

regioS 13/17, Schwerpunktartikel

Starker Franken – eine räumliche und regionalpolitische Herausforderung

Urs Steiger und Pirmin Schilliger

Die Frankenstärke beschäftigt schon länger auch die Schweizer Politik. Sie erweist sich nicht nur als wirtschaftliche, sondern auch als eine räumliche Herausforderung, der die Neue Regionalpolitik (NRP) mit regionaler Innovationsförderung für die KMU und der Förderung des Tourismus begegnet. Entsprechende Massnahmen und Projekte tragen dazu bei, den Strukturwandel zu beschleunigen und so die Wettbewerbskraft der Wirtschaft zu stärken.

Schon bevor die Nationalbank (SNB) im September 2011 die Euro-Franken-Wechselkursuntergrenze von 1.20 Franken einführte, forderten Politikerinnen und Politiker vom Bund und von den Kantonen wirtschaftspolitische Massnahmen. Als sich die Situation nach Aufhebung der Euro-Wechselkursuntergrenze im Januar 2015 verschärfte, wurden diese Forderungen energisch bekräftigt. Dabei steht mit der Neuen Regionalpolitik (NRP) schon länger ein wichtiges Instrument zur Verfügung, um den dauerhaften und beschleunigten Strukturwandel in den Regionen zu begleiten. Werden dadurch Unternehmertum, Innovationsfähigkeit, Wertschöpfungssysteme und Tourismus gestärkt, gewinnen die Regionen an Wettbewerbsfähigkeit. Sie verbessern auf diese Weise ihre Chancen, sich trotz des starken Frankens in einem internationalen Umfeld zu behaupten.

Zwar hat sich im Laufe dieses Jahres die Lage an der Währungsfront leicht entspannt. In der Schweizer Industrie und im Tourismus zeichnet sich ein gewisser Aufschwung ab. Trotzdem haben die politischen Rahmenbedingungen, die den Strukturwandel erleichtern und beschleunigen, bis heute kaum an Bedeutung verloren. Swissmem-Präsident Hans Hess ist überzeugt, dass mit dem aktuellen Eurokurs von 1.15 Franken die helvetische Währung immer noch deutlich überbewertet ist. Der Aufschwung hat denn auch noch längst nicht alle Branchen erfasst. Die guten Exportzahlen des ersten Halbjahres 2017 sind vor allem der Pharmabranche zu verdanken. Martin Eichler, Chefökonom von BAK Economics, meint: «Die Frankenstärke ist im Moment zwar kein Schock mehr, aber sie stellt die Schweizer Wirtschaft weiterhin vor grosse Herausforderungen. Die Unternehmen müssen sich bewusst sein, dass der Franken nach wie vor unter einem grundsätzlichen Aufwertungsdruck steht, der mittelfristig erneut durchschlagen kann», gibt er zu bedenken.

Zweiklassengesellschaft in der Industrie

Die Stärke des Frankens wirkt sich in all jenen Bereichen der Wirtschaft deutlich aus, die in ihrer Wertschöpfungskette mindestens ein internationales Glied aufweisen. Darüber hinaus hat sie auch besondere räumliche und regionale Auswirkungen, weil sich gewisse stark betroffene Branchen auf bestimmte Räume konzentrieren. Eindrücklich lässt sich dies in der exportorientierten Grenzregion des St. Galler Rheintals beobachten. Über 90 Prozent der dort industriell hergestellten Güter gehen an Kunden im Ausland. Der Frankenschock zwang 2015 fast alle Unternehmen zu einschneidenden Massnahmen, die inzwischen zu greifen scheinen. Erstmals seit zwei Jahren sind die Exporte der Maschinenindustrie im ersten Halbjahr 2017 wieder kräftig gewachsen. Dank Produktivitätssteigerungen, Innovationen und neu erschlossener Märkte stimmt auch die Marge wieder einigermaßen. Allerdings haben sich – im St. Galler Rheintal wie überall in der Schweiz – in erster Linie die grösseren Konzerne erholt, weniger die KMU. Diesen fehlen oft die Mittel, um die notwendigen Schritte zu unternehmen und in Automation, Digitalisierung und Innovation zu investieren oder neue Märkte im Ausland aufzubauen. Swissmem-Präsident Hess befürchtet in der Industrie mehr und mehr eine Zweiklassengesellschaft. «Vor allem die kleinen industriellen und gewerblichen Betriebe, die den grösseren exportorientierten Firmen zuliefern, kämpfen in der aktuellen Situation vielfach um ihre Existenz», stellt er fest. Diese Aussage hat eine besondere regionalwirtschaftliche

Brisanz, bilden doch in ländlichen Gebieten – noch ausgeprägter als in den Zentren – die KMU das Rückgrat der Wirtschaft.

