

Wirkung/Nutzen-Untersuchung der Wirtschaftsförderung des Kantons Bern

1. Anlass

Der Bericht zur Leistungsbilanz der Wirtschaftsförderung 1998 bis 2000 wurde mit RRB 1288/01 vom 11. April 2001 verabschiedet und in der Septembersession 2001 vom Grossen Rat zustimmend zur Kenntnis genommen. Im Bericht wurde darauf hingewiesen (Seite 35ff.), dass eine Wirkung-/Nutzen-Untersuchung für den Bereich Wirtschaftsförderung geplant sei, diese aber erst bei Vorliegen einer minimal vorhandenen Datengrundlage als sinnvoll erachtet würde. Im Nachgang einer Indiskretion im Herbst 2001 bei der Gewährung einer Steuererleichterung (Fall ZLB Bioplasma AG) haben die Volkswirtschaftsdirektion und die Finanzdirektion des Kantons Bern beschlossen, die Arbeiten vorzuziehen. Am 12. Oktober 2001 wurde der Auftrag erteilt, verschiedene Fragestellungen zur Wirtschaftsförderung des Kantons Bern untersuchen zu lassen.

Im Teilbereich „Wirkung/Nutzen“ (vgl. Projektbeschrieb vom 12. Oktober 2001) ist eine Nutzen-/Wirkungsuntersuchung der Instrumente der Wirtschaftsförderung des Kantons Bern (Steuererleichterungen und Finanzierungsbeihilfen) durchzuführen.

2. Organisation

Im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens wurde dem volkswirtschaftlichen Beratungsbüro Blöchlinger, Staehelin & Partner (B,S,S.), Basel, der Auftrag zur Teilprojektbearbeitung erteilt.

Die Studie wurde von einer Projektsteuerungsgruppe begleitet, welcher folgende Personen angehörten:

- Dr. Jean-Philippe Kohl, stv. Generalsekretär FIN (Vorsitz)
- Andreas Remund, Vorsteher Abteilung Juristische Personen, SV
- Stefan Jans, stv. Leiter Wirtschaftsförderung, KAWE
- Karin Heimann, KAWE
- Olivier Bayard, Generalsekretariat FIN (Sekretariat)

3. Würdigung des Schlussberichts durch die Projektsteuerungsgruppe

Der Nutzen der Wirtschaftsförderung für den Staat bzw. für die Wirtschaft wird anhand der politisch im Vordergrund stehenden Frage untersucht, ob und allenfalls in welchem Ausmass die Wirtschaftsförderung zu einer Belastung bzw. Entlastung des Staatshaushalts führt und ob diese tatsächlich einen Beitrag zur Stärkung der Wirtschaftskraft zu leisten vermag.

Zunächst wurden die durch den Einsatz der Instrumente der Wirtschaftsförderung ausgelösten Kosten und der daraus resultierende Nutzen in Form von Geldströmen systematisch erfasst und einander gegenübergestellt. Kosten und Nutzen fallen einerseits *unmittelbar* an (entgangene Steuererträge als Folge der Steuererleichterungen, Finanzierungsbeihilfen, Verwaltungskosten der Wirtschaftsförderung, Steuerzahlungen der geförderten Unternehmen). Andererseits sind aber auch die *mittelbaren* Geldströme zu berücksichtigen, die mittels Schätzungen und Hochrechnungen erfasst wurden. Zu dieser Kategorie gehören beispielsweise die induzierten Steuereinnahmen, die sich als Folge der durch die Wirtschaftsförderung neu geschaffenen Arbeitsplätze ergeben.

Die Kosten-/Nutzen-Analysen wurden für die beiden Instrumente *Steuererleichterungen* und *Finanzierungsbeihilfen* gesondert ausgewiesen. Im Weiteren wurde zwischen *Ansiedelungs-/Neugründungsprojekten* und dem *Ausbau bestehender Unternehmen* unterschieden. Nebst einer *statischen* (Betrachtungsperiode ein Jahr) wurde auch eine *dynamische* (Betrachtungsperiode mehrere Jahre) Betrachtungsweise vorgenommen.

