

Die Grenzgänger und die Volkswirtschaft der Jurakette

Autor(en): **Jeanneret, Philippe**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes**

Band (Jahr): **74 (1982)**

Heft 9

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-355100>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Grenzgänger und die Volkswirtschaft der Jurakette

Philippe Jeanneret*

1. Die Problematik

Um den Einfluss der Grenzgänger auf die wirtschaftlichen Strukturen und ihre Entwicklung analysieren zu können, muss man die besondere Bedeutung berücksichtigen, die den institutionellen Faktoren, insbesondere der Einwanderungspolitik des Bundes, zukommt. Vor allem betrifft der grenzüberschreitende Pendelverkehr nach der Definition und dem Statut dieser Kategorie von Arbeitskräften nur einen beschränkten Raum. Ob man die offiziellen Definitionen oder die durch die Transportmittel ermöglichte Erreichbarkeit berücksichtigt – der Einfluss dieser Erscheinung beschränkt sich auf etwa 20 Kilometer auf beiden Seiten der Grenze.

Zudem, und dies ist ein vorrangiges Element, wurde diese Kategorie von Arbeitskräften nicht den Kontingentierungsmassnahmen untergeordnet, die seit Mitte der 60er Jahre bei ausländischen Arbeitskräften angewendet wurden. Dies erklärt zum Teil die starke Zunahme des Grenzgängerbestandes seit dieser Periode (110 000 im Dezember 1981 in der Schweiz registrierte Grenzgänger gegenüber 47 000 im Jahre 1963). Diese Besonderheit bedeutet jedoch nicht, dass diese Kategorie von Arbeitnehmern von den gleichen Rechten profitiert wie die schweizerischen Arbeitnehmer. Die Erlangung der durch die Kantone erteilten Grenzgängerbewilligungen ist denn auch einer relativ strikten Kontrolle unterworfen und hängt eng von der wirtschaftlichen Lage ab. Diese Bedingung variiert je nach Grenzregion, und zwar nicht nur je nach dem Einfluss der Grenzgänger auf die Produktionsstrukturen. Diese Unterschiede sind um so wichtiger, als es in der schweizerischen Einwanderungspolitik keine regionale Steuerung gibt.

2. Die Grenzgänger in der Jurakette – ihre Bedeutung und Entwicklung

Gesamtschweizerisch ist die Zahl der in der Jurakette beschäftigten Grenzgänger unwesentlich. So wurden im Jahre 1975 im welschen Teil der Kette, im Westen begrenzt durch den Distrikt de la Vallée VD und im Osten durch denjenigen von Delémont JU, etwa 4200 Grenzgänger gezählt. Vergleichsweise zählte man in der gleichen Zeitspanne 23 000

* Volkswirtschaftler, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Wirtschaftsstudien-Gruppe der Universität Neuenburg. Dieser Artikel – *aus dem Französischen übersetzt* – ist das Resultat persönlicher laufender Forschung und einer im Rahmen des Nationalfonds geleiteten Studie: Ph. Jeanneret, D. Maillat, «Jura, Canton frontière» («Der Jura, ein Grenzkanton»), Wirtschaftsstudien-Gruppe, Neuenburg 1981, 228 Seiten.

Grenzgänger im Kanton Tessin, 24 000 im Kanton Genf und 18 500 in der Agglomeration Basel.¹

Vergleicht man die Zahl der Grenzgänger mit jener der Arbeitsplätze, findet man jedoch keine solche Abweichung. Die Jurakette ist charakterisiert durch eine starke Streuung der Bevölkerung wie der Erwerbstätigen.

Daraus resultiert das relativ starke Gewicht der Grenzgängerbeschäftigung, besonders in der Industrie, welche in dieser Region vorwiegt und die gegen 80 Prozent Grenzgänger beschäftigt.