Geforderte Grenzregionen

Ein weiteres mit der Frankenstärke verknüpft Problem ist der Einkaufstourismus. Er macht mittlerweile rund 10 Prozent des Volumens des gesamten schweizerischen Detailhandels aus. Schweizer Konsumenten geben pro Jahr über 10 Milliarden Franken jenseits der Grenze aus. Die Kehrseite dieser Entwicklung ist ein ausgedünnter Detailhandel in den Schweizer Grenzregionen. Zudem leidet dort das gesamte lokale Gewerbe, denn die Anwohnerinnen und Anwohner beziehen viele Produkte und Dienstleistungen bei den billigeren Konkurrenten im grenznahen Ausland. Laut Schätzungen der Migros hat der Abfluss von Kaufkraft im Schweizer Detailhandel in den letzten Jahren über 30 000 Arbeitsplätze vernichtet, die meisten davon in den Grenzregionen. Die Stadt Basel verlor gemäss «Retail Outlook» allein im Jahr 2013 annähernd 500 Vollzeitstellen im Detailhandel. Dieser Aderlass hat sich, verstärkt durch den wachsenden Onlinehandel, bis heute fortgesetzt. Der Schweizer Detailhandel ist – im Gegensatz zur Exportindustrie – im laufenden Jahr weiterhin rückläufig.

Eine spezifische Herausforderung, ebenfalls mit einer räumlich-regionalen Komponente, ist das Thema der Grenzgängerinnen und Grenzgänger. Am deutlichsten zeigt sich dies im Kanton Tessin, wo die Lohnschere zwischen der Lombardei und der Schweiz besonders gross ist und sich mit dem starken Franken noch mehr geöffnet hat. Die Situation bringt allerdings Vor- und Nachteile mit sich: Für die Unternehmen im Südtessin bietet das riesige Reservoir bereitwilliger Arbeitskräfte einen wichtigen Standortvorteil. Viele Firmen schätzen es, dass Pendlerinnen und Pendler aus Oberitalien tiefere Löhne akzeptieren, derweil deren Schweizer Kolleginnen und Kollegen über Lohndumping und Anwohnerinnen und Anwohner über die täglichen Pendlerströme und die Staus an der Grenze klagen. Gewinner und Verlierer gibt es also auf beiden Seiten. Und die deutlichen Lebenskosten- und Lohnunterschiede zwischen den beiden Ländern bleiben eine Herausforderung. Auf der politischen Agenda des Kantons Tessin und des Bundes steht die Thematik denn auch weit oben. Um die Lage zu entspannen, müssen wohl die Schweiz und Italien in Verhandlungen gemeinsame Lösungen entwickeln.

Wintersportregionen am Lebensnerv getroffen

Als raumgebundener, personalintensiver und exportorientierter Wirtschaftszweig ist der Tourismus extrem währungsexponiert. 53 Prozent der Logiernächte erzielt die Schweizer Hotellerie mit ausländischen Gästen, deren Zahl im Zeitraum 2010 bis 2016 allerdings um 30 Prozent – vor allem wegen des teuren Frankens – gesunken ist. Besonders betroffen waren die Wintersportorte – notabene in der eigentlichen NRP-Kernregion –, für die der Tourismus der eigentliche Lebensnerv ist, von dem die meisten anderen Wirtschaftszweige abhängen. Im Vergleich zur Industrie ist der Spielraum möglicher Massnahmen gegen die Frankenstärke im Tourismus geringer. Die Leistungserbringer können ihre Produkte und Dienstleistungen weder unbegrenzt automatisieren noch rationalisieren und schon gar nicht ins Ausland verlagern. Das sind Handicaps im internationalen Wettbewerb. Hinzu kommen hohe Personalkosten, auf die zum Beispiel im Gastgewerbe rund die Hälfte des Betriebsaufwandes entfällt.

