



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Grenzgängerinnen und Grenzgänger und starker Franken. Folgen und Begleitmassnahmen; Bericht in Erfüllung des Postulates 11.3999 Favre Laurent vom 30.9.2011

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

20.11.2013

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	4
2. Einleitung / Ausgangslage	5
2.1 Postulat Favre (11.3999) vom 30.09.2011	5
2.1.1 Wortlaut des Postulates	5
2.1.2 Begründung	5
2.1.3 Stellungnahme des Bundesrates	5
2.1.4 Antrag des Bundesrates vom 23.11.2011	6
2.1.5 Annahme des Postulates	7
2.2 Aufbau des Berichts	7
Teil A	7
3. Die Situation in den Grenzregionen	7
3.1 Wirtschaftlicher Kontext	7
3.2 Zuwanderung und Beschäftigung in zentralen und grenznahen Regionen	13
3.3 Arbeitslosigkeit in den Grenzregionen	18
3.4 Lohnentwicklung in den Grenzregionen	25
3.5 Einschätzung der Grenzkantone	26
3.5.1 Kanton Tessin	27
3.5.2 Kanton Neuenburg	28
3.5.3 Kanton Jura	29
3.5.4 Kanton Waadt	30
3.5.5 Kanton Basel-Stadt	31
3.5.6 Kanton St. Gallen	32
3.6 Situation in den Grenzregionen: Schlussfolgerungen	32
Teil B	33
4. Massnahmen in den Grenzregionen	33
4.1 Prinzipien der Arbeitsmarktpolitik	34
4.2 Laufende Massnahmen im Bereich Arbeitsmarktbeobachtung beim Bund	34
4.2.1 Observatoriums-Bericht zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz - EU	34
4.2.2 Bericht über die flankierenden Massnahmen	34
4.2.3 Vollzugsverbesserungen des Entsendegesetzes	35
4.3 Laufende Massnahmen im Bereich Arbeitsmarktbeobachtung in den Kantonen	36
4.4 Die Arbeitslosenversicherung	37
4.4.1 Die arbeitsmarktlichen Massnahmen	37
4.4.2 Fachkräfteinitiative	38
4.5 Massnahmenpaket des Bundes gegen den starken Franken	38
4.6 Massnahmen der Grenzkantone	40

5. Fazit	42
Literatur	43

1. Zusammenfassung

Die starke Aufwertung des Frankens in den Jahren 2010 und 2011 war Anlass zu grosser Sorge sowohl bei den Behörden wie bei der Bevölkerung. Das Postulat Laurent Favre "Grenzgängerinnen und Grenzgänger und starker Franken. Folgen und Begleitmassnahmen." vom 30.9.2011 nahm diese Sorge auf. Insbesondere stellte der Vorstoss die Arbeitsmarktentwicklung in den Grenzregionen in den Fokus. Im vorliegenden Bericht wird gezeigt, wie sich der starke Franken auf die Beschäftigungs- und Lohnentwicklung in den Grenzregionen auswirkte und welchen Einfluss er hatte auf die Arbeitslosigkeit.

Der Bericht zeigt auf, dass es schwierig ist, den Effekt der Frankenaufwertung von andern ökonomischen Parametern zu isolieren. Dies ist der Fall, weil die Überbewertung nicht allein ausschlaggebend ist für die Wirtschaftsentwicklung, sondern auch andere wichtige Faktoren zum Tragen kommen. Namentlich die Weltkonjunktur kann die Wechselkurseffekte auf die Exporte überlagern. Ausserdem spielt auch die Verfassung der Binnenwirtschaft eine Rolle, z.B. die Tatsache, ob sich der Bausektor im Boom oder in der Rezession befindet.

Die vorliegende Analyse zeigt, dass die Frankenaufwertung gewisse Probleme, die schon vorher bestanden, akzentuierte und sichtbarer machte. Dies betrifft insbesondere die Integration und Reintegration von Arbeitnehmenden, etwa von wenig Qualifizierten, älteren oder Personen mit Gesundheitsproblemen. Die Erwerbstätigkeit der einheimischen Arbeitskräfte entwickelte sich aber insgesamt gut, obwohl die Grenzgängerbeschäftigung in diesem Zeitraum deutlich zunahm.

Die Grenzregionen sind infolge der Schwäche des Euro gegenüber dem Schweizer Franken für Grenzgängerinnen und Grenzgänger noch attraktiver geworden. Die Analyse der Arbeitsmarktsituation in den Grenzregionen zeigt, dass insbesondere die Westschweizer Grenzkantone sowie das Tessin seit dem Inkrafttreten des FZA eine starke Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung aufwiesen. Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit fiel jedoch in Kantonen mit hohen Grenzgängeranteilen im Vergleich zu zentraler gelegenen Kantonen nicht systematisch unterschiedlich aus. In den grenznahen Regionen der Westschweiz (Genferseeregion und Jurabogen) war im Vergleich zu den nicht grenznahen Regionen der lateinischen Schweiz eine relative Erhöhung der Arbeitslosigkeit feststellbar. Eine empirische Studie, welche den Zusammenhang zwischen der Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung und der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigung näher untersuchte, konnte allerdings keinen kausal interpretierbaren Zusammenhang zwischen beiden Entwicklungen identifizieren.

Trotz der hohen Grenzgängerbeschäftigung sind auch die Löhne der einheimischen Arbeitskräfte insgesamt stabil geblieben. Es ist statistisch kein negativer Einfluss auf die regionale Lohnentwicklung nachzuweisen.

Zweifelsfrei kann festgehalten werden, dass die Schweizer Wirtschaft und insbesondere die Grenzkantone auf Grenzgänger angewiesen sind. Unter anderem dank ihnen konnte in den letzten Jahren Wachstum geschaffen werden.

2. Einleitung / Ausgangslage

2.1 Postulat Favre (11.3999) vom 30.09.2011

2.1.1 Wortlaut des Postulates

Der Bundesrat wird beauftragt, angesichts der Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation infolge der Frankenstärke die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Grenzgebiet und die Auswirkungen auf die Lohnentwicklung zu prüfen. Er soll die Stellensituation für einheimische Arbeitskräfte im Grenzgebiet untersuchen und nötigenfalls konkrete Vorschläge formulieren, wie der Arbeitslosigkeit und den potenziellen Fällen von Lohndumping begegnet werden kann. Zur Unterstützung der Sozialpartner soll er zum Beispiel die Anwendung von Gesamtarbeitsverträgen und von Normalarbeitsverträgen erleichtern und die Aus- und Weiterbildung Einheimischer vermehrt fördern.

Im Einzelnen soll der Bundesrat die folgenden Fragen beantworten:

- Sind einheimische Arbeitsplätze, insbesondere im Kontext eines anhaltend starken Frankens, in den Grenzregionen bedroht? Und wie steht es mit dem potenziellen Druck auf die Gehälter?
- Welche Massnahmen müssen - ohne den bilateralen Weg infrage zu stellen - ergriffen werden, damit die Unternehmen weiterhin Leistungen der Grenzgängerinnen und Grenzgänger beziehen können, ohne dass die Arbeitslosigkeit zunimmt und die Löhne der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unter Druck geraten?

2.1.2 Begründung

Für die wirtschaftliche Entwicklung industrieller Vorzeigebetriebe, aber auch für gewisse Grundversorgungsdienste (Spitäler, Heime, Gastgewerbe) ist die Schweiz auf Grenzgängerinnen und Grenzgänger angewiesen. Die Statistiken für das Jahr 2010 sprechen von mehr als 230'000 Grenzgängerinnen und Grenzgängern, die in der Schweiz, namentlich in den Regionen Genf, Basel, Jurabogen und Tessin, arbeiten.

In Zeiten der Hochkonjunktur ist dieser Umstand für das sozioökonomische Gefüge der genannten Regionen von Vorteil. Mit der anhaltenden Schwäche von Euro und Dollar verschlechtert sich die Situation für unsere Unternehmen jedoch zusehends, und das Ganze könnte zu einer Gefahr für den Arbeitsmarkt werden.

2.1.3 Stellungnahme des Bundesrates

Seit Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens am 1. Juni 2002 verfolgt der Bundesrat im Rahmen des Berichts des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen die Situation auf dem Schweizer Arbeitsmarkt jedes Jahr mit grosser Aufmerksamkeit. Dieser Bericht beschäftigt sich insbesondere mit den Migrationsflüssen einschliesslich Grenzgängerinnen und Grenzgängern und nimmt die Folgen der Personenfreizügigkeit für den Arbeitsmarkt genau unter die Lupe. Auch die Situation in den Grenzgebieten wird überprüft. Zu erwähnen ist der am 26. Mai 2011 publizierte 7. Bericht des Observatoriums, der sich speziell der Situation in den Grenzgebieten widmet. Es zeigt sich, dass auch diese Regionen allgemein von der Personenfreizügigkeit profitiert haben und dass vorläufig keine verdächtigen Anzeichen für verbreitetes Lohndumping oder für übermässige Arbeitslosigkeit festgestellt werden konnten.

Im Rahmen der Umsetzung der flankierenden Massnahmen zur Bekämpfung des Lohndumpings werden seit dem 1. Juni 2004 tripartite Kommissionen zur Überwachung des Arbeitsmarktes und insbesondere der Lohnentwicklung gebildet. Diese können bei Bedarf Massnahmen vorschlagen. Auch wurde eine Studie über Einstiegsgehälter lanciert, deren Ergebnisse im ersten Quartal 2012 vorliegen sollten. Der am 21. Oktober 2011 veröffentlichte Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates zur Evaluation der Aufsicht über die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und deren Wirkungen kommt zu einer kritischen Beurteilung der flankierenden Massnahmen. Der Bundesrat wird zu den im Bericht gemachten Empfehlungen bis Ende Januar 2012 Stellung nehmen.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass Instrumente wie das Observatorium zum Freizügigkeitsabkommen, die flankierenden Massnahmen sowie die tripartiten Kommissionen - im Bedarfsfall mit Unterstützung von unabhängigen Studien - ausreichen, um eine angemessene Überwachung des Arbeitsmarktes sicherzustellen. Mit diesen Instrumenten wird es möglich sein, ein allfälliges Marktversagen aufzudecken.

Zur Bekämpfung des Lohndumpings und um die Auswirkungen des starken Frankens zu lindern, hat der Bundesrat bereits verschiedene Massnahmen beschlossen. Dazu gehören die Revision des Bundesgesetzes über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder der Beitrag von 500 Millionen Franken, welcher der Arbeitslosenversicherung zur Verfügung gestellt wird, um steigende Ausgaben insbesondere bei der Kurzarbeitsentschädigung zu finanzieren. Der Arbeitslosenversicherung steht zudem eine ganze Reihe von arbeitsmarktlichen Massnahmen zur Bekämpfung der steigenden Arbeitslosigkeit zur Verfügung.

2.1.4 Antrag des Bundesrates vom 23.11.2011

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung des Postulates.

2.1.5 Annahme des Postulates

Der Nationalrat nimmt das Postulat am 21.12.2011 mit 161 : 28 Stimmen an.

2.2 Aufbau des Berichts

Das Postulat geht implizit davon aus, dass die Aufwertung des Schweizer Frankens die Grenzkantone stärker belastet als die übrige Schweiz (Rückgriff auf "billigere" GrenzgängerInnen, Eurolöhne, Einkaufstourismus). Der Bericht greift diese Annahme auf und analysiert im Teil A die Situation in den Grenzkantonen. Dieser Teil des Berichts beleuchtet zum einen den Kontext der Aufwertung des Frankens und thematisiert die Folgen der Aufwertung; zum anderen wird die Entwicklung des Arbeitsmarktes sowie die Lohnentwicklung in den Grenzkantonen aufgezeigt.

Teil B ist den Massnahmen in den Grenzkantonen gewidmet. Es werden die laufenden Massnahmen des Bundes im Bereich Arbeitsmarktbeobachtung, Entsendegesetzgebung und arbeitsmarktliche Massnahmen dargelegt. Weiter zeigt dieser Teil auf, welche Massnahmen die Grenzkantone zur Entspannung der Arbeitsmarktlage ergriffen haben.

Teil A

3. Die Situation in den Grenzregionen

3.1 Wirtschaftlicher Kontext

Die weltweite negative Wirtschaftsentwicklung, welche die Schweizer Wirtschaft Ende 2008 erfasst hat und in eine tiefe Rezession stürzte sowie insbesondere die massive Aufwertung des Schweizer Frankens waren die Auslöser des Auftrags an den Bundesrat, die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Grenzgebiet zu prüfen. Einleitend soll im Folgenden nochmals auf die für die Schweizer Wirtschaft ungünstige Konstellation von weltwirtschaftlicher Abschwächung und hoch bewertetem Franken eingegangen werden. Wichtig ist in diesem Kontext auch die Frage, inwiefern Grenzregionen der Frankenstärke stärker ausgesetzt sind als Nicht-Grenzregionen.

2011 Weltwirtschaft schwächt sich ab

Das Jahr 2011 - als das Postulat Favre 11.3999 angenommen wurde - war von den Folgen der Finanzkrise geprägt, welche 2008/2009 die Weltwirtschaft erschüttert hatte.¹ Nach zweijähriger Erholungsphase zeigte die internationale Konjunktur im Verlauf 2011 deutliche Abschwächungstendenzen. Einerseits verlor die Erholung der Weltwirtschaft mit dem

¹ Quelle: SNB Rechenschaftsbericht 2011

Auslaufen der Fiskalimpulse an Kraft und der Welthandel kühlte sich ab. Andererseits beeinträchtigten die europäische Staatsschuldenkrise und die fiskalischen Probleme in anderen fortgeschrittenen Ländern das Vertrauen an den Finanzmärkten zunehmend. Während die Schuldenproblematik zunächst nur wenige Länder der Eurozone betroffen hatte, erfasste der Vertrauensverlust in der zweiten Jahreshälfte 2011 zunehmend auch grössere Länder der Eurozone. Unter dem massiven Druck der Finanzmärkte schwenkten die europäischen Länder auf einen fiskalischen Konsolidierungskurs ein.²

Die Schweiz war relativ glimpflich durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 gekommen. Der markanten Rezession im Jahr 2009 (Rückgang des BIP um 1.9%) folgte 2010 eine schnelle und kräftige Erholung, welche auch den Arbeitsmarkt erfasste. Auch in der ersten Jahreshälfte 2011 verlief die Wirtschaftsentwicklung trotz ersten Verlangsamungsanzeichen noch solide.³ Die zunehmende Verschlechterung des internationalen Umfelds im Verlauf 2011 hinterliess jedoch auch in der Schweizer Wirtschaft zunehmend deutlichere Spuren.⁴ Die Konjunktur kühlte sich bis Ende 2011 merklich ab. Insgesamt legte das BIP 2011 um 1.8% zu, nachdem es im Vorjahr noch um 3% gewachsen war. Die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt blieben nicht aus. Die Arbeitslosenquote erreichte im September 2011 ihren vorläufigen Tiefststand (saisonbereinigt 2.7%) und nahm danach langsam, aber kontinuierlich zu.

Franken wertet sich massiv auf

Nebst der schwächeren weltwirtschaftlichen Nachfrage setzte ein regelrechter Höhenflug des Schweizer Frankens an den internationalen Devisenmärkten dem Schweizer Wirtschaftsplatz zusätzlich zu. Die steigende Verunsicherung an den internationalen Finanzmärkten über die Schuldenproblematik im Euroraum und weiteren Industrieländern führte seit Frühjahr 2010 zu einer Flucht der Anleger in den "sicheren Hafen" Schweizer Franken und trieb diesen gegenüber Euro, US-Dollar und vielen weiteren Währungen in die Höhe. Der Kulminationspunkt wurde anfangs August 2011 erreicht, als sich der Euro-Franken-Kurs sogar kurzzeitig der Parität näherte (1.03 Franken pro Euro am 10. August), nachdem der Kurs anfangs 2010 bei 1.50 und anfangs 2011 noch bei 1,25 gelegen hatte. Die Frankenhausse gegenüber vielen Währungen spiegelte sich auch im realen Wechselkursindex⁵ wider, welcher von Frühjahr 2010 bis August 2011 um rund 25% anstieg.