Tabelle 1: Grenzgänger, welche im welschen Teil der Jurakette² beschäftigt sind (Bestand und Anteil an der Gesamtbeschäftigung)

	Nicht landwirtschaftliche Beschäftigung		Industriebeschäftigung					
	1975	%*	1974	%*	1976	%*	1981	%*
Jurakette welsche Seite	4236	6,6	6065	16,1	3006	10,1	4450	15,6
Distrikte:								
– Porrentruy	1344	14,0	1735	30,0	1002	21,9	1199	27,9
– Le Locle	1172	15,7	1516	27,0	760	17,7	931	23,5

Quellen: Bundesamt für Statistik; 1975: Unternehmenszählung (+ 30 Std.) 1974, 1976, 1981: Industriestatistik

* Anteil der Grenzgänger in Prozent der regionalen Beschäftigung

Der Einfluss dieser Kategorie von Arbeitskräften variiert immerhin stark nach Jahreszeit und Region. Er ist weniger stark als im Tessin, erreicht jedoch in den Distrikten von Porrentruy und Le Locle ein Niveau, das jenem von Genf oder Basel vergleichbar ist.³

Entwicklungstechnisch unterscheidet sich die Jurakette vom Rest der Schweiz dadurch, dass die dortigen Grenzgänger die Auswirkungen der Krise stärker zu spüren bekamen. So sank die Zahl der im Kanton Neuenburg beschäftigten Grenzgänger um die Hälfte in den Jahren 1974 bis 1976, während die Abnahme gesamtschweizerisch lediglich 20 Prozent betrug. Trotz des nachfolgenden Wiederaufschwungs liegt die Zahl der Grenzgänger noch immer tiefer als 1974, im Gegensatz zur gesamtschweizerischen Entwicklung. Es sind auch einige Unterschiede innerhalb der jurassischen Grenzgängerzone zu beobachten. Die Abnahme der Zahl der Grenzgänger in den Kantonen Neuenburg und Jura war ausgeprägter. Der waadtländische Teil weist hingegen im Laufe der letzten Jahre eine spürbare Zunahme auf. So ist 1981 mehr als ein Viertel der industriellen Arbeitsplätze in den Distrikten Orbe und La Vallée durch diese Kategorie von Arbeitskräften besetzt.

3. Grenzgänger, Arbeitsmarkt und Produktionsstrukturen

Geht man das Problem der Präsenz der Grenzgänger auf dem Arbeitsmarkt und in den Produktionsstrukturen an, gilt es zwei Fragen hervorzuheben, welche die Gewerkschafter der Grenzregionen beschäftigen:

- stehen die Grenzgänger in Konkurrenz mit den arbeitenden Ansässigen?
- zeitigt die Präsenz der Grenzgänger negative oder positive Auswirkungen auf die regionalen Produktionsstrukturen?

Die Antwort auf diese Fragen ist weder leicht noch endgültig. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, daran zu erinnern, dass der Arbeitsmarkt nicht homogen ist, sondern sich aus mehr oder wenig voneinander abhängigen Teilen zusammensetzt. Die Nationalität ist so lediglich ein Faktor unter anderen, neben Geschlecht, Beruf, Qualifikation, Erfahrung und Alter. Die Analyse soll deshalb ebenso sehr die ergänzenden wie die konkurrenzierenden Elemente beinhalten.

