

Institut für Öffentliche Dienstleistungen
und Tourismus



Universität St.Gallen

Kompetenzzentren:
Tourismus und Verkehr
Regionalwirtschaft
Öffentliches Management

Varnbühlstrasse 19
CH-9000 St.Gallen
Fon +41(71)224-2525
Fax +41(71)224-2536
<http://www.idt.unisg.ch>

**Nachfragepotential und
Umsetzungschancen des
Grenzüberschreitenden
Gewerbeparks (GGP)
Neuhausen am Rheinfall (CH)
Jestetten (D)**

Roland Scherer

Abteilungsleiter Regionalwirtschaft

St. Gallen, 9. Juni 2004

Inhaltsverzeichnis

1	Die Ausgangslage	1
2	Die grundlegende Konzeption des GGP Neuhausen-Jestetten	2
3	Der GGP Neuhausen-Jestetten im "Wettbewerb der Standorte"	4
4	Das Standortwahlverhalten von Unternehmen	7
5	Das Nachfragepotenzial für den GGP Neuhausen-Jestetten	9
6	Die Umsetzungschancen des GGP vor dem Hintergrund der rechtlichen Prüfung	11
7	Die Chancen des GGP aus regionalwirtschaftlicher Sicht	12

1 Die Ausgangslage

Der Kanton Schaffhausen sowie die Gemeinden Jestetten und Neuhausen am Rheinfall versuchen seit dem Jahr 1997 gemeinsam den „Grenzüberschreitenden Gewerbepark Jestetten-Neuhausen (GGP)“ zu entwickeln. Ausgangspunkt der Überlegungen war, dass Jestetten durch die Grenzlage als "fast" Exklave Deutschlands wirtschaftlich beeinträchtigt ist, während sich Neuhausens Industriegebiet mangels Landreserven nicht mehr ausdehnen kann. Um diese beidseitig nachteilige Lage zu verbessern, wollen die Initianten des Projektes auf deutschem Gebiet einen deutsch-schweizerischen Gewerbepark gründen. Mit dem GGP soll entsprechend der vorliegenden Grundkonzeption das folgende übergeordnete Ziel verfolgt werden:

"Der GGP soll auf einem geografisch klar abgegrenzten Gebiet der Gemeinde Jestetten als Gebiet mit rechtlichen Sonderregelungen ausgestattet werden. Diese sollen Unternehmen in einer heute durch die Grenzlage benachteiligten Region attraktive Rahmenbedingungen als sonst in Deutschland oder der Schweiz üblich bieten. Die dadurch erzielten Ansiedlungen von Unternehmen sollen dazu beitragen, die binreichend bekannten und mehrfach beschriebenen Nachteile beider Grenzregionen zu überwinden. Zum Vorteil beider Seiten soll eine positive wirtschaftliche Entwicklung eingeleitet werden, welche ohne diese Sonderregelungen nicht möglich wäre. Der Betrieb des GGP soll im Rahmen einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nach dem Karlsruher Abkommen und unter der Obhut der Gemeinden Jestetten (D) und Neuhausen am Rheinfall (CH) erfolgen"

Das Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus an der Universität St. Gallen wurde beauftragt, eine Expertise zu erstellen, die zeigen soll, welche Lösungsmöglichkeiten in Betracht gezogen werden können, um die bestehenden rechtlichen und wirtschaftlichen Probleme zu lösen. Aufgrund dieser Expertise soll schliesslich ein Staatsvertrag angestrebt werden.

Die rechtlichen Fragen wurden, jeweils getrennt für die beiden Länder, durch die beiden Prof. Hailbronner (Universität Konstanz) und Prof. Schweizer (Universität St. Gallen) bearbeitet. Diese beiden Kurzgutachten finden sich im Anhang dieser Expertise. Die vorliegende Expertise behandelt schwerpunktmässig die wirtschaftlichen Aspekte des Projektes und versucht, aufbauend auf den beiden Rechtsexpertisen, Vorschläge für eine umsetzbare und erfolgsversprechende Konzeption des GGP Neuhausen-Jestetten aufzuzeigen.

2 Die grundlegende Konzeption des GGP Neuhausen-Jestetten

Im Rahmen des bisherigen Projektes wurde durch die beteiligten Gemeinden, den Kanton Schaffhausen, das Regierungspräsidium Freiburg, den Landkreis Waldshut sowie durch die Projektleitung (Wirtschaftsförderung Kanton Schaffhausen, Dr. Both + Partner) ein inhaltliches Konzept für den GGP Neuhausen-Jestetten erarbeitet. Im Rahmen der aktuellen Konzeption finden sich die im folgenden aufgeführten inhaltlichen Elemente des GGP Neuhausen-Jestetten. Die Bewertung des GGP Neuhausen-Jestetten erfolgt vor dem Hintergrund der dort aufgeführten Kernelemente.

Physisches Territorium

In der ursprünglichen Konzeption wurde der GGP grenzüberschreitend, d.h. auf dem Territorium sowohl der Schweiz als auch von Deutschland geplant. Bei näherer Betrachtung zeigte sich jedoch, dass dies letztlich nicht sinnvoll ist, verfügt doch die Schweiz nur noch über äusserst marginale Landreserven in Neuhausen am Rheinfall, was ja einer der hauptsächlichen Mitauslöser des Projekts ist. Dementsprechend können von Schweizer Seite Landreserven gar nicht in einem projektrelevanten Ausmass eingebracht werden. Folgerichtig soll deshalb auf die zwischen den Partnern grundsätzlich wünschenswerte grenzüberschreitende Definition des Territoriums verzichtet werden, da diese faktisch politischen Alibi-Charakter hätte und nur den Komplexitätsgrad des Projekt rechtlich massiv erhöhen würde, ohne zur Problemlösung und Attraktivierung des GGP wirklich beizutragen. Die exakte physische Definition der GGP-Grenzen soll in einem speziellen Verfahren zwischen der Gemeinde Jestetten und den heutigen Landbesitzern festgelegt werden. Für die Ausgestaltung der anzustrebenden staatsvertraglichen Regelungen ist die exakte Definition des Territoriums noch nicht zwingend notwendig. Auch ist eine zeitliche Etappierung des Projekts und - Erfolg vorausgesetzt - eine räumliche Erweiterung denkbar. Je nach effektiver Definition des Territoriums kann derzeit von rund 30 Hektar, mit Erweiterungsmöglichkeiten bis maximal ca. 200 Hektar, ausgegangen werden.

