Institut für Systemisches Management
und Public Governance

Universität St.Gallen

Fachhochschule Graubünden
University of Applied Sciences

Die Ostschweiz und ihre Nachbarn – wie Corona die grenzüberschreitenden Verflechtungen beeinflusst

St. Gallen/Chur, Juni 2021

Impressum

Auftraggeber
Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK)

Bearbeitung
Dr. Roland Scherer
Daniel Zwicker-Schwarm
Institut für Systemisches Management und Public Governance IMP-HSG
Universität St.Gallen
Dufourstrasse 40a, CH - 9000 St.Gallen
Tel.: +41 71 224 2525
www.imp.unisg.ch
roland.scherer@unisg.ch

Prof. Dr. Peter Moser
Dr. Adhurim Haxhimusa
Zentrum für wirtschaftspolitische Forschung (ZWF)
Fachhochschule Graubünden

Prof. Curdin Derungs, Dr. oec. HSG
Zentrum für Verwaltungsmanagement
Fachhochschule Graubünden

© Titelbild: Daniel Zwicker-Schwarm

Inhaltsverzeichnis

Vorwort **7**

Die Verflechtungen der Ostschweiz mit ihren Nachbarn **9**

1. Eine soziogeographische Annäherung 9
2. Der Industrieraum 14
3. Der Arbeitsraum 20
4. Der Tourismusraum 27
5. Der Einkaufsraum 32
6. Der Wissensraum 36
7. Zusammenfassung: Mehr verflochten als gedacht, weniger verflochten als gewünscht 43

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die grenzüberschreitenden Verflechtungen **45**

1. Corona und die Einschränkungen der grenzüberschreitenden Aktivitäten 46
2. Auswirkungen auf den Verkehrsraum 48
3. Auswirkungen auf den Industrieraum 51
4. Auswirkungen auf den Tourismusraum 55
5. Auswirkungen auf den Einkaufsraum 58
6. Auswirkungen auf den Arbeitsraum 61
7. Zusammenfassende Erkenntnisse 63

Die grenzüberschreitende Kooperation in der Ostschweiz und ihre Institutionen **65**

1. Kurzer Blick in die Vergangenheit 66
2. Die aktuelle Situation 67
3. Herausforderungen in der Corona-Krise 68
4. Ansätze für zukünftige Weiterentwicklung 73
5. Zusammenfassung 76

Lehren aus der Krise für die Zukunft der grenzüberschreitenden Kooperation **78**

Literaturverzeichnis **80**

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Ostschweiz und benachbarte Metropolregionen 12

Abbildung 2: Exporte Ostschweiz 2019 (in Mio. CHF) 15

Abbildung 3: Importe Ostschweiz 2019 (in Mio. CHF) 15

Abbildung 4: Standorte Ostschweizer Unternehmen in Österreich 16

Abbildung 5: Standorte Ostschweizer Unternehmen in Deutschland 17

Abbildung 6: Standorte Ostschweizer Unternehmen in Italien 17

Abbildung 7: Standorte Ostschweizer Unternehmen in Baden-Württemberg 18

Abbildung 8: Herkunft Grenzgänger:innen in die Ostschweiz und nach Liechtenstein (2019) 21

Abbildung 9: Differenz Anteil Grenzgänger:innen und Gesamtbeschäftigte in ausgewählten Wirtschaftsabteilungen 21

Abbildung 10: Entwicklung Grenzgänger:innen in die Ostschweiz seit 2002 (indexiert) 23

Abbildung 11: Anzahl Grenzgänger:innen auf Gemeindeebene (2018) 24

Abbildung 12: Anteil Grenzgänger:innen an Beschäftigten auf Gemeindeebene (2018) 24

Abbildung 13 Einkommenstransfer durch Grenzgänger:innen (2019) 25

Abbildung 14 Herkunft der Übernachtungsgäste nach Kantonen (2019) 29

Abbildung 15 Schweizer Preisaufschlag für einen durchschnittlichen im jeweiligen Land erworbenen Warenkorb 32

Abbildung 16 Lebensmitteldetailhandel: Einzugsgebiete grenznaher Supermärkte 33

Abbildung 17: Entwicklung Ausfuhrscheine (D) und Ausfuhrkassenzettel (AT) zur Mehrwertsteuerrückerstattung im Reiseverkehr (in Mio.) 35

Abbildung 18: Forschungseinrichtungen in der Bodenseeregion und Ostschweiz 37

Abbildung 19 Beteiligung an europäischen Forschungsprojekten (Heat Map) 39

Abbildung 20: Interreg V A-Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein: Projektpartner in FuE-Projekten (Ausschnitt)[1] 41

Abbildung 21: Covid-19 Stringency Index 46

Abbildung 22: PKW-Verkehr innerhalb der Schweiz und an Grenzstellen der Ostschweiz, 2020 im Vergleich zum Jahresbeginn 48

Abbildung 23: PKW-Verkehr an Grenzstellen der Ostschweiz, 2020 im Vergleich zum Jahresbeginn 48

Abbildung 24: PKW-Verkehr an einzelnen Grenzstellen in Liechtenstein, 2020 im Vergleich zum Jahresbeginn 49

Abbildung 25: LKW-Verkehr innerhalb der Schweiz und an Grenzstellen der Ostschweiz, 2020 im Vergleich zum Jahresbeginn 49

Abbildung 26: LKW-Verkehr an einzelnen Grenzstellen der Ostschweiz, 2020 im Vergleich zum Jahresbeginn 50

Abbildung 27: LKW-Verkehr an einzelnen Grenzstellen Liechtensteins, 2020 im Vergleich zum Jahresbeginn 50

Abbildung 28: Zolleinfahrten und Zollausfahrten 2020 im Vergleich zu 2019 51

Abbildung 29: Zolleinfahrten nach Nachbarstaaten 2020 im Vergleich zu 2019 51

Abbildung 30: Zollausfahrten nach Nachbarstaaten 2020 im Vergleich zu 2019 52

Abbildung 31: Exporte und Importe der Ostschweiz und andere Kantone, 2020 im Vergleich zu 2019 52

Abbildung 32: Exporte der Ostschweiz in die Nachbarstaaten, 2020 im Vergleich zu 2019 53
Abbildung 33: Importe der Ostschweiz in die Nachbarstaaten, 2020 im Vergleich zu 2019 53
Abbildung 34: Exporte der Ostschweiz nach Branchen, 2020 im Vergleich zu 2019 54
Abbildung 35: Importe der Ostschweiz nach Branchen, 2020 im Vergleich zu 2019 54
Abbildung 36: Übernachtungen 2020 im Vergleich zu 2019 55
Abbildung 37: Übernachtungen in Graubünden nach Herkunftsländern 56
Abbildung 38: Übernachtungen in anderen Ostschweizer Kantonen nach Herkunftsländern 56
Abbildung 39: Totale Übernachtungen der Schweizer Touristen in Nachbarregionen total 57
Abbildung 40: Übernachtungen der Schweizer Touristen nach Nachbarregionen im Jahr 2020 im Vergleich zu 2019 57
Abbildung 41: Kartenzahlungen in der Ostschweiz und in anderen Regionen der Schweiz 58
Abbildung 42: Kartenzahlungen in den Grenzkantonen der Ostschweiz 58
Abbildung 43: Kartenzahlungen in der Ostschweiz nach ausgewählten Branchen 59
Abbildung 44: Kartenzahlungen von in- und ausländischen Kund:innen 59
Abbildung 45: Debitkartenzahlungen von Personen aus der Schweiz in Deutschland, Vergleich zu 2019 60
Abbildung 46: Debitkartenzahlungen von Personen aus der Schweiz in Deutschland, absolute Werte 60
Abbildung 47: Grenzgänger:innen in die Ostschweiz nach Herkunft, 2020 61
Abbildung 48: Grenzgänger:innen nach Arbeitskanton, 2020 61
Abbildung 49: Grenzgänger nach Herkunft, 2020 im Vergleich zu 2019 62
Abbildung 50: Grenzgänger nach Arbeitskanton, 2020 im Vergleich zu 2019 62
Abbildung 51: Grenzüberschreitende institutionelle Arrangements in der Ostschweiz (eigene Darstellung) 68
Abbildung 52: Phasen der Krisenbewältigung 69
Abbildung 53: Wirkungsmodell – Effekte in der Ostschweiz 71
Abbildung 54: Entwicklungsstufen grenzüberschreitender Governance 73
Abbildung 55: Institutionalisierung von Grossregionen 75

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Kennzahlen Bevölkerung	10
Tabelle 2	Wohnbevölkerung Ostschweiz nach Staatsangehörigkeit (2019)	11
Tabelle 3	Grenzgänger:innen nach Grossregionen (2019)	20
Tabelle 4	Anteil Logiernächte nach Ländern (2019)	27
Tabelle 5	Anteil Schweizer und Deutscher Gäste an Logiernächten in Nachbarregionen und Rangplatz (Auswahl) (2019)	29
Tabelle 6	Ergebnisse Regional Innovation Scoreboard (Auswahl)	37
Tabelle 7	Studierendenzahlen Ostschweizer Hochschulen nach Herkunft (2020/21)	40
Tabelle 8	Studierendenzahlen Hochschulen der Nachbarregionen nach Herkunft (Auswahl) (2020/21)	40
Tabelle 9	Massnahmen mit grenzüberschreitender Wirkung	47
Tabelle 10	Zusammenfassung der Corona-Auswirkungen auf die Ostschweiz, Vergleich 2020 zu 2019	63

Vorwort

Ausgangslage und Zielsetzung

Die Ostschweizer Kantone sind stark durch ihre Grenzlage zu vier verschiedenen Nachbarstaaten geprägt. Grösstenteils bilden natürliche Elemente die Grenzlinie zu den Nachbarn: Vom Hochrhein über den Bodensee, Alpenrhein hin zu den Gebirgszügen des Rätikons, des Engadin oder des Bergells.

Für die Ostschweizer Regierungen spielt die Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg schon lange eine wichtige Rolle und die verschiedenen Kantone engagieren sich in einer Vielzahl grenzüberschreitender Institutionen: Von der Hochrheinkommission über die Internationale Bodenseekonferenz, dem neu gegründeten Metropolitanraum Bodensee, der ArgeAlp bis hin zu den verschiedenen Interreg-Programmen. Die Förderung der grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen ist dabei schon seit langem ein wichtiges Thema.

Aktuell ist von grossem Interesse für die kantonale Politik in der Ostschweiz, wie sich die Corona-Pandemie auch auf die grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen ausgewirkt hat. Vor diesem Hintergrund hat die Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK) die Universität St.Gallen und die Fachhochschule Graubünden mit einer Studie zu den grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Verflechtungen der Ostschweiz und deren Veränderungen aufgrund der Corona-Pandemie beauftragt. Dabei sollen auch Vorschläge erarbeitet werden, wie die wirtschaftlichen Verflechtungen der Ostschweiz zukünftig intensiviert werden können und dabei gleichzeitig krisenfester und resilienter gemacht werden können.

Fragestellungen

Drei Fragestellungen werden in dieser Studie vertieft:

- Wie stellt sich die wirtschaftliche Verflechtung der Ostschweizer Kantone mit den Nachbarregionen Baden-Württemberg, Bayern, Vorarlberg, Tirol, Südtirol, Lombardei und Liechtenstein dar?
- Welche quantitativen Veränderungen dieser Verflechtungen lassen sich aufgrund der Grenzschliessung und der aktuellen Corona-Pandemie für die Ostschweizer Wirtschaft bereits heute feststellen?
- Welche institutionellen Ansätze sind denkbar, um die grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen zukunftsfähig und krisenfest zu machen?

Grenzüberschreitende Kooperation und ihr Beitrag zur regionalen Entwicklung

Gerade für die Ostschweiz sind die wirtschaftlichen Verflechtungen mit den Nachbarn von zentraler Bedeutung. Die Grenzen können dabei positiv, aber auch negativ auf die eigene wirtschaftliche Entwicklung wirken. Positiv wirkt die Grenzlage für die Exportwirtschaft oder für den Arbeitsmarkt, negativ dagegen für den (regionalen) Einzelhandel und teilweise für die Gastronomie und Hotellerie. Diese positiven und negativen Effekte konnten nur darum entstehen, weil die Grenzen durchlässig waren und ein Austausch von Waren, Dienstleistungen, Menschen und Wissen über die Grenzen möglich war. Je grösser nun die Unterschiede bei den Faktorpreisen, wie z.B. bei Löhnen oder auch bei den Konsumpreisen sind, desto intensiver wird der Austausch über Grenzen hinweg.

In den Regionalwissenschaften unterscheidet man zwischen drei Arten von wirtschaftlichen Wirkungen von Grenzen (Ratti 1993):

- Grenzen als Barrieren: Grenzregionen sind in ihrer Entwicklung benachteiligt, weil kein Austausch über die Grenzen hinweg stattfindet und die Region peripher von den nationalen Zentren liegt.
- Grenzen als Filter: Grenzregionen sind durch unterschiedliche nationale politische und wirtschaftliche Systeme geprägt. Die Grenze wirkt als diskriminierender Vermittler, was zu positiven und negativen Effekten führen kann.
- Grenzen als Kontakträume: Die Grenze wirkt als Kontaktzone zwischen den unterschiedlichen nationalen politischen und wirtschaftlichen Systemen. Durch Austausch und Zusammenarbeit kann ein positiver Nutzen für die regionale Entwicklung entstehen.

Schon seit langem wird intensiv über die Grenzen hinweg auch wirtschaftlich zusammengearbeitet. Waren es im Mittelalter die gemeinsamen Handelswege über die Alpen und die damit zusammenhängenden Handelsgesellschaften, die die Entwicklung der Ostschweizer Kantone über lange Zeit beeinflussten, ist seit der industriellen Revolution die Wirtschaft (und hier vor allem die Industrie) in der Ostschweiz stark mit den Nachbarräumen verflochten. Auch heute noch bestehen vielfältige wirtschaftliche Beziehungen über die Grenzen hinweg, z.B. ist das deutsche Bundesland Baden-Württemberg eines der wichtigsten Exportziele auch der Ostschweizer Wirtschaft. Doch nicht nur in der Industrie bestehen vielfältige Wirtschaftsbeziehungen, sondern auch im Tourismus, im (Einzel-)Handel oder auch in der Landwirtschaft. Gerade für die Ostschweiz sind die wirtschaftlichen Verflechtungen mit den Nachbarn von zentraler Bedeutung. In den vergangenen Jahren konnte festgestellt werden, dass sich die Grenzräume in der Ostschweiz immer mehr in Richtung von Kontaktzonen entwickelt haben, der grenzüberschreitende Austausch sich intensiviert hat und es so zu einem positiven Nutzen für den gesamten Grenzraum (und nicht nur für eine «Seite») gekommen ist.

Aufgrund der aktuellen Corona-Pandemie stellt sich die Situation auch für die Ostschweiz plötzlich grundsätzlich anders dar. Plötzlich waren die Grenzen – erstmalig seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges – wieder geschlossen. Grenzüberschreitender Tourismus, Auslandseinkäufe und teilweise auch der Aussenhandel kamen zum Erliegen. Auch nachdem die Grenzen wieder geöffnet wurden, hat sich der grenzüberschreitende Warenverkehr bislang noch nicht in allen Bereichen erholt. In welchem (monetären) Umfang sich diese Corona-bedingten Minderungen regionalwirtschaftlich auswirken, ist bislang unbekannt. Ebenso unklar ist, wie die Politik mit ihrer eigenständigen Grenzraumpolitik auf der regionalen Ebene auf solche «Krisen» reagieren kann und welchen Handlungsraum sie hier für eine eigenständige Grenzpolitik haben.

Aufbau des Berichts

Der Bericht gliedert sich in vier Teile. Der erste Teil stellt den Status Quo der wirtschaftlichen Verflechtungen der Ostschweiz anhand ausgewählter Themenfelder dar. Es wird analysiert, welche Verflechtungen im Hinblick auf einen gemeinsamen Industrie-, Arbeits-, Tourismus-, Einkaufs- und Wissensraum zwischen der Ostschweiz und ihren Nachbarregionen bestehen. Der zweite Teil beschreibt anschliessend die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die grenzüberschreitenden Verflechtungen in diesen Themenfeldern. Der dritte Teil widmet sich der institutionellen Dimension: Er beschreibt die Strukturen und Prozesse der grenzüberschreitenden Kooperation der Ostschweiz mit ihren Nachbarregionen und die darauf bezogenen Herausforderungen in der Corona-Krise. Im vierten Teil werden schliesslich Schlussfolgerungen aus der Corona-Krise für die Zukunft der grenzüberschreitenden Kooperation formuliert.

Die Verflechtungen der Ostschweiz mit ihren Nachbarn

Autoren: Dr. Roland Scherer und Daniel Zwicker-Schwarm, IMP-HSG Institut für Systemisches Management und Public Governance, Universität St.Gallen

1. Eine soziogeographische Annäherung

Die direkten Nachbarregion der Ostschweiz sind die beiden deutschen Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern im Norden, die beiden österreichischen Bundesländer Vorarlberg und Tirol, das Fürstentum Liechtenstein sowie die Autonome Provinz Bozen-Südtirol im Osten und die Region Lombardei (Provinz Sondrio) im Süden. Diese deutschen, österreichischen und italienischen Nachbarregionen sowie Liechtenstein weisen im Hinblick auf Fläche, Topografie, Bevölkerung und Siedlungsstruktur teils Ähnlichkeiten aber auch markante Unterschiede auf. Im nachfolgenden werden die wesentlichen soziogeografischen Gegebenheiten dargestellt.

Topografie und Grenzen

Die Ostschweiz ist grösstenteils durch natürliche Barrieren von ihren Nachbarn getrennt. Im Süden und Osten trennen die Gebirgszüge des Bergells, des Engadins und des Rätikons Graubünden von der Lombardei, Südtirol und Tirol. Zwischen St.Gallen, Liechtenstein und Vorarlberg bestimmt der Alpenrhein den Grenzverlauf. Bodensee und Hochrhein trennen die Ostschweiz von Bayern und Baden-Württemberg. Allein im Kanton Schaffhausen verläuft die «grüne Grenze» ohne markante geographische Barrieren. Trotz dieser zahlreichen natürlichen «Grenzen» war die Ostschweiz nicht immer ein Grenzraum. Dies ist vielmehr ein Phänomen der Neuzeit, das eigentlich Napoleon und dessen Neuordnung Europas geschuldet ist.

Im Gegensatz zu anderen europäischen Grenzräumen bestehen zwischen der Ostschweiz und ihren Nachbarregionen viele kulturelle und sprachliche Gemeinsamkeiten, deren Wurzeln in einer langen, gemeinsamen Geschichte begründet sind. Die Siedlungsgeschichte vor allem der Bodenseeregion begann in der Jungsteinzeit, wovon die zahlreichen Pfahlbausiedlungen, die hier gefunden wurden, eindrücklich Zeugnis ablegen. Kelten, Römer und schlussendlich die Alemannen siedelten in der Folge in diesem Raum und gründeten heute teilweise noch existierende Städte und Dörfer. Vor allem durch die Klöster St.Gallen und Reichenau erfolgte die Christianisierung der Region und mit der Gründung des Bistums Konstanz, dass vom Bodensee bis zum Splügenpass reichte, entwickelte sich der Raum immer mehr zum kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Zentrum. In wirtschaftlicher Hinsicht wurde im Mittelalter intensiv zwischen den verschiedenen Städten rund um den Bodensee zusammengearbeitet. Mit der sog. Grossen Ravensburger Handelsgesellschaft, an der Kaufleute aus den Städten Ravensburg, St.Gallen und Konstanz beteiligt waren, wurde über mehrere Jahrhunderte der gesamte alpenquerende Handel kontrolliert und abgewickelt.

Bis zu dieser Zeit gab es in der Bodenseeregion keine nationalstaatlichen Grenzen und der gesamte Raum gehörte zum damaligen Herzogtum Schwaben bzw. später dann zu Vorderösterreich. Mit dem Westfälischen Frieden 1648 kam es zu den ersten nationalstaatlichen Grenzziehungen in der Bodenseeregion, da Teile der Schweiz aus dem Heiligen Römischen Reich deutscher Nation austraten und die Schweizer Eidgenossenschaft gründeten. Schlussendlich gehen die heutigen nationalstaatlichen Grenzen in der Bodenseeregion aber auf Napoleon zurück, der 1803 die

Schweizer Kantone am Bodensee in ihrer heutigen Form und räumlichen Abgrenzung geschaffen hat. Durch das Ende des Heiligen Römischen Reich deutscher Nation 1806 kam es auch in den anderen Nachbarregionen der Ostschweiz zum Entstehen der heutigen nationalstaatlichen Grenzen.

Diese heutigen Grenzen wurden bislang erst einmal in Frage gestellt: Nach Ende des Ersten Weltkrieges fand im Jahr 1919 in Vorarlberg eine Volksabstimmung statt, mit dem Ziel Beitrittsverhandlungen mit der Schweiz aufzunehmen, die mit 81 % Ja-Stimmen angenommen wurde. Für einen Wechsel zur Eidgenossenschaft sprach die unklare Zukunft Österreichs nach dem Zusammenbruch von Österreich-Ungarn, die wirtschaftliche Not und das Gefühl der Distanz zu Wien und der Vernachlässigung durch die dortige Regierung. Auf Schweizer Seite gab es aufgrund unterschiedlicher Beweggründe erhebliche Widerstände, was dazu führte, dass der Bundesrat den Beitritt im Herbst 1919 ablehnte und es so beim Status quo blieb (vgl. Hosp 2019).

Zwischen Graubünden und dem heutigen Bundesland Tirol sowie Südtirol und der Lombardei bestehen seit dem Mittelalter transregionale Handelsbeziehungen (vgl. Institut für Kulturforschung, 2021: 25). Im Zentrum der «Bündner Wirren» im 17. Jahrhundert standen – neben der konfessionellen Ordnung – die Konflikte der europäischen Grossmächte Österreich und Frankreich um die Kontrolle der Alpenübergänge. Eine der strategisch wichtigen Routen führte über die Bündner Pässe und sollte die Verbindung ins Tirol, an den Bodensee und an den Rhein sichern. Auch später blieb die Anbindung ans europäische Transportnetz ein wesentlicher Treiber der politischen und ökonomischen Entwicklung Graubündens. Insbesondere hatte die Befestigung der San Bernardino- und der Splügen-Linie in den späten 1810er Jahren und der Bau der Rhätischen Bahn dem internationalen Handel und Tourismus neue Impulse verliehen. Bis heute kanalisieren die Bündner Talschaften mit Grenzübergängen in die österreichischen und italienischen Nachbarregionen die grenzüberschreitende wirtschaftliche Zusammenarbeit aber auch den kulturellen Austausch.

Bevölkerung

Die beiden Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern sowie die Region Lombardei haben jeweils mehr Einwohner als die gesamte Schweiz und übertreffen in ihrer Fläche die Ostschweiz, entsprechen von der staatspolitischen Ebene aber einem Schweizer Kanton. Hier zeigt sich ein deutliches Ungleichgewicht hinsichtlich der Grösse zwischen den Ostschweizer Kantonen und Teilen seiner Nachbarregionen (vgl. Tabelle 1).

Die Bevölkerungsentwicklung der letzten beiden Jahrzehnte war in allen Regionen sehr positiv, wobei das Wachstum der beiden deutschen Bundesländer und von Tirol deutlich hinter den anderen Regionen zurückblieb. Am stärksten gewachsen ist das Fürstentum Liechtenstein. Eine wichtige Rolle für die insgesamt positive Bevölkerungsentwicklung dürfte dabei die starke Wirtschaftsentwicklung gespielt haben.

Tabelle 1 Kennzahlen Bevölkerung

Region	Fläche (in km²)	Einw./km² (2019)	Bevölkerung (2019)	Δ 1999-2019
Ostschweiz	11'527	105	1'184'000	13.6%
Bad.-Württemberg	35'751	314	11'100'000	6.4%
Bayern	70'550	186	13'125'000	8.6%
Lombardei	23'864	436	10'104'000	13.0%
Sondrio	3'196	57	181'000	-0.1%
Bozen-Südtirol	7'398	72	532'000	15.2%
Tirol	12'640	60	705'000	6.2%
Vorarlberg	2'601	156	397'000	14.6%
Liechtenstein	160	244	39'000	21.8%

Quelle: BFS (Schweiz), Eurostat Regionaldatenbank (sonstige Regionen).

Innerhalb der Ostschweiz sind dabei deutliche Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung festzustellen: Vor allem in den Grenzkantonen Thurgau, St.Gallen und Schaffhausen hat die Zuwanderung seit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit zu einem deutlichen Bevölkerungswachstum geführt. Die beiden Kantone wiesen im Zeitraum 1999-2019 mit 23.2 %, 14.2 % bzw. 11.5 % das höchste Bevölkerungswachstum auf. Graubünden (7.0 %), Glarus (5.9 %), Appenzell Ausserrhoden (5.9 %) und Appenzell Innerrhoden (2.4 %) verzeichneten eine deutlich langsamere Bevölkerungszunahme. Auch in den Nachbarregionen der Ostschweiz verlief die Bevölkerungsentwicklung – trotz teilweise hoher Wachstumsraten –unterschiedlich. Vor allem die ländlich strukturierten Räume, wie z.B. das baden-württembergische Oberschwaben oder in Vorarlberg das Montafon, weisen im jeweiligen Regionalvergleich deutlich niedrigere Wachstumsraten auf (vgl. DACH+ 2014).

Verflechtungen mit den Nachbarstaaten bestehen für die Ostschweiz auch im Hinblick auf ihre Wohnbevölkerung. Die Anzahl der Personen mit deutscher, italienischer und österreichischer Staatsbürgerschaft ist in den letzten zehn Jahren deutlich angewachsen. Dabei stellen Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft die grösste Gruppe (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2 Wohnbevölkerung Ostschweiz nach Staatsangehörigkeit (2019)

Staatsangehörigkeit	Personen	Anteil	Δ 2010 -2019
Deutschland	41’800	4.6%	6.0%
Italien	26’200	2.9%	5.1%
Österreich	11’100	1.2%	12.5%
Liechtenstein	600	0.1%	3.4%

Quelle: Eigene Berechnungen nach BFS, Bevölkerungsstatistik

Es bestehen deutliche kantonale Unterschiede. Bemerkenswert ist hier, dass jeweils die Grenzkantone hohe Anteile und ein überdurchschnittliches Wachstum im Hinblick auf Bewohner aus den Nachbarländern aufweisen. So ist die Zahl der deutschen Wohnbevölkerung im Thurgau zwischen 2010 und 2019 mit 22.0 % am stärksten angestiegen; der deutsche Bevölkerungsanteil beträgt hier rund das Doppelte des Ostschweizer Niveaus. Ähnlich dynamisch war der Anstieg von Personen mit italienischer Staatsbürgerschaft in Graubünden (+16.6%) und von Österreicher:innen im Kanton St.Gallen (+16.3%). Diese Entwicklungen spiegeln vermutlich einerseits die erleichterten Niederlassungsbedingungen für Personen aus diesen EU-Ländern wider, erklären sich teilweise aber auch durch kleinräumige Wanderungsbewegungen (z.B. Zuzüge aus Deutschland innerhalb der Agglomeration Konstanz-Kreuzlingen).

Zentren und Raumkategorien

Die Ostschweiz ist in den Kantonen Schaffhausen, Thurgau sowie im nördlichen Kanton St.Gallen durch polyzentrale Strukturen aus einzelnen Agglomerationen sowie ländlichen Räumen mit kleineren Städten und Ortschaften geprägt. Die Kantone Glarus und Graubünden sind durch alpine Räume gekennzeichnet, in denen sich die Siedlungsentwicklung in den Talböden konzentriert. Das Alpenrheintal von Chur bis zur Bodenseemündung im Kanton St. Gallen ist eine bedeutende Entwicklungsachse. Diese ist Teil der als San Bernardino-Achse bezeichneten Verbindung zwischen den Metropolräumen München und Mailand, die auch im überregionalen Kontext zu den wichtigen Entwicklungsachsen Europas zählt und zunehmend als «Entlastung» für die Achse München-Brenner-Mailand angesehen wird (vgl. Haßlacher 2019).

Die Stadt St.Gallen ist das wichtigste urbane Zentrum der Ostschweiz. Der nordwestliche Teil der Ostschweiz ist eng mit der Metropolregion Zürich verknüpft. Die Ostschweiz ist insbesondere im Norden und Osten funktional stark mit ihren Nachbarregionen verbunden. Mit Schaffhausen (CH/D) und Konstanz-Kreuzlingen (D/CH) bestehen zwei länderübergreifende Agglomerationen mit Baden-Württemberg. Die wirtschaftlich prosperierenden Zentren wie Konstanz, Friedrichshafen und Ravensburg weisen nicht nur intensive Verflechtungen mit den Metropolregionen München, Stuttgart sondern auch in Richtung Zürich und

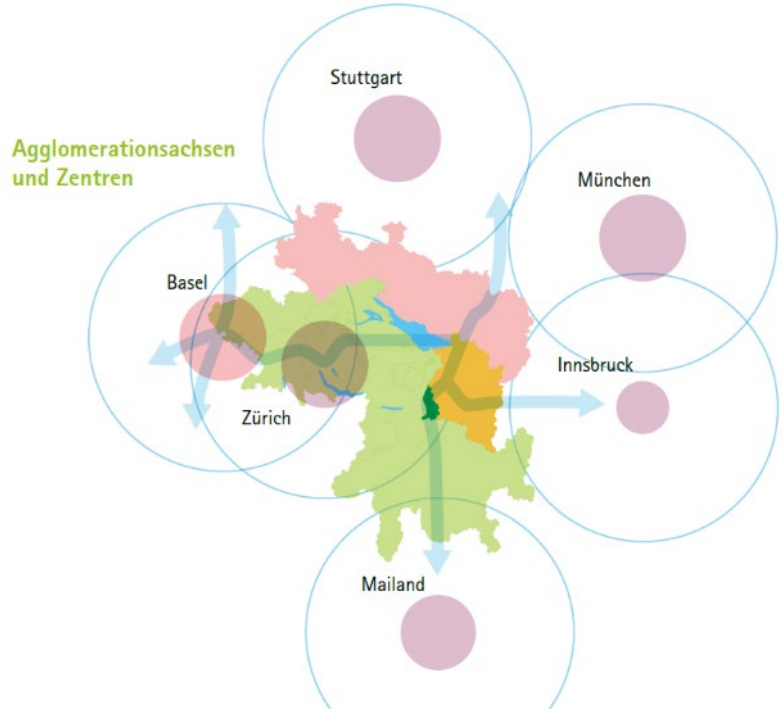
Alpenrheintal auf. Insbesondere das St.Galler Rheintal wiederum ist eng mit Vorarlberg und Liechtenstein verknüpft. Hier bilden das Rheintal (Heerbrugg/Altstätten) (AT/CH) und Vaduz-Buchs (LI/CH) zwei länderübergreifende Agglomerationen. Die Graubündner Grenzregionen Engiadina Bassa/Val Müstair, Maloja sowie Moesa weisen im Vergleich zu den anderen Grenzräumen der Ostschweiz eine deutlich geringere Siedlungsdichte auf. Im Arbeitsmarktbereich bestehen aber auch hier enge Verflechtungen mit der Lombardei (Provinz Sondrio).

Gemeinsame Raumentwicklung

Eine grossräumige grenzüberschreitende Zusammenarbeit findet – unter Beteiligung aller Ostschweizer Kantone – in der Internationalen Bodenseekonferenz (IBK) und im Rahmen der Raumordnungskommission Bodensee (ROK Bodensee) statt. In der Internationalen Regierungskommission Alpenrhein (IRKA) arbeiten die Kantone Graubünden und St.Gallen mit Liechtenstein und Vorarlberg sowie den zuständigen Bundesstellen zum Thema Alpenrhein zusammen. Für den Hochwasserschutz zwischen Illmündung und Bodensee ist die Internationale Rheinregulierung (Staatsvertrag zwischen Österreich und der Schweiz) zuständig (vgl. DACH+ 2014).

Mit Kreuzlingen-Konstanz, St.Gallen-Bodensee und Werdenberg-Liechtenstein sind diese grenzüberschreitenden Agglomerationen mehrheitlich in Agglomerationsprogramme des Bundes zur Koordinierung von Verkehr, Siedlung und Landschaft aufgenommen (3. Generation) (vgl. ARE 2019). Mit dem Metropolitanraum Bodensee wurden in den letzten Jahren die Bemühungen für eine engere Zusammenarbeit zwischen der Regio AR Appenzell-St.Gallen-Bodensee und dem Vorarlberger Rheintal intensiviert.

Abbildung 1: Die Ostschweiz und benachbarte Metropolregionen



Quelle: DACH+ (2014)

Verkehr und Mobilität

Die Verkehrsverbindungen zwischen der Ostschweiz und ihren Nachbarregionen werden stark von den topographischen Besonderheiten geprägt. Zu Deutschland beschränken Bodensee und Rhein die massgeblichen Verkehrsachsen. Die Strassen- und Bahnverbindungen aus der Ostschweiz in den Metropolraum München gehen über Vorarlberg. Auch die Fährverbindung Romanshorn-Friedrichshafen spielt eine wichtige Rolle. In Graubünden beschränken sich die (untergeordneten) Verkehrsverbindungen auf das Inntal (Engiadina Bassa-Tirol), das Val Müstair (Südtirol) sowie das Puschlav und den Splügenpass zur Lombardei.

Insbesondere im Bodenseeraum und Alpenrheintal wird das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Verkehrsnetze und verkehrspolitischer Systeme beim öffentlichen Verkehr als wichtige Entwicklungsaufgabe angesehen. So wird in der politischen Diskussion eine bessere Einbindung der Ostschweiz in die nationale und internationale Verkehrsinfrastruktur eingefordert. Schlüsselprojekte dafür sind u.a. die Autobahnverbindung im Rheintal (Schweiz-Österreich), eine leistungsfähige S-Bahn im Dreiländereck Schweiz-Österreich-Liechtenstein, den Ausbau der Gäubahn zur Beschleunigung der Relation Zürich - Schaffhausen – Singen - Stuttgart sowie auch die Taktverdichtung im Fährverkehr Romanshorn-Konstanz. Die Bahnverbindung Ostschweiz - Bregenz - Lindau-München konnte unlängst verbessert werden (vgl. IHK SG Appenzell/IHK TG 2019). Eine Bahnverbindung zwischen dem Engadin und Vinschgau (Engadin-Vinschgau-Bahn) wird gegenwärtig diskutiert.

2. Der Industrieraum

Zwischen der Ostschweiz und ihren Nachbarregionen bestehen enge wirtschaftliche Beziehungen, die allerdings nicht vollständig durch die amtliche Statistik erfasst sind. Eine Annäherung bildet die Aussenhandelsstatistik sowie die Auswertung von Firmendatenbanken im Hinblick auf Unternehmensverflechtungen.

Aussenhandel

Zum Handelsvolumen der Ostschweiz mit ihren Nachbarregionen liegen keine Statistiken vor. Jedoch legt zeigt die Auswertung der kantonalen Aussenhandelsstatistiken mit den Nachbarländern, dass Deutschland, Österreich und Italien wichtige Handelspartner der Ostschweiz sind. [1] Mit einem Exportvolumen von rund 6.3 Mrd. CHF ist Deutschland der wichtigste Auslandsmarkt für die Ostschweizer Wirtschaft.[2] Nach den USA und China stehen Österreich und Italien als Ziel von Ostschweizer Exporten in Höhe von knapp 1 Mrd. CHF jeweils auf den Plätzen vier und fünf. Die Ostschweiz ist mit den Nachbarländern Deutschland und Österreich deutlich enger verknüpft als die anderen Schweizer Regionen. So betrug 2019 der Anteil der Exporte aus der Ostschweiz nach Deutschland (28 %) und nach Österreich (4 %) jeweils etwa das Doppelte der schweizweiten Exportquote in diese beiden Länder. Der Exportanteil nach Italien entsprach mit gut 4 % in etwa dem Wert für die Gesamtschweiz (vgl. Abbildung 2).

Mit einem Importvolumen von rund 7.2 Mrd. CHF war Deutschland 2019 für die Ostschweiz auch bei den Einfuhren mit Abstand der wichtigste Handelspartner. Mit rund 1.6 bzw. 1.5 Mrd. CHF folgen Österreich und Italien auf den Plätzen zwei und drei, noch vor China, Frankreich und den USA. Der Anteil der Importe aus Deutschland in die Ostschweiz lag 2019 mit rund 38 % etwa doppelt so hoch und aus Österreich mit rund 8 % mehr als dreimal so hoch als für die restliche Schweiz. Die Importe aus Italien entsprachen mit 8 % dem schweizerischen Durchschnitt (siehe Abbildung 3).[3]

Im Hinblick auf das Exportvolumen in die drei Nachbarländer haben die Warengruppen Maschinen; Datenverarbeitungsgeräte, elektronische und optische Geräte; chemische und pharmazeutische Erzeugnisse sowie Metallerzeugnisse den höchsten Anteil. Eine deutliche Spezialisierung der Ostschweiz im Export liegt dabei bei der Warengruppe Maschinen vor – hier liegt das Exportvolumen dreimal über dem schweizerischen Durchschnitt.