Wirksame Gegenmittel

Die vom Bundesrat am 18. Februar 2015 verabschiedete Botschaft über die Standortförderung 2016–2019 war zum Zeitpunkt der Aufhebung der Euro-Franken-Wechselkursuntergrenze im Januar 2015 bereits ausgearbeitet. Ohne dass sich die NRP den Kampf gegen den starken Franken explizit auf die Fahne geschrieben hätte, sind darin die Weichen auch in diese Richtung gestellt worden: mit den beiden inhaltlichen Schwerpunkten, der Unterstützung der Regionalen Innovationssysteme (RIS) und der Tourismusförderung. Diese sowie die grundsätzlichen Ziele der NRP decken sich durchaus mit wesentlichen staatlichen Massnahmen, wie sie verschiedene Wirtschaftsverbände im Frühjahr 2015 gefordert haben. BAK Economics-Chefökonom Martin Eichler erachtet die Bewältigung der Frankenstärke zwar primär als eine einzelbetriebliche Aufgabe. Doch der Staat könne die Unternehmen mit guten Rahmenbedingungen und gezielten Massnahmen zur Stärkung der Innovationskraft unterstützen. «Gerade zur Verankerung der Innovationskraft in der Breite können die Programme der NRP dabei einen wichtigen Beitrag leisten», so Eichler.

Die Unternehmen haben rasch gehandelt: Mehr als drei Viertel haben seit Januar 2015 Massnahmen gegen die Frankenstärke ergriffen: Preis- und Produktionskostensenkungen, Effizienzsteigerungen, gezieltes Beschaffung im Ausland usw. Diese kurzfristigen Hausaufgaben haben mittlerweile die meisten Betriebe erledigt. «Um der Frankenstärke aber auf lange Dauer zu trotzen und international wettbewerbsfähig zu bleiben, braucht es mehr, zum Beispiel Produkt-, Prozess- und Geschäftsinnovationen», fügt Eichler an. Den Transformationsprozess, der sich damit abzeichnet, kann die NRP mit der Innovationsförderung im Rahmen der RIS und einem entsprechenden Coaching entscheidend unterstützen. Es ist in dieser Hinsicht auch schon viel passiert. Die RIS haben in den letzten zwei Jahren Firmen vernetzt und gecoacht, um sie bei ihren in Reaktion auf den starken Franken lancierten Innovationsprojekten zu unterstützen. In Abgrenzung zur Kommission für Technologie und Innovation (KTI), die auf Produktinnovationen im Rahmen der Zusammenarbeit von Firmen und Hochschulen fokussiert ist, richten sich die RIS vor allem auf die weniger forschungsintensiven (Geschäfts-)Innovationen der KMU aus.

Schub für den Tourismus

Für den zweiten Förderschwerpunkt, den Tourismus, hat der Bund mit dem Impulsprogramm (IP) 2016–2019 rund 200 Millionen Franken aus dem bestehenden NRP-Fonds zur Verfügung gestellt. Ursprünglich wurde das IP 2013 initiiert, um den aufgrund der Zweitwohnungsgesetzgebung beschleunigten Strukturwandel im Schweizer Tourismus zu begleiten. Unterstützt werden seither vor allem Projekte, die der Erneuerung und besseren Auslastung touristischer Infrastrukturen dienen. Einzelne Destinationen haben auch explizit Projekte gegen die Frankenstärke lanciert, um mit besonderen Angeboten wie Gästekarten, speziellen Abos usw. im Sinne von Kostensenkungen für ausländische Gäste attraktiv zu bleiben.