Die Schweiz hatte zwar in der Vergangenheit immer wieder Phasen der Aufwertung erlebt, die Geschwindigkeit und die Breite der Aufwertung war jedoch 2011 aussergewöhnlich. Auch in den 1990er Jahren wertete sich der Schweizer Franken etwa im selben Masse wie seit 2010 auf, aber graduell über eine längere Zeit von 4 Jahren (1991-1995). Die Unternehmen

² Quelle: SNB Rechenschaftsbericht 2011

³ Quelle: Botschaft des Bundesrates (11.048) zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Abfederung der Frankenstärke und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie zum Bundesbeschluss über den Nachtrag IIa zum Voranschlag 2011.

⁴ Quelle: SNB Rechenschaftsbericht 2011

⁵ Bemerkung: Der von der SNB auf Monatsbasis berechnete reale Wechselkursindex des Frankens entspricht der zusammengefassten Entwicklung des Frankens gegenüber 40 Handelspartnerwährungen, gewichtet nach ihrem Anteil an den Schweizer Exporten; zusätzlich wird eine Bereinigung um Inflationsunterschiede vorgenommen.

erhielten so - auch dank einem guten weltwirtschaftlichen Umfeld - die Möglichkeit, sich an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen.⁶

Bedrohung für die Wirtschaftsentwicklung, unterschiedliche Betroffenheit

Das Ausmass der Aufwertung ist entscheidend für die wirtschaftlichen Auswirkungen und die wirtschaftspolitische Beurteilung. Eine starke Währung ist keineswegs per se schlecht für eine Volkswirtschaft, wie gerade die Schweiz über die letzten Jahrzehnte eindrücklich gezeigt hat. Die langjährige permanente Aufwertungstendenz des Frankens stand der wirtschaftlichen Prosperität und einem konkurrenzfähigen Exportsektor nicht im Weg. Zu den positiven volkswirtschaftlichen Effekten einer sich aufwertenden Währung zählen etwa, dass billigere Importe zu positiven Einkommenseffekten (durch die Verbesserung der sogenannten "Terms of Trade"⁷) führen und der permanente Wettbewerbsdruck im Exportsektor Innovation und Produktivität fördern. Daher wäre es falsch, jede Aufwertungstendenz als wirtschaftlich schädlich anzusehen und bekämpfen zu wollen.

Im Gegensatz zu einer graduellen Aufwertung birgt jedoch eine exzessive Frankenhausse wie 2010/2011 grosse Probleme und Risiken für die wirtschaftliche Entwicklung. Der Höhenflug des Frankens bedeutet für die in der Schweiz tätigen Unternehmen, vor allem für die Exportindustrie und den Tourismus, eine erhebliche Verschlechterung ihrer preislichen Wettbewerbsfähigkeit. Eine massive und länger anhaltende Überbewertung stellt für die Exportwirtschaft und verbundene Bereiche wie Zuliefererfirmen eine ernste Bedrohung dar und kann zu Produktionsverlagerungen und Arbeitsplatzverlusten führen. Allerdings ist der Wechselkurs nur einer von mehreren Einflussfaktoren. Eine wichtige Rolle spielen auch die Konjunktorentwicklung in den Absatzmärkten sowie die Preissensibilität des angebotenen Produktes.⁸ Vor allem kurzfristig dominiert der Einfluss der Auslandkonjunktur den Wechselkurseffekt sogar deutlich. Beispielsweise wurden die Schweizer Exporte im Jahr 2010 durch die kräftige Nachfrage aus Deutschland und den asiatischen Schwellenländern unterstützt. Weiter kann ein hoher Anteil an importierten Vorleistungen ebenfalls die Anfälligkeit verringern, weil dadurch das Wechselkursrisiko besser zwischen Kosten- und Ertragsseite diversifiziert wird ("natural hedging").

Als relativ wenig wechselkurs- und konjunktursensitiv hat sich in den letzten Jahren insbesondere der Bereich Chemie/Pharma erwiesen, der mittlerweile der bedeutendste Exportsektor der Schweiz ist (fast 40% der gesamten Warenexporte). Auch die Uhren- und Schmuckindustrie, die geografisch am stärksten in Märkte ausserhalb Europas ausgerichtet ist, dürfte von der Frankenstärke eher weniger betroffen sein. Die Textilindustrie sowie die Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie verzeichneten hingegen starke Einbussen und rückläufige Exporte.

⁶ Quelle: Die Volkswirtschaft 1/2-2012 Umgang mit der Frankenstärke

⁷ Die Terms of Trade entsprechen dem Verhältnis aus Export- zu Importpreisen. Steigt dieser Quotient an, etwa durch aufwertungsbedingt sinkende Importpreise, spricht man von einer Verbesserung der Terms of Trade. Dies darum, weil ein Land so für eine Exporteinheit mehr Importe erhält, was einem volkswirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinn entspricht.

⁸ Je höher der Anteil an innovativen Produkten, die nur in begrenztem Mass dem Preiswettbewerb ausgesetzt sind, desto geringer ist die Anfälligkeit einer Branche auf Wechselkursschwankungen.

Aus den oben erwähnten Gründen ist es grundsätzlich schwierig, die Betroffenheit einzelner Unternehmungen von der Frankenstärke genau zu bestimmen. Auch innerhalb des exportorientierten Sektors gibt es wiederum unterschiedliche Ausgangslagen. Aus diesem Grund hat das Parlament denn auch entschieden, im Rahmen des Massnahmenpakets zur Abfederung der Frankenstärke die Unternehmungen indirekt mittels Rückgriff auf die Kurzarbeitsentschädigung zu unterstützen. Im Fall eines aus gesamtwirtschaftlicher Optik übermässigen und schädlichen Wechselkursschocks sind zudem die allgemein wirkenden Massnahmen der Geldpolitik prinzipiell geeigneter als spezifische Hilfen für ausgewählte Branchen oder Firmen.

Entschärfung dank Wechselkursuntergrenze

In diesem Sinne handelte die SNB im September 2011 mit der Einführung einer Wechselkursuntergrenze zum Euro. Denn die massive Überbewertung des Frankens entwickelte sich zu einer akuten Bedrohung für die Preisstabilität und die realwirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz.⁹ Am 6. September legte die Nationalbank einen Mindestkurs von 1.20 Franken pro Euro fest. Damit setzte die SNB dem ungebremsten Höhenflug des Frankens ein Ende.¹⁰ Auch wenn die Untergrenze von 1.20 CHF/EUR immer noch einen hoch bewerteten Kurs darstellt, verbesserte sich dadurch wenigstens die Planungssicherheit der Unternehmen. Sie konnten sich darauf verlassen, dass sich der Franken nicht mehr weiter aufwertet.

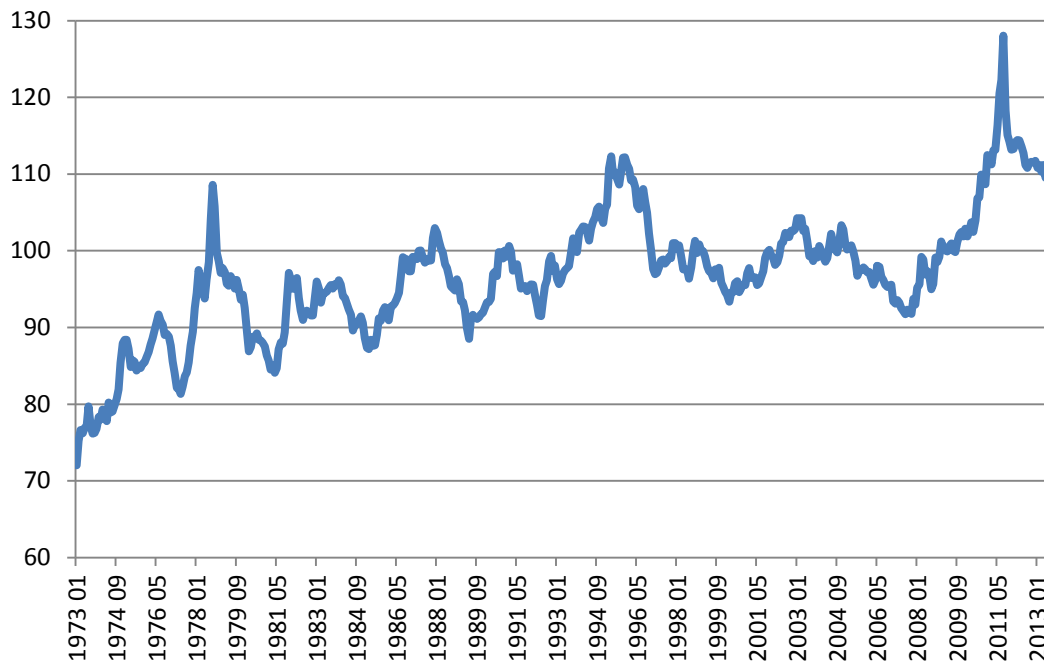
Der Schweizer Franken bewegte sich seither eng an der offiziellen Kursuntergrenze zum Euro von 1.20 CHF/EUR. Seit Anfang 2013 ist eine Abwertungstendenz des Schweizer Frankens gegenüber dem Euro beobachtbar.¹¹ Der handelsgewichtete, reale Wechselkursindex des Frankens hat sich dank der Untergrenze gegenüber den Höchstständen von August 2011 wieder zurückgebildet, er liegt aber nach wie vor auf einem im langfristigen Vergleich sehr hohen Niveau (Abbildung 1). Für viele Schweizer Exporteure stellt dies somit noch immer eine grosse Herausforderung dar.

⁹ SNB Rechenschaftsbericht 2011

¹⁰ SECO Konjunkturtendenzen Herbst 2011

¹¹ SECO Konjunkturtendenzen Sommer 2013

Abbildung 3-1: Handelsgewichteter realer Wechselkurs des CHF, Monatsdurchschnittswerte (Jahresdurchschnitt 1999=100)



Quelle: SNB

Starker Franken und Grenzregionen

Inwiefern grenznahe Gebiete stärker von der Aufwertung des Frankens betroffen sind als andere Regionen der Schweiz, wurde anlässlich der parlamentarischen Diskussion zu den Massnahmen zur Abfederung der Frankenstärke zur Diskussion gestellt.¹² Durch die hohe Intensität der Austauschbeziehungen zwischen Unternehmen in der Schweiz und den angrenzenden Regionen sind Grenzregionen von der Höherbewertung des Schweizerfrankens überdurchschnittlich stark tangiert. Neben der klassischen Exportindustrie sind in Grenznähe zudem auch Detailhändler oder gewerbliche Betriebe etwa im Gast- oder im Baugewerbe von der Frankenstärke betroffen.¹³ Weiter dürfte auch die Attraktivität des Schweizer Arbeitsmarktes infolge der Aufwertung des Schweizer Frankens gegenüber dem Euro für Grenzgänger und Grenzgängerinnen aus dem Euroraum zugenommen und daher auch für eine erhöhte Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt gesorgt haben. Dieser arbeitsmarktliche Aspekt wird in den Abschnitten 3.2 bis 3.4 ausführlich analysiert.

Grenzregionen unterscheiden sich stark voneinander und bilden keine homogene Region. Die Bandbreite reicht von Metropolitanräumen bis hin zu alpinen Zonen. Entsprechend unterschiedlich sind auch die jeweiligen Wirtschaftsstrukturen und damit auch ihre Betroffenheit durch die Frankenstärke. In der Südschweiz z.B. spielt der Tourismus eine

¹² Interpellation 11.4005 und Motion 11.3855

¹³ SECO Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2012

wichtige Rolle. Mit dem Bankenplatz Lugano dürften aber auch die international handelbaren Finanzdienstleistungen unter der Wechselkurssituation gelitten haben angesichts der steigenden Lohnstückkosten.¹⁴ Der Jura wiederum verfügt über einen bedeutenden industriellen Sektor, wobei die Uhrenindustrie weniger unter der Wechselkurssituation gelitten hat als die Maschinen- und Elektroindustrie. In Basel ist die Chemie und Pharmaindustrie stark vertreten, welche bekanntlich kaum Einbussen bei den Exporten hinnehmen musste.

Die Auswirkungen der Frankenstärke in den Grenzgebieten dürften sich nicht wesentlich anders auf die exportorientierten Branchen und den Tourismus ausgewirkt haben als in anderen Gebieten der Schweiz.¹⁵ Das Ausmass der negativen Effekte der starken Aufwertung des Frankens auf die Schweizer Wirtschaft insgesamt und die Grenzregionen im Speziellen zu beurteilen ist schwierig. Dies weil - wie bereits erwähnt - die Überbewertung nicht allein ausschlaggebend für die Wirtschaftsentwicklung ist, sondern auch andere wichtige Faktoren zum Tragen kommen. Ausserdem spielt auch die Verfassung der Binnenwirtschaft eine Rolle, z.B. ob sich der Bausektor im Boom oder in der Rezession befindet.

Einkaufstourismus¹⁶

Der sog. Einkaufstourismus spielt in grenznahen Gebieten typischerweise eine grössere Rolle als in anderen Regionen der Schweiz. Bereits vor der aktuellen Frankenaufwertung war ein Trend zum Einkaufstourismus auszumachen, welcher wesentlich durch Preisniveauunterschiede zwischen der Schweiz und den Nachbarstaaten erklärt werden kann. Mit der Aufwertung des Schweizer Frankens im Zuge der Eurokrise hat sich das Phänomen allerdings akzentuiert. Vor allem im Detailhandel dürfte sich dies in Grenzregionen negativ auf die Beschäftigung ausgewirkt haben.

Im folgenden Kapitel wird die Arbeitsmarktlage in den Grenzgebieten genauer unter die Lupe genommen. Dabei wird es jedoch nicht möglich sein, den Effekt der Frankenstärke auf die Beschäftigung und das allgemeine Lohnniveau in den Grenzgebieten zu isolieren. Vielmehr wird ein breiterer Ansatz gewählt und die Entwicklung in den Grenzregionen seit der Einführung der Personenfreizügigkeit analysiert.

¹⁴ Wobei wiederum zu bemerken ist, dass das Vermögensverwaltungsgeschäft von einem starken Franken eher profitieren könnte. Bedeutender für den Finanzplatz Schweiz sind jedoch die sich seit der Finanzkrise stark ändernden strukturellen Rahmenbedingungen.

¹⁵ Zur Stützung des Tourismus beschloss das Parlament im Rahmen des Massnahmenpakets zur Abfederung der Frankenstärke ausserdem eine befristete Erhöhung des Bundesdarlehens an die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (vgl. Bericht über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die künftige Tourismusstrategie des Bundesrates vom 26. Juni 2013: Bericht in Erfüllung der Motion 12.3985 der Finanzkommission des Nationalrates vom 09.11.12 und der Motion 12.3989 der Finanzkommission des Ständerates vom 13.11.12).

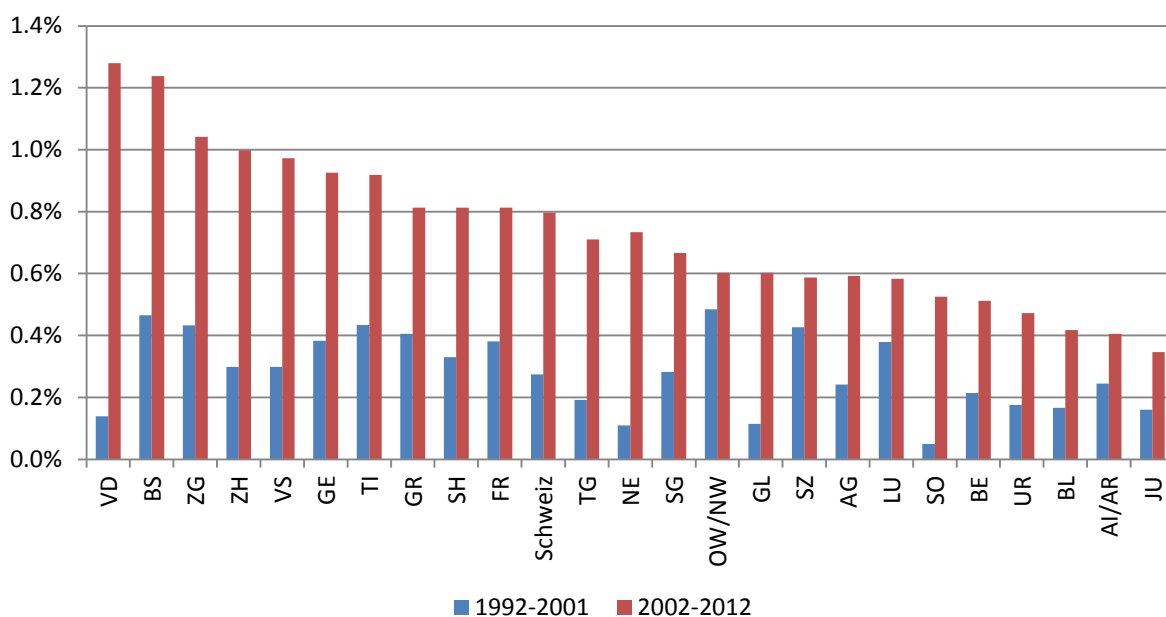
¹⁶ Einkaufstourismus: Lage, Auswirkungen und Handlungsmöglichkeiten, Die Volkswirtschaft Das Magazin für Wirtschaftspolitik 3-2013

3.2 Zuwanderung und Beschäftigung in zentralen und grenznahen Regionen¹⁷

Nachfolgend wird die Entwicklung der Zuwanderung in den Grenzregionen beschrieben und die Effekte der Wanderungsströme auf dem Arbeitsmarkt dargelegt.

