und 25 Projekte mit Zinskostenbeiträgen unterstützt. Die Kantone Neuenburg und Waadt haben von 1996 bis 2003 je fast 2 Mio. CHF Zinskostenbeiträge gewährt. Der Bundesbeitrag unterscheidet sich in keinem Kanton wesentlich vom Beitrag des Kantons.

VERGLEICH DER ZINSKOSTENBEITRÄGE IN VERSCHIEDENEN KANTONEN



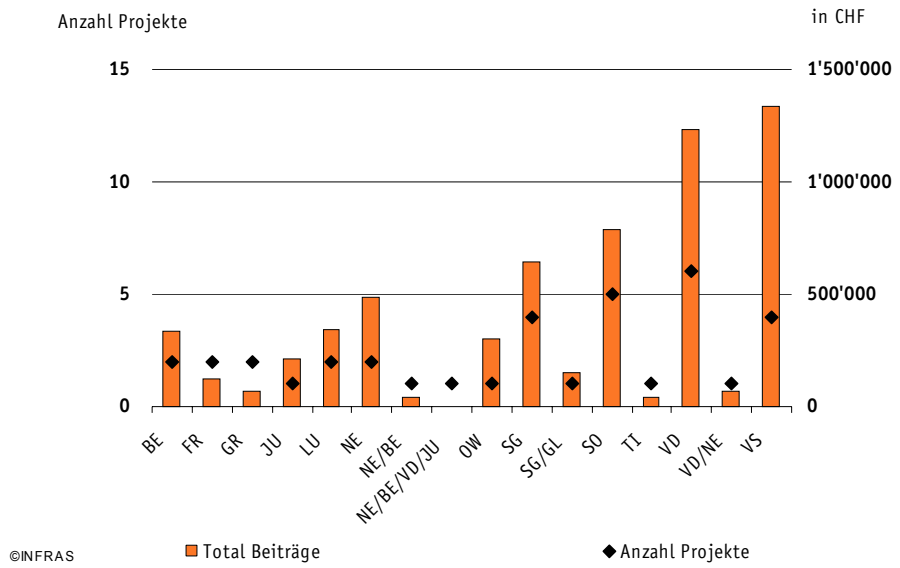
Figur 20 Quelle: BWE-Daten des seco.

4.2. ÜBERBETRIEBLICHE FÖRDERUNG

Seit der Aufnahme von überbetrieblichen Finanzhilfen in den BWE im Jahr 2001 sind 36 Projekte finanziell unterstützt worden bzw. sollen unterstützt werden. Insgesamt sind in den Jahren 2001 bis 2003 6.2 Mio. CHF verfügt worden. Durchschnittlich erhielt jedes der 32 unterstützten Projekte rund 180'000 CHF.

Regional lassen sich relativ grosse Unterschiede erkennen. So sind beispielsweise die Kantone Waadt und Wallis mit überdurchschnittlichen Förderbeiträgen und mehreren Projekten vertreten, wie aus Figur 21 ersichtlich ist.

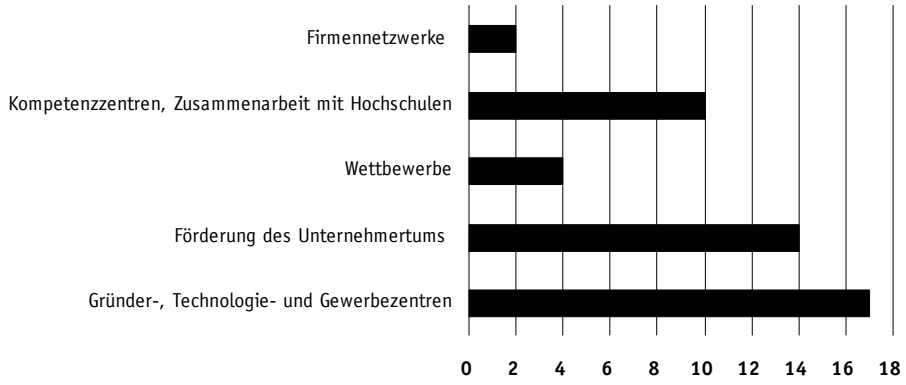
ANZAHL PROJEKTE MIT ÜBERBETRIEBLICHER FINANZHILFE PRO KANTON



Figur 21 Quelle: seco. Die Beiträge umfassen alle bereits gesprochenen Beiträge für die Jahre 2001 bis 2003, inkl. der Beiträge, die von den Projekten erst für die Folgejahre vorgesehen sind.

Die Art der geförderten Projekte werden in die Kategorien Technologie- und Gründerzentren, Massnahmen zur Förderung des Unternehmertums, Wettbewerbe, Kompetenzzentren/Zusammenarbeit und Firmennetzwerke gegliedert (siehe Figur 22).

ART DER GEFÖRDERTEN ÜBERBETRIEBLICHEN PROJEKTE (12.2001-03.2004)



Figur 22 Quelle: seco. Erläuterungen: Gründer-, Technologiezentren bieten Infrastruktur und/oder Beratungsdienstleistungen an einem Standort an. Massnahmen zur Förderung des Unternehmertums umfassen Dienstleistungen, Unterstützungsmassnahmen und Anlässe für Jung- und Neuunternehmen. Kompetenzzentren bieten fachspezifische Dienstleistungen und fördern oftmals den Austausch zwischen den Jungunternehmen und Hochschulen. Mehrfachnennungen sind möglich.

Von grosser Bedeutung sind insbesondere Beratungs- und Unterstützungsdienstleistungen bei Neugründungen innerhalb und ausserhalb von Technologie- und Gründerzentren. Fachspezifische Dienstleistungen, die von Kompetenzzentren erbracht werden, sind ebenfalls stark vertreten.

5. WIRKUNGEN AUF UNTERNEHMEN UND ÜBERBETRIEBLICHE INSTITUTIONEN

In diesem Kapitel werden die Wirkungen des BWE auf die Zielgruppen des Beschlusses, d.h. Unternehmen und überbetriebliche Institutionen, abgeschätzt. Die beabsichtigten Wirkungen sind die ausgelösten Investitionen, Neuansiedlungen, Innovation, Diversifikation sowie die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Wirkungen werden anhand der im Kapitel 1.2.2 aufgelisteten Fragestellungen beschrieben.

Die Abschätzung basiert auf drei Quellen, nämlich der Analyse der Zahlen des seco, der Internetumfrage bei den durch den BWE geförderten Unternehmen sowie den Beurteilungen der befragten Wirtschaftsförderungsstellen, Handelskammern, Regionssekretäre, Verbänden, Banken und überbetrieblichen Projektträgern. Bei der Interpretation der Daten des seco sowie denjenigen der Internetbefragung ist folgendes zu berücksichtigen:

› Die Daten des seco geben den Stand bei Start der Projekte wieder. Dies bedeutet, dass es sich jeweils um das geplante ausgelöste Investitionsvolumen bzw. die geplanten Arbeitsplätze handelt. Die tatsächlichen Investitionen und die tatsächlich geschaffenen bzw. erhaltenen Arbeitsplätze werden aufgrund zusätzlicher Informationen abgeschätzt.

› Den Internetfragebogen haben nur Unternehmen ausgefüllt, die heute noch bestehen. Antworten der gemäss unseren Schätzungen rund 10% nicht mehr existierenden Unternehmen liegen nicht vor. Bei der Interpretation sämtlicher Aussagen muss deshalb berücksichtigt werden, dass tendenziell weniger erfolgreiche Unternehmen untervertreten bzw. nicht vertreten sind. Weiter ist zu beachten, dass vielfach strategische Antworten zu erwarten sind. Beispielsweise ist anzunehmen, dass geförderte Unternehmen die Bedeutung des BWE in der Umfrage stärker gewichten als dessen tatsächliche Bedeutung.

5.1. WIRKUNGEN AUF UNTERNEHMEN

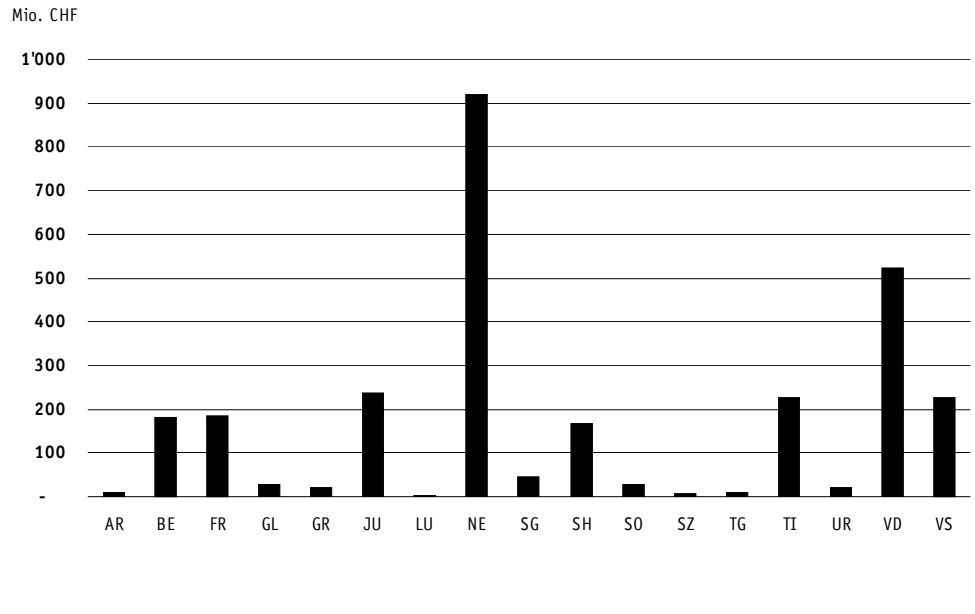
5.1.1. INVESTITIONEN

Die Investitionen der vom BWE seit 1996 unterstützten Projekte belaufen sich gemäss Controllingdaten des seco auf 2.8 Mia. CHF bzw. ca. 355 Mio. CHF pro Jahr. Die vom Kanton Neuenburg unterstützten Projekte haben zusammen die weitaus höchsten Investitionen ausgelöst, nämlich 920 Mio. CHF. Hinter Neuenburg folgen Waadt (524 Mio. CHF) sowie Jura, Tessin und Wallis mit je fast 230 Mio. CHF.

Bei einem Investitionsvolumen von ca. 40 Mia. CHF pro Jahr im Industriebereich in der Schweiz werden ca. 11 Mia. CHF in Erneuerungsgebieten getätigt. Der Anteil der Investitio-

nen, die mit Hilfe des BWE ausgelöst wurden, beträgt ca. 360 Mio. CHF pro Jahr bzw. knapp 4% des in den Erneuerungsgebieten getätigten Investitionsvolumens im Industriebereich. Zu bedenken ist auch, dass das Investitionsvolumen ohne BWE nicht im gleichen Umfang kleiner wäre. Einerseits bestehen Mitnahmeeffekte (vgl. Abschnitt 5.1.5) und andererseits hätten die Banken andere Unternehmen finanzieren können. Dieser Aspekt wird in der vorliegenden Studie nicht weiter berücksichtigt.

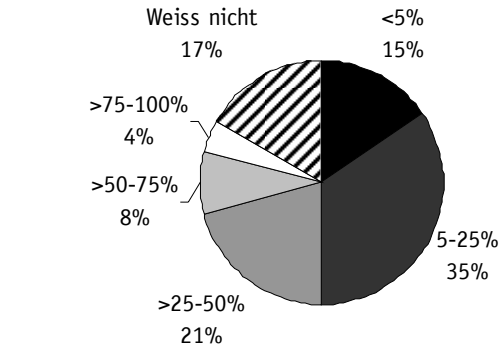
AUSGELÖSTE INVESTITIONEN PRO KANTON



Figur 23 Quelle: BWE-Daten des seco.

Gemäss Internetumfrage beträgt der Anteil der vom BWE unterstützten Investitionen am Gesamtinvestitionsvolumen für die Hälfte der Unternehmen höchstens ein Viertel. Für rund ein Fünftel der Unternehmen machen die BWE unterstützten Investitionen zwischen 25% und 50% aus.

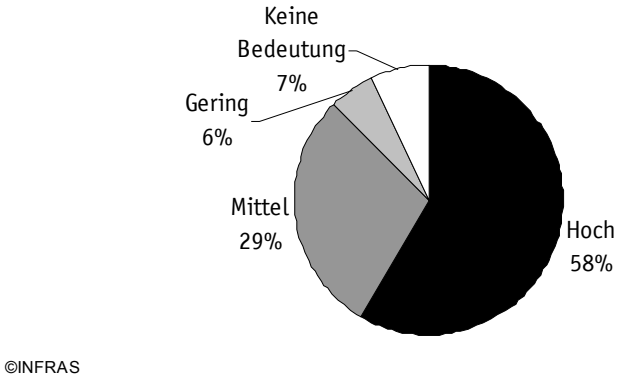
WIE HOCH SCHÄTZEN SIE DEN ANTEIL DER INVESTITIONEN, FÜR DIE SIE BWE-UNTERSTÜTZUNG ERHALTEN HABEN, AM GESAMTEN INVESTITIONSVOLUMEN (SACHGÜTER-INVESTITIONEN) AN IHREM STANDORT?



Figur 24 n=72. Quelle: Schriftliche Befragung INFRAS.

Auf die Frage nach der Bedeutung der BWE-Unterstützung auf das Investitionsverhalten antworteten knapp 60% der Unternehmen mit hoch. Knapp 30% der Unternehmen stufen die Bedeutung als mittel ein.

WIE BEURTEILEN SIE DIE BEDEUTUNG DER UNTERSTÜTZUNG DURCH DEN BWE FÜR DAS INVESTITIONSVERHALTEN IHRES UNTERNEHMENS?

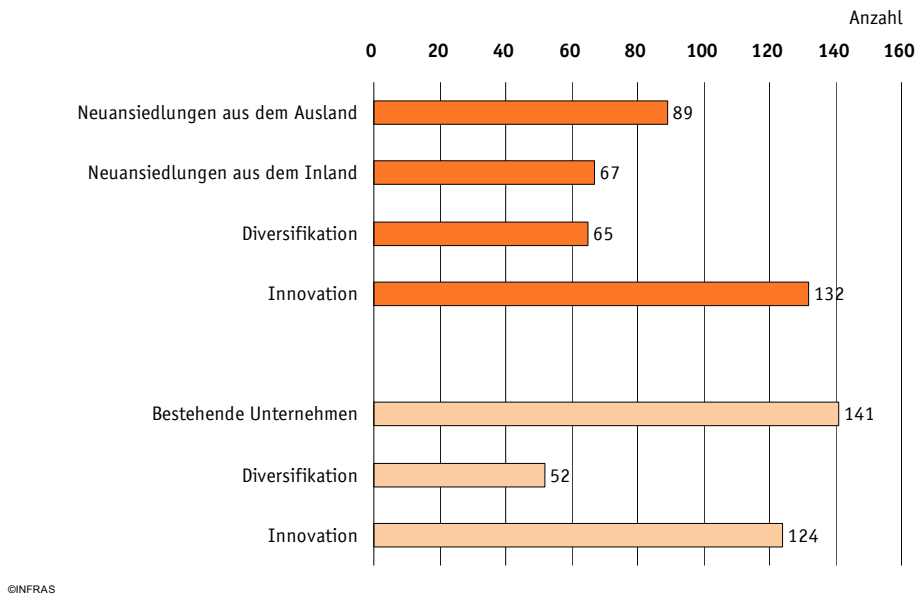


Figur 25 n=72. Quelle: Schriftliche Befragung INFRAS.

5.1.2. NEUANSIEDLUNGEN, INNOVATION UND DIVERSIFIKATION

Die vom BWE unterstützten Investitionen können je nach Zweck in verschiedene Kategorien eingeteilt werden. Von den neu angesiedelten Unternehmen haben gemäss Angaben des seco 132 einen Innovationscharakter. 65 Neuansiedlungen wurden als Diversifikation bezeichnet.

CHARAKTER DER GEFÖRDERTEN PROJEKTE

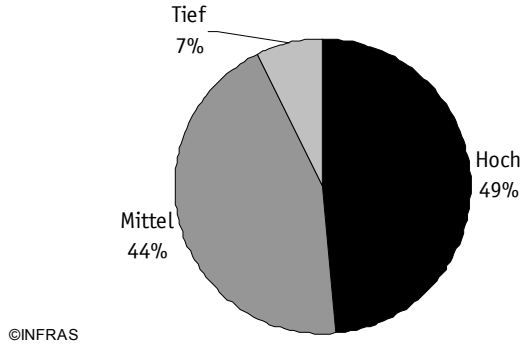


Figur 26 Quelle: seco. Die Gesamtzahl der Projekte setzt sich aus den Neuansiedlungen aus dem Ausland, den Neuansiedlungen aus dem Inland und den bestehenden Unternehmen zusammen (Total 297). Bei den Kategorien Diversifikation und Innovation sind Mehrfachnennungen möglich.

Aus der Figur lässt sich ableiten, dass rund 47% der Projekte in bestehenden Unternehmen durchgeführt wurden, knapp 30% der Projekte unter die Kategorie Neuansiedlung aus dem Ausland und 23% unter die Kategorie Neuansiedlungen aus dem Inland fallen. Bezüglich der Ausrichtung von Innovation und Diversifikation lassen sich zwischen bestehenden Unternehmen und Neuansiedlungen keine Unterschiede erkennen. Investitionen zur Innovationsförderung stehen in beiden Kategorien eindeutig im Vordergrund.

Die Wahrnehmung der befragten Unternehmen entspricht den Angaben des seco. Die Unternehmen selbst bezeichnen die BWE-Projekte mehrheitlich als innovativ (Figur 27).

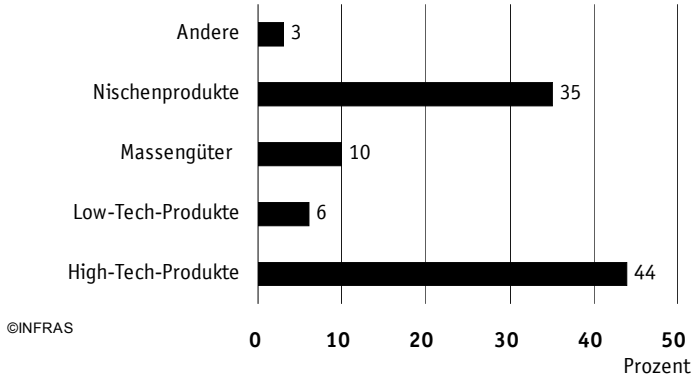
WIE BEURTEILEN SIE DEN INNOVATIONSGEHALT DER PRODUKTE, DIE VOM UNTERNEHMENSBEREICH PRODUZIERT WERDEN, IN WELCHEM DIE VOM BWE UNTERSTÜTZTE INVESTITION GETÄTIGT WURDE?



Figur 27 n=70. Quelle: Schriftliche Befragung INFRAS.

Bei den Produkten, die von einem Unternehmensbereich produziert werden, in welchem die vom BWE unterstützte Investition getätigt wurde, handelt es sich in 44% der Fälle um High-Tech-Produkte. 35% der Produkte werden von den Unternehmen als Nischenprodukte bezeichnet.

WELCHER ART SIND DIE PRODUKTE, DIE VOM UNTERNEHMENSBEREICH PRODUZIERT WERDEN, IN WELCHEM DIE VOM BWE UNTERSTÜTZTE INVESTITION GETÄTIGT WURDE?

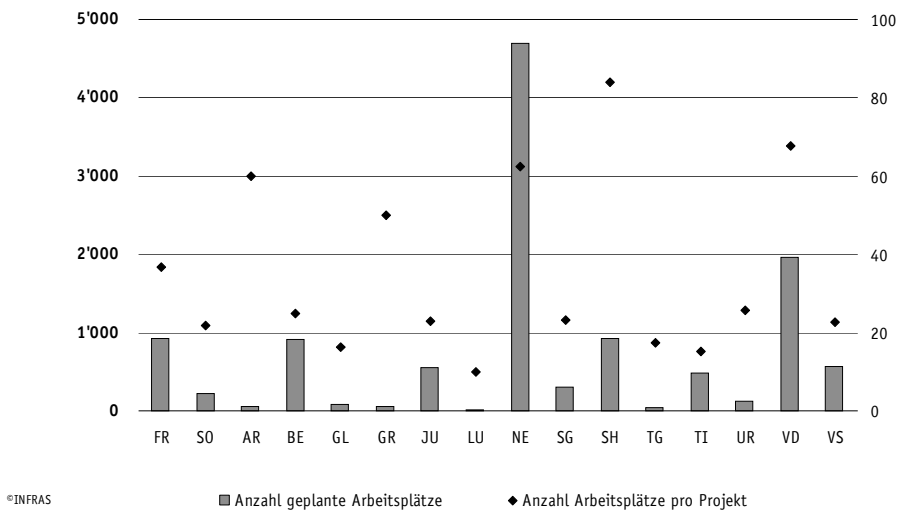


Figur 28 n=69, Mehrfachnennungen möglich. Quelle: Schriftliche Befragung INFRAS.

5.1.3. ARBEITSPLÄTZE

Voraussetzung für die BWE-Unterstützung eines Investitionsvorhabens sind unter anderem positive Auswirkungen auf den regionalen Arbeitsmarkt. Es ist demnach entscheidend, wie viele Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten werden können. Gemäss Controllingangaben des seco war es geplant, mit den 297 Projekten insgesamt 11'900 Arbeitsplätze zu schaffen bzw. zu erhalten. Das sind im Durchschnitt 40 geplante Arbeitsplätze pro unterstütztes Unternehmen.[18] Am meisten Arbeitsplätze waren für den Kanton Neuenburg geplant (4'500 neue bzw. erhaltene Arbeitsplätze).

ANZAHL ARBEITSPLÄTZE INSGESAMT UND PRO PROJEKT



Figur 29 Quelle: BWE-Daten des seco.

Wir gehen davon aus, dass die Zahl der geplanten Arbeitsplätze von den effektiv geschaffenen bzw. erhaltenen Arbeitsplätzen abweicht. Hinweise darauf erhalten wir aus der Internetbefragung, indem wir die aktuellen Angaben der Unternehmen gemäss Erhebung mit den ursprünglich beim Projektantrag gemachten Angaben vergleichen. Anstelle der ursprünglich geplanten 2'300 neuen oder erhaltenen Arbeitsplätze wurden tatsächlich rund 1'500 Arbeitsplätze neu geschaffen oder gesichert (ohne Berücksichtigung allfälliger Mitnahmeeffekte). Dies hiesse, dass die Zahl der effektiven Arbeitsplätze ca. ein Drittel geringer ist als

18 Der Median liegt bei 20.

geplant. Die ausländischen Unternehmen haben dabei ca. ein Drittel der geplanten Arbeitsplätze realisiert, während die Schweizer Unternehmen rund drei Viertel der geplanten Stellen geschaffen haben.

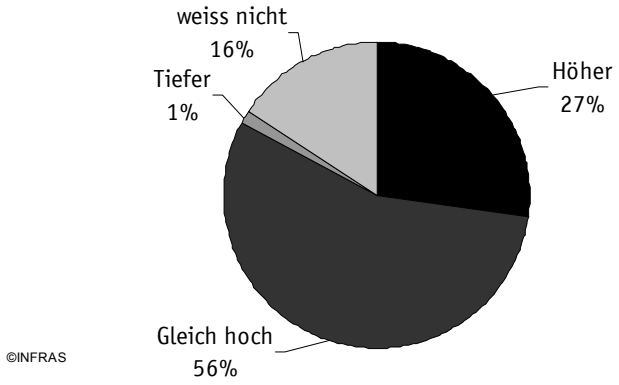
Gemäss den Erhebungen der Wirtschaftsförderung des Kantons Neuenburg wurden 86 Projekte im Rahmen des BWE unterstützt und insgesamt 2'169 Arbeitsplätze geschaffen bzw. erhalten. Gemäss den Controllingdaten des seco hat der Kanton Neuenburg 75 Projekte unterstützt, mit denen 4'700 Arbeitsplätze hätten geschaffen bzw. erhalten werden sollen. Effektiv wurden damit ca. 46% der geplanten Arbeitsplätze geschaffen bzw. erhalten.

Die Evaluation des Bonny-Beschlusses von 1992 kam hingegen zum Ergebnis, dass geplante und realisierte Arbeitsplätze in etwa ausgeglichen sind (C.E.A.T. 1992:12). Im Rahmen von in- und ausländischen Neuansiedlungen wurden zwar eher weniger Arbeitsplätze als geplant realisiert. Die bestehenden Unternehmen hätten jedoch eher mehr Arbeitsplätze geschaffen als geplant. Die Beschäftigungseffekte sind im Weiteren aufgrund von Mitnahme- und Verlagerungseffekten zu relativieren. Auf diese wird in Abschnitt 5.1.5 näher eingegangen.

Eine Aussage zur Wirksamkeit der einzelnen Instrumente ist schwierig, da die meisten Projekte Unterstützung von mehr als einem Instrument erhielten. Werden nur diejenigen Projekte berücksichtigt, die nur mit einem Instrument unterstützt wurden, dann zeigt sich folgendes Bild: Mit Steuererleichterungen sollen pro Projekt 54 Arbeitsplätze geschaffen bzw. erhalten werden können. Mit Bürgschaften sind es 31 und mit Zinskostenbeiträgen 20 geplante Arbeitsplätze.

Was das Qualifikationsniveau der geschaffenen Arbeitsplätze betrifft, gehen die befragten Unternehmen von eher positiven Wirkungen aus. Gemäss diesen Ergebnissen haben die neu geschaffenen Stellen zu 27% ein höheres und zu 56% ein gleichwertiges Qualifikationsniveau verglichen mit den übrigen Mitarbeitenden.

WIE IST DIE QUALIFIKATION DER GESCHAFFENEN STELLEN IM VERGLEICH ZUM DURCHSCHNITT DER ÜBRIGEN MITARBEITENDEN AN DIESEM STANDORT?



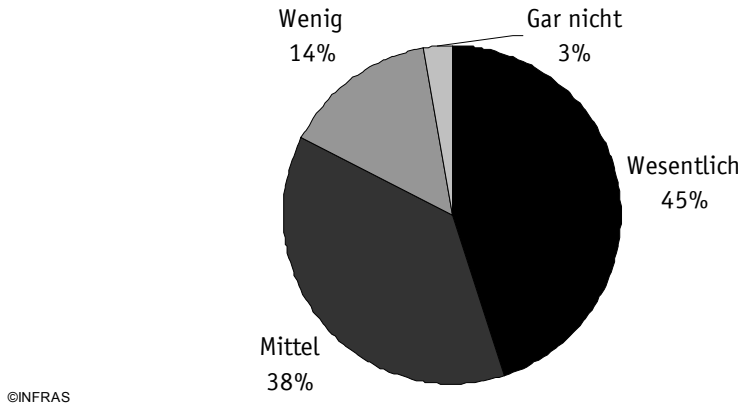
Figur 30 n=70. Quelle: Schriftliche Befragung INFRAS.

5.1.4. UNTERNEHMENSENTWICKLUNG

In der Internetbefragung haben 93% der Unternehmen angegeben, dass der Unternehmensbereich, in welchem die vom BWE unterstützte Investition realisiert wurde, heute noch aktiv ist. In der Realität liegt der Anteil der erfolgreichen Unternehmen aber deutlich tiefer, da diejenigen Unternehmen, welche heute nicht mehr aktiv sind, nicht an der Umfrage teilnehmen konnten. Aufgrund der Anzahl der angeschriebenen, aber nicht mehr auffindbaren Unternehmen ist davon auszugehen, dass rund 10% der Firmen heute nicht mehr existieren.

Von den Unternehmen, die an der Internetumfrage teilgenommen haben, beurteilen 45% die Bedeutung der BWE-Unterstützung für die Unternehmensentwicklung als wesentlich. Knapp 40% der Unternehmen schätzen die Bedeutung als mittel ein.

INWIEWEIT HAT DER BWE DIE UNTERNEHMENSENTWICKLUNG BEEINFLUSST?



Figur 31 n=69. Quelle: Schriftliche Befragung INFRAS.

Auf die Frage, ob sie bereits vor 1996 Beiträge im Rahmen des Bonny-Beschlusses erhalten haben, antworteten über 80% der Unternehmen mit ja.

5.1.5. BRUTTO- UND NETTOEFFEKTE

Gemäss Controlling des seco sollen im Rahmen der vom BWE unterstützten Projekte ca. 11'900 Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten werden. Dabei handelt es sich um die Bruttoeffekte. Zur Ermittlung der massgeblichen Nettobeschäftigungseffekte müssen die Mitnahme- und Verlagerungseffekte sowie Multiplikatoreffekte berücksichtigt werden. Grundlagen für die Abschätzung dieser Effekte bieten unsere Internetumfrage bei den Unternehmen und Erfahrungswerte aus regionalwirtschaftlichen Analysen und vergleichbaren Förderprogrammen im Ausland (European Commission 2003:139ff.).

(1) Mitnahmeeffekte

Mitnahmeeffekte sind diejenigen Effekte, die auch ohne die Durchführung der betreffenden Massnahme eingetreten wären.[19] Dies ist dann der Fall, wenn ein Unternehmen die Investition auch ohne BWE-Unterstützung getätigt hätte. Der Investitionsbeitrag kommt zwar gelegen, gab aber nicht den Ausschlag. Um die effektive Beschäftigungswirkung zu ermit-

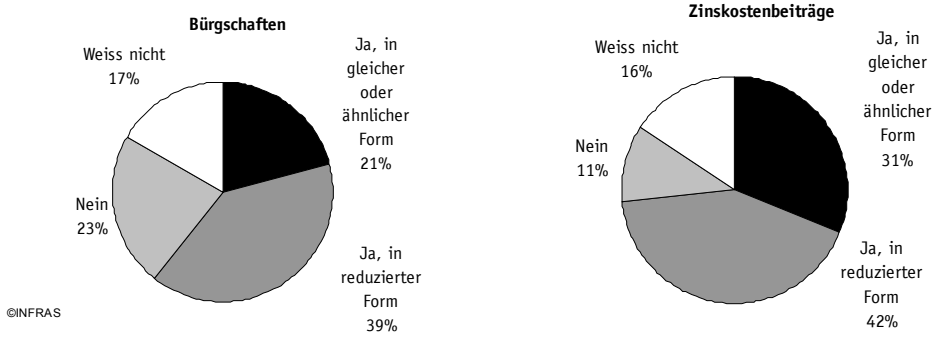
19 http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/1_full_de.pdf.

teln, interessieren jedoch nur jene „Schwellenprojekte“, bei denen der BWE den Ausschlag für die beschäftigungswirksame Investition gab.

Mitnahmeeffekte sind nicht einfach zu ermitteln. Bei entsprechenden Umfragen ist beispielsweise mit strategischen Antworten zu rechnen. Trotzdem lassen sich aus unserer Internetbefragung Hinweise auf allfällige Mitnahmeeffekte ableiten: einerseits, indem wir untersuchen, was die Unternehmen ohne BWE-Unterstützung getan hätten und andererseits, indem wir die Bedeutung des BWE in Bezug setzen zu anderen Standortfaktoren. Um den Unternehmen strategische Antworten nicht zu leicht zu machen, haben wir den Unternehmungen verschiedene Fragen mit gleicher Stossrichtung gestellt.