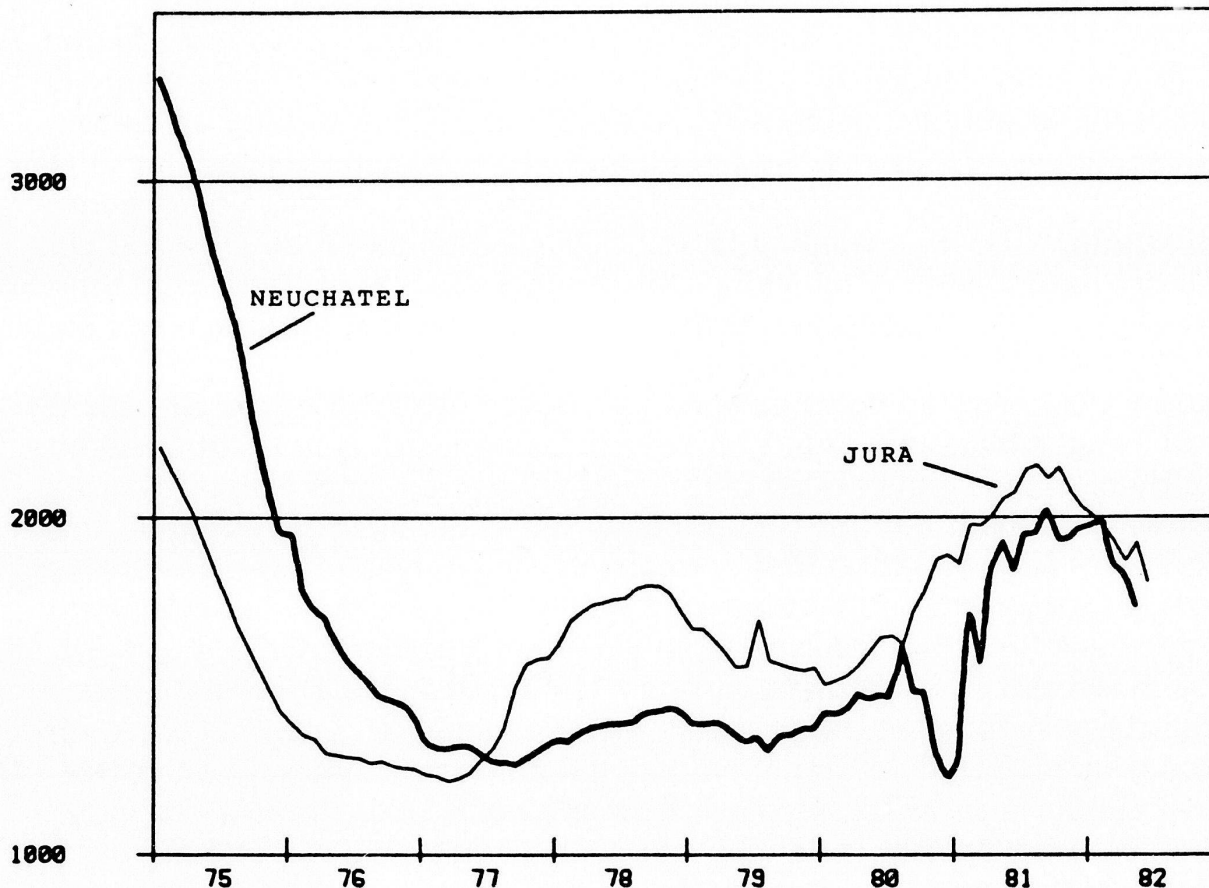
Eine globale Annäherung auf der Basis der Entwicklung der Branchen und Tätigkeitsgebiete liefert ein erstes Element der Betrachtung. Beim Studium der gesamten Zone fällt einem vorerst auf, dass sich die Grenzgänger innerhalb der Industrie konzentrieren. Sie sind die einzige Kategorie von Arbeitskräften, deren Beschäftigungsniveau in diesem Sektor seit 1970 angestiegen ist. Die Zahl der einheimischen Arbeitnehmer in der Industrie der 9 Juradistrikte ist dagegen um über 13 000 gesunken, das heisst um einen Drittel zwischen 1970 und 1981. Diese im Gegensatz zur gesamtschweizerischen sehr viel negativeren Entwicklung kann zum grossen Teil dem Verhalten der Uhrenindustrie zugeschrieben werden. Gegenüber 1970, als diese Branche noch 55,9 Prozent der industriellen Arbeitsplätze in den 9 Distrikten auswies, sind es 1981 nur noch deren 46,4 Prozent.

In einem gewissen Ausmass hat also ein Austausch zwischen einheimischen Arbeitnehmern und Grenzgängern stattgefunden. In diesem Bereich unterscheidet sich die Jurakette von andern Grenzregionen insofern, als sich der Prozess innerhalb eines viel ausgeprägteren Beschäftigungsrückgangs entwickelt hat. Die Industrietätigkeit dominiert weiterhin und ihr Rückgang konnte durch den erhöhten Beschäftigungsgrad im Dienstleistungssektor nicht kompensiert werden.