Um einen regionalen Quervergleich zu ermöglichen, wird der internationale Wanderungssaldo (Einwanderung minus Auswanderung) zur ständigen Wohnbevölkerung der entsprechenden Regionen ins Verhältnis gesetzt. Die Zuwanderung der letzten Jahre von Personen aus EU/EFTA-Staaten fiel regional unterschiedlich stark aus. Städtische Zentren, touristische Regionen in den Alpen sowie einige grenznahe Regionen verzeichneten eine besonders starke Zuwanderung.

Abbildung 3-2: Internationaler Wanderungssaldo prozentual zur ständigen Wohnbevölkerung, nach Kantonen, vor und nach Inkrafttreten des FZA



Quellen: BFS (ESPOP, STATPOP), eigene Berechnungen

In den Jahren seit Inkrafttreten des FZA fiel nicht nur die Zuwanderung in die Schweiz kräftig aus, auch die Beschäftigung ausländischer Grenzgänger gewann an Bedeutung. Damit setzte sich ein Trend fort, welcher bereits einige Jahre vor Inkrafttreten des Abkommens eingesetzt hatte. Tatsächlich bestanden für Grenzgängerbeschäftigte vor Inkrafttreten des FZA - im Gegensatz zur Migration - auch keine quantitativen Beschränkungen. Allerdings

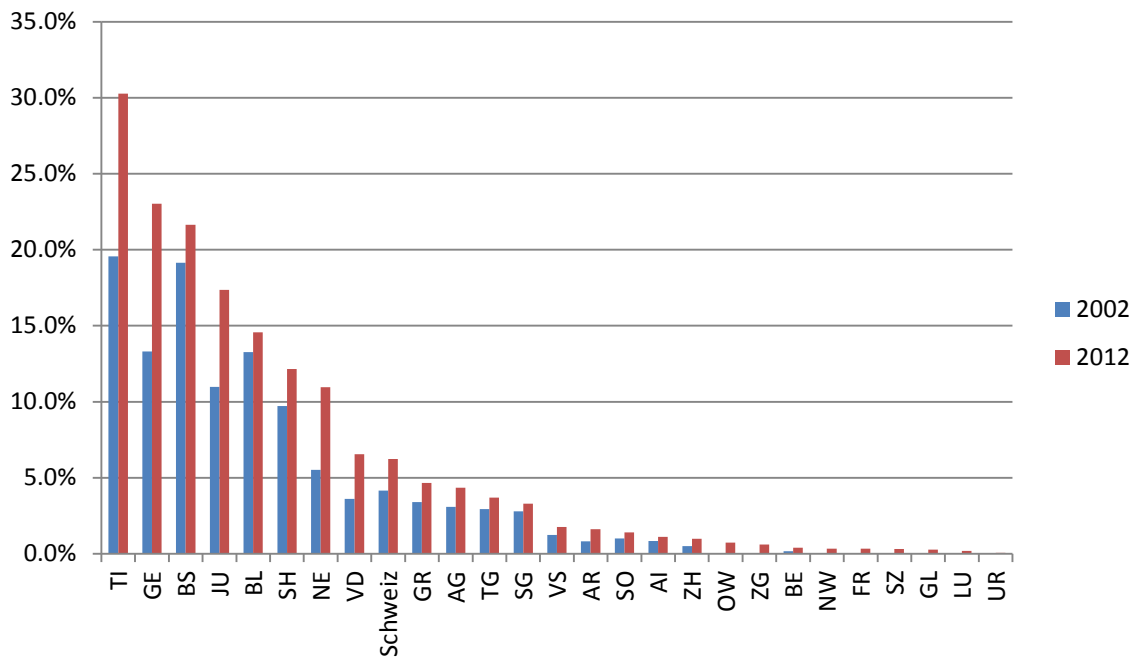
¹⁷ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30920.pdf>

wurde bei der Erteilung von Grenzgängerbewilligungen vor Mitte 2004 der sog. Inländervorrang geltend gemacht.

In den Grenzregionen der lateinischen Schweiz, namentlich in den Regionen Genf, Jurabogen und Tessin, nahm der Anteil der Grenzgängerbeschäftigung in den letzten zehn Jahren kräftig zu. Seit dem Inkrafttreten des FZA im Jahr 2002 ist der gesamtschweizerische Anteil der Grenzgänger an allen Erwerbstätigen von 4.2 Prozent auf 6.2 Prozent im Jahr 2012 gestiegen.

Traditionell überdurchschnittlich hohe Anteile an Grenzgängerbeschäftigten an den Beschäftigten insgesamt verzeichnen die Kantone Tessin, Genf, Basel-Stadt, Jura, Basel-Landschaft, Schaffhausen und Neuenburg (Abbildung 3.3).

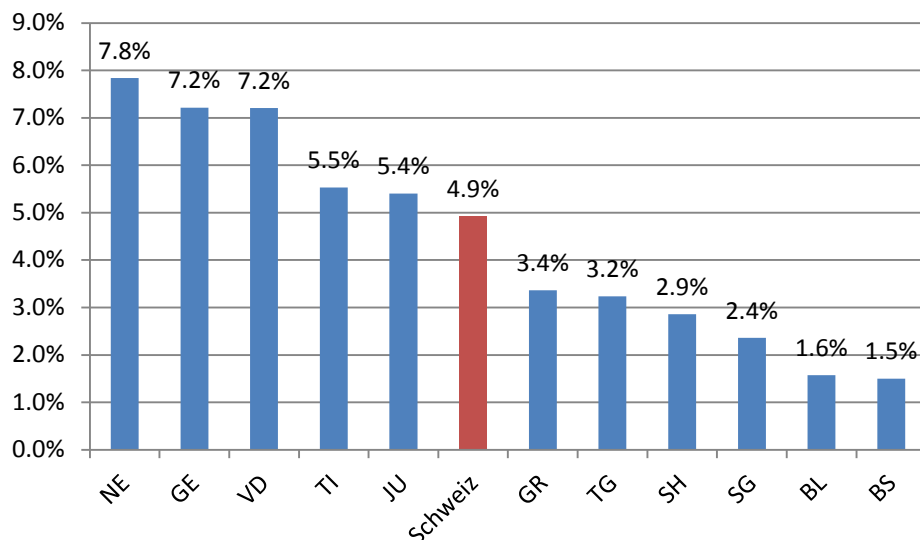
Abbildung 3-3: Grenzgängeranteile an allen Beschäftigten in den Kantonen in %, 2002 und 2012



Quellen: BFS (GGS und BZ 2001 und 2008)

Mit Ausnahme der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft weisen die traditionell wichtigsten Grenzgängerkantone auch den stärksten Zuwachs an Grenzgängerbeschäftigten seit dem Inkrafttreten des FZA auf.

Abbildung 3-4: Durchschnittliches jährliches Wachstum der Grenzgängerbeschäftigung in den wichtigsten Grenzkantonen in %, 2002-2012

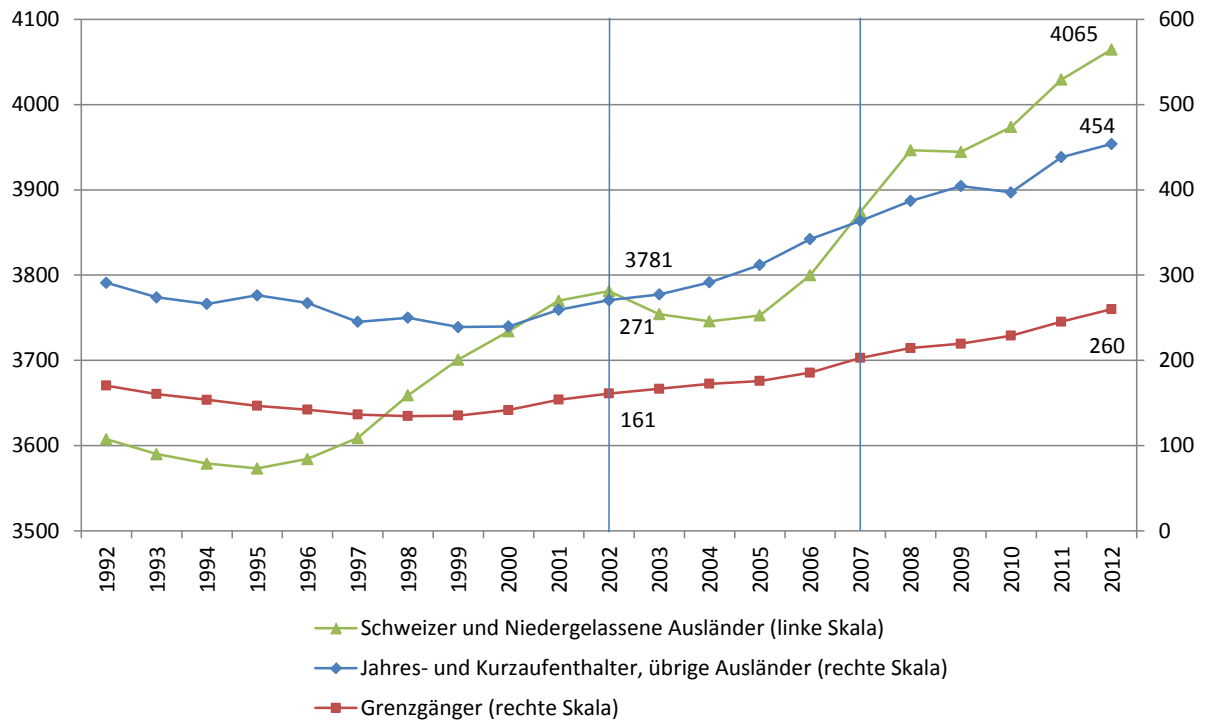


Quelle: BFS (GGS)

Erwerbstätigkeit nach Aufenthaltsstatus

Die hohe Bedeutung der Zuwanderung für das Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum der letzten Jahre ist auch in der Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung nach Aufenthaltsstatus und Nationalität zu erkennen. Wie in Abbildung 3.5 zu sehen ist, konnten die Jahres- und Kurzaufenthalter/-innen und die übrigen Ausländer/-innen (+ 183'000; + 5.3% p.a.) sowie die Grenzgänger/-innen (+99'000; + 4.9% p.a.) ihr Beschäftigungsniveau seit Inkrafttreten des FZA Mitte 2002 besonders deutlich steigern. Dies galt auch unmittelbar nach Inkrafttreten des FZA in den Jahren 2002-2004, als die Beschäftigungsentwicklung insgesamt schwach und insbesondere bei niedergelassenen Ausländern rückläufig war. Über den Zeitraum von 2002-2012 konnten Schweizer/-innen und niedergelassene Ausländer - sie stehen hier für die bereits länger ansässige Bevölkerung der Schweiz - ihre Erwerbstätigkeit allerdings ebenfalls deutlich ausdehnen (+283'000; + 0.7% p.a.).

Abbildung 3-5: Erwerbstätige nach Aufenthaltsstatus (in 1'000)



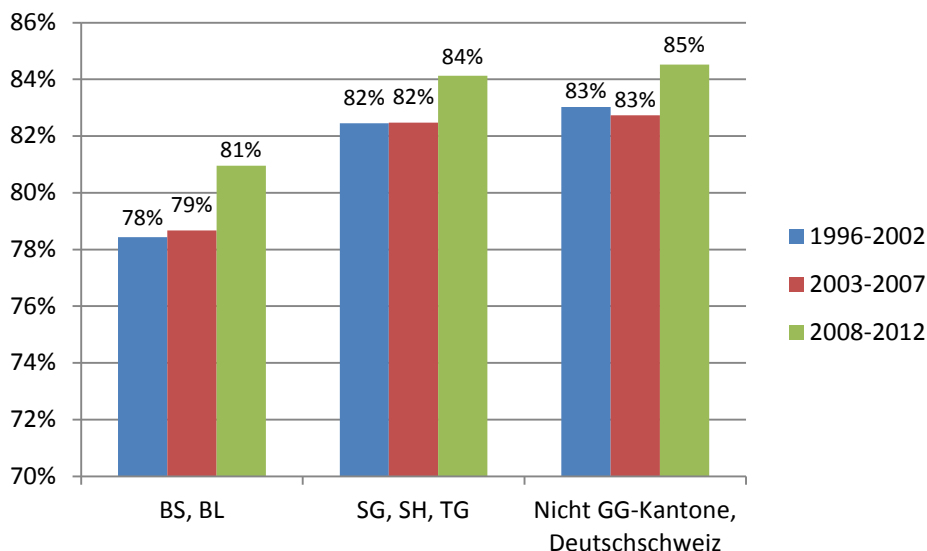
Quelle: BFS (ETS)

Erwerbstätigkeit in zentralen und grenznahen Regionen

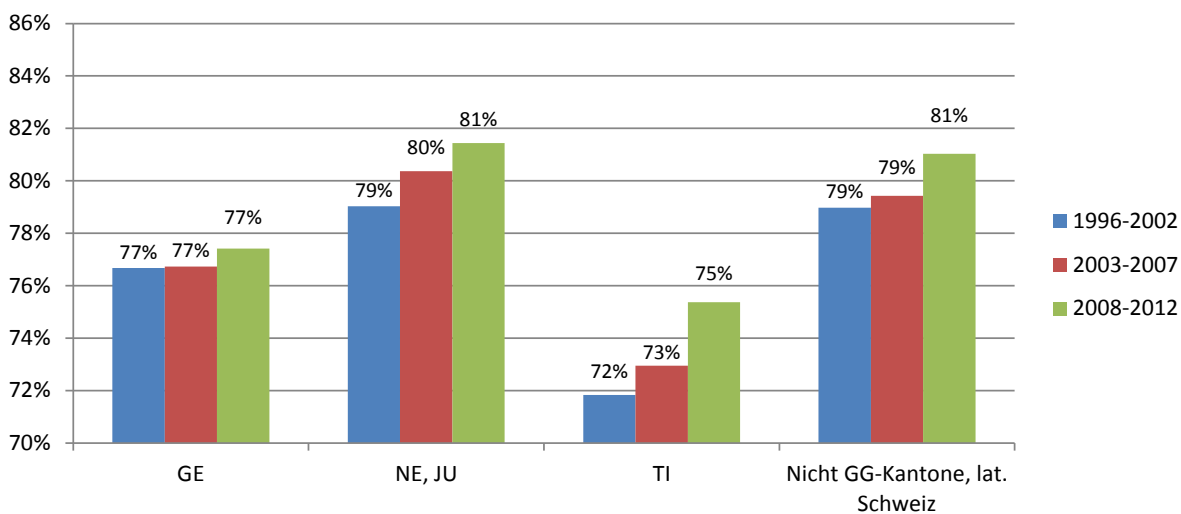
Vor dem Hintergrund der Zuwanderungsentwicklung interessiert, wie sich die Erwerbstätigkeit in den verschiedenen Regionen der Schweiz über die letzten Jahre entwickelt hat. Auf Grund der Migrationsentwicklung wäre zu erwarten, dass Auswirkungen des FZA auf den Arbeitsmarkt in der Westschweiz stärker zu spüren sein sollten als in der Deutschschweiz und im Tessin.