Es liegen die folgenden wichtigsten Ergebnisse vor:

- In den Jahren 1995 – 2000 wurden den in der Studie erfassten Unternehmen Steuern in der Höhe von 123 Mio. Franken erlassen. Im selben Zeitraum sind durch diese Unternehmen gesamthaft 320 Mio. Franken an Steuererträgen generiert worden. Das positive Resultat wird auch durch die Berücksichtigung zusätzlich anfallender Kosten in der Höhe von 35 Mio. Franken (Verwaltungskosten, Kosten neu zugezogener Einwohner) nicht grundsätzlich verändert.
- In den Jahren 1998 und 1999 wurden gesamthaft 7 Mio. Franken an Finanzierungsbeihilfen geleistet. Der Rückfluss aus direkten und indirekt generierten Steuererträgen konnte die Kosten auf das Jahr 1998 bezogen noch nicht decken. Im Jahr 1999 haben jedoch die Einnahmen (8,6 Mio. Franken) die Kosten (5,1 Mio. Franken) bereits überstiegen. Diese Ergebnisse sind jedoch mit Vorsicht zu geniessen, da die Datenbasis dieses erst seit 1998 eingesetzten Instruments der Wirtschaftsförderung noch schmal ist.
- Der Beitrag der Wirtschaftsförderung zur Stärkung der kantonalen Wirtschaftskraft wird für das Jahr 2000 auf einen Wert von bis zu 1,7% des kantonalen Bruttoinlandprodukts geschätzt.

Ob diese Ergebnisse auch wirklich die Realität abzubilden vermögen, hängt im entscheidenden Masse davon ab, ob bei der Gewährung von Steuererleichterungen und Finanzierungsbeihilfen *Mitnahmeeffekte* auftreten. Ein Mitnahmeeffekt bedeutet, dass die Entscheidung des Unternehmens über Ansiedelung, Neugründung oder Ausbau bestimmter Firmenteile nicht von der staatlich gewährten Unterstützung ab-

hängig ist, da dieses Projekt ohnehin vorgenommen worden wäre. Liegt ein solcher Fall vor, dann würde der Einsatz der Instrumente der Wirtschaftsförderung zu einer Belastung des Finanzhaushalts führen (auf Grund der Steuerausfälle bzw. Finanzhilfen ohne entsprechender Rückflüsse) und letztlich auch keinen Beitrag zur Stärkung der Wirtschaftskraft des Kantons leisten.

Mitnahmeeffekte lassen sich direkt nicht beobachten, weil ein hypothetischer Zustand bekannt sein müsste, nämlich, wie sich das Unternehmen verhalten hätte, wenn keine staatliche Unterstützung gewährt worden wäre.

In der Studie werden deshalb sogenannte *Grenzwerte* berechnet, wie hoch der Mitnahmeeffekt maximal sein darf, damit die eingesetzten Instrumente der Wirtschaftsförderung letztlich den kantonalen Finanzhaushalt nicht belasten.

Für das Instrument der Steuererleichterung wird ein Grenzwert (bei statischer Betrachtung) von rund 70% ermittelt. Dieser Wert bedeutet, dass bis zu 70% der gewährten Steuererleichterungen ohne Einfluss auf das Verhalten der geförderten Unternehmen bleiben und damit als Mitnahmeeffekte anfallen könnten, ohne dass der Finanzhaushalt belastet würde. Bei dynamischer Betrachtung steigt der Grenzwert auf 79%. Aus der Erfahrung der Arbeit der Wirtschaftsförderung scheint es plausibel zu sein, dass dieser Grenzwert kaum erreicht wird.

Für das Instrument der Finanzierungsbeihilfen ist ebenfalls ein Grenzwert ermittelt worden, welcher jedoch auf Grund der Datenlage nicht unbedingt als aussagekräftig erscheint (16% bei statischer und 85% bei dynamischer Betrachtung).

Gestützt auf die Ergebnisse der vorliegenden Studie ergibt sich aus der Sicht der Projektsteuerungsgruppe folgendes Fazit:

- Die Studie gibt eine Indikation dafür, dass die von der Wirtschaftsförderung eingesetzten Instrumente der Steuererleichterung und der Finanzierungsbeihilfen, umfassend betrachtet, *nicht* zu einer Belastung des Finanzhaushalts führen. Es ist plausibel anzunehmen, dass der Grenzwert bezüglich des Mitnahmeeffekts unterschritten wird.
- Folglich leistet die Wirtschaftsförderung einen Beitrag zur Stärkung der Wirtschaftskraft. Die eingesetzten Mittel der Wirtschaftsförderung sind im Verhältnis sowohl zum kantonalen Haushalt als auch zum kantonalen Bruttoinlandprodukt (BIP) eher gering. Es ist deshalb plausibel anzunehmen, dass der Effekt der Wirtschaftsförderung auf das kantonale BIP nicht allzu gross sein wird.

4. Beschluss der Projektsteuerungsgruppe

Die Projektsteuerungsgruppe hat am 25. März 2003 den Schlussbericht formell einstimmig verabschiedet und ihn an die Volkswirtschaftsdirektorin und an den Finanzdirektor weitergeleitet. Am 6. Mai 2003 findet in Anwesenheit der beiden Direktionsvorstehenden eine Präsentation des Schlussberichts durch B,S,S statt. An dieser Veranstaltung wird auch das weitere Vorgehen zu bestimmen sein.

Bern, 1. April 2003