Grenzüberschreitender Charakter

Das GGP-Gebiet soll ausschliesslich auf deutschem Territorium liegen. Der grenzüberschreitende Charakter des Projekts liegt in der teilweisen Anwendung von Schweizer Recht auf deutschem Gebiet sowie in der – je nach Situation günstigsten - infrastrukturellen Erschliessung von der/in die Schweiz und nicht in der Zusammenlegung von Territorien beider Länder. Der grenzüberschreitende Charakter ergibt sich ferner durch den für später geplanten grenzüberschreitenden Betrieb nach dem Karlsruher Abkommen und unter Obhut der Gemeinden Jestetten und Neuhausen am Rheinfall sowie durch den wechselseitigen Zugang zum Beschäftigungsangebot.

Attraktivität für Unternehmen

Die Standortvorteile entsprechen in den Grundzügen den Vorteilen, welche Firmen heute zu einer Umsiedlung in die Region Schaffhausen bewegen:

- Nähe zum deutschen bzw. zum europäischen Markt: viele EU-gewohnte Dienstleister;
- Nähe zum Flughafen Kloten und zum Wirtschaftsraum Zürich;
- Verkehrsgünstige Lage allgemein: Anschluss an das deutsche Autobahnnetz, beste Infrastrukturen für den Güterverkehr, idealer Ausgangspunkt für Geschäftsreisen, stündliche Bahnverbindung nach Zürich, Anschluss an das Euro- und Intercity-Netz;
- Grosser Arbeitsmarkt: in 30 Minuten (Auto) 320 000 Arbeitnehmer, in 60 Minuten (Auto) 1,3 Mio. Arbeitnehmer, Arbeitsmarkt Süddeutschland;
- Bildungsniveau: überdurchschnittliches Ausbildungsniveau, Nähe zu den Universitäten und Fachhochschulen in Zürich, Winterthur, St. Gallen, Basel, Bern, Konstanz;
- Attraktive Unternehmensbesteuerung in der Schweiz, insbesondere für Holdings;
- Kleinheit als Stärke: Nähe von Verwaltung und Privatwirtschaft begünstigt speditive Entscheide;
- Lebensqualität: Rheinlandschaft, Bodensee und Randen als naturparkähnliche Naherholungsgebiete, Kulturangebote, Gastronomie;
- Tiefe Lebenshaltungskosten: im Vergleich mit den Wirtschaftszentren sehr günstige Konditionen.

Zusätzliche Attraktivität für Unternehmen durch besondere rechtliche Rahmenbedingungen

Die erwähnten rechtlichen Rahmenbedingungen können ihre Funktion zur Förderung der regionalen Wirtschaftsprosperität nur dann erfüllen, wenn sie für Unternehmen interessante und attraktive Anreize bieten. In den Vorarbeiten hat sich gezeigt, dass folgende Grundmechanik anzustreben ist:

- Der GGP soll zollrechtlich vollumfänglich in Deutschland bzw. der EU liegen;
- Minimal für die Bereiche Steuer- und Arbeitsrecht gilt auf dem Territorium des GGP Schweizer Recht inkl. dem Vollzug durch die entsprechenden Schweizer Behörden; in den übrigen Bereichen gilt deutsches Recht und Vollzug durch die deutschen Behörden;
- Als Alternative wäre auch denkbar, dass der GGP zwar zollrechtlich in der EU liegt, im übrigen jedoch integral Schweizer Recht gilt inkl. entsprechendem Vollzug durch die Schweizer Behörden. Eine solche Konstellation würde den GGP für Unternehmen generell attraktiv machen. Unternehmen würden von der vergleichsweise liberalen Haltung des Schweizer Arbeitsrechts und von einer günstigen Steuerbelastung profitieren. Für Schweizer Unternehmen würden in für sie sehr wesentlichen Rechtsbereichen Schweizer „Spielregeln“ beibehalten werden, während sie jedoch zollrechtlich Deutschland bzw. der EU unterstellt wären.

3 Der GGP Neuhausen-Jestetten im "Wettbewerb der Standorte"

Die beiden Gemeinden Neuhausen am Rheinflall und Jestetten befinden sich, wie alle Standorte heute, in einem immer stärker werdenden Wettbewerb. Treibende Kräfte dieses Wettbewerbes sind der Abbau internationaler Handels- und Investitionsbarrieren, Innovationen in den Informations- und Kommunikationstechnologien und die Entwicklung neuer Fertigungstechnologien und Organisationsformen. Das führt dazu, dass Unternehmen in ihren Standortentscheidungen freier werden. Sie können für ihre Leistungserstellung den Ort wählen, der ihnen - für ihre Bedürfnisse - die besten Bedingungen bietet, wo ihnen die Produktionsfaktoren (Arbeitskräftepotenzial, Vernetzungsmöglichkeiten mit anderen Firmen, Infrastruktur, Steuern u.v.m.) am meisten zusagen.

Aber was macht diesen Wettbewerb aus, worum konkurrieren die Standorte? Plakativ kann man hier von einer Konkurrenz um Entwicklungspotenziale sprechen. Es kann zwischen vier verschiedenen Konkurrenzen unterschieden werden:

- Konkurrenz um Sachkapital, um produktive Investitionen privater Unternehmer: alle hoffen auf Investitionen von Toyota, Microsoft oder Unilever – egal ob in Zürich, Dublin oder im Emmental
- Konkurrenz um verfügbare qualifizierte Arbeitskräfte
- Konkurrenz um erwünschte öffentliche Investitionen (Behörden, Hochschulen, Infrastruktur)
- Konkurrenz um eine intakte Umwelt, um Verschonung von unerwünschten öffentlichen Investitionen (z.B. Sondermüllverbrennungsanlagen, Schiessplätze oder Endlagerstätten)

Jeder Standort versucht, seine Position in diesem Wettbewerb mit Hilfe gezielter Massnahmen zu verbessern. Allerdings sind in diesem Wettlauf einige Standorte früher gestartet als andere oder sie verfügen von Beginn an über eine bessere Ausstattung. Der Abstand zu diesen Standorten ist für andere Regionen nur schwer aufholbar.