Unternehmensverflechtungen

Die Industrialisierung der grenznahen Räume in Süddeutschland und im Vorarlberger Rheintal wurde sehr stark von Schweizer Unternehmen geprägt. Im 19. Jahrhundert in der Textilindustrie, im frühen 20. Jahrhundert folgten chemische Industrie, Metall- und Maschinenindustrie sowie Nahrungs- und Genussmittelindustrie. So eröffneten die Eisen- und Stahlwerke Georg Fischer aus Schaffhausen Ende des 19. Jh. einen Zweigbetrieb im badischen Singen. Hauptgründe für das Engagement jenseits der Grenze waren die räumliche Nähe zu den Stammhäusern, die Erweiterung des Arbeits-, Rohstoff- und Absatzmarktes und die Umgehung von Zollschranken (vgl. Scherer u.a. 2019).

---

1 Schweiz und Liechtenstein bilden einen gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsraum. Handelsströme zwischen den beiden Ländern lassen sich kaum erfassen und werden daher im Folgenden nicht weiter dargestellt.

2 Die Aussagen in diesem Abschnitt beziehen sich auf eine Sonderauswertung der Aussenhandelsstatistik durch die Eidgenössische Zollverwaltung.

3 Eigene Berechnungen auf Grundlage einer Sonderauswertung der Aussenhandelsstatistik der Eidgenössischen Zollverwaltung (2021).

Abbildung 2: Exporte Ostschweiz 2019 (in Mio. CHF)

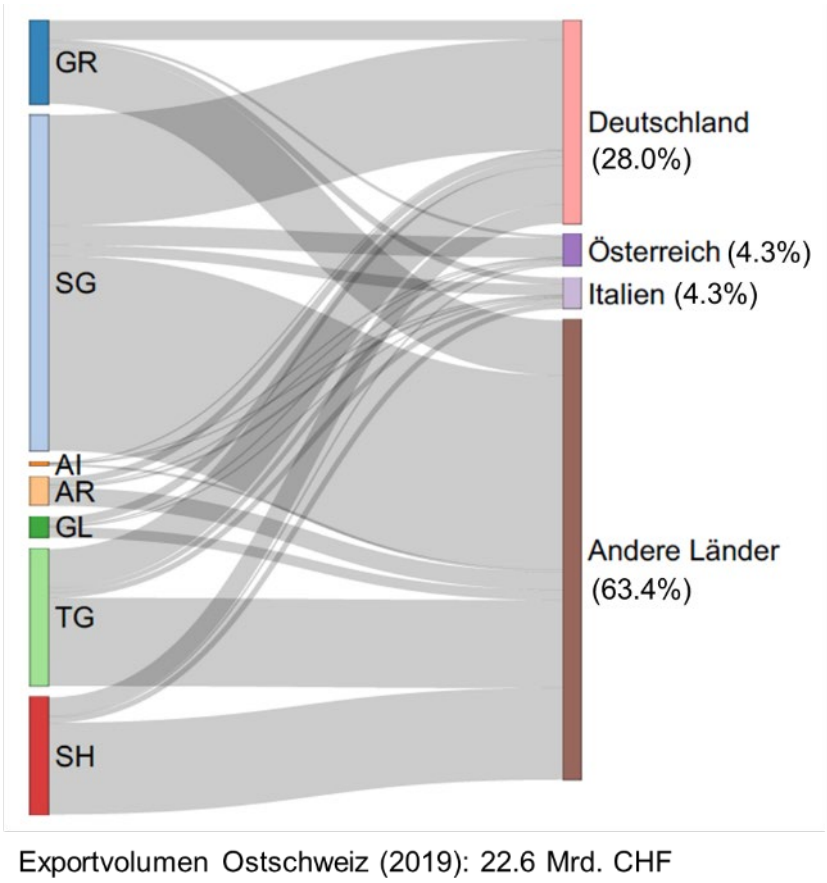
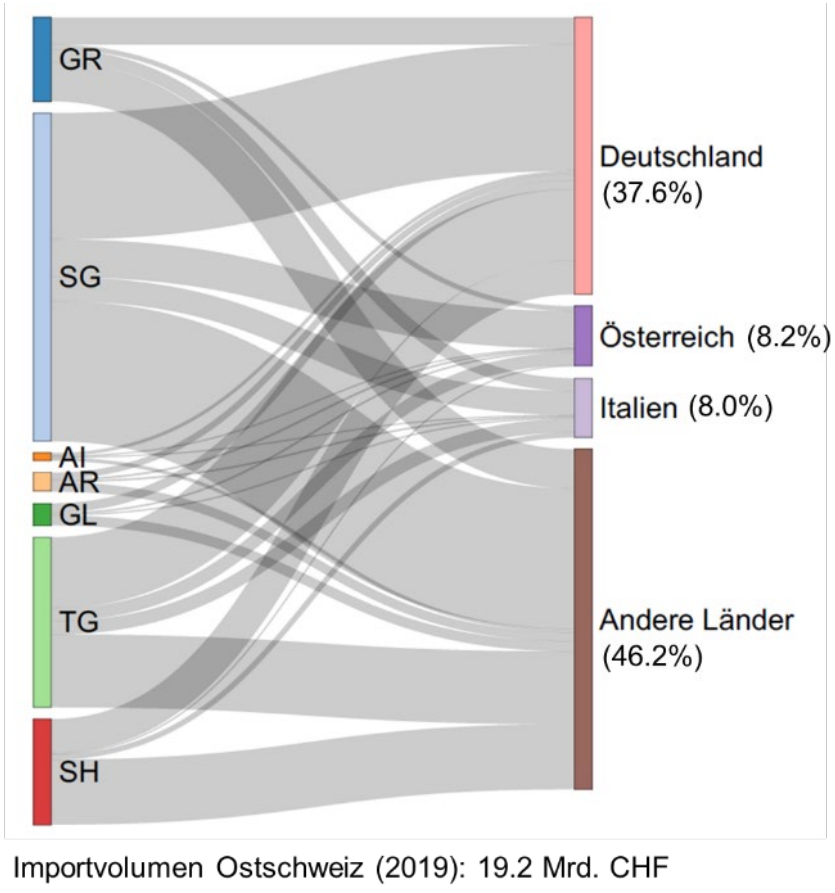


Abbildung 3: Importe Ostschweiz 2019 (in Mio. CHF)



Quelle: Eigene Darstellung nach Aussenhandelsstatistik der Eidgenössischen Zollverwaltung (2021)

Für die Industrialisierung Vorarlbergs spielten Textilunternehmer aus St.Gallen als Kapital- und Ideengeber eine entscheidende Rolle. In der Nachkriegszeit sorgte die «Wirtschaftsstelle Vorarlberg-Schweiz» für enge wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Vorarlberger und Schweizer Unternehmen (vgl. Obkircher 2017).

Es ist schwierig, die exakte Zahl an Niederlassungen und Töchter Ostschweizer Unternehmen in den Nachbarregionen zu ermitteln. Eine Auswertung für die 25 grössten Industrieunternehmen und -dienstleister zeigt ein differenziertes Bild:

- In Österreich dominieren, wie Abbildung 4 zeigt, Niederlassungen und Tochtergesellschaften im Grossraum Wien und Salzburg. Die Nachbarregionen Vorarlberg und Tirol spielen zumindest für die grössten Ostschweizer Unternehmen eine geringere Rolle.
- Für Deutschland lässt sich in Abbildung 5 eine gewisse Konzentration von Produktionsstätten als auch Vertriebs- und Servicenieder-lassungen in Baden-Württemberg (insbesondere Region Stuttgart) und Bayern feststellen. Aber auch das Rhein-Main-Gebiet oder das Ruhrgebiet weisen Schwerpunkte auf.
- In Italien ist – neben Venetien – eine deutliche Konzentration in der Lombardei festzustellen, wobei hier nicht die Provinz Sondrio, sondern der Raum Mailand die wichtigste Rolle spielt (siehe Abbildung 6).

Auf der anderen Seite ist die Ostschweiz auch Standort für grosse Unternehmen aus den Nachbarregionen, insbesondere Baden-Württemberg. Die Hauptmotivation für das Engagement im jeweiligen Ausland ist heute vor allem die Marktpräsenz. Für Unternehmen aus dem Ausland sind die «flankierenden Massnahmen» und die damit zusammenhängende Entsendeproblematik ein weiterer Grund für die Gründung von Niederlassungen in der Schweiz. Andere Faktoren wie Arbeitskosten und Arbeitsproduktivität sowie Steuerlasten haben sich zwischen der Ostschweiz und ihren Nachbarregionen in den letzten Jahrzehnten immer mehr angenähert. Dabei erfolgt der Einstieg heute oftmals über Beteiligungen. Neugründungen auf der «grünen Wiese» sind selten.

Abbildung 4: Standorte Ostschweizer Unternehmen in Österreich

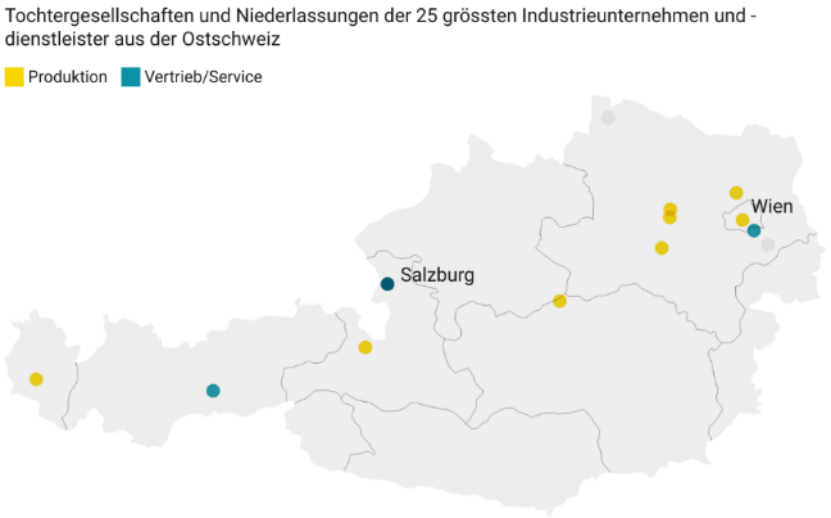


Abbildung 5: Standorte Ostschweizer Unternehmen in Deutschland

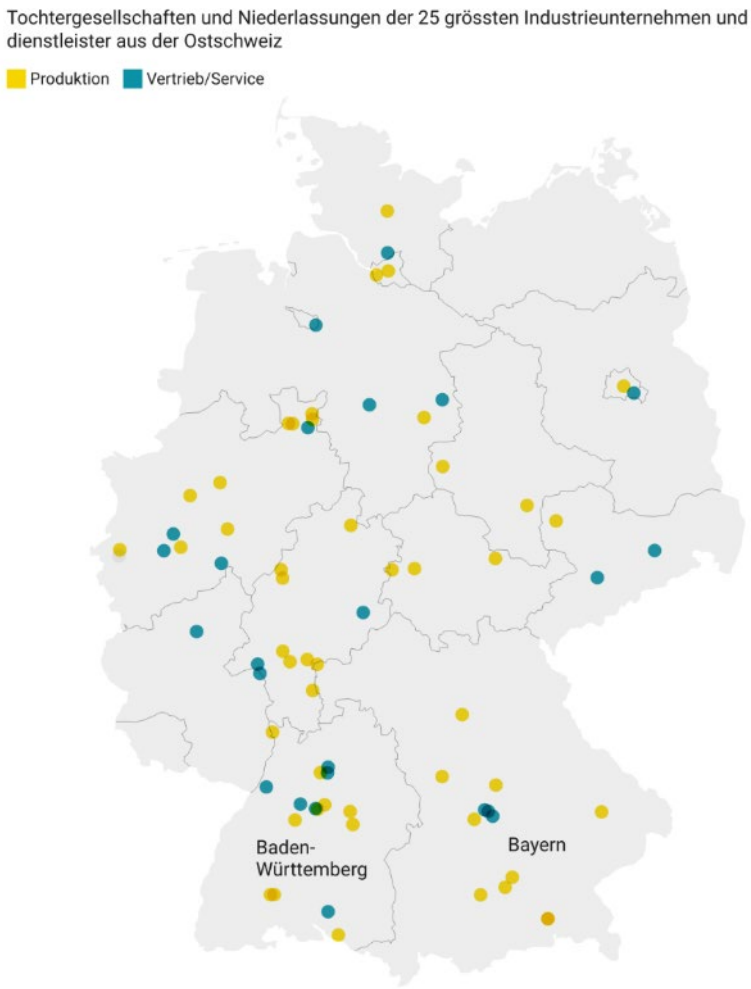


Abbildung 6: Standorte Ostschweizer Unternehmen in Italien

Quelle: Eigene Darstellung (Kartengrundlage: Datawrapper)

Exkurs: Baden-Württemberg und die Ostschweiz

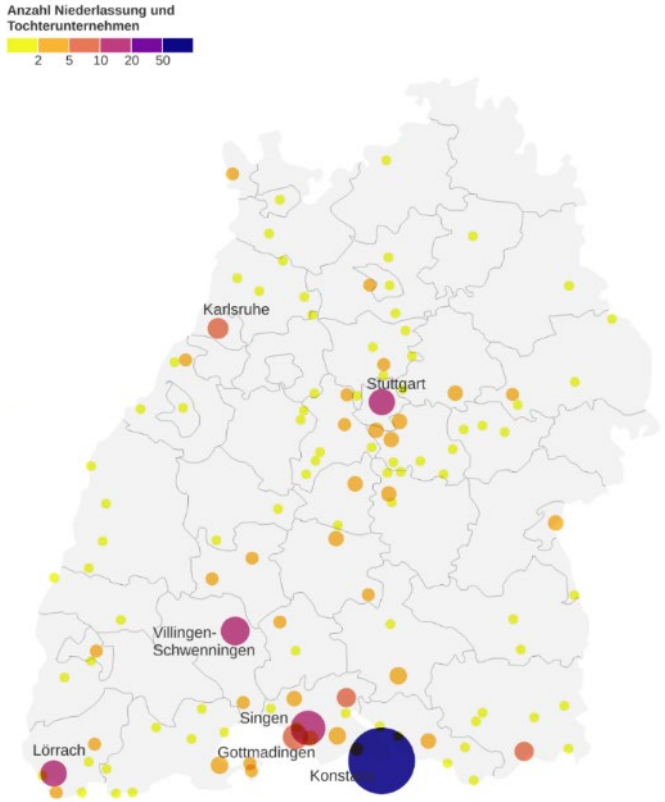
Besonders enge wirtschaftliche Verflechtungen bestehen zwischen Baden-Württemberg und der (Ost-)Schweiz (vgl. StaLa BW 2021):

- Die Schweiz ist Baden-Württembergs wichtigster Einfuhrhandelspartner – sie rangierte 2019 mit Einfuhren in Höhe von rund 15.8 Mrd. Euro noch vor China und den USA. Ein Drittel aller Exporte in Richtung Deutschland gehen nach Baden-Württemberg. Dabei sind pharmazeutische Erzeugnisse, chemische Erzeugnisse, Metalle und Maschinen die grössten Warengruppen.
- Mit einem Exportvolumen von 15.2 Mrd. Euro (2019) ist die Schweiz nach den USA, China und Frankreich für Baden-Württemberg das viertwichtigste Exportland. Gut ein Viertel aller deutschen Exporte in die Schweiz kommen aus Baden-Württemberg. Dies ist gemessen am Anteil des Bundeslandes am deutschen BIP (15 %) weit überdurchschnittlich. Dabei sind pharmazeutische Erzeugnisse, Metalle, Maschinen, Kraftwagen und Kraftwagenteile die grössten Warengruppen.

Baden-Württemberg ist bevorzugtes Bundesland für Niederlassungen bzw. Tochtergesellschaften grosser Ostschweizer Unternehmen. 23 % ihrer deutschen Niederlassungen bzw. Tochtergesellschaft finden sich in Baden-Württemberg (vgl. Abbildung 5). Zudem lässt sich feststellen, dass Ostschweizer Unternehmen aller Grössenordnungen in Baden-Württemberg präsenter sind als Unternehmen aus der sonstigen Schweiz. Die Ansiedlungsdatenbank von Baden-Württemberg International hat rund 1'600 Unternehmen erfasst, deren Muttergesellschaft in der Schweiz sitzt. 21 % dieser Unternehmen haben ihren Sitz in der Ostschweiz obwohl der Anteil Ostschweizer Unternehmen an allen Schweizer Unternehmen mit 13 % deutlich geringer ist. Gerade Südbaden ist ein traditioneller Standort Schweizer Unternehmen, z.B. in Singen die Unternehmen Maggi, Georg Fischer AG und Alusuisse bzw. ihre Nachfolgerunternehmen (vgl. Abbildung 7).

Die Unternehmensverflechtungen sind auch aus Baden-Württemberg in Richtung Ostschweiz stark. Die Würth-Gruppe (Rorschach), der Motorsägen-Hersteller Stihl (Wil), das Medizintechnikunternehmen Storz Medical (Tägerwilen) oder die Lidl-Gruppe (Weinfelden) sind Beispiele für grosse Arbeitgeber in der Ostschweiz deren Stammsitz in Baden-Württemberg liegt.

Abbildung 7: Standorte Ostschweizer Unternehmen in Baden-Württemberg



Quelle: Eigene Darstellung nach Ansiedlungsdatenbank Baden-Württemberg-International (Kartengrundlage: Datawrapper)

Exkurs: Alpenrheintal

Das Alpenrheintal ist heute eine starke, grenzüberschreitende Wirtschaftsregion, die auf Schweizer Seite die Region Rheintal-Werdenberg-Sarganserland, das Vorarlberger Rheintal und das Walgau sowie das Fürstentum Liechtenstein umfasst. Die 100 grössten Unternehmen der Region beschäftigen 60.000 Mitarbeiter in einem breiten Branchenmix mit Schwerpunkten in den Bereichen Metall- und Maschinenindustrie, Nahrungsmittel/Verpackung, Elektro/Elektronik/Optik (vgl. Unternehmertreff Rheintal o.J.).

Historisch bestehen enge grenzüberschreitende Verflechtungen, etwa im Bereich der Textilindustrie zwischen St.Gallen und Vorarlberg. In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg schwand die Bedeutung der Textilerzeugung, und die Metall-, Maschinenbau- und Elektroindustrie sowie die Lebensmittelbranche wurden wichtiger, womit sich die Entwicklung im St.Galler Rheintal spiegelte. Auch sonstige Ähnlichkeiten der Wirtschaftsstruktur sind nicht zu übersehen: die Exportstärke, die Förderung der Lehrlingsausbildung und einige «heimliche Weltmarktführer».

Heute bestehen im Alpenrheintal vielfach grenzüberschreitende Verflechtungen: durch Unternehmensbeteiligungen, Grenzgänger:innen aber auch gemeinsam getragene Forschungs- und Bildungseinrichtungen (z.B. NTB Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs[4] oder dem Forschungszentrum Rhysearch). Zahlreiche Unternehmen unterhalten Standorte auf «beiden Seiten» der Grenze, z.B. der Vorarlberger Getränkehersteller Rauch mit einer Produktionsstätte in Widnau (SG) oder die Liechtensteinischen Unternehmen Hilti und Ivoclar Vivadent mit Produktionsstandorten im Vorarlberger Thüringen bzw. Bürs. Mit dem Rheintaler Unternehmertreff besteht eine lose, grenzüberschreitende Initiative von Unternehmerinnen und Unternehmern aus dem Kanton St.Gallen, Vorarlberg und dem Fürstentum Liechtenstein (vgl. Unternehmertreff Rheintal o.J.).

Zwischenfazit: Die industriellen Verflechtungen der Ostschweiz

Zur Bedeutung der industriellen Verflechtung der Ostschweiz mit ihren Nachbarregionen lässt sich festhalten:

- Die Ostschweiz ist mit ihren Nachbarregionen aufgrund enger wirtschaftshistorischer Bezüge, komplementärer Branchenstrukturen und funktionaler Abhängigkeiten wirtschaftlich eng verflochten.
- Enge kleinräumige Verflechtungen besehen insbesondere im Alpenrheintal (Kanton St.Gallen/Vorarlberg/Liechtenstein) und im Raum Singen/Schaffhausen, wo grenzübergreifende Kooperationen auf zwischenbetrieblicher Ebene, in der Innovations- und Bildungspolitik sowie Standort- und Raumentwicklung weit fortgeschritten sind.
- Im regionalen Vergleich ist Baden-Württemberg sowohl in Bezug auf Unternehmensverflechtungen als auch den Aussenhandel das deutsche Bundesland mit den intensivsten Verflechtungen mit der Ostschweiz. Eine wichtige Rolle spielen dabei komplementäre Wirtschaftsstrukturen (z.B. Maschinenbau).

[4] Teil der Fachhochschule Ostschweiz.

3. Der Arbeitsraum

Grenzgänger:innen aus den Nachbarregionen spielen insbesondere für die grenznahen Unternehmen der Ostschweizer Grenzkantone eine wichtige Rolle. Eine Ausnahme bildet Liechtenstein, wo in grossem Umfang Grenzgänger:innen mit Wohnsitz in der Ostschweiz arbeiten.

Herkunft und Bedeutung der Grenzgänger:innen

Gut 27'700 Grenzgänger:innen arbeiteten 2019 in der Ostschweiz. Dabei stand Deutschland mit 12'300 Personen an erster Stelle, gefolgt von Österreich (7'700) und Italien (6'700). Aus Liechtenstein kamen rund 400 Personen zum Arbeiten in die Ostschweiz. Mit 22'700 Grenzgänger:innen (2019) ist das Fürstentum selbst von grosser Bedeutung für den grenzübergreifenden Arbeitsmarkt. Mit 13'000 Personen stehen hier die Grenzgänger:innen aus der Schweiz an erster Stelle[5], gefolgt von Österreich (7'700) und Deutschland (700) (vgl. Abbildung 8).

Der Anteil der Grenzgänger:innen an allen Beschäftigten liegt in der Ostschweiz bei 4.4 %. Er liegt damit deutlich unter dem Anteil anderer Schweizer Grossregionen in Grenzlage, wie beispielsweise dem Tessin, der Genferseeregion oder der Nordwestschweiz (vgl. Tabelle 3).

Die kleinräumige Analyse zeigt jedoch die hohe Bedeutung von Grenzgänger:innen für einzelne Teilräume auf (vgl. Abbildung 11 und Abbildung 12). So sind für die Agglomerationen Schaffhausen und Kreuzlingen Grenzgänger:innen aus den baden-württembergischen Landkreisen Konstanz und Waldshut von grosser Bedeutung. Das St.Galler Rheintal weist einen hohen Anteil von Grenzgänger:innen aus dem benachbarten Vorarlberg auf.

Tabelle 3 Grenzgänger:innen nach Grossregionen (2019)

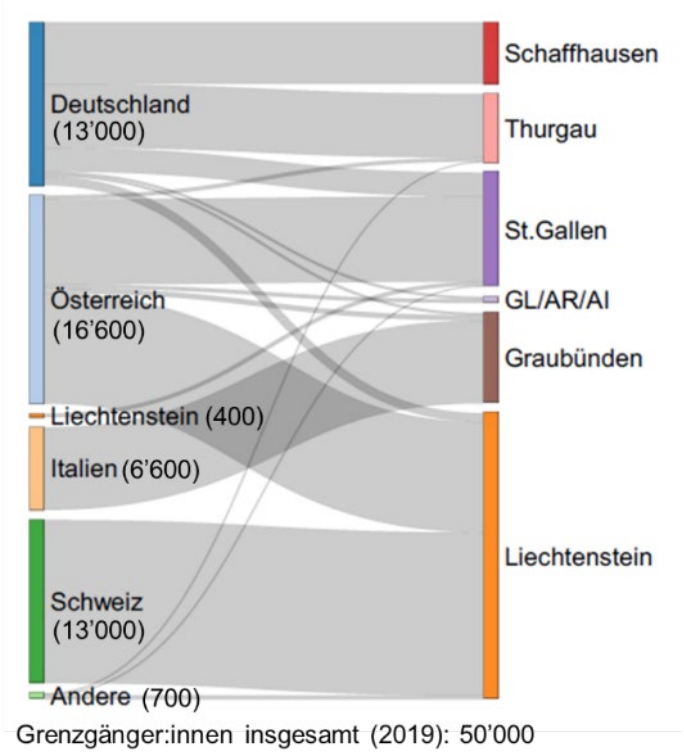
Staatsangehörigkeit	Grenzgänger	Anteil
Tessin	70’100	31.1%
Genferseeregion	130’700	13.4%
Nordwestschweiz	72’200	10.4%
Ostschweiz	**28’800**	**4.4%**
Espace Mittelland	29’000	2.8%
Zürich	10’500	1.0%
Zentralschweiz	2’500	0.5%
Schweiz	343’800	6.7%

Quelle: Grenzgängerstatistik, BFS

In den Regionen Bernina und Maloja wiederum sind in grossem Umfang Grenzgänger:innen aus der Provinz Sondrio beschäftigt während in Teilen der Engiadina Bassa Grenzgänger:innen aus Tirol bzw. im Val Müstair aus Südtirol eine wichtige Rolle spielen.

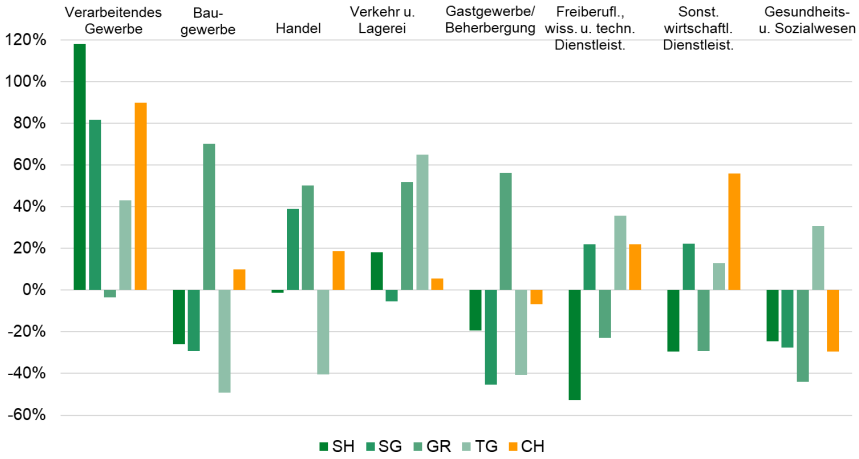
[5] Darunter rund 4'900 EU-Bürger oder Drittstaatangehörige mit Wohnsitz in der Schweiz (vgl. Stiftung Zukunft.li 2020: 29).

Abbildung 8: Herkunft Grenzgänger:innen in die Ostschweiz und nach Liechtenstein (2019)



Quelle: Eigene Berechnungen IMP-HSG nach BFS, Grenzgängerstatistik

Abbildung 9: Differenz Anteil Grenzgänger:innen und Gesamtbeschäftigte in ausgewählten Wirtschaftsabteilungen



Quelle: Eigene Berechnungen IMP-HSG nach BFS, Grenzgängerstatistik u. Beschäftigtenstatistik

Grenzgängeranteil nach Branchen

Ein branchenbezogener Abgleich der Grenzgängeranteile macht deutlich, dass diese für einzelne Branchen deutlich von der kantonalen Beschäftigungsstruktur abweichen (vgl. Abbildung 9). In den Kantonen Schaffhausen und St.Gallen sind Grenzgänger:innen stark überdurchschnittlich im verarbeitenden Gewerbe tätig (z.B. SH: +118 % und SG: +82 % über dem Durchschnitt aller Beschäftigten). In Graubünden findet sich ein höherer Grenzgängeranteil in Baugewerbe (+70 %) und der Gastronomie (+56 %). Im Thurgau wiederum ist eine gewisse Konzentration in den Branchen Verkehr und Lagerei (+65 %), freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen (+36 %) sowie im Gesundheitswesen (31 %) feststellbar (vgl. Abbildung 9).

In der Zusammenschau der gemeindescharfen Analyse und des branchenbezogenen Abgleichs lässt sich festhalten, dass Grenzgänger:innen einen erheblichen Anteil des Arbeitskräftebedarfs in wichtigen Leitbranchen Ostschweizer Kantone sicherstellen, z.B. der Industrie in den Gemeinden des St.Galler Rheintals, dem Tourismus in der Region Maloja mit ihren Tourismuszentren wie St. Moritz oder im Thurgauer Gesundheitswesen (u.a. Kantonsspital Münsterlingen).

Ursachen

Aus vergleichenden Studien ist bekannt, dass Anreize für das grenzüberschreitende Pendeln insbesondere in länderübergreifenden Differenzen im Lohnniveau, bei der Arbeitslosenquote oder der Beschäftigungssicherheit liegen (vgl. IAB 2019). Entlang der deutsch-schweizerischen Grenze dürften angesichts vergleichbarer Arbeitsmarktlagen vor allem Unterschiede im Lohnniveau eine wichtige Rolle spielen.[6] So lag die Arbeitslosenquote 2019 in den Kantonen Schaffhausen (3.1 %) und Thurgau (2.1 %) ähnlich den Werten der deutschen Nachbarlandkreise Waldshut (2.9 %) und Konstanz (3.1 %). Etwas anders stellte sich die Situation zwischen Vorarlberg (4.6 %) und St.Gallen (2.0 %) bzw. Liechtenstein (1.7 %) dar. Auch zwischen Graubünden (1.5 %) und der Provinz Sondrio (5.9 %) bestanden deutlichere Unterschiede hinsichtlich der Arbeitsmarktsituation.[7] Zudem erleichtern sprachliche und kulturelle Gemeinsamkeiten den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt zwischen der Ostschweiz und ihren Nachbarn (vgl. Tinner 2021).

In verschiedenen Studien zu den Auswirkungen von Grenzgänger:innen auf die Schweizer Wirtschaft wurde herausgearbeitet, dass diese signifikant zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft grenznaher Firmen beitragen, da diese vor allem in hoch qualifizierten Berufsfeldern arbeiten. Zwei Drittel weisen einen Universitäts- oder einen Fachhochschulabschluss auf. Forschungs- und Entwicklungsabteilungen und die Zahl der Patentanmeldungen wuchsen in Grenznähe nach 2002 deutlich stärker als im grenzfernen Inland. Grenzgänger:innen bringen zudem Wissen über Zulieferer in ihren Herkunftsländern ein, welches exportorientierten Unternehmen erlaubt, Wertschöpfungsketten zu optimieren (vgl. Beermann u.a. 2021).

Gerade in den Kantonen Schaffhausen, Thurgau und St.Gallen dürften die Grenzgänger:innen auch eine lokale «Arbeitsmarktlücke» schliessen, die dort durch hohe Auspendlerzahlen in die Agglomeration Zürich besteht.

---

6 Schwankungen im Wechselkurs sowie Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen (zuletzt: steuerliche Bewertung der 2. Säule durch die deutsche Finanzbehörde) führen hier immer wieder zu Veränderungen in der effektiven Lohnhöhe von Grenzgängern.

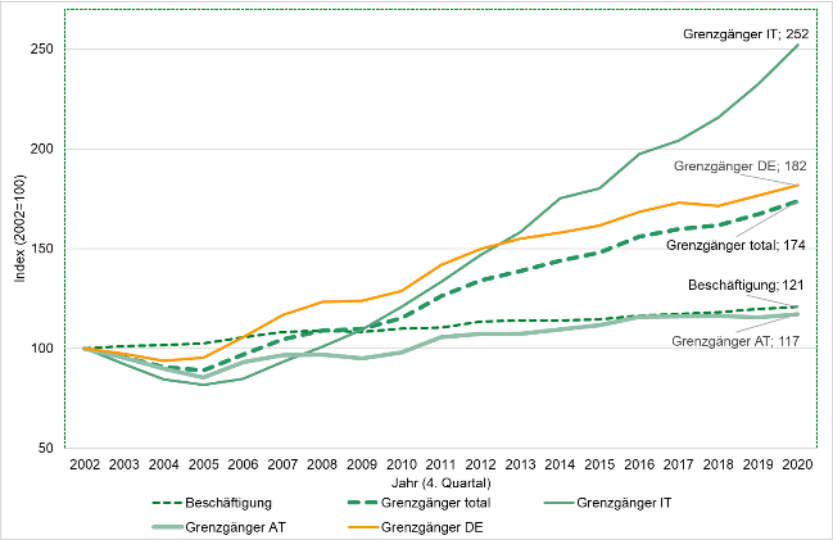
7 Daten des SECO, der Deutschen Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktservice (Österreich) und des Statistischen Amtes der Region Lombardei.

Zeitliche Entwicklung

Seit Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Europäischen Union (EU) und der Schweiz im Jahr 2002 hat sich der Anteil der Grenzgänger:innen an den Beschäftigten dynamisch entwickelt. In den letzten beiden Jahrzehnten war in der Ostschweiz ein stetiger Zuwachs an Grenzpendlern zu verzeichnen, der deutlich über dem Beschäftigungswachstum lag. Während die Beschäftigung in der Ostschweiz bis 2020 um 21 % gestiegen ist, hat sich die Zahl der Grenzgänger:innen um 74 % erhöht. In der ganzen Schweiz fiel dieser Anstieg noch höher aus und betrug 108 % (vgl. Abbildung 10). Wie oben dargestellt nahm im gleichen Zeitraum die Zahl der Wohnbevölkerung aus den Herkunftsländern ebenfalls stark zu, so dass die Arbeitsmigration von ähnlicher Bedeutung für den Arbeitsmarkt sein dürfte.

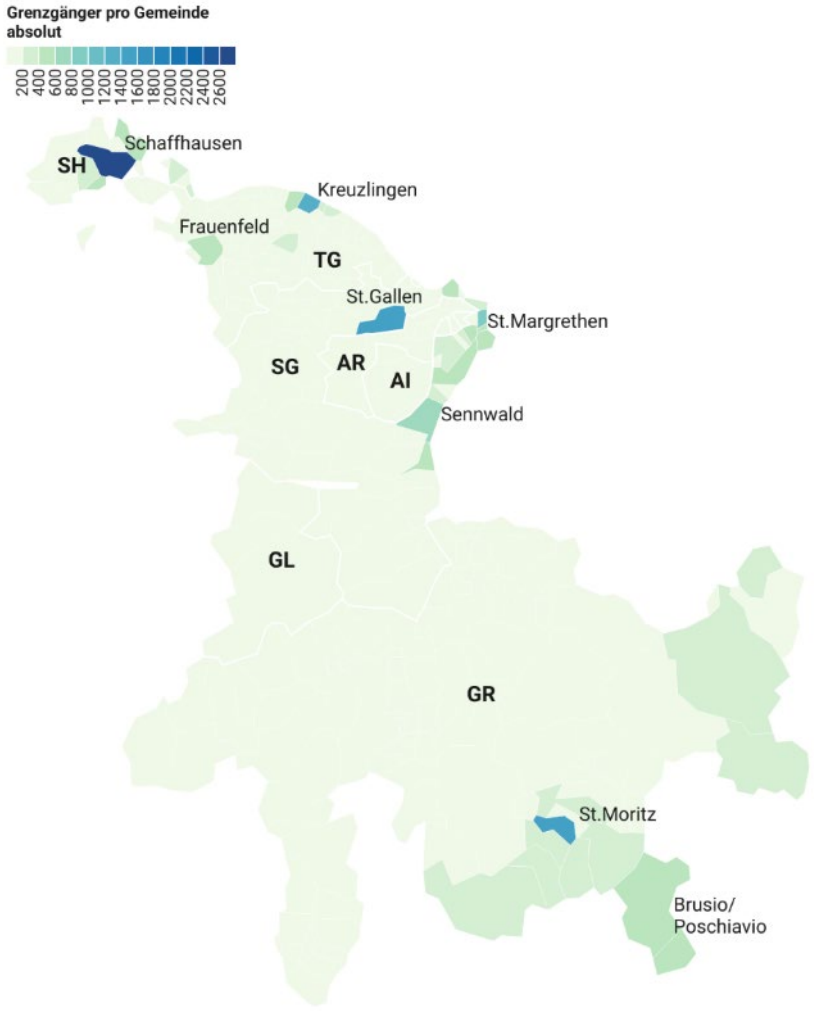
Die ausländische Wohnbevölkerung aus Deutschland, Österreich und Italien wuchs im Zeitraum 2010-2019 in absoluten Zahlen schneller als die Zahl der Grenzgänger:innen: einem Zuwachs von 9'000 Einwohner:innen stand ein Wachstum der Grenzgänger:innen um 5'600 Personen gegenüber. Dabei zeigen sich jedoch erhebliche regionale Unterschiede. So wuchs beispielsweise in Graubünden die Zahl der Grenzgänger:innen aus Italien deutlich schneller als die Wohnbevölkerung mit italienischer Nationalität. Dem hingegen wuchs der Anteil der Grenzgänger:innen aus Deutschland im Thurgau in etwa gleich schnell wie der Anteil der Wohnbevölkerung mit deutscher Nationalität.