«Die Mittel, die nun zur Verfügung stehen, sind nützlich, um neue Leuchtturmprojekte zu schaffen», stellt Barbara Gisi, Direktorin des Schweizer Tourismus-Verbands (STV), fest. «Wir brauchen innovative Projekte und Infrastrukturen von Weltklasse, wie etwa die weltweit erste Cabrio-Seilbahn am Stanserhorn, den ersten Solarlift in Tenna, das «WellnessHostel 4000» oder die Monte-Rosa-Hütte des SAC.» Der Unterstützungsbedarf im Tourismus ist zweifellos gross, doch die Mittel aus dem Impulsprogramm sind bis jetzt noch nicht ausgeschöpft. Zehn Kantone haben für die Periode 2016–2019 Gesuche eingereicht und insgesamt 20,8 Millionen Franken à fonds perdu und weitere 116 Millionen Franken als Darlehen zugesichert erhalten. Gisi glaubt, dass es zwar Projektideen im Überfluss gibt, doch sie hätten «die Erfahrung gemacht, dass das Programm vielen Leistungserbringern zu wenig bekannt und zu kompliziert ist». Der STV wünscht sich eine vereinfachte Projekteingabe für kleinere Player und einen direkteren Draht zu den NRP-Regionalverantwortlichen der Kantone. Zudem empfiehlt der Verband seinen Mitgliedern die Teilnahme an den Einführungsworkshops von regiosuisse. «Es gibt keine bessere Gelegenheit, das Instrument kennenzulernen», meint Gisi.

Modellvorhaben mit Währungskomponente

Neue Ideen für touristische Projekte liefern auch die Modellvorhaben «Nachhaltige Raumentwicklung» des Bundes in der laufenden, dritten Phase 2014–2018, zum Beispiel im Schwerpunkt «Wirtschaft in funktionalen Räumen fördern». Cyril Lyner vom Ressort Regional- und Raumordnungspolitik beim SECO weist auf zwei Modellvorhaben im Wallis hin: Die «Nachhaltige Geotourismusregion M Mattertal verwenden» zielt darauf ab, eine Geotourismusregion aufzubauen, die dazu dient, gemeindeübergreifende Angebote zu schaffen und regionale Produkte zu vermarkten. Beim Modellvorhaben «Sillon Rural», an dem mehrere Dutzend Gemeinden partizipieren, ist der Perimeter aussergewöhnlich: Gemeinden im Talboden um Sion und Sierre vernetzen sich mit Berg- und Tourismusorten in den Seitentälern und auf den Terrassen über dem Rhonetal. Dabei sollen die Synergiepotenziale und Komplementaritäten zwischen den höchst unterschiedlichen Räumen erschlossen und genutzt werden. Das Projekt startete vor zweieinhalb Jahren, nun werden einige Massnahmen umgesetzt. Zum Beispiel werden Zweitwohnungsbesitzerinnen und -besitzer mit einer Kundenkarte dazu animiert, vermehrt vor Ort zu konsumieren und lokal einzukaufen. Zudem befindet sich eine Applikation in Entwicklung, die Skitouristen auf ihrer Heimfahrt via Smartphone regionale Gastronomie-, Einkaufs- und Erlebnisangebote unterbreiten wird. Die Gäste sollen auf diese Weise dazu bewogen werden, länger in der Region zu verweilen, dies mit dem erwünschten Nebeneffekt, dass die Verkehrsspitzen am Ende der Skitage jeweils gebrochen werden. «Sillon Rural» zielt zwar auf eine Stärkung der Region als Wirtschafts-, Wohn-, Lebens- und Erholungsraum insgesamt, hat aber auch eine starke touristische Komponente. «Das Vorhaben leistet einen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit jener Ferien- und Wintersportorte in der Region, die auf viele Gäste aus dem Ausland zählen», so Lyner.

Die kantonalen NRP-Umsetzungsprogramme thematisieren die Bekämpfung der Frankenstärke sehr unterschiedlich. «Die NRP ist ein Instrument, um die Wettbewerbsfähigkeit des Tourismus in unserem Kanton durch qualitativ hochstehende Angebote und Dienstleistungen sowie die Inwertsetzung von natürlichen und kulturellen Potenzialen zu stärken», erklärt beispielsweise Patrik Berchtold, Leiter des Volkswirtschaftsamtes Obwalden. Der starke Franken sei unter anderem ein Grund, weshalb Obwalden zusätzliche Mittel aus dem IP Tourismus beantragt habe. Im Rahmen des NRP-Umsetzungsprogramms 2016–2019 stehen jetzt zur weiteren Entwicklung der touristischen Gebiete Melchsee-Frutt, Engelberg-Titlis und Pilatus insgesamt 425 000 Franken à fonds perdu und 15 Millionen Franken Darlehen des Kantons und des Bundes zur Verfügung. «Alle Projekte im Tourismusbereich können auch als Massnahmen gegen die Frankenstärke verstanden werden», fasst Berchtold zusammen. Weitere Initiativen, um den Nachteilen der Frankenstärke mittels Kooperation und Innovation zu begegnen, laufen im gewerblichen und industriellen Bereich. Ein vielversprechendes Projekt ist etwa das «HolzNetzWerkBrünig» mit der Geschäftsidee «timto», ein organisches Holzsystem auch international zu vermarkten. Ausserdem partizipiert Obwalden am RIS Zentralschweiz.

