



Bedeutung der Personenfreizügigkeit für die Region Liechtenstein, St. Galler Rheintal und Vorarlberg

Prof. Dr. Peter Moser und Prof. Dr. Peter Tromm

Zentrum für wirtschaftspolitische Forschung ZWF
Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur
Comercialstr. 22, CH-7000 Chur

25. Mai 2016

Ausgangslage und Auftrag

Die grenzüberschreitende Region bestehend aus Liechtenstein, dem St. Galler Rheintal und aus Teilen Vorarlbergs ist auch dank der durch die Personenfreizügigkeit ermöglichten Integration des Arbeitsmarktes in den letzten 15 Jahren stark gewachsen.

Seit der Aufnahme des Artikel 121a in die Schweizer Bundesverfassung («Masseneinwanderungsinitiative») am 9. Februar 2014 sind die Schweizer Behörden beauftragt, die Zuwanderung zu begrenzen. Von der Umsetzung der Zuwanderung könnten sowohl die Grenzgänger aus dem Vorarlberg und aus Liechtenstein in die Schweiz betroffen sein als auch Nicht-Schweizer Pendler von der Schweiz nach Liechtenstein. Damit würde der grenzüberschreitende Austausch von Arbeits- und Fachkräften in dieser Region behindert.

Das Ziel dieser Präsentation besteht darin, die möglichen Auswirkungen einer Einschränkung der Personenfreizügigkeit für die Region Liechtenstein, St. Galler Rheintal und Vorarlberg beispielhaft aufzuzeigen.

Projektziele

1. Aufzeigen der engen wirtschaftlichen Integration der Region Liechtenstein, St. Galler Rheintal und Vorarlberg mit Schwergewicht auf den Arbeitsmarkt und den Bildungsbereich.
2. Darstellung der Auswirkungen auf das St. Galler Rheintal (wie Beschäftigung, Einkommen und Steuereinnahmen), welche aus der Integration in den Wirtschafts- und Bildungsraum entstehen.
3. Illustration der Auswirkungen einer Begrenzung der ausländischen Grenzgänger aus der Schweiz nach Liechtenstein: Abschätzung der Wirkungen auf Pendlerströme und damit verbundenen Einkommens- und Steuereffekten.

Abgrenzungen und Definitionen

1. Die zu untersuchende Region besteht aus Liechtenstein, aus dem St. Galler Rheintal und aus Teilen Vorarlbergs. Abkürzungen: kurz «Region» oder «FL-SG-VA».
2. Das St. Galler Rheintal definieren wir als die Wahlkreise Rheintal, Werdenberg und Sarganserland.
3. Im österreichischen Teil der Region zählen wir im engeren Sinn den Bezirk Feldkirch zur untersuchten Region, vielfach jedoch aufgrund der Datenverfügbarkeit das ganze Bundesland Vorarlberg.
4. Die Begriffe Grenzgänger und Pendler verwenden wir gleichbedeutend für Arbeitskräfte, deren Wohn- und Arbeitsort in verschiedenen Teilen der Region liegen und die deshalb eine Landesgrenze bei ihrem Weg zur Arbeit überqueren müssen.

Teil 1

Merkmale des Wirtschaftsraums Liechtenstein, St. Galler Rheintal und Vorarlberg

Die Region ist eine mittelgrosse Agglomeration

- Die Region Liechtenstein, St. Galler-Rheintal und Vorarlberg (insb. Bezirk Feldkirch) ist ein grenzüberschreitender Wirtschaftsraum mit mehr als 150'000 Erwerbstätigen (Voll- und Teilzeit).
- In dieser Region leben knapp 300'000 Menschen. Damit entspricht diese Region etwa der Agglomeration der Stadt St. Gallen.
- Das St. Galler Rheintal stellt die Hälfte der Bevölkerung und die Hälfte aller Beschäftigten dieser Region. Dies entspricht knapp 40% aller Arbeitsplätze des Kantons St. Gallen.
- Liechtenstein weist überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze im Verhältnis zur Bevölkerung auf, während der Bezirk Feldkirch stärker eine Wohnregion ist.