Wie Figur 32 zeigt, hätten gemäss Internetumfrage bei den geförderten Unternehmen rund 20% (bei den Bürgschaften) bzw. 30% (bei den Zinskostenbeiträgen) das Projekt in gleicher oder ähnlicher Form auch ohne BWE-Unterstützung realisiert. Lediglich 23% bzw. 11% der Befragten hätten das Projekt nicht realisiert. Die Bürgschaften haben dabei einen etwas stärkeren Einfluss auf das Investitionsverhalten der Unternehmen.

HÄTTEN SIE DIE INVESTITION AUCH OHNE BWE-UNTERSTÜTZUNG DURCHGEFÜHRT?

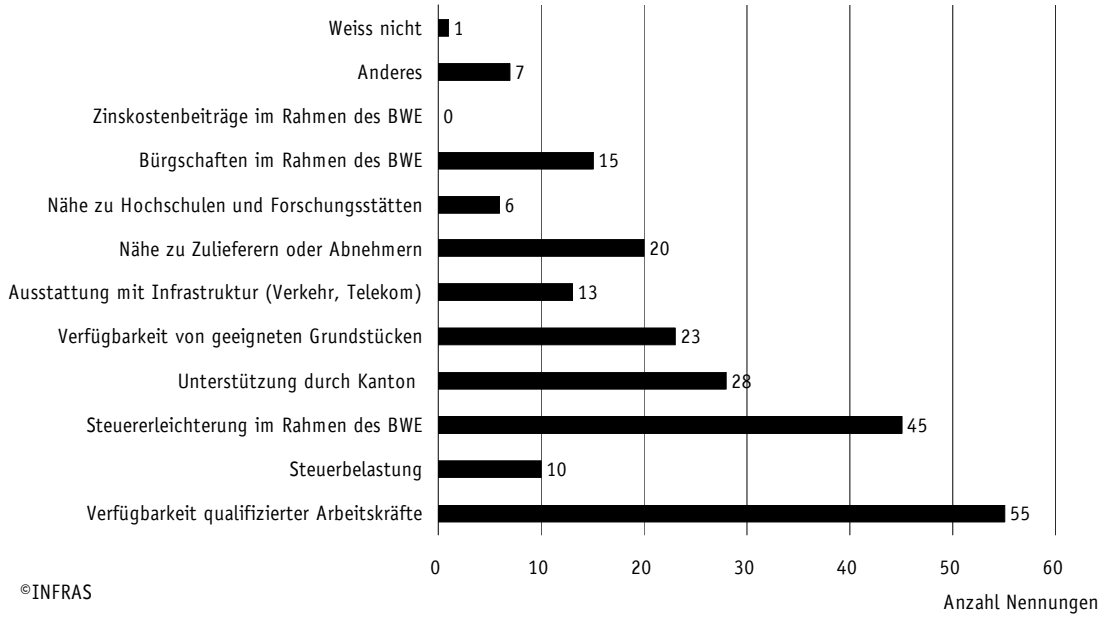


Figur 32 Bürgschaften: n=48; Zinskostenbeiträge: n=45. Quelle: Schriftliche Befragung INFRAS.

Für 55 von 72 Unternehmen (76%) zählt die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften zu den drei wichtigsten Faktoren, um die Investition in der Region zu realisieren (vgl. Figur 33). Mit 62% der Nennungen sind die Steuererleichterungen im Rahmen des BWE gemäss Befragung ebenfalls sehr bedeutsam (die Steuerbelastung insgesamt ist aber nur für 10 Unternehmen ausschlaggebend). Bürgschaften sind noch für 15 Unternehmen ein wichtiger Faktor, während Zinskostenbeiträge von keinem Unternehmen als wichtiger Standortfaktor

eingestuft werden. Für 28 Unternehmen (36%) ist die generelle Unterstützung des Kantons wichtig.

WELCHES SIND DIE DREI WICHTIGSTEN FAKTOREN DAFÜR, DIE INVESTITION IN DER JETZIGEN REGION ZU REALISIEREN?

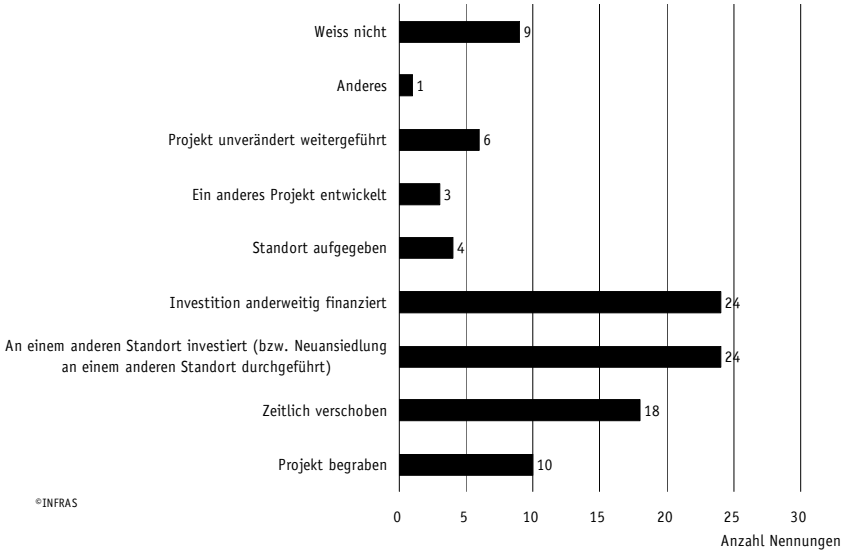


Figur 33 n=72, Mehrfachantworten möglich. Quelle: Schriftliche Befragung INFRAS.

Figur 34 zeigt die Antworten auf die Frage, was die befragten Unternehmen ohne die BWE-Unterstützung getan hätten: rund 30 von 69 Unternehmen (43%) hätten gemäss eigenen Angaben das Projekt unverändert weitergeführt oder anderweitig finanziert. Wenn wir nur die Gruppe der Unternehmen mit Steuerleichterungen betrachten, sinkt der Anteil auf 35% (17 von 49). Von allen Unternehmen geben 24 (35%) an, dass sie das Projekt ohne BWE-Unterstützung an einem anderen Standort realisiert hätten.

Fazit: etwa ein Drittel der Unternehmen hätte das Projekt sowieso realisiert, ein weiteres Drittel hätte das Projekt nicht realisiert oder zumindest nicht an dem betreffenden Standort. Das letzte Drittel bleibt unklar.

WAS HÄTTEN SIE OHNE DIE BWE-UNTERSTÜTZUNG GETAN?



Figur 34 n=69. Mehrfachnennungen möglich. Quelle: Schriftliche Befragung INFRAS.

Erfahrungswerte aus den Strukturfondsprogrammen

Die Schaffung von Arbeitsplätzen in abgelegenen, ländlichen oder strukturschwachen Regionen bildet ein wichtiges Ziel in den Strukturfondsprogrammen der EU. Eine Quantifizierung dieser Beschäftigungseffekte ist mit Schwierigkeiten und Unsicherheiten verbunden. Für die Erfolgskontrolle hat die Europäische Kommission die Frage der Beschäftigungs- und Mitnahmeeffekte erörtert. Sie rechnet für die Strukturfondsprogramme generell mit Mitnahmeeffekten von 25% bis 50% (European Commission 2003:141/142.). Für die Halbzeitevaluationen des Ziel 2-Programms müssen die neu geschaffenen und die erhaltenen Arbeitsplätze getrennt ausgewiesen werden. Die Kommission empfiehlt dabei, nur die neu geschaffenen Arbeitsplätze zu berücksichtigen. Lediglich „erhaltene" Arbeitsplätze seien hingegen selten auf die Wirkung von Förderprogrammen zurückzuführen (EPSR 1999:105).

Auf der Grundlage der empirischen Ergebnisse aus unserer Internetbefragung und den Erfahrungswerten veranschlagen wir die Mitnahmeeffekte auf 25–50%.

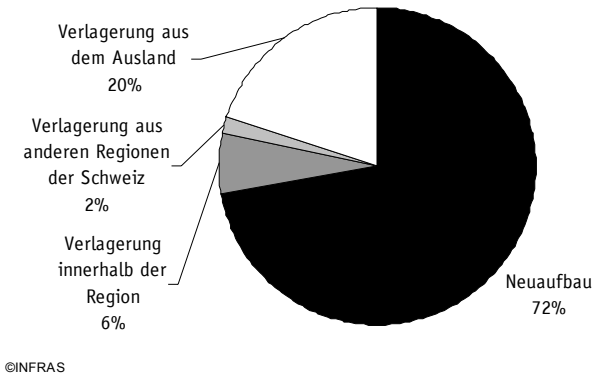
(2) Verlagerungseffekte

Verlagerungseffekte treten ein, wenn sich durch die Beschäftigungseffekte einer Massnahme Arbeitsplätze aus anderen Regionen oder innerhalb des Programmgebiets verlagern, d.h. nicht jeder Beschäftigte wäre sonst arbeitslos oder nicht jeder Gewerbepark wäre ohne BWE-

Unterstützung leer geblieben.[20] Die finanzielle Unterstützung kann u.U. dazu führen, dass die geförderte Investition andere Investitionen (privates Kapital wird gebunden) oder andere Unternehmen in der Region verdrängt. Dies bedeutet, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen in dem geförderten Unternehmen durch Arbeitsplatzverluste in den anderen Unternehmen ganz oder teilweise wieder ausgeglichen wird. Aufgrund solcher Verlagerungseffekte wird die Bruttobeschäftigungswirkung verringert. Dieser Effekt spielt vor allen bei investiven und beschäftigungsfördernden Massnahmen eine Rolle (EUKOM, 1999c).

In der Internetumfrage haben sich die teilnehmenden Unternehmen bezüglich Verlagerung wie folgt geäussert: Fast drei Viertel der antwortenden Unternehmen haben angegeben, dass es sich bei dem unterstützten Projekt um einen Neuaufbau handelt, und insofern keine Verlagerung erfolgt ist. 20% der Unternehmen haben angegeben, Unternehmensbereiche aus dem Ausland in die Region verlagert zu haben. Der Anteil an Verlagerungen aus anderen Regionen in der Schweiz oder innerhalb der Region beträgt 2% bzw. 6%.

HANDELT ES SICH BEI DER VOM BWE UNTERSTÜTZTEN INVESTITION UM EINE NEUGRÜNDUNG EINES UNTERNEHMENS BZW. UM DEN NEUAUFBAU EINES UNTERNEHMENSBEREICHS ODER EINE VERLAGERUNG DER UNTERNEHMENSAKTIVITÄTEN?



Figur 35 n=65. Quelle: Schriftliche Befragung INFRAS.

Gleichzeitig hat die überwiegende Mehrheit der Unternehmen (90%) keine Unternehmensbereiche geschlossen oder verlagert.

20 http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/1_full_de.pdf.

Die EU hat in der Evaluation von regionalpolitischen Programmen Verlagerungseffekte in der Grössenordnung von 10% bis 30% (European Commission 2003:141/142) ermittelt.

(3) Multiplikatoreffekte

Mit Multiplikatoreffekte werden schliesslich jene (positiven) Wirkungen bezeichnet, die über die Investition indirekt induziert werden. Dabei sind v.a. zwei Wirkungen bedeutsam:

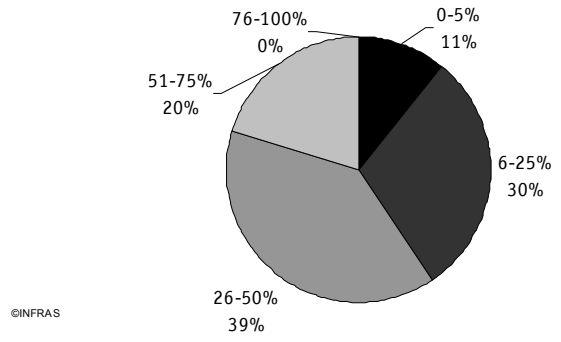
› Die weiteren Investitions- und Beschäftigungswirkungen über den Bezug von Vorleistungen.

› Beschäftigungswirkungen über die Konsumausgaben der Beschäftigten (Einkommenseffekt.)

Bei beiden Effekten interessieren aus Sicht des BWE primär die Ausgaben (Vorleistungen, Konsum) in der Region bzw. in einem Erneuerungsgebiet.

Gemäss Internetbefragung gibt rund ein Drittel der Unternehmen bis zu 25% des Umsatzes für Vorleistungen aus. Bei fast 40% der Unternehmen beträgt der Anteil der Vorleistungen zwischen 25% und 50%. Bei immerhin 20% der Unternehmen machen die Vorleistungen zwischen 50% und drei Vierteln des Umsatzes aus.

WELCHER ANTEIL AM UMSATZ DIESES UNTERNEHMENSBEREICHS ENTFÄLLT AUF VORLEISTUNGEN?



Figur 36 n=64. Als Vorleistungen gelten: Sachgüter und Dienstleistungen, die von anderen Unternehmen bezogen und bei der Produktion verbraucht werden: z.B. Rohstoffe, Hilfs- und Betriebsstoffe, Brenn- und Treibstoffe, Mieten, Postgebühren etc. Quelle: Schriftliche Befragung INFRAS.

Basierend auf dem Anteil der regionalen und überregionalen Vorleistungen an der Wertschöpfung könnte sodann der Multiplikator für die Ermittlung der Vorleistungseffekte berechnet werden. Für kleinere Regionen wie die Kantone Neuchâtel oder Waadt liegen die

Werte zum Vorleistungsmultiplikator zwischen 0.34 (Neuenburg) und 0.47 (Waadt) (Eco' Diagnostic 2002).[21] Im Rahmen der Evaluation regionalpolitischer Programme der EU werden die Vorleistungseffekte deutlich höher, auf 1.05 bis 1.11, geschätzt (European Commission 2003:182.). Dies lässt sich in erster Linie mit der unterschiedlichen Grösse der untersuchten Regionen begründen.

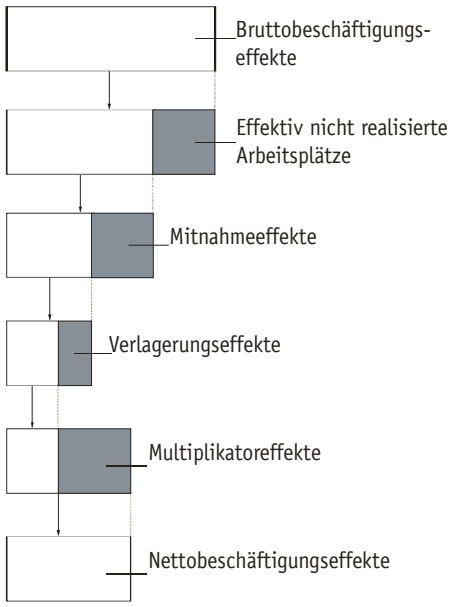
Neben den indirekten Wirkungen aufgrund der Vorleistungen ergeben sich auch Wirkungen auf die Einkommen der Beschäftigten in den vom BWE unterstützten Betrieben (induzierte Effekte). Für kleinere Regionen in der Schweiz werden Werte zwischen 1.17 (Neuenburg) und 1.30 (Waadt) angegeben (Forster / Jeanrenaud 1993, Eco'Diagnostic 2002). Untersuchungen zu regionalpolitischen Programmen der EU geben regionale Multiplikatoren von 1.2 bis 1.5 an (European Commission 2003:183).

Herleitung der Nettobeschäftigungseffekte

Der Nettobeschäftigungseffekt berechnet sich über ein stufenweises Verfahren: Basis für die Berechnungen sind die geplanten neu geschaffenen bzw. erhaltenen Arbeitsplätze (Bruttobeschäftigungseffekt). Davon werden die nicht realisierten Arbeitplätze abgezogen. Von den effektiv realisierten Stellen werden sodann diejenigen Arbeitsplätze in Abzug gebracht, die aufgrund von Mitnahmeeffekten oder infolge von Verlagerungen zustande gekommen sind. Die verbleibenden Arbeitsplätze ergeben zusammen mit den Multiplikatoreffekten aus dem Zulieferbereich und über die Einkommenseffekte bei den Beschäftigten den Nettobeschäftigungseffekt.

21 Die Angaben zum Kanton Waadt stammen aus einer unveröffentlichten Studie für die EPFL.

HERLEITUNG DER BRUTTO-/NETTOBESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE



Figur 37 Eigene Darstellung, basierend auf European Commission 2003:182.

Für die Herleitung werden die Ergebnisse der Internetumfrage sowie die oben angegebenen Erfahrungswerten berücksichtigt (siehe Berechnungstabelle im Anhang). Basierend auf einem geplanten Bruttobeschäftigungszuwachs von 11'900 Arbeitsplätzen betragen die Nettobeschäftigungseffekte **zwischen 5'700 und 11'000 Arbeitsplätze**. Im Mittel rechnen wir mit ca. **8'300 Arbeitsplätzen**. Für die Steuererleichterungen schätzen wir im Durchschnitt 4'700, für die Bürgschaften 2'100 und für die Zinskostenbeiträge 1'500 neu geschaffene oder erhaltene Arbeitsplätze.

Ausgehend von den Gesamtkosten und den Nettobeschäftigungseffekten haben Bund und Kantone zusammen jeden über den BWE geschaffenen oder erhaltenen Arbeitsplatz mit – vorsichtig gerechnet – ca. 23'000.– CHF unterstützt. Allein auf den Bund entfallen davon schätzungsweise 13'000.– bis 20'000.– CHF pro Arbeitsplatz.

Vergleich zur Kostenwirksamkeit anderer Programme

Die Europäische Kommission unterzieht ihre Strukturfondsprogramme regelmässigen Erfolgskontrollen. Dabei weist das Ziel 2 der Strukturfond-Programme den engsten Bezug zum BWE auf. U.a. gehören einzel- und überbetriebliche Massnahmen zur Förderung von Innovation und Wettbewerbsfähigkeit in strukturschwachen und vom Niedergang von Industrien

betroffene Regionen dazu. Die Evaluationen kommen zum Schluss, dass innerhalb der Programmlaufzeiten für die einzelbetrieblichen Förderung in der Regel grössere Beschäftigungseffekte und eine bessere Kostenwirksamkeit ausgewiesen werden als für die überbetriebliche Förderung. Dies treffe jedoch nur aus kurzfristiger Optik zu und die hohen Mitnahmeeffekte bei der einzelbetrieblichen Förderung seien zu berücksichtigen. Langfristig seien überbetriebliche Förderungen wirksamer, weil sie bei den Wachstumstreibern ansetzen und die Wettbewerbsfähigkeit der Region als Ganzes verbessern (EPRC 1999:100). Auch Halbzeitbewertungen des Ziel 2-Programms in Deutschland kommen zum Schluss, dass die Investitionsförderung das Wachstum in einer geförderten Region nur kurzfristig fördern kann. Die Wachstumsdynamik bleibt aber nicht von Dauer (PSL Ramboll Management 2004). Auf regionalwirtschaftlicher Ebene werden den Investitionsförderprogrammen wirtschaftliche Effekte zugesprochen. Für die alten Länder Deutschlands ermittelten beispielsweise Schalk und Untiedt (1999), dass jede Million Euro Fördermittel zusätzliche Investitionen von 2.3 Mio. Euro und 80 Arbeitplätze generiert. Das ergibt eine Kostenwirksamkeit in der Höhe von 12'700 Euro pro Arbeitplatz. Für die Investitionsförderung in Westdeutschland von 1980–89 ermittelte das HWWA Hamburg (2002) im Rahmen einer breiten partialanalytischen Wirkungsanalyse ein Total von 430'000 geschaffenen Arbeitsplätzen. D.h. je eingesetzte Million DM Fördermittel (zu Preisen 1980) wurden 39 Personen in den westdeutschen Fördergebieten zusätzlich beschäftigt. Teuerungsbereinigt ergäbe dies heute rund 23'000 Euro pro Arbeitsplatz.

In zwei verschiedenen Untersuchungen ging die Europäische Kommission den Beschäftigungseffekten der Ziel 2-Programme des Strukturfonds nach (EPRC 1999, CSES 2003). Für die Programmperiode 1994–99 wird für das gesamte Ziel 2-Programm folgende Kostenwirksamkeit ermittelt (CSES 2003):[22]

- Brutto: 13'700 Euro EFRE-Mittel pro Arbeitsplatz (EFRE = Europäische Fonds für regionale Entwicklung)
- Netto: 22'100 Euro EFRE-Mittel pro Arbeitsplatz
- **Netto unter Berücksichtigung aller Fördermittel** (EFRE + nationale/regionale/private Fördermittel): **37'000 Euro pro Arbeitsplatz**

22 Für die Programmperiode 1994–97 berechnete EPRC (1999) die Nettokosten pro Arbeitsplatz nach einzelnen Ländern (ohne Berücksichtigung der Multiplikatoreffekte): Deutschland 17'500 Euro, Finnland 28'500 Euro, Belgien 31'000 Euro, Frankreich 33'000 Euro, Italien 62'500 Euro.

Für Deutschland und Österreich liegen die Ergebnisse der Halbzeitbewertungen der Ziel 2-Programme 2000–06 vor. Tabelle 5 fasst die ausgewiesenen Beschäftigungseffekte für ausgewählte Regionen zusammen.

BESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE DES EUROPÄISCHEN STRUKTURFONDS							
	Fördermittel		**Investition total**	**Arbeitsplätze**		**Kosten pro Arbeitsplatz (brutto)**	
	Total (Mio. Euro)	**EFRE** (Mio. Euro)	(Mio. Euro)	**Neu geschaffene**	**Neue und gesicherte**	**Pro neuem Arbeitsplatz (Euro/AP[7])**	**Pro neuem oder gesichertem (Euro)**
Ziel 2-Programme in Österreich, 2000–06, Halbzeitbewertung Juni 2003							
Tirol[1]	4.9	3.0	36.0	153	1'626	32'000	2'700
Kärnten[2]	22.4	13.6	105.6	769	4'122	29'000	4'600
Steiermark[3]	137.2	75.7	458.0	2'017	12'325	68'000	9'600
Burgenland[4]	48.0	28.0	140.3	709	606	67'000	36'000
Ziel 2-Programme in Deutschland, 2000–06, Halbzeitbewertung Juni 2003							
Hessen[5]	79.7		260	1'600	9'600	50'000	8'300
Saarland[6]	20.1	8.0		1'093	6'023	18'000	3'300

Tabelle 5: Quellen: Systems Research 2003a und 2003b, Johanneum Research 2003a und 2003b, Rolf Bergs/RWI 2003, isoplan 2003.

1 = primär einzelbetrieblich; Schwerpunkt 1, Massnahme 1.1 „Betriebliche Förderung, Standortattraktivierung, neue Technologien"(Investitionsförderung für Neugründung/-erweiterung und Ansiedlung)
2 = primär einzelbetriebliche Massnahmen; Programmschwerpunkt 1: Entwicklung von Gewerbe, Industrie und produktionsnahen Dienstleistungen
3 = einzel- und überbetriebliche Massnahmen; Ziel 2 insgesamt
4 = Schwerpunkt 1.1, Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung (Investitionen, Ansiedlungen, z.T. überbetrieblich)
5 = primär einzelbetriebliche Massnahmen; Programmziel 4 „Steigerung der Investitionstätigkeit zur Ansiedlung, Erweiterung und Modernisierung von Betrieben"
6 = einzel- und überbetriebliche Massnahmen; Massnahme 2.1 „Impulse für moderne Unternehmensstrukturen. Zu beachten: alle Arbeitsplätze eines geförderten Betriebes werden als gesichert angerechnet.
7 AP = Arbeitsplatz

Die besten Anhaltspunkte liefern für die Schweiz die Länder Tirol, Kärnten und Hessen, weil die darin aufgeführten Massnahmen am ehesten mit den Finanzhilfen des BWE vergleichbar sind. Die Kosten liegen in einer Bandbreite von 30'000 bis 50'000 Euro pro neu geschaffenem Arbeitsplatz (3'000 bis 8'000 Euro pro Bruttoarbeitsplatz). Zu berücksichtigen ist, dass die genannten Länder in diesen Programmen keine Steuererleichterungen gewähren. Die Zuschüsse erfolgen über Darlehen, Bürgschaften, Zinskostenbeiträge, Erschliessungsbeiträge, Gewerbeparkzuschüsse etc.

Ausgehend von einem (Mindest-)Betrag von 23'000.– CHF pro neue geschaffenem oder erhaltenem Arbeitplatz liegt die Kosten-Wirksamkeit des BWE am oberen Rahmen der Ziel-2-Programme.

Auf Schweizer Ebene bietet die Rettung der Swiss(air) eine interessante Analogie. Eine sehr grobe Überschlagsrechnung ergibt folgendes Bild: die öffentliche Hand setzte 2001 für die Rettung der Swiss insgesamt 2 Mia. CHF ein. Gemäss eigenen Berechnungen im Rahmen einer noch unveröffentlichten Studie (INFRAS 2004) konnten damit 10'000 bis 34'000 Arbeitsplätze gesichert werden. Dies ergäbe Kosten von ca. 60'000 bis 130'000 CHF pro erhaltenem Arbeitsplatz.

5.2. WIRKUNGEN AUF ÜBERBETRIEBLICHER EBENE

Die Abschätzung der Wirkungen des BWE auf überbetrieblicher Ebene basiert auf der Auswertung der Jahresberichte oder sonstiger Dokumente der überbetrieblichen Institutionen sowie auf den Befragungen der überbetrieblichen Projektträger. Da sowohl Vertreter von Gründer- und Technologiezentren als auch ein Vertreter einer Initiative zur Förderung des Unternehmertums befragt wurden, sind die erzielten Wirkungen nicht zu vergleichen.

Die befragten Technologie- und Gründerzentren sind von sehr unterschiedlicher Grösse und haben seit 2000 Gründungen von rund 10 bis 80 Unternehmen ermöglicht. Die Zahl der in den Zentren angesiedelten bzw. geschaffenen Arbeitsplätze variiert ebenfalls stark, von rund 50 bis ca. 200. Eine generelle Abschätzung der neu geschaffenen bzw. erhaltenen Arbeitsplätze ist aufgrund der verfügbaren Zahlen nicht möglich. Der Erfolg der Unternehmen wird von den Befragten unterschiedlich beziffert. Zwei Befragte geben an, dass alle seit 2000 angesiedelten Unternehmen noch bestehen, zwei andere geben eine Erfolgsquote von 60–80% an.

Die Wirkungen der überbetrieblichen Förderung sind anders gelagert als jene der einzelbetrieblichen. Die überbetriebliche Förderung zielt darauf ab, die kollektiven Rahmenbedingungen für die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Das Instrument setzt auf Information, Beratung, Ausbildung, Austausch, Vernetzung und Unternehmertum. Im Unterschied zu den einzelbetrieblichen Investitionshilfen sind die überbetrieblichen Massnahmen langfristig angelegt und fokussieren auf die Beseitigung von Engpässen („smoothing the process") und die Nutzung der endogenen Potenziale. Die Wirkungen lassen sich nur schlecht in Form von – kurzfristig – geschaffenen oder erhaltenen Arbeitsplätzen messen. Dementsprechend schneiden die überbetrieblichen Massnahmen auch in den verschiedenen Evaluationen der Strukturfonds-Programme bezüglich Schaffung von Arbeits-

plätzen in der Regel schlechter ab als die einzelbetrieblichen Instrumente (vgl. Tabelle 5). Die Evaluation der Ziel 2-Programme von 1994-99 kommt zu einer positiven Einschätzung der überbetrieblichen Förderung und befürwortet deren stärkere Gewichtung gegenüber den einzelbetrieblichen Investitionshilfen, welche eben nur kurzfristig gewirkt haben, bestimmte Sektoren bevorteilten und mit hohen Mitnahmeeffekten verbunden seien (EPRC 1999: 100). Bei den überbetrieblichen Massnahmen empfiehlt die Evaluation den Schwerpunkt noch verstärkt von den Infrastrukturen und Geschäftseinrichtungen wie Gründerzentren und Technologie- und Gewerbeparks auf „weichere" Massnahmen im Bereich des Humankapitals und der technologischen Fähigkeiten (Technologie- und Innovations- und Supportberatung, Unternehmertum und Marketing, Weiterbildung und Umschulung) zu legen.

6. REGIONALWIRTSCHAFTLICHE WIRKUNGEN

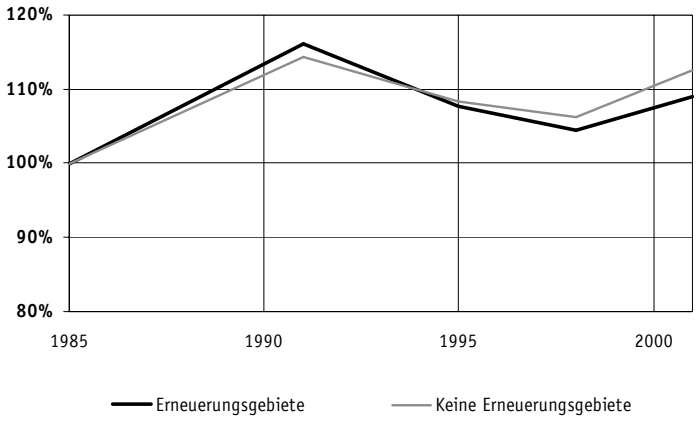
Im folgenden Kapitel wenden wir uns der regionalen Wirtschaft zu und fragen uns, wie sich die Wirtschaft in den Erneuerungsgebieten im Vergleich den übrigen Gebieten der Schweiz in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat. Diesen Vergleich ziehen wir zum einen auf der Ebene der Schweiz und zum anderen auf der Ebene von vier ausgewählten Erneuerungsgebieten: St. Gallen/Appenzell, Solothurn, Biel/Jura Bernois und Neuchâtel. Das Kapitel liefert Anhaltspunkte für die Bedeutung und evtl. mögliche Wirkungen des BWE. Es dürfen jedoch keine Belege für die Wirkungen des BWE erwartet werden. Dazu sind die Faktoren, welche die wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen beeinflussen, zu vielfältig und der Beitrag des BWE ist zu klein, um ihn partialanalytisch aussondern zu können.

6.1. GESAMTSCHWEIZERISCHER VERGLEICH

Beschäftigung

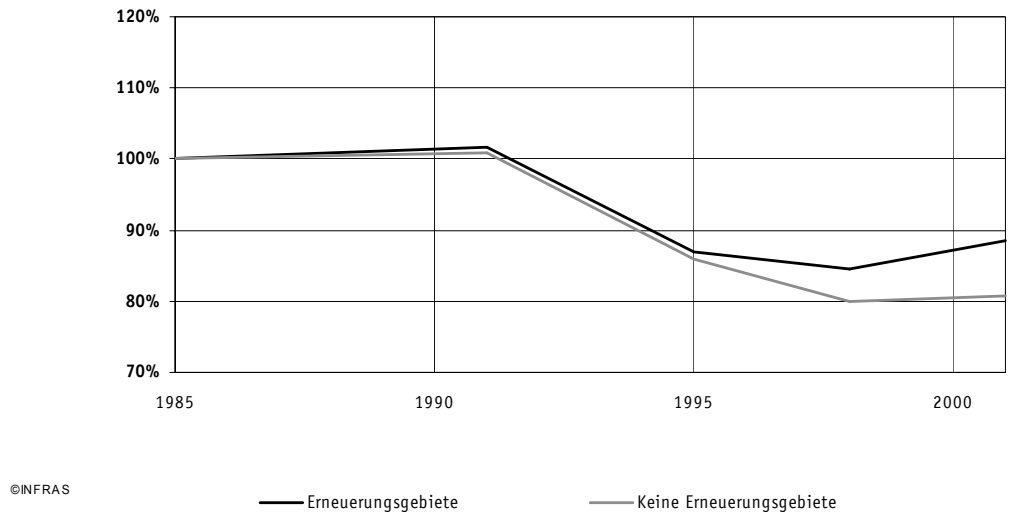
Die Analyse der Entwicklung der Beschäftigung über die ganze Schweiz zeigt, dass die Zahl der Beschäftigten über alle Branchen gesehen in den Erneuerungsgebieten vor 1995 leicht besser, seit 1995 jedoch schlechter verlief als in den Nichterneuerungsgebieten.