Abbildung 3-6: Erwerbstätigenquote der 25-64jährigen Bevölkerung in ausgewählten grenznahen und zentralen Regionen, 1996-2012, jeweils 2. Quartal

a) Deutschschweiz



b) Lateinische Schweiz



Quelle: BFS (SAKE), eigene Berechnungen

In Abbildung 3.6 sind die Erwerbstätigenquoten der 25-64jährigen Bevölkerung für ausgewählte zentrale und grenznahe Regionen einander gegenübergestellt.¹⁸ Gegenüber den sieben Jahren vor Inkrafttreten des FZA (1996-2002) lag die Erwerbstätigenquote in den

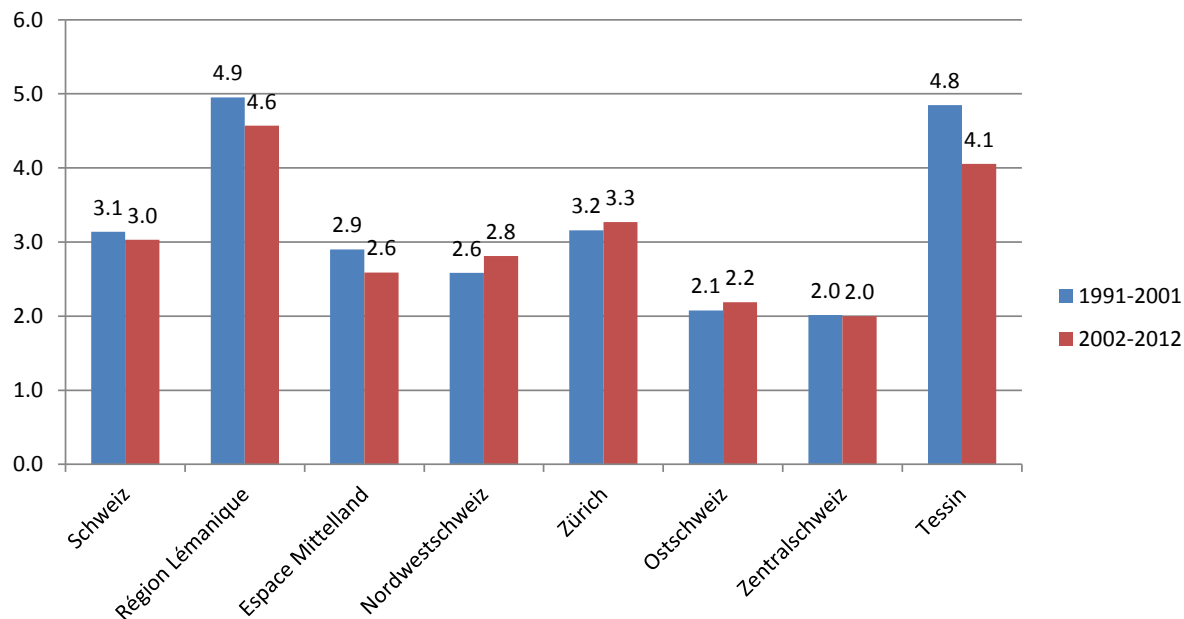
¹⁸ Bei der Erwerbstätigenquote wird die Zahl der Erwerbstätigen der Bevölkerungszahl gegenübergestellt. Die hier ausgewiesene Quote bezieht sich auf die 25-64jährige ständige Wohnbevölkerung. Die GrenzgängerInnen sind in der Erwerbstätigenquote nicht berücksichtigt.

Jahren 2008-2012 in allen betrachteten Regionen höher. Am schwächsten fiel die Zunahme im Kanton Genf mit + 0.7 Prozentpunkten aus, am stärksten im Kanton Tessin mit + 3.5 Prozentpunkten. Im Vergleich zu zentraler gelegenen Kantonen fiel die Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Kantonen mit hohen Grenzgängeranteilen nicht systematisch unterschiedlich aus. In der Deutschschweiz war in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten des FZA praktisch eine Stagnation und in den folgenden fünf Jahren ein deutlicher Anstieg der Erwerbstätigenquote zu verzeichnen. In der lateinischen Schweiz verzeichneten das Tessin sowie die Kantone Neuenburg und Jura sowohl in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten des FZA als auch in den fünf Jahren danach eine Zunahme der Erwerbstätigenquote, während im Kanton Genf sowie in den übrigen Westschweizer Kantonen (FR, VD, VS), ähnlich wie in der Deutschschweiz, vor allem in den letzten fünf Jahren ein Anstieg der Erwerbstätigkeit verzeichnet werden konnte.

3.3 Arbeitslosigkeit in den Grenzregionen

Wie die Analyse in Kapitel 3.2 ergeben hat, ist in der Folge des FZA die Zuwanderung in der Westschweiz in der Région Lémanique, im Tessin sowie in der Deutschschweiz in den Kantonen Basel, Zug und Zürich am stärksten angestiegen. In Abbildung 3.7 sind die durchschnittlichen Arbeitslosenquoten für die Perioden 1991-2001 und 2002-2012 in den sieben statistischen Grossregionen der Schweiz einander gegenübergestellt. In der Schweiz sank die Arbeitslosenquote dabei leicht von 3.1% auf 3.0%. Gleiches galt für die Région Lémanique, den Espace Mittelland sowie das Tessin. Einen Anstieg der Arbeitslosenquote verzeichneten demgegenüber die Regionen Nordwestschweiz, Zürich und Ostschweiz. In der Zentralschweiz blieb die Arbeitslosenquote auf tiefem Niveau. Ein Zusammenhang der Entwicklung der Arbeitslosigkeit mit der Intensität der Zuwanderung ist auf Ebene der Grossregionen nicht zu erkennen.

Abbildung 3-7: Durchschnittliche Arbeitslosenquoten¹⁹ 1991-2001 vs. 2002-2012, nach Grossregionen (in Prozent)

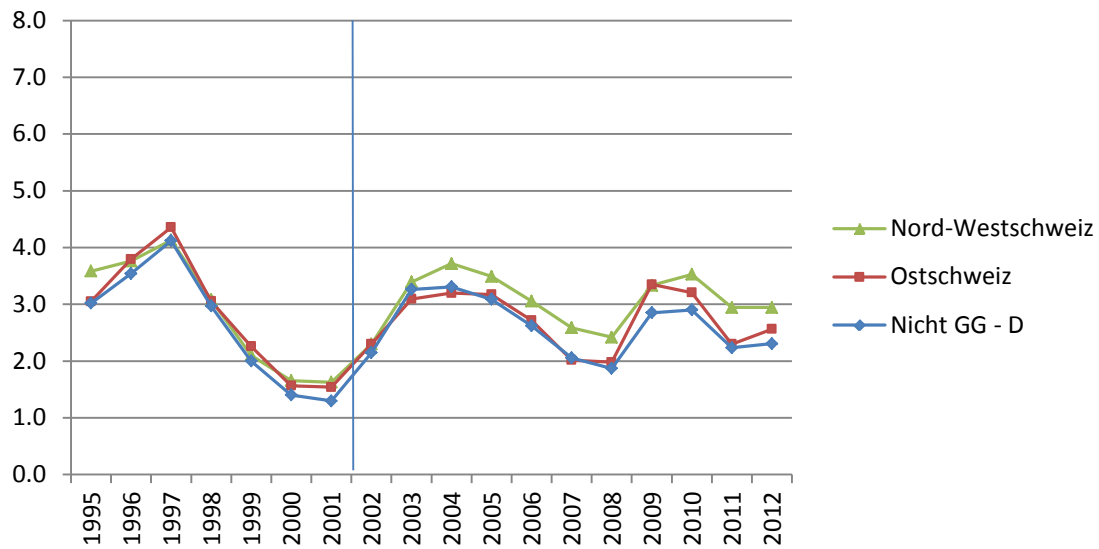


Quellen : SECO, BFS/SAKE

Im Folgenden wird die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Bezirken mit überdurchschnittlich hohen Grenzgängeranteilen genauer betrachtet. Auf Grund der Unterschiede in der Höhe der strukturellen Arbeitslosigkeit zwischen den Sprachregionen ist es sinnvoll, die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den Grenzregionen getrennt für die Deutschschweiz und die lateinische Schweiz zu untersuchen. Zu den Grenzregionen werden im Folgenden Bezirke gezählt, welche 2008 gemäss Betriebszählung einen überdurchschnittlichen Grenzgängeranteil (>5.5%) aufwiesen.

¹⁹ Die Basis der Arbeitslosenquoten bezieht sich über den gesamten Zeitraum auf die Erwerbspersonenzahlen aus der SAKE und trägt damit der regional unterschiedlichen Entwicklung der Erwerbsbevölkerung Rechnung.

Abbildung 3-8: Arbeitslosenquoten Grenzgängerregionen der Deutschschweiz 1995-2012 (in Prozent)



Quelle:

SECO

Abbildung 3.8 vergleicht die Entwicklung der regionalen Arbeitslosenquoten der Deutschschweiz seit 1995. In der Grenzregion Ostschweiz lag die Arbeitslosenquote 1995-2001 im Durchschnitt um 0.18 Prozentpunkte höher als in den Nicht-Grenzregionen der Deutschschweiz. Nach Inkrafttreten des FZA (2002-2012) verbesserte sich die Situation relativ gesehen leicht, und die Arbeitslosenquote lag noch um 0.11 Prozentpunkte über den Nicht-Grenzregionen der Deutschschweiz.

In der Nordwestschweiz verlief die Entwicklung in entgegengesetzter Richtung. Während die Arbeitslosigkeit 1995-2001 (vor FZA) im Durchschnitt um 0.23 Prozentpunkte über den Nicht-Grenzgängerregionen lag, wuchs diese Differenz in der Periode 2002-2012 auf durchschnittlich 0.46 Prozentpunkte an.

Abbildung 3-9: Arbeitslosenquoten Grenzgängerregionen Lateinische Schweiz 1995-2012 (in Prozent)



Quelle: SECO

In Abbildung 3.9 ist der entsprechende Vergleich für die Lateinische Schweiz aufgezeigt. In der Südschweiz lag die Arbeitslosenquote 1995-2001 um 0.14 Prozentpunkte unter jener von Nichtgrenzregionen der Lateinischen Schweiz. In den Jahren 2002-2012 verringerte sich dieser Vorteil auf 0.05 Prozentpunkte. In den Bezirken des Jurabogens lag die Arbeitslosenquote 1995-2001 um 0.92 Prozentpunkte unterhalb jener von Nicht-Grenzregionen der Lateinischen Schweiz. In den Jahren 2002-2012 verkehrte sich diese Differenz in einen leichten Nachteil von 0.07 Prozentpunkten. In der Genferseeregion lag die Arbeitslosenquote in den Jahren 1995-2001 um 0.37 Prozentpunkte über jener von Nicht-Grenzregionen der Lateinischen Schweiz. Diese Differenz vergrösserte sich 2002-2012 auf 1.47 Prozentpunkte.

Insgesamt hat sich die Arbeitslosigkeit in Bezirken mit hohen Grenzgängeranteilen über die Zeit relativ zu den zentralen Landesteilen mit weniger Grenzgängerbeschäftigung vor allem in der Westschweiz merklich erhöht. Die Genferseeregion und der Jurabogen hatten mit einem jährlichen Wachstum der Grenzgängerbeschäftigung von rund 7% in den letzten zehn Jahren auch das stärkste Grenzgängerwachstum zu verzeichnen.

Auch im Kanton Tessin wuchs die Grenzgängerbeschäftigung in der Periode 2002-2012 mit 5.5% pro Jahr sehr stark an. Hier fiel der relative Anstieg der Arbeitslosenquote jedoch vergleichsweise moderat aus. Stärker stieg die Arbeitslosigkeit relativ zu Nicht Grenzregionen in der Nordwestschweiz, welche mit einem Wachstum von jährlich 2.0% allerdings den geringsten Zuwachs an Grenzgängern verzeichnete. In der Ostschweiz, wo die Grenzgängerbeschäftigung in den letzten zehn Jahren um knapp 4% jährlich zulegte, verbesserte sich die Arbeitsmarktsituation relativ zu Nicht-Grenzgängerregionen der Deutschschweiz sogar leicht.

Wie eine Studie im Auftrag des SECO über die regionalen Unterschiede der Arbeitslosigkeit früher gezeigt hatte, erschwert ein hoher Anteil von Grenzgängerbeschäftigten für die

Einheimischen die Arbeitssuche.²⁰ Diese Feststellung wird im Rahmen der Messung der Wirkung der regionalen Arbeitsvermittlungszentren RAV bestätigt: Seit 2006 kann statistisch nachgewiesen werden, dass ein höherer Anteil Grenzgänger an der erwerbstätigen Wohnbevölkerung der RAV-Region mit einer längeren Dauer des Taggeldbezugs einhergeht.²¹ Generell ist zu sagen, dass neben der Migration verschiedene weitere Faktoren die regionale Arbeitsmarktentwicklung beeinflussen.

Aktuelle Studien zu den Auswirkungen des FZA auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Von besonderem Interesse ist dabei die Frage, inwieweit die bereits ansässige Bevölkerung durch Zuwanderer konkurrenziert und dabei entweder in die Nicht-Erwerbstätigkeit oder die Arbeitslosigkeit verdrängt wurde.

Empirische Studien zu diesem Thema kamen international und auch für die Schweiz bislang mehrheitlich zum Schluss, dass zwischen den zugewanderten und den ansässigen Arbeitskräften eine komplementäre Beziehung besteht.²² Dies implizierte, dass die zusätzliche Beschäftigung von Zuwanderern bislang nicht auf Kosten der ansässigen Bevölkerung ging.

Einzelne Studien kamen dagegen zum Schluss, dass die stärkere Konkurrenz durch Zuwanderer die Beschäftigungslage der ansässigen Bevölkerung beeinträchtigt haben könnte. Dazu gehört einerseits die Studie von Stalder, welcher eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit als Folge der Zuwanderung nach 2002 identifiziert, was mit einem Verdrängungseffekt einhergehen könnte. Anzeichen für eine Verdrängung ansässiger Beschäftigter identifiziert auch Losa et al. (2011), welche die Beschäftigungsentwicklung zwischen 2001 und 2005 in Regionen in Grenznähe genauer untersuchen. Sie kommen für die erste Phase des FZA bzw. für die Aufhebung des Inländervorrangs im Juni 2004 zum Schluss, dass der bedeutende Zuwachs der Grenzgängerbeschäftigung in dieser Phase zu einem Rückgang der Beschäftigung bei der ansässigen Bevölkerung geführt hat.²³

Aktuelle Untersuchung zu Verdrängungseffekten

²⁰ Flückiger et al. (2007), Analyse der regionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit, SECO Publikation: Arbeitsmarktpolitik No 22 (6. 2007).

²¹ Die Grenzgängervariable ist eine von fünf Variablen, die im Rahmen der jährlichen Messung der Wirkung der RAV durch das SECO als nicht beeinflussbar gelten (exogene Faktoren). Diese fünf Variablen erklären rund drei Viertel der Unterschiede in der Dauer der Stellensuche zwischen den RAV.

²² Flückiger et. al. (2006), Aeppli et. al. (2008 und 2010), Cueni & Sheldon (2011), Kempeneers & Flückiger (2012)

²³ Die untersuchte Periode in der Studie von Losa et al. (2011) bis 2005 ist geprägt von einer rezessiven Phase. Das SECO hingegen untersucht einen längere Zeitperiode (bis 2008), welche durch eine starke Beschäftigungswachstumsphase gekennzeichnet ist. Das SECO analysiert ausserdem die Entwicklung der Erwerbstätigenquote, womit auch die Bevölkerungsentwicklung einbezogen ist. Aus diesen Gründen sind die Erkenntnisse der Studie von Losa et. al. (2011) und des SECO in Bezug auf die Grenzregionen nicht deckungsgleich.

