

Standortförderung in internationaler Perspektive

Der zunehmende internationale und interregionale Wettbewerb führt dazu, dass Standortförderung heute auch von erfolgreichen Regionen betrieben wird. Wie ist die Schweizer Standortförderungs politik im Vergleich zu Ländern wie Deutschland, Österreich und England aufgestellt? Wie entscheidend ist die Verknüpfung verschiedener Massnahmen und Akteure für deren Erfolg? Was kann die Schweiz lernen, und wo liegen Verbesserungspotenziale?



Erfolgreiche Standortpolitik schafft es, Wertschöpfungsprozesse am Standort zu erhalten und neue anzuziehen. Ein Beispiel dafür ist der Cluster der Uhrenindustrie bei Genf. Foto: Keystone

In der Wirtschaftsförderung hat in den letzten 20 Jahren ein Paradigmenwechsel stattgefunden. Früher standen die Förderung strukturschwacher Regionen und die Reduktion regionaler Disparitäten im Vordergrund. Heute wird sie stärker als eine umfassende Standortförderung verstanden und zielt somit auf eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit insgesamt ab. Eine erfolgreiche Standortpolitik zeichnet sich dadurch aus, dass sie es schafft, Wertschöpfungsprozesse am Standort zum Wohle der Einwohner zu erhalten und neue anzuziehen.¹

Nationale Wirtschaftsförderung: Definitionen, Strukturen, Handlungsfelder

Ziel der Standortförderung in der Schweiz ist es, die Standortattraktivität zu erhöhen beziehungsweise die Wettbewerbsfähigkeit der von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) geprägten schweizerischen Volkswirtschaft zu steigern.² Dieses Ziel soll durch eine überbetriebliche Ausrichtung der Standortförderung und die Unterstützung der Zusammenarbeit und der Koordination

zwischen den standortrelevanten Akteuren erreicht werden. Unter Standortförderung werden gemeinhin alle Massnahmen verstanden, welche «die Gebietskörperschaften – Bund, Kantone, Regionen und Gemeinden – ergänzend zu einer guten Wirtschafts- und Finanzpolitik einsetzen, um ihre jeweiligen Standorte als Lebens- und Wirtschaftsraum zu stärken und bekannt zu machen»³. Zu den Bereichen der Direktion für Standortförderung des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) gehören die Exportförderung, die Standortpromotion, die Tourismuspolitik, die KMU-Politik sowie die Regional- und Raumordnungspolitik.

Die Wirtschaftsförderungspolitik der Schweiz unterscheidet sich damit nicht fundamental von den Politikansätzen in anderen westeuropäischen Ländern. Die Definition der Standortförderung in Österreich weist eine grosse Ähnlichkeit zu derjenigen der Schweiz auf. Die Grundintention der Standortpolitik in Österreich ist die Schaffung und Neugestaltung unternehmerfreundlicher Rahmenbedingungen als Positivsummenspiel mit langfristigen Vorteilen für



Rebekka Rufer
Wissenschaftliche
Mitarbeiterin, BAK Basel
Economics



Andrea Wagner
Bereichsleiterin, BAK
Basel Economics

Tabelle 1

Regionalpolitik im Vergleich: Schweiz, Deutschland, England und Österreich

	Schweiz	Deutschland	England	Österreich
Ziele	Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Minderung von regionalen Ungleichheiten	Minderung von regionalen Ungleichheiten	Regionale Wettbewerbsfähigkeit	Regionale Wettbewerbsfähigkeit
Governance	Hauptsächlich regional, mit Koordinationsmechanismen	Geteilt zwischen regionaler und nationaler Ebene	Hauptsächlich regional, kaum Einfluss von nationaler Ebene	Hauptsächlich regional, mit Koordinationsmechanismen
Räumlicher Fokus	Funktionale Regionen	Grossregionen	Keine/kaum räumliche Orientierung	Kleinere regionale Einheiten
Rolle der EU-Kohäsionspolitik		Komplementär	Komplementär	Komplementär