Abbildung 10: Entwicklung Grenzgänger:innen in die Ostschweiz seit 2002 (indexiert)



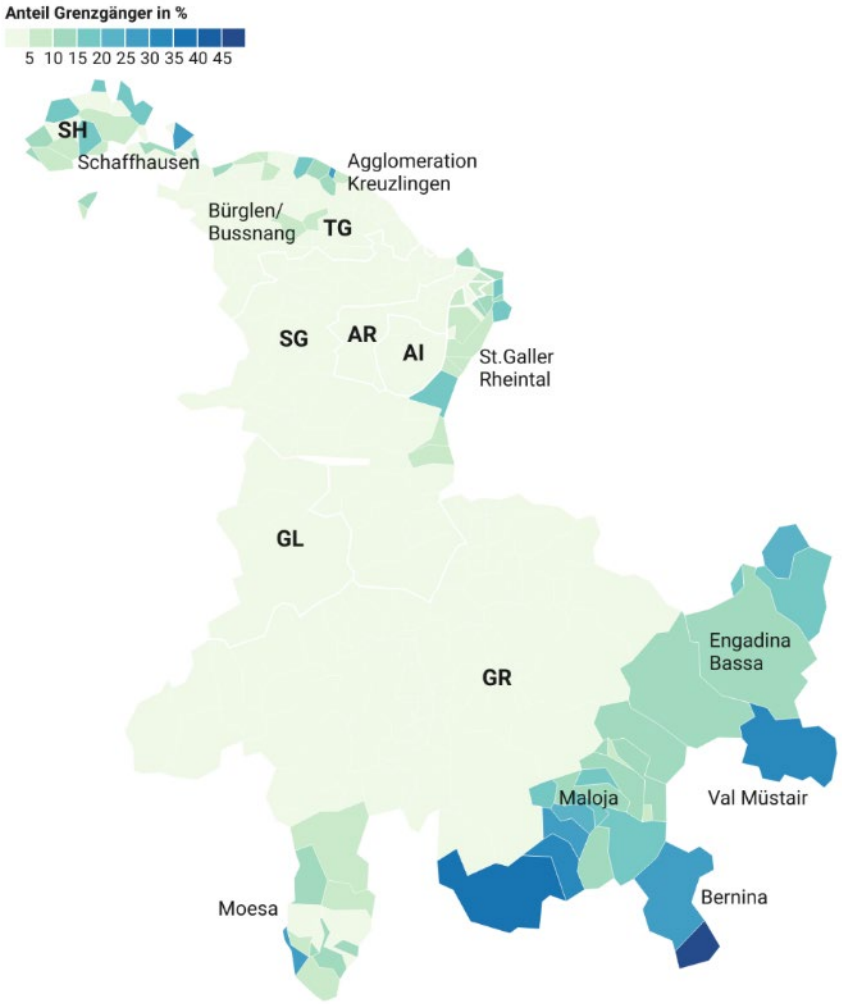
Quelle: Eigene Berechnungen IMP-HSG nach BFS;Grenzgängerstatistik

Abbildung 11: Anzahl Grenzgänger:innen auf Gemeindeebene (2018)



Quelle: Eigene Berechnungen nach BFS,Grenzgängerstatistik und Beschäftigtenstatistik (Kartengrundlage: Datawrapper)

Abbildung 12: Anteil Grenzgänger:innen an Beschäftigten auf Gemeindeebene (2018)

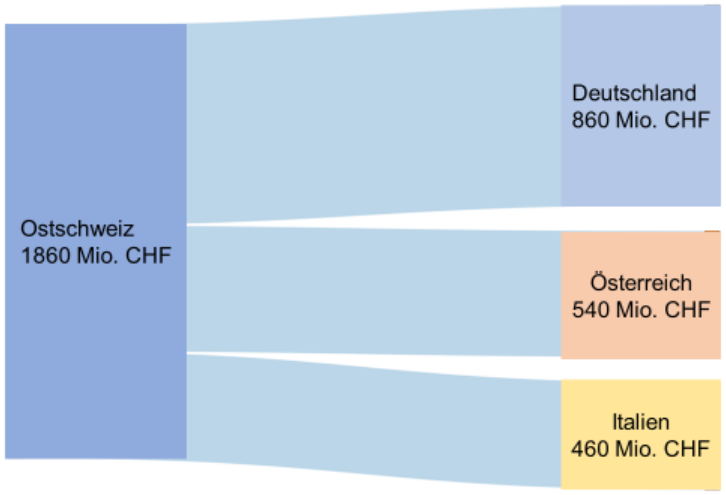


Einkommenstransfer durch Grenzgänger:innen

Grenzgänger sind auch in monetärer Hinsicht von grosser Bedeutung. So beliefen sich nach Angaben der Schweizer Nationalbank im Jahr 2019 die ins Ausland bezahlten Arbeitseinkommen auf eine Summe von 28 Milliarden CHF (SNB 2021). Diese setzt sich zusammen aus dem Einkommen der Grenzgänger:innen einerseits und aus den Transferleistungen der in der Schweiz wohnenden und arbeitenden Ausländer in ihre Heimatländer, andererseits. Scherer u.a. (2019) weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der grenzüberschreitende Einkommenstransfer und damit der Beitrag der Grenzgänger:innen zur regionalen Entwicklung der jeweiligen Herkunftsregionen bislang nicht in den vorhandenen Statistiken zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Regionen abgebildet wird: Neben Bevölkerungsentwicklung, Beschäftigtenentwicklung oder Arbeitslosenquote ist bisher vor allem das regionale Bruttoinlandsprodukt ein zentraler Leistungsindikator für den «Wohlstand» einer Region. Mit Hilfe dieser Indikatoren kann der regionale «Wohlstand» einer Grenzregion aber aufgrund des hohen Anteils von Grenzgänger:innen, die durch ihr Einkommen einen hohen Kapitaltransfer über die Grenzen leisten, nicht vollständig abgebildet werden (vgl. Demel 2005). Der wirtschaftliche «Wohlstand» der Grenzregion lässt sich unseres Erachtens besser mit dem Indikator Bruttonationaleinkommen (BNE) abbilden. Im Gegensatz zum Inlandprinzip des Bruttoinlandsprodukts (BIP) wird das BNE nach dem Inländerprinzip erhoben. D.h. es ist nicht entscheidend, dass die Wertschöpfung innerhalb des Landes z.B. in der Schweiz erbracht wird, sondern dass sie von einer in dem untersuchten Land lebenden Person (Inländer) produziert wird (vgl. Fischer 2010). Mit diesem Indikator lassen sich die durch die Grenzgänger:innen generierten zusätzlichen regionalen Einkommenseffekte darstellen.

Für die Ostschweiz ist es nun von Interesse, in welchem Umfang sie mittelbar durch die in diesem Raum tätigen Grenzgänger zum «Wohlstand» der umliegenden Regionen beiträgt. Für die Ostschweiz hat das BFS einen durchschnittlichen monatlichen Bruttolohn von Grenzgänger:innen von 6080 CHF ermittelt (vgl. BFS 2020). Auf dieser Grundlage ergeben sich – abzüglich der Quellensteuer – für 2019 Lohnzahlungen in die Nachbarregionen in Höhe von insgesamt rund 1860 Mio. CHF; davon nach Deutschland rund 860 Mio. CHF, nach Österreich rund 540 Mio. CHF und nach Italien rund 460 Mio. CHF. Als Folge dieses Einkommenstransfers liegt das regionale Bruttonationaleinkommen z.B. im Landkreis Konstanz um etwa 6.3 % und im Land Vorarlberg (inkl. der Grenzgänger nach Liechtenstein) um 5.2 % höher als das ausgewiesene regionale Bruttoinlandsprodukt. Die Grenzgänger:innen leisten mit diesem Einkommen und den daraus resultierenden Konsumausgaben in ihren Herkunftsregionen einen spürbaren Beitrag zur regionalwirtschaftlichen Entwicklung. Sie tragen ebenfalls deutlich zum Steueraufkommen in diesen Räumen bei.

Abbildung 13 Einkommenstransfer durch Grenzgänger:innen (2019)



Quelle: Eigene Darstellung

Zwischenfazit: Die Grenzgängerverflechtungen für die Ostschweiz

Für die Ostschweiz sind die Verflechtungen im Bereich der Grenzgänger:innen in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung:

- Grenzgänger:innen tragen insbesondere in den grenznahen Räumen der Ostschweiz zur Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit von Leitbranchen bei (z.B. Industrie im St.Galler Rheintal, Tourismus im Engadin und Maloja).
- Die Zahl der Grenzgänger:innen aus den Nachbarregionen in die Ostschweiz hat seit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit insbesondere aus Deutschland (Baden-Württemberg) und Italien (Provinz Sondrio) stark zugenommen. Für Österreich (Vorarlberg) ist Liechtenstein von ähnlicher Bedeutung wie das St.Galler Rheintal.
- Relevante Grenzgängerverflechtungen aus der Ostschweiz in Nachbarregionen gibt es nur nach Liechtenstein.
- Während für grenznahe Ostschweizer Unternehmen mit dem grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt die Deckung wichtiger Fachkräftebedarfe aber auch Wachstums- und Innovationsvorteile verbunden sein dürften, profitieren die Herkunftsregionen der Grenzgänger:innen – bei in der Regel vergleichbaren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – durch einen zusätzlichen Einkommenstransfer von insgesamt rd. 1.86 Mrd. CHF.

4. Der Tourismusraum

Im Hinblick auf die Organisationsstrukturen des Schweizer Tourismus gehören die Ostschweizer Kantone weitgehend zu zwei Tourismusregionen: Ostschweiz und Graubünden. Daneben arbeiten kleine Teile der Kantone St.Gallen (Wahlkreis See-Gaster) und des Kantons Schaffhausen auch mit der Tourismusregion Zürich zusammen (vgl. STV 2020).

Ostschweiz Tourismus umfasst das Gebiet vom Rheinfall bei Schaffhausen und dem schweizerischen Bodenseeufer, über das UNESCO Weltkulturerbe Stiftsbibliothek St.Gallen, die Voralpenlandschaften des Appenzellerland bis zu den Glarner Alpen. Hier arbeiten sechs Kantone resp. deren Destinationen zusammen und bieten ein breites Angebot für den Natur- aber auch den Kultur- und Städtetourismus sowie in Teilbereichen auch für den Wintertourismus.

Der Kanton Graubünden ist insgesamt stark durch den Tourismus geprägt und stellt eine eigenständige Tourismusregion dar. So finden sich hier zahlreiche traditionsreiche Wintersportorte mit starker internationaler Ausstrahlung wie Davos, Arosa, Lenzerheide oder St.Moritz. Mit dem Kloster St. Johann in Müstair, der Albula- und Berninalinie der Rhätischen Bahn sowie der Tektonikarena Sardona befinden sich drei UNESCO Welterbestätten in der Tourismusregion Graubünden. Der Bündner Tourismus ist geprägt durch einen starken Bergtourismus sowohl im Sommer als vor allem auch im Winter. Zunehmend spielt auch der Kongresstourismus eine wichtige Rolle mit dem Aushängeschild Davos, das durch das Jahrestreffen des World Economic Forum als Konferenzort weltweit bekannt ist.

Tourismusintensitäten

Im Hinblick auf die Bedeutung der Tourismuswirtschaft nimmt Graubünden innerhalb der Ostschweiz eine herausragende Rolle ein. Der Kanton verzeichnete 2019 mit 5.3 Mio. Logiernächten einen Anteil von rund 73 %. Die Tourismusintensität, gemessen an den Logiernächten pro Einwohner, liegt im Kanton Graubünden bei 26.4 und damit fast sechsmal über dem Schweizer Durchschnitt. In der sonstigen Ostschweiz lag die Tourismusintensität mit 2.0 Logiernächten pro Einwohner bei weniger als der Hälfte des Schweizer Schnitts.

Internationale Ausrichtung

Der Heimatmarkt spielt für den Ostschweizer Tourismus eine überdurchschnittliche Rolle. Der Anteil ausländischer Gäste liegt in Graubünden und in der sonstigen Ostschweiz deutlich unter dem Schweizweiten Wert (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4 Anteil Logiernächte nach Ländern (2019)

	Schweiz	Graubünden	Ostschweiz o. GR
Ausland	54.7 %	39.0 %	34.3 %
Deutschland	9.9%	16.1%	15.2 %
Rang	1.	1.	1.
absolut	3.9 Mio.	0.8 Mio.	0.3 Mio.
Italien	2.2%	1.8%	1.8%
Rang	6.	5.	3.
absolut	0.9 Mio.	0.1 Mio.	0.03 Mio.
Österreich	1.0 %	0.9 %	1.8 %
Rang	13.	8.	4.
absolut	0.4 Mio.	0.05 Mio.	0.03 Mio.

Quelle: Eigene Berechnungen nach BFS, Beherbergungsstatistik

Deutschland ist für die Ostschweiz mit Abstand der wichtigste Auslandmarkt. Sowohl in Graubünden als auch in den anderen Ostschweizer

Kantonen liegt der Anteil noch deutlich über dem Schweizer Durchschnitt. Gäste aus Italien nehmen in Graubünden und der sonstigen Ostschweiz mit 1.8 % einen ähnlichen Anteil ein. In der Ostschweiz stehen sie damit an dritter Stelle (nach den USA), in Graubünden auf Rang 5 (nach UK, USA, Niederlande). Der Anteil österreichischer Gäste liegt in den (sonstigen) Ostschweizer Kantonen mit 1.8 % doppelt so hoch wie in Graubünden. Dies entspricht den Rängen 4 bzw. 8. Gäste aus asiatischen Ländern wie China, Indien, Südkorea und Japan, die schweizweit relativ wichtig sind, sind in der Ostschweiz deutlich weniger präsent. Für Gäste aus Deutschland, Österreich sowie Italien sind Bergsteigen und Skifahren überdurchschnittlich wichtige Aktivitäten während ihres Aufenthalts in der Ostschweiz. Im Vergleich zu anderen Herkunftsländern ist vor allem bei deutschen und österreichischen Gästen die durchschnittliche Aufenthaltsdauer länger (vgl. Schweiz Tourismus 2021).

Die Verteuerung der Schweiz als Reiseland aufgrund der Frankenstärke seit 2015 hat schon vor Corona zu einer Verschiebung der internationalen Nachfrage von der Schweiz u.a. nach Österreich geführt. So ist der Anteil deutscher Gäste im Vergleich mit den anderen Schweizer Tourismusregionen in Graubünden zwar noch immer am höchsten. Mit einem Rückgang der Übernachtungszahlen um -45 % (2015 gegenüber 2008) war hier aber auch der deutlichste Rückgang festzustellen (vgl. RDK 2016).

Gästeanteile aus den Nachbarregionen

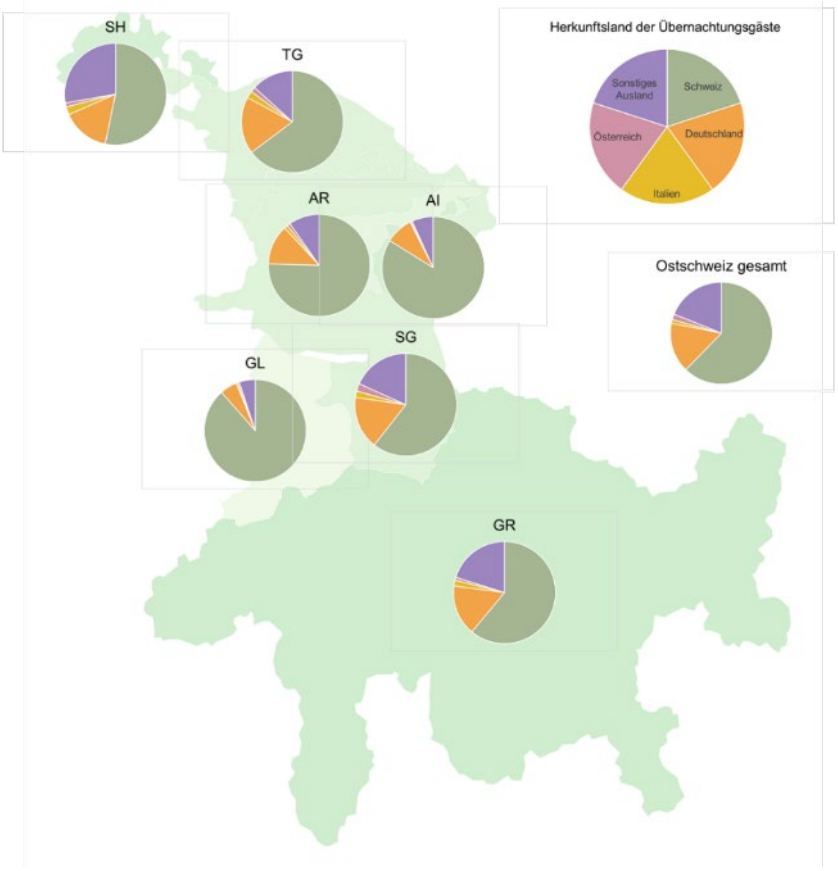
Anhand einer Sonderauswertung der repräsentativen Gästebefragung «Tourismusmonitor Schweiz» lässt sich die enorme Bedeutung der Nachbarregionen der Ostschweiz für das Segment der Freizeit-Übernachtungstouristen für das Jahr 2017 aufzeigen (vgl. Schweiz Tourismus 2021). Baden-Württemberg und Bayern waren hier innerhalb Deutschlands mit Abstand die wichtigsten Herkunftsregionen bei den Freizeit-Übernachtungstouristen in der Ostschweiz. Jeder zweite deutsche Gast kam 2017 aus diesen beiden Nachbarregionen (Baden-Württemberg: 29.8 %, Bayern: 19.6 %). Gemessen am Bevölkerungsanteil von rund 13 % ist damit vor allem Baden-Württemberg deutlich überdurchschnittlich vertreten, was u.a. mit der guten Erreichbarkeit Ostschweizer Destinationen aus Südwestdeutschland im Vergleich zu anderen alpinen Urlaubsorten zu tun haben dürfte. Einige Destinationen weisen noch höhere Anteile baden-württembergischer Gäste auf.[8]

Innerhalb der – deutlich kleineren – Gesamtzahl der italienischen Urlauber, kommt wiederum der Lombardei mit einem Anteil von 57.6 % eine überragende Bedeutung zu (zum Vergleich: die Region hat einen Bevölkerungsanteil von rund 16 %). Auch hier dürfte der relativen Nähe insbesondere der Graubündner Destinationen eine wichtige Rolle zukommen. Dabei spielt die Wintersaison für die Gäste aus der Nachbarsaison eine grössere Rolle als die Sommersaison.

Bei den Gästen aus Österreich ist Vorarlberg mit 8.4 % – im Vergleich zum Einwohneranteil von 4.5 % – überdurchschnittlich stark vertreten. Dabei konzentrieren sich die Aufenthalte in der Ostschweiz stark auf die Wintersaison. Der Anteil Tiroler Gäste ist mit 7.4 % hingegen etwas unterdurchschnittlich (Bevölkerungsanteil rund 9 %).

[8] So schätzt beispielsweise Arosa Tourismus den Anteil der Gäste aus Baden-Württemberg und Bayern auf rund 60 % mit einem gewissen Schwerpunkt auf die Wintersaison (schriftliche Auskunft Arosa Tourismus, 27.4.2021).

Abbildung 14 Herkunft der Übernachtungsgäste nach Kantonen (2019)



Quelle: Eigene Darstellung nach BFS Beherbergungsstatistik (Kartengrundlage: Datawrapper)

(Ost-)Schweizer Gäste in den Nachbarregionen

In den Nachbarregionen stellen (Ost-)Schweizer Gäste ein wichtiges Marktsegment dar. In Baden-Württemberg stellen sie die grösste Gruppe ausländischer Übernachtungsgäste. In Vorarlberg, Tirol und Südtirol stehen sie auf Platz 2 bzw. 3 – jeweils hinter Deutschland bzw. den Niederlanden. Von geringerer Bedeutung sind Schweizer Gäste in der Provinz Sondrio (vgl. Tabelle 5). Jedoch sind die Abstände zwischen Deutschen und Schweizer Gästen in absoluten Zahlen in Vorarlberg, Tirol und Südtirol sehr hoch. Die Zahl der Logiernächte deutscher Gäste liegt in allen Nachbarregionen – bis auf Sondrio – um das 4-fache (Vorarlberg) bis gut 20-fache (Tirol) über den rund 1.1 Mio. Logiernächten in der der Ostschweiz.

Tabelle 5 Anteil Schweizer und Deutscher Gäste an Logiernächten in Nachbarregionen und Rangplatz (Auswahl) (2019)

	Baden-Württemberg	Vorarlberg	Tirol	Bozen-Südtirol	Provinz Sondrio
Ausland	21.4 %	88.2 %	90.9 %	69.6 %	50.9 %
Schweiz	5.6 %	8.6 %	5.6 %	4.8 %	2.9 %
Rang	1.	2.	3.	2.	5.
absolut	2.8 Mio.	0.7 Mio.	2.7 Mio.	1.6 Mio.	0.2 Mio.
Deutschland		64.8 %	57.2 %	48.8 %	3.2 %
Rang		1.	1.	1.	3.
absolut		5.3 Mio.	26.1 Mio.	16.4 Mio.	0.2 Mio.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Statistischen Ämtern der Regionen

Tagestourismus zwischen der Ostschweiz und Nachbarregionen

Für Gastronomie, Detailhandel und Freizeiteinrichtungen ist der Tagestourismus von erheblicher Bedeutung. Für die internationale Bodenseeregion wird beispielsweise davon ausgegangen, dass rund die Hälfte aller touristischer Umsätze durch Tagesreisen generiert wird (vgl. DWIF 2014). Für Appenzell-Innerrhoden wurde ermittelt, dass Tagesbesucher sogar rund zwei Drittel der touristischen Umsätze generieren. Etwa 84 % der Gäste sind hier Tagestouristen (vgl. Rütter Soceco 2019).

Obwohl es zum Tagestourismus zwischen der Ostschweiz und ihren Nachbarregionen keine systematischen Erhebungen gibt, kann davon ausgegangen werden, dass in diesem Segment die Verflechtung zwischen der Ostschweiz und ihren Nachbarregionen besonders eng und «in beide Richtungen» wirtschaftlich relevant ist. So kamen beispielsweise 2019 16 % der rund 1.3 Mio. Besucher der Insel Mainau aus der Schweiz und dabei zu einem grossen Teil aus der Ostschweiz. Dabei ist auch der Pro-Kopf-Umsatz der Gäste vergleichsweise hoch.[9] Auf Schweizer Seite ist beispielsweise der Rheinfall mit rund 1.8 Mio. Besucher:innen eine der meistbesuchten Attraktionen der Schweiz, wobei rund 45 % aus Deutschland kommen, davon die überwiegende Zahl als Tagesausflügler (vgl. Laesser 2021). Die voralpinen und alpinen Räume der Ostschweiz sind attraktive Ziele für grenzübergreifende Tagesausflüge im Bereich Naturtourismus und Skifahren.

Kooperationen

Rund um den Bodensee arbeiten die regionalen Tourismusorganisationen aus Baden-Württemberg, Bayern, Vorarlberg, Liechtenstein sowie den Ostschweizer Kantonen u.a. im Rahmen der Internationalen Bodensee Tourismus GmbH bei der gemeinsamen Destinationsentwicklung und -vermarktung zusammen. Sowohl im Interreg-Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein als auch Schweiz (d.h. u.a. Graubünden)–Italien wird die grenzüberschreitende Angebotsentwicklung im Tourismus vorangetrieben (z.B. Themenrouten zur Sakralkultur im Bodenseeraum). Eine grenzüberschreitende Destination zwischen Tirol und Graubünden ist die Silvretta Arena Samnaun-Ischgl.

Trotz dieser Kooperationsstrukturen, wird beispielsweise für den Bodenseeraum in verschiedenen Studien eine stärkere grenzüberschreitende Vernetzung im Tourismusbereich angeregt und der weitere Ausbau zu einer einheitliche Tourismusdestination durch eine übergreifende strategischen Orientierung und Profilierung angeregt (vgl. DenkRaumBodensee 2019, Scherer/Zumbusch 2013).

Zwischenfazit: Der Beitrag des Tourismus zur regionalen Entwicklung

Das Verhältnis der Ostschweiz zu seinen Nachbarregionen ist im Tourismusbereich geprägt von Kooperation und Konkurrenz:

- Rund um den Bodensee arbeiten die regionalen Tourismusorganisationen aus Baden-Württemberg, Bayern, Vorarlberg, Liechtenstein sowie die Ostschweizer Kantone u.a. im Rahmen der Internationalen Bodensee Tourismus GmbH bei der gemeinsamen Destinationsentwicklung und -vermarktung zusammen.
- Baden-Württemberg, Bayern sowie die Lombardei sind innerhalb ihrer Nationen jeweils die wichtigsten Herkunftsregionen im Freizeit-Übernachtungstourismus der Ostschweiz und hier insbesondere im Kanton Graubünden. Baden-Württemberg ist zudem für den Tagestourismus in der Schweizer Bodenseeregion und dessen Hinterland

[9] Schriftliche Auskunft der Mainau GmbH vom 23.04.2021.

relevant. Durch die Frankenstärke hat war der Marktanteil hier in den letzten Jahren jedoch rückläufig.

- Vorarlberg, Tirol und Südtirol sind für die Ostschweiz relevante Reiseziele im Tages- bzw. Übernachtungstourismus. Die österreichischen Nachbarregionen sowie Südtirol sind aber auch Konkurrenten im Wettbewerb um Gäste aus dem (süd-)deutschen Raum im Winter- und Naturtourismus.
- Die grenzüberschreitenden Verflechtungen im Tourismus sind für die Ostschweiz regionalwirtschaftlich von grosser Bedeutung. Auf der einen Seite werden durch die Gäste aus den angrenzenden Ländern erhebliche Exporterlöse in den Ostschweizer Ferienregionen generiert. Diese sind in den vergangenen Jahren aber aufgrund der Frankenstärke zurückgegangen. Gleichzeitig reisen aber auch Ostschweizer:innen als Touristen in diese Nachbarländer, was wiederum zu einem Kaufkraftabfluss aus der Ostschweiz führt.

5. Der Einkaufsraum

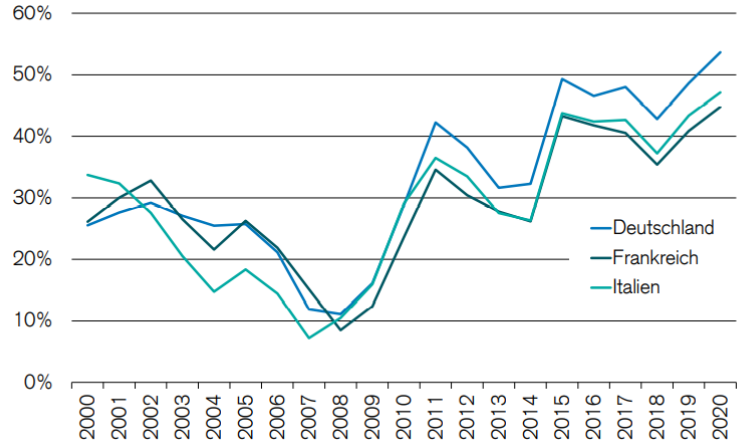
In den letzten Jahren waren insbesondere die deutschen und österreichischen Grenzregionen ein beliebtes Ziel für Auslandseinkäufe aus der Ostschweiz. Treiber ist vor allem das tendenziell tiefere Preisniveau in den Nachbarländern.

Gründe für den Einkaufstourismus

Ein wesentlicher Grund für Auslandseinkäufe Ostschweizer Konsumentinnen und Konsumenten ist das allgemein höhere Preisniveau der Schweiz (siehe Abbildung 15). Dabei hat die Aufhebung des Mindestkurses des Frankens gegenüber dem Euro Anfang 2015 eine nochmalige Dynamik herbeigeführt. So betrug der Schweizer Preisaufschlag eines durchschnittlichen Warenkorbs gegenüber Deutschland Ende 2020 deutliche 53 % und gegenüber Italien rund 46 % (vgl. Credit Suisse 2021). Dabei ist jedoch anzumerken, dass nicht alle Warengruppen aus Schweizer Perspektive gleichermassen für Auslandeinkäufe attraktiv sind.

Die Rückerstattung ausländischer Mehrwertsteuer an in der Schweiz wohnhafte Personen und die Wertfreigrenze von 300 Franken wirken im Effekt als weitere Verbilligung. So sind die Mehrwertsteuersätze in Deutschland, Österreich und Italien deutlich höher als in der Schweiz.[10] Weitere Faktoren für den Einkaufstourismus liegen in den Annehmlichkeiten des konkreten Einkaufsangebots - die Produktvielfalt, längere Ladenöffnungszeiten oder das vorhandene Parkplatzangebot. Des Weiteren wird der Auslandseinkauf gerne mit einem Ausflug verknüpft (vgl. Bundesrat 2019).

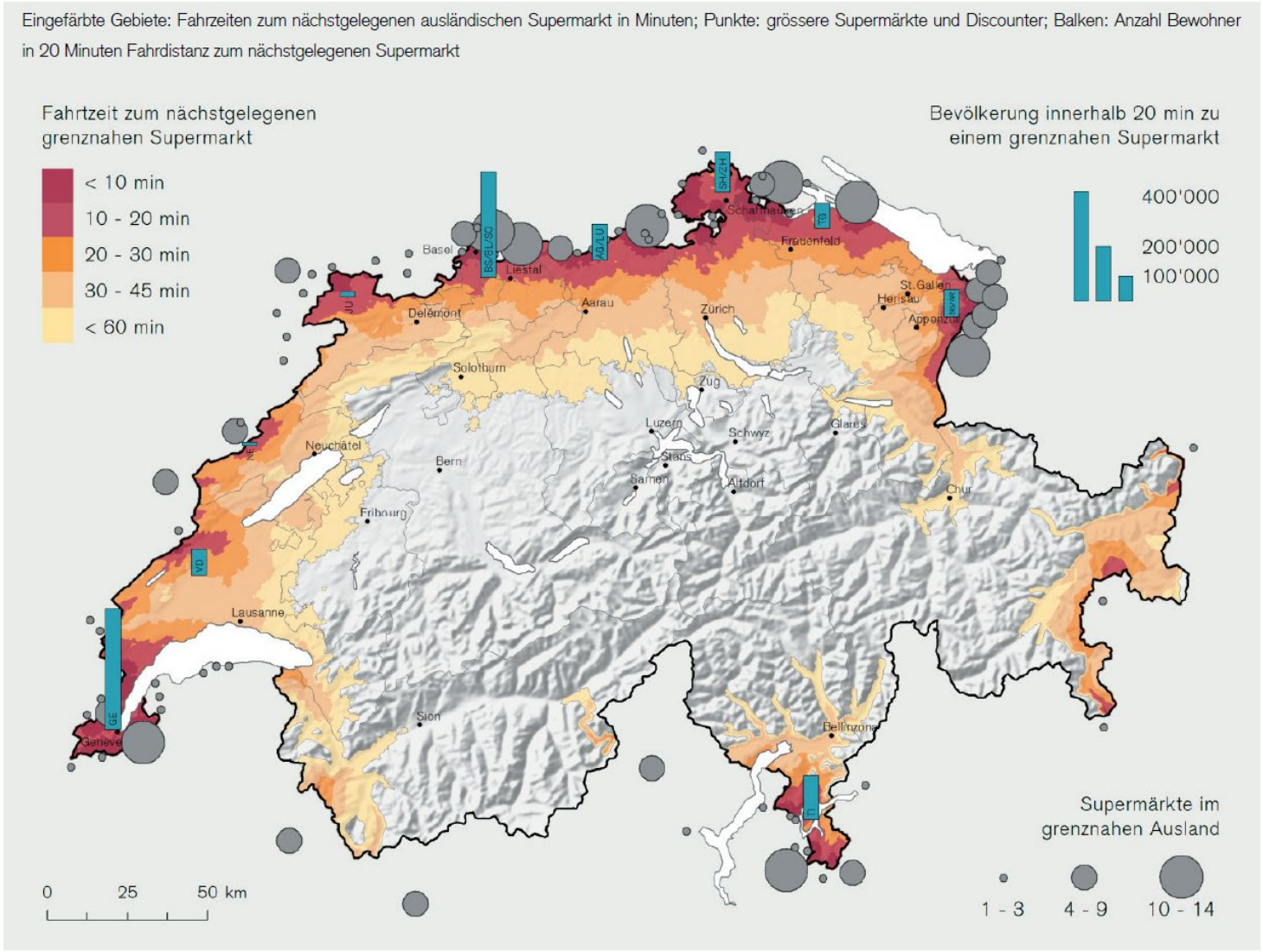
Abbildung 15 Schweizer Preisaufschlag für einen durchschnittlichen im jeweiligen Land erworbenen Warenkorb



Quelle: Credit Suisse 2021 nach Eurostat, Bundesamt für Statistik (BFS), GfK, Datastream, Credit Suisse. Letzter Datenpunkt: 09.2020

[10] So betragen die Regelsätze der Mehrwertsteuer in Deutschland 19 %, Österreich 20 %, Italien 22 % gegenüber 7.7 % in der Schweiz (Stand 4/2021).

Abbildung 16 Lebensmitteldetailhandel: Einzugsgebiete grenznaher Supermärkte



Quelle: Credit Suisse (2013)

Umfang des Einkaufstourismus

Detaillierte Zahlen über den Einkaufstourismus aus der Ostschweiz in ihre Nachbarregionen gibt es nicht. Für die ganze Schweiz gehen verschiedene Studien von einem Volumen von 9 bis 11 Mrd. Franken aus (vgl. Bundesrat 2019: 11). Für 2015 wurden die Auslandeinkäufe im stationären Handel mit 9.3 Mrd. CHF beziffert, davon 5 Mrd. CHF in Deutschland, 1 Mrd. CHF in Italien und 0.5 Mrd. CHF in Österreich (vgl. GfK 2016: 8). Diese Grössenordnung entsprach rund 10 Prozent des inländischen Detailhandelsumsatzes. Dabei bildeten Supermärkte (3.62 Mrd. CHF) und Bekleidung/Schuhe (2.85 Mrd. CHF) die wichtigsten Warengruppen. 57 % aller Schweizer Haushalte kaufen mindestens einmal im Monat im Ausland ein. Die durchschnittlich zurückgelegten Kilometer (Hin- & Rückfahrt) zeigen, dass der Einkaufstourismus ein breites Hinterland abdeckt (siehe auch Abbildung 16).

Für die Nachbarregionen der Ostschweiz ist der Einkaufstourismus von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung. So schätzt die IHK Hochrhein-Bodensee, den Schweizer Umsatzanteil im Kammerbezirk – der sich von Konstanz bis nach Lörrach erstreckt – auf etwa 1.6 Mrd. Euro, was einem Anteil von 30-40 % des Gesamtumsatzes im Detailhandel entspricht (vgl. IHK Hochrhein Bodensee 2016: 8). Insbesondere Städte wie Konstanz oder Singen dürften dabei von Konsumentinnen und Konsumenten aus der Ostschweiz profitieren. Etwa 5 % der detailhandelsbezogenen Kaufkraft fliessen aus den Grenzkantonen – darunter Thurgau und Schaffhausen – in den Einzelhandel der Region Hochrhein-Bodensee.

Auch in Vorarlberg tragen die Konsument:innen aus der Ostschweiz (sowie aus Liechtenstein) stark zum Einzelhandelsumsatz bei. Für Vorarlberg ermittelte eine Studie für das Jahr 2015 einen Kaufkraftzufluss aus der (Ost-)Schweiz in Höhe von 85 Mio. Euro (vgl. CIMA 2016: 44). Attraktivste Shopping-Standorte für Schweizer aus dem Bodenseeraum bzw. den Kantonen SG und AI sind – gemessen an den Umsatzanteilen – Dornbirn, Hohenems und Feldkirch gefolgt von Götzis, Rankweil, Lustenau und Hard (vgl. ebd.: 49).

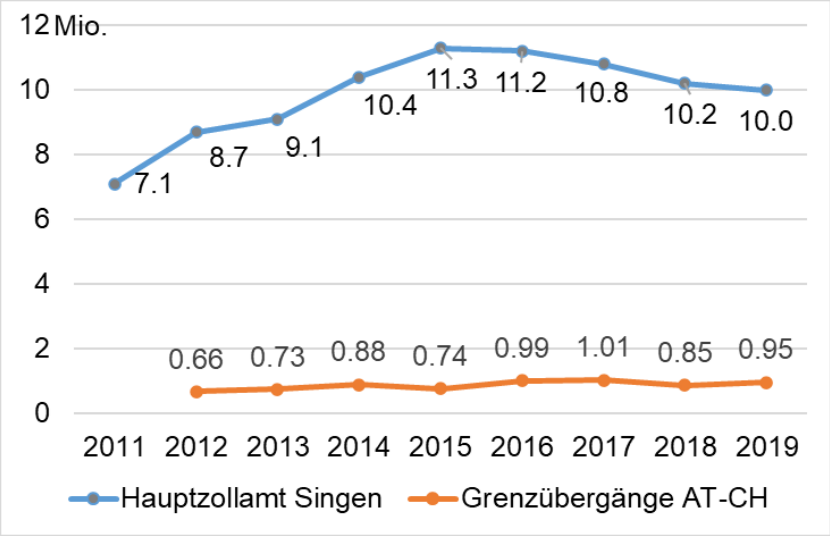
Private Konsumausgaben von Ostschweizer:innen umfassen nicht nur Einkäufe, sondern auch personenbezogene Dienstleistungen insbesondere in der Gastronomie aber auch Friseur- und Kosmetikdienstleistungen, Kfz-Reparaturen oder zahnmedizinische Behandlungen (vgl. IHK Hochrhein-Bodensee 2016: 13). In den letzten Jahren hat der Online-Auslandseinkauf Ostschweizer Konstument:innen deutlich zugenommen. Dabei nutzen immer mehr Personen die Möglichkeit, ihr Paket beispielsweise in Konstanz oder anderen beliebten Einkaufsstädten zu liefern zu lassen (vgl. Rudolph/Neumüller 2018).