SG: Anzahl Erwerbstätige am Arbeitsort, FL: Beschäftigte, Feldkirch: unselbständig Beschäftigte; alle Daten umfassen Voll- und Teilzeit.
 Quellen: Bundesamt für Statistik, Amt für Statistik Liechtenstein, Landesstatistik Vorarlberg

Abb. 1: Erwerbstätige, 2014

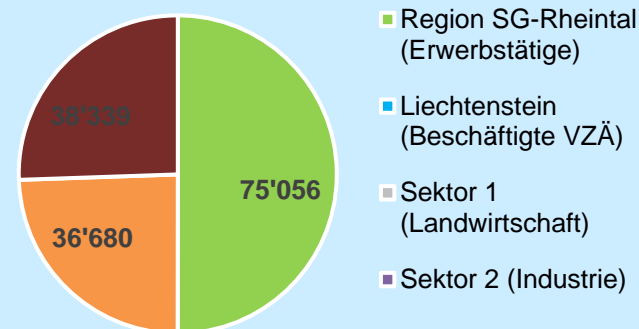
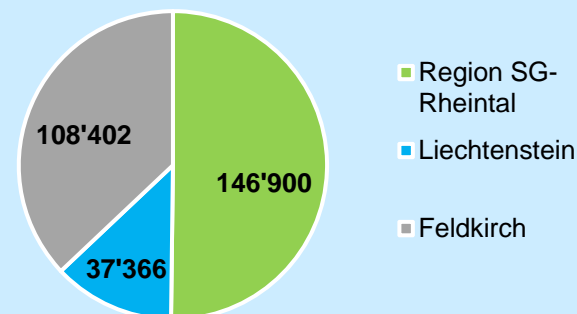
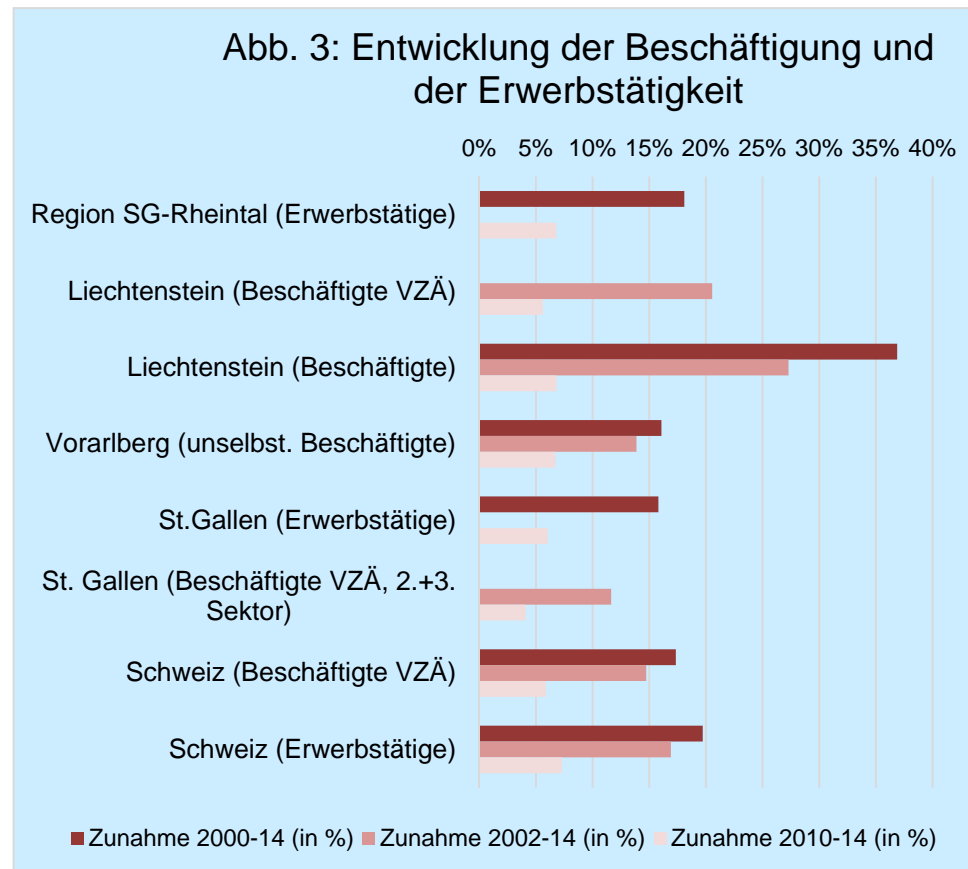