Um die Relevanz möglicher Verdrängungseffekte des FZA auf dem Schweizer Arbeitsmarkt mit aktuellsten Daten vertieft zu untersuchen, hat das SECO 2012 eine Studie öffentlich ausgeschrieben. Ein besonderes Augenmerk sollte in der Studie auch auf die unterschiedlichen Auswirkungen der Zuwanderung auf die Beschäftigungschancen der einheimischen und ausländischen Bevölkerung in der Schweiz gelegt werden. Die Studie hat den Zusammenhang zwischen der Grenzgängerbeschäftigung und den Arbeitsmarktergebnissen der ansässigen Bevölkerung ebenfalls untersucht.

Favre, Lalive und Zweimüller (2013) haben darin untersucht, ob und in welchem Umfang der seit Inkrafttreten des FZA verstärkte Migrationsdruck zu Verdrängungsprozessen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt geführt hat. Insbesondere beantwortet die Studie die Frage, inwiefern sich die Immigration und die Grenzgängerbeschäftigung auf die in der Schweiz geborenen und auf früher zugewanderte Personen²⁴ differenziert nach Qualifikationsniveau auswirken. Von Verdrängungseffekten wird gesprochen, wenn die Nettozuwanderung und die Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit und/oder einer Reduktion der Beschäftigung bei der aktiven Wohnbevölkerung führt.

Bezogen auf die **Beschäftigungsquote** als Ganzes findet sich weder für in der Schweiz geborene Personen noch für bereits länger in der Schweiz lebende Ausländerinnen und Ausländer ein signifikanter negativer Einfluss des Migrationsdruckes. Ein differenzierteres Bild erhält man hingegen bei Betrachtung der verschiedenen Qualifikationsgruppen. Ein negativer, statistisch jedoch nur marginal signifikanter Effekt auf die Beschäftigungsquote (Rückgang) findet sich lediglich für hoch qualifizierte Arbeitskräfte. Die Autoren schätzen, dass die Nettozuwanderung und die Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung seit 2002 bis 2010 die Beschäftigungsquote der in der Schweiz geborenen hochqualifizierten Personen um 0.87 Prozentpunkte vermindert hat. Die Beschäftigungsquote dieser Gruppe lag über den Zeitraum 2002–2010 bei 92.3% und damit deutlich über dem Wert aller in der Schweiz geborenen Personen mit 82.6%. Die Arbeitsmarktintegration der hoch qualifizierten in der Schweiz geborenen Personen blieb damit trotz erhöhter Konkurrenz durch Zuwanderer über den ganzen Zeitraum deutlich überdurchschnittlich.

²⁴ Migranten, die sich schon länger als 5 Jahre in der Schweiz aufhalten.

Tabelle 3.1: Überblick über die Effekte des FZA auf die Arbeitslosenquote und die Beschäftigungsquote der in der Schweiz geborenen und früher zugewanderten Personen: Evidenz für Verdrängungseffekte, 2002-2010

	In der Schweiz Geborene		Früher Zugewanderte	
	ALQ	BQ	ALQ	BQ
<i>A. Immigration</i>				
Aggregat	0.20	0	0	0
	[-0.09, 1.20]			
Gering Qualifizierte	0	0	0	0
Mittel Qualifizierte	0	0	0	0
Hoch Qualifizierte	0.36	-0.87	0	0
	[0.09, 0.64]	[-1.86, 0.12]		
<i>B. Grenzgänger</i>				
Aggregat	0	0	0	0
Gering Qualifizierte	0	0	0	0
Mittel Qualifizierte	0	0	0	0
Hoch Qualifizierte	0	0	0	-0.39
				[-0.60, -0.17]

Anmerkungen: Auf dem 10%-Niveau signifikante IV-Schätzer für Nettoimmigration und Zunahme der Grenzgänger. BQ = Beschäftigtenquote; ALQ = Arbeitslosenquote.

In eckigen Klammern: 95%-Konfidenzintervall

Quelle: Favre, Lalive und Zweimüller (2013) / Die Volkswirtschaft

In Bezug auf die **Arbeitslosigkeit** zeigt sich für die in der Schweiz geborene Bevölkerung ebenfalls ein negativer Einfluss der Nettoimmigration, der allerdings statistisch nur marginal signifikant ist. Gemäss Schätzungen der Autoren dürfte die Zuwanderung, welche durch das FZA zusätzlich ausgelöst wurde, die Arbeitslosenquote aller in der Schweiz Geborenen insgesamt um 0.2 Prozentpunkte erhöht haben. Im Durchschnitt der Periode 2002–2010 lag diese Quote bei 2.6%. Der negative Effekt konzentrierte sich dabei auf hoch qualifizierte Personen. Deren Arbeitslosenquote lag in der Periode 2002-2010 bei insgesamt 1.6%. Die durch das FZA ausgelöste Zuwanderung könnte diese Quote gemäss Schätzungen der Autoren seit 2001 um 0.36 Prozentpunkte erhöht haben (d.h. etwa von 1.4% auf rund 1.8%).

Auf der aggregierten Ebene lässt sich zwischen der Zuwanderung bzw. dem Zuwachs der Grenzgängerbeschäftigung und der Beschäftigungssituation von früher zugewanderten Personen keine kausale Beziehung feststellen. Kausal interpretierbare, negative

Beschäftigungseffekte finden sich einzig zwischen einer erhöhten Grenzgängerbeschäftigung und der Beschäftigungsquote von hoch qualifizierten, früher zugewanderten Arbeitskräften.

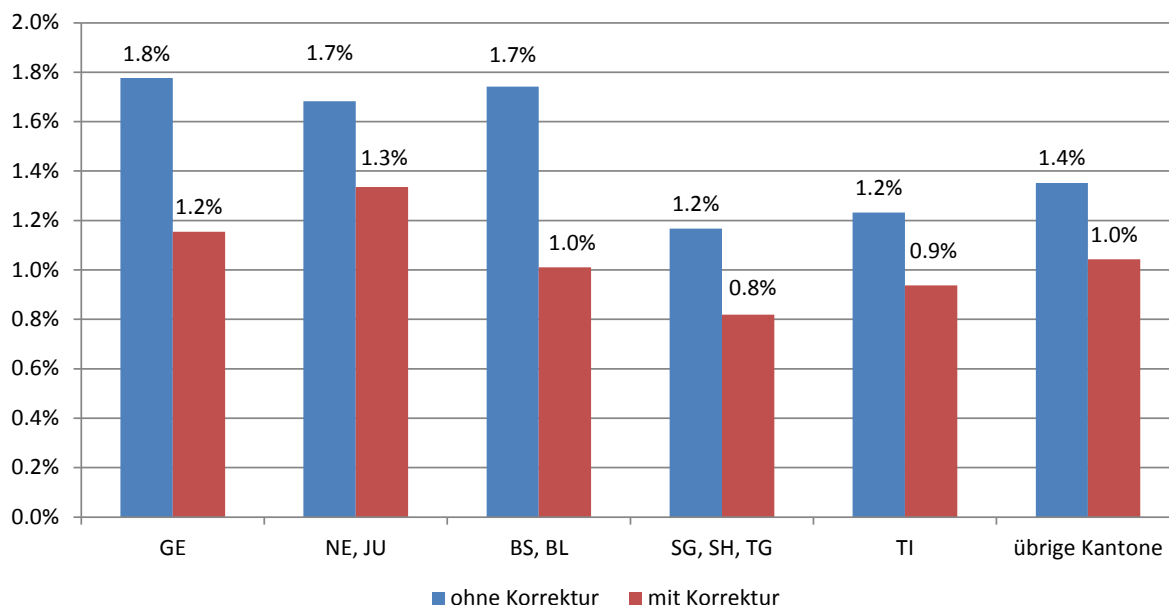
Die vorliegende Studie zu möglichen Verdrängungseffekten ergänzt die bisherigen Erkenntnisse in einer wichtigen Dimension. Sie zeigt einerseits, dass sich der Schweizer Arbeitsmarkt angesichts der starken Zuwanderung als bemerkenswert robust erwiesen hat und dass Verdrängungseffekte nur in geringem Ausmass auftraten. Messbare und auf die Personenfreizügigkeit rückführbare Effekte waren nur bei hoch qualifizierten Arbeitskräften zu verzeichnen. Gleichzeitig verzeichnete diese Gruppe über die ganze Beobachtungsperiode eine ausgesprochen tiefe Arbeitslosenquote und auch eine hohe Beschäftigungsquote. Beide Arbeitsmarktindikatoren lassen auf eine starke Arbeitskräftenachfrage und auch auf eine gewisse Fachkräfteknappheit im Segment der hoch qualifizierten Arbeitskräften in der Schweiz schliessen. Die Ergebnisse decken sich damit auch gut mit Erkenntnissen aus früheren Untersuchungen, wonach die Personenfreizügigkeit Engpässe bei der Rekrutierung von Fachkräften gemildert hat.

3.4 Lohnentwicklung in den Grenzregionen

In Regionen mit zahlreichen Grenzgängerbeschäftigten sind die Befürchtungen, die Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes könnte die Lohnentwicklung der ansässigen Bevölkerung beeinträchtigen, besonders gross. Mit der starken Aufwertung des Schweizer Francs gegenüber dem Euro haben sich die Befürchtungen eher noch verstärkt, weil das Lohnniveau in der Schweiz für Grenzgängerbeschäftigte noch attraktiver wurde. Aus diesem Grund wird in diesem Abschnitt die Lohnentwicklung näher betrachtet.

In Abbildung 3.10 ist das durchschnittliche Lohnwachstum in Kantonen mit erhöhtem Grenzgängeranteil demjenigen in den übrigen Kantonen gegenübergestellt. Die Abbildung zeigt einerseits die Entwicklung der Durchschnittslöhne insgesamt gemäss Lohnstrukturerhebung. Lohnzuwächse erklären sich dabei aus der Lohnentwicklung und aus Veränderungen in der Zusammensetzung der Arbeitnehmerschaft (bspw. steigende Anteile an qualifizierten Arbeitskräften). Bei der ausgewiesenen korrigierten Lohnentwicklung werden verschiedene lohnrelevante Faktoren wie das Alter, die Ausbildung, das Geschlecht, der Aufenthaltsstatus oder die Branche der Arbeitnehmenden kontrolliert, womit sich die reine Lohnentwicklung abschätzen lässt.

Abbildung 3-10: Durchschnittliches, jährliches, nominales Lohnwachstum 2002-2012, nach Branchen



Quellen: BFS (LSE), eigene Berechnungen

Von den Kantonen mit hohen Grenzgängeranteilen wiesen Genf, Neuenburg und Jura sowie Basel-Stadt und Baselland im Zeitraum 2002-2010 mit 1.7%-1.8% das stärkste jährliche Nominallohnwachstum auf. In den grenznahen Ostschweizer Kantonen St. Gallen, Schaffhausen und Thurgau sowie im Tessin war das Lohnwachstum mit 1.2% schwächer und auch in den übrigen Kantonen mit relativ geringen Grenzgängeranteilen fiel es mit 1.4% etwas schwächer aus.

Berücksichtigt man Veränderungen in der Struktur der Erwerbsbevölkerung, so verringert sich das Nominallohnwachstum und auch die regionalen Differenzen werden etwas kleiner.²⁵ Die Kantone Genf sowie Neuenburg und Jura weisen mit einem bereinigten Nominallohnwachstum von 1.2%-1.3% jedoch weiterhin ein leicht dynamischeres Lohnwachstum auf als die Kantone mit geringen Grenzgängeranteilen. Etwas schwächer fiel das Lohnwachstum weiterhin in den drei Ostschweizer Kantonen (SH, SG, TG) aus, während die Lohnentwicklung im Tessin sowie in den Kantonen Basel-Stadt und Baselland sehr ähnlich wie in den Nicht-Grenzgängerkantonen ausfiel. Insgesamt ist im Zeitraum 2002-2010 somit kein negativer Einfluss einer hohen Grenzgängerbeschäftigung auf die regionale Lohnentwicklung erkennbar.²⁶

3.5 Einschätzung der Grenzkantone

²⁵ In den städtischen Regionen Genf und Basel entwickelte sich die Qualifikationsstruktur am günstigsten, wie die grössere Differenz zwischen der nicht-korrigierten und der korrigierten Lohnentwicklung zeigt.

²⁶ Weitere Analysen zur Lohnentwicklung in Grenzregionen für die Periode 2002-2008 finden sich in Kapitel 5 des siebten Berichts des Observatoriums zum FZA aus dem Jahr 2011.

Das SECO hat für die Erarbeitung des vorliegenden Berichtes eine Umfrage bei einigen Grenzkantonen zur Arbeitsmarktsituation gemacht. Das folgende Kapitel beruht vollumfänglich auf den Aussagen und Einschätzungen dieser Kantone.

3.5.1 Kanton Tessin

Im Tessin ging die Arbeitslosenquote von 4.9% (Jahresdurchschnitt 2009) auf 4.7% (2010) und 4.2% (2011 - das Jahr, in dem das Arbeitslosenversicherungsgesetz AVIG revidiert wurde) zurück, um anschliessend im Verlauf des Jahres 2012 wieder auf 4.4% anzusteigen. Diese Zahlen entsprechen dem gesamtschweizerischen Trend. Wie der Kanton TI in seiner Antwort auf die SECO-Umfrage im Rahmen dieses Postulates unterstreicht, sieht dies allerdings anders aus, wenn man von einem umfassenderen Begriff der Arbeitslosigkeit, unabhängig von den bei den RAV registrierten Stellensuchenden, ausgeht (ILO-Definition). In diesem Fall weist das Tessin in Abweichung vom gesamtschweizerischen Trend eine viel höhere Erwerbslosenquote auf.²⁷

In diesem Zusammenhang wird die zunehmend stärkere Präsenz von Grenzgängerinnen und Grenzgängern im Tessin mit Sorge beobachtet. Diese sind im Kanton traditionell im sekundären Sektor tätig und üben in der Regel Berufe für wenig qualifizierte Arbeitskräfte aus. Obwohl die starke Expansion des tertiären Sektors und der mittel- und hochqualifizierten Berufe aus wirtschaftlicher Sicht positiv bewertet wird, macht die zunehmende Konkurrenz der Einheimischen durch Grenzgänger den Behörden Sorge. Dies insbesondere, weil diese Konkurrenz jetzt auch in Branchen zunimmt, in denen die einheimische Bevölkerung sehr präsent ist (z.B. im Handel). Die Grenzgänger verdienen dem Kanton zufolge (mit gleichem beruflichen und persönlichen Profil) ca. 8% weniger als einheimische Arbeitskräfte. Aufgrund der Verschlechterung des Arbeitsmarktes in Norditalien wächst dieser Druck zurzeit noch an.

Die Tessiner Behörden gehen davon aus, dass die Frankenstärke die jüngste Entwicklung des Tessiner Wirtschaftsgefüges "mit Sicherheit" beeinflusst habe. Besonders betroffen seien dabei die Exportindustrie, der Einzelhandel (der dem Wettbewerb mit den Geschäften jenseits der Grenze ausgesetzt ist) und der Tourismus. Die Auswirkungen seien aber schwierig zu quantifizieren. Zweifellos sei das Tessin infolge der Schwäche des Euro gegenüber dem Schweizer Franken für Grenzgänger noch attraktiver geworden. Der Druck auf die Löhne sei sicher "erheblich".

In der Ausgabe vom Mai 2013 des Magazins "DATI" des Kantonalen Statistikamtes²⁸ wurde durch den Forscher Oskar Gonzales darauf hingewiesen, dass die Zahl der Grenzgänger "in

²⁷ Die Erwerbslosenquote gemäss ILO-Definition stieg seit dem 1. Quartal 2012 im Kanton Tessin von 6.0% (Schweizer Durchschnitt: 4.2%) auf 7.0% im 1. Quartal 2013 (Schweizer Durchschnitt: 4.2%). Im gleichen Zeitraum nahm auch die Erwerbstätigkeit im Kanton Tessin um +0.9% zu (Schweiz: +1.5%) zu.

²⁸ Gonzales O., 2013, La vigorosa progressione dei "nuovi" frontalieri in Ticino, Dati - Statistiche e società, A. XII, n.1, maggio 2013, Ufficio di statistica del Cantone Ticino, Giubiasco

einem nie zuvor beobachteten Ausmass" gestiegen sei (im Mai 2013 auf mehr als 60'000)²⁹ und dass diese jetzt auch im tertiären Sektor vermehrt Fuss fassen und besser qualifiziert seien als zuvor. Sein Fazit: Die Pendlerinnen und Pendlern aus Italien werden den einheimischen Arbeitskräften immer ähnlicher; die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt steigt. Die positiven wie auch die negativen Auswirkungen seien im Tessin viel einschneidender als in andern Schweizer Grenzregionen.