Entwicklungstrends

Die gegenwärtige Ausrichtung des Einkaufstourismus von der Ostschweiz in seine Nachbarregionen ist ein Phänomen der letzten Jahrzehnte. Noch in den 1980er-Jahren war die Ostschweiz ein beliebtes Ziel für Konsumenten und Konsumentinnen aus Süddeutschland und Vorarlberg (sog. «Nudeltourismus»). So entstand nicht zuletzt aufgrund seiner günstigen Grenzlage 1974 in St. Margrethen (SG) mit dem Rheinpark eines der ersten Schweizer Einkaufszentren nach amerikanischem Vorbild.

Mit der Aufwertung des Franken erfuhr der Einkaufstourismus einen deutlichen Schub. Für Vorarlberg wurde für den Zeitraum 2009 bis 2015 eine Zunahme der Kaufkraftzuflüsse aus der Schweiz von 96 % festgestellt. Im Zeitraum 2001 bis 2015 sogar von 318 %. Dem hingegen nahm der Kaufkraftzufluss aus Deutschland nach Vorarlberg im selben Zeitraum um 42 % ab (vgl. CIMA 2016: 44). Diese Entwicklungsdynamik zeigt sich auch an den Ausgangsbescheinigungen für die Mehrwertrückerstattung. An den Grenzübergangsstellen zur Ostschweiz stieg deren Zahl zwischen 2015 und 2016 deutlich an (siehe Abbildung 17).

Abbildung 17: Entwicklung Ausfuhrscheine (D) und Ausfuhrkassenzettel (AT) zur Mehrwertsteuerrückerstattung im Reiseverkehr (in Mio.)



Quelle: Hauptzollamt Singen, Zollamt Österreich

Andererseits hat die grenznahe Schweiz stark als Einkaufsraum für Vorarlberger Konsumenten eingebüsst. Entsprechende Umsätze haben sich seit 2001 um 59 % reduziert (vgl. CIMA 2016: 46).

Seit 2018 konnte zumindest im deutsch-schweizerischen Grenzgebiet kein weiteres Wachstum der Auslandseinkäufe mehr konstatiert werden. Dies zeigt auch die Statistik zur Mehrwertsteuerrückerstattung von Auslandseinkäufern. Im Bereich des Hauptzollamt Singen (Grenzabschnitt zur Schweiz von Konstanz bis Bad Säckingen) stieg die Zahl der sogenannten Ausfuhrkassenzettel von 2008 bis 2016 um mehr als das Doppelte und ging danach wieder etwas zurück. Auch an der Grenze zu Vorarlberg nahm die Zahl der Ausfuhrbescheinigungen deutlich zu (siehe Abbildung 17).

Zwischenfazit: Auswirkungen auf den Einkaufstourismus auf die regionale Entwicklung

Mit dem Einkaufstourismus sind unterschiedliche Auswirkungen verbunden. Während sich für Ostschweizer Konsument:innen Vorteile der individuellen Kostenoptimierung ergeben, beeinflussen Auslandseinkäufe die regionale Entwicklung auf verschiedenen Ebenen:

- Für den Detailhandel in der Ostschweiz ist der Einkaufstourismus mit Umsatzeinbussen verbunden. Den öffentlichen Haushalten entgehen aufgrund der Wertfreigrenze Einfuhrsteuern und durch den Umsatzrückgang fallen weniger Inlandssteuern an.
- Zusammen mit dem zunehmenden Online-Handel, trägt der Einkaufstourismus zum Ladensterben bei. So hat sich der Ladenleerstand in 13 Ostschweizer Städten zwischen 2014 und 2018 mit rund 30'000 m² mehr als verdoppelt (vgl. Enz 2018). Auf der anderen Seite stösst der Einkaufstourismus damit einen Strukturwandel und Stadtentwicklungsprozesse an: So wurden in verschiedenen Ostschweizer Städten, u.a. St.Gallen, in den letzten Jahren Konzepte zur Belebung und Attraktivitätssteigerung Innenstädte initiiert.
- In den Nachbarregionen führt der Einkaufstourismus zur Sicherung des Detailhandels, des Gastgewerbes und personenbezogener Dienstleistungen, ist aber bei allen positiven Beiträgen teilweise mit erheblichen Verkehrsproblemen und einem – möglicherweise nicht nachhaltigen – Ausbau von Discountern, Fachmarkt- und Einkaufszentren verbunden.

6. Der Wissensraum

In Wissenschaft und Praxis ist es heute unbestritten, dass ein funktionierendes regionales Wissens- und Innovationssystem zentral für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region ist. Unter einem regionalen Wissens- und Innovationssystem wird die Gesamtheit der Akteure und Institutionen verstanden, die zur Entwicklung, Diffusion und Vermarktung von Erfindungen bzw. neuen Technologien und somit von Wissen beitragen und dabei insbesondere regionale Unternehmen bei deren Unternehmenstätigkeit unterstützen (vgl. DenkRaumBodensee 2021).

Regionales Innovationssystem Ostschweiz

Neben den Hochschulen – der Universität St.Gallen, der Fachhochschule Ostschweiz und der Fachhochschule Graubünden – und Forschungseinrichtungen wie der EMPA (St.Gallen), Rhysearch (Buchs) oder den verschiedenen Instituten am Standort Davos (u.a. Institut für Schnee- und Lawinenforschung SLF), bestehen in der Ostschweiz verschiedene Plattformen wie das Technologiezentrum Linth (Ziegelbrücke, GL), Startfeld (St.Gallen, SG), ITS Schaffhausen (SH), KMU-Zentrum Graubünden (GR) sowie branchen- und technologiebezogene Kompetenzzentren und Netzwerke wie das Kompetenzzentrum für Ernährungswirtschaft (Weinfelden, TG), Lignum Ost (Frauenfeld, TG), Swiss Materials (Schaffhausen, SH), Inno-Pack.net (Schaffhausen, SH) (vgl. ITM 2019).

Die Ostschweizer Kantone haben sich, den Vorgaben des SECO folgend, zusammengetan, um ein Regionales Innovationssystem (RIS Ost) zu initiieren, dass seit 2020 unter dem Namen INOS firmiert. Ziel ist es, die bestehenden Entwicklungspotenziale aus den vorhandenen Wissensträgern für die ansässigen Unternehmen grossräumig zu nutzen und primär KMUs durch Coaching und überbetriebliche Vorhaben zu unterstützen. Im Rahmen von INOS arbeiten alle Ostschweizer Kantone in der Innovationsförderung zusammen. Hier verfolgt es die folgenden Zielsetzungen:

- «INOS fördert systematisch zusammen mit etablierten Partnern die Innovationskraft von Ostschweizer Unternehmen und stärkt damit deren Wettbewerbsfähigkeit.
- INOS pflegt ein breites Verständnis von Innovation. Neben Produktinnovationen fallen auch die Unterstützung der Geschäftsentwicklung (Geschäftsmodelle), von Kooperationen, Technologie- und Prozessinnovationen sowie Innovationen in Organisation und Finanzierung unter das Aufgabenspektrum.
- INOS bietet Zugänge zu Universitäten, Fachhochschulen, weiteren Forschungsinstitutionen und Unternehmen.» (www.inos.swiss)

Die Aktivitäten von INOS werden zentral durch eine Geschäftsstelle an der Universität St.Gallen koordiniert und es gibt in jedem Kanton regionale dezentrale Ansprechpartner für die Unternehmen.

Wie Abbildung 18 für den weiteren Bodenseeraum verdeutlicht, finden sich sowohl in der Agglomeration Zürich als auch in Vorarlberg, Liechtenstein sowie dem südlichen Baden-Württemberg und Bayern eine Vielzahl von Forschungseinrichtungen in unmittelbarer Nachbarschaft zur Ostschweiz.

Abbildung 18: Forschungseinrichtungen in der Bodenseeregion und Ostschweiz

Quelle: DenkRaumBodensee (2020)

Innovationsleistungen der Ostschweiz im Vergleich

Die Erhebungen des Regional Innovation Scoreboard erlauben einen interregionalen Vergleich der Innovationsaktivitäten zwischen 232 europäischen Regionen. Die deutschen Nachbarregionen Freiburg (u.a. Landkreis Konstanz), Tübingen (u.a. Landkreis Bodenseekreis) sowie Westösterreich (Bundesländer Vorarlberg, Salzburg und Tirol) sowie Schwaben (u.a. Landkreis Lindau) liegen ebenfalls deutlich über dem EU-Durchschnitt. Die Lombardei und Südtirol hingegen weisen im EU-Vergleich einen unterdurchschnittlichen Wert auf.

Die Ostschweiz gehört mit einem Indexwert von 150.2 im EU-Vergleich zur Spitzengruppe (Leader+) und nimmt damit den 6. Rang unter den 232 europäischen Regionen ein. Die deutschen Nachbarregionen Freiburg (u.a. Landkreis Konstanz), Tübingen (u.a. Landkreis Bodenseekreis) sowie Westösterreich (Bundesländer Vorarlberg, Salzburg und Tirol) sowie Schwaben (u.a. Landkreis Lindau) liegen ebenfalls deutlich über dem EU-Durchschnitt. Die Lombardei und Südtirol hingegen weisen im EU-Vergleich einen unterdurchschnittlichen Wert auf.

Tabelle 6 Ergebnisse Regional Innovation Scoreboard (Auswahl)

NUTS 2-Region	RI-Index (EU: 100)	**Rang** (v. 232)	Gruppe	Dynamik (2011-19)
Ostschweiz	150.2	6.	Leader +	+14.1
Freiburg	123.5	29.	Leader -	-10.9
Tübingen	132.9	19.	Leader	-9.2
Schwaben	103.9	77.	Strong	-9.0
Westösterreich	119.9	39.	Strong+	+15.0
Bozen-Südtirol	68.0	159.	Moderate	+3.1
Lombardei	86.6	118.	Moderate+	+8.0

Quelle: Eigene Darstellung nach European Commission (2019)

Der Zeitvergleich 2011 bis 2019 zeigt unterschiedliche Entwicklungsdynamiken im Programmraum auf. Sowohl in der Ostschweiz (+14.1 Punkte) als auch in Westösterreich (+15.0 Punkte) entwickelte sich der Innovationsindex deutlich positiv. Auch die beiden italienischen Grenzregionen konnten eine positive Entwicklung verzeichnen. Deutlich rückläufig zeigt sich die Entwicklung in allen drei deutschen Grenzregionen Freiburg, Tübingen und Schwaben.

Der Blick auf Einzelindikatoren zeigt verschiedene Stärken der Ostschweiz gegenüber den Nachbarregionen: So hat die Region den höchsten Anteil an Personen mit tertiärer Bildung und mit deutlichem Abstand den höchsten Anteil an Beschäftigten, die sich an Weiterbildungsmassnahmen beteiligen. Im Hinblick auf Investitionen verzeichnet die Ostschweiz zusammen mit den beiden baden-württembergischen Regionen den höchsten Anteil öffentlicher FuE-Ausgaben und – nach Tübingen – den zweithöchsten Anteil an privaten Ausgaben für FuE. Zudem weist die Ostschweiz gegenüber den Nachbarregionen die höchsten Anteile bei Unternehmen, die Produkt- oder Prozessinnovatoren unternehmen, auf. Bei den Innovationsergebnissen lässt sich für die Ostschweizer Unternehmen ein extrem hoher Umsatzanteil an innovativen Produkten feststellen, während die Region bei Patentanmeldungen hinter Tübingen, Freiburg, Schwaben und Tirol auf Platz 5 liegt. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Ostschweiz EU-weit und im Vergleich mit ihren Nachbarn bei zahlreichen Innovationsindikatoren in der Spitzengruppe liegt und dabei die unternehmensbezogenen Faktoren besonders hohe Werte aufweisen.

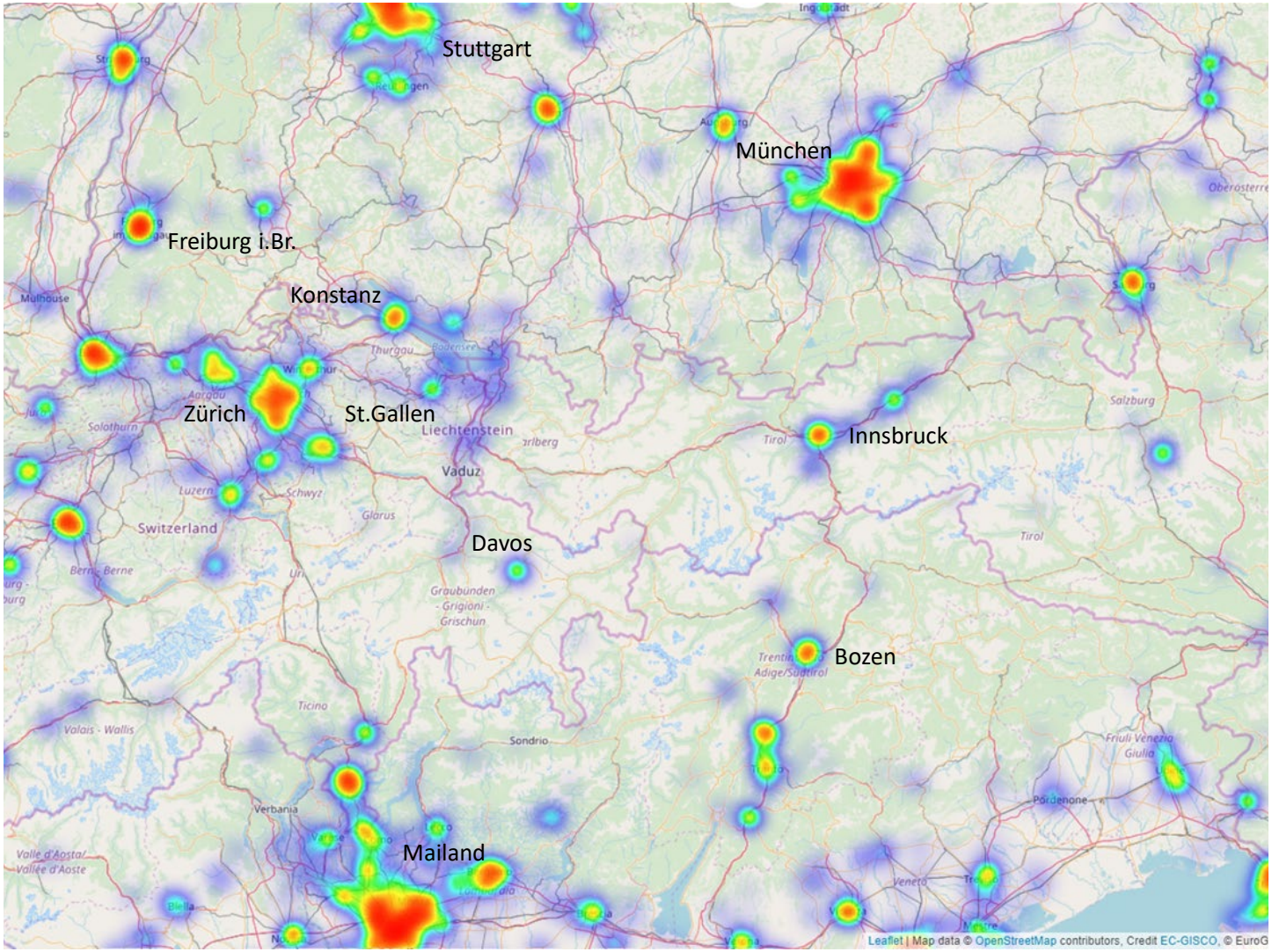
Internationale Ausrichtung

Ein Indikator für die überregionale Positionierung ist die Beteiligung an der europäischen Forschungsforderung (Programm Horizon 2020), an der sich in der Förderperiode 2014-2020 auch Schweizer Forschungseinrichtungen und Unternehmen beteiligen konnten. Hier lässt sich feststellen, dass die Forschungseinrichtungen und Unternehmen der Ostschweiz sowohl im nationalen Vergleich als auch in Relation zu ihren Nachbarregionen deutlich unterdurchschnittlich aktiv sind. Eine Erklärung hierfür könnte sein, dass in der Ostschweiz natur- und ingenieurwissenschaftlich ausgerichtete Hochschulen fehlen, die entsprechende europäische Verbundprojekten als Partner durchführen könnten.

Gemessen an den eingeworbenen Fördermitteln aus Horizon 2020 rangiert die Ostschweiz zusammen mit der Zentralschweiz mit 4 EUR/Kopf auf dem letzten Platz (Schweizer Durchschnitt 31 EUR). Auch in Vergleich mit seinen Nachbarregionen hinter Tirol (20 EUR/Kopf), Tübingen, Freiburg und der Lombardei (für Liechtenstein liegen keine Daten vor). Lediglich Vorarlberg weist eine geringere Beteiligung auf (2 EUR/Kopf).[11]

[11] Eigene Berechnungen nach Smart Specialisation Platform https://s3platform.jrc.ec.europa.eu (Abruf 12.4.2021)

Abbildung 19 Beteiligung an europäischen Forschungsprojekten (Heat Map)



Quelle: CORDIS-Datenbank (https://cordis.europa.eu/datalab/datalab.php)

Hochschulbereich

Mit der Internationalen Bodensee-Hochschule (IBH) sind Ostschweizer Hochschulen am grössten hochschulartenübergreifenden Verbund Europas mit gegenwärtig 29 Mitgliedern aus der Ostschweiz (inklusive Kanton Zürich), Baden-Württemberg, Bayern, Vorarlberg und Liechtenstein beteiligt. Die IBH unterstützt grenzüberschreitende Forschungsprojekte zu Herausforderungen des Bodenseeraums, koordiniert den Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis, gemeinsame Hochschulangebote und fördert den wissenschaftlichen Nachwuchs.

Tabelle 7 Studierendenzahlen Ostschweizer Hochschulen nach Herkunft (2020/21)

Hochschule	Studierende	Ausländer	DE	AT	FL	IT
Universität St.Gallen HSG	9'047	31.3%	17.9%	3.1%	0.8%	1.6%
FH Ostschweiz	4'156	12.0%	3.4%	2.2%	1.5%	0.8%
FH Graubünden	1'923	9.1%	2.2%	0.8%	3.3%	0.4%

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Hochschulen

Im Hinblick auf die Studierenden lässt sich feststellen, dass – gemessen an der nationalen Herkunft – sowohl auf Schweizer Seite als auch in den Nachbarregionen, vergleichsweise selten an Hochschulen in der Nachbarregion studiert wird. Eine markante Ausnahme unter den Ostschweizer Hochschulen bildet die Universität St.Gallen, die vor allem Studierende aus Deutschland aber auch Österreich und Liechtenstein anzieht.

Tabelle 8 Studierendenzahlen Hochschulen der Nachbarregionen nach Herkunft (Auswahl) (2020/21)

Hochschule	Studierende	Ausländer	CH
Universität Konstanz	10'283	13.2%	1.6%
HTWG Konstanz	4'793	8.5%	0.8%
Universität Liechtenstein	708	91.9%	9.6%
Universität Innsbruck	28'199	45.3%	0.2%
FH Vorarlberg	1'594	14.8%	1.3%
Freie Universität Bozen	4'236	11.9%	0.2%

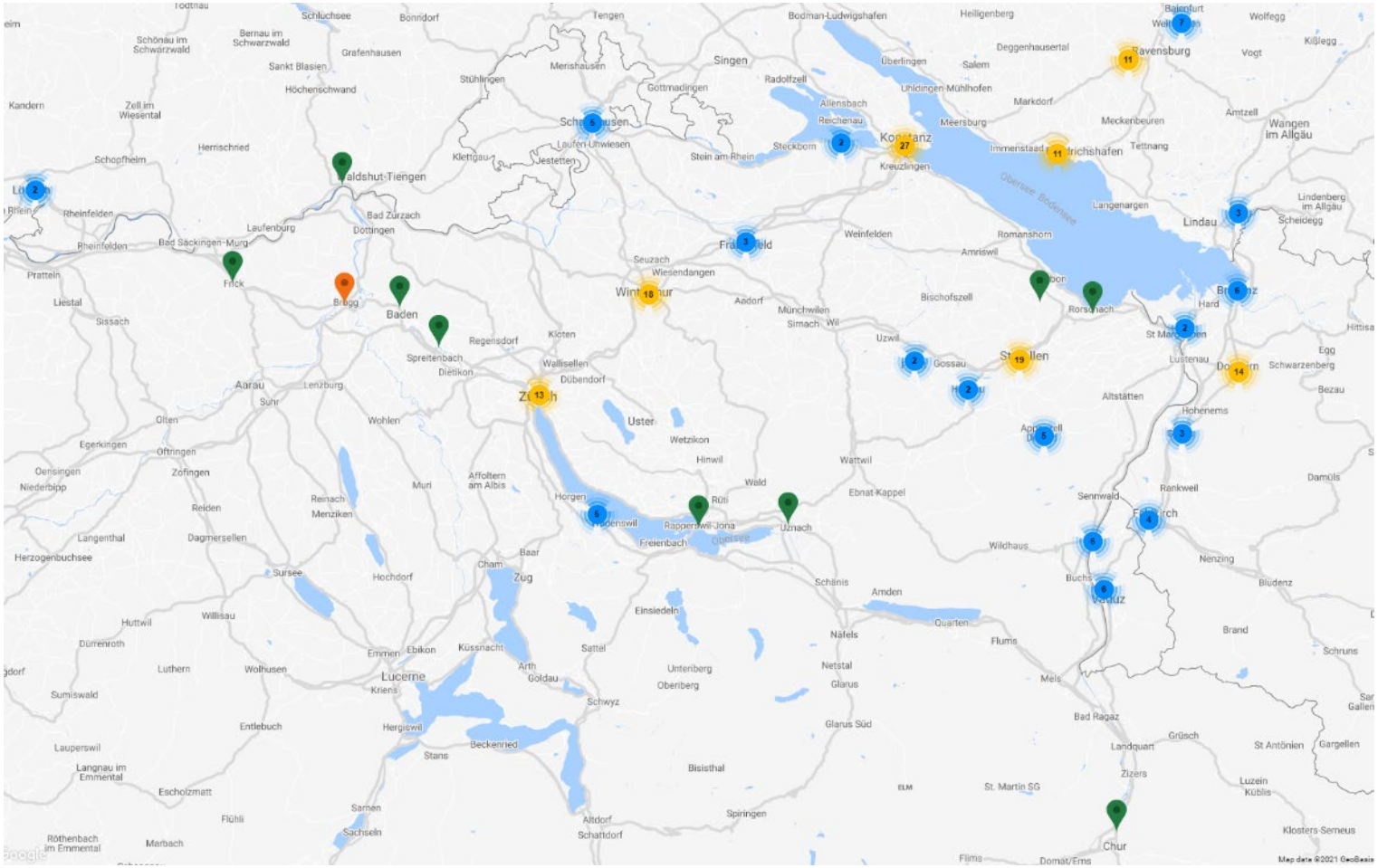
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Hochschulen

Unter den Hochschulen der Nachbarregionen sind vor allem die Universitäten Liechtenstein und Innsbruck international aufgestellt. Einen nennenswerten Anteil Schweizer Studierender weist dabei lediglich die – vergleichsweise kleine – Universität Liechtenstein auf.

Grenzüberschreitender Wissensraum

Die Wissens- und Innovationssysteme in der Ostschweiz und ihren Nachbarregionen sind sehr unterschiedlich strukturiert und funktionieren nach verschiedenen Logiken. So sind beispielsweise die Forschungseinrichtungen in der Schweiz schon von ihren gesetzlichen Aufträgen her viel unternehmensnäher als z.B. die Hochschulen in Deutschland. Während in der Ostschweiz und Vorarlberg relativ wenig (institutionalisierte) Netzwerke und Cluster für den Wissens- und Innovationstransfer existieren, sind derartige Strukturen in Deutschland und vor allem im grenzüberschreitenden Kontext viel stärker ausgeprägt (vgl. DenkRaumBodensee 2020).

Abbildung 20: Interreg V A-Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein: Projektpartner in FuE-Projekten (Ausschnitt)[1]



[1]Projekte der Investitionspriorität Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation

Quelle: KEEP-Datenbank EU (www.keep.eu)

Es existieren verschiedene Initiativen und Programme, die zu einem gemeinsamen, grenzüberschreitenden Wissens- und Innovationssystem beitragen wollen. So arbeiten die Akteure grenzüberschreitend im Rahmen der AG Wissens- und Technologietransfer (WTT) der Internationalen Bodensee-Hochschule IBH und im Team Wissenstransfer zusammen. Neu haben sich die Innovationsberater:innen der Ostschweiz mit denen der Nachbarregionen institutionell vernetzt und tauschen sich in der Wissensmanagementplattform Bodensee über Aktivitäten und Erfahrungen aber auch über entsprechende (technologische) Angebote in den jeweiligen Grenzregionen aus.

Auch Interreg trägt zum Aufbau eines grenzübergreifenden Wissensraums bei. Innerhalb des Interreg-Programms Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein, das neben allen Ostschweizer Kantonen auch Zürich und Aargau sowie die Nachbarregionen Vorarlberg, Liechtenstein und die grenznahen Landkreise Baden-Württembergs und des bayerischen Regierungsbezirks Schwaben beinhaltet, ist die Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation eine Förderpriorität.

Hier wurden in der Förderperiode 2014-2020 38 Projekte mit insgesamt 136 Partnern mit dem Ziel der Erweiterung grenzüberschreitender Forschungskapazitäten sowie der Steigerung der Forschungs- und Innovationsfähigkeit im Programmgebiet gefördert. Innerhalb der Ostschweiz weist insbesondere der Kanton St.Gallen eine hohe Zahl an Projektbeteiligungen auf (vgl. Abbildung 20). Das Interreg-Programm Italien-Schweiz, an dem auch der Kanton Graubünden partizipiert legte in der Förderperiode 2014-2020 einen Schwerpunkt auf die Innovationsförderung bei KMUs.

Zwischenfazit: Verflechtungen im Wissensraum

Im Hinblick auf Wissen und Innovation lässt sich folgendes festhalten:

- Die Ostschweiz ist im Hinblick auf Forschung, Entwicklung und Wissenstransfer eng mit der Metropolregion Zürich verbunden. Über Strukturen wie die Internationale Bodensee-Hochschule bestehen Vernetzungen in der Vierländerregion. Wenig ausgeprägt sind die Verbindungen nach Tirol, Südtirol sowie in die Lombardei.
- Die Ostschweiz gehört, wie das Regional Innovation Scoreboard aufzeigt, im europäischen Vergleich zu den innovativsten Regionen. Auch ihre Nachbarregionen rangieren im Innovationsranking vorwiegend auf den vorderen Plätzen. Im Hinblick auf die Beteiligung an der europäischen Forschungsförderung schneidet die Ostschweiz – sowohl im nationalen Vergleich als auch im Vergleich mit ihren Nachbarregionen – unterdurchschnittlich ab.
- Trotz institutioneller Strukturen wie der Internationalen Bodensee-Hochschulen ist die Studierendenmobilität zwischen der Ostschweiz und ihren Nachbarregionen gering.
- Die unterschiedlichen Strukturen und Funktionsweisen der regionalen Innovationssysteme der Ostschweiz und ihrer Nachbarregionen erschweren den Aufbau eines grenzüberschreitenden Wissens- und Innovationssystems. Verschiedene Initiativen und Programme (z.B. Interreg) schaffen schon jetzt Hilfestellung und Impulse, um für Forschungseinrichtungen wie Unternehmen grenzüberschreitende Innovationspotenziale zu erschliessen und besser zugänglich zu machen.

7. Zusammenfassung: Mehr verflochten als gedacht, weniger verflochten als gewünscht

Die Ostschweiz mit seiner langen, vor allem durch natürliche Gegebenheiten geprägten Grenze, die vom südlichen Puschlav bis zum Rheinfall bei Schaffhausen reicht, ist auf vielfältige Art mit seinen Nachbarregionen verflochten. Die Analyse zeigt dabei deutlich, dass vor allem die wirtschaftlichen Verflechtungen in einzelnen Bereichen deutlich grösser sind, als gemeinhin gedacht und dass diese zu einem Wohlstandsgewinn für den gesamten Grenzraum geführt haben.

Die wirtschaftlichen Verflechtungen sind vor allem dann stark ausgeprägt, wenn die Grenzen leicht zu überschreiten sind und es keine oder nur geringe Mobilitätshemmnisse gibt, die den Austausch von Waren, Gütern und Menschen über die Grenzen hinweg behindern.

Natürliche «Grenzhindernisse», wie z.B. der Bodensee oder auch Gebirgszüge wie das Rätikon, verhindern hier oftmals den Austausch über die Grenzen hinweg. Dies führt dazu, dass es auf der kleinregionalen Ebene deutliche Unterschiede gibt, wie die Ostschweiz mit den Nachbarregionen verflochten ist. Schwerpunkte solcher kleinregionalen grenzüberschreitender Verflechtungen bilden hier deshalb das Rheintal, der Raum Kreuzlingen-Konstanz oder Schaffhausen-Singen sowie in Graubünden der Oberengadin um St. Moritz. Hier zeigt sich ein «typisches» Grenzraumphänomen: Je näher (wirtschaftliche) Aktivitäten an der Grenze liegen und je niedriger die Grenzüberwindungskosten sind, desto intensiver sind die entsprechenden grenzüberschreitenden Austauschbeziehungen. Am deutlichsten zeigt sich dieses Phänomen bei den Grenzgängerbeziehungen, aber in einem gewissen Umfang auch im Einzelhandel. In diesen Feldern liegen die «Ziele» der grenzüberschreitenden Verflechtungen meist im direkten Grenzraum. Akteure im Hinterland können nur in besonderen Fällen von der Grenzlage profitieren – so gelingt es etwa speziellen, grossen Unternehmen und Institutionen, Grenzgänger:innen anzuziehen.

Doch nicht nur im kleinräumlichen Bereich sind die Beziehungen stark ausgeprägt, sondern auch im grösseren Kontext. So bestehen in der Industrie sehr starke Import-Export-Beziehungen mit den Nachbarländern. Diese beziehen sich dann aber nicht (nur) auf die direkte Nachbarregion, sondern auf die nächstgrössere Raumeinheit, wie Bundesländer oder Regionen. Für die Industrie in der Ostschweiz sind die Räume zentral als Handelspartner und oftmals sogar wichtiger als grosse Auslandsmärkte, wie die USA oder Frankreich.

Die gleichen Grossregionen sind aber nicht nur für die Industrie wichtig, sondern auch für den Tourismus in der Ostschweiz. Dabei sind die Verflechtungen aber zweischneidig: Auf der einen Seite sind diese Regionen für den Ostschweizer Tourismus wichtige Auslandsmärkte. Auf der anderen Seite sind diese Räume aber auch beliebte Feriendestinationen für Schweizer Gäste. Darin zeigt sich ein weiteres Phänomen der grenzüberschreitenden Verflechtungen der Ostschweiz mit seinen Nachbarregionen: In verschiedenen wirtschaftsrelevanten Bereichen steht man über die Grenzen hinweg auch in Konkurrenz zueinander. Es findet ein Wettbewerb um potenzielle Gäste statt, aber auch um potenzielle Arbeitskräfte oder um ansiedlungswillige Unternehmen und Investoren. Die Erfahrungen, z.B. im Bodenseetourismus zeigen deutlich, wie schwierig grenzüberschreitende Kooperation in Konkurrenzsituationen ist. «Koopetition» ist hier das Zauberwort. Eine solche gezielte Zusammenarbeit trotz bestehender Konkurrenz lässt sich in der Praxis oft nur schwer umsetzen (vgl. DenkRaumBodensee 2019).

Die Analyse der grenzüberschreitenden Verflechtungen haben gezeigt, dass es auch Bereiche gibt, in denen trotz langjähriger intensiver Kooperationsbestrebungen von Seiten der Politik nur sehr wenig über die Grenzen hinweg zusammengearbeitet wird. Dies gilt insbesondere für den Wissensraum. Die entsprechenden Analysen zeigen deutlich, dass die Ostschweiz hier über ein grosses Potenzial verfügt, gerade wenn man den Wissensknoten Zürich zur Region hinzurechnet. In den Nach-

barregionen der Ostschweiz findet sich ein grosses Potenzial an Forschungseinrichtungen und Hochschulen, vor allem wenn man die umliegenden Metropolräume wie Stuttgart, München oder Mailand mit in die Betrachtung einbezieht. Wie z.B. die Analyse der Herkunft der Studiereden an den einzelnen Hochschulen, oder auch die Ostschweizer Beteiligung an europäischen Forschungsvorhaben zeigen, sind die regionalen Verflechtungen hier nicht sehr stark ausgeprägt. Ursächlich dafür sind Unterschiede in den Hochschulsystemen, grundsätzlich verschiedene Strukturen in den regionalen Innovationssystemen und natürlich auch die globale Ausrichtung von Hochschulen und Forschungseinrichtungen (vgl. DenkRaumBodensee 2020). Hier bestehen, trotz grenzüberschreitender Bildungsinstitutionen wie der Internationalen Bodensee-Hochschule IBH noch erhebliche Potenziale für die Weiterentwicklung auch der Ostschweiz zu einem zukunftsfähigen Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die grenzüberschreitenden Verflechtungen

Autoren: Prof. Dr. Peter Moser und Dr. Adhurim Haxhimusa Zentrum für wirtschaftspolitische Forschung (ZWF), Fachhochschule Graubünden

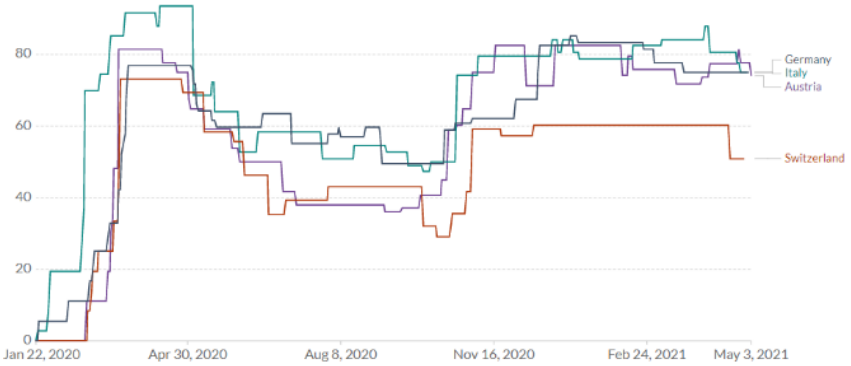
Die Corona-Pandemie kommt für die regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit einem Stresstest gleich. Die Bekämpfung des Virus verlangt einschneidende Massnahmen, wie Reduzierung der Kontakte zwischen Menschen und viele Schutzmassanahmen bei den verbleibenden Kontakten. Grenzen bieten sich als Bruchstellen an. Vielfach ist es administrativ einfach, diese zur räumlichen Eingrenzung zu nutzen. Zudem treffen an nationalen Grenzen vielfach ungeplant unterschiedliche nationale Regulierungen aufeinander und erschweren deshalb den grenzüberschreitenden Austausch.

Wir untersuchen mit Hilfe verschiedener Datenquellen, wie stark und in welchen Bereichen sich die Pandemie und die zu deren Bekämpfung ergriffenen Massnahmen auf den grenzüberschreitenden Austausch der Ostschweiz mit ihren ausländischen Nachbarsregionen ausgewirkt hat. Dabei stützen wir uns teilweise auf seit der Corona-Krise neu zugänglichen Daten, die mit kurzer Zeitverzögerung öffentlich sind (sogenannte «Echtzeitdaten») und vereinzelt in hoher Frequenz vorliegen. Wir konzentrieren uns auf das Jahr 2020 und vergleichen die Entwicklung in diesem Jahr nach Wochen oder Monaten mit der entsprechenden Periode im Jahr 2019. Das ermöglicht uns, allfällige Saisonschwankungen weitgehend zu eliminieren.

In einem ersten Schritt beschreiben wir die wesentlichen Massnahmen, die in den untersuchten Regionen zur Bekämpfung der Pandemie ergriffen wurden. Unser Fokus liegt dabei auf jenen staatlichen Entscheiden, die den grenzüberschreitenden Austausch besonders erschweren. Die unmittelbaren Auswirkungen dieser Massnahmen zeigt sich bei der grenzüberschreitenden Mobilität. Diese stellen wir im Kapitel 2 mithilfe grenzüberschreitender Daten zum motorisierten Individualverkehr dar. Anschliessend untersuchen wir die Auswirkungen auf die Zusammenarbeit im Industrieraum. Hier konzentrieren wir uns auf den Güterhandel. Im Kapitel 4 zeigen wir die Auswirkungen auf den Tourismusraum, den für die Region bedeutendsten Dienstleistungsaustausch. Im Kapitel 5 erweiterten wir unsere Untersuchung auf den Einkaufsraum, den sogenannten Einkaufstourismus. Dazu verwenden wir aktuelle Zahlungsdaten, um die Entwicklung aufzuzeigen. Im Kapitel 6 untersuchen wir die für den Ostschweizer Arbeitsmarkt zentrale Entwicklung der Grenzgänger. Wir schliessen diesen Teil ab mit einer zusammenfassenden Einordnung und Bewertung dieser Daten in Bezug auf Widerstandsfähigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit angesichts des Stresstests aufgrund der Corona Pandemie.

1. Corona und die Einschränkungen der grenzüberschreitenden Aktivitäten

Abbildung 21: Covid-19 Stringency Index



Quelle: Hale et. al. (2021), Oxford COVID-19 Government Response Tracker, Daten aus Our World in Data (abgerufen am 4.5.2021)

Der in Abbildung 21 dargestellte Covid-19 Stringency Index gibt einen ersten Überblick über den Grad der Einschränkungen des gesellschaftlichen Lebens in der Schweiz im Vergleich zu den Nachbarländern der Ostschweiz. Es zeigen sich folgendes:

- Die Massnahmen zur Eindämmung von Covid-19 verlaufen in der Schweiz und den Nachbarsländern zunächst weitgehend gleichlaufend.
- Die Einschränkungen in Italien beginnen etwas früher und sind in der ersten Welle restriktiver als in den anderen Ländern.
- Ab Herbst 2020 verfolgt die Schweiz eine Politik mit weniger strikten Massnahmen als im benachbarten Ausland.