Welche Faktoren beeinflussen die Position eines Standortes? Immer mehr geraten Faktoren in das Blickfeld, die ursprünglich zur Erklärung der Entwicklungsfähigkeit von Unternehmen herangezogen wurden und heute auf die räumliche Entwicklung übertragen werden. Der Wettbewerb zwischen Unternehmen ist geprägt von Technologie und Konkurrenz, von Know-how und der Entwicklung und Verbreitung von Kompetenzen. Die Regionalwissenschaften haben diese betriebswirtschaftliche Sicht adaptiert und für ihren Forschungsgegenstand nutzbar gemacht. Davon ausgehend können wir auch in der praktischen Regionalpolitik einen dreifachen Paradigmenwechsel feststellen:

- Der theoretische Blickwinkel wechselt von einer exogenen zu einer endogenen Sicht. In der klassischen Ökonomie ist die Region nur eine Art von Behältnis für wirtschaftliche Beziehungen. Ihre ökonomische Entwicklung hängt ab von der Art ihrer ökonomischen Verflechtungen mit der Aussenwelt. Die Eigenschaften des Behältnisses 'Region' sind dabei weniger wichtig. Dieses Modell lässt allerdings keine Erklärung für unterschiedliche Entwicklungen in verschiedenen Regionen zu. Nach und nach wurden daher die besonderen Qualitäten des Raumes entdeckt. Menschliche Aktivitäten und soziale Zusammenhänge werden vom räumlichen Umfeld beeinflusst und beeinflussen dieses wieder. Von hier führt ein direkter Weg zum 'Konzept der Einbettung', das den endogenen regionsinternen Kontext der ökonomischen Entwicklung in den Mittelpunkt rückt.

- Der Schwerpunkt der Theorien verlagert sich von einer statischen Sicht auf die Standortfaktoren hin zu Entwicklungsprozessen. Standorttheorien befassen sich mit den Standortbedingungen für einzelne Unternehmen oder mit der optimalen Standortstruktur. Wichtige Untersuchungsgrößen sind die traditionellen Produktionsfaktoren und Faktoren der Güterverteilung: Arbeit, Rohstoffe, Transportinfrastruktur, Agglomerationsfaktoren usw. Viele Aspekte der Wirklichkeit werden ausgeblendet: die Qualität eines bestimmten Raumes, typische Verhaltensweisen und Vorlieben der Käuferinnen und Käufer, die politischen Hintergründe räumlicher Verteilungen, historische Entwicklungen usw.. Daher werden Verhaltensaspekte in die Theorien integriert, die vom entwicklungsfähigen Unternehmen bis zur lernenden Region reichen.
- Und die Theorien verändern ihre Orientierung weg von den Produktionsfaktoren im engen Sinn, hin zu einer Orientierung auf interaktive Zusammenhänge zwischen Institutionen bzw. Akteuren. Die neuen Modelle bringen Elemente der Zusammenarbeit in die Theoriebildung ein. Das qualitativ neue Element ist das Netz von betrieblichen Wirtschaftsakteuren, von gemeinsamen Kosten und Kooperationsvorteilen, von historischen und kulturellen Anschauungen und von sozialer Einbindung. In dieses Netz sind die Beziehungen zwischen den Akteuren und Unternehmen verwoben. Von hier aus entwickelten sich in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren die Theorien zu innovativen Milieus und Netzwerken sowie zu den regionalen Innovationssystemen.

Jeder Standort versucht sich in diesem Wettbewerb der Standorte erfolgreich zu positionieren und damit langfristig die Grundlagen für seine positive wirtschaftliche Entwicklung zu legen. Die Instrumente mit denen diese Positionierung erfolgen soll sind unterschiedlich. Grob lassen sich dabei drei Arten von Instrumenten unterscheiden:

- Ziel der **Standortentwicklungspolitik** ist es, dem Standort ein attraktives Leistungsprofil zu geben und ihn als Qualitäts- und Markenprodukt zu profilieren. Dies geschieht durch die Bereitstellung von Infrastruktur, durch Flächenbewirtschaftung, eine effektive Verwaltung, finanzielle Förderung und durch die Steuerpolitik.
- Die **Standortpromotion** ist darauf gerichtet, den Bekanntheitsgrad des Standorts zu erhöhen, Interessenten über Angebote zu informieren und allgemein ein positives Image nach innen und aussen zu schaffen. Dies geschieht durch Werbung, PR, Messen, Ausstellungen und andere Events.
- Die **Beziehungspolitik** dient dazu, neue Kunden zu gewinnen, ansässige Kunden zu binden und unzufriedene Kunden zurückzugewinnen. Dies geschieht in erster Linie durch persönliche Kontaktaufnahme und Kontaktpflege durch Repräsentanten des Standorts.

Diese drei Bereiche müssen eng miteinander verzahnt sein und ein kohärentes Gesamtsystem darstellen. D.h. konkret, dass die Standortpromotion nur den "Inhalt" verkaufen kann, der durch die Standortentwicklungspolitik bereitgestellt wird. Denn nur wenn "Erscheinungsbild" und "Vorstellungsbild" übereinstimmen, kann Standortmarketing einen erfolgreichen Beitrag im Wettbewerb der Standorte leisten.