Das Tessiner Finanz- und Wirtschaftsdepartement stellt fest, dass Jugendliche und ältere Personen auf dem wettbewerbsorientierten Arbeitsmarkt mehr Schwierigkeiten haben, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Beobachtung des Tessiner Arbeitsmarktes zeige zudem, dass bei neuen Verträgen (Neueinstellungen und Vertragserneuerungen) Druck auf die Löhne ausgeübt werde, wobei diese Entwicklung offenbar durch die Lohnniveaus der alten Verträge gedämpft werde. Dies führe dazu, dass Fälle von Lohnunterbietung erst mit Verspätung aufgedeckt werden. Einzugreifen werde dann schwierig, führe zu Problemen mit den Unternehmen³⁰ und sei zu diesem Zeitpunkt nur von geringem Nutzen für den Schutz der einheimischen Arbeitskräfte.

3.5.2 Kanton Neuenburg

Die Frankenstärke hat nach Einschätzung des Kantons einen gewissen Einfluss auf die Neuenburger Unternehmen, insbesondere in den Sektoren Maschinen und Elektronik. Die Intervention der Nationalbank im 2011 habe zweifellos erlaubt, die negativen Effekte zu begrenzen. Dennoch benachteilige der Wechselkurs einzelne Neuenburger Unternehmen nach wie vor. Während den ersten vier Monaten des Jahres 2013 bezogen 35 Unternehmen im Kanton in Folge des starken Frankens Kurzarbeitsentschädigung. Der Kanton NE begrüsst den Entscheid des Bundesrates, die Möglichkeit, Kurzarbeitsentschädigungen auszurichten, auf Unternehmen auszudehnen, die der Frankenstärke wegen Probleme haben. Weniger hat sich der Wechselkurs auf den Uhrensektor ausgewirkt.

Der Kanton NE ist mit einem Paradox konfrontiert: Seine Wirtschaft floriert und kreiert Arbeitsplätze; gleichzeitig bleibt das Niveau der Arbeitslosigkeit aber hoch. Zwischen 2003 und 2012 nahm die Beschäftigung im Kanton um 15% zu (gegenüber 13% im nationalen Mittel). Paradoxerweise hat die Zahl der Arbeitslosen während der gleichen Zeit um 10% zugenommen, sodass die Arbeitslosenquote von 4.4% auf 4.7% stieg. Parallel dazu wurde die Zahl der Grenzgänger verdoppelt und erreichte im Mai 2013 mehr als 10'000.³¹

Der Kanton hat also Schwierigkeiten, die Arbeitslosigkeit abzubauen, obwohl der Arbeitsmarkt im vollen Aufschwung und über die Kantonsgrenzen hinaus attraktiv ist. Das

²⁹ Gemäss Grenzgängerstatistik (GGS) des BFS waren im 1. Quartal 2013 56'461 GrenzgängerInnen im Kanton Tessin beschäftigt. Gegenüber dem Vorjahresquartal betrug der relative Anstieg der Grenzgängerbeschäftigung 4.8%. Die gesamte Grenzgängerbeschäftigung in der Schweiz nahm im gleichen Zeitraum um 4.6% zu.

³⁰ siehe mehr dazu unter Punkt "Ergriffene Massnahmen der Grenzkantone"

³¹ Gemäss Grenzgängerstatistik (GGS) des BFS waren im 1. Quartal 2013 10'168 GrenzgängerInnen im Kanton Neuenburg beschäftigt. Gegenüber dem Vorjahresquartal betrug der relative Anstieg der Grenzgängerbeschäftigung 4.8%. Die gesamte Grenzgängerbeschäftigung in der Schweiz nahm im gleichen Zeitraum um 4.6% zu.

Neuenburger Volkswirtschaftsdepartement geht von der Hypothese aus, dass ein grosser Teil der neu geschaffenen Arbeitsplätze ein hohes Qualifikationsniveau erfordern. Diese Stellen entsprechen dem Profil der Stellensuchenden im Kanton allerdings kaum, was die Unternehmen dazu bringt, im benachbarten Frankreich zu rekrutieren. Insofern erlaubt die Beschäftigung von Grenzgängern den Neuenburger Unternehmen, insbesondere in Zeiten der Hochkonjunktur, sich weiter zu entwickeln.

Während die Beschäftigung von Grenzgängern für die Unternehmen also positiv ist, stellt sie gleichzeitig ein Problem für die Wiedereingliederung der schwächeren Stellensuchenden dar. Diese sind seit dem Verzicht auf den Inländervorrang der direkten Konkurrenz durch Grenzgänger ausgesetzt.

Auf breitem Niveau wurde im Kanton NE keine Lohnunterbietung festgestellt. Die tripartite Kommission (commission tripartite chargée de la mise en oeuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes CTrip) entdeckt jedoch immer wieder Einzelfälle. Die CTrip bedauert in diesem Zusammenhang, keinen Handlungsspielraum zu haben. Wenn sie eine missbräuchliche Lohnunterbietung feststelle, habe sie keine Möglichkeit, den Unternehmer zu zwingen, die üblichen Löhne einzuhalten.

Auch wenn keine wiederholte und missbräuchliche Lohnunterbietung im Sinne des Gesetzes festgestellt wurde, können die Behörden "nicht ausschliessen, dass Druck auf die Löhne besteht", wie sie in der Stellungnahme zum Postulat Favre schreiben. Tatsächlich könnte die zunehmende Grenzgängerbeschäftigung gewisse Kategorien von Arbeitnehmenden benachteiligen, besonders die wenig Qualifizierten, indem ihre Lohnprogression gebremst werde. Die Situation sei in diesem Sinn in den verschiedenen Grenzkantonen sehr unterschiedlich.

Abgesehen vom Lohndruck befürchten die Behörden auch eine "Unterbietung" in Sachen Qualifikation. Wie eine Studie des Observatoire Statistique Transfrontalier de l'Arc Jurassien ergab, nehmen viele Arbeitnehmende aus Frankreich Stellen an, für die sie überqualifiziert sind³².

3.5.3 Kanton Jura

Die Frankenstärke hat dem Kanton JU zufolge durchaus einen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und auf den Arbeitsmarkt. Bei einzelnen Unternehmen hat der Wechselkurs nach Aussage des Volkswirtschaftsdepartementes zu Schwierigkeiten und damit verbunden zu Restrukturierungen geführt. Das Phänomen bleibe allerdings marginal. Die Effekte des Wechselkurses würden zurzeit kompensiert durch die Stärke des Uhrensektors, des im Kanton wichtigsten Industriesektors, der in den letzten Monaten ein bedeutendes Wachstum verzeichnete.

³² Les travailleurs frontaliers franc-comtois dans l'Arc jurassien suisse, Observatoire Statistique Transfrontalier de l'Arc Jurassien (OSTA), Juin 2011

Das Problem ist in den Augen des Kantons also eher "latent" bzw. struktureller Natur. D.h., das hauptsächliche Risiko besteht darin, dass die Beschäftigung im Uhrensektor einbrechen könnte. Die negativen Folgen eines solchen Szenarios einzudämmen ist deshalb die Hauptsorge der Behörden. Allerdings darf gesagt werden, dass die Uhrenexporte bislang relativ wenig sensitiv auf die Aufwertung des Frankens reagiert haben.

Die Arbeitslosigkeit ist in den letzten Monaten stabil geblieben und liegt in der Nähe der nationalen Arbeitslosenquote. Die Frankenstärke hat sich offenbar auf die Arbeitslosenquote bisher nicht ausgewirkt.

Der Kanton beobachtet allerdings gleichzeitig, dass die Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt steigen, sei es, um eine Stelle zu bekommen, sei es, um diese zu halten. Die Konkurrenz werde immer härter infolge des grossen Angebots an kompetenten und flexiblen Arbeitnehmenden aus Frankreich. Allerdings ist dieses Phänomen nicht neu und vielmehr die Folge der Einführung der Personenfreizügigkeit als diejenige der Frankenstärke. Trotzdem trägt die Frankenstärke dazu bei, den Schweizer Arbeitsmarkt für Grenzgänger noch attraktiver zu machen. Besonders schwächere Gruppen von Stellensuchenden leiden unter der erhöhten Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt: Die Älteren, Personen mit eingeschränkter Gesundheit und Langzeitarbeitslose.

Der Kanton JU beobachtet einen gewissen Lohndruck bei den qualifizierten Arbeitnehmenden. Auch diese Entwicklung werde wohl durch den Wechselkurs verstärkt, sei aber in erster Linie auf die Öffnung des Arbeitsmarktes im Rahmen der Personenfreizügigkeit zurückzuführen, da EU-Bürgerinnen und -Bürger relativ tiefe Löhne akzeptierten. Die Zahl der Grenzgänger nahm kontinuierlich zu während der letzten Jahre. Die Vermittlungs- und Verleihagenturen spielen hier eine verstärkende Rolle.

Die kantonale tripartite Kommission (commission tripartite cantonale en matière de libre circulation des personnes) hat, gestützt auf ihre Beobachtungen, den Verdacht, dass einheimische Arbeitskräfte durch Grenzgänger ersetzt werden. Dieser Verdacht gründet sich auf die Aussagen von Angestellten industrieller Betriebe sowie auf die Statistiken des BFS, die zeigen, dass die Zahl der Grenzgänger im Kanton stärker zugenommen hat als diejenige der Stellen. Zudem haben die jurassischen Behörden beobachtet, dass, seit der Franken so stark ist, Grenzgänger ohne Ausbildung oder "Stagiaires" zu tieferen als den üblichen Löhnen angestellt werden. Dies mit dem Argument, dass sie eine Ausbildung bräuchten, um leistungsfähig zu sein.

3.5.4 Kanton Waadt

In den Jahren 2011 und 2012 wurden im Kanton VD rund 11'000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen, mehr als im schweizerischen Mittel. Dieser Stellenzuwachs sei unabdingbar, um das Bevölkerungswachstum (rund 20'000 Personen innert zwei Jahren) zu bewältigen, schreibt der Kanton in seiner Stellungnahme. Die Zahl der Arbeitslosen blieb in diesem Zeitraum in etwa gleich. Trotzdem bleibt es eine Herausforderung, die Stellenlosen,

insbesondere diejenigen ausländischer Herkunft (die etwa die doppelte Arbeitslosenquote aufweisen) in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Der starke Franken macht den Exportunternehmen zu schaffen, ebenso den Tourismusunternehmen und dem Detailhandel. Trotzdem sind die Feststellungen des Kantons sehr positiv:

- Nur sehr wenige Unternehmen haben Kurzarbeit angemeldet.
- Die höhere Inflation in den Nachbarländern dämpft den Effekt der Frankenstärke.
- Viele Unternehmen haben in der Produktion Rationalisierungsmassnahmen ergriffen, sodass sie auf internationalem Niveau durchaus kompetitiv sind.
- Der Erfolg der Uhrenindustrie kurbelt die ganze Wirtschaft im Jurabogen an.

Insgesamt ist der Effekt der Frankenstärke zwar real, aber kleiner, als es im Moment der Abwertung des Euro befürchtet wurde. Der Kanton VD hält aber fest, dass der Profit vieler Unternehmen geschrumpft sei, was sich mittelfristig auf ihre Investitionsfähigkeit auswirken könnte.

Der Anteil der Grenzgänger (im Mai 2013 rund 23'000) beträgt rund 6% der aktiven Bevölkerung. Das Phänomen spielt von daher in der Waadt eine viel kleinere Rolle als in andern Kantonen. Die kantonale tripartite Kommission (Commission tripartite du canton de Vaud chargée des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union Européenne) hat auch im 2012, wie in den Jahren zuvor, keinen Fall von wiederholter und missbräuchlicher Lohnunterbietung festgestellt.

3.5.5 Kanton Basel-Stadt

Wie der Kanton BS in seiner Stellungnahme zum diesem Postulat feststellt, nahm die Beschäftigung in den Jahren 2011 und 2012 zu. Der Abbau von Arbeitslosigkeit erfolgte nur in geringem Umfang und unterproportional zur Zunahme der Beschäftigung. Der Strukturwandel akzentuierte sich weiter: Es werden weiter Arbeitsstellen für einfache Arbeiten abgebaut und solche für hoch qualifizierte geschaffen. Die Profile der Arbeitslosen passen aber immer weniger auf die neuen Stellen.

Die Frankenstärke wird dem kantonalen Amt für Wirtschaft und Arbeit zufolge als Bedrohung für die wirtschaftliche Entwicklung wahrgenommen. Der Einkaufstourismus ins grenznahe Ausland nahm infolge der Wechselkurssituation zu. Der einheimische Detailhandel klagt über Umsatzrückgang, allerdings nicht in dem Ausmass wie ursprünglich befürchtet. Ein Abbau von Arbeitsstellen im Verkauf wurde nicht spürbar. Für einige wenige Grenzgängerinnen haben einzelne Firmen Eurolöhne eingeführt. Einige Firmen haben Massenentlassungen (insgesamt ca. 1'000 Angestellte) unter anderem mit dem starken Franken begründet.

Mit der Personenfreizügigkeit hat sich die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt erhöht. Ein Anstieg der Arbeitslosigkeit musste jedoch nicht festgestellt werden. Potentiell wirkt ein

vergrößerter Arbeitsmarkt dämpfend auf die Löhne. Der Kanton hat aber konkret keine solche Entwicklung festgestellt.

In einigen wenigen Fällen ist dem Kanton bekannt, dass Arbeitnehmende mit Wohnsitz in der Schweiz durch solche mit Wohnsitz im Ausland ersetzt wurden. Meistens aber werden Grenzgänger komplementär zu den einheimischen Arbeitskräften eingesetzt.

3.5.6 Kanton St. Gallen

Exportorientierte und von ausländischen Rohstoffen abhängige Branchen bekommen den starken Franken anhaltend zu spüren. Trotz diesen Schwierigkeiten und wegen des anhaltenden Baubooms ist die Arbeitslosigkeit 2012 nach Angaben des Amtes für Wirtschaft und Arbeit SG in beträchtlichem Mass zurückgegangen. Auch in konjunktursensitiven Branchen gibt es Rückgänge, zum Beispiel in der Metall- und in der Textilindustrie. Diese sensiblen Branchen sind allerdings stärker vom Wechselkurs abhängig, sodass sich ihre Situation nur langsam verbessert. Im Bauhaupt- und Nebengewerbe haben Wechselkurse nur geringen Einfluss.

Der Kanton SG hat als Grenzkanton mit 2.6% (Mai 2013) eine tiefe Arbeitslosenquote. Die kantonale Behörde schätzt deshalb den Einfluss der Grenzgängerbeschäftigung auf die Arbeitslosigkeit gering ein. Zu der Frage, ob einheimische Arbeitskräfte durch Grenzgänger ersetzt werden, liegen dem Kanton keine Angaben vor.

Schwieriger geworden ist trotz der allgemein guten Situation die Wiedereingliederung der folgenden Stellensuchenden: Ältere, Stellensuchende ohne anerkannten Abschluss und mangelnden Deutschkenntnissen, Stellensuchende mit angeschlagener Gesundheit und geringen Integrationskompetenzen.

3.6 Situation in den Grenzregionen: Schlussfolgerungen

Die Analyse zeigt, dass es schwierig ist, den Effekt der Frankenaufwertung von andern ökonomischen Parametern zu isolieren. Dies weil die Überbewertung nicht allein ausschlaggebend ist für die Wirtschaftsentwicklung, sondern auch andere wichtige Faktoren zum Tragen kommen. Namentlich die Weltkonjunktur kann die Wechselkurseffekte auf die Exporte überlagern. Ausserdem spielt auch die Verfassung der Binnenwirtschaft eine Rolle, z.B. die Tatsache, ob sich der Bausektor im Boom oder in der Rezession befindet.

Mit der starken Frankenaufwertung im Zuge der Eurokrise kamen die Exportwirtschaft, aber auch der Tourismus und der Detailhandel unter Druck. Insgesamt ist der Effekt der Frankenstärke zwar real, jedoch kleiner als im Moment der Abwertung des Euro befürchtet. Die Schweizer Exportwirtschaft hielt der Situation bisher sehr gut stand.