Quelle: BAK Basel Economics (aufbauend auf Bachtler, J.: Regional Policy in Europe, Vortrag am International Benchmarking Forum 2014) / Die Volkswirtschaft

Teil der Regionalpolitik und eher traditionell als Förderung einer regional ausgeglichenen Wirtschaftsentwicklung definiert.⁶

Die Regionalpolitik als Kernelement der Wirtschaftsförderung

In der Regionalpolitik nimmt die Schweiz eine mittlere Position zwischen den Politikansätzen Österreichs und Englands einerseits und Deutschland andererseits ein. Während in England und Österreich die Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit im Zentrum der Regionalpolitik steht, ist es in Deutschland der Abbau ungleicher Lebensverhältnisse (siehe *Tabelle 1*). In der Schweiz soll die Regionalpolitik die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Regionen stärken, die Wertschöpfung erhöhen, der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen dienen sowie regionale Disparitäten vermindern.

Die Umsetzung der Politik liegt in der Schweiz wie auch in Österreich im Wesentlichen bei den Regionen (Kantone respektive Bundesländer und Gemeinden). Der Bund hat hier hauptsächlich Koordinationsaufgaben. In England nimmt die nationale Ebene kaum Einfluss; auch wird die Aufgabe nicht einer bestimmten räumlichen Einheit zugewiesen. Im Unterschied dazu besteht in Deutschland eine Aufgabenteilung zwischen Bund und Bundesländern («Gemeinschaftsaufgabe»). Alle Länder verfolgen eine nationale Agenda, die in Deutschland, Österreich und England durch die EU-Kohäsionspolitik ergänzt wird. Allerdings gibt es auch einige EU-Länder (v. a. osteuropäische), in denen der Fokus vor allem auf der Steigerung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit liegt und die Politik auch zentralstaatlich umgesetzt wird.

Instrumente und Institutionen sind international vergleichbar

Die Instrumente und Institutionen der übrigen Politikfelder der nationalen Schweizer Standortförderung finden sich in ähnlicher Weise in den hier betrachteten Ländern. So verfügt jedes dieser Länder über eine Export- und Tourismusförderung sowie eine KMU-Politik. Häufig sind diese jedoch verschiedenen Politikbereichen angegliedert und somit weniger stark gebündelt als in der Schweiz (siehe *Tabelle 2*). Aufgaben, Ausstattung und das Zusammenspiel der jeweiligen Institutionen variiert allerdings von Land zu Land.

Kaum Unterschiede bestehen bei den involvierten Verwaltungseinheiten der meisten Standortförderungsaktivitäten in

Tabelle 2

Instrumente und Institutionen der Standortförderung im Vergleich: Schweiz, Deutschland, England und Österreich

	Schweiz	Deutschland	England	Österreich	
Standort- und Exportförderung	Switzerland Global Enterprise (S-GE)	Germany Trade & Invest	UK Trade & Invest	Invest in Austria (ABA)	Aussenwirtschaftsförderung
Exportrisikoversicherung	Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV)	Euler Hermes Kreditversicherungen (privat)	UK Export Finance	Österreichische Kontrollbank (OeKB)	
KMU-Finanzierung	Handelsgarantie, CTI Invest	KfW Bankengruppe	British Business Bank	Austrian Wirtschaftsservice GmbH (aws)	KMU-Politik
Tourismusanfrageförderung	Schweiz Tourismus	Deutsche Zentrale für Tourismus (DZT)	VisitEngland	Österreich Werbung	Tourismuspolitik
Innovationsförderung	Innotour	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)	Department for Culture, Media & Sport (DCMS)	Österreichische Hotel- und Tourismusbank GmbH (ÖHT)	
Direkte Förderung	Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH)	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)	Department for Culture, Media & Sport (DCMS)	ÖHT, Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMWFW)	