Das Projekt des GGP Neuhausen-Jestetten ist als eine konkrete Massnahme der Standortentwicklungspolitik für die beiden Gemeinden Neuhausen am Rheinflall und Jestetten zu sehen. Aufgrund der Grösse des geplanten Gebietes und natürlich auch aufgrund seiner inhaltlichen Konzeption mit den Sonderregelungen im Steuer- und Arbeitsrecht muss der GGP Neuhausen-Jestetten aber immer in einem regionalen Kontext der Standortentwicklungspolitik gesehen werden.

Neben dem globalen Wettbewerb der Standorte sieht sich der GGP Neuhausen-Jestetten auch einer "regionalen" Konkurrenz gegenüber. Es lassen sich dabei drei Konkurrenzsituationen unterscheiden, aus denen unterschiedliche Standortvorteile für den GGP resultieren:

- **Konkurrenz zu anderen Gewerbeflächen innerhalb des Kantons Schaffhausen:** Hier liegt das grösste Alleinstellungsmerkmal bei der möglichen EU-Zugehörigkeit am Standort GGP
- **Konkurrenz zu Gewerbeflächen in der Schweiz:** Hier liegen die wichtigsten Alleinstellungsmerkmale bei der Grenzlage zu Deutschland (und damit bei der Zugänglichkeit zum dortigen Arbeitsmarkt), der Nähe zum Flughafen Zürich und wiederum bei der möglichen EU-Zugehörigkeit am Standort GGP
- **Konkurrenz zu Gewerbeflächen in Deutschland:** Hier liegen die zentralen Alleinstellungsmerkmale bei der integralen Anwendung des liberalen Schweizer Arbeitsrechts und den niedrigeren Schweizer Steuern

Der langfristige „Erfolg“ des GGP Neuhausen-Jestetten hängt nun davon ab, wie es gelingt sich in diesem Wettbewerb der Standorte zu positionieren. Entscheidend erscheint hier, ob der zusätzliche Nutzen, den der GGP anbieten will, d.h. Lage in Deutschland und damit Lage innerhalb der EU bei gleichzeitiger integraler Anwendung des liberalen Schweizer Arbeitsrechts und den niedrigen Schweizer Steuern, von Seiten der Nachfrager, d.h. der ansiedlungsbereiten Unternehmen, entsprechend honoriert wird. Konkret stellt sich die Frage, ob der geplante Zusatznutzen des GGP's, die Standortentscheidungen von Unternehmen so stark positiv beeinflussen, dass hier eine Entscheidung für eine Unternehmensansiedlung im GGP getroffen wird.

Im folgenden wird grob aufgezeigt, welche Faktoren heute das Standortwahlverhalten von Unternehmen beeinflussen. Der Fokus der Betrachtung liegt aufgrund der spezifischen Situation des GGPs (d.h. die Lage an der Schweizer Grenze und die integrale Anwendung von Schweizer Recht in einzelnen Bereichen) bei den Faktoren, die positiv für eine Standortentscheidung Schweiz sind.

4 Das Standortwahlverhalten von Unternehmen

Grundsätzlich differiert die Bewertung einzelner Standortfaktoren nach einzelbetrieblichen Merkmalen wie der Branchenzugehörigkeit, dem Betriebstyp oder der Betriebsgröße. Zudem kann sich der Stellenwert einzelner Standortfaktoren im Zeitverlauf verändern. Nicht nur die spezifischen Standort- und Raumstrukturen beeinflussen das Standortwahlverhalten von Unternehmen, sondern es prägen auch umgekehrt die vorhandenen Unternehmen einen Standort und profilieren damit die Basis der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung. Neben den rationalen Faktoren, die den Prozess der Standortwahl beeinflussen, können auch ganz subjektive Kriterien oder irrationale Verhaltensaspekte die Standortentscheidung beeinflussen.

Die Frage nach den relevanten Standortanforderungen der Unternehmen ist kaum allgemein zu beantworten. Die Gewichtung der Standortfaktoren in einer nach Branchen differenzierten Betrachtung fällt sehr unterschiedlich aus. In der folgenden Abbildung sind - spezifisch für die Situation in Deutschland - die Ergebnisse einer umfangreichen Umfrage in der Region Dresden in der Reihenfolge ihrer Bedeutung dargestellt, bei der die Faktoren der betrieblichen Standortentscheidungen nach Branchen differenziert wurden.¹ Hier zeigen sich deutlich die Unterschiede, die bei den relevanten Standortanforderungen in den verschiedenen Branchen bestehen.

Industrie	Bau	Einzelhandel	Transport	Dienstleistungen
Qualifikation der Arbeitskräfte	Wirtschaftsklima, Image	Flächen- und Grundstückspreise	Lohnniveau	Wirtschaftsklima, Image
Kommunale Abgaben, Steuern	Beihilfen, Förderung	Kommunale Abgaben, Steuern	Kommunale Abgaben, Steuern	Qualifikation der Arbeitskräfte
Energie-, Wasserversorgung	Lohnniveau	Qualifikation der Arbeitskräfte	Infrastruktur	Beihilfen, Förderung
Lohnniveau	Infrastruktur	Lohnniveau	Dienstleistungsqualität der Verwaltung	Lohnniveau
Verfügbarkeit der Arbeitskräfte	Qualifikation der Arbeitskräfte	Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)	Verfügbarkeit der Arbeitskräfte	Flächen- und Grundstückspreise

Abbildung 1 Faktoren der betrieblichen Standortentscheidungen nach Branchen (Quelle: Glaser/Menze 2003)

¹ Vgl. Jürgen Glaser, Axel Menze u.a. „Ansatzpunkte zur Steuerung unternehmerischer Standortentscheidungen. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung zu Standortanforderungen und Standortqualitäten in der Region Dresden“, Hamburg 2003.