Abb. 2: Bevölkerung 2014



Die Region ist ein starker Beschäftigungsmotor

- In der Region wurden seit 2000 viele Arbeitsplätze und Erwerbsmöglichkeiten geschaffen:
 - SG-Rheintal: + 11'500 Erwerbstätige (+ 18%)
 - Liechtenstein: + 9'900 Beschäftigte (+37%)
 - Vorarlberg: + 21'300 unselbständig Beschäftigte (+16%)
- Auch von 2010-14 während der starken Aufwertung des Frankens hat die Beschäftigung im SG-Rheintal (+4'800) und in Liechtenstein (+2'300) weiter zugenommen.
- Das SG-Rheintal wächst stärker als andere Regionen des Kantons St. Gallen, und die gesamte Region mindestens so stark wie die Schweiz (+17 bis +20% seit 2000).

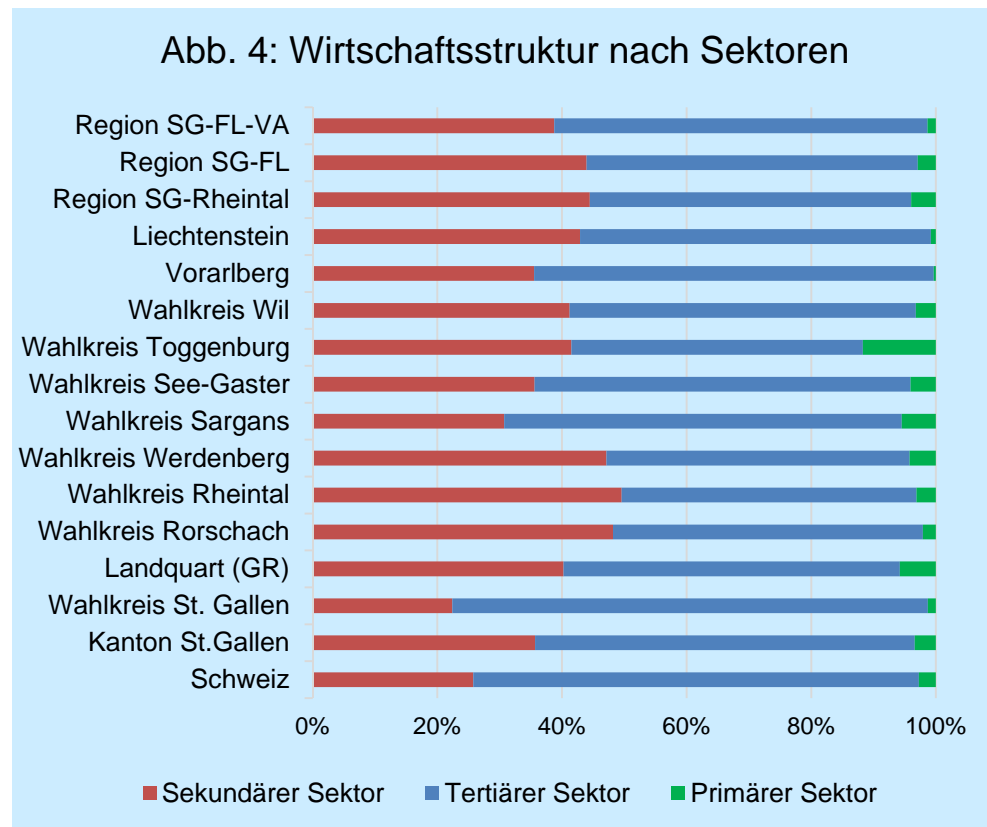


Prozentuale Veränderung der Erwerbstätigen am Arbeitsort (Voll- und Teilzeit) bzw. der Beschäftigten. VZÄ: Vollzeitäquivalente. Für Vorarlberg nur die unselbständig Beschäftigten.