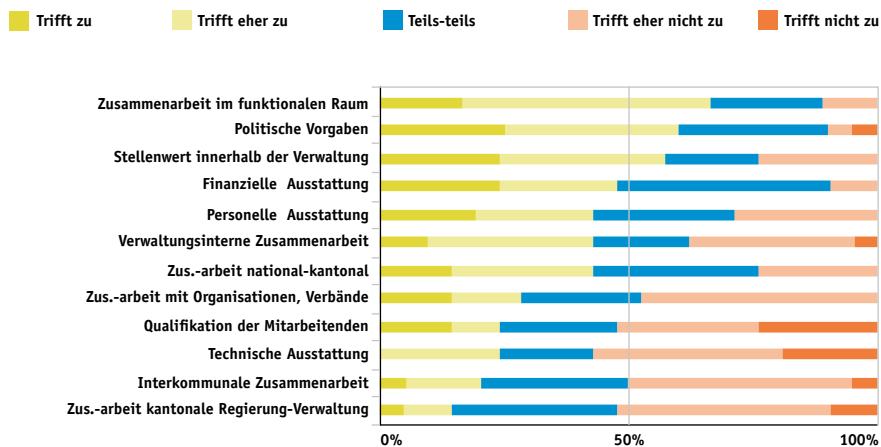
Quelle: BAK Basel Economics / Die Volkswirtschaft

Unternehmer und Beschäftigte.⁴ In England fokussiert die Standortförderung auf die Regionalpolitik und auf die Wettbewerbsfähigkeit.⁵ Ziel der Wirtschaftsförderung ist es, ein nachhaltiges Wachstum über alle Regionen und Branchen zu erreichen, das durch den privaten Sektor getrieben wird. In *Deutschland* ist die Standortförderung

Grafik 1

Umfrage bei Standortförderungsinstitutionen der Schweiz, 2014

Welche Ansatzpunkte sind nach Ihrer Meinung zur Verbesserung der kantonalen/regionalen/kommunalen Standortförderung nötig?



Quelle: BAK Basel Economics / Die Volkswirtschaft

Deutschland, Österreich und der Schweiz. Die Aufgaben der Standortförderung werden von allen Gebietskörperschaften wahrgenommen, wobei der Bund vor allem eine koordinative Rolle einnimmt.

Kasten 1

Koordinationsinstrument: Förderdatenbank

Die verschiedenen Themenbereiche der Wirtschaftsförderung in Deutschland sind in unterschiedlichen Wirtschaftspolitikfeldern sowie bei unterschiedlichen Institutionen angesiedelt. Dies erschwert den Zugang zu den vielfältigen Förderinstrumenten. An diesem Beispiel zeigt sich, wie die nationale Ebene ihre koordinierende Funktion wahrnehmen kann, ohne in die eigentliche Tätigkeit einzugreifen: Es wurde eine Online-Datenbank etabliert, die als Lotsenservice durch die Förderprogramme und die Finanzhilfen des Bundes, der Länder und der EU fungiert (siehe www.foerderdatenbank.de). Zielgruppen dieses Tools sind Unternehmen, Private, aber auch die Verwaltung. Mittels der anwenderfreundlichen Maske erhalten Interessierte rasch Informationen zu den unterschiedlichsten Feldern wie KMU-Politik, Forschung und Entwicklung oder Regionalpolitik (Deutschland und EU) und finden leicht geeignete Förderprogramme. Ein solches Tool schafft Transparenz und reduziert Informationsasymmetrien.

Sechs Faktoren beeinflussen regionale und kommunale Standortförderung

Sechs wesentliche Faktoren sind für die Ausrichtung und die Umsetzung der Standortförderung auf lokaler Ebene entscheidend. Diese Faktoren beeinflussen die Aufgaben, die Instrumente und im Zusammenspiel auch den Erfolg der regionalen Standortförderungsinstitutionen.⁷

