

4754

KR-Nr. 365/2009

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 365/2009 betreffend
Effizienzsteigerung der Zürcher Standortförderung
und Standortpromotion**

(vom 22. Dezember 2010)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 18. Januar 2010 folgendes von Kantonsrätin Susanne Brunner, Zürich, sowie den Kantonsräten Ralf Margreiter, Zürich, und Werner Bosshard, Rümlang, am 23. November 2009 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen zu prüfen, welches Sparpotential eine rechtliche und organisatorische Umgestaltung der Institutionen und Akteure der Standortförderungsaktivitäten (insbesondere GZA und kantonale Standortförderung) hätte. Der Bericht soll aufzeigen, wie die Effizienz und Effektivität der Standortförderungsaktivitäten (Aktivitäten im Bereich der Wirtschafts- und Standortförderung, Standortpromotion und Ansiedlungsberatung) damit beeinflusst würde. Die Umgestaltung könnte beispielsweise eine vollständige Integration dieser Aktivitäten in die öffentliche Verwaltung oder eine vollständige Ausgliederung aus der Verwaltung bedeuten.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

Wichtige Grundlagen für die heutige Aufgabenteilung in der Standortförderung des Kantons Zürich wurden 1998 festgelegt. Damals wurde aus der Überzeugung heraus, dass sich der Wirtschaftsstandort Zürich weder auf die Kernstadt noch auf den Kanton Zürich beschränkt und dass entsprechend im Standortwettbewerb nicht nur das Kantonsgebiet, sondern der gesamte Wirtschaftsraum zu positionieren ist, die überregionale Standortmarketingorganisation Stiftung Greater Zurich Area Standortmarketing (GZA Stiftung) gegründet.

Seither haben sich die Rahmenbedingungen des Standortmarketings gewandelt. Der Standortwettbewerb hat sich sowohl auf internationaler als auch nationaler Ebene weiter verschärft und neue Akteure sind hinzugekommen. Gestützt auf einen vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und von der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK) erteilten Auftrag, wird beispielsweise die Standortpromotion im Ausland durch die OSEC wahrgenommen. Im Bereich der Standortpolitik nimmt die Metropolitankonferenz Zürich eine Koordinationsfunktion wahr und die Bestrebungen für ein integriertes Destinationsmarketing Zürich haben eine einheitliche Marke «Zürich» zum Ziel. Die Aufgaben der verschiedenen Akteure sind organisch gewachsen und überschneiden sich teilweise. Daher hat der Regierungsrat bereits in seinem Antrag an den Kantonsrat vom 19. Juli 2006 betreffend Bewilligung von Beiträgen an die Stiftung Greater Zurich Area Standortmarketing für 2007–2010 (Vorlage 4340, ABl 2006, 931 ff.) festgehalten, dass eine ganzheitliche Überprüfung der interkantonalen und kantonalzürcherischen Standortförderung angezeigt sei. Dabei sollten grundsätzliche Fragen überdacht werden und es wurde festgehalten, dass als Lösung alle Optionen möglich seien – von einer vollständigen Integration aller Aktivitäten der Wirtschaftsförderung in die öffentliche Verwaltung über deren vollständige Ausgliederung aus der Verwaltung und Vergabe im Auftragsverhältnis an eine private Organisation bis hin zum Verzicht auf eine kantonale Wirtschaftsförderung.

Standortförderung ist vielschichtig, komplex und auf sehr unterschiedliche Anspruchsgruppen ausgerichtet. Standortförderung wird verstanden als Summe marktgerichteter Aktivitäten mit dem Zweck, einen Austausch zu erreichen, der die Wünsche von Kundinnen und Kunden und Anbietenden befriedigt und das Ziel verfolgt, Kundenbeziehungen aufzubauen, zu erhalten und zu stärken (vgl. RRB Nr. 1680/2010, S. 4). Eine isolierte Betrachtung der einzelnen Aufgaben und Organisationen ist deshalb nicht möglich.