In unserer Analyse konzentrieren wir uns auf jene Massnahmen, die die grenzüberschreitenden Verflechtungen besonders stark beeinflusst. Das sind im Wesentlichen Massnahmen in folgenden Bereichen:

- Einschränkungen des grenzüberschreitenden Güterverkehrs
- Einschränkungen des grenzüberschreitenden Personenverkehrs
- Ladenschliessungen
- Schliessung touristischer Einrichtungen (Hotel, Restaurants, Bergbahnen)
- Schliessung Produktionsbetriebe.

Tabelle 9 Massnahmen mit grenzüberschreitender Wirkung

Massnahmen	CH/FL	DE/Baden Württemberg	AT/ Vorarlberg	IT/Südtirol & Lombardei
Einschränkungen des grenzüberschreitenden Güterverkehrs	Keine	Keine	Keine	Keine
Einschränkungen des grenzüberschreitenden Personenverkehrs (zu Nachbarstaaten)	03.-06.2020 anschliessend offen für Grenzregionen	03.-06.2020 anschliessend teils Quarantäne- oder Testpflicht	03.-06.2020 anschliessend teils Quarantäne- oder Testpflicht	03.-06.2020 anschliessend teils Beschränkungen, Quarantäne- oder Testpflicht
Ladenschliessungen (Non-Food)	03.-05.2020 01.-03.2021	03.-05.2020 12.2020-03.2021	03.-05.2020 01.-03.2021	03.-05.2020 ab 11.2020 regional differenziert
Schliessung touristischer Einrichtungen (Hotel, Restaurants, Bergbahnen)	03.-05.2020 ab 12.2020 nur Restaurants	03.-05.2020 ab 10.2020	03.-05.2020 ab 11.2020 Restaurants und Hotels	03.-05.2020 ab 11.2020 Bergbahnen und tlw. Hotels und Restaurants
Schliessung Produktionsbetriebe	keine	keine	keine	kurz in 1. Welle

Quellen: Eigene Zusammenstellung basierend auf verschiedenen nationalen Quellen. Stand: März 2021.

Farblegende: rot: starke Einschränkungen, gelb: partielle Einschränkungen, grün: wenige Einschränkungen

In Tabelle 9 sind summarisch die Massnahmen, die den grenzüberschreitenden Austausch erschweren, aufgeführt. Dabei ergibt sich folgendes Bild:

- Die industrielle und gewerbliche Produktion von Gütern wurde nicht direkt eingeschränkt. Produktionsbetriebe wurden nicht geschlossen, ausser während einer kurzen Zeit Ende März bis anfangs April 2020 in Italien. Auch blieb der grenzüberschreitende Güterverkehr während der Corona-Krise offen.
- Demgegenüber wurde der grenzüberschreitende Personenverkehr stark eingeschränkt. Am 8.3.2020 erfolgte die Abriegelung der Lombardei und ab dem 16.3.2020 folgten Einreisebeschränkungen der anderen Länder. Diese dauerten bis Mitte Mai 2020. Ab Sommer 2020 wurde der Personenverkehr differenziert reguliert, situativ mit Quarantäne- und später Testpflichten. Die Schweiz hat Personen aus den Grenzregionen von diesen Pflichten immer ausgenommen. In allen Ländern blieb die Grenze für Grenzgänger frei passierbar, einzig Testpflichten wurden teils vorgeschrieben.
- Alle Länder schlossen Einkaufsläden des nicht täglichen Bedarfs. Während der ersten Welle weitgehend zeitgleich, in der zweiten Welle teils unterschiedlich lange. Die Möglichkeit des grenzüberschreitenden Einkaufstourismus war aus der Kombination von Ladenschliessungen und Einschränkungen des Personenverkehrs in der ganzen Zeit stark eingeschränkt.
- Touristische Einrichtungen (Hotels, Restaurants, Bergbahnen) wurden während der ersten Welle in allen Ländern weitgehend zeitgleich geschlossen und Mitte Mai 2020 wieder geöffnet. Demgegenüber zeigt sich während der Wintersaison 2020/21 deutliche Unterschiede. Die Schweiz ist das einzige Land im Alpenraum, dass sowohl Bergbahnen als auch Hotels mit Schutzkonzepten geöffnet liess, einzig Restaurants wurden geschlossen.

2. Auswirkungen auf den Verkehrsraum

Abbildung 22: PKW-Verkehr innerhalb der Schweiz und an Grenzstellen der Ostschweiz, 2020 im Vergleich zum Jahresbeginn

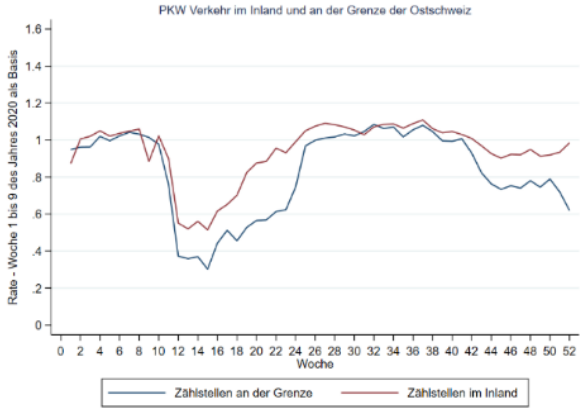
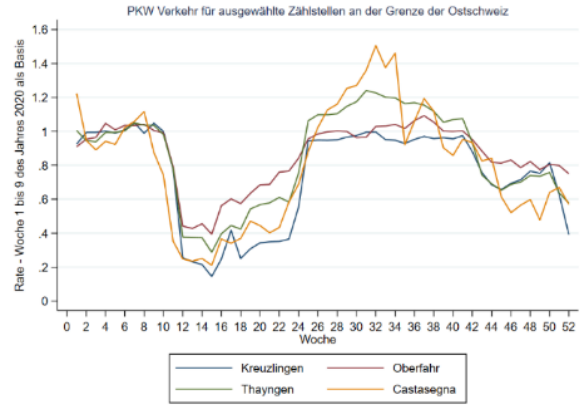


Abbildung 23: PKW-Verkehr an Grenzstellen der Ostschweiz, 2020 im Vergleich zum Jahresbeginn



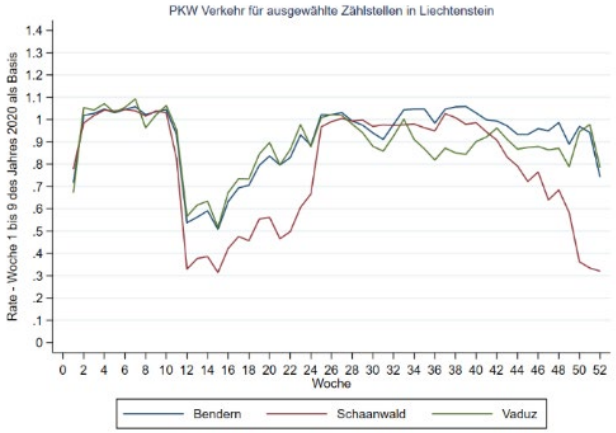
Quelle: ASTRA

Viele Massnahmen zur Bekämpfung des Virus beabsichtigen, die Mobilität einzuschränken, um damit die Verbreitung des Virus zu erschweren. Dabei zeigt sich, dass die grenzüberschreitende Mobilität häufig stärker reduziert wird als die innerstaatliche Mobilität. In diesem Abschnitt stellen wir die Verkehrsflüsse des motorisierten Individualverkehrs dar. Diese sind ein Indikator verschiedenster Aktivitäten; von Arbeitspendeln, Lieferverkehr für Handel, Dienstleistungen und Produktion bis zu Freizeitaktivitäten. Das ASTRA hat seit Beginn der Pandemie die minütlichen Daten an ihren Messstellen auf dem Schweizer Strassennetzt öffentlich gemacht.

In Abbildung 22 vergleichen wir die wöchentliche Verkehrsentwicklung von Personenwagen an ausgewählter Messstellen innerhalb der Schweiz mit jenen an Zählstellen an der Grenze in der Ostschweiz. Der Verkehr an vier grenznahen Zählstellen ist in Abbildung 23 dargestellt jener von drei Zählstellen in Liechtenstein in Abbildung 24. Da die Schweizer Daten für 2019 zum Zeitpunkt der Erstellung noch nicht veröffentlich waren, vergleichen wir die wöchentlichen Verkehrsflüsse mit dem durchschnittlichen Verkehr vor der Pandemie (Kalenderwochen 1 bis 9). Das hat zur Folge, dass ein Teil der Veränderungen saisonal begründet sein kann. Es zeigt sich folgendes Bild:

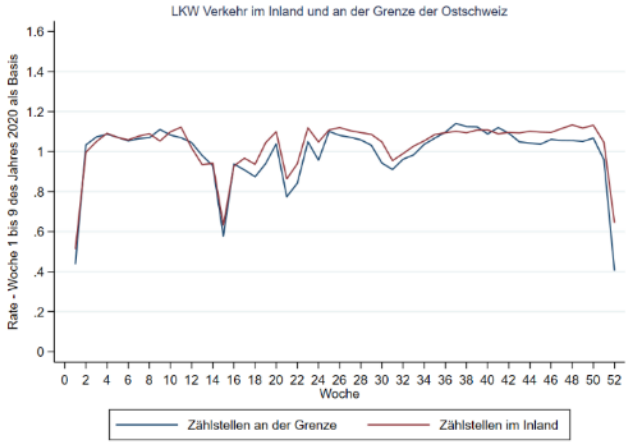
- In Abbildung 22 wird deutlich, dass der PKW-Verkehr während des ersten Lockdowns grenzüberschreitend deutlich stärker zurückgegangen ist (bis zu 70 %) als innerhalb der Schweiz (maximal um 50 %).
- Auch gegen Jahresende sinkt der Verkehr an den Grenzübergängen deutlich stärker als innerhalb der Schweiz. Diese Entwicklung zeigt sich bei allen vier dargestellten grenznahen Zählstellen in der Ostschweiz.

Abbildung 24: PKW-Verkehr an einzelnen Grenzstellen in Liechtenstein, 2020 im Vergleich zum Jahresbeginn



Quelle: Amt für Bau und Infrastruktur, Liechtenstein

Abbildung 25: LKW-Verkehr innerhalb der Schweiz und an Grenzstellen der Ostschweiz, 2020 im Vergleich zum Jahresbeginn



Quelle: ASTRA

- In Liechtenstein (vgl. Abbildung 24) sind diese Unterschiede ebenfalls deutlich. Der Verkehr mit der Schweiz (Rheinbrücken in Bendern und Vaduz) sinkt deutlich weniger als an der Grenze zu Österreich (Schaanwald). Das zeigt, dass die Grenze zwischen der Schweiz und Liechtenstein wie eine innerkantonale Grenze betrachtet wurde.

Der Rückgang der Mobilität zeigt sich auch im öffentlichen Verkehr. Nach Angaben der SBB (2021) sinkt die Auslastung während der ersten Welle im Regionalverkehr und schweizweiten Fernverkehr um 80 bis 85%. Während im motorisierten Individualverkehr sich die gemessene Mobilität wieder erholte, blieb die Auslastung im öffentlichen Verkehr deutlich tiefer als im 2019 (zwischen 50 und 70 %). Daten zur Auslastung des grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehrs liegen uns nicht vor. Jedoch ist zu vermuten, dass dieser Verkehr aufgrund temporärer Unterbrechungen von Verbindungen und aufgrund restriktiver Reisebestimmungen ebenfalls stärker gesunken ist als der landesinterne öffentliche Verkehr.

Im Folgenden stellen wir mit derselben Methode die Auswirkungen auf den LKW-Verkehr dar. In Abbildung 25 sind die entsprechenden Verkehrsflüsse für Lastwagen in der Ostschweiz im Vergleich zum Verkehr innerhalb der Schweiz dargestellt. Die Resultate des LKW-Verkehrs unterscheiden sich von jenen des PKW-Verkehrs:

- Generell sind die Auswirkungen der Pandemie auf diesen Verkehr kleiner. Das gilt sowohl innerhalb der Schweiz als auch beim grenzüberschreitenden Verkehr (Rückgang maximal knapp 40 %).
- Die Unterschiede zwischen dem inländischen und dem grenzüberschreitenden Verkehr sind wesentlich kleiner als beim Personenverkehr.
- Das höhere Verkehrsvolumen im Sommer und der Rückgang im der Woche 52 kann saisonal begründet sein, da wir wegen fehlender Daten diese Saisoneffekte nicht herausfiltern können.

Abbildung 26: LKW-Verkehr an einzelnen Grenzstellen der Ostschweiz, 2020 im Vergleich zum Jahresbeginn

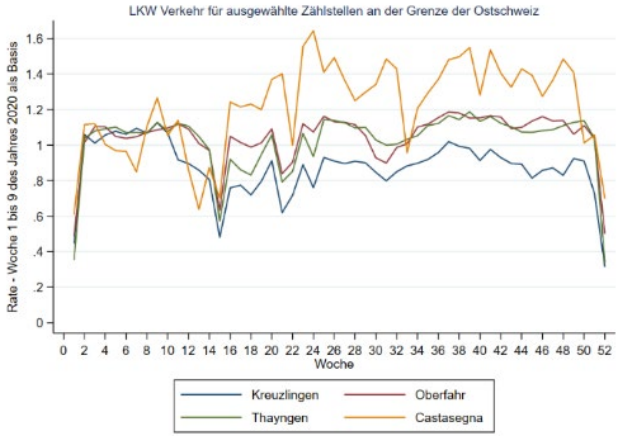
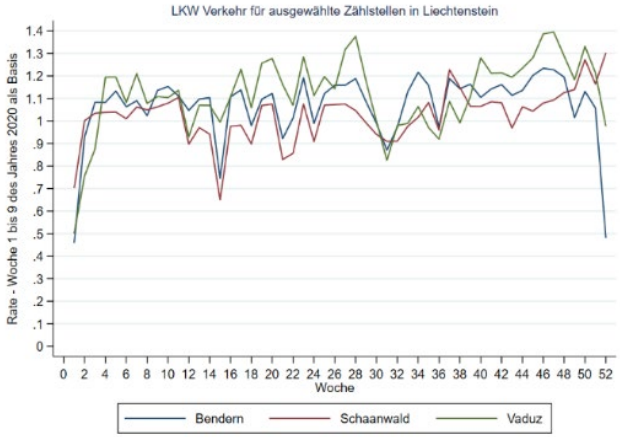


Abbildung 27: LKW-Verkehr an einzelnen Grenzstellen Liechtensteins, 2020 im Vergleich zum Jahresbeginn



Quelle: Schweiz: ASTRA: Liechtenstein: Amt für Bau und Infrastruktur

In Abbildung 26 sind die Daten ausgewählter Grenzstellen in der Ostschweiz und in Abbildung 27 von Grenzstellen in Liechtenstein wiedergegeben.

- Sehr deutlich zeigt sich die Erholung in Thayngen und im Rheintal (Oberfahr), während der LKW-Verkehr an der Grenze zu Konstanz durchgehend unter dem Volumen von 2019 bleibt. An der Grenze im Bregell (Castasegna) dürften saisonale Effekte für das hohe Verkehrsvolumen nach der ersten Welle verantwortlich sein.
- Die Daten der Zählstellen in Liechtenstein bestätigen das Bild einer nur kurzen Beeinträchtigung des grenzüberschreitenden Verkehrs. Der Verkehr an der Messstelle zu Österreich (Schaanwald) geht im ersten Lockdown nur wenig stärker zurück als der Verkehr auf den Rheinbrücken zur Schweiz (Bendern und Vaduz). Generell ist der Rückgang des LKW-Verkehrs von und nach Lichtenstein sogar kleiner als an den Zählstellen innerhalb der Schweiz.

Diese Daten legen folgende Interpretation nahe: Die grenzüberschreitenden Lieferketten der Industrie aber auch des Gewerbes wurden nur für kurze Zeit erschwert und haben sich rasch wieder eingespielt. Demgegenüber hat sich der grenzüberschreitende Personenverkehr stärker, länger und auch während der zweiten Welle reduziert. Schliesslich zeigen die Daten, dass Liechtenstein und die Schweiz so stark integriert sind, dass diese Grenze kaum eine bremsende Wirkung auf die grenzüberschreitenden Aktivitäten hat.

3. Auswirkungen auf den Industrieraum

Abbildung 28: Zolleinfahrten und Zollausfahrten 2020 im Vergleich zu 2019

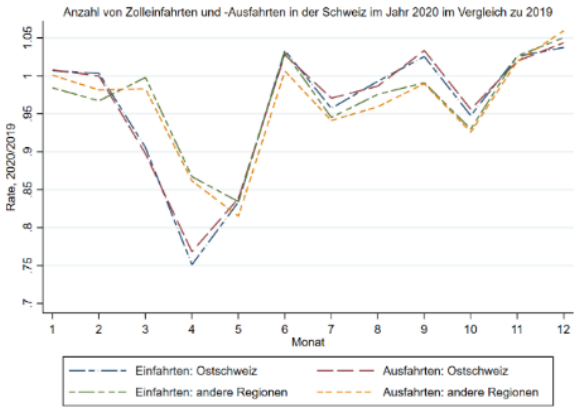
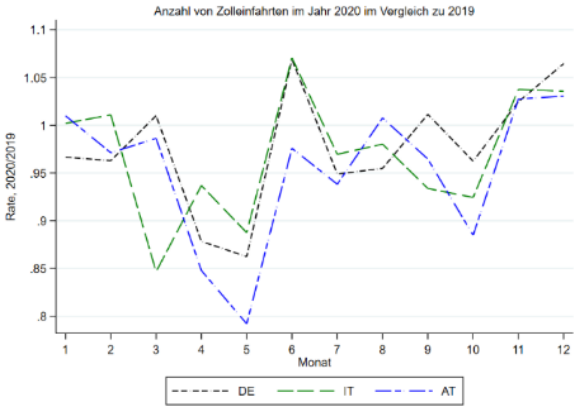


Abbildung 29: Zolleinfahrten nach Nachbarstaaten 2020 im Vergleich zu 2019



Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung

Der Industrieraum der Ostschweiz ist wie im Teil Verflechtungen der Ostschweiz ausgeführt, eng mit der Industrie insbesondere in Deutschland verflochten. In diesem Abschnitt untersuchen wir anhand von Monatsdaten des Güterhandels, wie sich die Corona-Massnahmen auf diese Verflechtungen ausgewirkt haben. Es gibt zwei Möglichkeiten, um den grenzüberschreitenden Güterhandel zu messen:

- Die Zollämter der Schweiz erheben die Ein- und Ausfahrten der Lastwagen. Wir nutzen diese Datenquelle und untersuchen die nach Monaten aggregierten Verkehrsflüsse aller Zollämter in der Ostschweiz.
- Die Eidgenössische Zollverwaltung hat eine Spezialauswertung auf Monatsbasis erstellt, die die monatlichen Warenexporte und -importe von Betriebsstätten nach Kantonen, Branchen und nach Ziel- bzw. Herkunftsländer ausweist. Diese Daten sind auf den folgenden Seiten verwendet.

Wir weisen in den nebenstehenden Abbildungen die Verkehrsflüsse im Jahr 2020 im Vergleich zum selben Monat 2019 aus. Eine eins bedeutet, dass der Verkehr gleich gross ist, Zahlen unter eins stellen einen Rückgang dar.

Die Verkehrszahlen an den Ostschweizer Zollämtern zeigen folgendes Bild:

- Die Anzahl der abgefertigten Lastwagen beim Export (Zolleinfahrten) und Import (Zollausfahrten) sinkt während der ersten Welle (März bis Juni 2020) deutlich und erreicht im April 2020 mit einem Rückgang von etwas mehr als 20 % den Tiefpunkt.
- Der Rückgang ist an den Zollämtern der Ostschweiz etwas früher und stärker als an anderen Grenzstationen der Schweiz.

Abbildung 30: Zollausfahrten nach Nachbarstaaten 2020 im Vergleich zu 2019

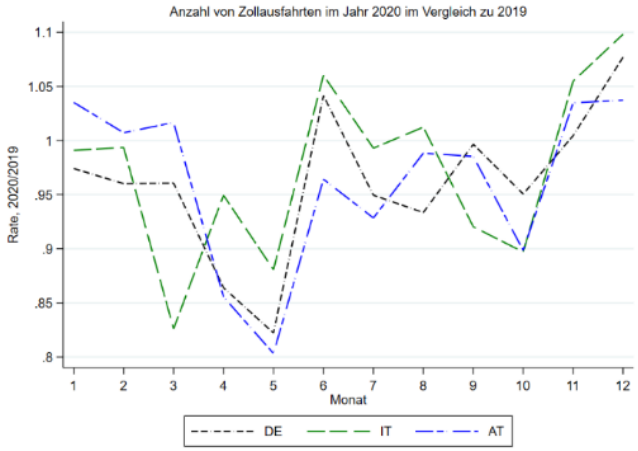
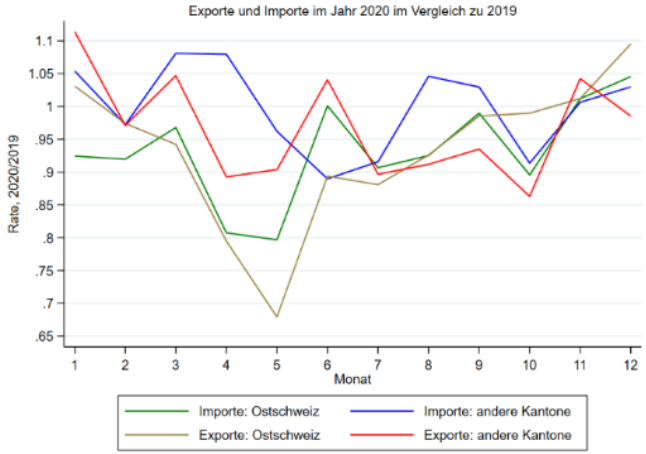


Abbildung 31: Exporte und Importe der Ostschweiz und andere Kantone, 2020 im Vergleich zu 2019



Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung, Daten Güterhandel provisorisch

Die Unterschiede nach Nachbarländern (vgl. Abbildung 29 und Abbildung 30) sind klein, einzig zu Italien ist der Rückgang etwas früher als zu den beiden anderen Ländern.

- Die Zollabfertigungen entwickeln sich in beide Richtungen also beim Import (Zolleinfahrten) als auch beim Export (Zollausfahrten) weitgehend ähnlich.
- Ab Juni 2020 weicht der Verkehr an den Zollämtern nicht mehr wesentlich vom Verkehr im Jahr 2019 ab.

Insgesamt legen diese Verkehrsdaten nahe, dass der Grenzverkehr bei Gütern nur kurz und in beschränktem Ausmass von der Pandemie und den staatlichen Massnahmen beeinflusst wurde. Der Rückgang des Verkehrs während der ersten Welle ist bei diesen Daten etwas kleiner als bei den LKW-Verkehrszahlen in Abbildung 26. Wir vermuten, dass dies aufgrund der unterschiedlichen Methoden, insbesondere der verschiedenen Vergleichsbasis und der unterschiedlichen Frequenz der Daten, begründet ist. In den nebenstehenden Abbildungen vergleichen wir Monatswerte mit den Daten desselben Monats im Jahr 2019, während wir bei den Verkehrsdaten des ASTRA aufgrund fehlender Daten für 2019 mit der Periode zu Beginn des Jahres 2020 vergleichen. Zudem verwenden wir dort Wochendaten und hier Monatsdaten. Mit Monatsdaten werden starke Abweichungen in einzelnen Wochen geglättet.

Im nächsten Schritt analysieren wir die wertmässige Entwicklung des Güterhandels. Abbildung 31vergleicht die Entwicklung der Unternehmen der Ostschweiz (inkl. Liechtenstein) mit jenen aus den anderen Kantonen der Schweiz, wiederum als Verhältnis der Monatsdaten im Jahr 2020 zum selben Monat im Jahr 2019. Auffallend ist, dass der Handel der Ostschweiz stärker unter der Pandemie leidet als jener der anderen Kantone der Schweiz. Im Jahr 2020 sinken die Exporte der Ostschweiz um 7 %, während jene der anderen Kantone lediglich um knapp 5 % zurück gehen.

Abbildung 32: Exporte der Ostschweiz in die Nachbarstaaten, 2020 im Vergleich zu 2019

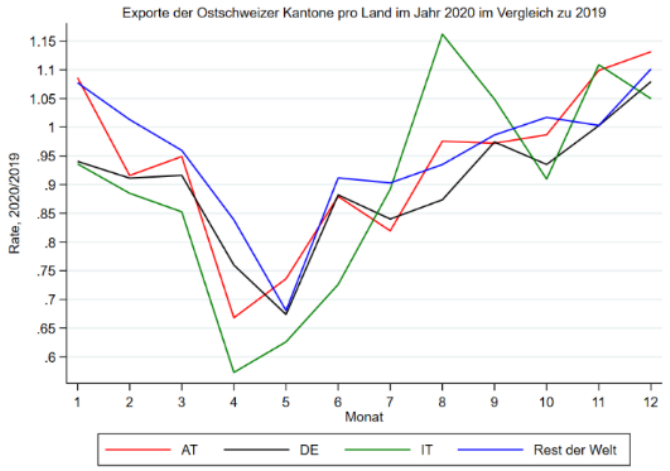
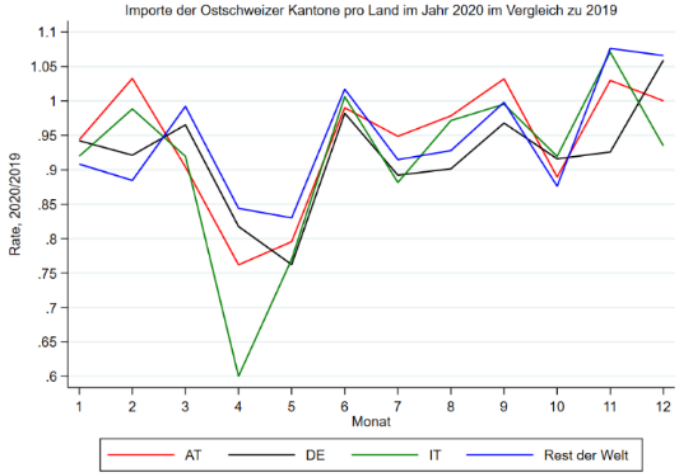


Abbildung 33: Importe der Ostschweiz in die Nachbarstaaten, 2020 im Vergleich zu 2019



Quellen: Eidgenössische Zollverwaltung, provisorische Daten

Abbildung 32 und Abbildung 33 zeigen die Entwicklung der Exporte und Importe differenziert nach den Nachbarsstaaten. Folgende Ergebnisse sind wesentlich:

- Wertmässig sinken die Exporte in der ersten Welle um ca. einen Drittel bzw. um etwas mehr als 40 % gegenüber Italien. Der Handel mit Italien ist jedoch sehr klein und beträgt lediglich ca. 5 % des gesamten Handels der Ostschweiz.
- Bei den Importen ist der Rückgang aus Deutschland und Österreich maximal bei einem Viertel, bei Italien wiederum mit 40 % grösser.
- In der zweiten Jahreshälfte erholen sich die Warenströme, erreichen aber erste gegen Jahresende wieder das Niveau von 2019.
- Interessanterweise gibt es kaum Unterschiede bei den Handelsströmen mit den Nachbarsstaaten und mit dem Rest der Welt.
- Ein Vergleich mit den Handelsströmen aus anderen Kantonen (hier nicht grafisch dargestellt) zeigt, dass der internationale Handel der Ostschweiz deutlich stärker sinkt als jener aller anderen Kantone der Schweiz.

Diese Daten weisen darauf hin, dass der Güterhandel wenig durch regionale Besonderheiten der Grenzabfertigung beeinflusst wurde, sondern dass der internationale Konjunkturverlauf und die Export- und Importstruktur wesentlich für die Schwankungen verantwortlich sind. So zeigt etwa die Analyse von Büchel et. al. (2020) grosse Unterschiede nach Branchen. Während die pharmazeutische Industrie ihre Exporte während der Krise erhöhen konnte, ist der Handel bei Investitionsgütern und Luxusprodukten deutlich gesunken.

Im Folgenden sind deshalb die Auswirkungen auf die Handelsstruktur der Ostschweiz analysiert. Dargestellt ist die Entwicklung für jene Branchen, die einen Handelsanteil von über einem Prozent aufweisen.

Abbildung 34: Exporte der Ostschweiz nach Branchen, 2020 im Vergleich zu 2019

Exporte der Ostschweizer Kantone pro Kategorie im Jahr 2020 im Vergleich zu 2019

Kategorie	Jan	Feb	März	Apr	Mai	Juni	Juli	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez	Mittelwert
Chemie & Pharmazie	0.98	1.07	1.07	1.03	0.76	0.80	0.78	0.79	0.88	0.84	0.99	1.09	0.92
Elektronik, Optik & Elektrik	0.99	0.98	0.92	0.91	0.70	0.97	0.92	0.93	1.04	1.00	1.07	1.24	0.97
Glas- und Kunststoffwaren	0.91	0.90	0.98	0.77	0.67	0.94	0.90	0.97	1.06	0.96	1.00	0.96	0.92
Holz & Papier	0.86	0.91	0.89	0.80	0.70	0.96	0.95	0.82	0.98	1.02	0.85	1.07	0.90
Kraftwagen	1.94	1.17	0.93	0.71	0.44	0.62	0.66	0.96	1.11	1.17	0.57	0.89	0.93
Landwirtschaft	1.22	0.81	0.85	0.74	0.69	0.75	0.84	0.89	0.88	0.97	1.17	1.22	0.92
Maschinen & Reparaturen	0.89	0.96	0.83	0.72	0.73	0.96	0.92	0.96	1.01	1.04	1.11	1.07	0.93
Metalle	0.98	0.85	0.98	0.73	0.69	0.92	0.88	0.85	0.96	1.00	1.10	1.04	0.92
Möbel & Waren	1.18	0.95	1.02	0.59	0.53	0.88	0.98	1.10	0.89	1.03	1.20	1.18	0.96
Nahrungsmittel	1.01	0.96	1.05	0.90	0.87	1.02	1.04	1.03	1.11	0.96	1.12	1.12	1.02
Textilien	0.98	0.98	0.84	0.59	0.62	0.93	0.85	0.95	0.95	0.94	0.92	1.12	0.89

0.90-0.99		1.00-1.15	
0.75-0.90		1.15-1.50	
0.60-0.75		> 1.50	
< 0.6			

Abbildung 35: Importe der Ostschweiz nach Branchen, 2020 im Vergleich zu 2019

Importe der Ostschweizer Kantone pro Kategorie im Jahr 2020 im Vergleich zu 2019

Kategorie	Jan	Feb	März	Apr	Mai	Juni	Juli	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez	Mittelwert
Chemie & Pharmazie	0.80	0.91	0.93	0.91	0.73	0.93	0.77	0.75	0.89	0.83	0.98	1.05	0.87
Elektronik, Optik & Elektrik	0.91	0.91	0.95	0.83	0.78	0.97	0.94	0.93	0.95	0.94	1.00	1.15	0.94
Glas- und Kunststoffwaren	0.97	1.00	1.03	0.86	0.89	1.04	0.94	0.96	1.04	0.96	1.04	1.10	0.99
Holz & Papier	0.98	0.91	1.06	0.88	0.82	1.04	0.93	0.98	1.04	0.94	1.02	1.13	0.98
Kraftwagen	0.96	1.09	1.02	0.69	0.83	1.40	0.96	0.96	1.12	0.87	0.97	0.92	0.98
Landwirtschaft	0.97	1.01	1.00	1.04	1.15	1.19	0.98	1.14	1.10	1.12	1.06	1.08	1.07
Maschinen & Reparaturen	0.94	0.91	0.88	0.73	0.83	0.99	0.95	1.01	1.00	0.87	0.93	0.97	0.92
Metalle	0.89	0.91	1.04	0.74	0.73	0.90	0.84	0.89	0.96	0.88	0.97	1.03	0.90
Möbel & Waren	1.01	0.77	0.90	0.60	0.55	0.79	0.89	0.85	0.84	0.75	1.15	0.94	0.84
Nahrungsmittel	0.95	0.97	1.19	0.99	1.02	1.20	1.08	1.02	1.18	0.96	1.10	1.13	1.07
Textilien	0.98	0.95	0.88	0.83	0.97	1.09	0.96	1.03	1.10	1.05	1.09	1.18	1.01

0.90-0.99		1.00-1.15	
0.75-0.90		1.15-1.50	
0.60-0.75		> 1.50	
< 0.6			

Quellen: Eidgenössische Zollverwaltung, provisorische Daten

Die wichtigsten Branchen für den Warenhandel in der Ostschweiz (inkl. Liechtenstein) sind:

- Maschinen und Reparaturen (Exportanteil 2020: 22 %; Importanteil 2020: 13 %)
- Elektronik, Optik und Elektrik (19 %; 14 %).
- Chemie und Pharmazie (15 %; 11 %).
- Metalle (12 %; 15 %).
- Glas- und Kunststoffwaren (6 %; 10 %).

In Abbildung 34 ist das Verhältnis der Exporte im Jahr 2020 zum entsprechenden Monat im Jahr 2019 dargestellt, in Abbildung 35 die entsprechenden Werte der Importe. Grün hinterlegt sind Zahlen von eins und grösser, die eine Zunahme darstellen. Gelb bzw. rot hinterlegt sind Zahlen kleiner als eins, die eine Abnahme ausweisen. Ergebnisse:

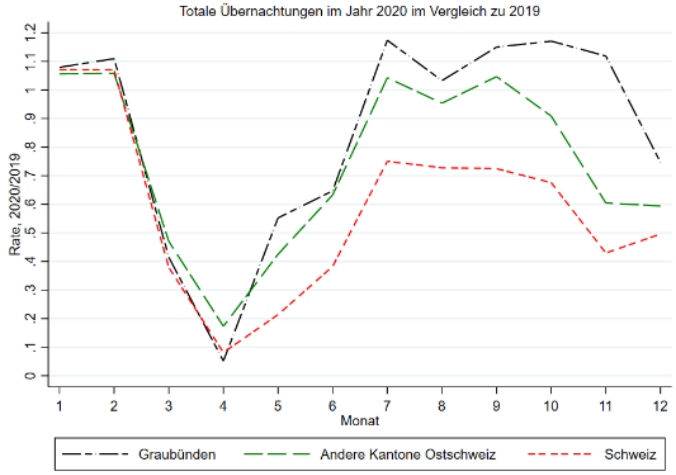
- Die erste Welle reduziert den Handel bei fast allen Branchen in den Monaten April und Mai, wobei in vielen Branchen der Handel erst im vierten Quartal wieder die Vorjahreswerte erreicht.
- Eine Ausnahme ist der Handel mit Nahrungsmittel (Exportanteil: 4 %; Importanteil: 7 %), der kaum durch die Krise beeinflusst wird.
- Von den fünf wichtigsten Exportbranchen ist der Rückgang bei «Elektronik, Optik und Elektrik 2020 mit ca. 3 % am kleinsten.
- Die Exporte der anderen wichtigen Branchen sinken 2020 um ca. 8 %, aber der Rückgang zeigt sich teilweise bereits vor dem Ausbruch der Pandemie.
- Beim Import fallen die Konsumverschiebungen und Nachholeffekte aufgrund des Lockdowns während der ersten Welle auf, besonders bei Kraftwagen und Möbeln & Waren.

Fazit: Der Handelsrückgang bei den in der Ostschweiz dominierenden Investitionsgüter und Zulieferungsunternehmen dürfte grösstenteils auf die durch die Corona-Krise verursachte globale Rezession zurückzuführen sein.

4. Auswirkungen auf den Tourismusraum

Neben der Industrie ist der Tourismus die bedeutendste Branche für den grenzüberschreitenden Handel. Zudem weist der Tourismus in der Ostschweiz einen starken Bezug zu den angrenzenden Regionen und Ländern auf, sowohl als attraktive Destination für ausländische Gäste als auch als Reise- und Ferienort für Personen aus der Ostschweiz. Wir konzentrieren unsere Analyse auf Logiernächte in der Hotellerie, da diese Daten eine Differenzierung nach Herkunft der Gäste erlauben. Daten zur Parahotellerie sind international kaum vergleichbar, Daten zur Nutzung von Zweitwohnungen und Daten zu Tagesgästen unvollständig. Der mit Logiernächten verbundene Tourismus ist wertschöpfungsintensiv und damit für die regionale Entwicklung besonders wichtig.