Die wichtigste Zielgruppe der Wirtschaftsförderung, nämlich ihre *Kunden wie Existenzgründer, etablierte und ansiedlungswillige Unternehmen*, bilden den ersten Faktor. Entscheidend ist hier die zielgruppenspezifische Beratung, Vernetzung und der Service, der die Kundenwünsche berücksichtigt. Der zweite Faktor sind die *politischen Entscheidungsträger*, die die Ausrichtung der Standortförderungs politik massgeblich mitbestimmen. Wichtig ist dabei eine gut funktionierende Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteuren. Der dritte Faktor ergibt sich daraus, dass die Wirtschaftsförderungen an den verschiedenen Standorten im Rahmen des Standortwettbewerbs konkurrieren. Deshalb sind die *konkurrierenden Standorte* zu berücksichtigen, und die Profilierung des eigenen Standortes ist entsprechend zu gestalten. Der Erfolg einer Wirtschaftsförderungseinrichtung hängt zudem *von den Mitarbeitenden und ihren Qualifikationen* ab. *Die Koordination und die Verzahnung* der

lokalen Wirtschaftsförderungspolitik mit anderen Wirtschaftsförderungseinrichtungen am Standort wie Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern, regionalen Institutionen etc. bilden den fünften Faktor. Als sechsten Faktor muss die Wirtschaftsförderung die grundsätzlichen *Zukunftstrends und Rahmenbedingungen* im Blick haben.

Die von diesen unterschiedlichen Gruppen formulierten Wünsche und Erwartungen, aber auch Widerstände gilt es aufzunehmen, zu analysieren und zu organisieren. Die Standortförderung ist eine Querschnittsaufgabe. Sie benötigt daher eine entsprechende Stellung in der Verwaltung sowie eine geeignete Organisationsform, um dieser Aufgabe gerecht zu werden. Für eine erfolgreiche Standortförderung auf regionaler und lokaler Ebene benötigt sie ein funktionierendes Netzwerkmanagement.

Umfrage zur Praxis der regionalen Standortförderer

In Anlehnung an dieses Konzept der Standortförderung führte BAK Basel Economics im Mai 2014 eine Umfrage durch, welche die Standortförderungsaktivitäten in der Schweiz auf regionaler und lokaler Ebene untersuchte. Ziel der Umfrage war es, die Funktionsfähigkeit der Teilsysteme der Standortförderung und ihr Zusammenspiel zu bewerten sowie Verbesserungsmöglichkeiten abzuleiten. Dazu wurde den Wirtschaftsförderern der Kantone und einiger ausgewählter Städte und Gemeinden ein Fragebogen mit Fragen zu Organisation, Aufgaben, Kooperation mit anderen Standortförderungsagenturen und dem Bund, Verbesserungspotenzial sowie künftigen Trends zugeschickt. 22 Standortförderungsagenturen aus unterschiedlichen Gebietsgrößen, Sprach- und Wirtschaftsregionen nahmen an der Umfrage teil. Damit sind die Ergebnisse zwar nicht repräsentativ, sie ermöglichen aber einen Einblick in die Herausforderungen der regionalen Standortförderungseinheiten in der Schweiz.

Die meisten regionalen Standortförderungseinrichtungen sind innerhalb der öffentlichen Verwaltung als eigenes Amt oder eigener Fachbereich organisiert. Alle Agenturen weisen eine eigene Strategie auf, wobei die Ausgestaltung der Strategien stark unterschiedlich ausfällt. Die Strategievelfalt reicht von einer einfachen Teilstategie, die in eine übergeordnete Wirtschaftspolitik eingebettet ist, bis hin zu konkreter, detaillierter Cluster- oder Ansiedlungspolitik. Die Aufgaben der Standortförderung sind nicht immer genau definiert und die Zuständigkeiten nicht immer

1 Vgl. Zürcher, B.: Wachstumsstrategien der Kantone: Von den Determinanten der regionalen Wettbewerbsfähigkeit zum Wachstumsprogramm, in: Die Volkswirtschaft 03-2013.
 2 Botschaft über die Standortförderung 2012–2015 vom 23. Februar 2011.
 3 Siehe www.seco.admin.ch > Themen > Standortförderung.
 4 Siehe www.bmwfw.gv.at > Wirtschaftspolitik > Standortpolitik.
 5 Local Growth: Realising Every Place's Potential. Presented to Parliament by the Secretary of State for Business, Innovation & Skills by command of Her Majesty. 28. Oktober 2010 (www.official-documents.gov.uk).