Mit Blick auf Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung muss es das Ziel sein, für jeden einzelnen Akteur einen klaren Zuständigkeitsbereich zu umschreiben. Dabei ist dem funktionalen Raumverständnis, das der Standortförderung zugrunde liegt, Rechnung zu tragen. Der Wirtschaftsraum Zürich beschränkt sich nicht auf die Kernstadt oder den Kanton Zürich. Er besteht vielmehr aus einem über die Kantons Grenzen hinausreichenden Netzwerk von eng miteinander verflochtenen Regionen, die zusammen den Wirtschaftsraum bilden. Im Standortwettbewerb ist deshalb nicht nur das Kantonsgebiet, sondern der gesamte Wirtschaftsraum zu positionieren. Diese Erkenntnis liegt der Gründung von überregionalen Standortmarketingorganisationen zugrunde. Der funktionale Wirtschaftsraum deckt sich somit nicht mit den politischen Räumen der beteiligten Kantone. Deshalb ist nicht nur die

funktionale Zugehörigkeit eines Gebietes zu einem Wirtschaftsraum notwendig, sondern es muss auch der politische Wille vorhanden sein, das Gebiet als Teil dieses Raumes und zusammen mit anderen politischen Hoheitsträgern zu vermarkten. Allerdings sind der überregionalen Aufgabenerfüllung Grenzen gesetzt, weil die Ansiedlung von Unternehmen letztlich immer auch einen hoheitlichen Gesichtspunkt aufweist. Für die Aufgabenteilung bedeutet dies, dass sich regionale und nationale Zusammenfassungen gut für Aufgaben eignen, die den ganzen Raum betreffen und für den gesamten Raum gemeinsam erledigt werden können, sodass Synergien des funktionalen Raumes effizient genutzt werden. Überall dort, wo hoheitliche Aufgaben und Kompetenzen im Vordergrund stehen, ist indessen auf die politischen Gebiete abzustellen. Die Grundversorgung, die konkrete Ansiedlung von Unternehmen im Kanton (Detailevaluation und Projektbegleitung über operativen Start hinaus) oder die Pflege der ansässigen Unternehmen sind klassische Aufgaben der kantonalen Behörden. Darüber hinaus werden vereinzelt Direktkontakte betreut; diese laufen ausserhalb der Kanäle OSEC oder GZA über grosse Beratungsunternehmen, Anwaltskanzleien oder weitere Drittpersonen aus dem Beraterumfeld oder auf Unternehmensanfrage. Bei der Bestandespflege geht es darum, den Kontakt zu bestehenden Unternehmen von staatlicher Seite her zu institutionalisieren. Dieser direkte Austausch ist auf vielen Ebenen wichtig und wünschenswert. Schliesslich ist es der Staat, der dafür zu sorgen hat, dass den Wirtschaftenden gute Rahmenbedingungen zur Verfügung gestellt werden und dass ihre Anliegen aufgenommen werden – wie es beispielsweise auch dem Geist des Gesetzes über die administrative Entlastung von Unternehmen, das am 1. Januar 2011 in Kraft treten wird (OS 65, 680 [LS 930.1]), entspricht. Die Ausgliederung aller Standortförderungsaktivitäten ist mithin kein gangbarer Weg.

2. Aufgabenüberprüfung

Im November 2008 wurde dem Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen (IDT-HSG) der Auftrag erteilt, eine Aufgabenüberprüfung der GZA vorzunehmen, wobei folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen waren: Ziele, Aufgaben und Strukturen der GZA, Erwartungen an sie, Zielerreichung, Wirkung der Instrumente, Effizienz, Funktionieren der Schnittstellen, künftige Positionierung. Das Institut schlug drei Varianten für eine Neuausrichtung vor. Neben der Optimierung der bestehenden Strukturen (Variante Status quo relaunched) und Variante Konzentration (Konzentration der Kerntätigkeiten auf die Akquisition und struktu-