Zweifellos sind die Grenzregionen infolge der Schwäche des Euro gegenüber dem Schweizer Franken für Grenzgänger noch attraktiver geworden. Die Analyse der Arbeitsmarktsituation in den Grenzregionen zeigt, dass insbesondere die Westschweizer Grenzkantone sowie das Tessin seit dem Inkrafttreten des FZA eine starke Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung aufwiesen. Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit fiel jedoch in Kantonen mit hohen und stark wachsenden Grenzgängeranteilen im Vergleich zu zentraler gelegenen Kantonen nicht systematisch unterschiedlich aus, was gegen eine Verdrängung der ansässigen Bevölkerung vom Arbeitsmarkt spricht. In den grenznahen Regionen der Westschweiz (Genferseeregion und Jurabogen) war relativ zu den nicht grenznahen Regionen der lateinischen Schweiz eine relative Erhöhung der Arbeitslosigkeit feststellbar. Eine empirische Studie, welche den Zusammenhang zwischen der Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung und der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigung näher untersuchte, konnte allerdings keinen kausal interpretierbaren Zusammenhang zwischen beiden Entwicklungen identifizieren.

Auch im Zusammenhang mit der Lohnentwicklung ist insgesamt seit Inkrafttreten des FZA bis im Jahr 2010 kein negativer Einfluss einer hohen Grenzgängerbeschäftigung auf die regionale Lohnentwicklung statistisch nachzuweisen.

Zweifelsfrei kann festgehalten werden, dass die Schweizer Wirtschaft und insbesondere die Grenzkantone auf Grenzgängerinnen und Grenzgänger angewiesen sind. Unter anderem dank ihnen konnte in den letzten Jahren Wachstum geschaffen werden.

Die steigende Zahl an Grenzgängerbeschäftigten in der Schweiz weckt auf politischer Ebene allerdings auch Bedenken. So sind in Grenzregionen die Befürchtungen, die Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes könnte die Lohnentwicklung der ansässigen Bevölkerung beeinträchtigen, besonders gross. Verschiedene Beobachtungen von Arbeitsmarktbehörden - vor allem jene in den Grenzkantonen der lateinischen Schweiz - stehen in Widerspruch zu den empirischen Befunden über die regionale Arbeitsmarktentwicklung. Die Arbeitsmarktbehörden stellen insbesondere eine spürbare Verschärfung der Konkurrenz für einheimische Arbeitnehmende fest und berichten von grösseren Schwierigkeiten bei der Reintegration gewisser Gruppen von Stellensuchenden. Die starke Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung wird in diesen Kantonen als eine von verschiedenen Ursachen gesehen. Diese Befürchtungen sind ernst zu nehmen. Auf politischer Ebene kommt deshalb den Massnahmen von Bund und Kantonen, die im nachfolgenden Teil B geschildert werden, eine besondere Bedeutung zu.

Teil B

4. Massnahmen in den Grenzregionen

Nachdem in Teil A die Situation analysiert wurde, wird Teil B zeigen, welche Massnahmen und Instrumente auf Bundes- und Kantonsebene bestehen, um den schweizerischen Arbeitsmarkt im Gleichgewicht zu halten. Zuerst werden in Kürze die wichtigsten Prinzipien der Arbeitsmarktpolitik festgehalten. Dann werden unter Punkt 4.2 die laufenden

Massnahmen im Bereich Arbeitsmarktbeobachtung beim Bund dargelegt. Punkt 4.3 zeigt die laufenden Massnahmen in den Kantonen. Im weiteren wird spezifisch auf das Massnahmepaket des Bundes gegen den starken Franken eingegangen. 4.6 zeigt die Antworten der Kantone auf die Umfrage des SECO im Zusammenhang mit dem Postulat Favre.

4.1 Prinzipien der Arbeitsmarktpolitik

Die Wirtschaftsordnung der Schweiz hat den Anspruch, die Vorteile einer freien Marktwirtschaft (wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, hohe Güterversorgung) zu verwirklichen, gleichzeitig aber sozial unerwünschte Auswirkungen möglichst zu vermeiden. Das Ziel ist ein grösstmöglicher Wohlstand bei einer möglichst effizienten sozialen Absicherung. Der Staat greift deshalb nur wenn nötig in das Wirtschaftsgeschehen ein, z.B. durch konjunkturpolitische, wettbewerbspolitische oder sozialpolitische Massnahmen. In diesem Sinne ist auch die Schweizer Arbeitsmarktpolitik zu verstehen. Sie umfasst alle Massnahmen der öffentlichen Hand, die eine regulierende Funktion auf das Zusammenspiel von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage haben und dem qualitativen Aspekt der Arbeit (Arbeitsbedingungen) Rechnung tragen.

Das Bildungswesen ist in einem weiteren Sinne ebenfalls ein wichtiger Pfeiler der Schweizer Arbeitsmarktpolitik. Das schweizerische Bildungswesen ist dezentral organisiert. Die Zuständigkeit für die Bildung ist zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden aufgeteilt, wobei die Hauptzuständigkeit bei den Kantonen liegt. Zusammen mit den Gemeinden tragen sie rund 80% der Last bei der Bildungsfinanzierung³³. Diese Aufteilung der Zuständigkeiten erlaubt angepasste Lösungen vor Ort.

4.2 Laufende Massnahmen im Bereich Arbeitsmarktbeobachtung beim Bund

4.2.1 Observatoriums-Bericht zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz - EU

Das SECO erarbeitet und veröffentlicht jedes Jahr in Zusammenarbeit mit dem BSV, dem BFS und dem BFM einen Observatoriums-Bericht zum FZA CH-EU³⁴. Das Observatorium hat den Auftrag, die demografischen und arbeitsmarktlichen Auswirkungen der Personenfreizügigkeit in der Schweiz jährlich neu zu beurteilen. Es verfolgt auch alle wissenschaftlichen Studien, die in diesem Bereich gemacht werden und identifiziert auf dieser Grundlage die Probleme, welche durch den freien Personenverkehr entstehen könnten. Zudem initiiert und begleitet es, wo nötig, eigene Studien zur Vertiefung. Ein aktuelles Beispiel dazu ist die im Kapitel 3.3 vorgestellte Studie über Verdrängungseffekte.

4.2.2 Bericht über die flankierenden Massnahmen

³³ Schweiz. Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), www.edk.ch

³⁴ Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt, 9. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz - EU, SECO, 11.6.2013

Das SECO veröffentlicht jedes Jahr einen ausführlichen Bericht über den Vollzug der flankierenden Massnahmen zum Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union³⁵. Der Bericht bietet einen detaillierten Überblick über die Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane, d.h. der kantonalen tripartiten Kommissionen (TPK) und der paritätischen Kommissionen (PK). Zudem enthält er einen Überblick über die vermuteten Verstösse sowie die verhängten Sanktionen im Rahmen des Vollzugs der flankierenden Massnahmen (FlaM). Der Bericht stützt sich dabei auf die Berichterstattung der Vollzugsorgane an das SECO.

4.2.3 Vollzugsverbesserungen des Entsendegesetzes

Revision des Entsendegesetzes

Durch die Aufnahme neuer Bestimmungen in das Entsendegesetz wurden auf Gesetzesebene neue Massnahmen zur Bekämpfung von Scheinselbständigkeit ausländischer Leistungserbringer und zur Sanktionierung von Schweizer Arbeitgebern ergriffen, welche die in den Normalarbeitsverträgen (NAV) vorgesehenen Mindestlöhne nicht respektieren. Diese neuen Bestimmungen sind per 1. Januar 2013 in Kraft getreten³⁶. Es wurden ausserdem neue Bestimmungen über die Solidarhaftung verabschiedet, die per 15. Juli 2013 in Kraft getreten sind. Die neue Regelung ermöglicht es in der Bauhaupt- und Baunebenbranche, dass Erstunternehmer für die Nichteinhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch ihre Subunternehmer haftbar gemacht werden können.

Optimierung der Arbeitsmethoden der paritätischen Kommissionen und der Zusammenarbeit mit den Kantonen

Ein Optimierungsprojekt bezüglich der Arbeitsmethoden der paritätischen Kommissionen (zuständig für die Anwendung der allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge) und der Zusammenarbeit mit den Kantonen wurde lanciert, um den Vollzug der flankierenden Massnahmen zu verbessern und die Praxis zu vereinheitlichen. In diesem Zusammenhang wurden Massnahmen zur Ausarbeitung eines Musterprozesses für den Vollzug der flankierenden Massnahmen und die Einführung von Schulungen ergriffen. Die Pilotgruppe und die zu diesem Zweck gebildete Arbeitsgruppe fahren mit ihrer Arbeit fort.

Fokusbranchen

Die Tripartite Kommission Bund beobachtet gemäss Art. 360 b des Schweizerischen Obligationenrechts den Arbeitsmarkt. Sie hat ausserdem den Auftrag, jene Branchen zu bestimmen, die im Rahmen der Arbeitsmarktkontrollen verstärkt beobachtet werden müssen,

³⁵ FlaM-Bericht vom 26. April 2013, Berichtsperiode 1.1.-31.12.2012, SECO, <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/04563/index.html?lang=de>

³⁶ EntsG, RS 823.20

um festzulegen, ob Massnahmen erforderlich sind. Aus diesem Grund legt die TPK Bund jedes Jahr Fokusbranchen fest³⁷.

Im Übrigen sind weiterhin die Kantone für die Bestimmung der Branchen zuständig, die auf ihrem Gebiet verstärkt beobachtet werden sollen, zusätzlich zu den auf Bundesebene bestimmten Branchen.

Eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Sozialpartner, Bund und Kantone prüft zurzeit die Wirkungsweise der flankierenden Massnahmen und möglichen Handlungsbedarf.

4.3 Laufende Massnahmen im Bereich Arbeitsmarktbeobachtung in den Kantonen

Im Sommer 2011 hat Bundesrat Johann N. Schneider-Ammann einen runden Tisch mit Vertretern der Kantone und den Sozialpartnern einberufen, um offene Fragen zum Vollzug der FlaM zu beraten. Im Anschluss an diesen runden Tisch wurde eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen und mit der Ausarbeitung von verschiedenen Vorschlägen zur Verbesserung des Vollzugs beauftragt. Unter anderem setzte sich die Arbeitsgruppe auch mit der Arbeitsmarktbeobachtung der kantonalen TPK auseinander. In ihrem Abschlussbericht hält die Arbeitsgruppe fest, dass die kantonalen TPK über die nötigen Strukturen und formalisierten Abläufe zur Arbeitsmarktbeobachtung verfügen und ein harmonisierter Vollzug angestrebt werden sollte. Auch der Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom Oktober 2012 kam zu diesem Schluss. Seitdem ist das SECO, zusammen mit den Kantonen, den TPK und den PK dabei, Massnahmen zur Verbesserung des Vollzugs der FlaM auszuarbeiten und umzusetzen.

Im Rahmen dieser Arbeiten hat das SECO Minimalstandards und Empfehlungen für die Arbeitsmarktbeobachtung der kantonalen TPK definiert. Zudem wurden die Kantone aufgefordert, ihre bestehenden Arbeitsmarktbeobachtungskonzepte zu überarbeiten oder, sofern bis anhin noch kein schriftliches Konzept bestand, ein solches zu erstellen und dem SECO einzureichen. Ziel dieser Massnahme ist es, die Arbeitsmarktbeobachtung in den Kantonen einheitlicher und systematischer zu gestalten.

Ein Grossteil der Kantone hat dem SECO bereits ihr Konzept zur Stellungnahme unterbreitet. Die eingegangenen Konzepte umfassen die genaue Vorgehensweise der TPK bei der Arbeitsmarktbeobachtung, insbesondere für die Feststellung des orts- und branchenüblichen Lohns, die Definition einer wiederholt missbräuchlichen Lohnunterbietung und der Einleitung eines Verständigungsverfahrens.

Als weitere Massnahme führt das SECO seit 2013 ebenfalls Audits bei den Vollzugsorganen durch. Damit können den Vollzugsbehörden vor Ort konkrete Möglichkeiten zur Verbesserung des Vollzugs aufgezeigt werden. Im Rahmen der Audits bei den kantonalen Behörden wird auch die Umsetzung der SECO-Empfehlungen geprüft.

³⁷ Im Jahr 2013 sind dies das Baunebengewerbe, das Hotel- und Gastgewerbe, der Personalverleih, der Sicherheits- und Überwachungssektor, der Gartenbau sowie der Schuh- und Kleiderdetailhandel.

Zur vertieften Einschätzung der Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Tessiner Arbeitsmarkt diskutiert das WBF-SECO mit dem Kanton Tessin eine zusätzliche Untersuchung im Rahmen der Arbeitsmarktbeobachtung des SECO. Allfällige Ergebnisse werden für den Herbst 2014 erwartet.

4.4 Die Arbeitslosenversicherung

Der Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) und des Arbeitsvermittlungsgesetzes (AVG) ist Aufgabe der Kantone und somit dezentral organisiert. Das SECO als Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung (ALV) und eidgenössische Arbeitsmarktbehörde steuert die kantonalen Vollzugsstellen wirkungsorientiert nach dem Prinzip des Management by Objectives (MbO).³⁸ Der Bund gibt messbare Ziele vor und die kantonalen Vollzugsstellen sind für deren Umsetzung verantwortlich. Übergeordnetes Ziel ist die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung von Arbeitslosen.

Innerhalb der gesetzlichen Bestimmungen sind die Kantone bei der Ausgestaltung und Führung der RAV weitgehend autonom. Der stark föderale Vollzug ermöglicht einen beträchtlichen Gestaltungs- und Organisationsfreiraum, impliziert aber ebenso eine grosse Eigenverantwortung für die kantonalen Vollzugsstellen.

Für die RAV steht die Eigeninitiative der Stellensuchenden im Vordergrund. Hier setzen denn auch die Bemühungen der Personalberatenden der RAV primär an. Sie sorgen mit Beratungen und gezielten Zuweisungen in arbeitsmarktliche Massnahmen dafür, dass die Stellensuchenden bei der Stellensuche optimal unterstützt werden.

4.4.1 Die arbeitsmarktlichen Massnahmen

Die Arbeitslosenversicherung finanziert arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) für eine rasche und dauerhafte Wiedereingliederung der Versicherten in den Arbeitsmarkt. Die Kantone sind dafür zuständig, auf ihrem Gebiet wirksame, durch die Bedürfnisse des lokalen Arbeitsmarkts vorgegebene AMM zu ergreifen. Die Finanzierung der AMM durch den Fonds der Arbeitslosenversicherung wird für jeden Kanton gemäss seiner Arbeitslosenquote und der Anzahl Stellenbewerbender berechnet. Unter den AMM spielen die Bildungsmassnahmen eine wichtige Rolle. Die folgenden Zahlen zeigen, dass über die Hälfte der Kosten für die AMM die Bildung betrifft, ausgenommen im Kanton Jura. Daraus kann gefolgert werden, dass die Grenzkantone besonderen Wert auf die Ausbildung legen. Neben den Bildungsmassnahmen gibt es Beschäftigungsmassnahmen, wovon eine beträchtliche Zahl einen Ausbildungsanteil von 40% hat.

³⁸ Die Volkswirtschaft, 2010-06

Übersicht über die von den Grenzkantonen in Bildungsmassnahmen und Ausbildungszuschüsse investierten Beträge (2012)³⁹:

BS: 6,9 Millionen Franken (52% der gesamten AMM)

GE: 29,3 Millionen Franken (61% der gesamten AMM)

JU: 2,1 Millionen Franken (37% der gesamten AMM)

NE: 11,2 Millionen Franken (72% der gesamten AMM)

TI: 15,2 Millionen Franken (52% der gesamten AMM)

4.4.2 Fachkräfteinitiative

Ohne genügend grosse Reserven an qualifizierten Arbeitskräften riskiert die Schweizer Wirtschaft, Verluste an Mehrwert und Produktivität zu erleiden. Gestützt auf diese Feststellung hat das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) 2011 die Fachkräfteinitiative lanciert. Sein Ziel ist es, bis 2020 den Bedarf an qualifiziertem Personal durch vermehrte Nutzung des Potenzials, das die einheimischen Arbeitskräfte darstellen, zu decken.