Quelle: Bundesamt für Statistik und Fachstelle für Statistik St. Gallen, Amt für Statistik Liechtenstein, Landesstatistik Vorarlberg

Die Region ist ein ausgeprägter Industriecluster

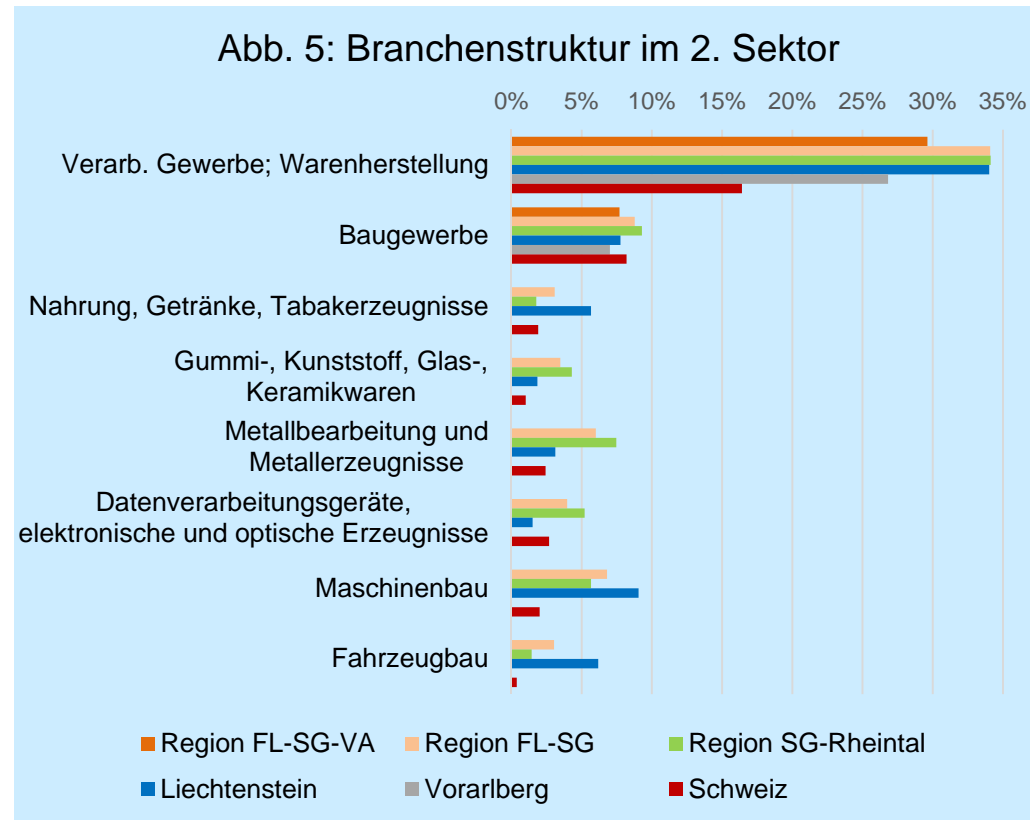
- In der Region stellen Bau und Industrie fast 95'000 Arbeitsplätze, mehr als jeden dritten Arbeitsplatz.
- Insbesondere das SG-Rheintal (ca. 28'000 Stellen, 44%) und Liechtenstein (ca. 14'000 Arbeitsplätze, 43%) haben einen hohen Beschäftigungsanteil im zweiten Sektor.
- Spitzenreiter beim Beschäftigungsanteil im 2. Sektor ist der Wahlkreis Rheintal mit (50%).
- Auch die angrenzenden Regionen in der Schweiz sind stark industriell geprägt: Rorschach (Beschäftigungsanteil im 2. Sektor von 48 %), Landquart (40 %).