In diese erste Betrachtung muss aber die besondere Rolle, welche die Grenzgänger gespielt haben, miteinbezogen werden. In der Tat unterscheidet sich diese Kategorie von Arbeitnehmern durch ein relativ niedriges Durchschnittsalter und Qualifikationsniveau, wobei diese Charakteristiken je nach Jahreszeit und Regionen variieren. In diesem Zusammenhang kann der Distrikt von Porrentruy hervorgehoben werden, welcher einen sehr hohen Prozentsatz weiblicher Arbeitskräfte aufweist, was zum Teil auf die Textil- und Bekleidungsindustrie in dieser Region zurückzuführen ist. Dieses besondere Merkmal muss parallel mit der grossen Unsicherheit, welche die Grenzgängerbeschäftigung charakterisiert,

gesehen werden. Wie Abbildung 1 darstellt, litt diese Kategorie von Arbeitskräften nicht nur sehr stark unter den konjunkturellen Schwankungen, sondern zeichnet sich auch durch eine erhöhte Rotation aus.

Abbildung 1: Entwicklung des in den Kantonen Neuchâtel und Jura beschäftigten Grenzgängerbestandes *)



* Der Bestand der im Kanton Waadt beschäftigten Grenzgänger, welcher auf dieser Graphik nicht figuriert, nimmt ständig zu (3899 Personen im Juni 1982 gegen 1962 in der gleichen Periode 1978). Diese Entwicklung ist grösstenteils den nicht der Jurakette angehörenden waadtländischen Regionen zu verdanken.

Eine detaillierte Analyse weist zwei Kategorien von Grenzgängern auf:

- Ein fester Kern von Personen, welche seit mehreren Jahren in der Schweiz arbeiten und deren Arbeitsbedingungen denen der Einheimischen ähnlich sind. Diese Arbeitnehmer haben in der Regel ihren Arbeitsplatz trotz der Krise halten können.
- Ein instabiler Teil, dessen Rotationsgrad sehr hoch ist, charakteristisch durch ein niedriges Durchschnittsalter und Qualifikationsniveau. Diese zweite Kategorie dient denn auch als Konjunkturpuffer.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Lohnfrage. Oft werden die Grenzgänger durch die Unsicherheit ihres Status sowie die Wechselgewinne, die durch den hohen Frankenkurs gegenüber dem französischen Franc hervorgerufen werden, dazu veranlasst, niedrigere Löhne anzunehmen als die den Einheimischen offerierten.

Zwei Untersuchungen (auf der Basis von Lohndeklarationen, welche die Arbeitgeber ihren Anträgen auf Arbeitsbewilligungen beilegen) bestätigen diese Hypothese. Auch unter Berücksichtigung der verschiedenen Elemente, welche die Lohnansätze beeinflussen (Alter, Qualifikation usw.), stellt man bei den Grenzgängern Löhne fest, die bedeutend niedriger sind als der in den offiziellen Statistiken ausgewiesene Durchschnitt. Diese Ungleichheiten sind im Kanton Jura besonders ausgeprägt. 1980 lagen die Löhne der männlichen Grenzgänger in der Uhren- und Maschinenindustrie mehr als ein Viertel tiefer als der regionale Durchschnitt.

Im Kanton Neuenburg erreichte diese Differenz Ende 1981 15 Prozent gegenüber dem Landesdurchschnitt.⁴ Diese schwächere Ungleichheit im Kanton Neuenburg erklärt sich durch die Eigenheiten der dortigen Produktion, aber auch durch eine striktere Kontrolle der den Grenzgängern offerierten Entlohnung.