Im Herbst 2011 haben Vertreter der Kantone, der Sozialpartner, der Wissenschaft, der Organisationen der Arbeitswelt und der Unternehmen Gespräche aufgenommen über diese Initiative, die von ihnen sehr positiv gewertet wurde. Basierend auf dem 2011 erschienenen Bericht und den Gesprächen vom Herbst 2011 haben das WBF, die Konferenz der Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) und die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) vier Prioritäten festgelegt, bei denen es um die Entwicklung einer Strategie bezüglich der Arbeitskräfte in der Schweiz geht:

- Das Qualifikationsniveau erhöhen, um den Bedürfnissen der Unternehmen zu entsprechen
- Die Innovation fördern, um dem Mangel an qualifiziertem Personal entgegenzuwirken
- Gute Arbeitsbedingungen schaffen, mit dem Ziel, die berufliche Tätigkeit bis zum Pensionsalter und darüber hinaus zu fördern
- Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern

4.5 Massnahmenpaket des Bundes gegen den starken Franken

Geht es darum, eine unerwünschte Frankenaufwertung zu bekämpfen, ist in erster Linie die Schweizerische Nationalbank (SNB) gefragt. Weil der Wechselkurs des Frankens je nach Situation starke Auswirkungen auf Konjunktur und Teuerung haben kann, wird er im Rahmen

³⁹ Die AMM-Zahlen für das Jahr 2012 basieren auf den Verfügungen und den Verträgen, die im Jahr 2012 in Kraft waren. Die Schlussabrechnungen stehen im September 2013 zur Verfügung.

des geldpolitischen Mandats (Gewährleistung der Preisstabilität) gebührend berücksichtigt. Die SNB hat denn auch in verschiedenen Schritten 2011 die Liquidität erhöht und am 6. September 2011 mit der Festlegung einer Mindestgrenze von 1.20 Franken pro Euro den ungebremsten Höhenflug des Frankens gestoppt. Mit dieser Untergrenze hat die SNB die dringend notwendige Planungssicherheit für die Unternehmungen wieder hergestellt. Die SNB hat die Untergrenze bislang erfolgreich verteidigt und dies trotz grosser Unsicherheiten an den internationalen Finanzmärkten.

Der Bund hat keine Möglichkeiten, direkten Einfluss auf den Wechselkurs auszuüben. Dagegen hat er die ihm verfügbaren und sinnvollen Mittel zur Abfederung der Frankenstärke weitgehend ausgeschöpft.⁴⁰ Dabei hat er nicht nur abfedernde Massnahmen - wie die Stärkung der ALV - ergriffen, sondern auch langfristige, proaktive Massnahmen, wie etwa die Stärkung der Forschung und Innovation sowie die Erleichterung des Zugangs zu den Weltmärkten. Der Bundesrat und das Parlament hatten sich gegen eine umfassende einzelbetriebliche Entschädigung von Wechselkursverlusten ausgesprochen, da wie bereits erwähnt, die Betroffenheit der verschiedenen Unternehmungen äusserst schwierig zu bestimmen ist und eine staatliche Unterstützung mit grosser Wahrscheinlichkeit verzerrend gewirkt hätte.

Mit dem Massnahmenpaket 2011 wurden 500 Mio. Franken dem Fonds der ALV zugewiesen. Damit wurde einem möglichen Anstieg der Nutzung der ALV - insbesondere der Kurzarbeitsentschädigung - Rechnung getragen. Der Bundesrat hat zudem am 19. Oktober 2011 beschlossen, die Höchstdauer zum Bezug von Kurzarbeitsentschädigung per 1. Januar 2012 von 12 auf 18 Monaten zu erhöhen sowie die verkürzte Karenzfrist von einem Tag beizubehalten. Diese Massnahmen sind bis zum 31. Dezember 2013 befristet.⁴¹ In unsicheren Zeiten ist Kurzarbeit ein wirksames Mittel, um voreilige Entlassungen zu verhindern. Davon profitieren sowohl die Beschäftigten als auch die Unternehmen.

Die partielle und verzögerte Weitergabe von Wechselkursvorteilen bei Importprodukten hat die schädigende Wirkung der Hochpreisinsel Schweiz deutlich gemacht. Die hohen Preise reduzieren nicht nur die Kaufkraft der Konsumierenden, sondern führen zu Kostennachteilen für die Unternehmen in der Schweiz. Der Bundesrat hat 2011 wegen der mangelnden Weitergabe von Wechselkursvorteilen verschiedene Massnahmen zugunsten der Endkunden ergriffen. Erstens wurden die Preisüberwachung und die Wettbewerbskommission mit je vier zusätzlichen Stellen bis Ende 2013 personell verstärkt, damit sie ihre bestehenden rechtlichen Möglichkeiten besser ausschöpfen können. Zweitens wurden zusätzliche Mittel für eine verbesserte Konsumenteninformation gesprochen. Weiter hat der Bundesrat eine Revision des Artikels 5 des Kartellgesetzes eingeleitet. Diese soll namentlich die rechtliche Durchsetzung der Ansprüche auf Querlieferungen in Händlernetzen wesentlich vereinfachen.

Im Rahmen des Massnahmenpakets 2011 erfolgten zudem gezielte Aktionen im Bereich der Forschung und Innovation. Einerseits ergriff das Staatssekretariat für Bildung und Forschung

⁴⁰ Umgang mit der Frankenstärke: Die Volkswirtschaft Das Magazin für Wirtschaftspolitik 1/2-2012

⁴¹ Vgl. Änderung der Arbeitslosenversicherungsverordnung (AS 2011 4771).

SBF⁴² zusätzliche Massnahmen im Umfang von 112.5 Mio. Franken. Dabei wurde der Aufbau von Technologietransfer, Innovation und eines Entrepreneurship Lab gefördert sowie Schweizer High Tech in Forschungsinfrastrukturen finanziert. Daneben federte das SBF die Wechselkursverluste von Schweizer Forschenden ab, welche an internationalen Projekten (namentlich der EU-Forschungsrahmenprogramme und der Europäischen Weltraumorganisation) teilnahmen und ihre Zahlungen in Euro erhielten. Andererseits wurde mit Blick auf eine Förderung des Wissens- und Technologietransfers das Budget der KTI für 2011 um 100 Mio. Franken aufgestockt. Beitragsberechtigte Institutionen unterstützten dabei Unternehmen in der beschleunigten Markteinführung sowie bei längerfristigen, aussichtsreichen F&E-Projekten, die wegen der wirtschaftlichen ungünstigen Lage sonst zurückgestellt worden wären.

Weiter hat das Parlament in der Herbstsession 2011 die Mittel für die Exportförderung und Schweiz Tourismus erhöht. Die Mittelerhöhung für die Exportförderung sollten Switzerland Global Enterprise (OSEC) unter anderem erlauben, für die exportorientierten KMU verstärkt Märkte ausserhalb der Euro- und der Dollarzone zu erschliessen. Mit den erhöhten Mitteln für das touristische Landesmarketing sollte die touristische Nachfrage - vor allem in wichtigen strategischen Wachstumsmärkten ausserhalb des Euroraums - stimuliert werden.

Im übrigen hat der Bundesrat im Oktober 2013 die Vernehmlassung über die Teilrevision des Exportrisikoversicherungsgesetzes (SERVG) sowie der Verordnung (SERV-V) eröffnet. Von den Revisionsvorschlägen profitieren vor allem kleine und mittlere Unternehmen (KMU), welche zwei Drittel der Versicherungsnehmer der SERV ausmachen und wichtige Zulieferer von grösseren Exportunternehmen sind.

4.6 Massnahmen der Grenzkantone

Im folgenden Kapitel werden die von den Kantonen in der Umfrage des SECO ergriffenen und beschriebenen Massnahmen wiedergegeben⁴³.

Die Commissione tripartita cantonale in materia di libera circolazione delle persone (Tripartite Kommission des Kantons Tessin / Personenfreizügigkeit) stellte ab 2010 "einige schwerwiegende und wiederholte Fälle von Lohnmissbrauch" in verschiedenen Branchen fest. Die Tripartite Kommission hat deshalb dem Regierungsrat die Einführung von Normalarbeitsverträgen mit zwingenden Mindestlöhnen in verschiedenen Branchen vorgeschlagen. Dies in erster Linie in der Kosmetikbranche und in den Callcenters, aber auch im Detailhandel (in Geschäften mit bis zu zehn Angestellten), Fitnesszentren sowie im Bereich Reifenwechsel und -reparatur.

Der Kanton Tessin geht davon aus, "dass diese Fälle von Lohndumping zumindest teilweise durch die Aufwertung des Frankens gegenüber dem Euro verursacht wurden", betont jedoch, es sei "unmöglich, die genauen Auswirkungen zu messen"⁴⁴.

⁴² heute Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBF

⁴³ Vergleiche dazu Kapitel "Einschätzung der Grenzkantone", Ziffer 3.5 dieses Berichts

Der Kanton Neuenburg hat eine Reihe von Massnahmen getroffen, um die einheimischen Stellensuchenden besser zu unterstützen und ihre Arbeitsmarktfähigkeit zu fördern.

- **Reorganisation des RAV**

Seit Januar 2011 läuft eine umfassende Reorganisation des Office régional de placement neuchâtelois (ORPN). Diese hat eine raschere und personalisiertere Betreuung der Stellensuchenden zum Ziel.

- **Verbesserung der Programme zur vorübergehenden Beschäftigung**

Der Kanton NE hat seine Philosophie bezüglich der Programme zur vorübergehenden Beschäftigung "radikal geändert". Alle Programme mit Beschäftigungscharakter sollen in Programme umgewandelt werden, die bezüglich Wiedereingliederung viel bringen. Die neuen Programme sind strikte nach den realen Bedürfnissen der Unternehmen ausgerichtet.

- **Sensibilisierung der Unternehmen**

An mehreren Veranstaltungen sensibilisieren die Behörden die Unternehmen für das Anliegen, einheimische Arbeitskräfte anzustellen. Die erste dieser Veranstaltungen fand am 15. Mai 2013 und war von Erfolg gekrönt: Sie wurde von rund 100 Unternehmen besucht.

Infolge der Frankenstärke wurden im Kanton Jura keine besonderen Massnahmen getroffen. Hingegen wurden die bereits existierenden arbeitsmarktlichen Massnahmen weiterverfolgt: Vermittlung und Qualifizierung der Stellensuchenden, Beobachtung der Löhne, Kontrolle von Unternehmen in Fällen von Lohnunterbietung, gezielte Massnahmen zugunsten der Innovation und der Wirtschaftsentwicklung.

Der Kanton Waadt hat zugunsten eines Unternehmens in Zusammenarbeit mit dem SECO spezielle Massnahmen ergriffen in Form von kollektiven Ausbildungszuschüssen. Der Kanton sprach dem Unternehmen auch einen finanziellen Beitrag zur Modernisierung seines Ausbildungszentrums zu.

Zudem hat der Kanton Waadt ein Programm mit dem Namen Innovaud lanciert (www.innovaud.ch). Dieses hat zum Ziel, die Innovation zu unterstützen.

Der Kanton Basel-Stadt stellte dem Detailhandel zur Verbesserung des Umsatzes die Bewilligung von zwei Nightshoppings pro Unternehmen und Jahr in Aussicht (Verlängerung der Ladenöffnungszeiten von 20 auf 22 Uhr).

⁴⁴ Finanz- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Tessin, 2013

Der Kanton St.Gallen baut auf intensive Pflege der Firmen durch das Amt für Wirtschaft und Arbeit. Dies erlaubt, die Betriebe im Bedarfsfall schnell und individuell zu beraten. Der Kanton erachtet dies als genügend: Auch von Seiten des Bundes brauche es neben den Interventionsmassnahmen der Nationalbank keine zusätzlichen Massnahmen.

5. Fazit

Die starke Aufwertung des Schweizer Frankens in den Jahren 2010 und 2011 hat gewisse Trends und bestehende Probleme des Schweizer Arbeitsmarktes sichtbarer gemacht und akzentuiert. Dazu gehören die zunehmende Grenzgängerbeschäftigung und damit die Konkurrenzierung von einheimischen Arbeitskräften und die erschwerte Integration von wenig qualifizierten und älteren Arbeitnehmenden oder Personen mit Gesundheitsproblemen in den Arbeitsmarkt. Damit ist der starke Schweizer Franken nicht als Grund der arbeitsmarktlichen Ungleichgewichte zu betrachten; er hat diese vielmehr sichtbar gemacht.

Die Analyse der Arbeitsmarktsituation in den Grenzregionen zeigt, dass insbesondere die Westschweizer Grenzkantone sowie das Tessin seit dem Inkrafttreten des FZA eine starke Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung aufwiesen. Die Erwerbstätigkeit der einheimischen Arbeitskräfte entwickelte sich aber in den Grenzregionen mit hohen Grenzgängeranteilen wie auch im Rest der Schweiz grösstenteils positiv. In den grenznahen Regionen der Westschweiz (Genferseeregion und Jurabogen) war im Vergleich zu den nicht grenznahen Regionen der lateinischen Schweiz eine relativ leichte Erhöhung der Arbeitslosigkeit feststellbar. Allerdings findet sich auf aggregierter Ebene kein kausaler statistischer Zusammenhang zwischen Grenzgängerbeschäftigung und Arbeitslosigkeit, was gegen eine Verdrängung der ansässigen Bevölkerung vom Arbeitsmarkt spricht.

Auch in Zusammenhang mit der Lohnentwicklung ist insgesamt seit Inkrafttreten des FZA kein negativer Einfluss einer hohen Grenzgängerbeschäftigung auf die regionale Lohnentwicklung statistisch nachzuweisen.

Gemäss einer Umfrage des SECO in den Grenzkantonen gilt die Hauptsorge der Kantone der Situation des Arbeitsmarktes, insbesondere der Lohnentwicklung. Die Frankenstärke ist im Problembewusstsein jedoch nicht mehr prioritär.

Dank der umfassenden Arbeitsmarktbeobachtung und den arbeitsmarktlichen Kontrollinstrumenten sind wir in der Lage, auf allfällige Probleme hinzuweisen. Die Kantone haben die Möglichkeit, auf die aufgedeckten Probleme angemessen zu reagieren. Die Arbeitsmarktbehörden verfügen über ein ausgefeiltes Instrumentarium, um die einheimischen Arbeitnehmenden bei Arbeitslosigkeit in angemessener Weise zu unterstützen und vor Missbräuchen zu schützen. Zudem prüft derzeit eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Sozialpartner, Bund und Kantone die Wirkungsweise der flankierenden Massnahmen und möglichen Handlungsbedarf. Bund und Kantone haben diese Instrumente zum Teil in den letzten Jahren noch ergänzt und verfeinert. Wie die Analyse zeigt, wurden keine spezifischen Massnahmen ergriffen, um der Frankenstärke zu begegnen. Alle ergriffenen Massnahmen waren ohnehin schon in

Diskussion und reihen sich in eine länger bestehende und umfassende Arbeitsmarktpolitik ein. Nun geht es darum, diese Möglichkeiten bei Bedarf zu nutzen, um weiterhin einen ausgeglichenen Arbeitsmarkt mit wenig Arbeitslosigkeit und einem stabilen Lohngefüge zu haben.

Der Bundesrat kommt in seinem Bericht zum Schluss, dass neue, zusätzliche Instrumente, um die Überbewertung des Frankens auszugleichen, zurzeit nicht nötig sind.

Literatur

- 9. Observatoire-Bericht 2013, SECO, 11.6.2013
- "Les effets de la libre circulation des personnes sur les salaires en Suisse", Müller, Graf, 2013, Universität Genf
- "Verdrängungseffekte des FZA auf dem Schweizer Arbeitsmarkt", Lalive, Zweimüller, Favre, 2013, Universität Lausanne
- FlaM-Bericht 2013
- Botschaft des BR zur Mindestlohninitiative (FlaM und GAV)
- "Salaire d'embauche frontaliers sur la base de données cantonales", Merckx, 2013, SECO
- Fachkräfteinitiative - Situationsanalyse und Massnahmenbericht, 2013, WBF
- Stabilisierungsmassnahmen des Bundes 2008-2010, "Die Volkswirtschaft", 2012 / 05