Kasten 2

Wirtschaftsförderung am Beispiel Englands

Ziele, Organisation und Mittelzuwendung haben sich in England seit 2010 stark verändert. Bis 2010/2012 wurde die Wirtschaftsförderung hauptsächlich von neun stark subventionierten regionalen Entwicklungsagenturen (*Regional Development Agencies, RDA*) übernommen, die jeweils den Grossregionen (Nuts 1) entsprachen. Ziel war es, mithilfe der RDAs regionale Disparitäten zu verringern und Wachstum zu initiieren. Die RDA wurden 2012 abgeschafft. Ihre Aufgaben werden nun teilweise von lokalen Behörden und den neu gegründeten *Local Enterprise Partnerships (LEP)* – Partnerschaften zwischen lokalen Behörden und Unternehmen – übernommen. Derzeit existieren 39 LEP.

Die Gründe für diesen Politikwechsel lagen einerseits in Budgetkürzungen und andererseits in der Vorstellung, dass die Wachstumstreiber lokal sind und deshalb die Entscheidungen auch vor Ort getroffen werden sollten. LEP sind deshalb auch häufig als funktionale Regionen zusammengesetzt. Die LEP werden nicht automatisch subventioniert, sondern müssen sich um Fördermittel bemühen und bewerben.

Stadtregion Liverpool

Die LEP der Stadtregion Liverpool besteht beispielsweise aus sechs lokalen Behörden und wird durch ein Gremium von Mitgliedern aus der lokalen Verwaltung und dem privaten Sektor geführt. Ihre wichtigsten Aufgaben sind strategische Wirtschaftsentwicklung (Raumplanung, Infrastruktur, Bildung etc.) und Förderung des Unternehmenssektors. Liverpool Vision ist die regionale Wirtschaftsförderungsagentur. Es handelt sich um ein privates Unternehmen, das sich über öffentliche Fördermittel finanziert und 2008 mithilfe des Stadtrates von Liverpool und des Unternehmenssektors gegründet wurde. Liverpool Vision unterstützt die lokale Wirtschaftsstrategie der Liverpool LEP. Sie übernimmt verschiedene Dienstleistungen wie die Vermarktung von Liverpool als Unternehmens- und Tourismusstandort, die Unterstützung von Investoren und die Internationalisierung der Stadt.

Quellen: www.liverpoollep.org > About LEP; www.liverpoolvision.co.uk.

klar zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften geregelt.

Die Umfrage zeigt, dass Bestandspflege (80%) die am wichtigsten eingestufte Aufgabe der Standortförderung ist, gefolgt von Neuansiedlungen (57%). 40% der befragten Einrichtungen gaben an, dass wichtige Aufgaben die Erhaltung der Standortattraktivität und Clusterpolitik sind. In einem Drittel der Fälle gehört auch die Förderung von Start-ups zu den wichtigen Aufgaben der Agenturen. Dieses Ergebnis wurde auch in einer ähnlichen Umfrage bei der kommunalen Standortförderung in Deutschland gefunden.⁸ Gemäss der Umfrage sind die eingesetzten Instrumente der regionalen Standortförderungsinstitutionen in der Schweiz vielfältig. Am häufigsten wurden folgende Instrumente – mit abnehmender Häufigkeit – genannt:

- Standortmarketing;
- Lotsenservice in der Verwaltung / Behördenmanagement;
- Ansiedlungsakquisition;
- Branchen- und Clusterentwicklung;
- Immobilien- und Flächenentwicklung.

Der Vergleich mit einer ähnlich gelagerten Umfrage in Deutschland zeigt weitgehende Übereinstimmung. Die Gewichtung scheint jedoch in Deutschland stärker auf dem Flächenmanagement zu liegen, während dem Lotsenservice ein geringerer Stellenwert zukommt.