Abbildung 36: Übernachtungen 2020 im Vergleich zu 2019



Quelle: BFS, Beherbergungsstatistik

In Abbildung 36 ist das Verhältnis der Übernachtungen im Jahre 2020 im Vergleich zum entsprechenden Monat 2019 dargestellt. Wir unterscheiden zwischen Graubünden und den anderen Kantonen der Ostschweiz, da Graubünden ca. 70 % der Logiernächte der Ostschweiz aufweist. Zudem sind als Vergleich die Werte der Schweiz ausgewiesen. Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- Mit der Schliessung der wesentlichen touristischen Anlagen brechen die Logiernächte im März 2020 schweizweit und auch in der Ostschweiz ein und erreichen mit etwa 10 % des Vorjahreswertes im April ihren Tiefpunkt.
- Die Anzahl Logiernächte erholen sich ab Mai wieder und die Hotellerie in Graubünden und in den anderen Ostschweizer Kantone erlebt einen starken Sommer. Schweizweit ist die Erholung kleiner, da der Städtetourismus schwach bleibt.
- Im Dezember 2020 sind die Übernachtungszahlen sowohl in Graubünden als auch in der Ostschweiz mit 75 bzw. 60 % der Vorjahreswerte tief
- Für das gesamte Jahr 2020 zeigt sich, dass der Rückgang der Logiernächte in der Ostschweiz deutlich, aber kleiner war als in der Schweiz insgesamt. So sind die Logiernächte in Graubünden um 9 %, in den anderen Kantonen der Ostschweiz um 23 % unter dem Niveau im Jahr 2019. Gesamtschweizerisch beträgt der Rückgang 40%

Abbildung 37: Übernachtungen in Graubünden nach Herkunftsländern

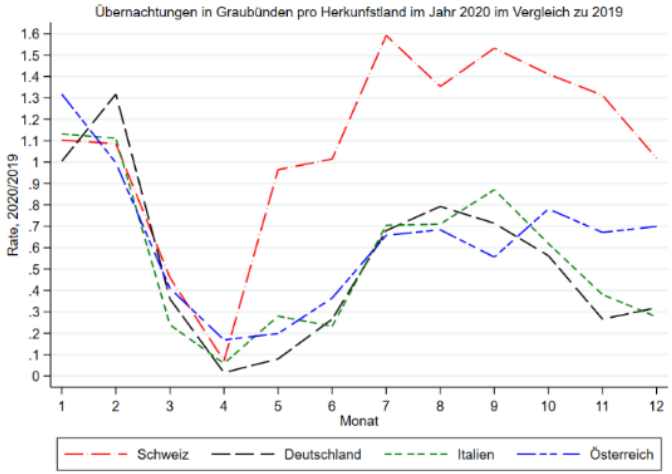
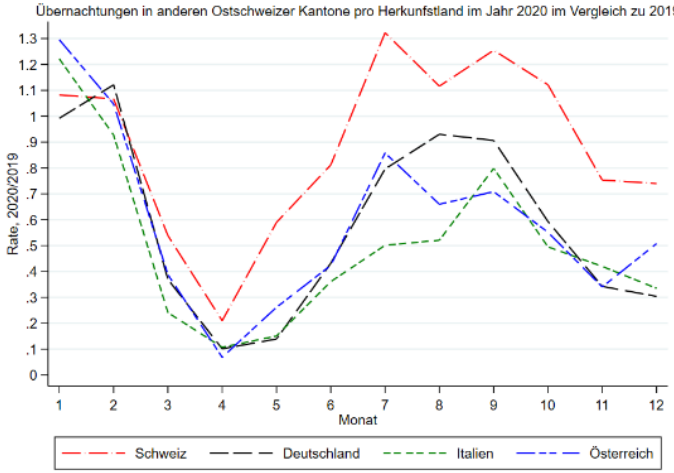


Abbildung 38: Übernachtungen in anderen Ostschweizer Kantonen nach Herkunftsländern



Quelle: BFS, Beherbergungsstatistik

In Abbildung 37 sind die Logiernächte in Graubünden und in Abbildung 38 jene in den anderen Kantonen der Ostschweiz nach Herkunftsländern aufgeführt, wiederum als Quotienten zwischen den Übernachtungszahlen im Jahre 2020 und jenen von 2019. Deutliche zeigen sich folgende Effekte:

- Die Anzahl Logiernächte mit Gästen aus der Schweiz steigen sehr rasch nach dem ersten Lockdown wieder an und erreichen in Graubünden bereits im Mai dasselbe Niveau wie 2019. In den anderen Kantonen ist die Erholung etwas langsamer.
- Im Sommer bis Herbst 2020 sind die Logiernächte mit Gästen aus der Schweiz deutlich höher als im Vorjahr.
- Die Zahlen der Gäste aus den Nachbarstaaten der Ostschweiz nehmen im Juni mit der Öffnung der Grenzen wieder zu, erreichen aber im Sommer 2020 nicht das Niveau des Vorjahres, sondern schwanken je nach Herkunftsland und Monat zwischen 50 und 90 %.
- Im Dezember 2020 bleiben die Gäste aus den Nachbarstaaten weitgehend aus, obwohl Bergbahnen und Hotels etwa in Graubünden geöffnet sind.

Weil der Tourismus mit Personenverkehr verbunden ist, wird er wesentlich stärker durch die Pandemie und den Massnahmen zu deren Eindämmung betroffen als der Warenverkehr. Gäste aus den Nachbarstaaten verzichten teilweise auf Reisen und Ferien in der Ostschweiz. Immerhin können viele touristischen Destinationen in der Ostschweiz diese Einbussen im Sommer und Herbst 2020 mit inländischen Gästen kompensieren, da diese aus demselben Grund weniger internationale Reisemöglichkeiten haben. Vom Boom der Inlandnachfrage wenig profitieren können jedoch die Städte, die unter dem Einbruch des Geschäftstourismus leiden, und auch Destinationen wie Davos, die einen Einbruch des Kongresstourismus hinnehmen müssen (vgl. Regiosuisse, 2020).

Abbildung 39: Totale Übernachtungen der Schweizer Touristen in Nachbarregionen total

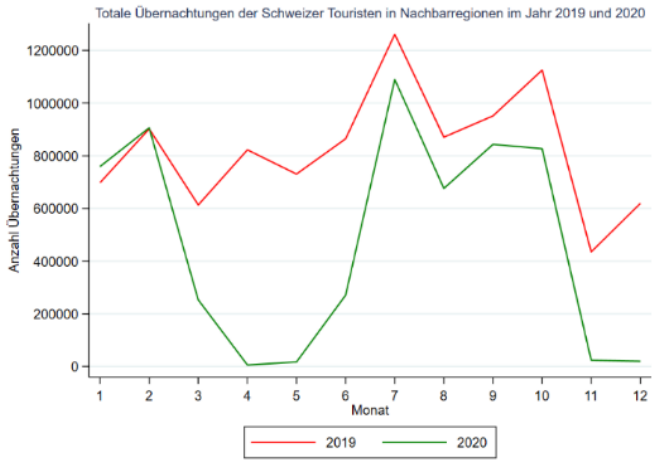
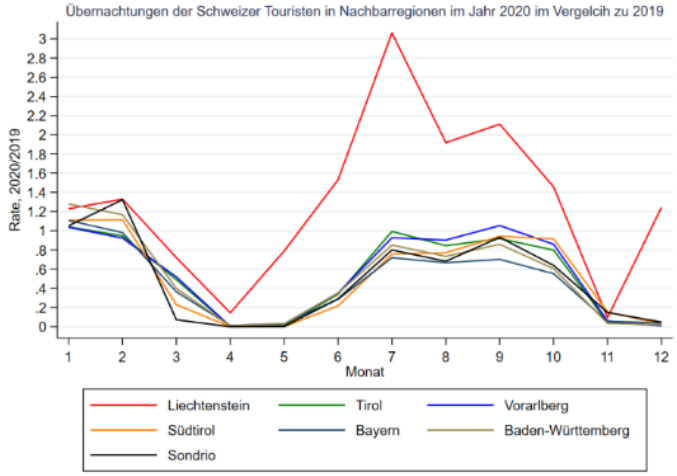


Abbildung 40: Übernachtungen der Schweizer Touristen nach Nachbarregionen im Jahr 2020 im Vergleich zu 2019



Quellen: Diverse statistische Ämter der Nachbarstaaten

Die Corona-Krise hat auch die Möglichkeiten für Reisen und Ferien in den benachbarten Regionen für Personen aus der Schweiz eingeschränkt. Abbildung 39 gibt einen Überblick und zeigt die gesamte Anzahl der Übernachtungen von Gästen aus der gesamten Schweiz in Baden-Württemberg, Bayern, Liechtenstein, Sondrio, Südtirol, Tirol und Vorarlberg. In Abbildung 40 sind die Verhältnisse 2020 im Vergleich zu 2019 für die Regionen differenziert dargestellt. Dabei sind folgende Entwicklung nennenswert:

- Während der ersten Welle und auch ab November 2020 sinken die Übernachtungszahlen der Gäste aus der Schweiz im benachbarten Ausland praktisch auf null.
- Nach der Öffnung der Grenzen im Juni 2020 reisen Personen aus der Schweiz wieder in die Nachbarsregionen. In Tirol, Südtirol und Vorarlberg erreichen die Zahlen in gewissen Sommer- und Herbstmonaten 90 % oder mehr der Werte des Jahres 2019.
- Ein Spezialfall ist Liechtenstein. Dort entwickeln sich die Logiernächte ähnlich wie in anderen Ostschweizer Kantonen, d.h. es gab einen Sommer- und Herbstboom mit Gästen aus der Schweiz. Dieser war sogar stärker als in anderen Ostschweizer Kantonen.

Personen aus der Schweiz haben die Nachbarregionen nach der Öffnung im Juni wieder stark besucht und die Übernachtungszahlen blieben nur wenig unter dem Niveau von 2019. Hingegen blieb der Besuch im Dezember mit Ausnahme von Liechtenstein fast völlig aus aufgrund der weitgehend geschlossenen touristischen Infrastruktur in den Nachbarsregionen.

5. Auswirkungen auf den Einkaufsraum

Abbildung 41: Kartenzahlungen in der Ostschweiz und in anderen Regionen der Schweiz

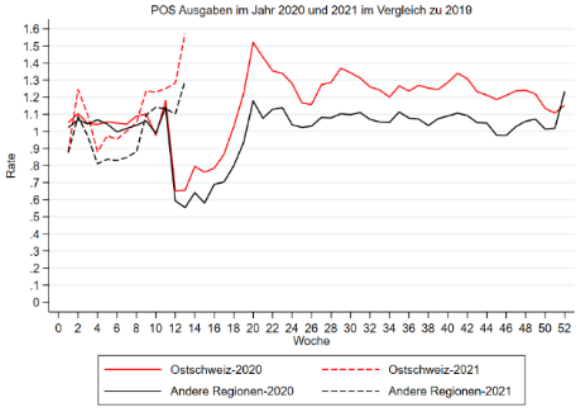
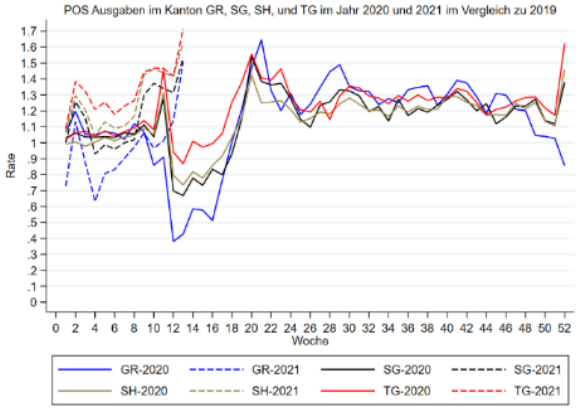


Abbildung 42: Kartenzahlungen in den Grenzkantonen der Ostschweiz



Quelle: Monitoring Consumption Switzerland

Alle ökonomischen Transaktionen führen zu Zahlungen. Mithilfe von Zahlungsdaten kann man deshalb den Puls des Konsumverhaltens nach Ort, Art der Transaktion und nach Herkunft der Zahlenden messen. Die Plattform Monitoring Consumption Switzerland stellt die Daten von verschiedenen Kartenanbietern (Kreditkarten, Debitkarten, Mobile Bezahlung) seit Beginn der Pandemie zur Verfügung.

Zunächst sind die Zahlungen innerhalb der Ostschweiz analysiert. Abbildung 41 stellt den Umsatz der Kartenzahlungen in der Ostschweiz und in den anderen Regionen der Schweiz nach Kalenderwochen im Verhältnis zum Jahr 2019 dar. In Abbildung 42 sind die entsprechenden Zahlen für die Grenzkantone der Ostschweiz ausgewiesen. Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- Deutlich ist der starke Rückgang der Zahlungen während des ersten Lockdowns ab der Kalenderwoche 12 und die allmähliche Erholung ab Mai 2020.
- In der Ostschweiz war der Rückgang im Vergleich zu 2019 etwas kleiner als in den anderen Regionen der Schweiz und das Transaktionsvolumen ab Mitte Mai 2020 deutlich höher als im Vorjahr.
- Interessant sind die Unterschiede innerhalb der Ostschweiz. In Graubünden sinkt das Zahlungsvolumen während des ersten Lockdowns um bis zu 60 %während im Thurgau der Rückgang wesentlich kleiner ist. Auch Ende Jahr sind die Entwicklungen unterschiedlich.

Gerade die regionalen Unterschiede weisen auf verschiedene Einflussgrössen hin. Während in Graubünden die Zahlung für touristische Leistungen in der ersten Welle aber auch zu Beginn der Wintersaison Ende 2020 zurückgehen, profitieren andere Grenzregionen vom reduzierten Einkaufstourismus in die Nachbarregionen.

Abbildung 43: Kartenzahlungen in der Ostschweiz nach ausgewählten Branchen

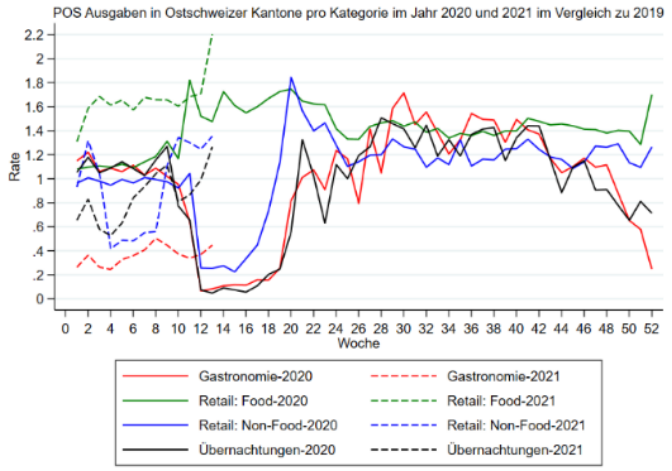
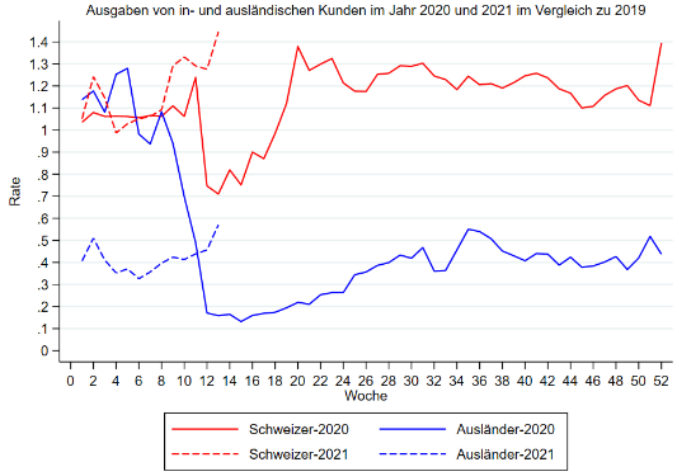


Abbildung 44: Kartenzahlungen von in- und ausländischen Kund:innen



Quelle: Monitoring Consumption Switzerland

Der Einfluss des Detailhandels, der Gastronomie und der Hotellerie ist in Abbildung 43 gesondert dargestellt. Dabei ist folgendes hervorzuheben:

- Ein Umsatzplus via elektronische Zahlungen verzeichnet der Detailhandel mit Lebensmitteln. Mit der ersten Welle kommt es zu einem deutlichen Anstieg von ca. 60 %, der sich dann bei ca. 40 % höheren Werten als 2019 einpendelt. Ein Teil dieses Anstiegs dürfte auf den vermehrten Einsatz von Kartenzahlungen zurückzuführen sein. Auch könnte der ausbleibende Einkaufstourismus von inländischen Personen im Ausland zum Umsatzanstieg in der Ostschweiz beigetragen haben.
- Der Detailhandel im Non-Food-Bereich zeigt nach dem ersten Lockdown einen Nachholeffekt und das Zahlungsvolumen liegt ebenfalls leicht über den Werten von 2019.
- Die Zahlungen in der Gastronomie und für Übernachtungen erholen sich parallel nach dem ersten Lockdown und liegen im Sommer ebenfalls deutlich über den Werten von 2019. Dies bestätigt den Tourismusboom im Sommer und Herbst 2020.
- In der Wintersaison zeigen sich deutlich die unterschiedliche Behandlung der Gastronomie und Hotellerie. Während die Zahlungen in der Gastronomie in der Wintersaison stark einbrechen, erholen sich die Zahlungen im Bereich der Übernachtung nach einem schwachen Start im Dezember 2020 auf 80 bis 90 % in der zweiten Hälfte der Wintersaison.

In der Abbildung 44 sind die Kartenzahlung in der Schweiz (Daten für nur Ostschweiz nicht verfügbar) differenziert für in- und ausländische Kund:innen dargestellt. Offensichtlich ist die unterschiedliche Entwicklung. Die Zahlungen von ausländischen Kund:innen bleiben seit Ausbruch der Pandemie auf tiefem Niveau und erreichen maximal etwa die Hälfte des Umsatzes von 2019. Dazu dürfte der Einbruch des Tourismus mit ausländischen Gästen und auch der Rückgang des internationalen Geschäftsverkehrs beigetragen haben.

Abbildung 45: Debitkartenzahlungen von Personen aus der Schweiz in Deutschland, Vergleich zu 2019

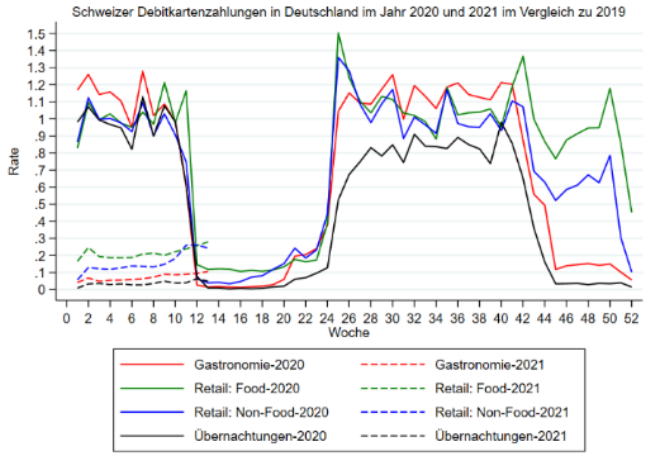
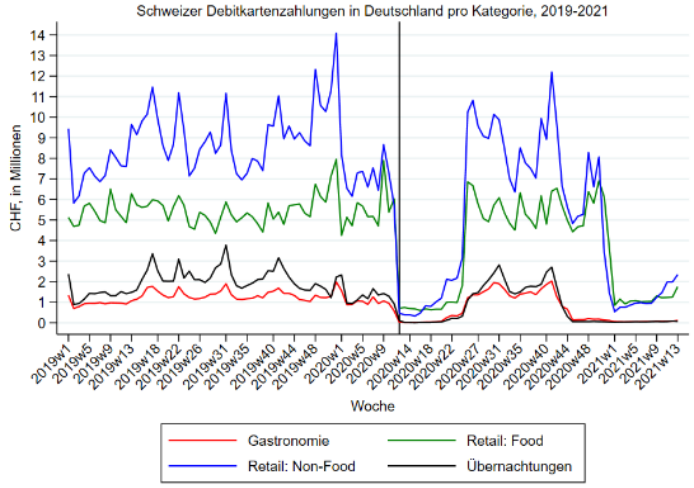


Abbildung 46: Debitkartenzahlungen von Personen aus der Schweiz in Deutschland, absolute Werte



Quelle: Monitoring Consumption Switzerland

Wenden wir uns abschliessend dem Einkaufstourismus zu. Dieser ist besonders ausgeprägt mit Deutschland, weshalb wir uns in den nebenstehenden Abbildungen auf dieses Land konzentrieren. Dargestellt sind die Debitkartenzahlungen im Detailhandel, Gastgewerbe und in der Hotellerie. Viele Zahlungen im Ausland erfolgen via Kreditkarte. Diese Daten liegen aber nicht differenziert nach Ländern vor. Die Daten zeigen für alle drei Nachbarsländer folgende Entwicklung:

- Die Zahlungen von Personen aus der Schweiz brechen aufgrund der Grenzschliessung während der ersten Welle ein, dies bei allen hier ausgewiesenen Kategorien.
- Mit der Öffnung nehmen die Zahlungen im Sommer wieder zu. Die beiden wichtigsten Kategorien in Deutschland, die Ausgaben im Detailhandel (Food und Non-Food) erreichen wieder ein ähnliches Niveau wie 2019, sinken dann aber ab Herbst mit der erneuten Verschärfung der Massnahmen deutlich. Unter dem Niveau von 2019 bleiben die Ausgaben für Übernachtungen.
- Dasselbe Muster zeigt sich in Italien: Zahlungen im Detailhandel und in der Gastronomie erholen sich im Sommer, die Ausgaben für Übernachtungen bleiben tiefer. In Österreich erreichen im Sommer 2020 auch die Zahlungen in der Hotellerie wieder das Vorkrisenniveau. Jedoch gehen die Zahlungen in allen Kategorien gegen Ende 2020 wieder zurück.

Die Zahlungsdaten zeigen, dass der grenzüberschreitende Konsum insgesamt deutlich zurückgegangen ist. Braun et. al. (2020) vermuten, dass im ersten Lockdown in Deutschland pro Woche 14 Millionen Franken Zahlungen aufgrund des ausbleibenden Einkaufstourismus verloren gegangen sind. Wird berücksichtigt, dass Kreditkarten wesentlich häufiger als Debitkarten eingesetzt werden, schätzt Hunziker (2020), dass im ersten Lockdown etwa schweizweit 1.4 Milliarden Franken an Einkaufstourismus unterblieben ist, wovon die Hälfte oder 700 Millionen Franken allein in Deutschland. Davon hat der Detailhandel der Ostschweiz profitieren können.

6. Auswirkungen auf den Arbeitsraum

Abbildung 47: Grenzgänger:innen in die Ostschweiz nach Herkunft, 2020

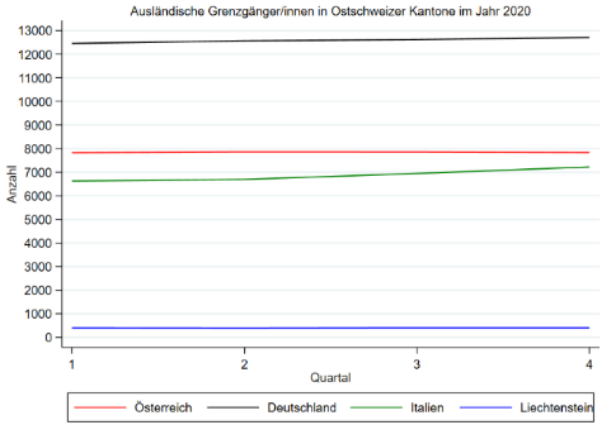
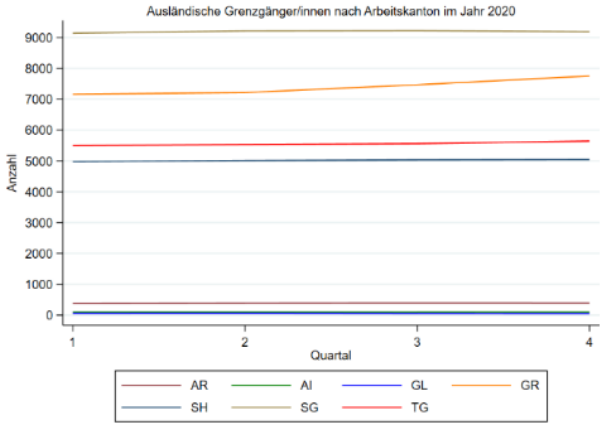


Abbildung 48: Grenzgänger:innen nach Arbeitskanton, 2020



Quelle: BFS, Grenzgängerstatistik

Wie im Teil Verflechtungen der Ostschweiz aufgezeigt, ist der Arbeitsraum durch Grenzgänger:innen eng verflochten. Der massgebliche Austausch geschieht durch Zupendeln in die Schweiz und nach Liechtenstein. In Abbildung 47 ist die quartalsmässige Entwicklung der Grenzgänger:innen in die Ostschweiz nach Herkunft und in Abbildung 48 nach Arbeitskanton im Jahr 2020 dargestellt. In Abbildung 49 und Abbildung 50 auf der folgenden Seite sind diese Quartalszahlen 2020 verglichen mit den entsprechenden Quartalsdaten 2019. Daten zu den Grenzgänger:innen für 2020 nach Liechtenstein waren bei der Erstellung dieser Arbeit noch nicht publiziert.

Dabei fallen folgende Besonderheiten auf:

- In diesen Daten ist kein Effekt der Pandemie erkennbar. Die Anzahl Grenzgänger:innen ist sowohl hinsichtlich Herkunft als auch hinsichtlich Arbeitskanton weitgehend stabil, besonders in allen vier Grenzkantonen (SG, GR, TG und SH).
- Abbildung 50 zeigt jedoch, dass die Quartalszahlen 2020 der Grenzgänger:innen in den meisten Kantonen und insbesondere auch in den Grenzkantonen leicht über den Werten 2019 liegen. Dieser Anstieg ist vor allem auf die Zunahme der Grenzgänger:innen aus Italien zurückzuführen.
- Da Graubünden der Hauptarbeitsort für Grenzgänger:innen aus Italien ist, ist die Zunahme der Zupendler:innen in diesem Kanton besonders gross. Insgesamt hat die Anzahl Grenzgänger nach Graubünden um 574 auf 7752 oder um 7 % zugenommen.

Abbildung 49: Grenzgänger nach Herkunft, 2020 im Vergleich zu 2019

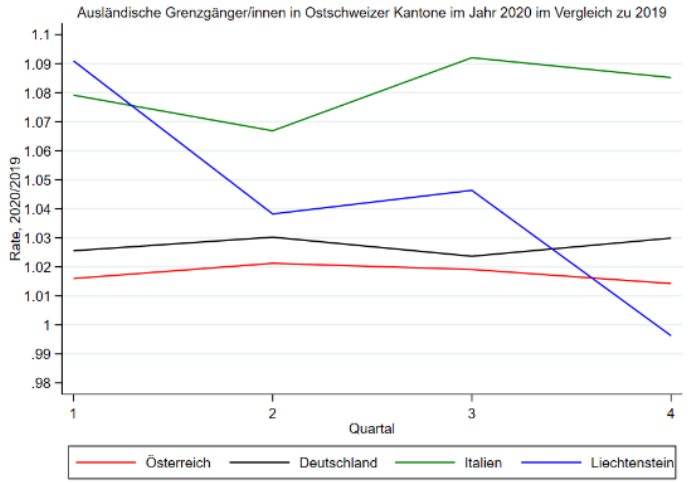
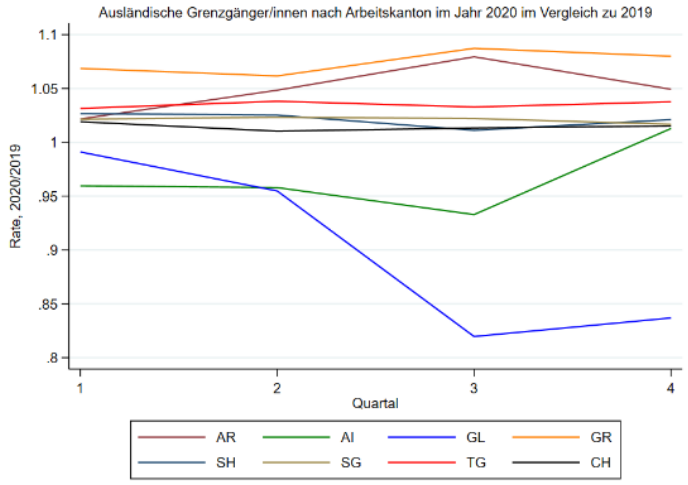


Abbildung 50: Grenzgänger nach Arbeitskanton, 2020 im Vergleich zu 2019



Quelle: BFS, Grenzgängerstatistik

Diese Daten müssen mit Vorsicht interpretiert werden (vgl. BFS, 2021). Ausgestellte Grenzgänger-Bewilligungen sind in der Regel fünf Jahre gültig. Da eine Einstellung einer Tätigkeit den Behörden nicht systematisch gemeldet wird, ergibt sich ein erheblicher Unterschied zwischen den tatsächlich erwerbstätigen Grenzgängern und den Bewilligungen. Eine Korrektur dieser Daten erfolgt mit Hilfe der Daten aus der AHV, aber erst mit zeitlicher Verspätung von zwei Jahren. Folglich sind die aktuellen Daten mit Unsicherheit verbunden.

Dennoch legen diese Beobachtungen nahe, dass der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt durch die Pandemie und den Massnahmen zu deren Bekämpfung kaum beeinträchtigt wurde, auch wenn durch Schliessungen von Grenzübergängen und vorübergehenden Reduktion von grenzüberschreitenden Bahnverbindungen das grenzüberschreitende Pendeln teilweise erschwert wurde. Zur Stabilisierung dieser Arbeitsverhältnisse beigetragen hat sicherlich die Kurzarbeitsentschädigungen, die wie vorgesehen auch an Grenzgänger:innen ausgezahlt werden. Damit können Mitarbeitende für den erwarteten Aufschwung gehalten werden. Zudem hat die Schweiz mit ihren Nachbarsländern im Einklang mit den EU-Empfehlungen vereinbart, dass Grenzgänger:innen, die aufgrund von Corona-Massnahmen im Homeoffice arbeiten, weiterhin in der Schweiz sozialversichert bleiben. Diese Regelung gilt bis zum 30. Juni 2021 (Cueni, 2021).

In Graubünden kann zudem beobachtet werden, dass Kurzaufenthaltsbewilligungen, die häufig in Branchen mit starken saisonalen Ausprägungen wie dem Gastgewerbe eingesetzt werden, reduziert wurden. Sie sanken um fast 1'600 auf noch gut 9'000 Bewilligungen. Möglicherweise wurde ein Teil dieser Bewilligungen durch zusätzliche Rekrutierungen von Grenzgänger:innen substituiert (Casanova, 2020).

7. Zusammenfassende Erkenntnisse

Tabelle 10 Zusammenfassung der Corona-Auswirkungen auf die Ostschweiz, Vergleich 2020 zu 2019

Indikatoren	Maximale Veränderung	Durchschnittliche Veränderung	Frequenz der Daten
Verkehrsraum			Wöchentlich
- PKW an der Grenze	- 70 %	- 17%	
- LKW an der Grenze:	- 60 %	+ 0 %	
Industrieraum			Monatlich
- Zollausfahrten	- 25 %	- 4 %	
- Zolleinfahrten	- 23 %	- 4 %	
- Exporte	- 32 %	- 7 %	
- Importe	- 20 %	- 7 %	
Tourismusraum			Monatlich
- Übernachtungen Ostschweiz inkl. GR	- 90%	- 19%	
- Übernachtungen aus DE, AT, IT in der Ostschweiz inkl. GR	- 94%	- 44%	
- Übernachtungen aus CH in FL	- 91 %	+ 30 %	
- Übernachtungen aus CH in anderen Nachbarsregionen	- 100 %	- 45 bis -54 %	
Einkaufsraum (Kartenzahlungen)			Monatlich
- Ostschweiz total	- 35 %	+ 15 %	
- Ostschweiz Gastronomie	- 94 %	- 12 %	
- Ostschweiz Retail Food	+ 5 %	+ 37 %	
- Ostschweiz Retail Non-Food	- 84 %	- 2 %	
- Debitkartenzahlungen in Deutschland von Personen aus CH total	- 94%	- 29%	
Arbeitsraum			Quartal
- Grenzgänger:innen in die Ostschweiz aus Nachbarstaaten	+ 4%	+4 %	

Quellen: Eigene Zusammenstellung

Die untersuchten Daten zeichnen ein differenziertes Bild über die Auswirkungen der Corona-Krise auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Die Tabelle 10 fasst die wesentlichen Ergebnisse zusammen und weist jeweils die maximale Veränderung zu 2019 und die durchschnittliche Veränderung zu 2019 aus. Damit wird sichtbar, wie stark sich die Indikatoren kurzfristig und im Jahresdurchschnitt verändert haben.

Die Verkehrsdaten zeigen, dass die grenzüberschreitende Mobilität deutlich stärker eingeschränkt wurde als die Mobilität innerhalb des Landes. Landesgrenzen bilden einfach zu administrierende Bruchstellen und werden deshalb genutzt. Die Verkehrsdaten belegen, dass zwischen Personen- und LKW-Verkehr differenziert wurde und letzterer weniger stark und nur für kurze Zeit eingeschränkt wurde.

Dank dieser Differenzierung konnte der grenzüberschreitende Güterhandel nach einer kurzen Behinderung zu Beginn der ersten Welle weitgehend im üblichen Rahmen abgewickelt werden. Die Güterexporte und -importe aus und in die Ostschweiz nahmen 2020 ab, aber diese Entwicklung ist weitgehend auf den internationalen Wirtschaftsabschwung zurückzuführen. Die Ostschweizer Industrie war aufgrund ihrer Stärke in der Investitionsgüterindustrie überdurchschnittlich stark davon betroffen.

Demgegenüber haben die Corona-Massnahmen zu einem starken Rückgang des grenzüberschreitenden Tourismus geführt. Aufgrund von unterschiedlichen Schliessungsstrategien, aber auch bedingt durch Quarantäneauflagen stand der Tourismus nicht nur in der ersten Welle praktisch still, sondern hat auch in der Wintersaison 2020/21 unter den Beschränkungen gelitten. Hier stellt sich die Frage, ob es mit weniger eingreifenden Massnahmen (zum Beispiel mit einer umfassenden und regional koordinierten Teststrategien) möglich gewesen wäre, die touristische Reisefreiheit innerhalb der Region weniger stark einzuschränken.

Der grenzüberschreitende Einkaufsraum wurde zum einen unterbrochen durch die Geschäftsschliessungen, aber in der ersten Welle auch durch Grenzmassnahmen für Einkaufstourist:innen. Von der Umlenkung der Einkäufe in die eigene Region hat der Detailhandel in der Ostschweiz profitiert. Das anhand der Zahlungsströme zu beobachtende Verhalten während der Lockerung im Sommer 2020 legt jedoch nahe, dass die Pandemie kaum zu einer wesentlichen Änderung des Einkaufsverhaltens führen und nach der Pandemie der Einkaufstourismus sich bisherigen Mass wieder einstellen dürfte.

Schliesslich weisen die Daten zu den Grenzgänger:innen im Jahr 2020 darauf hin, dass der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt sich als resilient erwiesen hat. Die ergriffenen Massnahmen im Arbeitsmarkt und die Anpassung der Sozialversicherungsregelung an die Home-Office-Pflicht haben wesentlich dazu beigetragen. Noch steht aber die Schweiz und die Nachbarstaaten vor der Herausforderung, die massiven Unterstützungsmassnahmen parallel zur Aufhebung der Corona-Einschränkungen zurückzufahren, ohne dass es zu Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt kommt.

Die grenzüberschreitende Kooperation in der Ostschweiz und ihre Institutionen

Autor: Prof. Dr. Curdin Derungs, Zentrum für Verwaltungsmanagement, Fachhochschule Graubünden

Im Folgenden sollen neue institutionelle Ansätze der überregionalen Steuerung in den betrachteten Wirtschaftsräumen der Ostschweiz entwickelt werden («Cross Border Governance»). Inhaltlich stehen dabei vier Fragen im Vordergrund[12]:

- Wie hat die Zusammenarbeit in den grenzüberschreitenden Regionen der Ostschweiz während der Grenzschliessungen funktioniert?
- Welche Effekte sind dabei aufgetreten?
- Was können die grenzüberschreitenden Regionen aus den Erfahrungen in der Corona-Krise für die weitere Entwicklung lernen?
- Welche institutionellen Ansätze und Massnahmen sollten mittel- bis langfristig umgesetzt werden, um die grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen in der Ostschweiz zukunftsfähig und krisenfest zu machen?

Methodik

In einem ersten Schritt wurden die institutionellen Arrangements analysiert, die für die grenzüberschreitende wirtschaftliche Regionalentwicklung relevant sind (Kapitel 2). Die Auswahl erfolgte auf Basis einer Desktop-Recherche und wurde im Rahmen von Expert:innen-Interviews validiert. Die Expert:innen (N=11, vgl. Anhang) wurden zu den Erfahrungen in der Pandemiebekämpfung und zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Regionalentwicklung mittels standardisiertem Interviewleitfaden befragt (Kapitel 3). Neben Akteuren aus der Politik und öffentlichen Verwaltung wurden auch Vertreter von Wirtschaftsverbänden interviewt. Es wurde auf eine angemessene regionale Vertretung und Berücksichtigung der föderalen Strukturen geachtet. Aus den Interviewaussagen wurden in einem letzten Schritt Ansätze für die zukünftige institutionelle Weiterentwicklung hergeleitet – auch in Hinblick auf ein effektives Krisenmanagement – und zu verschiedenen Stossrichtungen verdichtet (Kapitel 4).