Diese verschiedenen Faktoren ergänzen damit die Analyse. Auf der Ebene der Produktionsstrukturen kann somit festgestellt werden, dass die Grenzgänger eine grosse Anpassungsfähigkeit an konjunkturelle Schwankungen ermöglichen. Diese Kategorie von Arbeitskräften ist für das Überleben gewisser Unternehmen unentbehrlich geworden. Das gilt vor allem für die Bekleidungs- und Textilindustrie im Distrikt von Porrentruy, deren Aufrechterhaltung vor allem der Verfügbarkeit der französischen Grenzgänger zuzuschreiben ist. Im übrigen entsprechen die Löhne dieser Unternehmen denjenigen der im Kanton Tessin beschäftigten Grenzgänger in Konkurrenzunternehmen.⁵ Diese positive Wirkung in dem Sinne, als die Präsenz von Grenzgängern die Aufrechterhaltung von Unternehmen und eine gewisse Zahl von Arbeitsplätzen für die Einheimischen erlaubt, muss allerdings in einem umfassenderen Zusammenhang betrachtet werden. Für die Produktionsstruktur im ganzen fällt das Ergebnis dort negativ aus, wo es gewisse Anpassungen verzögert. Dies wiederum drückt auf das Qualifikations- und Einkommensniveau aller Arbeitnehmer. Die Konkurrenz zwischen Grenzgängern und Einheimischen beruht vor allem auf diesem eher indirekten Zusammenhang.

4. Perspektiven

Die Beurteilung der Auswirkungen dieser grenzüberschreitenden Wanderungen variiert je nachdem man Unternehmer oder Gewerkschafter ist, ob man diesseits oder jenseits der Grenze wohnt.

Aus verschiedenen Gründen, besonders wegen einer «nationalistischen» Reaktion gegenüber den störenden Auswirkungen⁶, werden diese Grenzüberschreitungen auf französischer Seite nicht positiv aufgenommen. Dies war vor allem anfangs der siebziger Jahre der Fall, als die französischen Arbeitgeber die schweizerische Konkurrenz spürten und ihre Entwicklung dadurch gebremst sahen. Zurzeit werden die Grenzüberschreitungen eher als Notbehelf für die Beschäftigungsprobleme

gesehen. Tatsächlich hat sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt der Franche-Comté im Laufe der zwei oder drei letzten Jahre erheblich verschlechtert. Anfangs 1982 variiert die Arbeitslosenquote der französischen Grenzregionen zwischen 7 und 10 Prozent der arbeitenden Bevölkerung. Diese Werte sind bedeutend höher als die schweizerischen, obwohl der Rückgang der Beschäftigung weniger stark war. Dieser Unterschied erklärt sich durch eine weniger starke Auswanderung sowie durch den Einzug einer grossen Zahl von Jungen auf dem Arbeitsmarkt. Auch wenn diese Bedingungen eine starke Zunahme der Zahl von Grenzgängern erlauben, muss immerhin festgestellt werden, dass die Einwanderungspolitik sowie die wirtschaftliche Situation der schweizerischen Regionen die wichtigsten Faktoren dieser Entwicklung bleiben. In diesem Zusammenhang können zwei manchmal widersprüchliche Tendenzen beobachtet werden:

- Die Beschäftigungslage hat sich in den letzten Monaten in spektakulärer Weise verschlechtert. Heute ist es vor allem die Überlebensfrage der Uhrenindustrie, die sich stellt und weniger die Grenzgängerfrage. Das gleiche Problem betrifft übrigens auch die Gegenden am Fusse der Jurakette, die keine Grenzgängerzonen sind. In einem solchen Zusammenhang erscheint ein Weiteranstieg der Grenzgänger kaum denkbar. Die Spannungen zwischen Schweizern und Einwanderern vertiefen sich in der Tat und bewirken eine restriktivere Haltung seitens der kantonalen Behörden. Die Bestandesabnahme in den letzten Monaten ist ersichtlich aus der Abbildung 1.
- Die massive Auswanderung der Ausländer und die Abwanderung schweizerischer Arbeitnehmer bewirkt in gewissen Regionen eine fortschreitende Austrocknung des Arbeitsmarktes. Die Anstellung von Grenzgängern ist für die Unternehmen dieser Regionen im Hinblick auf die sehr beschränkte Zahl von neuen Jahresbewilligungen oft die letzte Zuflucht. Wenn man weiter den Lohnfaktor in Betracht zieht, ist es verständlich, weshalb die Zahl der Grenzgänger in einigen Dienstleistungsberufen (Handel, Hotellerie), die bis anhin den Einheimischen vorbehalten waren, ansteigt. Das Potential, das die Grenzgänger offerieren, wird für die Entwicklungsmöglichkeiten der betroffenen Wirtschaft dieser Regionen zur Trumpfkarte. So ist es fast sicher, dass, sollten die Projekte zur Zulassung ausländischer Unternehmen im Neuenburger Jura Wirklichkeit werden, ein Teil dieser neu geschaffenen Arbeitsplätze durch Grenzgänger besetzt würden. Man kann sich in der Tat schlecht vorstellen, wie man in der Region genügend Arbeitskräfte für ein grösseres Projekt finden sollte.