Trotz dieser branchenspezifischen Eigenheiten bei den Standortanforderungen lassen sich, gerade für die in der Konzeption des GGP Neuhausen-Jestetten aufgeführten Zielgruppen einige Anforderungen bezüglich des Standortwahlverhaltens ableiten. So lassen sich beispielsweise für Standorte in der Schweiz eine Reihe von Faktoren identifizieren, die Standorte in der Schweiz für Unternehmen attraktiv machen. Die Reihenfolge der Faktoren zeigt dabei die Wichtigkeit der Faktoren auf:²

- Stabilität des politischen und rechtlichen Systems
- Hoher Qualifikationsstand der Arbeitskräfte
- Liberales Arbeitsrecht
- Sehr gute Infrastrukturausstattung
- Hohe Lebensqualität
- „Weltoffenheit“
- Moderate Steuerbelastung

Die Standortvorteile, die die Schweiz in diesen Bereich hat, zeigen sich auch in einer aktuellen Erhebung von Artur D. Little in Bezug auf die Entscheidungsgründe für die Standortwahl von internationalen Headquarters. Wie die folgende Abbildung zeigt, weist die Schweiz in diesen Bereichen eine hohe Attraktivität auf. Artur D. Little leitet daraus auch eine hohe Attraktivität der Schweiz für die Ansiedlung von internationalen Headquarters ab.³

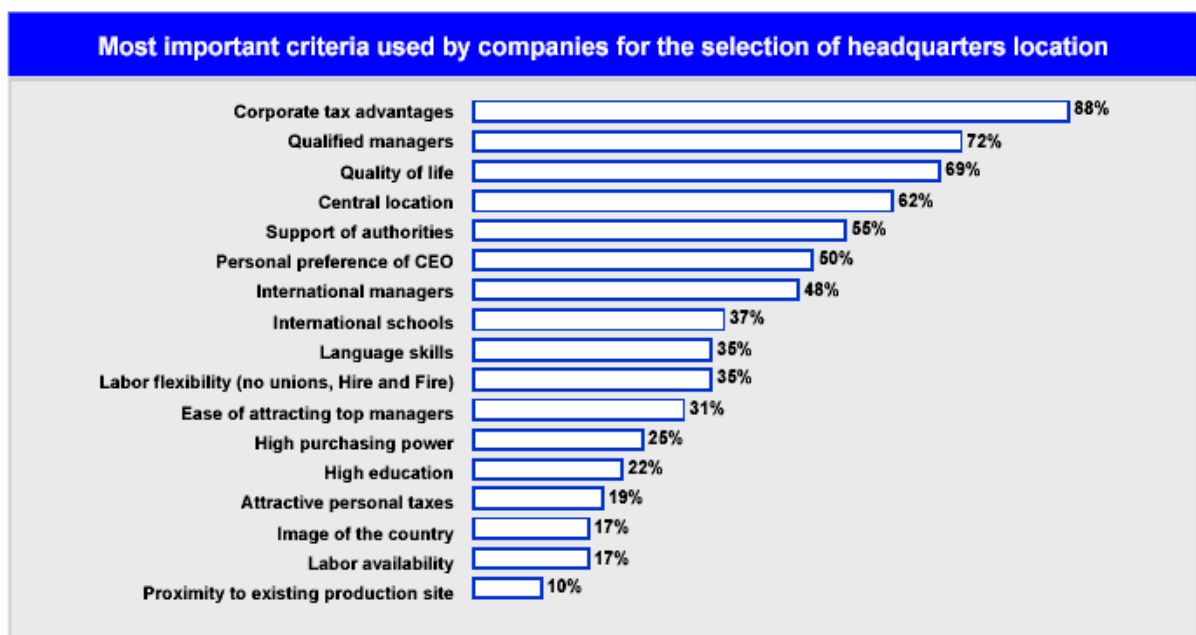


Abbildung 2 Kriterien für die Standortwahl von internationalen Headquarters (Quelle: Artur D. Little 2000)

² Die Aufstellung beruht auf Informationen des seco sowie aus den jährlich erscheinenden Erhebungen des WEF und IMD zur Wettbewerbsfähigkeit von Staaten.

³ Artur D. Little „Headquarters are on the move. Benchmarking of Global and Regional Headquarters in Switzerland“, Thalwil 2002.

5 Das Nachfragepotenzial für den GGP Neuhausen-Jestetten

Vor dem Hintergrund der allgemeinen Faktoren, die das Standortwahlverhalten von Unternehmen beeinflussen, kann das Nachfragepotenzial für den GGP Neuhausen-Jestetten analysiert werden. Im Vordergrund steht vor allem die Frage, ob die jetzige Konzeption des GGP mit seinen Alleinstellungsmerkmalen, d.h. Zugehörigkeit zur EU bei gleichzeitiger integraler Anwendung des Schweizer Arbeits- und Steuerrechts, für Unternehmen so attraktiv ist, dass sich diese im GGP niederlassen.

Zur Erfassung des qualitativen Nachfragepotenzials für den GGP wurde im Frühjahr 2004 durch das IDT-HSG eine Telefonumfrage von relevanten Akteuren in Deutschland und der Schweiz durchgeführt. Eine quantitative Abschätzung des Nachfragepotenzials wird nicht vorgenommen. Folgende Akteure wurden dabei in einem offenen Interview befragt:

- 8 Wirtschaftsförderer aus der Schweiz auf den verschiedenen Ebenen (v.a. Bund und Kantone) sowie 5 Wirtschaftsförderer aus Deutschland
- 5 Ansiedlungsberater aus den Bereichen Steuern und Recht (v. a. aus der Schweiz) sowie 4 Mitarbeitende international tätiger Wirtschaftsprüfer
- 5 Unternehmen aus dem produzierenden Bereich, die in den vergangenen 4 Jahren Betriebsgründungen in der Schweiz durchgeführt haben

Im Mittelpunkt der Interviews stand die Frage, inwieweit der GGP Neuhausen-Jestetten in der vorliegenden Konzeption attraktiv für Betriebsansiedlungen ist und welches dabei die "Alleinstellungsmerkmale" sind, mit denen er sich gegenüber anderen Standorten profilieren kann. Gleichzeitig wurden die Interviews auch dafür genutzt, mögliche "Stolpersteine" zu identifizieren, die sich aus Sicht der Unternehmen aus der vorliegenden Konzeption des GGP Neuhausen-Jestetten ergeben könnten.