Theoretische Verankerung

Die vorliegende Untersuchung geht von einem weiten Begriff der Institution aus. In Anlehnung an Erlei et al. (2016: 37f.) werden hier unter institutionellen Arrangements Verträge, rechtlich-formalisierte Organisationen bis hin zu informellen Netzwerken und persönliche Kontakte verstanden, die das Verhalten von Individuen kanalisieren und diese dadurch kollektive Kooperationsvorteile besser realisieren. Vorliegend rücken grenzüberschreitende Institutionen im Besonderen in den Fokus, die alle Formen der internationalen Kooperation bezwecken, wiederkehrend stattfinden und bestimmten formellen oder informellen Regeln folgen. Damit stützt sich die Analyse auf die Grundlagen des historischen Institutionalismus[13]. Dieser geht davon aus, dass Institutionen historisch gewachsen sind, ihre Funktionsweise von der Geschichte geprägt ist und

[12] Abgrenzung: Die Analyse beleuchtet in erster Linie die Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Pandemiebekämpfung. Die Funktionsweise der kantonalen oder regionalen Krisenstäbe im Speziellen wird nicht untersucht.

[13] Der historische Institutionalismus definiert Institutionen als »formal and informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy« (Hall/Taylor, 1996: 938).

deshalb augenfällig Pfadabhängigkeiten bestehen. Besondere Bedeutung kommen Krisen zu, die institutionelle Veränderungen antreiben und ermöglichen («Windows of opportunity», vgl. Übersicht in: Stefes, 2015).

1. Kurzer Blick in die Vergangenheit

Bodensee und St. Galler Rheintal: Traditionell starke Verflechtungen

Grenzüberschreitende Verflechtungen haben in der Bodenseeregion und auch im St.Galler Rheintal seit Bestehen der politischen Grenzen Tradition. Der Vertiefung der wirtschaftlichen Beziehungen folgte im Kontext der weiteren Regionalisierung eine Intensivierung der grenzüberschreitenden politischen Zusammenarbeit. Erste Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind Zeugnis einer Entwicklung, die ab 1850 einsetzte und Grundlagen hervorbrachte, die bis heute bestehen (vgl. hierzu und im Folgenden Scherer/Schnell 2002). Dazu zählen u.a. der Staatsvertrag zur Regulierung des Abflusses des Bodensees zwischen dem Grossherzogtum Baden, den Königreichen Württemberg und Bayern, dem Kaiserreich Österreich-Ungarn und der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1857) oder auch die Kooperation der Schifffahrtsunternehmen am Bodensee mit Abstimmung der Linien, der Fahrpläne und der Preise (1858).

Seit dieser Zeit ist die Anzahl an grenzüberschreitenden Institutionen und Arrangements geradezu explodiert (vgl. Kapitel 2). So wurden u.a. die IBK und die Arge Alp als wichtige grenzüberschreitende Kooperationen der Neuzeit gegründet (1972). Sie dienen bis heute dem institutionalisierten Austausch der Kantone mit ihren Grenznachbaren – auch auf politischer Ebene. Im Allgemeinen verfolgen internationale Kooperationen zwei Motive. Zum anderen hat die Idee resp. die Bewegung der europäischen Integration in den Grenzregionen auch die Schweizer Seite erfasst. Dabei sind Initiativen zur wirtschaftlichen, gesellschaftlichen oder kulturellen Stärkung der Grenzräume in der Ostschweiz entstanden. Diese können als Reaktion auf das EWR-Nein von 1992 oder als bilateraler Sonderweg mit problemorientiertem Lösungsansatz verstanden werden. Schon vorher – seit 1990 nämlich – setzten die Interreg-Förderprogramme für Projektträger finanzielle Anreize, verstärkt über die nationalen Grenzen hinweg zu kooperieren. Sie beabsichtigen, durch die Integration im europäischen Raum den territorialen Zusammenhalt in der EU mit deren Nachbarländern und eine ausgewogene Entwicklung über die Landesgrenzen zu fördern.

Graubünden: Kleinräumige, persönliche Verflechtungen

Bis heute beeinflussen die geografischen Gegebenheiten im Kanton Graubünden die Art der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – sei es mit dem Bundesland Tirol oder mit der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol sowie der Region Lombardei. Abgesehen vom Churer Rheintal sind die Kantons- bzw. Landesgrenzen geprägt von hohen Gebirgskämmen – z. B. entlang des Rätikons – und teilweise von nahe gelegenen, beschwerlichen Passübergängen mit jahreszeitlichen Einschränkungen. Gleichzeitig waren und sind die Räume beidseits dieser Grenzen oft dünn besiedelt und liegen im Berggebiet mit meist spärlichen Verkehrsverbindungen zu grösseren Zentren (vgl. Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden, 2016: 58).

Historisch betrachtet bestehen transregionale Handelsbeziehungen auf dem Gebiet der drei Bünde und dem heutigen Graubünden mit südöstlichen Territorien seit dem Mittelalter (vgl. Camenisch, 2021: 25). Im Zentrum der „Bündner Wirren“ im 17. Jahrhundert standen – neben der konfessionellen Ordnung – die Konflikte der europäischen Grossmächte Österreich und Frankreich um die Kontrolle der Alpenübergänge. Eine der strategisch wichtigen Routen führte über die Bündner Pässe und sollte die Verbindung ins Tirol, an den Bodensee und an den Rhein sichern. Auch später blieb die Anbindung ans europäische Transportnetz ein wesentlicher Treiber der politischen und ökonomischen Entwicklung Graubündens. Insbesondere hatte die Befestigung der San Bernardino-

und der Splügen-Linie in den späten 1810er Jahren und der Bau der Rhätischen Bahn dem internationalen Handel und Tourismus neue Impulse verliehen. Bis heute kanalisieren die Bündner Talschaften mit Grenzübergängen in die österreichischen und italienischen Nachbarregionen die grenzüberschreitende wirtschaftliche Zusammenarbeit, aber auch den kulturellen Austausch. Bezeichnenderweise hat die grenzüberschreitende Zusammenarbeit – sei es im Puschlav, Bergell, Val Müstair oder Unterengadin – keine namhafte Institutionalisierung erfahren und beruht nach wie vor in erster Linie auf persönlichen Beziehungen.

2. Die aktuelle Situation

Die Ostschweizer Grenzregionen am Bodensee, entlang des Alpenrheins und im Engadin sowie der Bündner Südtäler haben eine eigene Vergangenheit. Sie hallt bis heute nach und bestimmt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit. Dabei erstaunen die erheblichen regionalen Unterschiede in der Ausgangslage nicht.

Fallbeispiel «Bodenseeregion»

Eine umfassende Analyse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Bodenseeregion zeigt Interessantes (vgl. Scherer 2012; Scherer et al., 2016). Bemerkenswert ist die grosse Anzahl an Institutionen, in denen über die Grenzen hinweg zusammengearbeitet wird. Zwischen 1991 und 2015 ist ein Wachstum von knapp 100 Institutionen auf über 600 festzustellen. Die thematische Breite ist zudem beachtlich. Kooperiert wird in (fast) allen Themenfeldern: Vom Bodenseekirchentag über die Vereinigung der Bodenseekapitäne und dem Bodenseeparlamentariertreffen bis hin zur Internationalen Bodensee Konferenz der Regierungschefs. Ähnlich intensiv wird auch im Rheintal grenzüberschreitend kooperiert, obschon exakte Zahlen fehlen.

Fallbeispiel «Natura Raetica»

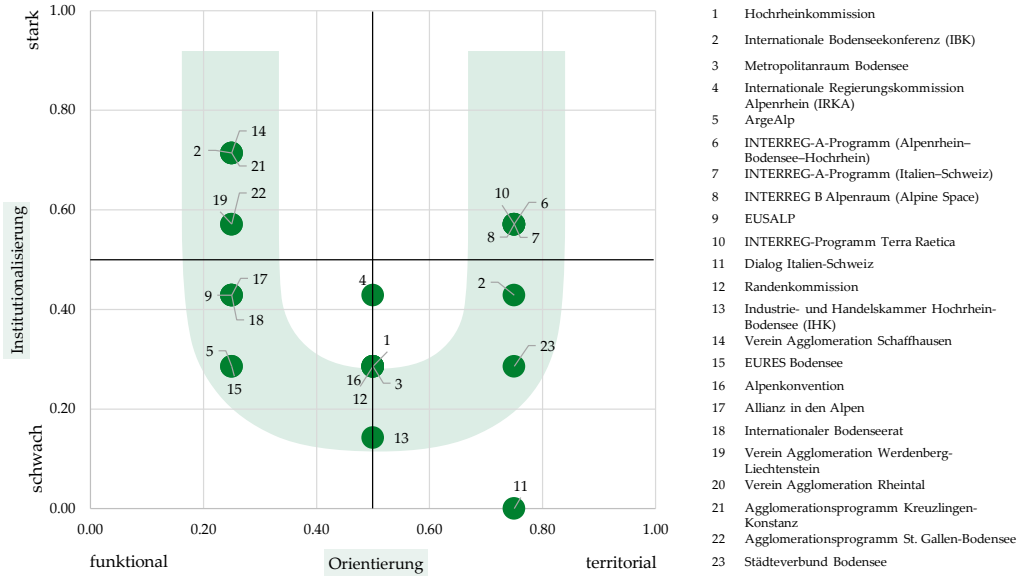
Auch für den Kanton Graubünden liegen keine spezifischen Studien zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und deren Entwicklung vor. Es gibt keine Anhaltspunkte, dass so umfassend wie in der Bodenseeregion über die Grenzen hinweg kooperiert wird. Allerdings sind in den letzten Jahren neue Initiativen entstanden, die das gemeinsame wirtschaftliche Potenzial besser abschöpfen wollen. Unter dem Dach der «Natura Raetica» beispielsweise arbeiten zwei Nationalparks, vier Naturparke und ein UNESCO Biosphären-Reservat aus dem Länderdreieck Schweiz, Italien und Österreich zusammen. Ziel ist es, durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine stärkere Verzahnung der touristischen Angebote zu erreichen und diese besser zu vermarkten.

Analyse bestehender institutioneller Arrangements

- Mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung werden im Folgenden die wichtigsten Organisationen und institutionellen Vereinbarungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Ostschweiz identifiziert und analysiert. Insgesamt werden N=23 institutionelle Arrangements vertieft untersucht. Diese lassen sich auf zwei Dimensionen hin einstufen (Definition der Merkmale nach Zumbusch/Scherer, 2015) und in Abbildung 51 darstellen:
- **Territorial vs. funktional orientierte Organisationen** (Dimension 1): Territorial orientierte Formen der Governance sind auf die Zusammenarbeit im Rahmen von klaren administrativen Grenzen ausgerichtet und werden von Top-down-Interaktionen resp. von öffentlichen Akteuren dominiert. In der funktionalen Orientierung hingegen stehen offenere und flexiblere Formen mit Akteuren aus unterschiedlichen Bereichen und Branchen im Vordergrund.
- **Starke vs. schwache Institutionalisierung** (Dimension 2): Starke Bindungen in grenzüberschreitenden Regionen ergeben sich für in-

stitutionalisierte Organisationen mit einer begrenzten Mitgliederzahl, die im Rahmen eines verbindlichen Rechtsstatus agieren, über definierte Normen, Regeln und Prozesse verfügen sowie Entscheidungen mit verbindlichem Charakter für alle Mitglieder durch Mehrheitsbeschlüsse treffen.

Abbildung 51: Grenzüberschreitende institutionelle Arrangements in der Ostschweiz (eigene Darstellung)



Erkenntnisse

Betrachtet man die wirtschaftsrelevanten Bereiche, in denen in den Ostschweizer Grenzregionen international zusammengearbeitet wird, so überwiegen funktional-problemorientierte Kooperationen. Viele Organisationen fokussieren sich darauf, konkrete Probleme oder Themen zu bearbeiten und Lösungen dafür zu entwickeln (z. B. Aufbau einer gemeinsamen Gesundheitsversorgung und Verkehrsinfrastruktur oder Angebote in der Berufsausbildung). Zugleich sind in allen untersuchten Grenzregionen die Strukturen zur Umsetzung der Interreg-Programme ein wichtiger Pfeiler der Cross Border Governance. Darüber hinaus sind für den lokalen grenzüberschreitenden Austausch informelle Netzwerke wichtig und vor diesem Hintergrund einzelne grenzüberschreitende Netzwerker:innen von besonderer Bedeutung. Letztlich bestehen in den jeweiligen Grenzregionen und Kantonen unterschiedliche Voraussetzungen und damit spezifische Optionen, die grenzüberschreitende Regionalentwicklung und deren Steuerung im Rahmen der Cross Border Governance neu zu denken (vgl. Kapitel 4).

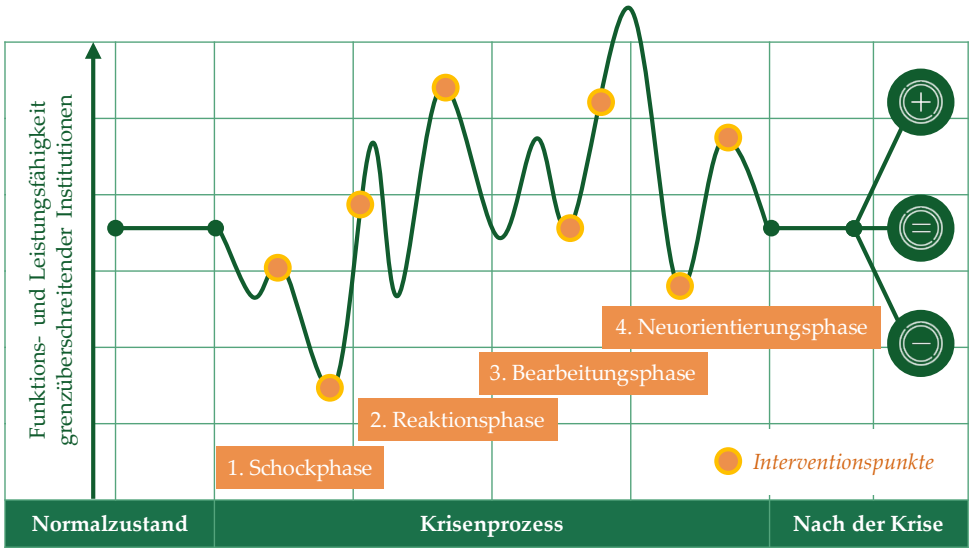
3. Herausforderungen in der Corona-Krise

Die Grenzschliessungen im Frühjahr 2020 erwiesen sich in der Pandemiebekämpfung als Herausforderung für alle Grenzregionen. Immer wieder mussten pragmatische Einzelfalllösungen gefunden werden. Für z.B. Büsingen, eine deutsche Enklave umgegeben von Schweizer Gebiet, hauptsächlich an den Kanton Schaffhausen angrenzend, hatte der geschlossene Grenzübergang Dörflingen-Laag weitreichende Folgen. Erst auf Hinwirken des dortigen Bürgermeisters durften in Büsingen wohnhafte Personen in einem gewissen Zeitfenster ein- und ausreisen und im benachbarten deutschen Gailingen einkaufen. Ebenfalls erlaubt wurde daraufhin die Einreise von deutschen Handwerkern für dringend nötige Leistungen (Siemann, 2020). Ähnlich schwierig liegt der Fall des «Jestetter Zipfels», einem deutschen Gebietsstreifen zwischen Schaffhausen und Zürich. Die Grenzschliessung verunmöglichte kurzzeitig den direkten Transport von Schüler:innen, die nach Singen zur Schule mussten – üblicherweise mit der Schweizer S-Bahn über Schweizer Territorium. Im Ergebnis waren die Schüler:innen länger auf dem Schulweg als im Unterricht (vgl. Olheide/Schottmüller, 2020). Auch die für die Kleingärtner:innen aus Konstanz, die im Gebiet Tägermoos ihre Schrebergärten

bewirtschaften, durften nur dank einer Ausnahmeregelung die Schweizer Grenze übertreten (vgl. Stegmann, 2020).

Diese Beispiele illustrieren die vielfältigen Herausforderungen, die sich in den grenzüberschreitenden funktionalen Wirtschaftsräumen in allen Kantonen der Ostschweiz während der Corona-Krise ergaben. Dabei folgen Krisen im Allgemeinen und die Krisenbewältigung gemäss Modell von Cullberg (1987) und Kast (1989) einem typischen Verlauf, bestehend aus einer Abfolge einer Schock-, Reaktion-, Bearbeitung- und Neuorientierungsphase (vgl. Abbildung 52). Diese Phasen dienen in der systematischen Analyse dazu, die Interviewaussagen zuordnen, Interventionspunkte zu erkennen und an typischen Erfahrungen resp. Effekten festmachen.

Abbildung 52: Phasen der Krisenbewältigung



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an: Cullberg, 1987/Kast, 1989

Erfahrungen

- **Nationale Reflexe und hoher Koordinationsbedarf** (Schockphase, 1. Welle)**:** Zu Beginn der Pandemie dominierte die nationale Logik, d.h. mit Hilfe von Grenzschliessungen sollte die eigene Bevölkerung vor dem neuen Corona-Virus geschützt werden – ungeachtet der epidemiologischen Lage beidseits der Grenzen und der hohen gegenseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeiten. Dabei mangelte es besonders an Koordination zwischen den Bundesstellen in Deutschland, Österreich und der Schweiz (Ämter, Ministerien) sowie zwischen Bundes- und Landes- resp. Kantonsebene. Dies gilt nicht zuletzt auch grenzüberschreitend. Das Ergebnis war eine kommunikative Kakophonie beispielweise zu den Grenzkontrollen und Bedingungen der Grenzschliessung in der Bodenseeregion. Das Informationsvakuum blieb auf allen Seiten für längere Zeit bestehen.
- **Unkenntnis auf Bundesebene** (Reaktionsphase, 1. Welle)**:** Offensichtlich war das Bewusstsein auf der Bundesebene für die besonderen Konstellationen in der Grenzregion nicht besonders stark ausgeprägt. Gleichzeitig bekundeten die Gemeinden und Städte in den Grenzräumen Mühe, ihre Anliegen in die Entwicklung national gesteuerter Massnahmen einzubringen. Sie wurden in der ersten Phase weder angehört noch an kantonalen oder gar nationalen Entscheidungsprozessen beteiligt. Damit blieben die Gemeinden in Grenznähe vorerst reine Vollzugsbehörden, obschon die Auswirkungen auf die lokalen und regionalen Lebensverhältnisse am deutlichsten spürbar waren. Erst mit der Zeit sind die Kenntnisse über die besonderen lokalen Verhältnisse in den Grenzräumen auf überregionaler und nationaler Ebene in die jeweiligen Gremien diffundiert.
- **Belastbare regionale Netzwerke als Voraussetzung für unmittelbare Reaktion der Staaten** (Reaktions- und Bearbeitungsphase, 1. Welle)**:** Persönliche Kontakte, die bereits vor der Krise Grundlage eines vertrauensvollen Verhältnisses waren, halfen in allen Grenzregionen der Ostschweiz, rasch Lösungen zu finden («Köpfe kennen»).

So konnten funktionierende Netzwerke aus verschiedenen staatlichen Behörden und Beratungsstellen am Bodensee die dringliche Problematik um Grenzschliessungen schnell aufbereiten und in die Beratungen auf Bundesebene einbringen. Im Ergebnis wurde z. B. eine Ausnahmeregelung für Homeoffice-Pflicht für Grenzgänger:innen getroffen. Nicht nur die regionale Ebene, d.h. die Kantone, Bundesländer und ihre grenznahen Kreise resp. Regionen mit ihren Provinzen, stützte sich auf bestehende Kontakte. Auch auf kommunaler Ebene stellen sich der bisweilen langjährige Erfahrungsaustausch und die Vertrauensbasis aus gemeinsamen Projekten nun als nützlich heraus (u.a. im Rahmen der Agglomerationsprogramme, gemeinsame Leistungserbringung in der Gas-/Wasserversorgung oder Abwasserentsorgung) – besonders augenfällig in der deutschschweizerischen Doppelstadt Konstanz / Kreuzlingen.

- **Selektive Einbindung von Wirtschaftsverbänden als neue Influencer** (Reaktions- und Bearbeitungsphase, 1. Welle)**:** Wirtschaftsnahe Organisationen – wie z. B. kantonale IHKs und Wirtschaftskammern – wurden für spezifische Einzelfragen rund um den grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehr konsultiert. Erst mit zunehmendem Pandemieverlauf gewann die Ausgestaltung der finanziellen Unterstützungspakete an Bedeutung. In der eigentlichen Pandemiebekämpfung erfolgte in der Ostschweiz keine systematische Einbindung der Wirtschaftsverbände. Allerdings brachten sie sich und ihre Interessen verstärkt über kantonale Parlaments- und Regierungsmitglieder in die politische Willensbildung ein und nutzten bestehende Kanäle. Ähnliches gilt für die IHKs auf deutscher Seite. Diese konnten zusätzlich ihre Kontakte zum DIHK nutzen, um die Vorschläge im Sinne der Grenzregion Bodensee im politischen Berlin vorzutragen. Anders liegen die Verhältnisse im Fürstentum Liechtenstein: Dort wurden Branchenvertreter für spezielle Hilfsprogramme (z. B. Gastroverband/Restaurants) direkt eingebunden. Darüber hinaus besteht ein regelmässiger Austausch der Landesregierung mit den Top-25-CEO der Liechtensteiner Multinationalen Unternehmen (z. B. Hilti, Hilcona, etc.) und ein institutionalisierter Austausch mit den Präsidentinnen und Präsidenten der wichtigsten Branchenverbände. Die kurzen Wege und enge Kontakte zwischen Politik und Wirtschaft halfen in der Krisenbewältigung.

- **Lokale Ebene bringt sich indirekt ein** (Reaktions- und Bearbeitungsphase, 1. Welle)**:** In den ersten Monaten versuchen die Schweizer Gemeinden in Grenzlage, auf ihre Anliegen zuerst über politische Netzwerke direkt aufmerksam zu machen. Es half vermutlich, mit Bundesrätin Keller-Sutter eine Vertreterin der Ostschweiz in der Landesregierung zu haben. Mit zunehmender Dauer der Pandemie können sich die Gemeinden mit koordiniertem Vorgehen und starker Stimme der Gemeindepräsident:innen immer besser in die Entscheidungsprozesse einbringen. Dabei verbessert sich im Besonderen auch die Zusammenarbeit und Lösungskultur zwischen den Regionen – z. B. im Kanton Graubünden. Allerdings bleibt die Mitwirkung der Gemeinden in den kantonalen und regionalen Führungsstäben der Ostschweizer Kantone und dem Fürstentum Liechtenstein unterschiedlich.

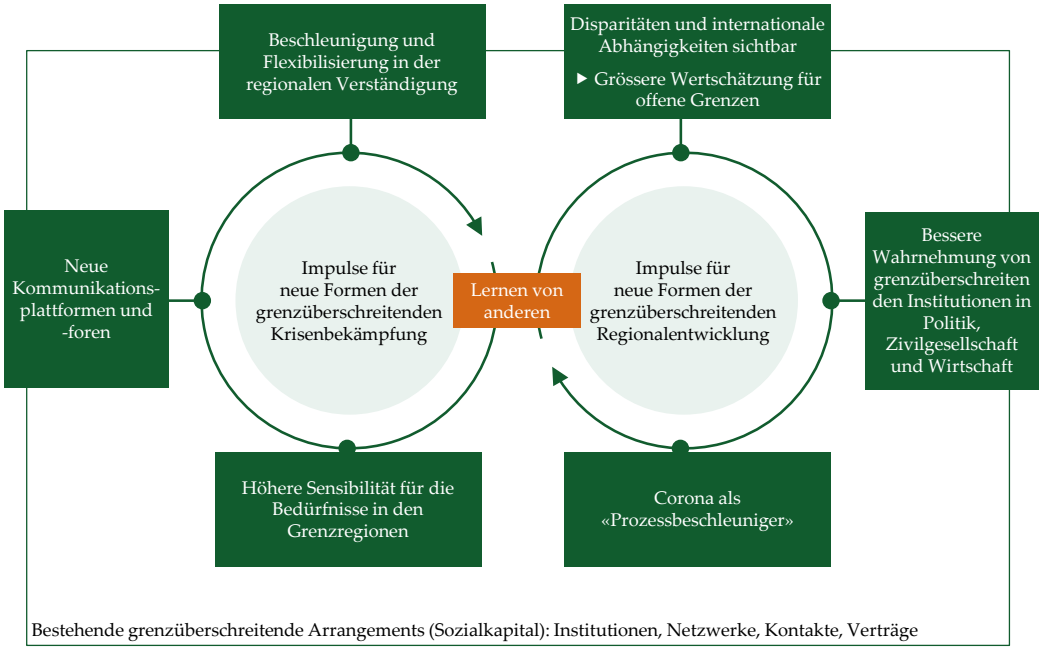
- **Unterschiedliche Regelungen mit Klärungsbedarf** (Bearbeitungsphase, 1. Welle)**:** Trotz verbesserter Koordination und zeitweise einer Harmonierung der nationalen Massnahmen blieben unterschiedlich rigide Regelungen innerhalb der Grenzregionen am Bodensee und zwischen Graubünden und der Region Lombardei eine Herausforderung. Weitreichende Lockdowns einerseits und Lockerungen andererseits stiessen nicht immer auf gegenseitiges Verständnis und lösten in Teilen der Bevölkerung gar Angst aus. Gleichzeitig nahmen Ausweichverhalten und Reisebewegungen von Personen spürbar zu, wenn Grenzen grundsätzlich offen, aber unterschiedliche Regelungen (z. B. bezüglich Öffnungszeiten von Läden, Restaurants, etc.) in Kraft waren. Dies führte immer wieder dazu, dass die Behörden mit der Kommunikation und Rechtfertigung der Massnahmen anstanden.

- **Absprache und Koordination optimiert mit Potenzial** (Neuorientierungsphase, ab 2. Welle)**:** Im Verlaufe der Pandemie wurden die Zuständigkeiten, Aufgaben und Kompetenzen der einzelnen Behörden besser abgesprochen und klar(er). Allerdings bleiben Abgrenzungsprobleme aufgrund der unterschiedlichen Grössenverhältnisse der Gebietskörperschaften in Deutschland, Österreich resp. Italien und der Schweiz bestehen. So entsprechen die deutschen Landkreise von der Bevölkerung und Wirtschaftsstärke her ungefähr den Kantonen, die Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern der ganzen Schweiz. Wer worüber in welchen grenzüberschreitenden Fällen und Angelegenheiten entscheiden soll, ist nach wie vor herausfordernd und bedarf zukünftig einer vertiefen Klärung.

Wirkungskreisläufe und Effekte

Auf Basis der Erfahrungen aus der grenzüberschreitenden Pandemiebekämpfung lassen sich zwei Wirkungskreisläufe erkennen, denen verschiedene Effekte zugeordnet werden und diese wiederum Impulse für neue Formen der grenzüberschreitenden (a) Krisenbekämpfung und (b) Regionalentwicklung auslösen können. Die Ergebnisse sind in Abbildung 53 grafisch zusammengefasst und im Folgenden detailliert beschrieben.

Abbildung 53: Wirkungsmodell – Effekte in der Ostschweiz



Quelle: Eigene Darstellung

Gleichzeitig hat sich bereits vor der 2. Welle auf private Initiative hin u.a. eine neue regionale Taskforce Engadin als überbetriebliches Krisenmanagement etabliert, die in Abstimmung mit den betroffenen Gemeinden wesentlich zur Vereinheitlichung in der Umsetzung der Massnahmen (v.a. im Tourismus) und zu schnelleren gegenseitigen Absprachen mit dem grenznahen Ausland führte.

- **Beschleunigung und Flexibilisierung in der regionalen Verständigung** (Bearbeitungsphase, 1. Welle)**:** Die Pandemiebekämpfung hat neue Formen der interstaatlichen «Video-Diplomatie» herausgebracht und damit schneller ermöglicht, mentale Grenzen und Vorbehalte zu überwinden. Während sich professionelle Krisenstäbe eher gewohnt sind, situativ zu reagieren und fallspezifische, mitunter unkonventionelle Lösungen zu finden, sind diplomatische Beziehungen eher formell-regelbasiert, auf Beständigkeit ausgelegt und auf eigene nationale Interessen bedacht. Dieses rein nationale Denken trat im Verlaufe der Pandemie in den Hintergrund und ebnete den Weg für spezielle grenzüberschreitende Lösungen.
- **Lernen von anderen** (Bearbeitungsphase, 1. Welle)**:** Über die regionalen Taskforces und kantonalen Krisenstäbe konnten Informationen gebündelt und Erfahrungen zwischen den Gemeinden und Regionen ausgetauscht werden. Dies hat zur Steigerung der Effizienz und Effektivität in der Massnahmenumsetzung beigetragen – auch in den jeweiligen Grenzregionen.
- **Wirtschaftliche Disparitäten und internationale Abhängigkeiten sichtbar** (Bearbeitungsphase, 1. Welle)**:** Ein Stück weit hat die Grenzschliessung auch problematische Entwicklungen der Vergangenheit aufgezeigt (Stichwort: Einkaufstourismus). Die ungleiche Verteilung von Gewinnern und Verlierern des grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Wachstums ist ein wichtiges Thema der Regionalentwicklung, das in Zukunft bedeutend bleibt. Zugleich wurde deutlich, wie wichtig funktionierende Lieferketten sind. Anhaltend hohe Unsicherheiten befeuern das Thema «Regionales Near- und Back-Shoring» für international ausgerichtete Unternehmen.
- **Grössere Wertschätzung für offene Grenzen** (Bearbeitungsphase, 1. Welle): Die Lebenswelten der Einwohner:innen in den Grenzräumen sind in vielen Fällen international. Freizeitangebote werden im grenznahen Ausland genutzt, Familienmitglieder wohnen und arbeiten dies- und jenseits der Grenze und persönliche Vermögenswerte wie Immobilien sind entsprechend regional diversifiziert. Vielen wurde mit den Grenzschliessungen erst wieder richtig bewusst, dass es überhaupt Staatsgrenzen gibt. Im Alltag wurden diese kaum mehr als Hindernis wahrgenommen. Generell lässt sich beobachten, dass die Wertschätzung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in allen untersuchten Regionen und für die Idee der europäischen Integration gestiegen ist. Kurz: Offene Grenzen sind ein hohes Gut und in Krisen offenbar stark bedroht.
- **Höhere Sensibilität für die Bedürfnisse in den Grenzregionen** (Neuorientierungsphase, ab 2. Welle)**:** Die Sensibilität für die Bedürfnisse der Grenzregionen ist spürbar gestiegen. In Bezug auf die Regelungen für Einreise, Quarantäne und Testungen an den Grenzen waren zu Beginn der zweiten Welle nun auf allen Seiten vergleichbare Ausnahmen zur Erleichterung des kleinen Grenzverkehrs vorgesehen. Diesbezüglich ist ein Lerneffekt auf Behördenseite festzustellen.
- **Bessere Wahrnehmung von grenzüberschreitenden Institutionen in Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft** (Bearbeitungsphase, 1. Welle)**:** Wo bestehende Institutionen in der Koordination der Massnahmen und im Informationsaustausch grenzüberschreitend aktiv beteiligt waren, haben diese an Kontur und Bedeutung gewonnen. Dies trifft z. B. auf die IBK zu, die sich als kooperativer Zusammenschluss der an den Bodensee angrenzenden und mit ihm verbundenen Länder und Kantone einen wesentlichen Beitrag zur Überwindung der Grenzen in der Region leistet. Allerdings zeigen die Pandemie-Erfahrungen auch, dass eine interstaatliche Organisation wie die IBK an Grenzen stösst, sobald politische Entscheidungen aus rein nationaler Perspektive getroffen werden. Dies gilt besonders, wenn keine regionalen Lösungen und Regelungen möglich sind.

- **Corona als «Prozessbeschleuniger»** (Post-Corona-Phase, Ausblick)**:** Die Corona-Pandemie hat ungelöste rechtliche Fragen offenbart, die für die zukünftige Zusammenarbeit und Krisenbewältigung wichtig sind und für die es eine verbindlichere Grundlage zwischen den Ländern braucht (z. B. Abstimmung von Contact-Tracing-Regeln; Austausch personenbezogener Daten zwischen den Ländern). Inwiefern Corona angestossene Prozess beschleunigt, wird sich erst weisen müssen.
- **Impulse für neue Formen der grenzüberschreitenden Krisenbekämpfung und regionalen Zusammenarbeit** (Post-Corona-Phase, Ausblick)**:** Gerade in der Bodenseeregion konnten durch die Corona-Pandemie erste Erfahrungen gesammelt werden, wie die nationale Ebene stärker in das regionale Governance-System eingebunden werden könnte. Dies wird zukünftig wichtiger, weil die Grenzregionen für viele Entwicklungsthemen auch die Bundesebene brauchen. Heute sind die bestehenden grenzüberschreitenden Organisationen auf einen thematisch-fachlichen Konsens ausgerichtet (z. B. Praxisfestlegung in der Umsetzung von flankierenden Massnahmen oder Förderung des gemeinsamen Arbeitsmarktes) und können in den beteiligten Gremien kaum verbindliche Beschlüsse erwirken. Damit rücken Reformen von politischen Entscheidungsmechanismen stärker in den Fokus. Letztlich geht es um die Neuverteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der jeweiligen Staatsebenen.

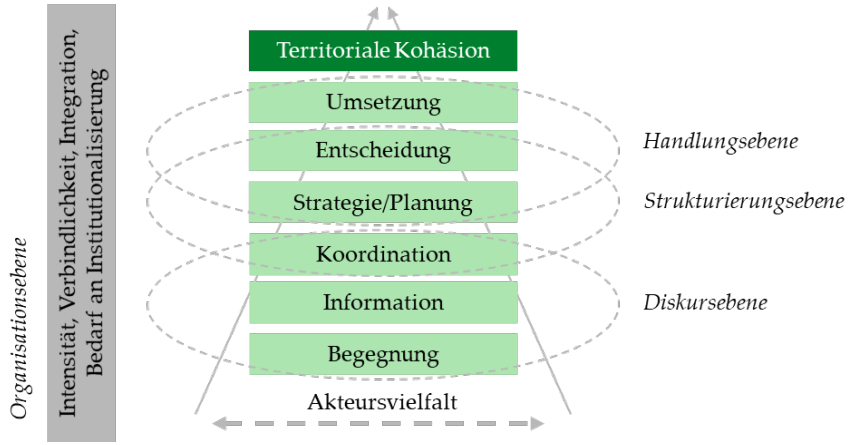
4. Ansätze für zukünftige Weiterentwicklung

Die Regionalentwicklungen und die grenzüberschreitende Steuerung der Grenzregionen in den Ostschweizer Kantonen erfolgen vor ihrem jeweiligen historischen Hintergrund (vgl. Kapitel 1) und regionsspezifischen Voraussetzungen (vgl. Kapitel 2). Gleichzeitig wurde in der aktuellen Pandemiebekämpfung auf bestehende Strukturen – seien dies grenzüberschreitende Institutionen, Netzwerke oder persönliche Kontakte – zurückgegriffen, die ursprünglich für die Regionalentwicklung in «Normalzeiten» aufgebaut wurden (vgl. Kapitel 3). Dies eröffnet den einzelnen Regionen unterschiedliche, pfadabhängige Entwicklungsoptionen für zukünftige Veränderungen. Dabei gilt: Die Vorteile des Föderalismus mit regionsspezifischen Lösungen nutzen und damit von einer «One-size-fits-all»-Haltung abkehren.

Entwicklungsoptionen: Governance-Stufenmodell zur Orientierung

In der Steuerung der grenzüberschreitenden Governance gibt es unterschiedliche Ausbaustufen (vgl. Abbildung 54). „Begegnung und Information der beteiligten Akteure bilden den Ursprung aller Kooperation und sind die Basis für die weitere Verstetigung. Mit zunehmender Intensität des Austausches und der Verbindlichkeit wächst auch der Bedarf, die Zusammenarbeit stärker zu koordinieren und Strategien zu entwickeln“ (IMeG, 2013: 66).

Abbildung 54: Entwicklungsstufen grenzüberschreitender Governance



Quelle: Nach: IMeG, 2013: 67.

Stossrichtungen in den Ostschweizer Grenzräumen

Das Governance-Stufenmodell dient hier als Orientierungsbild für zukünftige Veränderungen und zeigt Stossrichtungen zur Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf. Je nach Entwicklungsstand setzen die zukünftigen Veränderungen auf der Diskurs-, Strukturierungs-, Handlungs- oder Organisationsebene an.

Für die Cross Border Governance im Bodenseeraum und Rheintal ergeben sich folgende Ansatzpunkte und Perspektiven:

- **Selbstverständnis und Profil des Grenzraumes stärken** (Diskursebene)**:** Die äussere Wahrnehmung der Grenzregion muss sowohl auf nationalstaatlicher als auch auf interregionaler Ebene gestärkt werden. Im Innern ist zugleich das Bewusstsein für die gemeinsamen Anliegen der Grenzregionen weiterzuentwickeln und dieses auch in den Parlamenten der Kantone und Bundesländer zu schärfen. Dies soll bei parlamentarischen Beratungen helfen, dass die wichtigen grenzüberschreitenden Kooperationsprojekte (z. B. Infrastruktur, Energieversorgung, Verkehr, Bildung) adäquat berücksichtigt werden. Dabei sind auch die strategische Ausrichtung resp. die gemeinsamen Ziele sowie das Verhältnis des Grenzraumes Bodensee zu den anliegenden Metropolitanräumen Zürich, Stuttgart, München und Mailand zu klären. Hier gilt es zu beachten, dass sich die beteiligten Kantone auf Schweizer Seite mitunter in verschiedenen funktionalen Räumen bewegen (z. B. Kanton Schaffhausen mit Brückenkopffunktion im Dreieck Hochrhein-Bodensee-Zürich).