ENTWICKLUNG DER BESCHÄFTIGUNG IN DER SCHWEIZ: ALLE SEKTOREN



Figur 38 Quelle: BFS, Betriebszählung.

ENTWICKLUNG DER BESCHÄFTIGUNG IN DER SCHWEIZ: INDUSTRIESEKTOR



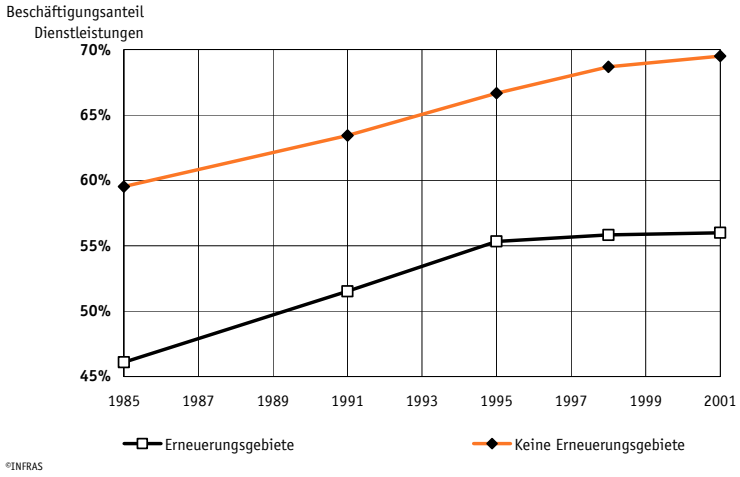
Figur 39 Quelle: BFS, Betriebszählung.

Für den Industriesektor zeigt sich ein anderes Bild: die Beschäftigung im Industriesektor ist v.a. in den Nichterneuerungsgebieten deutlich schlechter verlaufen als im Dienstleistungssektor. Einen deutlichen Beschäftigungsrückgang haben insbesondere die Elektronikindustrie insgesamt sowie die Maschinen- und Textilindustrie durchgemacht. Seit Ende der 90er Jahre ist die Beschäftigung in der Industrie in den Erneuerungsgebieten im Gegensatz zu den Nichterneuerungsgebieten wieder deutlich angestiegen (+4.6%). Dies ist im Wesentlichen auf die positive Entwicklung in der Elektronik/Elektrotechnik, der Maschinen- und Uhrenindustrie zurückzuführen.

Der Vergleich führt zur Schlussfolgerung, dass der Strukturwandel hin zu den Dienstleitungen in den (städtischen) Nichterneuerungsgebieten unvermindert anhält und dass der Beschäftigungszuwachs in den Dienstleistungen die Abnahme im industriellen Sektor überkompensieren konnte. In den Erneuerungsgebieten hat dieser Wandel in den letzten Jahren nicht stattgefunden. Im Gegenteil: es war die Industrie, welche von 1996 bis 2001 einen Beschäftigungszuwachs verzeichnete. Wie Figur 40 zeigt, hat sich der Strukturwandel zum Dienstleistungssektor in den Erneuerungsgebieten stark abgeschwächt. Seit 1995 sinkt der

Beschäftigungsanteil der Dienstleistungen in den Erneuerungsgebieten, währenddem sich der Wandel hin zu den Dienstleistungen in den Nichterneuerungsgebieten fortsetzt.

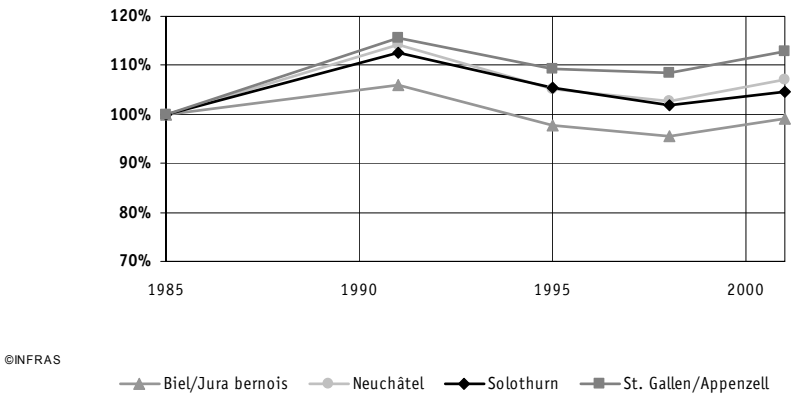
ANTEIL DES DIENSTLEISTUNGSSEKTORS AN DER GESAMTBESCHÄFTIGUNG



Figur 40 Quelle: BFS, Betriebszählung, eigene Auswertung.

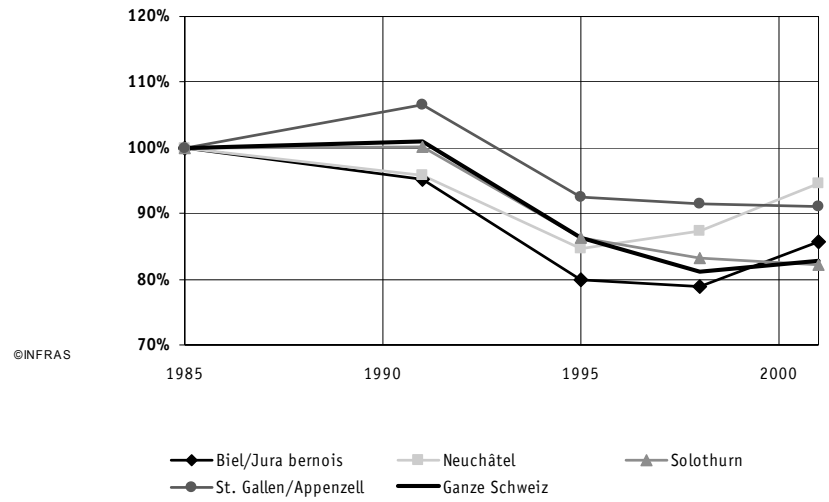
Entwicklung der Beschäftigung in den ausgewählten Regionen

ENTWICKLUNG DER BESCHÄFTIGUNG IN AUSGEWÄHLTEN REGIONEN: ALLE BRANCHEN



Figur 41 Quelle: Betriebszählung, BFS.

ENTWICKLUNG DER BESCHÄFTIGUNG IN AUSGEWÄHLTEN REGIONEN: INDUSTRIESEKTOR



Figur 42 Quelle: Betriebszählung, BFS.

In den ausgewählten Regionen lässt sich seit 1998 ein Anstieg der Gesamtbeschäftigung feststellen. Das Niveau liegt allerdings in allen Regionen tiefer als Anfang der 90er Jahre, und in der Region Jura bernois sogar unter dem Niveau von 1985.

Die Ergebnisse für den Industriesektor zeigen bei allen ausgewählten Regionen einen deutlichen Rückgang der Beschäftigung bis Mitte bzw. Ende der 90er Jahre. Dabei hat die Rezession die Industrie in Neuenburg und im Jura Bernois stärker betroffen als die übrigen. Seit 1995 bzw. 1998 ist die Industriebeschäftigung in Neuenburg und Jura Bernois kräftig gewachsen. In den übrigen Regionen bleibt die Beschäftigung leicht rückläufig. Im 2001 liegen die ausgewählten Regionen über dem Indexdurchschnitt der Schweizer Industriebeschäftigten. Gegenüber den anderen Erneuerungsgebieten hat sich die Beschäftigung in Neuenburg und Jura Bernois deutlich besser entwickelt.

Tabelle 6 stellt die Entwicklung der Beschäftigten im Industriesektor im Vergleich zum primären und tertiären Sektor dar. Die Tabelle zeigt, dass der Beschäftigungszuwachs im Dienstleistungssektor deutlich höher bzw. der Beschäftigungsrückgang geringer ausgefallen ist als im Industriesektor. Diese Entwicklung bestätigt die generelle Verlagerung der Beschäftigung vom zweiten in den dritten Sektor. Eine Ausnahme bilden hier die Regionen

Neuenburg und Biel/Jura bernois. Seit Mitte der 90er Jahre haben sich die Industriebranchen positiver entwickelt als die Dienstleistungen.

	1991		1995		1998		2001	
Sektor	**II**	**I und III**	**II**	**I und III**	**II**	**I und III**	**II**	**I und III**
Biel/Jura Bernois	6%	12%	-8%	-4%	-2%	-3%	4%	2%
Neuchâtel	14%	23%	-8%	-7%	-2%	-4%	4%	3%
Solothurn	13%	20%	-6%	-3%	-3%	-3%	3%	5%
St. Gallen/Appenzel	16%	20%	-5%	-2%	-1%	-1%	4%	6%
Übrige Schweiz	15%	19%	-6%	-3%	-2%	-1%	6%	7%
Schweiz	15%	19%	-6%	-3%	-2%	-1%	6%	6%

Tabelle 6 Veränderungen der Beschäftigung gegenüber Vorperiode. Quelle: BFS, eigene Auswertungen.

Neugründungen und Konkurse von Unternehmen

	Anzahl Neugründungen pro 1000 Beschäftigte (2001-03)	Anzahl Konkurse pro 1000 Beschäftigte (2003)	Entwicklung der Neugründungen 2001-03 im Vgl. zu 1990
Bern	**6.3**	**2.3**	14.2
Solothurn	7.7	2.7	10.2
Neuenburg	7.6	2.7	2.3
Jura	8.4	3.1	12.0
St. Gallen	8.5	2.6	40.3
Freiburg	**9.8**	**3.8**	1.0
Schweiz	8.6	2.7	27.5

Tabelle 7 Entwicklung der Unternehmens-Neugründungen und Konkurse. Quelle: K+S Bulletin 3-2004, Creditreform.

Tabelle 7 zeigt die Intensität und die Entwicklung von Unternehmensneugründungen und -konkursen in den ausgewählten Regionen sowie zum Vergleich im Kanton Freiburg und in der gesamten Schweiz.

Im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2003 liegt die Neugründungstätigkeit pro 1000 Beschäftigte in den Kantonen Jura und St. Gallen im schweizerischen Mittel, in Neuenburg, Solothurn und Bern dagegen z.T. deutlich darunter (bei Bern v.a. wegen hohem Anteil des öffentlichen Sektors).

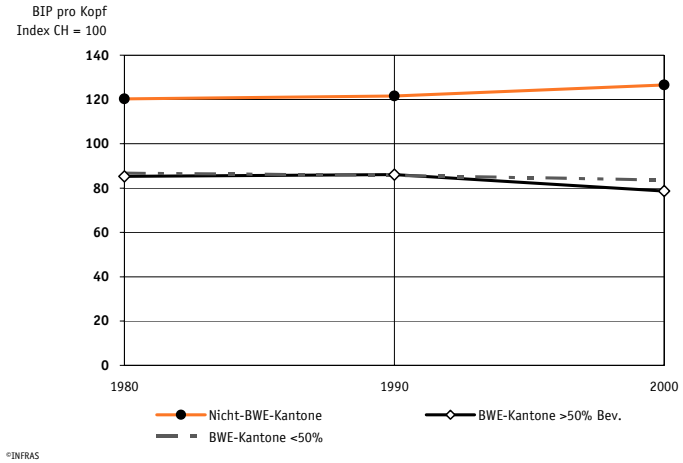
Aufgrund der hohen Anzahl Neuansiedlungen, die durch den BWE gefördert wurden, erstaunt insbesondere im Kanton Neuenburg die tiefe Neugründungstätigkeit. Im Unterscheid

zu den übrigen Kantonen, deren Neugründungen seit 1990 z.T. eine sehr starke Dynamik aufweisen, hat die Zahl der Neugründungen in Neuenburg im gleichen Zeitraum praktisch stagniert. Demgegenüber hat die Zahl der Neugründungen in einem durch den BWE weniger stark geförderten Kanton St. Gallen um 40% zugenommen. Im ebenfalls weniger stark geförderten Kanton Freiburg werden gemessen an den Beschäftigten ein Drittel mehr Unternehmen neu gegründet als in Neuenburg. Mit Ausnahme des „dynamischen" Kantons Freiburg liegt die Zahl der Konkurse bei allen Kantonen in etwa beim Schweizer Mittel.

Wertschöpfung pro Kopf

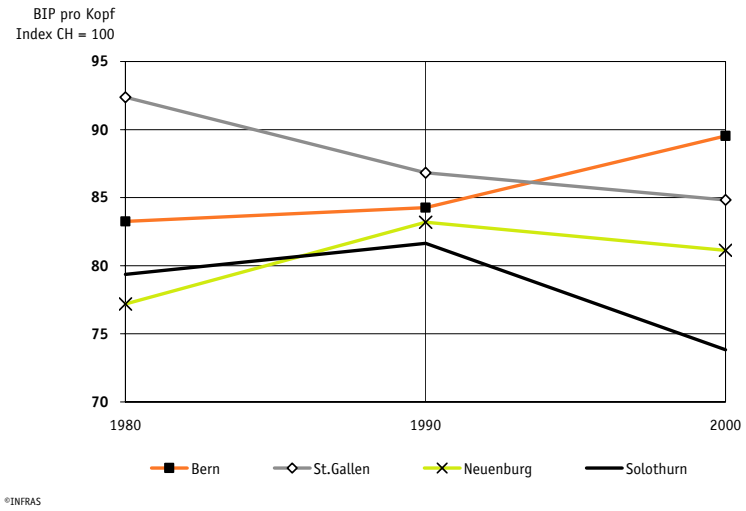
Die folgenden beiden Grafiken zeigen die Entwicklung der Wertschöpfung pro Kopf zwischen 1980 und 2000. Dabei interessieren uns insbesondere die Unterschiede zwischen den Kantonen mit und jenen ohne BWE-Unterstützung und die Entwicklung in den ausgewählten Fallbeispielregionen im Vergleich zum Schweizer Mittel (CH = 100). Wie in der folgenden Grafik dargestellt, liegt die Pro-Kopf-Wertschöpfung in den BWE-Kantonen deutlich tiefer als in den Nicht-BWE-Kantonen und 15-20% unter dem Schweizer Mittel. Zwischen 1980 und 1990 verlief die Entwicklung zwischen den beiden Gruppen ziemlich gleichförmig. Ab 1990 zeigt sich jedoch ein deutliches Auseinanderdriften der Pro-Kopf-Wertschöpfung. Dabei treten Kantone, deren BWE-Fördergebiete mehr als 50% der Bevölkerung abdecken, nochmals schlechter ab als die übrigen BWE Gebiete. Unter den ausgewählten Fallbeispiel-Regionen entwickelten sich in den 80er Jahren drei von vier positiv. Zwischen 1990 und 2000 konnte nur noch der Kanton Bern seine Position gegenüber dem Schweizer Mittel verbessern. Die übrigen haben an Terrain eingebüsst.

ENTWICKLUNG DER PRO KOPF-WERTSCHÖPFUNG 1980-2000, BWE-/NICHT-BWE-KANTONE



Figur 43 Quelle: BAK, BFS.

ENTWICKLUNG DER PRO KOPF-WERTSCHÖPFUNG 1980-2000, AUSGEWÄHLTE REGIONEN



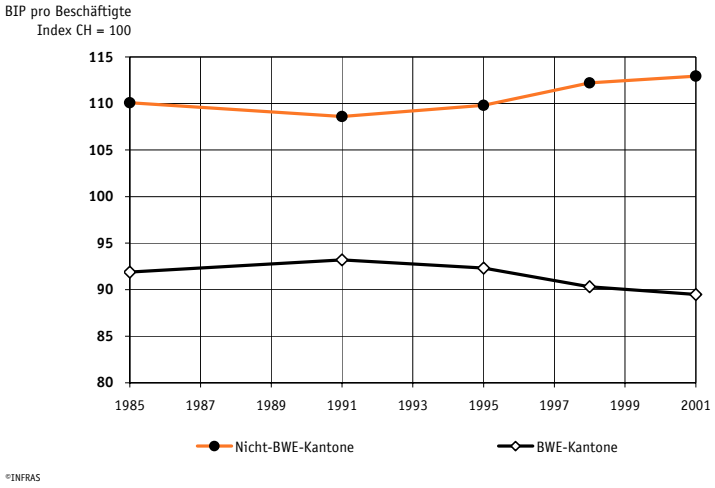
Figur 44 Quelle: BAK, BFS.

Wertschöpfung pro Beschäftigte (Produktivität)

Ein ähnliches Bild erhalten wir, wenn wir die Entwicklung der Produktivität der beiden Gruppen gegenüberstellen. Während sich die Produktivitätsunterschiede zwischen den Gruppen von 1985-1991 verringerten, vergrösserten sie sich seit 1991 stetig (vgl. folgende Grafik). Diese Divergenz widerspiegelt sich auch auf der Ebene der einzelnen BWE-Regionen,

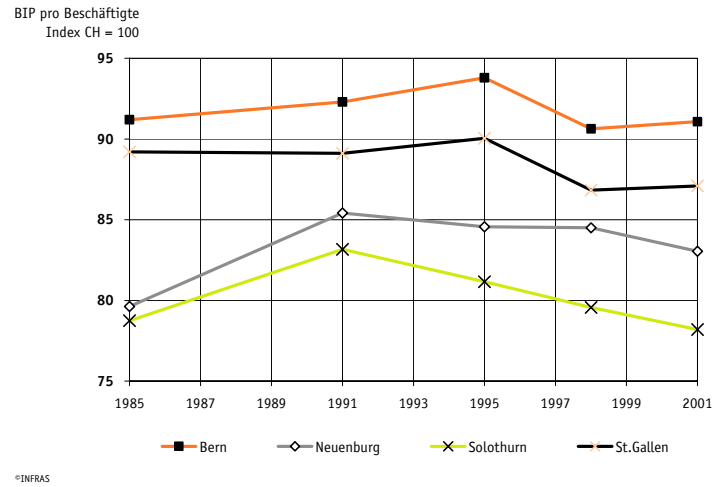
unter denen v.a. der Kanton Solothurn mit dem Produktivitätsfortschritt der gesamten Schweiz nicht mehr mithalten konnte (vgl. übernächste Grafik).

ENTWICKLUNG DER PRODUKTIVITÄT, 1985-2001, BWE-/NICHT-BWE-KANTONE



Figur 45 Quelle: BAK, BFS.

ENTWICKLUNG DER PRODUKTIVITÄT, 1985-2001, AUSGEWÄHLTE REGIONEN



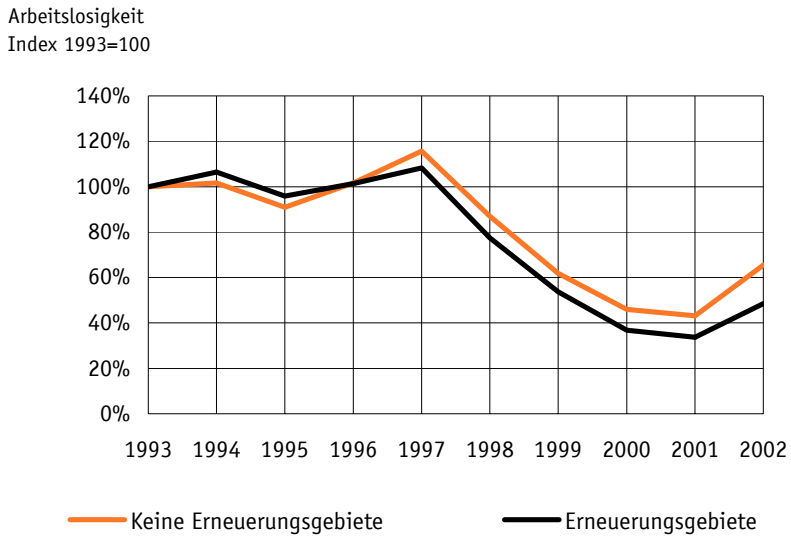
Figur 46 Quelle: BAK, BFS.

Arbeitslosigkeit

Zwischen 1997 und Mitte 2001 hat die Schweiz einen konjunkturellen Aufschwung erlebt, welcher auf dem Arbeitsmarkt zu einer deutlichen Zunahme der Zahl der Beschäftigten und einem markanten Rückgang der Arbeitslosigkeit geführt hat. Dabei ist die Zahl der Arbeitslosen in den Erneuerungsgebieten stärker zurückgegangen als in den Nichterneuerungsgebieten.

Ein Grund für die günstige Entwicklung der Arbeitslosenzahlen könnte darin liegen, dass die Erneuerungsgebiete mehrheitlich eher nichtstädtische Gebiete sind. In diesen Gebieten ist die Arbeitslosenquote infolge des höheren sozialen Drucks in der Regel tiefer als in den Städten. Eine weitere Erklärung könnte sein, dass die Erneuerungsgebiete in der Regel stärker industrialisiert sind als die dienstleistungsorientierten Städte. Industriebranchen reagieren häufig stärker auf die Konjunktur als Dienstleistungsbranchen, sowohl im Abschwung als auch im Aufschwung. Insofern könnte der günstige Verlauf der Arbeitslosenquote mit der Branchenstruktur der Erneuerungsgebiete begründet werden.

ARBEITSLOSE

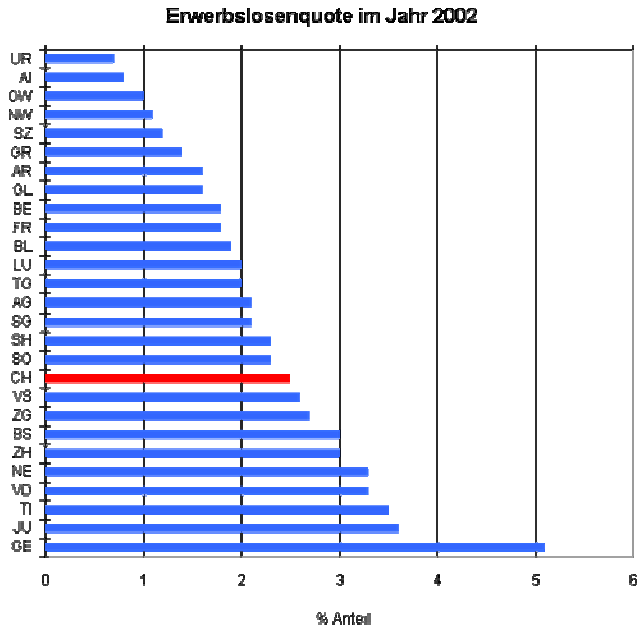


Figur 47 Quelle: seco.

Wenn wir wie in Figur 49 dargestellt die Erwerbslosenquote der einzelnen Kantone betrachten, fällt auf, dass mit Ausnahme des Kantons Freiburg alle Westschweizer Kantone höher Erwerbslosenquoten aufweisen als das Schweizer Mittel. Demgegenüber zählt die Erwerbslo-

senquote in typischen, vorab ländlich geprägten Deutschschweizer BWE-Kantonen wie Uri, die beiden Appenzell, Ob- und Nidwalden, Graubünden und Glarus zu den niedrigsten der Schweiz.

ERWERBSLOSENQUOTE 2002

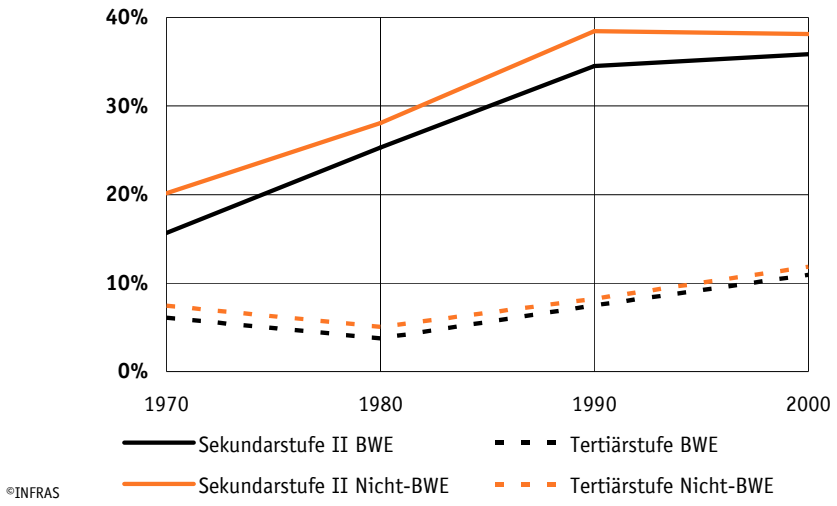


Figur 48 Quelle: seco.

Ausbildung

Die Auswertung der Ausbildungsdaten zeigt keine grossen Unterschiede zwischen Erneuerungs- und Nichterneuerungsgebieten. Auf der höchsten Stufe (Tertiärstufe) sind die Anteile etwa gleich. Auf der Sekundarstufe findet sich in den BWE-Gemeinden ein leicht höherer Anteil an Sekundarstufe I. Dieser wird mit einem geringeren Anteil auf der Sekundarstufe II kompensiert. Die Entwicklung seit 1970 zeigt, dass sich die Unterschiede zwischen Erneuerungs- und Nichterneuerungsgebieten seit 1990 deutlich verringert haben.

AUSBILDUNG, ANTEIL DER ABSCHLÜSSE

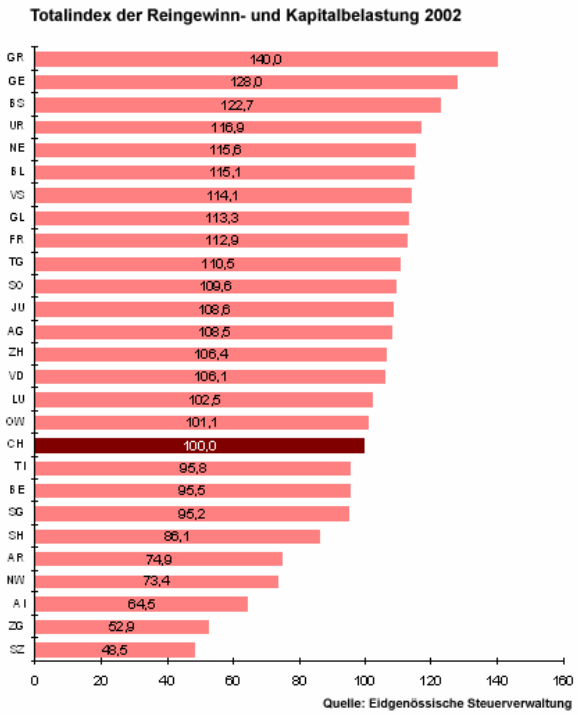


Figur 49 Quelle: BFS Volkszählung.

Steuerbelastung

Um das Bild abzurunden, werfen wir schliesslich noch einen Blick auf die Steuerbelastung der juristischen Personen in den Kantonen. Sie ist vor allem im Kontext des Steuer- und Standortwettbewerbs von Bedeutung und erklärt z.T. die unterschiedlichen Standpunkte zur Zweckmässigkeit des BWE im Allgemeinen und der Steuererleichterungen im Speziellen. Es zeigt sich dabei, dass die Unternehmen im Mittel in allen Westschweizer Kantone ausnahmslos stärker belastet werden als im schweizerischen Mittel. Zu den Kantonen mit tiefen Steuersätzen zählen viele Deutschweizer BWE-Kantone in der Innerschweiz (mit Ausnahme von Uri), St. Gallen, die beiden Appenzell, Schaffhausen, Bern und Tessin.

STEUERBELASTUNG



Figur 50 Quelle: economiesuisse.

6.2. FALLSTUDIEN

Im folgenden Abschnitt wird die wirtschaftliche Entwicklung in den ausgewählten Regionen St. Gallen/Appenzell, Solothurn, Biel/Jura Bernois und Neuenburg vertieft beleuchtet.

6.2.1. ST. GALLEN/APPENZELL

Kantonale Wirtschaftsförderung

Der Kanton St. Gallen strebt mit seiner Wirtschaftspolitik eine Spitzenposition in den Bereichen Hightech, Nano- und Mikrotechnologie an. Das Rheintal hat bereits vor einigen Jahren eine Strategie (Chancental Rheintal) entwickelt, um Arbeitsplätze zu schaffen. In Rahmen dieser Strategie unterstützt die Wirtschaftsförderung die Gründung innovativer Jungunternehmen, das Wachstum von Technologie- und Dienstleistungsunternehmen und die Ansiedlung ausländischer Unternehmungen. Durch die Förderung gemischtwirtschaftlicher Gründerzentren oder die Kontaktvermittlung zu öffentlichen oder privaten Organisationen hilft

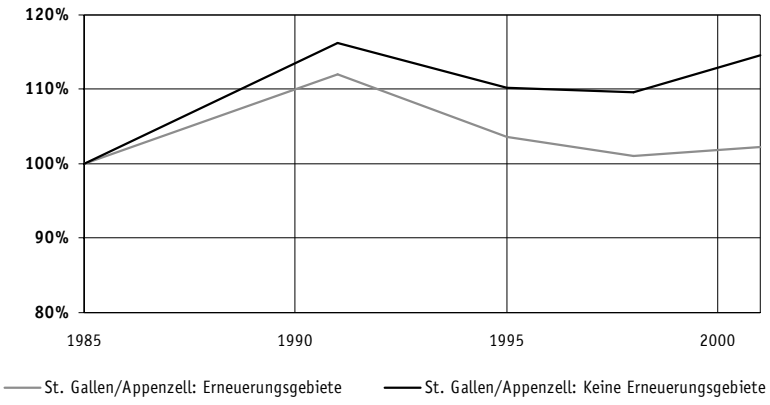
die Wirtschaftsförderung Jungunternehmern beim Start. Die Möglichkeit für BWE-Unterstützung wird von der Wirtschaftsförderung nicht aktiv propagiert.

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden verfolgt keine Strategie zur Förderung einer bestimmten Branche (keine Clusterstrategie).

Beschäftigungsentwicklung

Die Region St. Gallen/Appenzell ist nur teilweise Erneuerungsgebiet.[23] Der Vergleich von Erneuerungs- und Nichterneuerungsgebieten in der Region St. Gallen/Appenzell zeigt, dass die Beschäftigungsentwicklung in den Nichterneuerungsgebieten deutlich positiver verlaufen ist als in den Erneuerungsgebieten. Auffällig ist, dass der Abstand zwischen BWE- und Nichterneuerungsgebieten seit der Einführung des BWE im Jahr 1996 sogar noch zugenommen hat.

BESCHÄFTIGUNG IN DER REGION ST. GALLEN/APPENZELL (ALLE BRANCHEN)

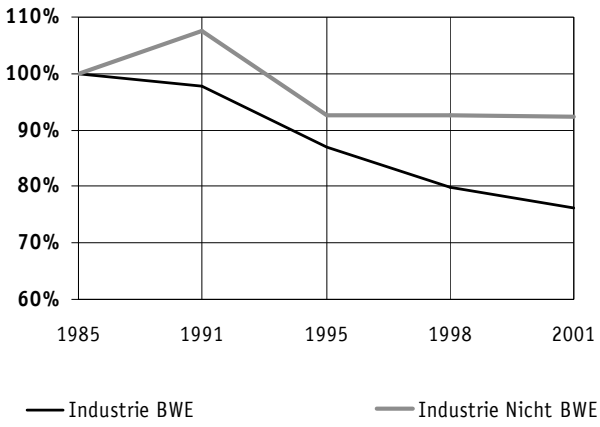


Figur 51 Quelle: BFS, eigene Darstellung.