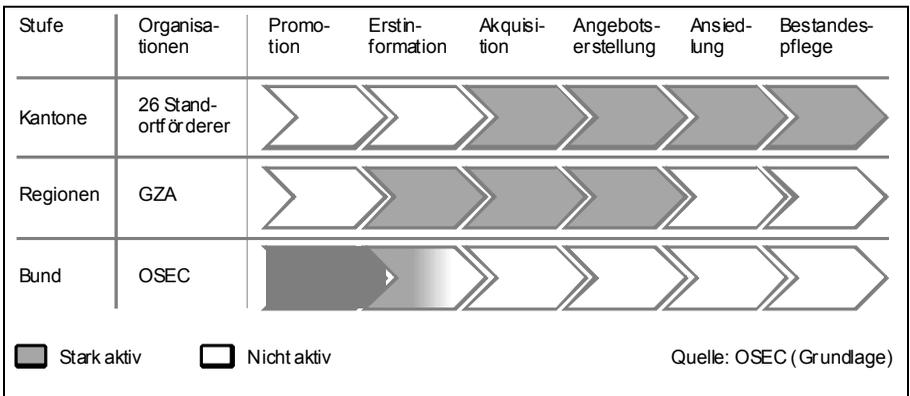
relle Konzentration auf die öffentliche Hand) wurde auch eine Verwaltungsvariante vorgeschlagen. Letztere sah eine Eingliederung der GZA in das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) des Kantons Zürich vor. Dies hätte gewisse Vereinfachungen mit sich gebracht. Es wurde aber auch ausdrücklich auf die Probleme im Zusammenhang mit dem Einbezug der anderen Kantone und der Städte hingewiesen. Es ist in diesem Zusammenhang nahe liegend, dass Aufgaben von überregionalem Charakter, wie namentlich Standortpromotion, Akquisition und Erstinformation, aus der kantonalen Verwaltung ausgegliedert werden, wobei aber beispielsweise die Greater Geneva Berne Area (GGBA) von der öffentlichen Verwaltung geführt wird. Eine überregionale Tätigkeit der zürcherischen Standortförderung würde entsprechende Leistungsaufträge anderer Regionen voraussetzen, was – nicht nur angesichts möglicher Interessenkonflikte – wohl auch im umgekehrten Fall kaum denkbar wäre.

Die beiden anderen Lösungsvarianten (Variante Status quo re-launched und Variante Konzentration) unterschieden sich in erster Linie durch die Ausgestaltung der Organisation. Während die Variante Status quo von einer überarbeiteten doppelten Struktur (Stiftung und AG) ausging, sah die Konzentrationsvariante eine rein öffentliche Trägerschaft in einer privaten Organisationsform vor (singuläre Struktur). Inhaltlich wurden in beiden Varianten eine klare strategische Ausrichtung und eine Neuausrichtung der Tätigkeiten vorgeschlagen.

Denkbar wäre grundsätzlich auch eine Abkehr vom funktionalen Verständnis. Dies hätte zur Folge, dass jedes Gemeinwesen unabhängig von den anderen eine eigene Standortförderung betreiben würde. Dies würde einen grundlegenden Strategiewechsel bedeuten. Am Grundsatz der kantonsübergreifenden Zusammenarbeit soll jedoch festgehalten werden. Auch die Studie der Uni St. Gallen kam zu diesem Ergebnis. Einzelne Kantone können internationale Akquisitionsarbeit sowohl aus finanziellen Gründen, aber auch aus rein organisatorischen Gründen nicht effizient betreiben.