Andere Kantone wie Freiburg, in denen der Tourismus eine geringere Rolle spielt, konzentrieren sich in der laufenden NRP-Umsetzungsphase überwiegend auf die Innovationsförderung. Wichtig in Freiburg sind, wie Alain Lunghi, Verantwortlicher Regionalpolitik, erklärt, die Einbindung in die RIS Westschweiz («platinn») und die Kompetenzzentren von INNOSQUARE. Sie unterstützen interessierte Firmen beim Technologietransfer, bieten Dienstleistungen im Projekt-Engineering, in der Prototypenentwicklung und -prüfung, der Promotion, der Kommunikation und dem Marketing. Allerdings gibt es auch in Freiburg Tourismusprojekte, zum Beispiel die vom Gedanken der Sharing Economy inspirierte Plattform «Dzin». Auf ihr können Privatpersonen authentische und einzigartige Aktivitäten anbieten, zum Beispiel Touristinnen und Touristen bei einem Imker im Bezirk Greyerz die Welt der Bienen entdecken lassen.

Aussergewöhnlich: «KMU digital»

Gleichermassen auf Innovations- und Tourismusförderung setzt der Kanton St. Gallen. Eigentliche Leitplanken sind dort der Aktionsplan «Wirtschaftsstandort 2025», der unter anderem einem regional vernetzten Innovationssystem eine wichtige Rolle beimisst, und eine dezidierte Qualitätsstrategie im Tourismus. «Die Mittel der NRP werden für die Ausgestaltung attraktiver Angebote verwendet, die ein hochstehendes Gästelerlebnis versprechen», erläutert Thomas Reinhard, Projektleiter NRP und Tourismus. Zur Währungsproblematik meint er: «Der Kampf gegen die Frankenstärke ist sicherlich indirekt in unser kantonales Umsetzungsprogramm eingeflossen, auch wenn er bei den wenigsten Projekten explizit im Vordergrund steht.»

Aussergewöhnlich ist das im März 2017 lancierte Interreg-Projekt «KMU digital»: Es unterstützt die KMU in der Bodenseeregion und im benachbarten Ausland bei der industriellen Digitalisierung. Die bestehenden digitalen Labs der Hochschulen NTB Buchs SG und HTWG Konstanz und die Modellwerkstatt der FH Vorarlberg werden zu einer «Demonstrationsfabrik 4.0» vernetzt, von der die KMU für den Transformationsprozess das notwendige Know-how beziehen können. «KMU digital» ist zwar Standort- und Innovationsförderung im weitesten Sinne, ist aber auch überregional offen, was nicht immer im Interesse der beteiligten Firmen liegt. Joël Keller, Verantwortlicher der Interreg-Netzwerkstelle Ostschweiz, meint dazu: «Dieses in der Tat bemerkenswerte kooperative Projekt potenzieller Konkurrenten hat zwar kaum etwas mit der Frankenstärke zu tun. Es zeigt aber, dass trotz aller Währungsunterschiede von einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit letztlich alle profitieren.»

Bei den von der NRP unterstützten Initiativen und Projekten steht der Strukturwandel meist im Vordergrund, der Kampf gegen die Stärke des Frankens ist sekundär. Das eine schliesst das andere aber nicht aus, denn die von den Akteurinnen und Akteuren getroffenen Massnahmen haben ein klares Ziel: Die Schweizer Wirtschaft soll trotz des Währungsungleichens international wettbewerbsfähig bleiben dank Flexibilität, Innovationskraft, hoher Produktivität und einer gezielten Qualitätsstrategie im Tourismus. ○