Bezüglich der zukünftigen Einflussfaktoren und wirtschaftspolitischen Themen sieht die grosse Mehrheit der Befragten die nationalen Rahmenbedingungen als besonders grosse Herausforderung (Unternehmenssteuerreform III, Masseneinwanderungsinitiative). Als längerfristige Themen (fünf bis zehn Jahre) wurden genannt: Beziehungen zur EU, Fachkräftemangel, Forschung und Bildung, Steuern, geopolitische Verschiebungen und demografischer Wandel.

Die Herausforderung der regionalen Standortförderung besteht heute nicht mehr nur darin, unternehmensfreundliche Rahmenbedingungen zu fördern. Im Sinne der Clusterentwicklung geht es darum, Netzwerke zwischen den verschiedenen Akteuren am Standort zu fördern und zu optimieren sowie diese über den Standort hinaus bekannt zu machen.⁹

Verbessern lassen sich die Zusammenarbeit und die Koordination

Die Befragung zeigt weiter eine gute Vernetzung zwischen den nationalen und den regionalen Standortförderungen auf. Allerdings könnte die Kooperation zwischen

den verschiedenen Institutionen, insbesondere zwischen den Regionen untereinander, noch verbessert werden. In allen untersuchten Kategorien – von Kooperation mit nationalen Institutionen und Ämtern bis zur Kooperation auf regionaler Ebene – ist die wahrgenommene Kooperation jeweils geringer als erwünscht. Die Unterschiede zwischen der erlebten und der erwünschten Zusammenarbeit fallen jedoch nirgends gravierend auseinander.

Obwohl die regionalen Institutionen mit der Organisation der Standortförderung in der Schweiz weitgehend zufrieden sind, wird in einigen organisatorischen Belangen Raum für Verbesserungen gesehen. Neben den oben bereits erwähnten Verbesserungsmöglichkeiten bei der Koordination und der Zusammenarbeit wünschen sich die regionalen Standortförderer vor allem bezüglich der politischen Vorgaben und des Stellenwerts innerhalb der Verwaltung Verbesserungen (siehe *Grafik 1*).

Dieses Resultat steht in starkem Kontrast zu der Umfrage in Deutschland, wo das grösste Verbesserungspotenzial bei der Ausbildung der Mitarbeiter und den finanziellen Ressourcen gesehen wird. Aber auch dort wünschen sich die kommunalen Standortförderer einen höheren Stellenwert ihrer Einheit innerhalb der Verwaltung.

Insgesamt deuten die Umfrageergebnisse darauf hin, dass die Standortförderung in der Schweiz bereits relativ gut aufgestellt ist. Verbesserungspotenzial gibt es insbesondere im Bereich der Zusammenarbeit und der Abstimmung der Kompetenzen mit den anderen regionalen, aber auch den nationalen Akteuren.

Wettbewerbsfähig durch Wachstum und Innovation

Jedes Land definiert Standortförderung auf eine eigene Art und Weise. Einen allgemeingültigen Ansatz gibt es nicht. Trotzdem sind die Institutionen, Aufgaben und Instrumente der Standortförderung häufig ähnlich. Das wichtigste Ziel ist die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch Wachstum und Innovation. Die Umfrage bei verschiedenen Schweizer Standortförderungsinstitutionen ergab, dass die Standortförderer weitgehend zufrieden sind mit dem organisatorischen Aufbau. Verbesserungspotenzial besteht hauptsächlich in der Kooperation und der Koordination auf funktionaler Ebene, bei den politischen Vorgaben, der Stellung der Standortförderungseinheit innerhalb der Verwaltung sowie bei der Abgrenzung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten.

6 Siehe www.bmwi.de > Themen > Wirtschaft > Regionalpolitik.
 7 Leuninger, S. und H. Held: Kommunale Wirtschaftsförderung im Umbruch, in: *Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie*, 4-2003, S. 161-162.
 8 Zwicker-Schwarm, D.: *Kommunale Wirtschaftsförderung 2012: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven*, Berlin 2013 (Difu-Paper).
 9 Bieger, T. und R. Scherer: Die integrative Standortförderung als Antwort auf den hyperdynamischen Standortwettbewerb, in: *Die Volkswirtschaft* 05-2011.