Wichtige Hinweise ergeben sich auch aus der Studie «Standort Schweiz, Grosse Herausforderungen – neuer Fokus» (abrufbar auf der Website der OSEC; www.osec.ch). Darin wurde die Standortförderung in der Schweiz unter verschiedenen Gesichtspunkten beleuchtet. Die Studie zeigt, dass das verfügbare Budget der Schweizer Standortpromotoren insgesamt rund 30 Mio. Franken beträgt und damit im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt vergleichbar mit dem Budget ähnlicher Länder wie Österreich und Schweden ist. Durch die föderalistische Struktur ist das Schweizer Budget allerdings deutlich stärker aufgeteilt. Bundesstellen, Kantone und Gemeinden gehen häufig unkoordiniert vor (S. 92). Die Schweiz wird sodann bei der Vermarktung

ihrer Standortfaktoren im Ausland nicht einheitlich wahrgenommen, was die Wirkung des Standortmarketings schwächt. Einer der Hauptgründe wird darin gesehen, dass die Vermarktung der nationalen und regionalen Standortfaktoren durch Kantone und nationale Organisationen nicht konsistent stattfindet oder zumindest koordiniert wird; nationale Standortfaktoren sollten zentral und einheitlich durch nationale Interessenvertretungen vermarktet werden. Regionale Standortfaktoren sollten in die Zuständigkeit der Kantone fallen und durch diese vermarktet werden. Die heutige Situation der Aufgabenverteilung in der Standortpromotion sieht wie folgt aus:



Diese Darstellung zeigt, dass für eine Effizienzsteigerung der Standortpromotion zunächst eine Entflechtung der Aufgaben notwendig ist: Basisinformationen sollten zentral bereitgestellt werden, die Kantone sollten sich zur Optimierung des Mitteleinsatzes bei der Marktbearbeitung auf die nahen Fokusmärkte konzentrieren, während der Bund die Federführung in fernen Fokusmärkten übernimmt, und die Koordination und Kooperation zwischen Schweizer Standortpromotoren sollte verbessert werden.

3. Neuordnung der Standortförderung im Kanton Zürich

Mit Beschluss vom 24. November 2010 hat der Regierungsrat die Aufgaben im Bereich der Standortförderung umschrieben und die Neuausrichtung der GZA genehmigt (RRB Nr. 1680/2010). Mit Bezug auf die GZA stützt sich der Entscheid auf die vom Stiftungsrat der GZA Stiftung am 8. November 2010 verabschiedeten Eckwerte. Darin

bekennen sich die im Stiftungsrat vertretenen Kantone, Städte und Privaten zu einer weiteren Zusammenarbeit im Standortmarketing. Als Grundlage für die Weiterführung der Tätigkeit der GZA wurden folgende Eckwerte verabschiedet:

- Trägerschaft: Am Public Private Partnership Modell mit der GZA Stiftung als Trägerorganisation und der operativen GZA AG wird festgehalten.
- Auftrag: Die Aktivitäten der GZA AG sollen künftig schwergewichtig auf die Akquisition konzentriert und auf das veränderte Umfeld abgestimmt werden. Ein mehrjähriges Marktbearbeitungskonzept soll auf Grundlage der aus der Überprüfung resultierenden Unterlagen (Studien des Instituts für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen sowie der Boston Consulting Group) erstellt werden und die langfristige Zielerreichung sicherstellen.
- Strukturen: Der Stiftungsrat soll wie bisher durch Vertreterinnen und Vertreter der Geldgeber gebildet werden, wobei der Vorsitz weiterhin beim Kanton Zürich als grösstem Geldgeber liegt. Der Verwaltungsrat wird mit Personen besetzt, die über praktisches Fachwissen verfügen und aktiv im Geschäft tätig sind. Er soll sieben Mitglieder umfassen: drei Vertreterinnen oder Vertreter der Kantone (wobei diese nicht Politiker sein sollen), eine Vertreterin oder ein Vertreter der Städte und drei Vertreterinnen oder Vertreter aus der Privatwirtschaft. Das Präsidium soll durch eine fachkundige Person aus der Privatwirtschaft besetzt werden. Ziel ist eine aktiv gelebte Public Private Partnership; von den privaten Geldgebern im Stiftungs- und im Verwaltungsrat wird erwartet, dass diese ihre Netzwerke in den Zielmärkten einbringen.
- Umsetzung: Die Neuausrichtung soll durch den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung bis etwa Mitte 2011 umgesetzt werden.
- Finanzierung: Aufgrund festgestellter steuerlicher Risiken wurde vorerst auf eine Neuregelung der Finanzierung verzichtet. Es wird jedoch vertieft geprüft werden, ob mit einem neuen Finanzierungsmodell eine Erfolgskomponente bezüglich Kantonsbeiträge eingeführt werden könnte. Ein Sparpotenzial ist im Zuge der Neuausrichtung allerdings in jedem Fall vorhanden.