Es stellt sich deshalb die Frage einer besseren Lenkung des Arbeitsmarktes, indem die negativen Folgen (vor allem struktureller Art) abgeschwächt werden, welche in der heutigen Situation bestehen. In diesem Zusammenhang könnte ein Grossteil der von Martino Rossi vorgeschlagenen Massnahmen auch auf die Grenzregionen der Jurakette

angewandt werden. Die Aufstellung einer Kontingentierung dürfte allerdings einige Probleme bringen. Tatsächlich sind die betreffenden Bestände (5000 bis 6000 gegen 30 000 für den Tessin) eher gering. Eine Aufteilung in Regionen und Branchen würde es erschweren, diese Massnahme anzuwenden. Wenn angesichts der aktuellen Schwierigkeiten die Gewerkschafter der Region es lieber sähen, wenn die Zahl der Grenzgänger kleiner würde, darf man andererseits nicht vergessen, dass einzig diese Kategorie von ausländischen Arbeitnehmern nicht den schweizerischen Kontingentierungsvorschriften unterstellt ist. So würde eine bessere Integration der Grenzgänger durch Angleichung ihrer Rechte an diejenigen der Einheimischen genügen, um den gewünschten Erfolg zu erlangen. Es handelt sich vor allem darum, diesen Arbeitnehmern eine heute noch nicht mögliche Mobilität zu offerieren wie auch die Verlängerung ihrer Arbeitsbewilligung im Falle des Verlusts ihres Arbeitsplatzes. Diese Massnahmen sollten verbunden werden mit einer strikteren Kontrolle der Löhne, welche beispielsweise den regionalen Durchschnittslöhnen und nicht den tiefsten Löhnen angepasst werden sollten.

Abschliessend kann bemerkt werden, dass die Anwesenheit von Grenzgängern gewisse Probleme innerhalb der Jurakette bringen kann, dass diese jedoch zweitrangig sind gegenüber der fundamentalen Frage der Erhaltung und des Überlebens der bisherigen Tätigkeiten, welche den Reichtum dieser Region ausmachen.

Fussnoten:

- 1 Quelle: Unternehmenszählung 1975; Vollarbeitsplätze (über 30 Stunden) zusammen mit dem internationalen Sektor für Genf.
- 2 Der hier definierte welsche Teil der Jurakette umfasst folgende Distrikte: Delémont, Porrentruy, Les Franches-Montagnes, La Chaux-de-Fonds, Le Locle, Le Val-de-Travers, Grandson, Orbe, La Vallée.
- 3 Siehe Artikel von Martino Rossi (Tabelle 1).
- 4 Die durchschnittlichen Bruttostundenlöhne der Grenzgänger wurden mit denjenigen verglichen, welche das BIGA in der Oktobererhebung für die Kategorie Arbeiter herausgab.
- 5 Siehe Zitat am Anfang des Artikels von Martino Rossi.
- 6 Diese «nationalistische» Tendenz findet sich auch auf Schweizer Seite. Die in diesem Artikel aufgezeigte Analyse beruht im übrigen auf einer vergleichbaren Haltung.