Die Bewertung des vorliegenden GGP-Konzeptes wird vor allem im Hinblick auf die Verbindung von EU-Zugehörigkeit und gleichzeitiger integraler Anwendung des Schweizer Arbeitsrechts und des Schweizer Steuerrechtes sehr positiv eingeschätzt. Mit Hilfe dieser Verbindung erscheint es möglich, dass - trotz der teilweise vorhandenen Standortnachteile⁴ - der GGP Neuhausen-Jestetten sehr attraktiv für verschiedene Betriebsansiedlungen sein kann und dem Standort innerhalb der o.g. drei Konkurrenzsituationen jeweils sehr gute Chancen eingeräumt werden.

Die integrale Anwendung der beiden Schweizer Rechtsgebiete auf deutschem Hoheitsgebiet stellt hier das entscheidende Alleinstellungsmerkmal dar. Das Hauptaugenmerk liegt dabei bei der Anwendung des, im Vergleich zum aktuellen deutschen Arbeitsrecht sehr liberalen Schweizer Arbeitsrecht.⁵ Konkret bedeutet dies, dass im Falle der Anwendung des deutschen Arbeitsrechtes im GGP die Attraktivität des Gebietes gemindert würde und dieser Verlust nicht

⁴ Genannt wurden hier u. a. die räumliche Lage auf der grünen Wiese ausserhalb einer "bekannten" Stadt, das relativ diffuse Image der Region Schaffhausen sowie die Verfügbarkeit von hochqualifizierten Arbeitskräften, wobei es beim letztgenannten aufgrund der bilateralen Verträge zu deutlichen Verbesserungen gekommen ist.

⁵ Etwas anders stellt sich diese Situation für internationale Headquartes dar, dort spielen die Steuervorteile eine erhebliche grössere Rolle als das Arbeitsrecht.

allein durch die Anwendung des Schweizer Steuerrechtes⁶ mit seinen niedrigeren Sätzen vollständig kompensiert werden kann. Hier erscheint die Schaffung eines weiteren "Zusatznutzens" für die Betriebe notwendig.

Im Zusammenhang mit der Anwendung von gewissermassen "ausländischen" Rechtssystemen innerhalb eines Nationalstaates wird auf die grosse Bedeutung der Rechtssicherheit und der Rechtstransparenz für die Unternehmen hingewiesen: Die Unternehmen müssen sich darauf verlassen können, dass für jeden Rechtsbereich nur ein Rechtssystem gilt und dies dauerhaft.

Als erfolgsversprechende Zielgruppen für den GGP Neuhausen-Jestetten wurden in der Befragung - vor dem Hintergrund der jetzigen Konzeption - die folgenden beiden Gruppen von Unternehmen genannt:

- International tätige Schweizer Betriebe mit unternehmensbezogenen Dienstleistungen für den europäischen Markt, da hier aufgrund der (noch) fehlenden Liberalisierung immer noch hohe Hürden an der EU-Grenze bestehen
- Klein- und mittelständische Unternehmen des produzierenden Gewerbes aus dem süddeutschen Raum, da hier eine latente Abwanderungsbereitschaft aufgrund verschiedener politischer und gesetzlicher Rahmenbedingungen (v. a. im Arbeits- und Steuerrecht) besteht

Eine Konzentration auf diese beiden Zielgruppen, die bei den Befragten als grosses Potenzial für den GGP Neuhausen-Jestetten genannt wurden, erscheint aus unserer Sicht jedoch nicht zielführend für seine langfristig erfolgreiche Positionierung. Dies hat vor allem politische Gründe: Es erscheint sehr unwahrscheinlich, dass sowohl Deutschland resp. Baden-Württemberg und die Schweiz ein Gewerbegebiet fördern, das auf die Ansiedlung von Betrieben aus dem eigenen "Land" zielt und damit in Konkurrenz zu anderen Standorten innerhalb des eigenen Staatsgebietes tritt. Eine derartige "subventionierte" Konkurrenz⁷ wäre im Moment aufgrund der derzeitigen politischen Situation wahrscheinlich sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz nicht durchsetzbar.

Es erscheint deshalb notwendig, dass der GGP Neuhausen-Jestetten - unabhängig von der rechtlichen Machbarkeit - konzeptionell weiterentwickelt und auf klare Zielgruppen ausgerichtet wird. Denkbar wäre hier eine klare Ausrichtung des GGP Neuhausen-Jestetten auf die Ansiedlung von Unternehmen aus dem nicht-europäischen Ausland. Zielrichtung müsste es dabei sein, Betriebseinheiten dieser Unternehmen für den GGP zu akquirieren, die schwerpunktmässig für den europäischen Markt produzieren oder ihre Dienstleistungen auf diesem Markt anbieten. Auch Headquarters internationaler Unternehmen für den europäischen Markt, für die beispielsweise Artur D. Little in seiner o.g. Studie starke Nachfragepotenziale für Standorte in der Schweiz nachgewiesen hat, stellen hier ein wichtiges Potenzial für den GGP dar.

⁶ Für KMUs liegt die Gesamtsteuerbelastung in Deutschland bezogen auf den Unternehmensgewinn etwa bei 30-35%, in der Schweiz etwa bei 25%.

⁷ Derzeit wird in Deutschland eine intensive Diskussion über sog. "Niedrigsteuergelände" oder "Sonderwirtschaftsgebiete" geführt, mit deren Hilfe der Aufbau Ost vorangetrieben werden soll. Bislang werden derartige Ideen sowohl von Seiten der deutschen Bundesregierung als auch von Seiten der EU-Kommission grundsätzlich abgelehnt. Die Konzeption des GGP Neuhausen-Jestetten, die ja quasi ein Modellfall eines derartigen "Sonderwirtschaftsgebietes" darstellt, muss in diesem politischen (deutschen) Kontext gesehen werden.