Die Umsetzung steht noch aus, weshalb heute noch keine konkreten Aussagen über tatsächliche Kosten bzw. Effizienzsteigerungen gemacht werden können. Es besteht gemäss Beschluss vom 24. November 2010 jedoch Einigkeit darüber, dass das Budget wegen des verkleinerten Aufgabenbereichs und wegen des Ausstiegs wichtiger Geldgeber zwingend angepasst werden muss. Damit die Stiftung ihren Zweck weiterhin erfüllen kann, wird entscheidend sein, dass die verbliebenen

Mittel zweckgerichtet und wirkungsvoll eingesetzt werden. Somit ergibt sich folgende Aufgabenteilung:

Aktivität	Gegenstand	Zuständigkeit
Standortpolitik	Mit der Standortpolitik werden die Standortqualitäten sichergestellt und verbessert.	Politik, Metropolitan-konferenz
Basisversorgung	Die Basisversorgung stellt sicher, dass die notwendigen Informationen und Dienstleistungen für Unternehmen vorhanden sind (Repräsentation, One-Stop-Shop, Arbeitsbewilligungen, Unternehmensentlastung usw.).	Standortförderung im AWA
Produkt «Wirtschaftsstandort Zürich» / Marke «Zürich»	Das Produkt «Wirtschaftsstandort Zürich» muss durch die Verknüpfung des Raumes mit seinen individuellen Attributen (Standortfaktoren) fassbar gemacht werden, damit es vermarktet werden kann. Ein wesentlicher Teil wird durch die Standortpolitik bestimmt. Wichtige Impulse können jedoch auch durch eine zielgerichtete Markenpolitik (Destinationsmarketing) erzielt werden.	Standortförderung in Zusammenarbeit mit Partnern (z. B. Integriertes Destinationsmarketing)
Promotion	Mit der Promotion wird das Produkt durch Werbung, Sponsoring, Messen, Öffentlichkeitsarbeit, Markenpolitik usw. bekannt gemacht.	OSEC
Erstinformation und Triage	Die gezielt angesprochenen Unternehmungen sollen mit ersten Informationen bedient werden und eine Triage (Weiterleitung an Kantone zur Abwicklung) soll den möglichen Ansiedlungsprozess systematisieren.	GZA
Akquisition	Bei der Akquisition geht es darum, durch persönliche Kontakte Verbindungen zu potenziellen Ansiedlungskandidaten (Unternehmungen) herzustellen.	GZA
Ansiedlung	Im Rahmen der Ansiedlung geht es darum, ansiedlungswillige Unternehmen bei der Ansiedlung (Evaluation bis Standortentscheid) zu unterstützen (mit Projektbegleitung, Informationsaufbereitung, Informationen, Unterstützung bei Behörden, Abklärungen usw.). Das Ergebnis ist die Ansiedlung.	Standortförderung im AWA
Bestandespflege	Die Bestandespflege hat die Betreuung der ansässigen Unternehmen zum Inhalt. Es geht um die Beantwortung von Fragen, um Repräsentation, aber auch um den Austausch mit grossen und kleinen Unternehmen, Arbeitsbewilligungen, Clustermanagement usw.	Standortförderung im AWA