- **«Europa im Kleinen» - Neue Wege zwischen Kooperation und Wettbewerb finden** (Strukturierungs- und Organisationsebene)**:** Die Grenzregion Bodensee leistet einen bedeutenden Beitrag zur wirtschaftlichen Integration und Weiterentwicklung der nationalen Wirtschafts- und Innovationskraft. Sie ist ein „Europa im Kleinen“ und bewegt sich zwischen regionaler Kooperation und befruchtendem Wettbewerb der Institutionen und ansässigen Unternehmen. Gerade im Lokalen werden die Lebenswirklichkeiten der Menschen unmittelbar spürbar. Umso wichtiger ist in Zukunft der Einbezug der Wirtschaft und Zivilgesellschaft in die Gestaltung der Grenzregionen. Gleichzeitig braucht es auch angepasste Lösungs- und Entscheidungsmechanismen – insbesondere für konfliktträchtige Themen. Heute werden in grenzüberschreitenden Gremien (fast) ausschliesslich Themen behandelt, bei denen keine Konflikte zwischen den einzelnen Ländern bestehen. Damit bleiben heikle Fragen z. B. rund um die Verteilung von Fluglärm, Endlager für radioaktives Material oder Verkehrsbelastung aussen vor. Daneben sollten Lösungen für die «kleinen Themen» nicht vernachlässigt werden (z. B. Nachtfahrverbot für LKW nach Zollabfertigung am Abend verunmöglicht die Übernachtung in Grenznähe). Denn sie sind die «Sandkörner im Getriebe» der alltäglichen Wirtschaftsbeziehungen.

- **Multilevel-Governance - Nationale Ebene und kommunale Interessen integrieren («Politisches Dach der Region»)** (Organisationsebene)**:** Perspektivisch sind für den Bodenseeraum eine engere Einbindung der nationalen Ebene und in gewissen Bereichen auch staatsvertragliche Regelungen der Zusammenarbeit in der Vierländerregion wünschenswert (vgl. Exkurs). Dazu braucht es nicht zwingend eine neue Organisation. Vielmehr ist zu überlegen, wie vorhandene Netzwerke und Vertrauensstrukturen genutzt und bedarfsgerecht erweitert werden können. Zu hoffen ist, dass von einer Multilevel-Governance-Institution neue Impulse für Projekte von nationaler und grenzüberschreitend regionaler Bedeutung ausgehen – etwa für die Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastruktur und die Anbindung an internationale Verkehrsknoten (z. B. Flughafen ZH, Elektrifizierung Hochrheinbahn, Gäubahn). In einem weiteren Schritt ist zudem die Rolle der lokalen Ebene zu klären. Schliesslich erzielen erst konkret umgesetzte Projekte in den Gemeinden Wirkung.

- **Strukturen fokussieren und konsolidieren** (Organisationsebene)**:** Die intentionellen grenzüberschreitenden Arrangements sind historisch gewachsen, aber komplex. Unbestritten ist der Bedarf, den ständigen Dialog mit der Bevölkerung und der Wirtschaft über die Vorteile offener Grenzen aufrecht zu erhalten. In Hinblick auf begrenzte Ressourcen – seien dies finanzielle oder personelle Mittel in öffentlichen Verwaltungen und Verbänden – stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit einzelner Institutionen («raison d'être»). Mit dem Ziel, die Kräfte und (Projekt-)Initiativen in der Grenzregion zu bündeln, wären eine Vereinfachung und gar Auflösung bestehender grenzüberschreitender Strukturen voranzutreiben. Letztlich sind Doppelstrukturen zugunsten einer höheren institutionellen Wirkung und Durchschlagskraft zu beseitigen.

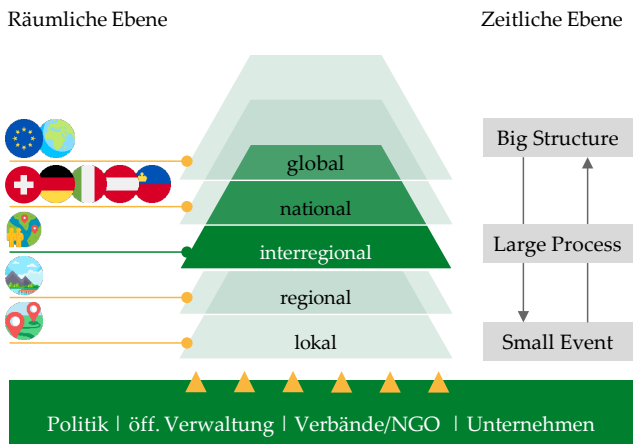
Exkurs: Multilevel-Ansatz – Governance-Plattform 4.0

Grenzüberschreitende Multilevel-Institutionen beziehen in der horizontalen Integration unterschiedliche Akteure mit ihren jeweiligen Interessen und Perspektiven (personelle und organisatorische Ebene) und in der vertikalen die verschiedenen Territorien ein (räumliche Ebene).

In der konkreten Umsetzung erlauben Multilevel-Institutionen einen hohen Gestaltungsspielraum. In jüngster Vergangenheit haben Frankreich und Deutschland mit dem Aachener Vertrag beispielsweise einen Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit eingerichtet (Art. 14.). Dieser umfasst verschiedene Interessenträger wie nationale, regionale und lokale Gebietskörperschaften, Parlamente und grenzüberschreitende Einheiten wie Eurodistrikte. Er übernimmt v.a. koordinative sowie inhaltliche Entwicklungsaufgaben.

Neben diesen stark formalisierten Institutionen werden aktuell auch alternative Ansätze von Plattformen diskutiert, die den informellen Multilevel-Austausch verstärken wollen. Sie orientieren sich an erfolgreichen Beispielen der digitalen Plattformökonomie.

Abbildung 55: Institutionalisierung von Grossregionen



Quelle: nach Pallagst et al., 2018

Digitale Plattformmärkte vereinfachen Transaktionen, indem sie eine unmittelbare Interaktion ermöglichen, und reduzieren Such- und Informationskosten erheblich. Deren Anziehungskraft erwächst aufgrund der spezifischen Eigenschaften zweiseitiger Märkte: Zwei oder mehrere unterschiedliche Teilnehmergruppen bieten sich gegenseitig direkte und indirekte Netzwerkvorteile, was insgesamt zu positiven Skaleneffekten führt (Grössenvorteile). Entscheidend hierbei ist das Erreichen der kritischen Masse. Kennzeichnend ist, dass digitale Plattformen rasch auf Bedürfnisveränderungen reagieren können und eine hohe Dynamik aufweisen. Dies setzt ein hohes Mass an Offenheit und Zugänglichkeit der Netzwerke voraus. In der Praxis der Regionalentwicklung zeichnet sich bereits ein Trend in Richtung offener Ökosysteme ab – auch wenn diese kaum grenzüberschreitend ausgestaltet sind und gleichzeitig alle föderalen Ebenen einbeziehen (z. B. miaEngiadina).

Aufgrund der besonderen geografischen Bedingungen sind für die Bündner Grenzräume weitere Stossrichtungen in der Cross Border Governance zu diskutieren. Sie können sinngemäss auch in den anderen Ostschweizer Kantonen in die Optimierung der zukünftigen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einfliessen. Dazu zählen folgende Stossrichtungen:

- **Systematische Zusammenarbeit weiter etablieren** (Diskursebene)**:** Ein Minimum an gut sichtbaren und wahrnehmbaren Strukturen kann der wirtschaftlichen Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg neuen Schub verleihen. Dazu bedarf es Grundlagen für eine beständige Kooperation und einer gezielten Stärkung der Netzwerke («Im Netzwerk gemeinsam handeln»). Für den Einbezug politischer Akteure können zum einen bestehende Plattformen als Anknüpfungspunkt für eine Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit genutzt werden wie z. B. die «Terra Raetica» (www.terraraetica.eu). Zum anderen ist zu überlegen, in welcher Form welche Akteure aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft eingebunden werden sollten.
- **Grenzregionen als Laboratorien erkennen und besser positionieren** (Diskurs- und Strukturierungsebene)**:** Grenzregionen bieten oft die Möglichkeit, neue Ansätze in neuen Konstellationen mit neuen Partnern aus verschiedenen Ländern zu entwickeln (u. a. im Bereich der Lehrlingsausbildung, überbetrieblichen Weiterbildung von Fachkräften oder neuen Dienstleistungen im Gesundheitstourismus). Sie sind als vielfältiger und inspirierender Mikrokosmos mit Gemeinsamkeiten und Gegensätzen dafür prädestiniert, Innovationen hervorzubringen und pionierhaft Neues zu wagen. Die Vorteile der Kleinräumigkeit gilt es in Zukunft noch besser in Wert zu setzen und als Positionierungsanker zu nutzen.
- **Umsetzung in funktionalen Räumen stärken** (Handlungsebene)**:** Immer noch sind in der Praxis das Denken und Handeln in grenzüberschreitenden Zusammenhängen teilweise schwach ausgeprägt. Zwar sind in der kantonalen Raumplanung funktionale grenzüberschreitende Räume längst anerkannt und in den aktuellen Raumkonzepten festgehalten (vgl. z. B. Amt für Raumentwicklung Graubünden, 2014). Allerdings bleibt in den Handlungsräumen Potenzial ungenutzt, die Raum- und Wirtschaftsentwicklung mit konkreten Projekten gemeinsam voranzutreiben und neue inhaltliche Schwerpunkte festzulegen (z. B. Digitalisierung und Arbeiten im peripheren (Vor-)Alpenraum, neue Mobilitätsformen).
- **Thematischer Fokus ausweiten** (Handlungsebene)**:** Heute besteht vor allem eine enge Zusammenarbeit in der gemeinsamen Koordination und Bestellung des grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehrs. Die projektbasierte Zusammenarbeit kann weiter intensiviert werden durch (a) eine Vertiefung bestehender Themen (z. B. «Bildungscluster», «Gesundheitscluster», «Verlängerung der Vinschgerbahn ins Engadin») oder durch (b) neu zu definierende Handlungsfelder (z. B. universitäre und berufliche Ausbildung). Vor allem – aus Sicht der kantonalen und nationalen Wirtschaftszentren – abgelegenen Grenzregionen bieten sich durch Veränderungen der Arbeitswelt und durch den Digitalisierungsschub neue Perspektiven. Neue Arbeitsformen (Stichwort «Remote Work») und das Verschmelzen von Arbeit und Freizeit (Stichwort «Work-Life-Blending») eröffnen den Gemeinden in Grenz- und Naturnähe besondere Vorteile. Im besten Falle lassen sich daraus grenzüberschreitende Entwicklungsimpulse auslösen.

5. Zusammenfassung

1. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf verschiedenen institutionellen Ebenen hat in der Corona-Zeit neue Bedeutung erhalten. Je nach Pandemiephase und wahrgenommener Gefahrenlage dominierte allerdings die nationale und binnenorientierte Logik.

2. Neue – auch multilaterale – institutionelle Arrangements sind ad-hoc während der Pandemiebekämpfung entstanden und konnten ein vollständiges Erliegen der wirtschaftlichen Austauschbeziehungen in der ersten Welle verhindern. Dabei funktionierte der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt, wobei – wie im zweiten Teil ausführlich dargestellt – die wirtschaftlichen Verwerfungen seit der zweiten Welle deutlich geringer ausfielen.

3. Das Fundament für die regionale und multilaterale Koordination in der Pandemiebekämpfung waren Netzwerke und persönliche Kontakte aus bereits bestehenden Institutionen. In Hinblick auf ein wirkungsvolles Krisenmanagement müssen diese auch zukünftig offen und flexibel sein sowie situativ die jeweils relevanten Akteure aus Wirtschaft/Verbände, Verwaltung und Politik einbinden können.

4. Um in Zukunft die wirtschaftliche Entwicklung im Bodenseeraum weiter zu festigen, bietet es sich an, vermehrt auf tripartite Institutionen (Wirtschaft/NGO, Verwaltung, Politik) auf multilateraler Ebene (Bund, Länder/Kantone, Regionen, Gemeinden) zu setzen. Dafür braucht es in Zukunft u.U. neue Mechanismen der Entscheidungsfindung und Konfliktlösung. Zugleich wäre zu prüfen, welche Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung die tripartite Institution erhält und welche bestehenden Strukturen im Sinne einer Bündelung der Kräfte aufgelöst werden könnten.

5. Für die Kantone im Einzelnen – wie z. B. den Kanton Graubünden – gibt es zusätzliche Möglichkeiten, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter zu stärken. Dies könnte schrittweise und projektbasiert erfolgen. Konkrete Ergebnisse helfen dabei, den Nutzen für die beteiligen Akteuren in den gemeinsamen funktionalen Räumen noch fassbarer zu machen.

Lehren aus der Krise für die Zukunft der grenzüberschreitenden Kooperation

Unterschiedliche Auswirkungen der Grenze

Für die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen, speziell für Grenzregionen wie die Ostschweiz, spielen Grenzen eine zentrale Rolle. Aus regionalwissenschaftlicher Perspektive sind Grenzüberschreitungen die Grundvoraussetzung für die wirtschaftlichen Entwicklung: Nur wenn Regionen grenzübergreifenden Handel treiben, ist wirtschaftliches Wachstum überhaupt möglich. Die Durchlässigkeit einer Grenze ermöglicht erst den Austausch von Waren, Dienstleistungen, Menschen und Wissen und trägt so zur regionalen Wertschöpfung bei. Je grösser nun die Unterschiede bei den Faktorpreisen, wie z.B. Löhnen oder auch bei den Konsumpreisen sind, desto intensiver wird der Austausch über Grenzen hinweg. Genau diese Situation lässt sich sehr gut im Zusammenspiel der Ostschweiz mit seinen Nachbarregionen in Deutschland, Italien, Österreich sowie Liechtenstein beobachten, beispielsweise in Form intensiver Verflechtungen im Einkaufstourismus oder bei den Grenzgänger:innen.

Die Bedeutung der Grenze für die wirtschaftliche Entwicklung ist dabei innerhalb der gesamten Ostschweiz sehr unterschiedlich und es können hier alle drei Arten von Grenzwirkungen festgestellt werden, wie sie Ratti (1993) aufgezeigt hat:

- Grenzen wirken auch in der Ostschweiz als Barrieren. Hier sind es vor allem naturräumliche Barrieren, wie der Rätikon-Höhenzug oder die Silvretta, die einen Austausch über die Grenzen hinweg behindern.
- In vielen Bereichen kommen an der Grenze wirtschaftliche Unterschiede zwischen der Ostschweiz und ihren Nachbarregionen zum Tragen. Die Grenze wirkt hier als «diskriminierender Vermittler»: Unternehmen, Konsumenten oder Fachkräfte nutzen Unterschiede zwischen den Teilräumen bei Preisen, Löhnen und Regulierungen. Dadurch kommt es zu «Entzugseffekten» über die Grenzen hinweg. Solche Effekte finden sich beim Einzelhandel, dem Arbeitsmarkt aber auch dem Tourismus. Dieser Wettbewerb um Kunden, Fachkräfte und Gäste führt zu Gewinnern und Verlierern. Er spornt aber auch an zu Innovation, wovon langfristig der ganze Grenzraum profitiert.
- In Teilräumen oder auch in einzelnen Themenfeldern wirken die Grenzen in der Ostschweiz als Kontaktzonen, die vor allem den Innovationstransfer über die Grenzen hinweg erleichtern. Dies gilt insbesondere für die stark industriell geprägten Grenzräume im Rheintal oder im Raum Schaffhausen.

Insgesamt zeigt sich, dass die Ostschweiz stark ihren (wirtschaftlichen) Verflechtungen mit den Nachbarregionen profitiert. Dies gilt sowohl für die kleinräumliche Ebene, wo intensive Austauschbeziehungen z.B. bei den Grenzgänger:innen bestehen. Vorteile ergeben sich insbesondere auch grossräumlich, da die Nachbarländer die wichtigsten Handelspartner für die Ostschweizer Unternehmen darstellen und die Exportbeziehungen zu diesen im Vergleich zur Gesamtschweiz überdurchschnittlich sind.

Die Analyse der wirtschaftlichen Verflechtungen zeigt auch, dass diese nicht nur positiv zu beurteilen sind. So zeigt sich, dass der Wettbewerb über die Grenzen hinweg zugenommen haben, so etwa bei der Fachkräfterekrutierung oder im Tourismus. Besonders intensiv ist diese Konkurrenz z.B. im Rheintal um Fachkräfte oder zwischen Graubünden, Tirol und Südtirol im Tourismus. Ebenfalls zeigt die Analyse, dass bestehende Chancen einer intensiveren grenzüberschreitenden Kooperation nicht in vollem Umfang genutzt werden. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Wissensregion, wo es trotzt des Bestehens entsprechender – und erfolgreicher – Kooperationsnetzwerken, wie der IBH, nur in geringem Umfang grenzüberschreitende Verflechtungen gibt. Insbesondere bei

der studentischen Mobilität und bei der Anbindung der Ostschweiz an die umliegenden, international bedeutsamen Forschungsknoten in den Nachbarregionen, v.a. in den umliegenden Metropolräumen, besteht noch ein unausgeschöpftes Potenzial.

Negative Auswirkungen von Grenzschliessungen

Die Erfahrungen aus der Corona-Pandemie haben deutlich gezeigt, welche negativen Auswirkungen aus geschlossenen Grenzen für die Ostschweiz, ihre Wirtschaft und vor allem auch für die dort lebenden Menschen resultieren können. Gerade die Grenzschliessungen während des ersten Lockdowns im Frühjahr 2020 haben, wie die Daten im zweiten Teil dieser Studie eindrücklich zeigen, stark den grenzüberschreitenden Austausch von Waren und Gütern, vor allem aber auch die grenzüberschreitende Mobilität der Menschen beeinträchtigt. Die Daten weisen auch darauf hin, dass nicht nur Grenzschliessungen im engeren Sinne negative Auswirkungen auf den Grenzraum haben. Hemmend wirken oft auch die stark unterschiedlichen nationalen «Wege», wie mit der Pandemie umgegangen wird und welche Einschränkungen in einzelnen Teilregionen erlassen werden. Deutlich wird dies am Beispiel des Tourismus oder auch im grenzüberschreitenden Einkauf. Aufgrund unterschiedlicher Quarantäne- und Testpflichten sind die grenzüberschreitenden Beziehungen trotz offener Grenzen noch nicht wieder auf dem Vorkrisen-Niveau. Ebenfalls zeigt sich, dass die Ostschweiz während der Krise auch stark von den Entwicklungen in der globalen Wirtschaft beeinflusst war und die internationalen Verflechtungen der regionalen Wirtschaft vor allem aufgrund der Exportnachfrage negative Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Ostschweiz hatten. Immerhin weisen die Daten darauf hin, dass die Lieferketten nur für kurze Zeit beeinträchtigt wurden. Beides zeigt jedoch deutlich die engen wirtschaftlichen Verflechtungen der Ostschweiz mit den Nachbarländern.

Lehren aus der Corona-Pandemie

Welche Lehren kann die Ostschweiz im Hinblick auf ihre grenzüberschreitenden Kooperationsbeziehungen zu den Nachbarländern aus der Corona-Pandemie ziehen? Die vorangegangenen Ausführungen haben deutlich gemacht, wie stark die Ostschweiz mit ihren Nachbarregionen wirtschaftlich verflochten ist. Andere Studien haben aufgezeigt, dass dies auch in gesellschaftlicher und kultureller Hinsicht gilt (vgl. DenkRaumBodensee 2020). Die Analyse der Corona-Folgen machen deutlich, was regionalökonomisch passieren kann, wenn die bestehenden Grenzen plötzlich nicht mehr durchlässig sind und wieder zu Barrieren werden.

Für die Zukunft zeigt sich hier ein dreifacher Handlungsbedarf: Erstens gilt es, die Auswirkungen auf die bestehenden regionalen Wirtschaftsstrukturen beim Krisenmanagement stärker zu berücksichtigen. Gerade der grenzüberschreitende Freizeit-, Tourismus- und Einkaufsverkehr haben stark unter den Massnahmen gelitten. Wir sind der Ansicht, dass es mit weniger eingreifenden Massnahmen (zum Beispiel mit umfassenden und regional koordinierten Teststrategien) möglich gewesen wäre, die Reisefreiheit innerhalb der Region weniger einzuschränken und so einen für alle Seiten vorteilhaften Austausch zu ermöglichen.

Zweitens gilt es, die bestehenden regionalen Wirtschaftsstrukturen resilienter zu machen. Aktuell spielt die Fragestellung einer resilienten Wirtschaft in allen Kantonen der Ostschweiz und in den meisten Nachbarregionen eine wichtige Rolle. Dabei wird insbesondere auch die Problematik der Abhängigkeit von globalen Lieferketten und grossräumiger Handelsbeziehungen im Hinblick auf die daraus resultierende Abhängigkeit der regionalen Wirtschaft diskutiert. In diesem Zusammenhang werden Überlegungen zu einer möglichen Re-Nationalisierung und sogar einer Re-Regionalisierung von Lieferketten angestellt. Hier ergeben sich möglicherweise wichtige Anknüpfungspunkte für eine weitere Intensivie-

rung der grenzüberschreitenden Wirtschaftsverflechtungen, insbesondere in den stark industrialisierten Räumen im Rheintal oder auch im Raum Schaffhausen.

Schliesslich besteht im institutionellen Kontext der grenzüberschreitenden Kooperation der Ostschweiz mit seinen Nachbarräumen Handlungsbedarf. Dieser ist aber, wie im dritten Teil der Studie ausführlich dargestellt, in den einzelnen Grenzräumen sehr unterschiedlich ausgeprägt und grösstenteils abhängig von den dort bislang bestehenden institutionellen Regimen und dem jeweiligen Kooperationsniveau. Entsprechende Ansätze zur Weiterentwicklung wurden dort jeweils aufgeführt. Auf einer übergeordneten Ebene können zwei Erfolgsfaktoren identifiziert werden, die auch im Krisenfall eine funktionierende grenzüberschreitende Kooperation ermöglichen resp. erleichtern:

- Zentrale Basis für eine effizienten Kooperation über die Grenzen hinweg sind, wie die Erfahrungen der Corona-Pandemie in den letzten Monaten gezeigt haben, gute persönliche Beziehungen zwischen den jeweils involvierten Akteuren. Hier hat gerade die langjährige Zusammenarbeit in der Bodenseeregion gezeigt, dass auf dieser Basis schnell und oftmals auch unkompliziert entsprechende Aktivitäten durchgeführt werden können. Die Kenntnis über den Partner auf der anderen Seite der Grenze erleichtert hier vieles.
- Zudem sollten die heute bestehenden institutionellen Strukturen in Richtung einer flexiblen und problemadäquaten Multi-Level-Governance-Plattform für die gegenseitige Information und Koordination der jeweiligen nationalen Aktivitäten in Krisenfällen ergänzt werden (z.B. als grenzüberschreitender ständiger Krisenstab). Hierbei ist es zwingend notwendig, dass an dieser alle involvierten Akteure der unterschiedlichsten politischen Ebenen beteiligt sind und so eine über alle Staatsebenen, aber auch über die Staatsgrenzen hinweg gehende Koordination der Aktivitäten für den Grenzraum möglich wird. Auch hier spielen persönlichen Beziehungen als Basis der Kooperation eine wichtige Rolle für das Funktionieren soll einer Plattform. Die räumliche Nähe und die unterschiedlichen Herausforderungen in den Teilregionen sprechen dafür, verschiedene Multi-Level-Governance-Plattformen in der Ostschweiz einzurichten.

Oberstes Ziel dieser öffentlichen Aktivitäten sollte es immer sein, die Grenzen auch im Krisenfall soweit wie möglich offen zu halten – immer unter dem Gesichtspunkt der Einheitlichkeit eines Grenzraumes.

Literaturverzeichnis

Amt für Raumentwicklung Graubünden (2014). Raumkonzept Graubünden. Schlussbericht. Chur.

Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden (2016). Neue Regionalpolitik im Kanton Graubünden, Umsetzungsprogramm Graubünden 2016–2023. Chur.

ARE (2019): Infografik Agglomerationsprogramme 3. Generation. https://www.agglomerationsprogramme.ch (abgerufen am 3.4.2021).

Beerli, A.; Siegenthaler, M. (2021). Wissensintensive Unternehmen profitieren am meisten, in: Die Volkswirtschaft (3)2021: 18-21.

Brown, M.; Fengler, M.; Lalive, R. (2020). Kartenumsätze: Landkantone als Corona-Gewinner. Die Volkswirtschaft, Nr. 12, S. 4-8.

Bundesamt für Statistik, BFS (2020). Schweizer Lohnstrukturerhebung, Tabelle 12_b: Monatlicher Bruttolohn, Schweizerinnen und AusländerInnen, nach beruflicher Stellung und Geschlecht.

Bundesamt für Statistik, BFS (2021). Grenzgängerstatistik: Methodologische Grundlagen.

Bundesrat (2019): Auswirkungen der Frankenüberbewertung auf die Mehrwertsteuer. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.3360, 29. Mai 2019, Bern.

Büchel, K.; Legge; S., Pochon; V.; Wegmüller, P. (2020). Swiss trade during the COVID-19 pandemic: an early appraisal. Swiss Journal of Economics and Statistics (2020) 156:22. https://doi.org/10.1186/s41937-020-00069-3

Camenisch, F. (2021). Kredite, Korrespondenz, Konflikte - Transregionale Verflechtungen im spätmittelalterlichen Graubünden, Institut für Kulturforschung, *Mitteilungen*, 1: 24–27.

Casanova, P. (2020). Weniger Kurzaufenthalter und mehr Grenzgänger in Graubünden, GRimpuls, 16.03.2020. https://www.grimpuls.ch/aktuelles/weniger-kurzaufenthalter-und-mehr-grenzgaenger-graubuenden

Cima (2016): KAVO 2016 - Kaufkraftstrom- und Einzelhandelsstrukturuntersuchung Vorarlberg. Gesamtbericht.

Credit Suisse (2013). Retail Outlook. Fakten und Trends. Januar 2013.

Credit Suisse (2021). COVID-19-Pandemie und Schweizer Detailhandel: Gestern, heute, morgen. Retail Outlook. Januar 2021.

Cullberg, I. (1978). Krisen und Krisentherapie. *Psychiatrische Praxis*, 5: 25–34.

DACH+ (2014): Raumübersichten DACH+.

Demel, J. (2005). Die Region Hochrhein-Bodensee – Stärken und Schwächen aus dem Blickwinkel des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg. Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg (8), 42–45.

DenkRaumBodensee (Hrsg.) (2019). Zur Zukunft des Bodensee-Tourismus. Ein Positionspapier. Kreuzlingen/St.Gallen.

DenkRaumBodensee (2020). Die Wissensregion Bodensee. Ein Positionspapier. Kreuzlingen/St.Gallen.

DWIF e.V. (2014). Wirtschaftsfaktor Tourismus in der internationalen Region Bodensee. München.

Fischer, B. (2010). Aspekte der Einkommensverteilung. Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg (5), 3–8.

GfK Switzerland AG (2016). Auslandeinkäufe 2015. Endbericht. Hergiswil NW.

Enz, K. (2018). Ladensterben: Vermieter und Politik stehen Ladensterben in der Ostschweiz ratlos gegenüber, Tagblatt vom 04.03.2018.

Erlei, M.; Leschke, M.; Sauerland, D. (2016). Institutionenökonomik. 3., überarbeitete Auflage, Schäffer-Poeschel. Stuttgart.

European Commission (2019): Regional Innovation Scoreboard 2019, Luxembourg.

Hale, T.; Angrist, N.; Goldszmidt, R.; Kira, B.; Petherick, A.; Phillips, T.; Webster, S.; Cameron-Blake, E.; Hallas, L.; Majumdar, S.; Tatlow, H. (2021). "A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker)." Nature Human Behaviour. https://doi.org/10.1038/s41562-021-01079-8

Hall, P.; Taylor, R. C. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5): 936–957.

Haßlacher, P. (2019). Projekte wie Alemagna, Ulm-Mailand,... – beste Anschauungsbeispiele zum Verständnis des Verkehrsprotokolls. Eine Präzisierung, in: Cipra Die Alpenkonvention (89)2019: 10.

Hosp, G (2019): Was vom «Kanton Übrig» blieb. In: Neue Zürcher Zeitung. Nr. 108, 11. Mai 2019, S. 34 f.

Hunziker, T. (2020). Lockdown stoppt Einkaufstourismus. Die Volkswirtschaft, Nr. 12, S. 17-19.

IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) (2020). Grenzpendler aus dem Ausland. IAB-Kurzbericht 9/2020, Nürnberg.

IHK Hochrhein-Bodensee (2016). Abhängigkeit des Einzelhandels in der Region Hochrhein-Bodensee vom Einkaufsverhalten der Kunden aus der Schweiz (Autoren: Dr. Uwe Böhm, Bertram Paganini, Monika Platkowa). Konstanz.

IHK St.Gallen Appenzell/IHK Thurgau (2019). Zukunftsagenda. In der Ostschweiz daheim, in der Welt zuhause.

IMeG – Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (Hrsg.) (2013): Initiativkreis deutscher Regionen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung. Saarbrücken.

ITM – Institut für Technologiemanagement der Universität St.Gallen (2019). Aufbau eines Regionalen Innovationssystems - Strategie zur Umsetzung von RIS Ost 2020+. St. Gallen.

Kast, V. (1989). Der schöpferische Sprung: vom therapeutischen Umgang mit Krisen, DTV Deutscher Taschenbuch. München.

Laesser, C. (2021): Wirtschaftliche Bedeutung und zukünftige Entwicklung des Rheinfalls, Studie, IMP-HSG. St.Gallen (i.E.).

Olheide, M.; Schottmüller, D. (2020, 13. Mai). Wenn der Schulweg länger dauert als der Unterricht. *Badische Zeitung Online*. https://www.badische-zeitung.de/wenn-der-schulweg-laenger-dauert-als-der-unterricht--185518670.html

Obkircher, S. (2017). Raumentwicklung in Grenzregionen. Bedeutung und Wirkung von Planungsleitbildern und Governance-Prozessen, Transkript Verlag. Bielefeld.

NZZ (2019). Vor 100 Jahren hat die Bevölkerung des österreichischen Bundeslandes Vorarlberg über einen Beitritt zur Schweiz abgestimmt, NZZ vom 11.5.2019.

Pallagst, K.; Dörrenbächer, H. P.; Weith, T. (2018). Grenzüberschreitende Kooperation theoretisch: Erklärungsansätze aus europäischer Integration, Regionalismus und Governance. In: Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (Hrsg.), Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit (Arbeitsberichte der ARL, Bd. 20, S. 28–40). Hannover: Selbstverlag.

Ratti, R. (1993). How can existing barriers and border effects be overcome? A theoretical approach. In: Cappelin, R./Batey, W. (Hrsg.): Regional Networks, Border Regions and European Integration, London, 60–69.

RDK – Konferenz der Regionalen Tourismusdirektoren der Schweiz (2016). Deutsche Gäste zurückgewinnen. Analyse der Geschäftsfelder in Deutschland und Empfehlungen zuhanden der Akteure im Schweizer Tourismus.

Regiosuisse (2020). Regionalökonomische Auswirkungen von COVID-19: Stand September 2020. https://regiosuisse.ch/node/2957 (abgerufen am 4.5.2021).

Rudolph, T.; Neumüller, K. (2018): Online-Einkaufstourismus auf dem Vormarsch. In: Lebensmittel-Zeitung. (8)2018: 20.

Rütter Soceco (2019). Die Wertschöpfung des Tourismus im Kanton Appenzell Innerrhoden 2017. Appenzell/Rüschlikon.

SBB (2021). Coronavirus: Hintergrundinformationen für Medienschaffende. https://news.sbb.ch/medien/artikel/101333/coronavirus-hintergrundinformationen-fuer-medienschaffende (abgerufen am 30.4.2021).

Scherer, R. (2012). Zum Zusammenspiel grenzüberschreitender Netzwerke, *IMPacts*, 4: 26.

Scherer, R.; Dörre, L; Droege, P.; Ederer, P.; Rhomberg, C.; Wöhler, T., Zwicker-Schwarm, D. (2016). Bodensee 2030: ein Blick in die Zukunft der Region. St. Gallen: IMP-HSG.

Scherer, R.; Mann, K.; Vogel, L. (2019). Die (wirtschaftlichen) Verflechtungen des deutsch-schweizerischen Grenzraums. Studie im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Hochrhein-Bodensee.

Scherer, R.; Schnell, K.-D. (2002). Die Stärke schwacher Netze. Entwicklung und aktuelle Situation der grenzübergreifenden Zusammenarbeit in der Regio Bodensee. In: Jahrbuch des Föderalismus 2002. Baden-Baden: Nomos, S. 502-518.

Scherer, R.; Zumbusch, K. (2013). Stärken-Schwächen-Analyse für das INTERREG-Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ 2014-2020, St.Gallen.

Schweiz Tourismus (2021). Sonderauswertung Gästebefragung "Tourismus Monitor Schweiz 2017" für Ostschweiz/Graubünden (Länder Deutschland, Italien, Österreich), unveröffentlicht. Bern.

Siemann, Y. (2020, 14. Juni). Büsingen, eine deutsche Enklave in der Schweiz, *Eidgenössische Zollverwaltung Online*, https://www.ezv.admin.ch/ezv/de/home/aktuell/forumz/nahdran/buesingen.html

SNB – Schweizerische Nationalbank (2021). Zahlungsbilanz der Schweiz. https://data.snb.ch/de/topics/aube#!/cube/bopovera (abgerufen am 7.5.2021).

StaLa BW – Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2021). Aussenhandelsstatistik.

Stefes, C. (2015). Historischer Institutionalismus und Gesellschaftstransformation. In: Kollmorgen, R; Merkel, W.; Wagener, HJ. (Hrsg.) Handbuch Transformationsforschung. Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-05348-2_9

Stegmann, E. M. (2020, 15. Mai). Tägermoos- und Döbeligärtner dürfen ab Samstag über die Grenze – ganz offiziell. *Südkurier Online*. https://www.suedkurier.de/region/kreis-konstanz/konstanz/taegermoos-und-doebeligaertner-duerfen-ab-samstag-ueber-die-grenze-ganz-offiziell;art372448,10516304

Stiftung Zukunft.li (2020): Fokus Homeoffice. Wunsch und Wirklichkeit, Ruggell.

STV (Schweizer Tourismus-Verband) (2020). Schweizer Tourismus in Zahlen. Struktur- und Branchendaten 2019, Bern.

Tinner, B. (2021). Ohne Grenzgänger steht das Rheintal still, in: Die Volkswirtschaft (3)2021: 28.

Unternehmertreff Rheintal (o.J.): Top-Unternehmen im grenzüberschreitenden Rheintal.

Zumbusch, K.; Scherer, R. (2015). Cross-Border Governance: Balancing Formalized and Less Formalized Co-operations. *Social Sciences*, 4(3): 499–519.

Anhang

Tabelle 11 Übersicht Interviewpartner

Organisation/Institution	Person, Funktion	Vertretung, Ebene	Region	Interviewtermin
Amt für Wirtschaft und Arbeit, Wirtschaftsförderung Thurgau	Daniel Wessner, Amtsleiter	Staat, Kanton/Bundesland	CH (TG)	FR, 23.04.2021 15:00-16:00 Uhr
Forum Unterengadin, Stiftung «Gesundheitszentrum Unterengadin»	Philipp Gunzinger, u.a. Vorsitzender Forum Unterengadin und Delegierter des Vorstands der Stiftung «Gesundheitszentrum Unterengadin»	Wirtschaft, Regionalentwicklung	CH (GR)	MI, 21.04.2021 10:00-11:00 Uhr
Gemeinde Zuoz	Andrea Gilli, Gemeindepräsident, ehemaliger Regionalentwickler	Staat, Gemeinde	CH (GR)	FR, 23.03.2021 16:00-16:45 Uhr (Hintergrundgespräch)
IHK Hochrhein Bodensee	Prof. Dr. Claudius Marx, Hauptgeschäftsführer	Wirtschaft, NPO/Verband	DE (BW)	MO, 12.04.2021, 10:00-11:00 Uhr
IHK Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell	Markus Bänziger, Direktor	Wirtschaft, NPO/Verband	CH (SG)	DI, 20.04.2021 09:00-10:00 Uhr
Internationale Bodensee Konferenz	Klaus-Dieter Schnell, Leiter der Geschäftsstelle	Staat, Kanton/Bundesland	DE (BW)	MO, 22.03.2021, 16:00-17:00 Uhr
Kanton Schaffhausen Staatskanzlei, Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen	Emanuel Gyger, Leiter Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen	Staat, Kanton/Bundesland	CH (SH)	DI, 30.03.2021, 09:00-10:00 Uhr
Landesverwaltung Fürstentum Liechtenstein	Horst Schädler, Regierungssekretär	Staat, Land	LI	MI, 31.03.2021, 15:30-16:30 Uhr
puntoBregaglia	Maurizio Michael, Projektkoordinator puntoBregaglia	Wirtschaft, Regionalentwicklung	CH (GR)	MO, 19.04.2021 14:00-15:00 Uhr
Stadt Kreuzlingen	Thomas Niederberger, Stadtpräsident Kreuzlingen	Staat, Gemeinde	CH (TG)	DI, 30.03.2021, 14:00-15:00 Uhr
Wirtschaftskammer Vorarlberg	Dr. Christoph Jenny, Direktor	Wirtschaft, NPO/Verband	AUT	MO, 19.04.2021 10:00-11:00 Uhr