6 Die Umsetzungschancen des GGP vor dem Hintergrund der rechtlichen Prüfung

Die rechtliche Machbarkeit des GGP Neuhausen-Jestetten wurde von Prof. Dr. Kai Hailbronner (Universität Konstanz) und Prof. Dr. Rainer Schweizer (Universität St. Gallen) in zwei getrennten Expertisen aus der Sicht Deutschlands resp. der Europäischen Union und der Schweiz überprüft. Die Expertisen kommen beide zu klaren Ergebnissen:

- In den Bereichen des Planungs- und Baurechts sowie bezüglich des gemeinsamen Betriebs ist der GGP Neuhausen-Jestetten grenzüberschreitend durch die beiden Gemeinden unter den heute vorhandenen rechtlichen Rahmenbedingungen problemlos machbar und erfordert nicht einmal den Abschluss eines entsprechenden Staatsvertrages.
- Eine integrale Anwendung des Schweizer Steuerrechtes auf deutschem Hoheitsgebiet scheint prinzipiell möglich zu sein. Dafür ist eine staatsvertragliche Regelung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz notwendig. Weiterhin scheint es notwendig, dass diese Vereinbarung, die als langfristige Beihilfe angesehen werden muss, bei der EU-Kommission angezeigt werden muss.
- Eine integrale Anwendung des Schweizer Arbeits- und Sozialrechtes auf deutschem Hoheitsgebiet erscheint aus verfassungsrechtlichen Gründen derzeit schwierig. Eine Anwendung von einzelnen Bereichen des Arbeits- und Sozialrechts kann unter Umständen möglich sein. Eine abschliessende Beurteilung wird sich erst vornehmen lassen, wenn die Eckpunkte einer möglichen vertraglichen Regelung über einen Sonderrechtsstatus des GGP's vorliegen. Zudem darf eine partielle Anwendung einzelner Rechtsgebiete nicht zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der Rechtssicherheit und der Rechtstransparenz führen. Eine derartige Anwendung einzelner Rechtsgebiete ist aber aus Sicht der Praktikabilität für die Unternehmen (Stichwort: Rechtstransparenz) als problematisch zu beurteilen.

Ausgehend von diesen Ergebnissen sind nun zwei Alternativen für die weitere Konzeption des GGP Neuhausen-Jestetten denkbar:

- In einer Minimalvariante wird ein "Zweckverband GGP Neuhausen-Jestetten" gegründet und der Gewerbepark wird gemeinsam von den Gemeinden Neuhausen am Rheinfall und Jestetten aufgebaut und vermarktet. Es findet keine Anwendung des Schweizer Arbeits- und Steuerrechtes im Gebiet des GGPs statt.
- In einer Maximalvariante wird der "Swiss-Euro Businesspark"⁸ gegründet. Aufbau, Betrieb und Vermarktung werden gemeinsam von den Gemeinden Neuhausen am Rheinfall und Jestetten sowie weiteren Partnern aus der Region durchgeführt. Es findet eine integrale Anwendung des Schweizer Steuerrechtes für Unternehmen mit Sitz in dem Gebiet und eine Anwendung des Schweizer Arbeitsrechtes in Teilbereichen statt.

Die Minimalvariante "Zweckverband GGP Neuhausen-Jestetten" ist unter den heute vorhandenen Rahmenbedingungen problemlos machbar und erfordert keine staatsvertragliche Regelung, sondern kann aufgrund des Karlsruher Abkommens direkt von den beiden Gemeinden umgesetzt werden. Erheblich grössere Anstrengungen bezüglich der rechtlichen Grundlagen würde

⁸ Hier handelt es sich um einen reinen Arbeitstitel zur klaren Abgrenzung von der bisherigen Konzeption des GGPs.

ein "Swiss-Euro Businesspark" erfordern, bei dem verschiedene Schweizer Rechtsbereich auf deutschem Hoheitsgebiet angewendet würden. Grundlage für ein derartiges Sonderrechtsgebiet müsste ein Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft bilden. Dieser müsste, da er gerade im Bezug auf die quasi dauerhaften Steuererleichterungen für das Gebiet als staatliche Beihilfe gehandhabt werden muss, der EU-Kommission angezeigt werden.

7 Die Chancen des GGP aus regionalwirtschaftlicher Sicht

Der GGP Neuhausen-Jestetten soll einen Beitrag leisten zur wirtschaftlichen Entwicklung der beiden Gemeinden und damit auch der umliegenden Region. Eine Prüfung der beiden rechtlich möglichen Varianten hinsichtlich ihrer regionalwirtschaftlichen Effekte ist deshalb notwendig. Vor dem Hintergrund der o.g. Faktoren für das Standortverhalten unterscheiden wir bei der Bewertung der regionalwirtschaftlichen Effekte zwischen den sog. *tangiblen* und den sog. *intangiblen* Effekten:

- Die tangiblen Effekte umfassen alle Effekte, die direkt mit dem GGP in Beziehung gebracht werden können, d.h. Anzahl angesiedelter Betriebe, Zahl und Art der geschaffenen Arbeitsplätze, (kommunales) Steueraufkommen.
- Die intangiblen Effekte umfassen alle Effekte, die indirekt mit dem GGP in Beziehung gebracht werden können, d.h. vor allem Struktur-, Netzwerk- und Imageeffekte. Diese wirken langfristig und beschränken sich nicht allein auf das Gebiet des GGP's.