Die schwergewichtige Ausrichtung der Tätigkeit der GZA auf die Akquisition stellt eine wesentliche Grundlage für die Entflechtung der Aufgabenbereiche dar. Auch die Doppelspurigkeiten im Verhältnis zur OSEC werden abgebaut und das Verhältnis zu den kantonalen Standortförderungen wird geklärt. Die Standortpromotion im Ausland soll zukünftig in erster Linie durch die OSEC wahrgenommen werden. Eine Klärung findet auch im Bereich der Standortpolitik statt. Diese Themen sollen in Zukunft auf kantonal-politischer Ebene, allenfalls im Rahmen der Metropolitankonferenz Zürich diskutiert werden. Die Aufgabenteilung (ohne Standortpolitik, Basisversorgung und Marke «Zürich») sieht somit in Zukunft wie folgt aus:

Stufe	Organisationen	Promotion	Erstinformation	Akquisition	Angebots-erstellung	Ansiedlung	Bestandespflege
Kantone	26 Standortförderer	Stark aktiv	Nicht aktiv	Nicht aktiv	Nicht aktiv	Nicht aktiv	Stark aktiv
Regionen	GZA	Nicht aktiv	Stark aktiv	Stark aktiv	Stark aktiv	Nicht aktiv	Nicht aktiv
Bund	OSEC	Stark aktiv	Stark aktiv	Nicht aktiv	Nicht aktiv	Nicht aktiv	Nicht aktiv

Stark aktiv
 Nicht aktiv

Klärungsbedarf besteht noch bezüglich der Marke «Zürich». Ein erster wichtiger Schritt wurde mit dem auf Initiative des Kantons Zürich, der Stadt Zürich und von Zürich Tourismus gemeinsam angestrebten Ziel eines Integrierten Destinationsmarketings für Zürich in die Wege geleitet; in diese Organisation sollen auch private Unternehmen mit starkem Bezug zu Zürich eingebunden werden. Ausrichtung, Struktur und Ziel dieser Organisation bedürfen noch zusätzlicher Abklärungen.

4. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Aufgabenüberprüfung zwar einige Zeit in Anspruch genommen hat, dass nun aber die Weichen für eine erfolgreiche Zukunft gestellt sind. Es gibt keinen international erfolgreichen Standort, der nicht engagiert Stand-

ortförderung bzw. -marketing betreibt. Der vollständige Verzicht auf aktive Standortförderung ist daher keine Lösung. Infolge der Vielschichtigkeit und Komplexität der Aufgaben in diesem Bereich sind zu deren Erfüllung mehrere Organisationen notwendig. Angesichts wichtiger Schnittstellen müssen diese dabei notwendigerweise wie Zahnräder ineinandergreifen, um die Querschnittsaufgabe «Standortförderung» erfolgreich zu meistern. Die Gefahr von Effizienzverlusten liegt dabei auf der Hand. Eine sinnvolle Aufgabenzuweisung und die Vermeidung von Aufgabenüberschneidungen sind Voraussetzung für eine effiziente Umsetzung. Diese Grundsätze werden mit der Neuausrichtung umgesetzt: Während Basisinformation und Marktbearbeitung ausgegliedert werden sollen, werden Angebotserstellung und lokale Ansiedlung durch die kantonale Standortförderung wahrgenommen. Die GZA soll Unternehmen für den Wirtschaftsstandort Zürich anwerben, die eigentliche Ansiedlung jedoch ist – wie die Bestandespflege – aus ihrer Natur heraus eine kantonale Aufgabe. Es gilt nun, die am 24. November 2010 beschlossene Zuweisung der Standortförderungsaktivitäten an die Akteure im Kanton Zürich (RRB Nr. 1680/2010, S. 15 und 16) konsequent umzusetzen. Insgesamt wird die Neuausrichtung der Standortförderung zu einer Aufgabenentflechtung und damit zu einer Effizienzsteigerung führen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 365/2009 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Hollenstein	Husi