Der Vergleich von Erneuerungs- und Nichterneuerungsgebieten für den Industriesektor zeigt, dass die Beschäftigung in den Erneuerungsgebieten seit 1985 stetig gesunken ist. In den Nichterneuerungsgebieten hingegen hat sich die Beschäftigung seit Mitte der 90er Jahre stabilisiert.

23 Vgl. Verordnung über die Festlegung der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete vom 12.6.2002, SR 951.931.1.

BESCHÄFTIGUNG IN DER REGION ST. GALLEN APPENZELL (INDUSTRIE)

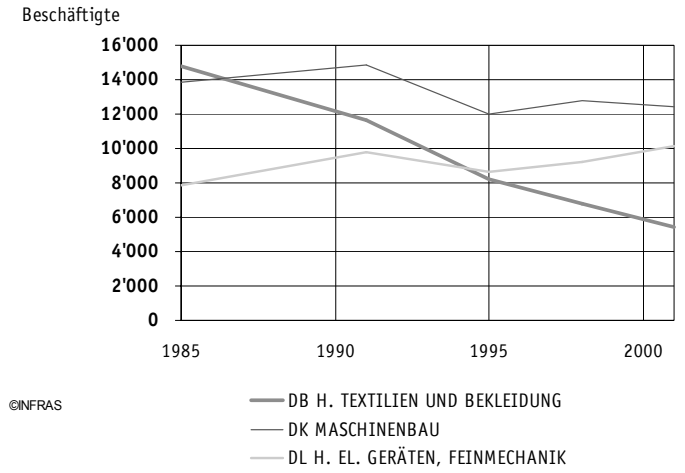


Figur 52 Quelle: BFS, eigene Darstellung.

Im Jahr 2002 wurden die Erneuerungsgebiete der Region St. Gallen/Appenzell angepasst. Ein Teil der Gemeinden wurde auf Ende 2002 aus den Erneuerungsgebieten ausgeschlossen, andere aufgenommen. In den neu aufgenommenen Gemeinden hat sich die Beschäftigung im Vergleich zu den bestehenden BWE-Gemeinden positiv entwickelt. Im Gegensatz dazu verzeichnen die Gebiete, die seither nicht mehr dem BWE unterstehen, eine schlechtere Entwicklung.

Ein Blick auf die Beschäftigungsentwicklung zeigt, dass die Textilindustrie in den letzten Jahren stetig Arbeitsplätze verloren hat. Einen Rückgang verzeichnen auch der Maschinenbau und der Industriesektor insgesamt. Die Elektrobranche hingegen konnte ihre Arbeitsplätze nach einem Einbruch Mitte der 90er Jahre wieder steigern.

BESCHÄFTIGUNGSENTWICKLUNG IN DER REGION ST. GALLEN/APPENZELL

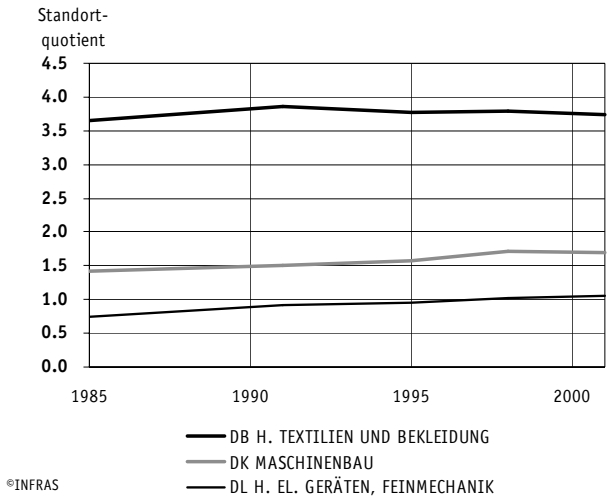


Figur 53 Quelle: BFS, eigene Darstellung.

Seit Inkrafttreten des BWE haben der Kanton St. Gallen 12 Projekte und der Kanton Appenzell Ausserrhoden 1 Projekt unterstützt. Fast die Hälfte der Projekte betraf Unternehmen im Elektroniksektor. Gemäss Controllingdaten sollten im Rahmen des BWE insgesamt rund 360 Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten werden, davon 54 in der Elektronikbranche. Dies entspricht einem Anteil von weniger als 1% an allen Arbeitsplätzen im Industriesektor (63'000) in der Region St. Gallen/Appenzell.

Ziel des BWE ist, die wirtschaftliche Abhängigkeit der Regionen von einzelnen Wirtschaftszweigen zu verringern. Der Grad der wirtschaftlichen Monostrukturierung bzw. Diversifikation lässt sich anhand von Standortquotienten und Spezialisierungskoeffizienten messen. Der Standortquotient gibt an, inwieweit die Branchenstruktur in einer bestimmten Region von der Branchenstruktur (alle Branchen) in einem Gesamtraum (hier die ganze Schweiz) abweicht. Die Entwicklung des Standortquotienten für die Region St. Gallen/Appenzell zeigt, dass die Textilindustrie trotz deutlich sinkender Beschäftigungszahlen immer noch überdurchschnittlich stark ist. Seit 1990 ist jedoch ein leichter Rückgang ersichtlich. Auf der anderen Seite haben Wachstumsbranchen wie die Elektronikbranche seit Mitte der 80er Jahre deutlich an Bedeutung gewonnen. Es ist also eine gewisse Abkehr von der Textilindustrie hin zu einer diversifizierten Branchenstruktur ersichtlich.

STANDORTQUOTIENT ST. GALLEN/APPENZELL



Figur 54 Quelle: BFS, eigene Auswertungen.

6.2.2. SOLOTHURN

Kantonale Wirtschaftsförderung

Die Wirtschaftsförderung Solothurn sieht ihre Aufgaben darin, einerseits bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen mitzuhelfen und konkrete Dienstleistungen anzubieten (Frehner 2000). Andererseits will sie über gezielte Infrastrukturinvestitionen sowie betriebliche Aktionen mithelfen, den Wirtschaftsstandort Solothurn zu verbessern. Für bestimmte innovationsorientierte Probleme einzelner Unternehmen kann die Wirtschaftsförderung zusätzliche finanzielle Leistungen erbringen. Zu diesem Zweck betreibt die Wirtschaftsförderung eine aktive Strukturpolitik im Sinne einer Clusterstrategie mit Fokus auf bestehenden wertschöpfungsintensiven Unternehmen. Der geografische Fokus dieser Strategie liegt in den folgenden Regionen und Branchen:

- Jura-Südfuss: Präzisionsmechanik, Medizinaltechnik, Nanotechnik,
- Schwarzbubenland (Basel): Biotechnologie /Medizinaltechnik,
- Gäu: Logistik /Distribution (dank Autobahn).

Inhaltlich konzentriert sich die Wirtschaftsförderung auf drei Schwerpunkte:

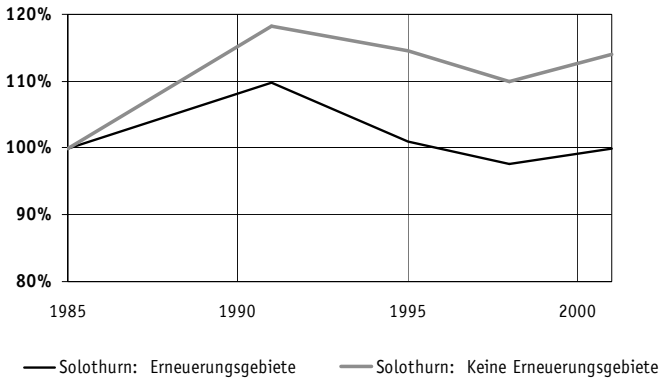
- Ansiedlung von ausländischen Investoren,
- Förderung von Strukturanpassungen in bestehenden Betrieben,
- Förderung von Jungunternehmen.

Unter dem Titel Innovationsfinanzierungen unterstützt die Wirtschaftsförderung Unternehmen mit einzelbetrieblichen Förderbeiträgen. Dazu zählen im Rahmen kantonaler und Bundesgesetze Bürgschaften, Zinsverbilligungen, Beiträge, Forschungs- und Entwicklungsbeiträge sowie Steuererleichterungen. Die Wirtschaftsförderung hat bisher auf eine aktive Förderung der BWE-Instrumente verzichtet.

Beschäftigungsentwicklung

Der Kanton ist nur teilweise Erneuerungsgebiet.[24] Der Vergleich von Erneuerungs- und Nichterneuerungsgebieten zeigt, dass erstens die Beschäftigungsentwicklung in den Nichterneuerungsgebieten seit 1985 positiver verlief als in den Erneuerungsgebieten. Zweitens hat sich der Abstand zu den Nichterneuerungsgebieten seit der Einführung des BWE im Jahr 1996 nicht verändert.

BESCHÄFTIGUNG IM KANTON SOLOTHURN (ALLE BRANCHEN)

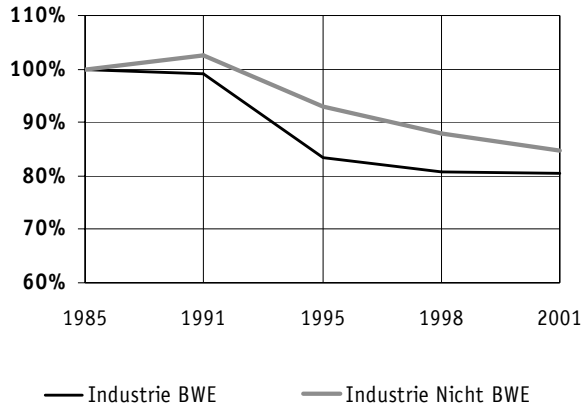


Figur 55

Der Vergleich von Erneuerungs- und Nichterneuerungsgebieten für den Industriesektor zeigt, dass die Beschäftigung in den Erneuerungsgebieten bis Mitte der 90er Jahre deutlich schlechter verlaufen ist als in den Nichterneuerungsgebieten. Seither hat sich die Beschäftigung in den Erneuerungsgebieten praktisch stabilisiert und damit auch der Abstand zu den Nicht Erneuerungsgebieten reduziert.

24 Vgl. Verordnung über die Festlegung der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete vom 12.6.2002, SR 951.931.1.

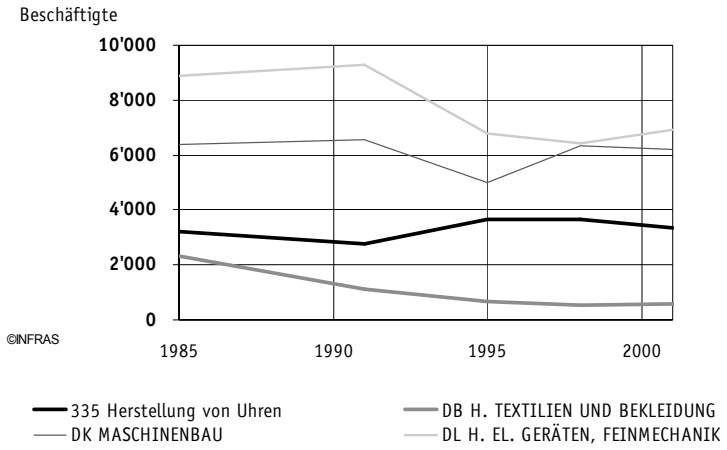
BESCHÄFTIGUNG IM KANTON SOLOTHURN (INDUSTRIE)



Figur 56 Quelle: BFS.

Die Beschäftigungsentwicklung im Kanton Solothurn zeigt einen deutlichen Rückgang in der Elektroindustrie (exkl. Uhren) seit Anfang der 90er Jahre. Erst Ende der 90er Jahre ist die Beschäftigung wieder leicht angestiegen. Die Uhrenindustrie hingegen hat einen Aufschwung Anfang der 90er Jahre erlebt. Seit Mitte der 90er Jahre stagniert die Beschäftigung und ging in den letzten Jahren sogar leicht zurück. Die Maschinenindustrie hat sich nach einem konjunkturellen Einbruch Mitte der 90er Jahre wieder erholt.

BESCHÄFTIGUNGSENTWICKLUNG KANTON SOLOTHURN



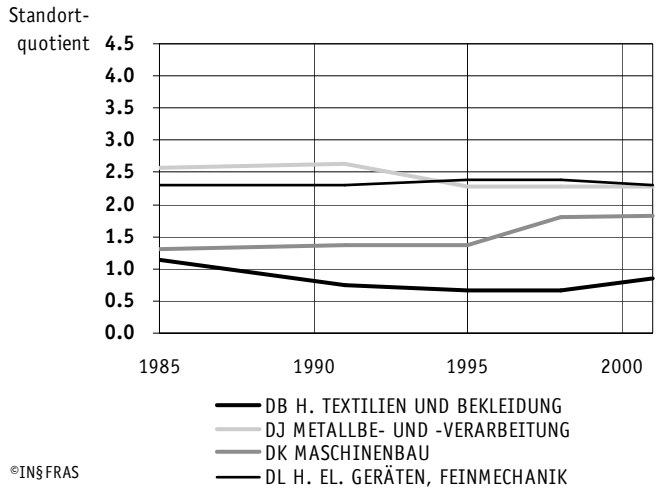
Figur 57 Quelle: BFS.

Im Kanton Solothurn wurden seit 1996 zehn Projekte in verschiedenen Branchen vom BWE unterstützt (im Rahmen des Bonny-Beschluss waren es noch 120). Dabei wurden insgesamt ca. 220 Arbeitsplätze geschaffen bzw. erhalten. Dies entspricht einem Anteil an allen Industriearbeitsplätzen (33'000) von weniger als 1%.

Ein Teil der Erneuerungsgebiete wurde auf Ende 2002 aus dem BWE ausgeschlossen. In diesen Gemeinden verlief die Beschäftigungsentwicklung seit 1985 analog zu den Nichterneuerungsgebieten deutlich besser als in den übrigen Erneuerungsgebieten.

Der Standortquotient (siehe Glossar) zeigt, dass die Maschinenbaubranche seit 1995 wieder deutlich stärker geworden ist. Auf der anderen Seite hat die Metallbranche in den letzten Jahren an Bedeutung verloren. Generell lässt sich feststellen, dass die Branchenkonzentration weniger ausgeprägt ist als in der Region St. Gallen/Appenzell. Der Kanton Solothurn verfügt damit über eine einigermassen diversifizierte Branchenstruktur.

STANDORTQUOTIENT SOLOTHURN



Figur 58 Quelle: BFS, eigene Darstellung.

6.2.3. BIEL/JURA BERNOIS

Kantonale Wirtschaftsförderung

Die Wirtschaftsförderung Biel konzentriert sich auf die vier Cluster Präzisionsindustrie, Telekom, Dienstleistungen und Medizinaltechnologie. Im Rahmen der kantonalen Wirtschaftspolitik setzt die Wirtschaftsförderung die folgenden Instrumente ein:

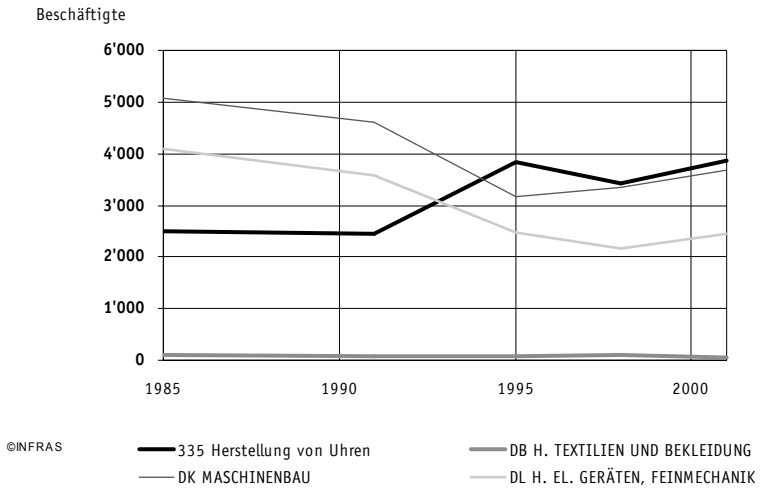
- Auskünfte und Abklärungen für Unternehmen,
- Vermittlung von Kontakten, Vermittlung von Immobilien und Gründstücken,
- Beratung und Begleitung von Projekten,
- Unterstützung beim Antrag von Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen,
- Unterstützung in Form von Finanzierungsbeiträgen und Steuererleichterungen. Dabei kommen vor allem Steuererleichterungen zu Einsatz, Darlehen sind eher selten.

Beschäftigungsentwicklung

Eine ähnliche Entwicklung wie in der Region Neuchâtel ist auch in der Region Biel/Jura bernois ersichtlich. Elektronik- und Maschinenindustrie verzeichnen einen konjunkturbedingten Einbruch in der ersten Hälfte der 90er Jahre. Während sich die Beschäftigung in der Maschinenindustrie seither wieder etwas erholt hat, steigen die Beschäftigungszahlen in der

Elektronikindustrie erst wieder seit Ende der 90er Jahre. Die Beschäftigung in der Uhrenindustrie steigt in der Region Biel/Jura bernois ebenfalls an, allerdings in geringerem Umfang als in der Region Neuchâtel.

BESCHÄFTIGUNGSENTWICKLUNG NACH BRANCHEN IN DER REGION BIEL/JURA BERNOIS



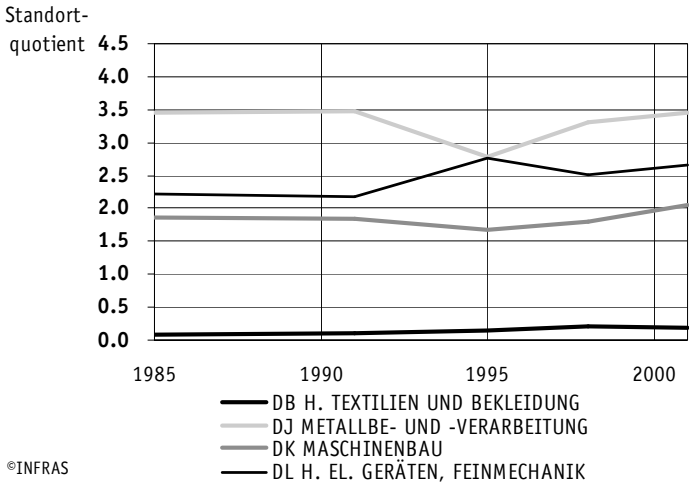
Figur 59 Quelle: BFS, eigene Darstellung.

Die Zahlen für das Jahr 2000 zeigen für den Kanton Bern einen Nettozuwachs an Unternehmen. Von dieser Entwicklung profitierte vor allem der tertiäre Sektor, aber auch die Branchen Elektronik und Präzisionsinstrumente (Uhren) im Industriesektor (Credit Suisse 2001: 13).

Rund zwei Drittel der 37 im Kanton Bern unterstützten Projekte wurden von Unternehmen in der Region Biel/Jura bernois durchgeführt. Gemäss Controllingdaten hätten dabei in verschiedenen Branchen insgesamt 530 Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten werden sollen. Dies entspricht einem Anteil von 2.5% an allen Industriearbeitsplätzen in der Region.

Der Standortquotient zeigt, dass die Bedeutung der Elektro- und Feinmechanikbranche seit Anfang der 90er Jahre wieder deutlich zugenommen hat. Dies dürfte in erster Linie auf die stark wachsende Uhrenindustrie zurückzuführen sein.

STANDORTQUOTIENT BIEL/JURA BERNOIS



Figur 60 Quelle: BFS, eigene Darstellung.

6.2.4. NEUCHÂTEL

Kantonale Wirtschaftsförderung

Die Wirtschaftsförderung konzentriert sich auf die Bereiche Industrie und produktionsnahe Dienstleistungen, Handwerk und Handel sowie Hotellerie und Tourismus. Ausgehend von diversen Strukturkrisen betreibt der Kanton Neuchâtel eine Diversifikationsstrategie, insbesondere in den Bereichen Biomedizin, Biotechnologie und Mikrotechnologie. Schwerpunkt der kantonalen Wirtschaftsförderung ist neben der generellen Wirtschaftsförderung die kantonale Entwicklung von überbetrieblichen Strukturen (Stärkung Uninstitut in Mikroelektronik, Forschung der Ingenieurschule etc.). Das Clustering müsste gemäss Experten noch verstärkt werden durch die Förderung des Austausches zwischen Unternehmen.

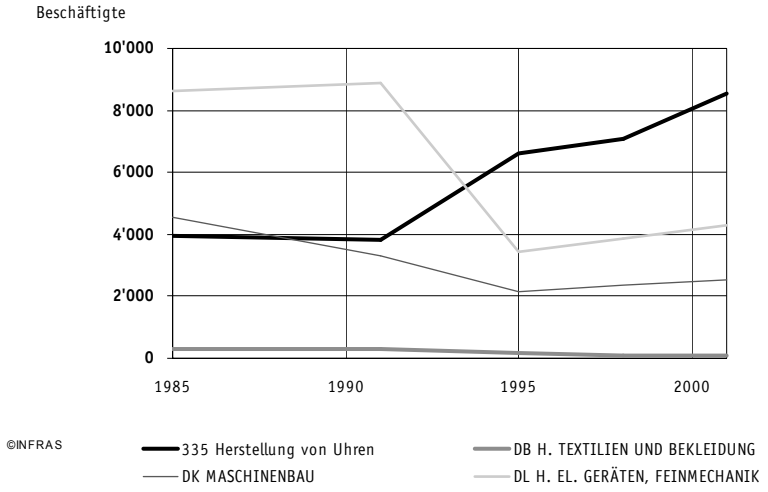
Im Rahmen der kantonalen Wirtschaftspolitik setzt die Wirtschaftsförderung folgende Instrumente ein:

› Dienstleistungen wie allgemeine Beratungen, Unterstützung im Umgang mit Behörden, Vermittlung von Grundstücken,
› Finanzielle Unterstützung und Steuererleichterungen,
› Förderung eines Technologieparks für den Technologietransfer,

Beschäftigungszahlen

Im Kanton Neuchâtel ist der ganze Kanton Erneuerungsgebiet. Eine Unterscheidung nach Erneuerungs- bzw. Nichterneuerungsgebieten erübrigt sich. Bezogen auf die Beschäftigung ist im Kanton Neuchâtel ein deutlicher Anstieg der Beschäftigungszahlen in der Uhrenbranche feststellbar. Die Beschäftigung in der Elektronikbranche (exkl. Uhren) hat sich nach einem Einbruch Anfang der 90er Jahre seit 1995 nur leicht erholt.

BESCHÄFTIGUNGSENTWICKLUNG NACH BRANCHEN IN DER REGION NEUCHÂTEL

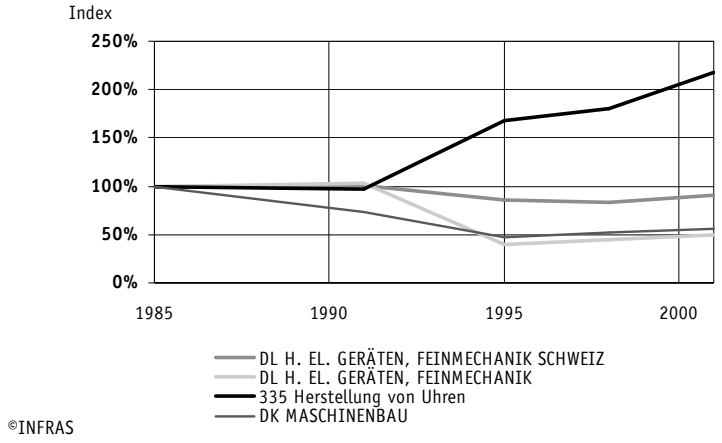


Figur 61 Quelle: BFS, eigene Darstellung.

Der Kanton Neuchâtel hat seit 1996 75 Projekte im Rahmen des BWE durchgeführt, davon alleine 27 Projekte in der Elektrobranche. Insgesamt sollen damit 4'700 Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten werden, davon über 1'700 in der Elektrobranche. Bezogen auf den ganzen Industriesektor mit 24'000 Beschäftigten beträgt der Anteil BWE unterstützter Arbeitsplätze fast 20%. In der Elektronikbranche mit ca. 4'000 Beschäftigten ist dieser Anteil mit ca. 40% sogar noch höher. In der Uhrenindustrie wurden sechs Projekte mit fast 400 Arbeitsplätzen unterstützt. Dies entspricht einem Anteil an allen Arbeitsplätzen in der Uhrenindustrie von 5–6%.

Wie aus der folgenden Grafik ersichtlich, hat sich die Beschäftigung in der Elektrobranche (exkl. Uhren) in der ganzen Schweiz deutlich positiver entwickelt als im Kanton Neuenburg.

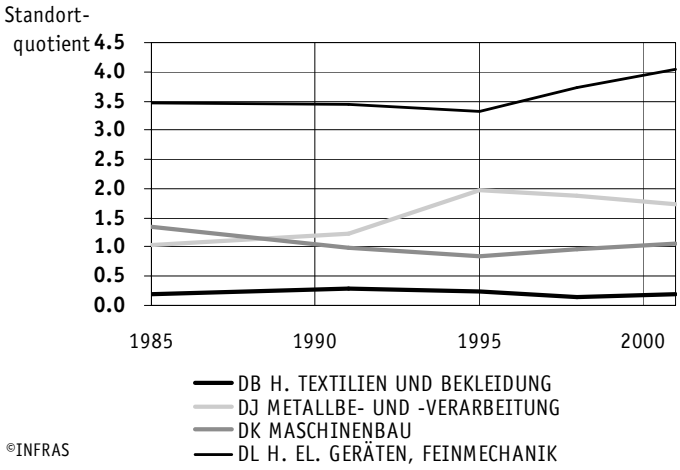
INDEX DER BESCHÄFTIGUNGSENTWICKLUNG



Figur 62 Quelle: BFS, eigene Darstellung.

Der Standortquotient des Kantons Neuenburg zeigt, dass die Elektrobranche (inkl. Uhren) seit Mitte der 90er Jahre wieder deutlich an Bedeutung gewonnen hat. In Anbetracht der Beschäftigungsentwicklung dürfte dies in erster Linie auf das Wachstum der Uhrenindustrie zurückzuführen sein.

STANDORTQUOTIENT KANTON NEUENBURG



Figur 63 Quelle: BFS, eigene Berechnungen.

7. BEURTEILUNG AUS DER SICHT DER BEFRAGTEN

Dieses Kapitel gibt die Beurteilung und Einschätzung der Experten zu den Wirkungen und der Wirksamkeit des BWE wieder. Der Aufbau des Kapitels lehnt sich an Kapitel 1 an, wo die Wirkungen der einzel- und überbetrieblichen Instrumente abgeschätzt werden. Die Beurteilung der Instrumente aus Sicht der Evaluierenden folgt in Kapitel 8.1, basierend auf den Wirkungen und der Beurteilung der Befragten.

7.1. BEURTEILUNG DER EINZELBETRIEBLICHEN FÖRDERUNG

Investitionen

Zur Abschätzung der Investitionswirkungen wurden Banken und Finanzinstitute befragt. Diese schätzen die Bedeutung der BWE-Unterstützung auf das Investitionsverhalten der Unternehmen folgendermassen ein:

Insgesamt werden die Bürgschaften als zweckmässig und nicht unbedeutend beurteilt, wenn Finanzierungslücken bestehen. Insbesondere in letzter Zeit sind diese wieder wichtiger geworden, vor allem in Fällen, wo Eigenkapital und Venture Capital fehlt. Für die Banken sind zwar Bürgschaften nicht durchwegs der entscheidende Faktor. Kriterien wie ein bestimmter Anteil von Eigenmitteln und eine mögliche Refinanzierung sind meist zumindest ebenso wichtig. Aber ohne Bürgschaften hätte sich der Risikoteil teilweise zu schlecht absichern lassen, weshalb die Banken auf einen höheren Eigenfinanzierungsanteil oder weniger günstigen Zinskonditionen bestanden hätten. Zwei Banken gehen davon aus, dass viele Projekte ohne Bürgschaften nicht hätten finanziert werden können, zwei andere erachten deren Bedeutung als nicht entscheidend.

Zinskostenbeiträge sind aus Sicht der Banken von geringer Bedeutung. Der Einfluss der Zinskosten auf die Gesamtprojektfinanzierung sei gering, die Projekte wären vermutlich auch ohne diese Beiträge finanziert worden.

Neuansiedlungen, Innovation und Diversifikation

Die Wirkungen des BWE hinsichtlich der **Neuansiedlungen** von Unternehmen werden kontrovers beurteilt, insbesondere zwischen Westschweiz und Deutschschweiz sowie zwischen Erneuerungs- und Nichterneuerungsgebieten. Akteure aus der Westschweiz betrachten den BWE insgesamt als probates Instrument zur Ansiedlung von neuen Unternehmen. Einige Unternehmen, vor allem aus dem Ausland, hätten sich ohne BWE nicht in den Regionen

angesiedelt. Akteure aus der Deutschschweiz und solche aus Nichterneuerungsgebieten sehen die Wirkungen des BWE in einem weniger positiven Licht. Teilweise könnten gar keine positiven Effekte ausgemacht werden, teilweise wird bemängelt, dass es sich bei den Ansiedlungen lediglich um eine Verlagerung innerhalb der Schweiz handle (vgl. Kapitel 5.1.5).

Der **Innovationsgehalt** wird von den befragten Wirtschaftsförderungsstellen in Erneuerungsgebieten unterschiedlich beurteilt, auch wenn sie selber den Innovationsgehalt der Projekte prüfen. Während zwei Wirtschaftsförderungsstellen aus der Westschweiz den BWE als innovationsfördernd bezeichnen, wird die innovationsfördernde Wirkung des BWE von drei Vertretern der Deutschschweizer Kantone eher in Frage gestellt. Gar keine innovationsfördernde Wirkung sehen zwei Wirtschaftsförderungen aus Nicht-BWE-Kantonen. Das Innovationsverhalten sei nicht über Finanzhilfen zu steuern.

Zu den Wirkungen des BWE auf die **Diversifikation** der Wirtschaftsstruktur äusserten sich nur einzelne der Befragten. Dies mag damit zusammenhängen, dass einige davon ausgehen, dass sich die regionale Wirtschaftsstruktur bereits seit einiger Zeit diversifiziert hat und demnach der BWE diesbezüglich nicht zusätzliche Wirkung entfalten kann. In den Regionen Biel und Neuchâtel wird dem BWE aber eine Bedeutung zur Diversifikation zugeschrieben. In Biel habe der BWE zusammen mit anderen regionalpolitischen Instrumenten die Entwicklung der Region vorangetrieben und dazu beigetragen, dass die Monostruktur der Uhrenindustrie überwunden wurde. Auch in Neuchâtel wird dem BWE ein Beitrag zur Diversifikation attestiert.

Arbeitsplätze

Die Beschäftigungswirkung des BWE wird von den Befragten ebenfalls unterschiedlich beurteilt. Einzelne Akteure gehen von deutlich höheren Wirkungen aus als diejenigen der Controlling-Daten des seco. Andere beurteilen die Beschäftigungseffekte dort als gering, wo nicht produzierende Betriebe, sondern produktionsnahe Dienstleistungsbetriebe, insbesondere Managementgesellschaften einer Industriegruppe unterstützt werden.