Vor dem Hintergrund der regionalwirtschaftlichen Effekte, die langfristig zu erwarten sind, ist eine Umsetzung der Minimalvariante "Zweckverband GGP Neuhausen-Jestetten" nicht sinnvoll. Die positiven Effekte, die aus dieser Variante resultieren können, sind minimal. Dies liegt darin begründet, dass der GGP keine Alleinstellungsmerkmale hat, mit denen er sich gegenüber anderen Standorten - auch innerhalb der Region - profilieren kann. Angesichts der vorhandenen Standortnachteile, die der Mikrostandort Jestetten und in gewissem Masse auch der Regionalstandort Schaffhausen-Hochrhein aufweist, kann nicht mit Betriebsansiedlungen in umfangreichem Masse gerechnet werden. Die Konkurrenz anderer Standorte mit besseren Standortfaktoren ist allein schon in der Region Schaffhausen und am deutschen Hochrhein zu gross. Auch bezüglich der intangiblen Effekte sind für diese Variante keine positiven Impulse für die (wirtschaftliche) Entwicklung zu erwarten. Vielmehr müssen hier sogar negative Impulse befürchtet werden: Die Erschliessung des Gebietes ist mit hohen Kosten für die Gemeinde verbunden. Aufgrund der bereits heute angespannten Haushaltssituationen erscheint diese Investition nicht gerechtfertigt. Auch besteht die Gefahr, dass, um die hohen Erschliessungskosten zu refinanzieren, die von den Gemeinden getragen werden müssen, ein hoher "Verwertungsdruck" auf das Gebiet zukommt und Flächen an Betriebe mit wenig Mitarbeiter, aber hohem Flächenbedarf zu - oftmals nicht einmal kostendeckenden - Preisen verkauft werden (müssen). **Wir schlagen deshalb vor, dass die Minimalvariante "Zweckverband GGP Neuhausen-Jestetten" aufgrund der zu erwartenden geringen regionalen Effekte nicht weiterverfolgt wird.**

Anders sieht die regionalwirtschaftliche Bewertung der Variante "Swiss-Euro Businesspark" aus. Diese Variante lässt erhebliche Wachstumsimpulse für die gesamte Region erwarten. Diese Wachstumsimpulse können aus einer erfolgreichen "Vermarktung" des GGP's und der daraus resultierenden Ansiedlung von Unternehmen entstehen. Wie bereits aufgeführt, kann die Rolle

des GGP mit quasi Steuererleichterungen aufgrund der Besteuerung nach Schweizer Recht und der teilweisen Anwendung eines liberalen Arbeitsrechts die Standortqualität des GGP im regionalen und im jeweiligen nationalen Kontext erheblich verbessern. Wir gehen davon aus, dass bei dieser Variante die Zahl der Unternehmen und insbesondere die Zahl von (qualifizierten) Arbeitskräften in der gesamten Region erhöht werden kann. Starke positive Impulse für die regionale Entwicklung sind auch im Hinblick auf die intangiblen Effekte zu erwarten. Diese liegen vor allem in zwei Punkten begründet:

- Die Entwicklung und erfolgreiche Umsetzung eines derartigen ambitionierten Projektes hat erhebliche Wirkungen auf des "Klima" in einer Stadt oder einer Region. Durch einen derartigen "Eingriff" in das System Region werden weitere wirtschaftliche Tätigkeiten und Investitionen auch in anderen Wirtschaftsbereichen angeregt und indirekt initiiert. Derartige Struktureffekte konnten beispielsweise nach dem Bau des Kultur- und Konzertentrums KKL in Luzern beobachtet werden: Dort wurden rd. 120 Millionen CHF in den Bau und die Renovation der bestehenden Hotels investiert.
- Ein derartiges einzigartiges Projekt erfährt eine erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit. Ein Standort kann sich dadurch stärker profilieren und an seinem Image in der Öffentlichkeit arbeiten.

Langfristig kann durch diese intangiblen Effekte der wirtschaftliche Entwicklungsprozess wichtige Impulse erhalten. Unabhängig von diesen positiven Impulsen können jedoch aus diesem Projekt auch negative Impulse resultieren. Diese liegen vor allem in den langfristigen Arbeitplatzeffekten begründet: Durch den GGP sollen langfristig mehrere tausend Arbeitsplätze neu geschaffen werden. Betrachtet man nun die demografische Entwicklung der Region, so muss hier für die kommenden Jahre mit einem Bevölkerungsrückgang und aufgrund der Überalterung der Bevölkerung mit einem massiven Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung gerechnet werden. Durch den GGP können damit möglicherweise die Probleme eines schrumpfenden Arbeitskräftemarktes weiter verstärkt werden. Aus dem GGP sind auch positive Impulse hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung zu erwarten, da es durch das höhere Arbeitsplatzangebot möglicherweise zu Zuwanderungen in die Region kommen wird.

Unabhängig von diesen möglicherweise negativen langfristigen Effekte fällt die regionalwirtschaftliche Bewertung dieser Variante sehr positiv aus und wir gehen davon aus, dass durch die Verwirklichung dieser Variante ein Beitrag zur Verbesserung der (wirtschaftlichen) Situation der Region geleistet werden kann. **Wir schlagen deshalb vor, dass die Variante "Swiss-Euro Businesspark" weiterverfolgt wird und entsprechende Verhandlungen über einen Staatsvertrag als rechtliche Grundlage aufgenommen werden. Aus dieser Variante können erhebliche Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung resultieren.**

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der rechtlichen Machbarkeitsprüfung ist es unseres Erachtens aber notwendig, dass das bisherige Konzept des GGP's im Hinblick auf die Generierung eines weiteren Zusatznutzens für ansiedlungsinteressierte Unternehmen **weiter ausgebaut** wird. Folgende Ansatzpunkte sind hier denkbar:

- Entwicklung eines hoch stehenden architektonischen Gesamtkonzeptes für den GGP und aktive Einbindung des Projektes in die Themenwelt "Machine in the Garden" der Greater Zurich Area
- Ausschlussliche Konzentration des Standortes auf Unternehmensansiedlungen aus einem aussereuropäischen Land (oder Region) und konzeptionelle Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten (Schule, Dienstleistungen etc.)

- Teilnahme als Modellregion am geplanten Modellprojekt der Bundesrepublik Deutschland zur Verwaltungsvereinfachung für Unternehmen

Ausgangspunkt für weitere konzeptionelle Überlegungen zur stärkeren inhaltlichen Fokussierung dieser Variante sollten aber erst dann gemacht werden, wenn ersichtlich ist, dass die rechtlichen geschaffen werden. Hier besteht nach unserer Einschätzung die grösste Hürde für eine erfolgreiche Umsetzung des Konzeptes eines grenzenüberschreitenden Gewerbeparks in Neuhausen am Rheinfall und Jestetten.