Ob der BWE eher eine Arbeitsplatz erhaltende bzw. eine Arbeitsplatz schaffende Wirkung erzielt, konnte von den Befragten nicht schlüssig beantwortet werden. Ein regional differenziertes Muster konnte diesbezüglich ebenfalls nicht ausgemacht werden.

Mitnahmeeffekte

Von den befragten Wirtschaftsförderungsstellen, Handelskammern und Regionssekretären werden Mitnahmeeffekte unabhängig von der Gruppe sehr kontrovers beurteilt, wobei sich

zwischen der Westschweiz und der Deutschschweiz grosse Unterschiede zeigen. Die Schätzungen reichen von sehr geringen bzw. keinen Mitnahmeeffekten bis zur Annahme, dass die allermeisten Projekte auch ohne BWE-Unterstützung realisiert worden wären. Einige gehen davon aus, dass Mitnahmeeffekte gar nicht abgeschätzt werden können, da die Unternehmen kaum bestätigen würden, eine Investition nur aufgrund der Finanzhilfen getätigt zu haben.

In der Deutschschweiz geht die Mehrheit der dazu befragten Akteure von relativ hohen Mitnahmeeffekten aus, auch in den BWE-Kantonen. Finanzhilfen würden Anreize für rentseeking bieten. Nur ein Befragter bezeichnet sie als gering.

In der französischen Schweiz gehen die Akteure durchwegs von keinen bis geringen Mitnahmeeffekten aus.

Eine differenzierte Beurteilung der Mitnahmeeffekte je nach Instrument wurde von den Befragten nicht vorgenommen. In der Regel haben die Befragten in ihrer Einschätzung kaum zwischen den einzelnen Instrumenten unterschieden. Lediglich eine Handelskammer geht davon aus, dass Mitnahmeeffekte insbesondere bei Zinskostenbeiträgen sehr gross sind.

Verlagerungseffekte

Von den befragten Akteuren halten einzelne Verlagerungseffekte für denkbar. Da insbesondere Steuererleichterungen von vielen Kantonen praktiziert würden, seien reine Verlagerungen innerhalb der Schweiz nicht auszuschliessen. Ein Akteur aus einem Nicht-BWE-Kanton geht davon aus, dass insbesondere Managementgesellschaften einer Industriegruppe ihren Standort eher in Erneuerungsgebiete verlagern würden.

7.2. BEURTEILUNG DER ÜBERBETRIEBLICHEN FÖRDERUNG

Die überbetriebliche Förderung wird von den befragten Experten mehrheitlich positiv beurteilt, auch wenn die langfristigen Wirkungen noch nicht abgeschätzt werden können. Die Experten sehen darin ein Instrument, das zur Diversifikation und zur Innovation beiträgt.

Besonders positiv wird dieses Instrument von den Vertretern von überbetrieblichen Institutionen beurteilt. Sie gehen von positiven Wirkungen aus, was die überregionale Wirkung, die Förderung von Neuunternehmen, die Innovationsförderung und die Diversifikation betrifft. Die Institutionen würden innovative Projekte fördern und damit indirekt dazu beitragen, dass sich die regionale Wirtschaftsstruktur diversifizieren würde. Einzelne erkennen auch überregionale Wirkungen, insbesondere weil mit solchen Institutionen eine Ver-

netzung von Unternehmen über die Regionen hinweg möglich sei. Die Bedeutung der BWE-Unterstützung für die überbetrieblichen Projektträger ist nach eigenen Aussagen denn auch wichtig oder sogar zentral. Zwei Projektträger vergünstigen mit dem BWE-Beitrag die Kosten (z.B. Mieten) für Start-up-Unternehmen, andere finanzieren damit generell ihre Aktivitäten oder ermöglichen zusätzliche Aktivitäten (z.B. Seminare). Zwei der Befragten geben an, ohne Bundesunterstützung die Aktivitäten nicht durchführen zu können, weil sie sehr geringe Beiträge von den Jungunternehmen verlangen würden.

Bei der Frage, welche Akteure von einer überbetrieblichen Unterstützung profitieren sollen, gehen die Meinungen auseinander. Für die einen ist die Unterstützung von Gründerzentren sinnvoll, während andere Experten nur Vernetzungsprojekte als unterstützungswürdig bezeichnen. Zwei Experten sehen überbetriebliche Finanzhilfen als Ergänzung zu den einzelbetrieblichen Unterstützungen. Ein Experte ist der Ansicht, dass überbetriebliche Finanzhilfen keinen reellen Mehrwert bringen, während ein anderer überbetriebliche Unterstützung sogar als Geldvernichtung bezeichnet.

7.3. GENERELLE BEURTEILUNG DER BWE-INSTRUMENTE

Die unterschiedliche Wahrnehmung zwischen Akteuren aus Erneuerungs- und Nichterneuerungsgebieten bzw. zwischen denjenigen aus der französischen und der deutschen Schweiz zeigt sich auch bei ihrer generellen Einschätzung des Instrumentariums.

Steuererleichterungen

Vor allem Steuererleichterungen werden von Experten aus Erneuerungsgebieten als bedeutend und geeignet, z.T. sogar als entscheidend für den Standortentscheid bezeichnet. Ein Experte ist der Ansicht, dass die Unternehmen vor allem wegen der Steuererleichterungen in die Region ziehen. Allerdings betragen die kantonalen Steuererleichterungen z.T. ein Mehrfaches der Steuererleichterungen im Rahmen des BWE.[25] Steuererleichterungen werden vor allem mit dem Ziel von Neuansiedlungen aus dem Ausland eingesetzt. Trotzdem gibt es Fälle, in denen Unternehmen aus anderen Kantonen abgeworben werden. Nach Aussage eines Experten ist dies in ca. 50% der Fälle der Fall, auch wenn Unternehmen nicht aktiv abgeworben werden. Begründet werden Steuererleichterungen damit, dass sie praktisch von allen Kantonen eingesetzt werden und eben auch international praktiziert werden.

25 Kantone können für neu gegründete Unternehmungen Steuererleichterungen in Form zeitlich befristeter, ganzer oder teilweiser Steuerbefreiung vorsehen.

Experten aus Nichterneuerungsgebieten stellen Steuererleichterungen grundsätzlich in Frage oder bemängeln die Anwendung dieses Instruments. Für einzelne sind Steuererleichterungen zwar als Verkaufsargument und psychologisch wichtig, aber nicht entscheidend für den Standortentscheid, zumal auch andere Kantone Steuererleichterungen anbieten. Einzelne sind der Meinung, dass Steuererleichterungen für die Förderung von innovativen Produkten grundsätzlich nicht geeignet sind, weil in diesen Fällen vielmehr die mangelnde Liquidität das Problem sei. Ein Experte bezeichnet Steuererleichterungen sogar schlichtweg als volkswirtschaftlichen Unsinn, weil dadurch Unternehmen mehr Leistungen vom Staat beziehen, als sie über Steuern zurückbringen. Es sei unsinnig, wenn gewisse Kantone auf Steuern verzichten und im Rahmen des Finanzausgleichs Ausgleichszahlungen erhalten. Weitere Experten kritisieren vor allem die Anwendung der Steuererleichterungen im Rahmen des BWE. Steuererleichterungen würden für die Ansiedlung von Unternehmen missbraucht werden, die gar keine Arbeitsplätze in der Produktion schaffen würden.[26]

Beurteilung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen

Die Bedeutung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen wird von den Experten in den Erneuerungsgebieten unterschiedlich beurteilt. Auf der einen Seite gibt es Experten, die der Ansicht sind, dass der BWE eine nicht unbedeutende, wenn nicht sogar zentrale Rolle bei der Projektfinanzierung spielt, indem Bürgschaften das Risiko reduzieren und damit den Unternehmen vor allem in der Startphase zu günstigem Fremdkapital verhelfen. Dies sei vor allem wichtig, da die Banken diesen Bereich nicht als ihr Kerngeschäft bezeichnen. Gemäss Aussage eines Finanzexperten ist der Anteil der Projekte mit Bürgschaften zwar nicht sehr hoch, bezogen auf alle Bankprojekte in einer BWE-Region aber nicht unbedeutend. Ein anderer Experte stuft Bürgschaften und Zinskosten als wenig bedeutend ein. Er bezweifelt auch, ob der Bund bzw. die Kantone über das Know-how und das Instrumentarium verfügen, um eine Bürgschaft zu übernehmen.

Von Akteuren aus Nichterneuerungsgebieten werden Bürgschaften und Zinskostenbeiträge im Allgemeinen als wenig bedeutend beurteilt.

26 Aus diesem Grund arbeitet das Eidgenössische Departement für Volkswirtschaft zurzeit an einer Revision der Verordnung über die Hilfe zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete. Dies nachdem Diskussionen aufgekommen sind über Steuererleichterungen für zentrale Verwaltungsstellen internationaler Unternehmen, welche mit keinen nennenswerten Investitionen verbunden sind und nur eine sehr begrenzte Anzahl von Arbeitsstellen schaffen.

Generelle Beurteilung

Die **Interviewpartner in Regionen mit Erneuerungsgebieten** beurteilen die direktbetriebliche Förderung mehrheitlich positiv. Sie stufen den BWE insgesamt als wichtig ein. Die Westschweizer Experten erachten den BWE vor allem deshalb als wichtig, weil die Westschweizer Kantone in vielerlei Hinsicht – Verkehrsanbindung, Steuerbelastung etc. – benachteiligt seien. Ihrer Meinung nach können diese Nachteile durch den BWE gemildert werden bzw. der BWE bringt diesen Regionen einen Standortvorteil. Für zwei andere Experten sind die BWE-Instrumente notwendig, um in der internationalen Konkurrenz bestehen und die Ansiedlung neuer Firmen und Diversifikationen erleichtern zu können.

Allfällige Marktverzerrungen werden von diesen Experten als gering eingeschätzt. Ihrer Meinung nach gibt es Verzerrungen, die den Markt viel stärker beeinflussen (Zollschranken, Exportrisikogarantie etc.). Auch der Vorwurf, der BWE wirke strukturerhaltend, wird von Akteuren der Erneuerungsgebiete nicht gestützt. Einige attestieren dem BWE im Gegenteil eine wichtige Rolle im Strukturanpassungsprozess.

Über alles gesehen sprechen sich die Experten in den BWE-Regionen eher für die Beibehaltung des BWE aus. Sie sind der Ansicht, dass ihnen bei einem Wegfall des BWE ein wichtiges Instrument der Standortförderung verloren ginge und mit dem Verlust von Arbeitsplätzen zu rechnen sei. Eine räumliche Beschränkung der Erneuerungsgebiete (z.B. auf periphere Regionen) wäre ihrer Meinung nach aber denkbar.

Insbesondere **Experten aus Nichterneuerungsgebieten** beurteilen die einzelbetriebliche Förderung des BWE dagegen als eher negativ. Ihre Kritik setzt auf drei Ebenen an:

Erstens werden die Wirkungen des BWE grundsätzlich in Frage gestellt. Die Mitnahmeeffekte wie auch die Opportunitätskosten seien sehr hoch, was die Wirksamkeit der Instrumente schmälere. Die mangelnde Wirksamkeit zeige sich auch daran, dass immer noch die gleichen Regionen zum BWE gehören wie vor 20 Jahren.

Zweitens werden ordnungspolitische Vorbehalte genannt. Die Unterstützung führe zu Marktverzerrungen und sei auch deshalb nicht notwendig, weil häufig Projekte gefördert werden, die nur geringe Erfolgschancen haben. Der Staat solle sich auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen konzentrieren anstatt Unternehmen bei der Finanzierung zu unterstützen, wofür auch kein entsprechendes Know-how vorhanden sei. Gute Projekte – so diese Experten – fänden immer finanzielle Mittel, auch bei Risikokapital. Bei Finanzierungsschwierigkeiten sollten die Kantone besser ihre guten Beziehungen zu Banken und Investoren nutzen.

Drittens werden die die mangelnde Transparenz bei der Auswahl der Förderprojekte sowie allgemein die Auswahl unterstützungswürdiger Regionen bemängelt. Die Auswahl sei politisch gefärbt und es sei insbesondere nicht nachvollziehbar, dass auch Regionen in der Nähe von grossen Agglomerationen vom BWE profitieren würden. Für einen Experten ist der BWE auch nicht für alle Regionen geeignet. Sehr periphere Regionen bzw. Regionen mit schwacher Infrastrukturanbindung seien ungeeignet, da Neuansiedlungen in diesen Gebieten generell sehr schwierig seien.

TEIL III FOLGERUNGEN

8. BEURTEILUNG UND EMPFEHLUNGEN

8.1. BEURTEILUNG DER EVALUIERENDEN

Wirksamkeit auf betrieblicher Ebene

Welches sind die Wirkungen der Finanzhilfen auf die Investitionen, die Arbeitsplätze und die Innovationen der unterstützten Unternehmen?

Aufgrund der Auswertung der BWE-Daten des seco und der Unternehmensbefragung ziehen wir den Schluss, dass der BWE auf der Ebene der einzelnen Unternehmen Wirkungen zeigt. Die Unternehmen nehmen die Unterstützung in Anspruch und erachten sie als bedeutend für ihre Investitionsvorhaben.

Vor allem scheinen die Unternehmen auf das Instrument der Steuererleichterung sensibel zu reagieren. Der Grossteil der befragten Unternehmen erachtet die Steuererleichterung als einen entscheidenden Faktor bei ihrer Standortwahl. Auch die befragten Wirtschaftsförderer sind überzeugt, dass viele Unternehmen nicht in die Region gekommen wären, wenn sie keine Steuererleichterung erhalten hätten. Der Bundesanteil bildet dabei aber nur einen – meist geringeren – Teil der gesamten Erleichterungen, die den Unternehmen gewährt werden.

Gemessen an den finanziellen Mitteln sind aus Sicht der Unternehmen die Zinskostenbeiträge und die Kosten für Bürgschaftsverluste mit rund 33 Mio. von Bund und Kantonen von deutlich geringerer Bedeutung als die Steuererleichterungen. Während die Bürgschaften in vielen Fällen mithalfen, Investitionsprojekte zu realisieren, erachten wir den Einfluss der Zinskostenverbilligung auf die Realisierung von Investitionen als bescheiden. Zinskostenbeiträge verbessern zwar ein wenig die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben, aufgrund der vergleichsweise geringen Bedeutung der Zinskosten an den Gesamtkosten sind sie aber für das Investitionsvorhaben nicht ausschlaggebend. Die bessere Wirtschaftlichkeit kann natürlich ein Grund sein, weshalb die Bank überhaupt einen Kredit gewährt. Das grössere Hindernis für Vorhaben bildet beim einen oder anderen Projekt fehlendes Eigenkapital. An dieser Stelle können Bürgschaften von Bund und Kanton zusammen mit den Finanzierungsinstrumenten der Banken wichtig sein für Investitionsvorhaben.

In Bezug auf die neu geschaffenen oder gesicherten Arbeitsplätze gibt es klare Hinweise auf eine deutliche Abweichung zwischen der ursprünglich geplanten und im Projektantrag ausgewiesenen Anzahl Arbeitsplätze und den tatsächlich realisierten. Die effektive Zahl der Arbeitsplätze, die mithilfe des BWE geschaffen bzw. erhalten wurden, dürfte um einiges tiefer liegen als geplant.

Aufgrund der Internetumfrage gehen wir davon aus, dass die geschaffenen bzw. erhaltenen Arbeitsplätze im Mittel ein höheres Qualifikationsniveau aufweisen als die bestehenden. Dies könnte eine gewisse Dynamik in den Arbeitsmarkt der betreffenden Regionen bringen.

Inwiefern der BWE neben Investitionen und Arbeitsplätzen auch zu Innovationen und Strukturanpassungen beiträgt, lässt sich durch die Evaluation nicht direkt beantworten. Dazu müssten die einzelnen Projekte evaluiert werden, was im Rahmen der vorliegenden Evaluation nicht möglich war. Aus unserer Sicht ist die Beurteilung des Innovationsgehaltes der Projekte durch staatliche Stellen generell schwierig. Wir gehen auch davon aus, dass der Innovationsgehalt des zu unterstützenden Projekts nicht immer im Detail geprüft wird. Die Befragung hat gezeigt, dass der Kenntnisstand der kantonalen Stellen über den Innovationsgehalt der BWE-Projekte etwas im Diffusen bleibt. Gemäss unserer Internetumfrage schätzen die Unternehmen selbst den Innovationsgehalt ihrer Produkte/Projekte zum grossen Teil als hoch ein. Bei den übrigen befragten Akteuren zeigt sich das typische kontroverse Bild mit einer grundsätzlich positiven Einschätzung in der Westschweiz und kritischen Stimmen aus der Deutschschweiz.

Einen schwachen Hinweis, dass der Innovationsgehalt der Projekte nicht allzu hoch sein kann, ergibt aus unserer Sicht über die für Innovationsprojekte eher tiefe Verlustquote der BWE-Projekte von 5–10%. Das bedeutet, dass die Investition (vorläufig) bei 1 von 20 bzw. von 10 Unternehmen ein Misserfolg war. Bei hoch innovativen Projekten würden wir eine höhere Verlustquote erwarten.

Die Internetumfrage zeigt ausserdem, dass ein Grossteil der Unternehmen mehr als ein Mal Bundesunterstützung bezogen hat. Fast 20% der Unternehmen, die über den BWE unterstützt wurden, sind bereits vor 1996 über den Bonny-Beschluss gefördert worden. Wir bezweifeln deshalb, ob damit der Strukturanpassungsprozess dieser Unternehmen tatsächlich gefördert wurde. Es ist in diesen Fällen nicht auszuschliessen, dass die Bonny- und BWE-Unterstützungen eher Abhängigkeiten generiert und damit eher strukturerhaltend gewirkt haben.

Wie sind die Mitnahmeeffekte bei den unterstützten Unternehmen zu beurteilen?

Die Mitnahmeeffekte erachten wir bei der einzelbetrieblichen Förderung als hoch. Aufgrund der Angaben der Unternehmen in der Internetbefragung und den Erfahrungen mit ähnlichen Programmen müssen wir annehmen, dass ohne BWE mindestens 25% bis 40% der Projekte mehr oder weniger im gleichen Rahmen realisiert worden wären. Bei den Zinskostenbeiträgen dürften die Mitnahmeeffekte noch höher liegen (bis 50%).

Mit dem BWE sind auch einzelne grosse, multinationale Unternehmen unterstützt worden, bei denen eine Unterstützung aus unserer Sicht insofern fragwürdig ist, weil sie diesen Unternehmen primär Steueroptimierungen erlaubt. Wir haben zudem den Eindruck gewonnen, dass das Instrument der Bürgschaften und Zinskostenverbilligung bei einem Teil der Unternehmen in gleicher Art und Weise beantragt wird, wie Treuhänder und Steuerberater bei der Einreichung von Steuererklärungen vorgehen. Die Unterstützung wird beansprucht, weil sie da ist und nicht unbedingt, weil das Unternehmen die Unterstützung nötig hat.

Auch wenn die Unternehmen angeben, dass die Steuererleichterungen bei der (regionalen) Standortwahl wichtig sind, rechnen wir auch bei diesen mit substanziellen Mitnahmeeffekten.

Die Steuererleichterung ist bei der direkten Bundessteuer zwar ein wichtiger Zusatz zur kantonalen Steuererleichterung, in vielen Fällen ist sie nicht entscheidend bzw. nicht nötig gewesen. Das Instrument kann auch dazu führen, dass ein Unternehmen sich wegen der Steuererleichterung lediglich in einem BWE-Kanton anstelle eines anderen Kantons ansiedelt. Dies kann auch einfach zu Lasten eines anderen Erneuerungsgebietes oder einer sehr nahe gelegenen Nachbarsregion sein. Aus überregionaler oder schweizerischer Sicht ergibt sich teilweise ein Nullsummenspiel mit substanziellen Mitnahme- und Verlagerungseffekten. Wir schätzen, dass 60% bis 75% der ausländischen Unternehmen auch ohne Steuererleichterung in die BWE-Gebiete der Schweiz gekommen wären. Nicht-BWE-Regionen fühlen sich durch die Steuererleichterungen der BWE-Kantone benachteiligt. Sie sprechen von groben Wettbewerbsverzerrungen, während darin vorab die Westschweizer BWE-Kantone einen angemessenen Ausgleich von regionalen Wettbewerbsnachteilen sehen. Für sie wie auch für die anderen BWE-Kantone sind Steuererleichterungen ein wichtiges Instrument im nationalen und internationalen Wettbewerb.

Welche Verlagerungseffekte und Multiplikatoreffekte werden durch die Instrumente ausgelöst.

Ausgehend von der Internetumfrage beurteilen wir die Verlagerungseffekte innerhalb der Schweiz als relativ gering. Verlagerungen aus dem Ausland finden aber offenbar in einem grösseren Umfang statt. Multiplikatoreffekte ergeben sich primär über den Bezug von Vorleistungen innerhalb der Region und über Einkommen der geschaffenen oder gesicherten Arbeitplätze. Aufgrund des begrenzten Gebietes der vom BWE unterstützten Erneuerungsgebiets sind die Multiplikatoreffekte weniger ausgeprägt als in grösseren Regionen. Sie sind jedoch bei der Abschätzung der Nettobeschäftigungseffekte zu berücksichtigen. Unter Berücksichtigung von Mitnahme-, Verlagerungs- und Multiplikatoreffekten kommen wir zum Ergebnis, dass die Nettobeschäftigungseffekte des BWE deutlich geringer sind als die Bruttobeschäftigungswirkungen. Von den geplanten 12'000 neuen oder erhaltenen Arbeitsplätzen bleiben ca. 8'300 Arbeitsplätze übrig.

Welche Instrumente sind hinsichtlich Investitionen, Arbeitsplätzen und Innovationen am wirksamsten?

Die Bedeutung der Zinskostenbeiträgen und der Bürgschaften hat in den letzten Jahren stark abgenommen. Die Zinskostenbeiträge dürften in den seltensten Fällen ausschlaggebend sein für ein Investitionsprojekt und weisen entsprechend die höchsten Mitnahmeeffekte auf. Aufgrund der geringen Mitnahmeeffekte und der Bedeutung der Bürgschaften für Unternehmen mit geringer Eigenkapitalbasis sind die Bürgschaften als wirksamer zu betrachten. Am wirksamsten erachten wir eindeutig die Steuererleichterungen. Über dieses Instrument fliessen indirekt auch deutlich mehr Mittel an die Unternehmen. Am meisten Arbeitsplätze (netto) wurden durch die Steuererleichterungen geschaffen. Gemäss einer groben Schätzung dürften knapp 5'000 Arbeitsplätze auf das Konto der Steuererleichterungen gehen und rund 2'000 bzw. 1'500 Arbeitplätze auf das Konto der Bürgschaften und Zinskostenbeiträge.

Die Arbeitsplatzeffekte der überbetrieblichen Förderung lassen sich weniger gut nachweisen. Da das Instrument auf die Verbesserung des kollektiven unternehmerischen Umfeldes abzielt, sind die Wirkungen langfristig angelegt. Kurzfristig sind die Arbeitsplatzeffekte in der Regel tiefer.

Wie sind die Bedeutung und die Wirkungen der überbetrieblichen Unterstützung zu beurteilen? Wie sind die durch die überbetriebliche Unterstützung erzielten Wirkungen im Vergleich zu den einzelbetrieblichen Finanzhilfen zu beurteilen?

Die überbetrieblichen Fördermassnahmen wurden erst im Jahr 2001 eingeführt. Entsprechend kurz sind die Erfahrungen, die bisher mit diesem neuen Instrument gemacht wurden. Die überbetriebliche Förderung entspricht den neueren regionalpolitischen Ansätzen, wie sie auch die neue Regionalpolitik in der Schweiz verfolgt. Das Instrument wirkt indirekt, fördert den Know-how-Austausch und die Vernetzung unter den Unternehmen und zwischen den Unternehmen, der Forschung und der öffentlichen Hand. Den Eindruck, den wir von den Kantonen und den Projektträgern erhalten, ist mehrheitlich positiv. Dies steht auch im Einklang mit den Ergebnissen aus den Evaluationen der Strukturfonds-Programme in der EU. Das Instrument zielt darauf ab, die Rahmenbedingungen für die Verbesserung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Im Unterschied zu den einzelbetrieblichen Massnahmen sind die überbetrieblichen langfristig angelegt. Direkte Beschäftigungseffekte lassen sich schwieriger ermitteln, und sie liegen kurzfristig betrachtet meist tiefer als bei der einzelbetrieblichen Förderung. Schwächen können sich allenfalls ergeben durch eine ungenügende Transparenz und eine gewisse Schwerfälligkeit des Instruments. Es besteht die Gefahr einer zu starken Fokussierung auf bauliche Einrichtungen und eine zu geringe Vernetzung zwischen den Kantonen. Die Vernetzung wäre nicht zuletzt auch im Sinne der neuen Regionalpolitik. Ausserdem sollte der Anschubcharakter der Bundesunterstützung konsequent weiterverfolgt werden. Neben den Infrastrukturen wie Gründer- und Technologieparks könnte die überbetriebliche Förderung den Fokus verstärkt auf Massnahmen im Bereich des Humankapitals richten (Ausbildung und Support im Bereich der Technologien und der Innovation). Eine solche Strategie würde den Stossrichtungen der neuen Regionalpolitik entsprechen, würde aber auch eine verstärkte Abstimmung mit der Regionalpolitik und weiteren verwandten Instrumenten wie KTI oder Softnet verlangen.

Regionalwirtschaftliche Auswirkungen

Welche wirtschaftlichen Impulse und längerfristigen, dynamischen Wirkungen haben die unterstützten Projekte in den Regionen ausgelöst? Wie wird das Potenzial der unterstützten Projekte hinsichtlich der regionalwirtschaftlichen, dynamischen Wirkungen beurteilt?

Der Anteil der mit BWE-Unterstützung ausgelösten Investitionen am gesamten Investitionsvolumen in den Erneuerungsgebieten ist unserer Ansicht nach mit 3% zu gering, um einen erkennbaren Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auslösen zu können. Zu bedenken ist auch, dass das Investitionsvolumen ohne BWE nicht im gleichen Umfang kleiner wäre: einerseits bestehen Mitnahmeeffekte und andererseits hätten die Banken andere Unternehmen in der Region finanzieren können. Zudem ist der Anteil der mit BWE-Unterstützung geplanten Arbeitsplätze (brutto) an allen Industriearbeitsplätzen insgesamt und vor allem in den ausgewählten Regionen in der Deutschschweiz sehr gering (unter 1%).

Eine Ausnahme bildet der Kanton Neuenburg, wo der Anteil der vom BWE unterstützten Arbeitsplätze an allen Industriearbeitsplätzen deutlich höher ist. Die Wirkungen des BWE im Kanton Neuenburg stehen jedoch im Widerspruch zur relativ geringen wirtschaftlichen Dynamik des Kantons (vgl. unten).

Inwiefern ist es durch die unterstützten Projekte gelungen, den Strukturanpassungsprozess in den Regionen zu unterstützen (insbes. hinsichtlich Beschäftigung und innovativen, zukunftsorientierten Unternehmen)?

Der Bonny-Beschluss war ursprünglich mit dem Ziel eingesetzt worden, die wirtschaftliche Abhängigkeit der Regionen von einzelnen Branchen zu verringern und den Strukturanpassungsprozess zu fördern. Unsere regionalwirtschaftlichen Analysen haben gezeigt, dass es unter unseren Fallbeispielregionen lediglich St. Gallen/Appenzell gelungen ist, aus einer dominierenden Branche zu diversifizieren (von der Textilindustrie hin zur Elektroindustrie). In den Regionen Solothurn, Jura bernois und Neuchâtel hingegen haben in den letzten Jahren gerade diejenigen Branchen an Bedeutung gewonnen, von denen ursprünglich eine Diversifikation geplant war (Uhren-, Maschinenindustrie).

Gerade im Jurabogen zielten Bonny und BWE auf die Verminderung der Abhängigkeit von der Uhrenindustrie. Entsprechend wurden in dieser Branche über den BWE nur wenige Projekte unterstützt. Die regionale Analyse zeigt jedoch, dass es gerade die Uhrenindustrie war, die im Jurabogen in den letzten Jahren einen kräftigen Aufschwung erlebte. Auf der anderen Seite verläuft die Entwicklung in der Elektronikindustrie dieser Regionen schlechter als im gesamtschweizerischen Durchschnitt, obwohl die Branche von der Wirtschaftsförderung und vom BWE besonders gefördert wird und über den BWE die meisten Beihilfen erhält. Es ist nicht bekannt, wie die Entwicklung in der Elektronikbranche ohne BWE verlaufen wäre. Es bleibt aber ein Widerspruch zwischen der schleppenden Entwicklung der

Elektronikindustrie und der positiven Entwicklung in der Uhrenbranche im Vergleich zur Anzahl der vom BWE unterstützten Unternehmen in diesen Branchen. Ähnliche Fragen wirft auch die Entwicklung der neu gegründeten Unternehmen in der Region Neuchâtel auf: obwohl der Kanton Neuchâtel im Vergleich zu den übrigen Kantonen bei weitem die meisten BWE-Projekte und höchsten Steuererleichterungen aufweist, werden im Vergleich zu den anderen Kantonen wie Jura, Freiburg oder Solothurn gemessen an der Beschäftigtenzahl am wenigsten neue Unternehmen gegründet. Der Kanton weist zudem bei den Neugründungen unter den ausgewählten Regionen seit 1990 die geringste Dynamik aus.

Wir ziehen daraus den Schluss, dass die regionale Wirtschaftsentwicklung von anderen Faktoren stärker beeinflusst wird als vom BWE, auch wenn wie im Kanton Neuenburg signifikante Mittel eingesetzt werden. Oder andersherum formuliert: der BWE kann auf regionalwirtschaftlicher Ebene keine oder nicht spürbare positive Wirkungen entfalten, wenn die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht ausreichend günstig sind.

Welchen Beitrag leisten die unterstützten Projekte hinsichtlich der Wirtschaftsförderungspolitik der profitierenden Kantone und Regionen?

In den meisten Kantonen kommt dem BWE innerhalb der Wirtschaftsförderung eine grosse Bedeutung zu. Er fügt sich in der Regel bestens ein in die Förderstrategien der einzelnen Kantone. Vor allem in der Westschweiz bildet der BWE nach wie vor ein prioritäres Instrument zur Wirtschaftsförderung, der dem aus ihrer Sicht berechtigten Ausgleich zwischen den prosperierenden (Deutschschweizer) Zentren und den benachteiligten Randregionen diene. Dem BWE ist sicher auch zu Gute zu halten, dass er neben den direkten Effekten über die Investitionsförderung auch positive indirekte Impulse auslöst, in dem er Kontakte herstellt und die Vernetzung der staatlichen und privaten Akteure fördert.

Welchen Beitrag können die Instrumente des Beschlusses für die Umsetzung der kantonalen Strategien (z.B. Entwicklung von Clustern) und im Rahmen der neuen Regionalpolitik leisten?

Die einzelbetrieblichen Massnahmen fügen sich bestens in eine Wirtschaftsförderungspolitik ein, die vorab auch mit finanziellen Anreizen versucht, Firmen aus (zukünftigen) Wachstumsbranchen in der Region anzusiedeln. Im Verlauf der Zeit soll dadurch im günstigen Fall eine Ansammlung verschiedener oder horizontal oder vertikal eng verbundener Unternehmen entstehen. Diese Cluster sollen über eine hohe Interaktionsdichte für ein innovatives Milieu und Wachstum in der Region sorgen und wiederum neue Unternehmen anziehen. In

diesem Sinne sind die Finanzhilfen, v.a. die Steuererleichterungen, ein wichtiges Element der Ansiedlungspolitik vieler regionaler und kantonaler Wirtschaftsförderungen. Der BWE geniesst deshalb insbesondere in der Westschweiz einen starken Rückhalt.

Die neue Regionalpolitik des Bundes gemäss Vernehmlassung vom Sommer 2004 hingegen setzt die Akzente auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfung auf überbetrieblicher Ebene. Einzelbetriebliche Massnahmen sind darin nicht mehr vorgesehen.

Unbestritten ist, dass ein Cluster mit Wachstumsbranchen die Wirtschaftsentwicklung in einer Region positiv beeinflussen kann. Solche Cluster lassen sich aber meist erst im Nachhinein identifizieren. Ob über die Wirtschaftsförderung wachstumsfördernde Cluster aktiv „geschaffen" werden können, wird in der Wissenschaft hingegen stark bezweifelt (vgl. z.B. Porter 1993, Bieger / Scherer 2003, Bröcker et al. 2003). Allzu oft entsprechen die definierten Cluster eher dem Wunschdenken der Wirtschaftsförderer und der Politik als der realen wirtschaftlichen Bedeutung. Damit sich Cluster entwickeln, müssen vorab die Rahmenbedingungen stimmen, insbesondere im Bereich des Arbeitsmarkts, der Bildung und der Forschungseinrichtungen.[27]

Wie sind die erzielten Wirkungen angesichts der Förderpolitik anderer Länder zu bewerten?

Die benachbarten Länder verfügen im Rahmen der EU-Strukturfondsprogramme und eigener nationaler und regionaler Programme über ein breites Spektrum von regionalpolitischen Instrumenten, setzen dafür in der Regel deutlich mehr Mittel ein als die Schweiz und führen eine regelmässige Erfolgskontrolle durch. In den Programmen nehmen sowohl die Investitionsförderungen als auch die überbetrieblichen Massnahmen einen wichtigen Platz ein. Demzufolge ist vorläufig nicht zu erwarten, dass die EU der Schweiz in Bezug auf den BWE Wettbewerbsverzerrung vorwirft, sofern der räumliche Perimeter des BWE nicht zu gross ist.

In Zukunft werden in der EU die überbetrieblichen Massnahmen weiter an Bedeutung gewinnen.

27 Michael Porter schreibt zur Wirksamkeit von Beihilfen: „Subventionen als Anreiz für Firmen, ihre Tätigkeit dorthin zu verlegen, wo sie sie eigentlich gar nicht ausüben möchten, sind kaum ein Weg, eine solide wirtschaftliche Grundlage oder einen Wettbewerbsvorteil zu schaffen." (Porter 1993, S. 674)

Gesamtbeurteilung

Wie ist die Wirksamkeit der Instrumente des BWE insgesamt zu beurteilen? Welches sind die Stärken und Schwächen der bestehenden Instrumente?

Die Analysen zur Evaluation des BWE ergeben ein vielfältiges, oft auch kontroverses Bild. Der BWE bzw. Bonny-Beschluss stellt ein Instrument dar, das vor über 25 Jahren zur Lösung eines akuten Strukturproblems eingeführt wurde. In der Zwischenzeit haben sich die Problemlagen verändert, das Instrumentarium wurde aber mehr oder weniger in gleicher Form beibehalten. Es wurde kaum je eine grössere Region aus dem BWE „entlassen", weil die Strukturanpassung im ursprünglichen Sinne als bewältigt erachtet wurde. Eher kamen neue Gebiete hinzu, in letzter Zeit vor allem auch Gebiete im Umland von Ballungszentren. Die Kritik, die vor allem in der Deutschschweiz und von Nicht-BWE-Regionen am BWE ausgeübt wird, gründet im Wesentlichen im konzeptionellen „Mismatch", grundsätzlichen ordnungspolitischen Überlegungen und dem Vorwurf der Wettbewerbsverzerrung zulasten ihrer Region.

Die Stärken der einzelbetrieblichen Förderung liegen sicher auf der Unternehmensebene. Es ist unbestritten, dass der BWE Neugründungen ausgelöst und Arbeitsplätze geschaffen bzw. erhalten hat. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene ist der Einfluss des BWE praktisch nicht sichtbar. Eine weitere Schwäche der einzelbetrieblichen Beiträge sind die hohen Mitnahme- und Verlagerungseffekte.

Alle Indizien, die wir aus den Analysen auf regionalwirtschaftlicher Ebene gewonnen haben, führen uns zum Schluss, dass der BWE bisher kaum zu einer langfristigen, sich selbst verstärkenden wirtschaftlichen Dynamik beiträgt. Dazu müsste die wirtschaftliche Entwicklung in jenen Regionen, die vom BWE stark gefördert wurden, anders verlaufen sein. Es bestehen bisher auch keine Anzeichen, dass eine aktive Clusterpolitik ein eigenständiges, dynamisches Wachstum auslöst.

Der BWE dürfte primär kurz- und mittelfristig und im Bereich der Beschäftigung Wirkungen entfalten. Die langfristige wirtschaftliche Entwicklung in den Schweizer Regionen wird hingegen im Wesentlichen durch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz und in den Regionen bestimmt.

Bei der überbetrieblichen Förderung ist eine Beurteilung der Wirkungen aufgrund der kurzen Laufzeit verfrüht. Dieses neu eingeführte Instrument stösst bei den Kantonen auf eine hohe Akzeptanz und fügt sich ein in die neuen Ansätze der Regionalpolitik in der Schweiz und in Europa. Das Instrument zielt darauf ab, die Rahmenbedingungen für Wett-

bewerbsfähigkeit und Innovation zu verbessern. Im Unterscheid zu einzelbetrieblichen Förderungen wird erwartet, dass sich die Wirkungen der überbetrieblichen Instrumente nicht kurz-, sondern erst mittel- und langfristig einstellen, dafür aber nachhaltig bleiben.

Die wesentlichen Schwächen der einzelbetrieblichen Instrumente des BWE lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

› Hohe Mitnahmeeffekte bei allen Instrumenten, insbesondere bei den Zinskostenbeiträgen.
› Hohe Mitnahme- und Verlagerungseffekte unter den Kantonen bei den Steuererleichterungen.
› Hohe Opportunitätskosten bei den Steuererleichterungen beim Bund und den Nicht-BWE-Kantonen.
› Insgesamt ein mässiges Kosten-Wirksamkeits-Verhältnis in Bezug auf die tatsächlich geschaffenen oder erhaltenen Stellen.
› Wenig Transparenz, wenig entwickeltes Controlling.
› Nur kurz- und mittelfristige Beschäftigungswirkungen, kaum nachhaltig.
› Zu schwache Anforderungskriterien bei der Innovationsförderung (bzw. bei deren Umsetzung).
› Ausschliesslicher Fokus auf Industrie (und produktionsnahe Dienstleistungen).

Welcher Beitrag konnte durch die geförderten Projekte zur wirtschaftlichen Entwicklung der betroffenen Regionen geleistet werden?

Die Analyse der regionalwirtschaftlichen Entwicklung hat gezeigt, dass die Erneuerungsgebiete bei wichtigen Kenndaten im Vergleich zu den Nichterneuerungsgebieten heute teils besser, teils schlechter dastehen als 1995. Positiver verlief die Entwicklung in Bezug auf Beschäftigung im Industriesektor, die Arbeitslosigkeit und den Ausbildungsstand der Bevölkerung. Hingegen kommen die Erneuerungsgebiete bei der Wertschöpfungsentwicklung immer mehr ins Hintertreffen. Bezüglich der Wertschöpfung hat sich seit 1990 die Schere zwischen den wertschöpfungsschwachen BWE-Regionen und den übrigen Regionen der Schweiz wieder geöffnet, nachdem in den 80er Jahren noch eine Verminderung der Disparitäten zu beobachten war. Besonders betroffen sind jene BWE-Kantone, in denen der BWE grosse Gebiete abdeckt (> 50% der Bevölkerung). Die schwache Wertschöpfungsentwicklung kann durch den verminderten Strukturwandel hin zu den wertschöpfungsstarken Dienstleistungen erklärt werden.

Die oben dargestellte Entwicklung liesse sich theoretisch in den Wirkungskontext des BWE stellen: der BWE fördert die Beschäftigung in der Industrie und könnte dadurch den Wandel hin zum Dienstleistungssektor bremsen. Aus unserer Sicht greift eine solche Erklärung jedoch zu kurz. Die wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen wird durch ein Zusammenwirken verschiedener Faktoren beeinflusst und der BWE spielt darin in der Regel eine untergeordnete Rolle. Die regionalwirtschaftliche Analyse ergab keine stichfesten Belege, weil die Referenzentwicklung ohne BWE nicht bekannt ist. Nehmen wir die vorliegenden Indizien zum Massstab, sind die wirtschaftlichen Effekte des BWE wahrscheinlich gering, insbesondere unter langfristigem Blickwinkel. Der BWE hilft am ehesten mit, Arbeitsplätze über eine begrenzte Zeit zu erhalten oder zu schaffen. Die Impulse auf Innovation, Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfung sind vermutlich bescheiden oder zumindest können sie den nachteiligen Einfluss wichtiger wirtschaftliche Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen nicht brechen.

8.2. FOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die Evaluation des BWE bringt Mängel zu Tage, welche aus unserer Sicht ein Überdenken des Förderinstrumentes anzeigen. Dabei wollen wir die regionalpolitischen Ziele, welche einen gewissen Ausgleich zwischen begünstigten und weniger begünstigten Regionen anstreben, nicht in Frage stellen. Die Frage des Ausgleichs ist eine politische.

Der BWE entspricht in seiner Konzeption nicht mehr der ursprünglichen Intention: Weder befinden wir uns in einer speziellen, über den generellen Strukturwandel hinausgehenden Krise, noch entspricht die Abgrenzung der Erneuerungsgebiete zwingend der einer speziell förderungswürdigen Region. Im Weiteren haben in der Zwischenzeit „weiche“ Standort- und Innovationsfaktoren bzw. die generellen Rahmenbedingungen an Bedeutung gewonnen. Der BWE kann zwar mithelfen, Arbeitsplätze zu schaffen, die Wirkungen sind jedoch entweder zu schwach oder zuwenig langfristig, um der wirtschaftlichen Entwicklung in den Regionen einen nachhaltigen Impuls zu geben. Eine Erklärung dafür können die relativ hohen Mitnahmeeffekte und die unbestimmten Wirkungen auf die Innovation sein.

Im Hinblick auf eine Überarbeitung des BWE stehen sich zwei konträre Sichtweisen gegenüber:

1. Jene der bisherigen Empfängerkantone: mit dem BWE werden über die Steuererleichterungen nicht unbedeutende Mittel vom Bund und den Nicht-BWE-Kantonen in die Erneuerungsgebiete transferiert. Der BWE bildet insbesondere in der Westschweiz einen wichtigen Bestandteil der regionalen Wirtschaftsförderung. Für diesen starken Rückhalt

des BWE in der Westschweiz können mehrere Gründe ausschlaggebend sein: die generell höhere Steuerbelastung kann eher ein Standortnachteil sein, eine schwierigere wirtschaftliche Situation oder auch eine andere Einstellung über die Aufgaben des Staates.

2. Jene der Nicht-BWE-Kantone (und gewissen Deutschweizer Regionen): mit den Steuererleichterungen treten aus Sicht der Nicht-BWE-Kantone Wettbewerbsverzerrungen ein, mit denen Unternehmen aus der eigenen Region weggelockt werden. Der BWE führt dazu, dass die Nicht-BWE-Regionen weniger stark wachsen und indirekt schlechtere wirtschaftliche Rahmenbedingungen bieten können als ohne BWE. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht werden die Ressourcen zugunsten eines regionalen Verteilungsziels nicht optimal alloziert.

Im Rahmen des Konfliktes, der sich aus diesen beiden Sichtweisen ergibt, kann die Evaluation keine abschliessende Empfehlung abgeben. Der Konflikt tangiert weitere hier nicht behandelte, (staats-)politische Aspekte und ist letztlich auch auf politischer Ebene zu lösen.

In der vorliegenden Evaluation konnten wir den BWE aufgrund der regional- und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen, der Kostenwirksamkeit und der regionalpolitischen Kohärenz beurteilen. Sie führt uns zu folgenden Empfehlungen:

Ausgestaltung des BWE neu überdenken und ein kohärentes Konzept schaffen.

Der Bonny-Beschluss wurde 1978 entwickelt, um Regionen in einer akuten wirtschaftlichen Krise über die Runden zu helfen. Trotz veränderter Problemlage wurden seither das Instrumentarium und die Abgrenzung des Fördergebietes nur leicht angepasst. Es erstaunt nicht, dass das Instrument der Steuererleichterung seit der Aufhebung der Kopplung mit den Bürgschaften stark an Bedeutung zugenommen hat. Der BWE ist heute primär Teil der kantonalen Ansiedlungspolitik. Da mit dem BWE doch substanzielle und nicht optimal eingesetzte Finanzmittel bzw. Steuerausfälle verbunden sind, empfehlen wir eine grundlegende konzeptionelle Überarbeitung des Instruments. Es sollte sich verstärkt in die aktuellen Stossrichtungen der Regional- und Wachstumspolitik einreihen. Ausgehend von den Stärken und Schwächen der Wirtschaft in den strukturschwachen Regionen sollten Bund und Kantone einen angepassten und wirksamen Instrumentenmix zusammensetzen, der auf die Verbesserung von Innovation und Wertschöpfung abzielt und insbesondere auch den Dienstleistungssektor und positive gesamtwirtschaftliche Effekte mit einschliesst. Anhaltspunkte für einen solchen Instrumentenmix bieten z.B. die Ziel 2-Programme des EU-Strukturfonds.

Selbstverständlich sollte das Instrumentarium über klare Zielsetzungen mit operationalisierbaren Kriterien und eine griffige Erfolgskontrolle verfügen.

Möglichkeiten und Auswirkungen einer Abgeltung über den Neuen Finanzausgleich prüfen.

Es wäre zu prüfen, ob die regionalen Ausgleichsziele, wie sie über den BWE angestrebt werden, nicht besser über das Instrument des Neuen Finanzausgleichs (NFA) realisiert werden könnten. Die Finanzmittel, die dabei von den wirtschaftlich starken zu den wirtschaftlich schwächeren Regionen fliessen, stehen dort für verschiedene Massnahmen zur Stärkung des Standortes zur Verfügung. Wir vermuten, dass die Kantone die zugesprochenen Mittel so einsetzen, dass sie eine grösstmögliche (wirtschaftliche) Wirkung erzielen. Dies können Fördermassnahmen wie der BWE sein oder auch andere, evtl. aus Sicht der Kantone effizientere oder nachhaltigere wie Bildungsinvestitionen oder Massnahmen zur generellen Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Unter solchen Voraussetzungen könnten Verteilungs- und Allokationsziele getrennt werden, was in der Regel zu gesamtwirtschaftlich besseren Ergebnissen führt. Der BWE bzw. die Mittel, die der Bund für den BWE einsetzt, wären über einen geeigneten Verteilschlüssel zusätzlich in den NFA zu integrieren. Einen ähnlichen Effekt könnte durch eine Einbettung des BWE in die regionalpolitischen Rahmenkonzepte der Kantone, wie sie in der neuen Regionalpolitik vorgeschlagen sind, erzielt werden.

Überbetriebliche Förderung beibehalten und in Neue Regionalpolitik aufnehmen.

Die überbetriebliche Förderung entspricht dem Konzept der neuen Regionalpolitik und kann problemlos in diese aufgenommen werden. Die Evaluation gibt jedoch Anzeichen, dass der Vollzug noch zu optimieren ist. Zu verbessern sind die Auswahlkriterien, die Transparenz, die interkantonale Zusammenarbeit und die Umsetzungs- und Wirkungsprüfung.

Zusammenwirken des BWE und der Regionalpolitik mit anderen Investitions- und Innovationsförderinstrumenten des Bundes wie das Bürgschaftswesen, KTI oder die Risikokapitalförderung prüfen.

Der BWE verfolgt teilweise ähnliche Ziele, wie sie über Instrumente wie dem Bürgschaftswesen, KTI, Softnet oder der Risikokapitalförderung ebenfalls angestrebt werden, mit dem Unterschied, dass diese Instrumente nicht auf bestimmte Regionen fokussieren. Es wäre aus unserer Sicht zu prüfen, inwiefern diese Instrumente auch in den BWE-Regionen einen Bei-

trag zu mehr Innovation und Wertschöpfung bereits leisten oder leisten können. Sie stehen auch in einem engen Kontext zur Neuen Regionalpolitik.

Steuererleichterungen durch regional- und gesamtwirtschaftlich effizientere Modelle ersetzen.

Mit dem BWE entgehen dem Bund, und notabene auch den Kantonen, Steuereinnahmen in einer Höhe, wie sie bislang noch nicht für den BWE berechnet wurden. Aus nationaler Perspektive dürften die Wirkung dieser Mittel aufgrund von hohen Mitnahme- und innerschweizerischen Verlagerungseffekten verpuffen. Wohl nur ein geringer Teil der ausländischen Unternehmen siedelt sich wegen der Steuererleichterungen in der Schweiz an. Für die Wahl des Standorts Schweiz stehen in der Regel andere Faktoren im Vordergrund, u.a. auch das generell tiefe Steuerniveau. Auf steuerlicher Ebene sind härteste Konkurrenten wie Irland vom Instrument der Steuererleichterung weggekommen und haben die Steuerbelastung für juristische Personen generell gesenkt. Wie unsere Berechnungen zeigen, ist es durchaus möglich, dass die BWE-Kantone trotz eigener Steuerleichterungen ihren Staatskassen per saldo über die zusätzlichen Ansiedlungen Mehrerträge zuführen können. Entsprechend bestehen bei den Kantonen auch Anreize, das Instrument einzusetzen. Die Ausfälle, die auf der anderen Seite beim Bund und den übrigen Kantonen entstehen, sind substanziell. D.h. die positiven Ansiedlungswirkungen des BWE erfolgen zu einem insgesamt hohen Preis, der allein auf Bundesebene den Kosten der gesamten Regionalpolitik nahe kommt. Bund und Kantone sollten prüfen, ob sie die gleichen oder sogar besseren Wirkungen nicht mit alternativen Instrumenten oder anders gesetzten Anreizen zu gesamtwirtschaftlich geringeren Kosten erreichen könnten als heute. Denkbar wäre bspw. ein Ausstieg des Bundes, eine Reduktion der prozentualen Erleichterung oder auch eine Ausdehnung der vom Bund gewährten Erleichterung auf die gesamte Schweiz.

Von Zinskostenbeiträgen absehen, Bürgschaften bei Bedarf beibehalten oder den Kantonen überlassen.

Im Vergleich zu den Steuerausfällen erscheinen die Kosten für die Zinskostenbeiträge und die Bürgschaften bescheiden. Aufgrund der hohen Mitnahmeeffekte und der geringen Wirksamkeit sollte in Zukunft vom Instrument der Zinskostenbeiträge eher abgesehen werden. Bürgschaften können jedoch in einigen Fällen ein taugliches Instrument zur Investitionsförderung darstellen. Bürgschaften könnten aber auch allein – und vermutlich effizienter –

auf kantonaler Ebene abgewickelt werden. Hier ist auch eine Zusammenlegung mit der zurzeit laufenden Neugestaltung des gewerblichen Bürgschaftswesens zu prüfen.

ANNEX 1 REGIONALPOLITIK UND KMU-FÖRDERUNG

Regionalpolitik in der Schweiz

Schwerpunkte

Mit der Neuen Regionalpolitik (NRP) vollzieht die Schweiz den Wechsel weg vom Abbau regionaler Disparitäten hin zur Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit. Mit der NRP sollen Produktivität und Wertschöpfung von Unternehmen und Institutionen gestärkt werden. Unternehmertum, Innovationsfähigkeit und Wertschöpfungssysteme sollen einen Beitrag zur Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit leisten. Der Disparitätenabbau ist lediglich ein indirekter Effekt der NRP und nicht mehr eigentlicher Ansatzpunkt der Regionalpolitik (Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement 2004).

Raumbezug

Die NRP strebt einen gesamtheitlichen, flächendeckenden Raumbezug an. Agglomerationen werden in den funktionalräumlichen Ansatz der NRP einbezogen, unterstützt werden aber primär Gebiete, die Kosten der Weite (Berggebiete, ländliche Gebiete) und Kosten der Nichtmitgliedschaft in der EU (Grenzgebiete) zu tragen haben. Die bisher asymmetrische Ausrichtung auf Berggebiete und Randregionen wird fallengelassen. Der Bund wirkt nicht mehr wie bisher auf die lokale und kleinregionale Ebene ein, sondern konzentriert sich auf die Schnittstelle Bund – Kantone (Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement 2004).

Förderinstrumente

Die meisten der bisherigen regionalpolitischen Instrumente (z.B. BWE, RegioPlus, Interreg III) laufen im 2006 bzw. im 2007 aus. Im Rahmen der NRP ist eine einheitliche gesetzliche Grundlage vorgesehen. Geplant sind die Umsetzung im Rahmen von Mehrjahresprogrammen sowie die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung Regionalentwicklung. Letztere soll anstelle der Weiterführung des Investitionshilfegesetzes zugunsten des Berggebietes und des ländlichen Raumes geschaffen werden (Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement 2004).

Regionalpolitik in der EU

Schwerpunkte

Die Hauptschwerpunkte der heute praktizierten EU-Regionalpolitik sind in den drei vorrangigen Zielen formuliert (europa.eu.int/comm/ regional_policy/index_de.htm):

› **Ziel 1**: **Strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand**. Die Ziel 1-Förderung stellt mit 70% der finanziellen Mittel die wichtigste Priorität der Kohäsionspolitik der EU dar. Förderungswürdig sind diejenigen Regionen, deren Bruttoinlandprodukt unter 75% des Gemeinschaftsdurchschnittes liegt.
› **Ziel 2**: **Wirtschaftliche und soziale Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen**. Zu den Gebieten mit Strukturproblemen zählen industrielle, ländliche, städtische oder von der Fischerei abhängige Gebiete. Sie zeichnen sich durch verschiedene sozioökonomische Probleme aus, die zu hohen Arbeitslosenzahlen geführt haben. Die Ziel 2-Förderung ist vergleichbar mit dem BWE in der Schweiz (einzelbetriebliche Förderung in Gebieten mit strukturellen Problemen).
› **Ziel 3**: **Modernisierung der Bildungs- und Ausbildungssysteme und zur Beschäftigungsförderung** ausserhalb der Ziel 1-Regionen, wo diese Massnahmen bereits Teil der Anpassungsstrategien sind. Im Gegensatz zu den Zielen 1 und 2 ist das Ziel 3 thematisch definiert und gebietsunabhängig.

Förderinstrumente

Die regionalpolitischen Mittel (213 Mia. EUR im Zeitraum 2000–2006) werden über vier Strukturfonds und einen Kohäsionsfonds ausgeschüttet (europa.eu.int/comm/ regional_policy/index_de.htm). Für Gebiete und Sektoren mit speziellen Problemen stehen die vier Gemeinschaftsinitiativen zur Verfügung. Sie erhalten 5.35% der Mittel aus den Strukturfonds (insgesamt 10.5 Mia. EUR für den Zeitraum 2000–2006).

› **Interreg III** zur grenzübergreifenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit,
› **Urban II** für die nachhaltige Entwicklung krisenbetroffener Städte und Stadtviertel,
› **Leader+** zur Entwicklung des ländlichen Raumes durch lokale Initiativen,
› **Equal** zur Bekämpfung von Ungleichheiten und Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt.

Weiterentwicklung der Regionalpolitik

Gegenwärtig wird in der EU die Zukunft der Regionalpolitik erörtert. Gründe für eine Überprüfung der Regionalpolitik sind die EU-Osterweiterung, die Folgen der Errichtung der Währungsunion sowie die Erfahrungen, die bisher mit der Regionalpolitik gemacht wurden. Die Diskussion zur neuen Ausrichtung der europäischen Regionalpolitik ist nach wie vor in Gang und sollte mit der Agenda 2007 in Kraft treten. Mögliche Ziele der künftigen europäischen Regionalpolitik sind (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2003):

› **Intervention in den Regionen mit Entwicklungsrückstand** (analog Ziel 1-Förderung): Die Mittel werden sich auch weiterhin auf die am wenigsten entwickelten Regionen und besonders auf die Regionen der neuen Mitgliedstaaten konzentrieren.
› **Massnahmen ausserhalb der Regionen mit Entwicklungsrückstand**: Ziel dieser Massnahmen ist die Stärkung der regionalen Potenziale zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit. Dazu sollte vor allem Faktoren wie Wissensgesellschaft, Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung des Humankapitals, mehr Beachtung geschenkt werden.
› **Zusammenarbeit**: Massnahmen im Bereich der Zusammenarbeit sowie Programme im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen werden weiterhin als nötig erachtet. Es könnten Kooperationen zwischen allen europäischen Gebieten gefördert werden und nicht nur zwischen den Grenzregionen (vgl. Bataïni/Roth 2002).

Regionalpolitik in Deutschland

Schwerpunkte

Regionalpolitik in Deutschland ist Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Ihre Aufgabe ist es, wirtschaftlich schwächeren Regionen dabei zu helfen, Standortnachteile abzubauen und Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung zu halten. Regionale Wirtschaftsförderung ist Ländersache. Der Bund wirkt über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GA) an der Regionalförderung der Länder mit (http://www.bmwi.de/Navigation/Wirtschaft/Wirtschaftspolitik/regionalpolitik.html).

Fördergegenstand/Förderinstrument

Mit den Fördermitteln können Investitionsvorhaben der gewerblichen Wirtschaft zur Schaffung neuer und Sicherung vorhandener Dauerarbeitsplätze sowie der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur in strukturschwachen Regionen gefördert werden.
› Die **Förderung gewerblicher Investitionen** dient der Schaffung und Sicherung dauerhaft wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze und der Verbesserung der Einkommenslage dieser Regionen.
› Die **Bereitstellung einer geeigneten wirtschaftsnahen Infrastruktur** ist Voraussetzung für die Ansiedlung von Gewerbebetrieben und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Gewerbebetriebe in strukturschwachen Regionen.

Ein Investitionsvorhaben kann gefördert werden, wenn es geeignet ist, das Gesamteinkommen in dem jeweiligen Wirtschaftsraum unmittelbar und auf Dauer nicht unwesentlich zu erhöhen (http://www.bmwi.de/Navigation/Wirtschaft/Wirtschaftspolitik/regionalpolitik.html).

Regionalpolitik in Österreich

Schwerpunkte

Regionalpolitik ist in Österreich weder gesondert gesetzlich geregelt noch einer bestimmten staatlichen Ebene als Aufgabe übertragen. Jede öffentliche Massnahme auf Bundes-, Landes- oder Gemeindeebene, die für die sozioökonomische Entwicklung von Teilen Österreichs bedeutend erscheint, kann daher regionalpolitisch relevant sein. Die Schwerpunkte und Ziele der österreichischen Regionalpolitik ergeben sich daher meist eher implizit und sind nur selten ausdrücklich als programmatische Ziele ausformuliert. Diese impliziten Schwerpunkte sind seit den 90er Jahren (http://www.bka.gv.at/DesktopDefault.aspx?TabID=3497&Alias=bka):

› Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels; Unterstützung ländlicher und altindustrieller Regionen in deren Bemühungen zur Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen.
› Unterstützung grenzüberschreitender Kooperationen in den Grenzgebieten, speziell im Osten und Süden Österreichs.
› Neuorientierung internationaler Transportnetze; Verbesserung der Verbindungen zu mittel- und osteuropäischen Staaten, mit Vorrang für umweltfreundlichen Verkehr.

Seit dem Beitritt Österreichs zur EU war es die Hauptaufgabe aller betroffenen Stellen, diese Schwerpunkte im Rahmen der EU-Strukturfonds und anderen für die räumliche Entwicklung relevanten EU-Rechtsmaterien (z.B. Umwelt-, Wettbewerbs-, Agrarpolitik) umzusetzen.

Die EU-Osterweiterung hat die Prioritäten noch einmal verlagert. Die Vertiefung bereits etablierter grenzüberschreitender Kooperationen mit den Beitrittsländern auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sowie die Unterstützung des Strukturwandels wurden zu einem Hauptanliegen der Regionalpolitik in Österreich in der laufenden Strukturfonds-Periode.

Fördergegenstand/Förderinstrumente

Das Spektrum der Instrumente zur Beeinflussung regionaler Entwicklungsprozesse umfasst heute z.B. Innovationspolitik, Stadterneuerung, Umweltverbesserungen oder Bildungspolitik. In wirtschaftlich benachteiligten Gebieten wird vor allem Wert auf Massnahmen zur Stärkung der endogenen Potenziale gelegt (z.B. Veränderung von wirtschaftlichem Verhalten, Aufbau von intra- und interregionalen Kooperationen, Verbesserung von Know-how). Gemäss dieser Strategie wurden seit den 80er Jahren folgende Instrumente eingesetzt und verbessert:

› Regionale Beratungsstellen für kleine und mittlere Unternehmen, Landwirte, lokale Behörden und regionale Entwicklungsinitiativen,
› Innovations- und Technologiezentren,

› Umschulungsprogramme für Arbeitnehmer in schrumpfenden Industriezweigen.

Dieses breitere Verständnis der Regionalpolitik wurde mit dem Raumordungskonzept 1991 der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) offiziell verankert und liegt auch dem Raumentwicklungskonzept 2001 zu Grunde. Seit 1990 wurden einige dieser Massnahmen auch zur Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Nachbarstaaten des östlichen Mitteleuropas und zur Verbesserung von grenzüberschreitenden Beziehungen eingesetzt. Nach dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union sind die verschiedenen Instrumente zur Beeinflussung von regionalen Entwicklungsprozessen in koordinierte Programme gemäss den Erfordernissen der EU-Strukturfonds eingebaut worden (http://www.bka.gv.at/bka/regionalpolitik/regionalpolitik.html).

KMU-Förderung in der Schweiz

Schwerpunkte

Die Schweiz betreibt eine gezielte KMU-Politik. Ziel ist es, den KMU den Behördenkontakt zu erleichtern, sei es durch eine Senkung des Aufwandes bei der Erfüllung von staatlichen Auflagen, sei es durch effiziente Dienstleistungen und gezielte Förderinstrumente. Ein wichtiges Instrument in diesem Zusammenhang ist die Task Force KMU des seco, die eine zentrale Anlaufstelle für KMU auf Bundesebene bietet (www.kmuinfo.ch).

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement konzentriert die KMU-Förderung auf die Schwerpunkte Unternehmensgründung und –finanzierung, elektronischer Behördenverkehr, administrative Entlastung, Exportförderung und Innovationsförderung (Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement 2003).

Förderinstrumente

› **Unternehmensgründung und -finanzierung**: Der Bund finanziert Unternehmen nicht direkt, ergreift aber gezielte Massnahmen, wie z.B. gewerbliche Bürgschaftsgenossenschaften oder die Förderung von Risikokapital. In Gang sind unter anderem die Revision des Risikokapitalgesetzes, die Optimierung des Bürgschaftswesens und der Ausbau des Start-up-Engagements der Kommission für Technologie und Innovation zur Erhöhung der Start- und Überlebenschancen von Neugründungen.

› **Elektronischer Behördenverkehr**: Ziel ist die Reduktion des Aufwandes für KMU. Verschiedene Vereinfachungen sind bereits umgesetzt worden, einzelne Massnahmen stehen noch an (z.B. Einführung der elektronischen Signatur).

› **Administrative Entlastung**: Die administrative Entlastung für KMU wird vom EVD vorangetrieben. Im Zentrum stehen beispielsweise Massnahmen wie die Abrechnung mit Sozialversicherungen und Steuererklärungen in einem Schritt oder der Ausbau eines KMU-Verträglichkeitstests.
› **Exportförderung**: Mit dem neuen Exportförderungsgesetz vom 6. Oktober 2000 wurden die Interessen der KMU stärker berücksichtigt. Zentrale Bestandteile sind die Informationsvermittlung, die Beratung und das Auslandmarketing. Künftige Massnahmen sind beispielsweise die Weiterführung der Exportförderung mit klarem KMU-Fokus oder die Schaffung einer Dachmarke Business Network Switzerland.
› **Innovationsförderung**: Im Rahmen der Innovationspolitik steht die Entwicklung eines effizienten Bildungs-, Forschungs- und Technologiesystems im Vordergrund. Eine weitere wichtige Aufgabe des Bundes ist die Optimierung der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Wirtschaft. Weitere künftige Massnahmen sind unter anderem die Förderung der Zusammenarbeit mit Hochschulen, die Schaffung einer Technologieplattform zur Erleichterung des Zugangs der KMU zum Wissen und die Etablierung eines Ausbildungs- und Trainingsprogramms zur Entrepreneurship.

KMU-Förderung in der EU

Schwerpunkte

Die EU verfolgt mit der Europäischen Charta für Kleinunternehmen das Ziel, günstige Rahmenbedingungen für Kleinunternehmen und unternehmerische Initiative herzustellen (http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/n26002.htm). Die Aktivitäten sollen an zehn breit gefassten Aktionslinien ausgerichtet werden: Erziehung und Ausbildung zu unternehmerischer Initiative, billigere und schnellere Neugründungen, bessere Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Verfügbarkeit von Fertigkeiten, Verbesserung des Online-Zugangs, bessere Nutzung des Binnenmarkts, Steuer- und Finanzwesen, Stärkung des technologischen Potenzials der Kleinunternehmen, erfolgreiche Modelle für den elektronischen Handel und Unterstützung für kleine Unternehmen, stärkere und effizientere Vertretung der Interessen der KMU auf Ebene der Union und der Mitgliedstaaten.

Die Ziele werden in Mehrjahresprogrammen konkretisiert. Das Mehrjahresprogramm 2001–2005 ist ein Instrument zur Verwirklichung der in der Europäischen Charta für Kleinunternehmen festgelegten Ziele in den Mitgliedstaaten der EU, den EFTA/EWR-Ländern und den Beitrittsländern.

Förderinstrumente

Die EU stellt kleinen und mittelständischen Unternehmen aus Mitgliedstaaten – oft auch aus Beitrittsländern – finanzielle Unterstützung zur Verfügung. Diese sind in verschiedener Form verfügbar, etwa als Zuschuss, Darlehen oder als Bürgschaft. Die Förderung kann entweder direkt oder über die Strukturfonds der EU bezogen werden, die auf nationaler Ebene verwaltet werden. KMU können ausserdem eine Reihe nichtfinanzieller Hilfsmassnahmen in Form von Programmen und Förderdienstleistungen für Unternehmen in Anspruch nehmen. Die Fördermassnahmen können in vier Kategorien eingeteilt werden (Europäische Kommission Generaldirektion Unternehmen 2003):

› **Finanzierungsmöglichkeiten, die KMU direkt zur Verfügung stehen**: Die Finanzierung betrifft die Bereiche und Ziele Umwelt und Energie, Innovation und Forschung, Bildung und Ausbildung sowie Gesundheit und Sicherheit. KMU können sich direkt um die Teilnahme an den Programmen bewerben, im Allgemeinen unter der Voraussetzung, dass sie nachhaltige, grenzüberschreitende Projekte vorlegen, mit denen zusätzlicher Nutzen verbunden ist. Wichtige Programme sind beispielsweise das 6. Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung (2002–2006) oder SOCRATES (Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft im Bereich Bildung).

› **Strukturfonds** (vgl. EU-Regionalpolitik): KMU-Förderung findet insbesondere im Rahmen der Ziel 1- und der Ziel 2-Förderung statt. Die EU ergreift Massnahmen zur Entwicklung und Festigung der Strukturen zur Förderung von KMU sowie zur Förderung des Unternehmertums.

› **Finanzierungsinstrumente**: Die Finanzierungsinstrumente bieten KMU keine direkte Finanzierung, da die Finanzierung üblicherweise über Finanzintermediäre läuft. Sie sollen das KMU zur Verfügung stehende Kreditvolumen erhöhen und Banken dazu anregen, ihr Kreditpotenzial für KMU zu erweitern.

› **Sonstige Formen der Förderung:** Diese Förderungen umfassen nichtfinanzielle Unterstützung wie Initiativen, Programme, Netzwerke und sonstige Hilfestellungen für Unternehmen, meist im Bereich der Internationalisierung.

KMU-Förderung in Deutschland

Schwerpunkte

Die deutsche Mittelstandspolitik, d.h. die Förderung von mittelständischen Unternehmen (KMU) verfolgt hauptsächlich die Aufgabe, die Rahmenbedingungen für kleine und mittlere Unternehmen so zu gestalten und zu verbessern, dass sie ihr Entwicklungs- und Innovati-

onspotenzial voll entfalten können. Mittelstandspolitik wird als Querschnittsaufgabe mit folgenden zentralen Tätigkeitsfeldern verstanden (www.bmwi.de/Navigation/Wirtschaft/mittelstandspolitik.html):

› Finanzierung von Existenzgründungen und bestehenden Unternehmen und Verbesserung des Zugangs zu Beteiligungskapital,
› Sicherung des Zugangs zu technologischem Know-how und Förderung von Innovationen in KMU,
› Gestaltung einer modernen zukunftsoffenen Aus- und Weiterbildung,
› Begleitung von Auslandsaktivitäten des Mittelstandes,
› Abbau von bürokratischen Hemmnissen,
› Stärkung einer Kultur der Selbständigkeit.

Im Rahmen der 2003 gestarteten Mittelstandsinitiative „Pro Mittelstand" will das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit mehr Wachstum und Beschäftigung initiieren. Die Offensive besteht aus den sechs Bausteinen Förderung von Existenzgründern und Kleinunternehmen, Sicherung der Finanzierung des Mittelstandes, Ausbildungsinitiative, Masterplan Bürokratieabbau, Innovationsinitiative Mittelstand sowie Aussenwirtschaftsoffensive (www.bmwi.de/Navigation/Wirtschaft/Mittelstandspolitik/mittelstandsoffensive.html).

Förderinstrumente

Für die Förderung von Existenzgründungen und bestehenden Unternehmen stehen die Finanzierungsprogramme des ERP-Sondervermögens und der Mittelstandsbank sowie Programme zur Förderung von Information, Schulung und Beratung zur Verfügung. Die ERP-Mittel[28] dienen der mittelständischen Wirtschaft für Aufbau und Weiterentwicklung von Betrieben sowie der Verbesserung der Umwelt und der Innovationsfähigkeit.

Im Jahr 2002 wurden über 12'000 langfristige, zinsgünstige Darlehen mit einem Volumen von 3.3 Milliarden EUR vergeben. Darlehensempfänger waren kleine und mittlere Unternehmen sowie Unternehmensgründer der gewerblichen Wirtschaft.

Der Bund bietet unter anderem ein ERP-Eigenkapitalhilfeprogramm zur Aufstockung des Eigenkapitals und zur Erleichterung der Kreditaufnahme, ein ERP-Existenzgründerprogramm oder ein ERP-Regionalförderprogramm an (www.bmwi.de/Navigation/Wirtschaft/ Mittelstandspolitik/gruendungs-und-mittelstandsfoerderung.html). Das ERP-Sondervermögen stellt darüber hinaus über das BTU-Programm[29] auch Beteiligungskapital für kleine Technologieunterneh-

[28] ERP steht für European Recovery Program (Europäisches Wiederaufbauprogramm).
[29] BTU = Beteiligungskapital für kleine Technologieunternehmen.

men zur Verfügung. Zusätzlich stehen für KMU auf Bundesebene weitere Förderprogramme zur Verfügung (vgl. Förderdatenbank des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit). Die Bundesländer bieten ebenfalls diverse Förderprogramme bzw. Fördermassnahmen an (vgl. http://www.kmu-info.bmbf.de/landesfoerderung.htm).

KMU-Förderung in Österreich

Schwerpunkte

Die österreichische Unternehmenspolitik möchte die Rahmenbedingungen für die Unternehmen verbessern und ein zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen günstiges Umfeld schaffen. KMU werden aufgrund stärkerer administrativer Belastungen und Nachteile beim Zugang zu Finanzierungsquellen speziell gefördert (http://www.bmwa.gv.at/BMWA/Themen/Unternehmen/Horiz_Unternehmenspolitik/Foerderung/default.htm). Die KMU-Förderung stützt sich auf das Bundesgesetz über besondere Förderungen von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU-Förderungsgesetz), weiter besteht ein Neugründungsfördergesetz (NEUFÖG).

Verschiedene Massnahmen in den Bereichen Unternehmensumfeld, Finanzierung, Internationalisierung, Informationstechnologie, Arbeitskräfte und Ausbildung sowie Forschung und Entwicklung und Innovation sind ergriffen worden (vgl. Mittelstandsbericht 2000/2001 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit).

Förderinstrumente

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit sieht eine Reihe von Förderungsmassnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit vor. Zu nennen ist auf einzelbetrieblicher Ebene beispielsweise das KMU-Innovationsprogramm. Neben den Investitionsförderungsprogrammen besteht für Projekte mit überbetrieblichem Charakter auch die Möglichkeit der Gewährung von Einzelsubventionen. Zur Finanzierung derartiger Förderungen stehen zum einen in beschränktem Ausmass nationale Budgetmittel zur Verfügung, zum anderen werden Einzelförderungen im Bereich der KMU-Politik insbesondere im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiativen Leader Plus, Interreg III und Urban II gewährt.

ANNEX 2 ARBEITSHYPOTHESEN

Basierend auf dem Wirkungsmodell, den Ergebnissen der Literaturanalyse und den Ausführungen zur Regionalpolitik und KMU-Förderung haben wir zu den einzelnen Fragestellungen folgende Arbeitshypothesen formuliert:

Welches sind die Wirkungen der Finanzhilfen auf die Investitionen, die geschaffenen Arbeitsplätze und die Innovationen der unterstützten Unternehmen?

Hypothesen

› Investitionshilfen sind spürbar und entscheidungsrelevant (Thierstein/Behrendt 2001:11).

› Finanzierungshilfen erleichtern die Fremdfinanzierung und erhöhen die Rentabilität eines Investitionsprojektes (Leverage-Effekt) (Nowotny 1991:394).

› Zinskostenbeiträge erhöhen das Betriebsergebnis, Steuererleichterungen verbessern die Liquiditätssituation der Unternehmen (Nowotny 1991:395/390).

› Die in den wirtschaftlichen Problemgebieten vorherrschenden Klein- und Mittelbetriebe verfügen oft nicht über das für Investitionen und Innovationen erforderliche Risikokapital. Staatliche Finanzierungsbeihilfen wie Bürgschaften, Zinskostenbeiträge, Steuererleichterungen kommen daher erhebliche Bedeutung zu (Brugger/Frey 1985:74).

› Kurz- und mittelfristig können einzelbetriebliche Finanzhilfen die Zahl der Arbeitsplätze durchaus fördern. Ob sich jedoch deren Qualifikationsstruktur verbessert, ist umstritten (Brugger/Frey 1985:74).

Welche Instrumente sind hinsichtlich Investitionen, Arbeitsplätzen und Innovationen am wirksamsten?

Hypothesen

› Finanzhilfen und Steuervergünstigungen können Marktversagen korrigieren (Boss/Rosenschon 2002:32).

Wie ist der Mitnahmeeffekt bei den unterstützten Unternehmen zu beurteilen?

Hypothesen

› Die Verbilligung von Kapitalkosten ist vor allem vom Urteil der bewertenden Banken abhängig. Dies bedeutet, dass nur Unternehmen gefördert werden, die ohnehin die grössten Überlebenschancen besitzen, was zu Mitnahmeeffekten führt (Thierstein/Behrendt 2001:14).

› Der Mitnahmeeffekt bewegt sich in der Grössenordnung von einem Drittel der Anstrengungen (Brugger/Frey 1985:74). Gerade in zentraleren Lagen wäre ein grösserer Anteil der geförderten Projekte auch ohne staatliche Hilfe realisiert worden.

Wie sind die Bedeutung und die Wirkungen der überbetrieblichen Unterstützung zu beurteilen? Wie sind die durch die überbetriebliche Unterstützung erzielten Wirkungen im Vergleich zu den einzelbetrieblichen Finanzhilfen zu beurteilen?

Hypothesen

› Die Wirkung der überbetrieblichen Unterstützung ist nachhaltiger, da sie aktiver an Stärken der Regionen ansetzen (Netzwerke, endogene Potenziale) (Thierstein/Behrendt 2001:24).

Welche indirekten Wirkungen und Multiplikatoreffekte werden durch die Instrumente ausgelöst (z.B. Verlagerungseffekte, Substitutionseffekte, Einkommenseffekte, Wirkungen auf Beschaffungsseite)?

Hypothese

› Die eingesetzten Mittel lösen nur geringe Multiplikatoreffekte aus (Thierstein/Behrendt 2001:19).

Welche wirtschaftlichen Impulse und längerfristigen, dynamischen Wirkungen haben die unterstützten Projekte in den Regionen ausgelöst? Wie wird das Potenzial der unterstützten Projekte hinsichtlich der regionalwirtschaftlichen, dynamischen Wirkungen beurteilt?

Hypothesen

› Investitionshilfen können Voraussetzungen für eine positive Entwicklung fördern, Steuerungseffekte sind aber nur ansatzweise vorhanden (über Bindung an neue Produkte oder Innovationen) (Thierstein/Behrendt 2001:13).
› Die Gesamtwirkung bleibt gemessen an Zielen bescheiden (Thierstein/Behrendt 2001:11).
› Letztlich wurden auch die Banken gefördert (Thierstein/Behrendt 2001:20).
› Subventionen und steuerliche Anreize erzeugen Verzerrungen und sind deshalb kaum geeignet, eine Nachhaltige Entwicklung anzuregen (Blöchliger/Kamal-Chaoui 2003:19).

Welche positiven wirtschaftlichen Wirkungen können über die betroffenen Regionen hinaus entfaltet werden (z.B. Spillovers in Form von Technologie- und Know-how-Transfer)?

Hypothesen

› Da die Gesamtwirkung innerhalb der Regionen gering bleibt, ist nicht mit wesentlichen überregionalen Wirkungen zu rechnen.

Welchen Beitrag leisten die unterstützten Projekte hinsichtlich der Wirtschaftsförderungspolitik der profitierenden Kantone und Regionen?

Hypothese

› Durch die Konkurrenz zwischen den Kantonen könnten sich die Massnahmen neutralisieren. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht hat die interkantonale Konkurrenz immerhin den Vorteil, dass sie einen Beitrag zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen leistet (Brugger/Frey 1985:75).

Wie ist die Wirksamkeit der Instrumente des BWE insgesamt zu beurteilen? Welches sind die Stärken und Schwächen der bestehenden Instrumente? Inwiefern ist es durch die unterstützten Projekte gelungen, den Strukturanpassungsprozess in den Regionen zu unterstützen (insbesondere hinsichtlich Beschäftigung und innovativen, zukunftsorientierten Unternehmen)?

Hypothesen

› Einzelbetriebliche Förderungen führen zu Wettbewerbsverzerrungen (Thierstein/Behrendt 2001:11, Maillat/Bataïni 2003:23).

› Die 10 Mio. CHF des BWE gehen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht über einen symbolischen Betrag hinaus. Die Förderung ist gering und erzielt deshalb kaum sichtbare Effekte (Thierstein/Behrendt 2001:13).

› Angesichts solcher Dimensionen sind die angestrebten Impulse auf die Investitionstätigkeit beschränkt (Thierstein/Behrendt 2001:13).

› Der Ausbau von Entwicklungs-Infrastruktur und Verbesserung von Management- und Marketing-Fähigkeiten blieb aus (Thierstein/Behrendt 2001:13).

› Zielerreichungsgrad des BWE schlechter als bei Interreg II und Inno Tour, aber besser als bei IHG und HKG (Thierstein/Behrendt 2001:19).

› Finanzhilfen alleine reichen nicht aus, um die regionale Entwicklung zu stärken, häufig mangelt es an der regionalen Managementkapazität (Thierstein/Behrendt 2001:23).

› Projektorientierte Einzelhilfen führen zu Wettbewerbsverzerrungen.

› Finanzhilfen fördern eher bestehende Strukturen. Wettbewerbsfähigkeit braucht Ideen, Beratung, modernes Management und gute Rahmenbedingungen (Thierstein/Behrendt 2001:20).

› Bescheidene strukturverbessernde Effekte, Strukturschwächen in den Zielregionen bleiben bestehen (Expertenkommission 2003:52).
› Auf längere Sicht stellt die rein arbeitsplatzorientierte Regionalpolitik keine überzeugende Strategie dar. Sie vermag nur bedingt regionale Entwicklungspotenziale zu mobilisieren (Brugger/Frey 1985:76).

Welchen Beitrag konnte durch die geförderten Projekte zur wirtschaftlichen Entwicklung der betroffenen Regionen geleistet werden (Kohärenz zu den kantonalen/regionalen Entwicklungsstrategien)? Welchen Beitrag können die Instrumente des Beschlusses für die Umsetzung der kantonalen Strategien (z.B. Entwicklung von Clustern) und im Rahmen der neuen Regionalpolitik leisten? Wie sind die erzielten Wirkungen angesichts der Förderpolitik anderer Länder zu bewerten?

Hypothesen

› Gesamtwirkung bleibt bescheiden (Thierstein/Behrendt 2001:11).
› Die NRP führt weg vom top-down Verteilungsansatz im kleinräumigen Massstab zum bottom up effizienzorientierten Wertschöpfungsansatz im grösserräumigen Massstab (Schiess 2003, NRP). In diesem Kontext sind Finanzierungshilfen kein geeignetes Instrument mehr und deshalb durch indirekte Instrumente zu ersetzen (OECD 2002).
› Auch in den anderen Ländern führt die Politik weg von Subventionen für Betriebe hin zu integrierten Bildungs-, Forschungs- und Technologiekonzepten (Blöchliger/Kamal-Chaoui 2003:18).

ANNEX 3 ÜBERBETRIEBLICHE INSTITUTIONEN

Die folgende Liste enthält alle Institutionen, die im Rahmen des BWE überbetriebliche Unterstützungsbeiträge erhalten haben.

Kt.	Projekt
BE	Coaching Jura Bernois
BE	Design Preis Schweiz
FR	FRI-UP, centre de création d'entreprises
FR	CreACentre, Romont
GR	ArvenArche
GR	Förderverein Neuunternehmer, Bottmingen
JU	Creapole-Genilem Arc jurassien
LU	e-parc Sursee
LU	Technopark Luzern
NE	Genilem Arc Jurassien, La Chaux-de-Fonds
NE	Néode
NE/BE	Swiss Microtech
NE/BE/ VD/JU	Défi sous-traitance
OW	MCCS
SG	TEBO St. Gallen
SG	tedi zentrum
SG	Uplus Rheintal
SG	Cobinet AG
SG/GL	Technologiezentrum Linth
SO	Innovationsberatungsstelle SHK
SO	Industrie- und Gewerbezentrum Meltingen
SO	Technologiestandort Schweiz
SO	Technologiezentrum Witterswil
SO	Swiss Technology Award
TI	Biopolo Ticino
VD	Coupe suisse de robotique
VD	Swiss Design Center, Lausanne
VD	Incubateur ESA
VD	PSE
VD	Projet BioAlps
VD	Y-Parc, Yverdon
VD/NE	Capital proximité
VS	Projet Biopôle, Monthey
VS	The Ark
VS	Valais Technologies
VS	TECHNO-pôle, Sierre

ANNEX 4 INTERNETBEFRAGUNG UND QUALITATIVE INTERVIEWS

FRAGEBOGEN INTERNETBEFRAGUNG

FRAGEN UNTERNEHMEN (SCHRIFTLICH)	
Frage	**Antworten**
Ist Ihr Unternehmen der Hauptsitz oder eine Tochtergesellschaft/Filiale?	› Hauptsitz mit Filialen/Tochtergesellschaften › Hauptsitz ohne Filialen › Filiale/Tochtergesellschaft (Hauptsitz in der Schweiz) › Filiale/Tochtergesellschaft (Hauptsitz im Ausland)
Falls es sich bei Ihrem Unternehmen um eine Tochtergesellschaft oder Filiale handelt, wo ist der Hauptsitz?	› In der Region › In einer anderen Region in der Schweiz › Im Ausland
Wie viele Mitarbeitende beschäftigen Sie an Ihrem Standort heute? Anzahl Mitarbeitende:	› Anzahl Mitarbeitende › in Vollzeitäquivalent
Investitionen und BWE-Unterstützung	
Wie hoch schätzen Sie das Investitionsvolumen (Sachgüterinvestitionen) für das Unternehmen an Ihrem Standort seit 1996 kumuliert? Angaben in CHF (Grössenordnung):	
Wie hoch schätzen Sie den Anteil der Investitionen, für die Sie BWE-Unterstützung erhalten haben, am gesamten Investitionsvolumen (Sachgüterinvestitionen) an Ihrem Standort?	› <5% › 5-25% › >25-50% › >50-75% › >75-100% › Weiss nicht

Haben Sie im Rahmen des BWE Steuererleichterungen erhalten und falls ja, wie hoch ist in etwa die durchschnittliche jährliche Steuererleichterung (Grössenordnung)?	› Ja, Steuererleichterung erhalten: (Angaben in CHF)
	  › Total (in CHF): ca.
	  › davon von Bund ca. (in CHF): ca.
	  › davon von Kanton (in CHF): ca.
	› Nein, keine Steuererleichterung im Rahmen des BWE erhalten
	› Weiss nicht

FRAGEN UNTERNEHMEN (SCHRIFTLICH)	
Frage	**Antworten**
Haben Sie bereits vor dem 1.7.1996 Beiträge im Rahmen des Bonny-Beschlusses (Vorgängerprogramm des BWE) erhalten?	› Ja › Nein
Wie beurteilen Sie die Bedeutung der Unterstützung durch den BWE für das Investitionsverhalten Ihres Unternehmens?	› Hoch › Mittel › Gering › Keine Bedeutung
Ist das Unternehmen bzw. der Unternehmensbereich, in welcher die vom BWE unterstützte Investition getätigt wurde, heute noch aktiv?	› Ja › Nein
Falls nicht mehr aktiv, welches sind die Gründe? Mehrfachnennungen möglich:	› Zu hohe Kosten › Fehlende Nachfrage › Andere
Falls Andere, bitte ausführen:	
Standortentscheid	
Handelt es sich bei der vom BWE unterstützten Investition um eine Neugründung eines Unternehmens bzw. um den Neuaufbau eines Unternehmensbereichs oder eine Verlagerung der Unternehmensaktivitäten?	› Neuaufbau › Verlagerung innerhalb der Region › Verlagerung aus anderen Regionen der Schweiz › Verlagerung aus dem Ausland
Welche Faktoren waren entscheidend dafür, die Investition in der jetzigen Region zu realisieren? Bitte kreuzen Sie die drei wichtigsten Faktoren an:	› Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte › Steuerbelastung › Steuererleichterung im Rahmen des BWE › Unterstützung durch Kanton › Verfügbarkeit von geeigneten Grundstücken › Ausstattung mit Infrastruktur (Verkehr, Telekom) › Nähe zu Zulieferern oder Abnehmern › Nähe zu Hochschulen und Forschungsstätten › Bürgschaften im Rahmen des BWE › Zinskostenbeiträge im Rahmen des BWE › Anderes › Weiss nicht
Falls Anderes, bitte ausführen:	

FRAGEN UNTERNEHMEN (SCHRIFTLICH)	
Frage	**Antworten**
Bürgschaften und Zinskostenbeiträge	
Hat Ihr Unternehmen Bürgschaften erhalten?	› Ja › Nein -> weiter mit Frage +
Falls ja, welche Auswirkungen hatte die Unterstützung durch den BWE auf die Finanzierung?	› Zugang zu Fremdkapital wurde ermöglicht bzw. erleichtert › Bank gab bessere Konditionen (z.B. tiefere Zinssätze, höhere Kreditlimiten) › Anderes
Falls Anderes, bitte ausführen:	
Hätten Sie die Investition auch ohne BWE-Unterstützung durchgeführt?	› Ja, in gleicher Form › Ja, in reduzierter Form › Nein › Weiss nicht
Hat Ihr Unternehmen Zinskostenbeiträge erhalten?	› Ja › Nein -> weiter mit speichern
Hätten Sie die Investition auch ohne BWE-Unterstützung durchgeführt?	› Ja, in gleicher oder ähnlicher Form › Ja, in reduzierter Form › Nein › Weiss nicht
Arbeitsplätze (Die folgenden Fragen beziehen sich auf das Unternehmen bzw. den Unternehmensbereich, in welchem die Investition realisiert wurde.)	
Wie viele Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalent) hatte der Unternehmensbereich, bevor die durch das BWE unterstützte Investition realisiert wurde? Anzahl Arbeitsplätze (Grössenordnung):	› Anzahl Vollzeitstellen ca. › Weiss nicht
Wie viele Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalent) hat dieser Unternehmensbereich heute? Anzahl Arbeitsplätze (Grössenordnung):	› Anzahl Vollzeitstellen ca. › Weiss nicht
Wie viele Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalent) hätte dieser Unternehmensbereich heute ohne die Unterstützung vom BWE? Anzahl Arbeitsplätze (Grössenordnung):	ca.
Welche Qualifikation haben die geschaffenen oder erhaltenen Stellen? Angaben in % (Grössenordnung):	› Obligatorische Schulbildung › Sekundarstufe II › Tertiärstufe (höhere Berufsbildung, Hochschule)
Wie ist die Qualifikation der geschaffenen Stellen im Vergleich zum Durchschnitt der übrigen Mitarbeitenden an diesem Standort?	› Höher › Gleich hoch

FRAGEN UNTERNEHMEN (SCHRIFTLICH)	
Frage	**Antworten**
	› Tiefer › Weiss nicht
Wie hoch waren die jährlichen Lohnkosten (AHV-Lohnsumme) der geschaffenen Arbeitsplätze im Jahr 2003? Angaben in CHF (Grössenordnung):	
Hat Ihr Unternehmen an Ihrem Standort seit Erteilung der BWE-Unterstützung Unternehmensbereiche geschlossen oder verlagert?	› Ja › Nein › Weiss nicht
Falls verlagert, wohin?	› Region › Andere Regionen in der Schweiz › Ausland
Falls ja, wie viele Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalent) wurden abgebaut?	Anzahl Arbeitsplätze (Grössenordnung)? Ca.
Innovationsgehalt der Investition (Fragen an alle Unternehmen)	
Welche Innovationen hat die durch den BWE unterstützte Investition ausgelöst?	› Entwicklung neuer Produkte › Neue Prozesse › Andere
Falls Andere, bitte ausführen:	›
Welcher Art sind die Produkte, die vom Unternehmensbereich produziert werden, in welchem die vom BWE unterstützte Investition getätigt wurde? Mehrfachnennungen möglich:	› High-Tech-Produkte › Low-Tech-Produkte › Massengüter › Nischenprodukte › Andere
Falls Andere, bitte ausführen:	
Sind diese Produkte heute noch auf dem Markt?	› Ja › -Nein
Welches sind bzw. waren die Hauptabsatzgebiete dieser Produkte? Angaben in % (Grössenordnung):	› Region ca. › Übrige Regionen der Schweiz ca. › Ausland ca.
Wie hoch beurteilen Sie den Innovationsgehalt der Produkte, die vom Unternehmensbereich produziert werden, in welchem die vom BWE unterstützte Investition getätigt wurde?	› Hoch › Mittel › Tief

FRAGEN UNTERNEHMEN (SCHRIFTLICH)	
Frage	**Antworten**
Haben Sie in diesem Unternehmensbereich Ausgaben für Forschungs- und Entwicklung getätigt?	› Ja › Nein
Wie haben sich Forschungs- und Entwicklungsausgaben in diesem Unternehmensbereich entwickelt?	› Gestiegen › Gleich geblieben › Gesunken › Keine Forschungs- und Entwicklungsausgaben
Wie viele Produkte konnten in diesem Unternehmensbereich seit der Realisierung der vom BWE unterstützten Investition patentiert werden?	
Wirkungen	
Wie entwickelte sich der Umsatz im Unternehmensbereich in welchem die vom BWE unterstützte Investition getätigt wurde (vom Investitionszeitpunkt bis Ende 2003)?	› Stark steigend › Steigend › Gleich bleibend oder schwankend › Sinkend › Stark sinkend › Weiss nicht
Welche Umsatzentwicklung erwarten Sie gemäss Businessplan in den nächsten 5 Jahren?	› Stark steigend › Steigend › Gleich bleibend oder schwankend › Sinkend › Stark sinkend
Haben sich die Umsatzerwartungen für diesen Unternehmensbereich erfüllt?	› Ja › Nein
Welcher Anteil am Umsatz dieses Unternehmensbereichs entfällt auf Vorleistungen? Vorleistungen = Sachgüter und Dienstleistungen, die von anderen Unternehmen bezogen und bei der Produktion verbraucht werden: z.B. Rohstoffe, Hilfs- und Betriebsstoffe, Brenn- und Treibstoffe, Mieten, Postgebühren etc.	› <5% › 5-25% › >25-50% › >50-75% › >75-100%
Wo werden die Vorleistungen für diesen Unternehmensbereich bezogen? Angaben in % (Grössenordnung):	› Region ca. › Übrige Schweiz ca. › Ausland ca. › Weiss nicht

FRAGEN UNTERNEHMEN (SCHRIFTLICH)	
Frage	**Antworten**
Was hätten Sie ohne die BWE-Unterstützung getan? Mehrfachnennungen möglich:	› Projekt begraben › Zeitlich verschoben › An einem anderen Standort investiert (bzw. Neuansiedlung an einem anderen Standort durchgeführt) › Investition anderweitig finanziert › Standort aufgegeben › Ein anderes Projekt entwickelt › Projekt unverändert weitergeführt › Anderes › Weiss nicht
Falls Anderes, bitte ausführen:	
Inwieweit hat der BWE die Unternehmensentwicklung beeinflusst?	› Wesentlich › Mittel › Wenig › Gar nicht
Herzlichen Dank!	
Herzlichen Dank für Ihre Teilnahmen!	
Wünschen Sie über die Ergebnisse der Untersuchung informiert zu werden?	› Ja › Nein
Falls ja, bitten wir Sie Ihre E-Mail Adresse anzugeben:	
Haben Sie noch Ergänzungen oder Bemerkungen?	(Memo)

Tabelle 8 Fragen der Internetumfrage bei den BWE-geförderten Unternehmen.

ERGEBNISSE DER INTERNETBEFRAGUNG

		Anzahl	%
*(4.1) Ist Ihr Unternehmen der Hauptsitz oder eine Tochtergesellschaft/Filiale?	Hauptsitz mit Filialen/Tochtergesellschaften	17	20%
	Hauptsitz ohne Filialen	30	35%
	Filiale/Tochtergesellschaft (Hauptsitz in der Schweiz)	20	24%
	Filiale/Tochtergesellschaft (Hauptsitz im Ausland)	18	21%
(4.2) Falls es sich bei Ihrem Unternehmen um eine Tochtergesellschaft oder Filiale handelt, wo ist der Hauptsitz?	In der Region	6	7%
	In einer anderen Region in der Schweiz	14	16%
	Im Ausland	18	21%
		47	55%
*(5.2) Wie hoch schätzen Sie den Anteil der Investitionen, für die Sie BWE-Unterstützung erhalten haben, am gesamten Investitionsvolumen (Sachgüterinvestitionen) an Ihrem Standort?	<5%	11	15%
	5-25%	25	35%
	>25-50%	15	21%
	>50-75%	6	8%
	>75-100%	3	4%
	Weiss nicht	12	17%
(5.4) Haben Sie bereits vor dem 1.7.1996 Beiträge im Rahmen des Bonny-Beschlusses (Vorgängerprogramm des BWE) erhalten?	1) Ja	13	19%
	-1) Nein	56	81%
(5.5) Wie beurteilen Sie die Bedeutung der Unterstützung durch den BWE für das Investitionsverhalten Ihres Unternehmens?	Hoch	42	58%
	Mittel	21	29%
	Gering	4	6%
	Keine Bedeutung	5	7%
(5.6) Ist das Unternehmen bzw. der Unternehmensbereich, in welcher die vom BWE unterstützte Investition getätigt wurde, heute noch aktiv?	1) Ja	65	93%
	-1) Nein	5	7%
(5.7) Falls nicht mehr aktiv, welches sind die Gründe? Mehrfachnennungen möglich:	1) Zu hohe Kosten	3	60%
	2) Fehlende Nachfrage	2	40%
	3) Strategische Neuorientierung	2	40%
	4) Verlagerung der Aktivitäten in eine andere Region	0	0%
	5) Andere	3	60%
(6.1) Handelt es sich bei der vom BWE unterstützten Investition um eine Neugründung eines Unternehmens bzw. um den Neuaufbau eines Unternehmensbereichs oder eine Verlagerung der Unternehmensaktivitäten?	Neuaufbau	47	72%
	Verlagerung innerhalb der Region	4	6%
	Verlagerung aus anderen Regionen der Schweiz	1	2%
	Verlagerung aus dem Ausland	13	20%
*(6.2) Welche Faktoren waren entscheidend dafür, die Investition in der jetzigen Region zu realisieren? Bitte kreuzen Sie die drei wichtigsten Faktoren an:	Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte	55	76%
	Steuerbelastung	10	14%
	Steuererleichterung im Rahmen des BWE	45	63%
	Unterstützung durch Kanton	28	39%
	Verfügbarkeit von geeigneten Grundstücken	23	32%
	Ausstattung mit Infrastruktur (Verkehr, Telekom)	13	18%
	Nähe zu Zulieferern oder Abnehmern	20	28%
	Nähe zu Hochschulen und Forschungsstätten	6	8%
	Bürgschaften im Rahmen des BWE	15	21%
	Zinskostenbeiträge im Rahmen des BWE	0	0%
	Anderes	7	10%
	Weiss nicht	1	1%
(7.1) Hat Ihr Unternehmen Bürgschaften erhalten?	1) Ja	39	55%
	-1) Nein -> weiter mit Frage +	32	45%
(7.2) Falls ja, welche Auswirkungen hatte die Unterstützung durch den BWE auf die Finanzierung?	Zugang zu Fremdkapital wurde ermöglicht bzw. erleichtert	11	28%
	Bank gab bessere Konditionen (z.B. tiefere Zinssätze, höhere Kreditlimiten)	26	67%
	Anderes	2	5%
(7.4) Hätten Sie die Investition auch ohne BWE-Unterstützung durchgeführt?	Ja, in gleicher oder ähnlicher Form	10	21%
	Ja, in reduzierter Form	19	40%
	Nein	11	23%
	Weiss nicht	8	17%
(7.5) + Hat Ihr Unternehmen Zinskostenbeiträge erhalten?	1) Ja	41	58%
	-1) Nein -> weiter mit speichern	30	42%
* (7.6) Hätten Sie die Investition auch ohne BWE-Unterstützung durchgeführt?	Ja, in gleicher oder ähnlicher Form	14	31%
	Ja, in reduzierter Form	19	42%
	Nein	5	11%
	Weiss nicht	7	16%

		Anzahl	%
*(8.5) Wie ist die Qualifikation der geschaffenen Stellen im Vergleich zum Durchschnitt der übrigen Mitarbeitenden an diesem Standort?	1) Höher	19	27%
	0) Gleich hoch	39	56%
	-1) Tiefer	1	1%
	999) Weiss nicht	11	16%
*(8.7) Hat Ihr Unternehmen an Ihrem Standort seit Erteilung der BWE-Unterstützung Unternehmensbereiche geschlossen oder verlagert?	1) Ja	5	3%
	-1) Nein	63	4%
	999) Weiss nicht	2	90%
(9.1) Welche Innovationen hat die durch den BWE unterstützte Investition ausgelöst?	Entwicklung neuer Produkte	46	73%
	Neue Prozesse	37	59%
	Andere	9	14%
(9.3) Welcher Art sind die Produkte, die vom Unternehmensbereich produziert werden, in welchem die vom BWE unterstützte Investition getätigt wurde? Mehrfachnennungen möglich:	High-Tech-Produkte	44	64%
	Low-Tech-Produkte	6	9%
	Massengüter	10	14%
	Nischenprodukte	35	51%
	Andere	3	4%
(9.5) Sind diese Produkte heute noch auf dem Markt?	1) Ja	68	97%
	-1) Nein	1	1%
	999) Weiss nicht	1	1%
(9.7) Wie hoch beurteilen Sie den Innovationsgehalt der Produkte, die vom Unternehmensbereich produziert werden, in welchem die vom BWE unterstützte Investition getätigt wurde?	Hoch	34	49%
	Mittel	31	44%
	Tief	5	7%
(9.8) Haben Sie in diesem Unternehmensbereich Ausgaben für Forschungs- und Entwicklung getätigt?	1) Ja	48	75%
	-1) Nein	16	25%
(9.9) + Wie haben sich Forschungs- und Entwicklungsausgaben in diesem Unternehmensbereich entwickelt?	Gestiegen	36	51%
	Gleich geblieben	25	36%
	Gesunken	2	3%
	Keine Forschungs- und Entwicklungsausgaben	7	10%
*(10.1) Wie entwickelte sich der Umsatz im Unternehmensbereich in welchem die vom BWE unterstützte Investition getätigt wurde (vom Investitionszeitpunkt bis Ende 2003)?	Stark steigend	16	23%
	Steigend	34	49%
	Gleich bleibend oder schwankend	7	10%
	Sinkend	4	6%
	Stark sinkend	5	7%
	Weiss nicht	3	4%
(10.2) Welche Umsatzentwicklung erwarten Sie gemäss Businessplan in den nächsten 5 Jahren?	Stark steigend	16	23%
	Steigend	39	57%
	Gleich bleibend oder schwankend	11	16%
	Sinkend	1	1%
	Stark sinkend	2	3%
(10.3) Haben sich die Umsatzerwartungen für diesen Unternehmensbereich erfüllt?	1) Ja	40	62%
	-1) Nein	25	38%
(10.4) Welcher Anteil am Umsatz dieses Unternehmensbereichs entfällt auf Vorleistungen? Vorleistungen = Sachgüter und Dienstleistungen, die von anderen Unternehmen bezogen und bei der Produktion verbraucht werden: z.B. Rohstoffe, Hilfs- und Betriebsstoffe, Brenn- und Treibstoffe, Mieten, Postgebühren etc.	0-5%	7	11%
	6-25%	19	30%
	26-50%	25	39%
	51-75%	13	20%
	76-100%	0	0%
*(10.11) Was hätten Sie ohne die BWE-Unterstützung getan? Mehrfachnennungen möglich:	Projekt begraben	10	14%
	Zeitlich verschoben	18	26%
	An einem anderen Standort investiert (bzw. Neuansiedlung an einem anderen Standort durchgeführt)	24	35%
	Investition anderweitig finanziert	24	35%
	Standort aufgegeben	4	6%
	Ein anderes Projekt entwickelt	3	4%
	Projekt unverändert weitergeführt	6	9%
	Anderes	1	1%
	Weiss nicht	9	13%
(10.13) Inwieweit hat der BWE die Unternehmensentwicklung beeinflusst?	Wesentlich	31	45%
	Mittel	26	38%
	Wenig	10	14%
	Gar nicht	2	3%

QUALITATIVE BEFRAGUNG

Im Rahmen der qualitativen Befragung wurden Interviews mit Wirtschaftsförderungen, Handelskammern, Banken, Branchenverbänden, Regionssekretären und überbetrieblichen Institutionen geführt. Der folgende Gesprächsleitfaden wurde für die Wirtschaftsförderungen verwendet.

1. Regionale Struktur

› Welches sind die wichtigsten Merkmale der heutigen regionalen Struktur (Branchen, Grösse der Unternehmen)?
› Welches sind die Stärken und Schwächen der heutigen regionalen Struktur?
› Welche Branchen waren in den letzten 20-30 Jahren von einer grösseren Strukturkrise betroffen?
› Welches waren die Ursachen für diese Krisen und wie wurden die Krisen überwunden?
› Inwieweit hat der Kanton die von der Krise betroffenen Branchen unterstützt?

2. Regionale Strukturpolitik

› Welche Ziele verfolgt Ihr Kanton in Bezug auf Branchenstruktur und Wirtschaftsstandort?
› Welche Strategien verfolgt Ihr Kanton in Bezug auf Strukturanpassungen und Standortwettbewerb?
› Mit welchen Instrumenten und Massnahmen können die wirtschaftliche Struktur und der Wirtschaftsstandort beeinflusst werden?
› Welche Rolle spielt dabei der BWE?
› Inwieweit ist eine Unterstützung des Bundes im Rahmen der kantonalen Strukturpolitik notwendig?

3. Wirkungen der BWE-Unterstützungen

› Welche Wirkungen haben die BWE-Unterstützungen erzielt (z.B. vermehrte Neugründungen und Diversifikationen, Überwindung/Hemmung des Strukturanpassungsprozesses, Branchendiversifikation, Beschäftigungswirkungen, Innovationen, überregionale Wirkungen)?
› Inwieweit haben überbetriebliche Finanzhilfen Neugründungen und Diversifikationen unterstützt?
› Wie beurteilen Sie die Mitnahmeeffekte? D.h. inwieweit haben Unternehmen BWE-Unterstützung für Projekte bezogen, die sie auch ohne BWE-Unterstützung durchgeführt hätten?

4. Vollzug

› Wie wird der Innovationsgehalt eines Projektes geprüft?

5. Beurteilung

› Zielen die vom BWE unterstützten Projekte und die kantonale Wirtschaftsförderung in die gleiche Richtung?

› Wie wichtig ist der BWE für die kantonale Wirtschaftsförderung?

› Welches sind die wichtigsten Vor- und Nachteile der BWE-Unterstützung?

› Welches BWE-Instrument eignet sich am besten, um Strukturanpassungen zu überwinden (einzelbetriebliche/überbetriebliche Förderung)?

› Welche Massnahmen und Rahmenbedingungen wären geeignet, um Strukturkrisen besser überwinden zu können?

INTERVIEWPARTNERINNEN

INTERVIEWPARTNERINNEN		
Person	**Funktion**	**Pers. / Tel./Schr.**
Wirtschaftsförderungen von BWE-Kantonen		
Nicolo Paganini	Amt für Wirtschaft des Kantons St. Gallen	P
Ruedi Aerni	Stiftung zur Förderung der Appenzell A.Rh. Wirtschaft	P
Urs Stuber	Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Solothurn	P
Jean-Philippe Devaux	Promotion économique cantonale de Bienne – Berne	P
Bernard Aellen, Etienne Maillefer	Département de l'économie publique de du canton de Neuchâtel	P
Wirtschaftsförderungen von Nicht-BWE-Kantonen		
Walter Cadosch	Aargau Services, Wirtschaftsförderung des Kantons Aargau	T
Stephan Kux	Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich, Wirtschaftsförderung	P
Robert Kuster	Promotion économique de Genève	P
Regionssekretäre		
Ernst Hanselmann	Regionalplanung Werdenberg	T
Anton Grimm	Wirtschaftsförderung Schwarzbubenland	T
André Rothenbühler	Association régionale Jura-Bienne	S
Handels- und Industriekammern		
Peter Eisenhut	Handelskammer St. Gallen	P
Hans-Rudolf Meyer, Roland Simonet	Solothurner Handelskammer	P
Erica Kobel	Handels- und Industrieverein des Kantons Bern	
Claude Bernoulli	Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie	P
Branchenverbände		
Nicolas Stephan	Swissmem	P
Tibor Pataky, Karin Jung, Manfred Bickel	Swisstextiles	P
Jean-Daniel Pasche	Fédération de l'industrie horlogère suisse FH	P
Banken/Finanzinstitute		
Markus Steiger	St. Galler Kantonalbank	T
Michel Felber	Baloîse Bank SOBA	T
Francis Wuillemin	Credit Suisse, Bienne	S
Mauro Bergonzi	Banque Cantonale de Neuchâtel	P
Unternehmen		
Peter Schmid	Huber & Suhner (erhält keine BWE-Unterstützung)	T
Ruedi Merz	Cilander AG	T
Josef Maushart	Fraise (erhält BWE-Unterstützung)	T
Überbetriebliche Projektträger		
Roland Bollinger	Uplus Rheintal	T
Peter Höpli	Technologiezentrum Linth	P
Ueli Nussbaumer	Technologiezentrum Witterswil	T

INTERVIEWPARTNERINNEN		
Person	**Funktion**	**Pers. / Tel./Schr.**
Urs Stuber	Swiss Technology Award	P
Daniel Vogel	Genilem Arc Jurassien	P
Alain Quartier	Y-Parc Yverdon	P

Tabelle 9 Liste der befragten InterviewpartnerInnen.

ANHANG 5 NETTOBESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE

Die folgende Tabelle zeigt die Berechnung der Nettobeschäftigungseffekte.

HERLEITUNG DER NETTOBESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE

	Steuererleichterungen		Bürgschaften		Zinskostenbeiträge		Quelle
	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	
Anzahl Projekte	**47**	**47**	**10**	**10**	**27**	**27**	seco BWE-Daten
Bruttobeschäftigung (geplante Arbeitsplätze)	**2541**	**2541**	**309**	**309**	**528**	**528**	seco BWE-Daten
- nicht realisierte Arbeitsplätze	30%	30%	30%	30%	30%	30%	Internetumfrage
Effektiv realisierte Arbeitsplätze	1779	1779	216	216	370	370	
- Mitnahmeeffekte"	40%	25%	40%	25%	50%	40%	Internetumfrage
Subtotal	1067	1334	130	162	185	222	
- Verlagerungseffekte	30%	10%	30%	10%	30%	10%	European Commission 2003, Internetumfrage
Subtotal	747	1201	91	146	129	200	
Multiplikatoreffekte							
+ Vorleistungen	35%	50%	35%	50%	35%	50%	Eco'Diagnostic 2002, unveröffentlichte Studie
+ Einkommensmultiplikator	1.2	1.3	1.2	1.3	1.2	1.3	Eco'Diagnostic 2002, Forster / Jeanrenaud 1993
Nettobeschäftigung	**1210**	**2341**	**147**	**285**	**210**	**389**	
Nettobeschäftigung in % der Bruttobeschäftigung	**48%**	**92%**	**48%**	**92%**	**40%**	**74%**	

Figur 64 In der Tabelle nicht dargestellt sind Projekte, die über mehrere Instrumente unterstützt werden.

GLOSSAR

Bonny-Beschluss: Bundesbeschluss über Finanzierungsbeihilfen zu Gunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen (1978-1995).

Bürgschaft: Eine Bürgschaft ist ein Vertrag, in dem sich eine Person verpflichtet (in diesem Fall der Bund), die Schuld einer anderen Person zu zahlen (hier das Unternehmen, welches das Investitionsvorhaben realisieren will), falls diese ihre Schuld nicht selber zurückzahlen kann. Die Bürgschaft dient im BWE dazu, eine Finanzierungslücke auszufüllen, die nach Ausschöpfung aller anderen verfügbaren Garantien besteht.

BWE: Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete. Nachfolgebeschluss des Bonny-Beschlusses ab 1996.

Cluster: Netzwerk von Unternehmen, das in einem engeren regionalen Austausch steht und über Austausch von explizitem und implizitem Wissen in der Lage ist, zur Kompetenzbildung der beteiligten Unternehmen und so zur Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit beizutragen. Die Verflechtung kann vertikal (innerhalb der Wertschöpfungskette nach vorn und zurück), horizontal (auf der gleichen Produktionsebene) und auch lateral (andere Branchen und andere Produktionsebenen) funktionieren (Bieger/Scherer 2003).

Mitnahmeeffekte: Mitnahmeeffekte sind diejenigen Effekte, die auch ohne die Durchführung der betreffenden Massnahme eingetreten wären. Dies ist dann der Fall, wenn ein Unternehmen die Investition auch ohne BWE-Unterstützung getätigt hätte. Der Investitionsbeitrag kommt zwar gelegen, gab aber nicht den Ausschlag.

RegioPlus: Regionalpolitisches Instrument zur Förderung des ländlichen Raumes.

Standortquotient: Der Standortquotient gibt an, inwieweit die Branchenstruktur in einer bestimmten Region von der Branchenstruktur (alle Branchen) in einem Gesamtraum (hier die ganze Schweiz) abweicht.

Steuererleichterung: Eine Erleichterung von der direkten Bundessteuer kann im Rahmen des BWE neuen Gesellschaften gewährt werden oder aber bestehenden Gesellschaften, welche ihre Tätigkeit wesentlich ändern und neu ausrichten.

Überbetriebliche Finanzhilfen: Überbetriebliche Finanzhilfen werden an Institutionen und Vorhaben gewährt, die regionale Unternehmerpotenziale fördern sowie zur Stimulierung der Investitions- und Innovationstätigkeit beitragen. Begünstigt sind Organe und Institutionen wie Technoparks, Gründungszentren, Transferdienstleistungen und Inte-

ressengemeinschaften, die für Gemeinschaftsprojekte zuständig sind. Dieses Instrument wurde im Rahmen der Revision des BWE im Jahr 2001 ergänzend eingeführt.

Verlagerungseffekte: Bei Verlagerungseffekten handelt es sich um Wirkungen, die in einem bestimmten Gebiet zum Nachteil eines anderen Gebiets erzielt werden (regionale Betrachtungsweise). Ein Beispiel ist, wenn in einem geförderten Gebiet ein Arbeitsplatz geschaffen wird, dafür jedoch ein anderer Arbeitsplatz außerhalb dieses Gebietes verloren geht. Dieser Effekt spielt vor allen bei investiven und beschäftigungsfördernden Massnahmen eine Rolle (EUKOM, 1999c). Ein Verlagerungseffekt wäre in diesem Fall die Neuschaffung von Arbeitsplätzen in einem geförderten Unternehmen, das dafür seine Produktion an einem anderen Betriebsstandort verringert. Dies bedeutet, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen in dem geförderten Unternehmen durch Arbeitsplatzverluste in den anderen Unternehmen ganz oder teilweise wieder ausgeglichen wird. Aufgrund solcher Verlagerungseffekte wird die Bruttobeschäftigungswirkung verringert.

Zinskostenbeitrag: Zinskostenbeiträge sind Beiträge des Bundes an die Zinsen von Bankdarlehen. Sie dienen dazu, die Liquidität des Unternehmens während der Realisierung des Vorhabens zu entlasten und die finanziellen Kosten zu reduzieren.

LITERATUR

Aiginger A. 2002: Der Einfluss von Steuern und Förderungen auf Wettbewerbsfähigkeit und Investitionsdynamik in Österreich. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO). Wien.

Arvanitis S., Donzé L., Hollenstein H., Lenz S. 1998a: Innovationstätigkeit der Schweizer Wirtschaft. Teil I: Industrie, Studienreihe Strukturberichterstattung des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit (BWA), Bern.

Arvanitis S., Donzé L., Hollenstein H., Lenz S. 1998b: Innovationstätigkeit der Schweizer Wirtschaft. Teil II: Bauwirtschaft und Dienstleistungssektor, Studienreihe Strukturberichterstattung des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit (BWA), Bern.

Arvanitis S., Marmet D. 2001: Unternehmensgründungen in der schweizerischen Wirtschaft, Studienreihe Strukturberichterstattung des seco, Bern.

Arvanitis S., Steib D. 2001: Schweizerische Industrie: Beurteilung ihrer Konkurrenzfähigkeit aufgrund der Entwicklung des Exportmarktanteils 1964–1968. In: Die Volkswirtschaft. seco, Bern. Nr. 3/2001, S. 8–14.

Bachtler J., Taylor S. 1999: Objective 2: Experiences, Lessons and Policy Implementation. Final Report 1999. Glasgow.

Bataïni S., Roth M. 2002: L'eurocompatibilité de la future politique régionale de la Confédération: L'eurocompatibilité des aides d'Etat suisses, Neuchâtel.

Bieger T., Scherer R. 2003: Clustering und integratives Standortmanagement: von einem theoretischen Konzept zu konkreten Handlungsstrategien. In: Scherer/Bieger (Hrsg.): Clustering – das Zauberwort der Wirtschaftsförderung, Bern.

Blöchliger H., Kamal-Chaoui L. 2003: Regionalpolitische Wende in den OECD Zielen. In: Die Volkswirtschaft, Nr. 2, 2003.

Borner S., Mohr T. 2002: Wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik durch regionale Clusterbildung? Eine kritische Analyse. Gutachten zuhanden des seco. WWZ, Universität Basel.

Boss A., Rosenschon A. 2002: Subventionen in Deutschland: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung. Kieler Diskussionsbeiträge, Institut für Weltwirtschaft Kiel, August 2002.

Bröcker J., D. Dohse, R. Soltwedel 2003 (eds.): Innovation Clusters and Interregional Competition. Berlin.

Brugger E.A., Frey R.L. 1985: Regionalpolitik Schweiz Ziele, Probleme, Erfahrungen, Reformen. Paul Haupt, Bern.

Bundesrat 2000a: Botschaft über die Verlängerung und Änderung des Bundesbeschlusses zu Gunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete vom 13. September 2000, Bern.

Bundesrat 2000b: Bericht über die Förderung von Unternehmensgründungen vom 18. September 2000, Bern.

Bussmann W., Klöti U. und Knoepfel P (Hrsg.) 1997: Einführung in die Politikevaluation, Basel und Frankfurt am Main.

C.E.A.T. 1992: Arrêté fédéral du 6 octobre 1978 instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée : son application, son apport, son évaluation, Lausanne.

CSES Centre for Strategy & Evaluation Services 2003: Ex Post Evaluation of 1994-99 Objective 2 Programmes. Synthesis Report. European Commission. Sevenoaks/UK. June 2003.

Eco'Diagnostic 2002: Impact de l'Université de Neuchâtel sur l'économie cantonale 2000. Mandat du réctorat de l'Université de Neuchâtel. Neuchâtel et Genève, 5 juin 2002.

Egeln J., Gassler H., Schmidt P. 1999: Regionale Aspekte von Unternehmensgründungen in Österreich. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung ZEW Wirtschaftsanalysen, Band 43, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD) 2001: Neufestlegung der Erneuerungsgebiete. Brief an die kantonalen Regierungsbehörden vom 18. Dezember 2001, Bern.

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD) 2003: Die KMU-Politik des EVD: Ein besseres Geschäftsumfeld für die kleinen und mittleren Unternehmen, Bern.

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD) 2004: Neue Regionalpolitik (NRP): 1. Bundesgesetz über Regionalpolitik, 2. Erläuternder Bericht. April 2004, Bern.

EPRC European Policies Research Centre 1999: Objecitve 2: Lessons and Policy Implications. Final Report. Glasgow. July 1999.

Ernst & Young et IDHEAP 2003: Méthodologie d'évaluation des efforts de promotion économique. Le cas de la loi vaudoise sur la promotion économique, Lausanne.

European Commission 1996: Evaluating the contribution of the structural funds to employment. Practical advice for Programme Managers. MEANS handbook, No. 6.

European Commission 2003: Ex Post Evaluation of 1994-99 Objective 2 Programmes. Synthesis Report. Centre for Strategy & Evaluation Services, June 2003.

Expertenkommission „Überprüfung und Neukonzeption der Regionalpolitik" 2003: Neue Regionalpolitik (NRP), Schlussbericht, Zürich.

Feld L.P., B. S. Frey 2000: Die Auswirkungen des kantonalen Steuerwettbewerbs auf den Kanton Zürich: Möglichkeiten einer rationalen Steuerreform. Universität St. Gallen und Zürich. 29.12.2000.

Frey R.L. 1985: Regionalpolitik: eine Evaluation. Verlag Paul Haupt, Bern und Stuttgart.

Frey R.L. 1993a: Städtewachstum, Städtewandel. Helbing & Lichtenhahn Verlag AG, Basel.

Frey R.L. 1993b: Wirtschaft, Staat und Wohlfahrt. Helbing & Lichtenhahn Verlag AG, Basel.

Forster S., Jeanrenaud C. 1993: La promotion économique neuchâteloise. Bilan 1993. Institut de recherche économiques et régionales, Université de Neuchâtel. Neuchâtel.

Hafen Th. 2003: Branchencluster in der Standortpromotion der Schweiz. Die Sicht des seco und Überblick über bestehende Cluster. In: Scherer/Bieger (Hrsg.): Clustering – das Zauberwort der Wirtschaftsförderung, Bern.

HWWA Hamburg 2002: Erfolgskontrolle in der deutschen Regionalpolitik: Überblick und Bewertung. Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv. HWWA-Report 214. Hamburg.

INFRAS 2004: Entwicklung der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Flughafens - Auswirkungen verschiedener Entwicklungsszenarien (Arbeitstitel), Amt für Verkehr Kanton Zürich (noch unveröffentlicht).

Isoplan 2003: Halbzeitbewertung des Ziel-2-Programms Saarland 2000-2006. Saarbrücken. 18.11.2003

Jäger F. 2004: Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Schweiz für KMU mit überdurchschnittlichem Erfolgspotenzial. In: Die Volkswirtschaft Nr. 3/2004, S. 49-53.

Johanneum Research 2003a: Halbzeitbewertung des Ziel-2-Programms Steiermark 2000-2006. Graz. 12.12.2003.

Johanneum Research 2003b: Halbzeitbewertung des Ziel-2-Programms Kärnten 2000-2006. Graz. 12.12.2003.

Kulke E. (Hrsg.) 1998: Wirtschaftsgeographie Deutschlands. Justus Perthes Verlag, Gotha.

Maillat D., Bataïni S.-H. 2003: Konsequenzen der Europäischen Regionalpolitik. In: Die Volkswirtschaft 2-2003, 76. Jahrgang.

Maillat D., Grosjean N. 1999: Globalisation et systèmes territoriaux de production. Working Paper no. 9906a, Université de Neuchâtel

Maillat D., Léchot G., Lecoq B., Pfister M. 1996: Comparative analysis of the structural development of milieux : The example of the watch industry in the Swiss and French Jura arc. Working Paper 1996, Université de Neuchâtel.

Nowotny E. 1999: Der öffentliche Sektor. Springer-Verlag Berlin Heidelberg.

OECD 2002: OECD Prüfbericht Raumentwicklung Schweiz. Paris Cedex.

Perlik M. / P. Messerli 2002: Neuere Ansätze der Regionalentwicklung und ihre Implementierung in nationalen und internationalen Entwicklungsprogrammen. Geografisches Institut der Universität Bern.

Porter M. E. 1993: Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt. Wien/Frankfurt.

PSL Ramboll Management 2003: Halbzeitbewertung Ziel 2-programm Schleswig-Holstein. Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein. Hamburg, Nov. 2003.

Rey-Rosas A. 1983: Regionalpolitik Schweiz – Untersuchung und Beurteilung von Massnahmen des Bundes zur Förderung der Berggebiete.

Rolf Bergs / RWI 2003: Halbzeitbewertung des Ziel-2-Programms Hesse 2000-2006. Bad Soden. 19.9.2003.

Rossi P.H., Freeman H.E. und Lipsey M.W. 1998: Evaluation: A systematic approach, Thousand Oaks, London, New Dehli.

Schalk, H.J., Untiedt, G. 1999:, Regionale Wirtschaftsförderung: Erfolgreich, gewirkt oder lediglich mitgenommen?, ifo-Schnelldienst Nr. 10-11/1999, S. 20-25.

Scheidegger E. 2003: Grundzüge der neuen Regionalpolitik. Referat an der ROREP-Tagung. Bern, 19.6.2003.

Scherrer W. 1996: Lange Wellen, neue Technologien und Beschäftigung, erschienen in: Wirtschaftspolitische Blätter, Jg. 43 Nr. 2.

Schiess R. 2003: Ziele und Strategien der bisherigen schweizerischen Regionalpolitik. In: Die Volkswirtschaft, Nr. 2, 2003.

Schulze P. M. 2001: Regionales Wachstum und Strukturwandel. Schriften zur empirischen Wirtschaftsforschung, Band 4, Peter Lang, Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main.

Schumpeter J. 1951: Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Berlin.

SECO 2003: Neue Regionalpolitik (NRP), Information der Begleitgruppe Interreg vom 4.4.03, Bern.

Soltwedel R., Bothe A., Hilgart R., Krieger-Boden Ch., Lammers K. 1988: Subventionssysteme und Wettbewerbsbedingungen in der EG. Theoretische Analysen und Fallbeispiele. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) 2003: Evaluation de l'arrêté fédéral du 6 octobre 1995 en faveur des zones économiques en redéploiement. Cahier des charges, Bern.

Strassmann R. 2002: Restrukturierung der Regionalökonomie der Nordwestschweiz vor dem Hintergrund der Globalisierung. Analysen, Strategien und Visionen für die Regionalpolitik und Regionalentwicklung. Basler Beiträge zur Geographie Heft 47, Humangeographie Stadt- und Regionalforschung, Geographisches Institut der Universität Basel.

Systems Research 2003a: Halbzeitbewertung des Ziel-2-Programms Tirol 2000-2006. Seibersdorf. Dez. 2003.

Systems Research 2003b: Halbzeitbewertung des Ziel-2-Programms Burgenland 2000-2006. Seibersdorf. Dez. 2003.

Thierstein A., Behrendt H. 2001: Überprüfung der Zielerreichung der Schweizer Regionalpolitik. Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco), Dezember 2001.

Treina M. 1998: Die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der kommerziellen Dienstleistungen im Espace Mittelland: Analyse – Diagnose – Strategien. Geographica Bernensia G56, Bern.

Widmer T., Landert Ch., Bachmann N. 2000: Evaluations-Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL), Zürich.