Anteil der Beschäftigung (in Vollzeitäquivalenten) nach Sektoren, 2013 (Schweiz), 2014 (FL und VA), für Vorarlberg nur die unselbständig Beschäftigten
 Quelle: Bundesamt für Statistik, Amt für Statistik Liechtenstein, Landesstatistik Vorarlberg

Ähnliche Industrieschwerpunkte in Liechtenstein und im St. Galler Rheintal

- Der Beschäftigungsanteil in der Industrie ist im SG-Rheintal und Liechtenstein mit 34% mehr als doppelt so hoch wie in der Schweiz.
- Die Industrie im SG-Rheintal ist spezialisiert auf
 - die Metallbearbeitung,
 - den Maschinenbau,
 - die Herstellung elektronischer und optischer Produkte und
 - den Kunststoffbereich.
- In Liechtenstein dominieren
 - der Maschinenbau,
 - der Fahrzeugbau und
 - die Nahrungsmittelbranche.

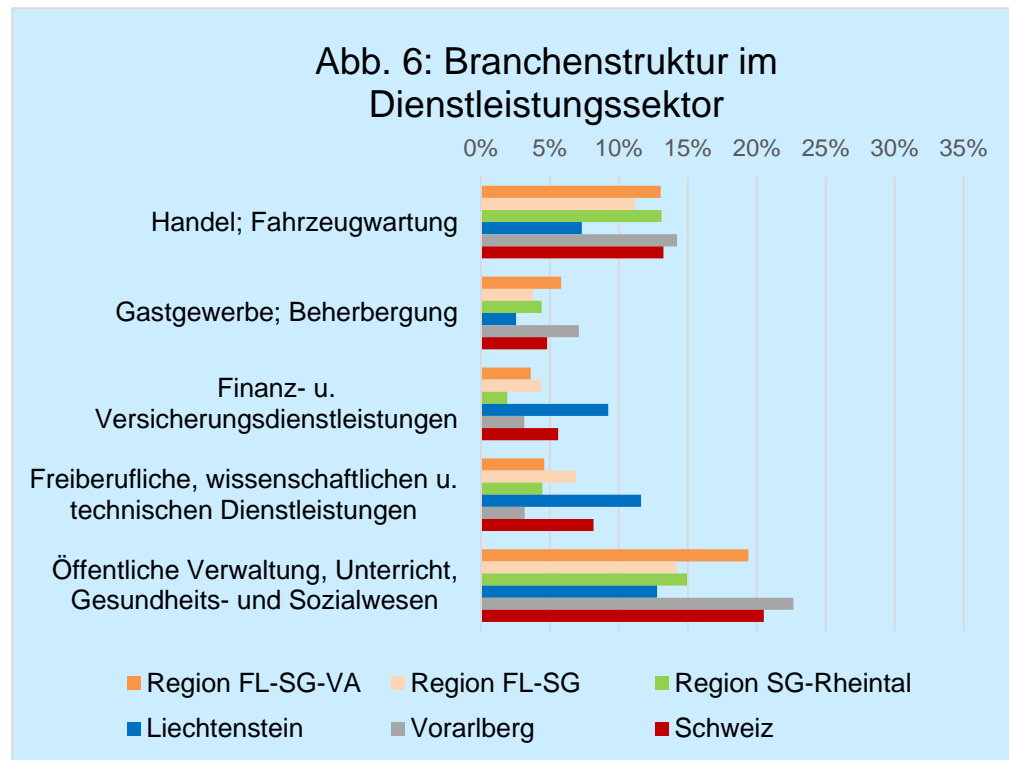


Beschäftigungsanteile nach Branchen (Vollzeitäquivalente), 2013 (Schweiz), 2014 (FL und VA), für Vorarlberg nur die unselbständig Beschäftigten

Quelle: Bundesamt für Statistik, Amt für Statistik Liechtenstein, Landesstatistik Vorarlberg

Unterschiedliche, sich ergänzende Dienstleistungsbereiche

- In Liechtenstein dominiert im Dienstleistungssektor der Finanz- und Beratungsbereich.
- Im St. Galler Rheintal und im Vorarlberg liegen die Versorgungszentren für die ganze Region.
- Der Vorarlberg stellt die touristischen Freizeitgebiete bereit. Zudem ist der Beschäftigungsanteil im staatlichen und staatsnahen Sektor im Vorarlberg ausgeprägt.

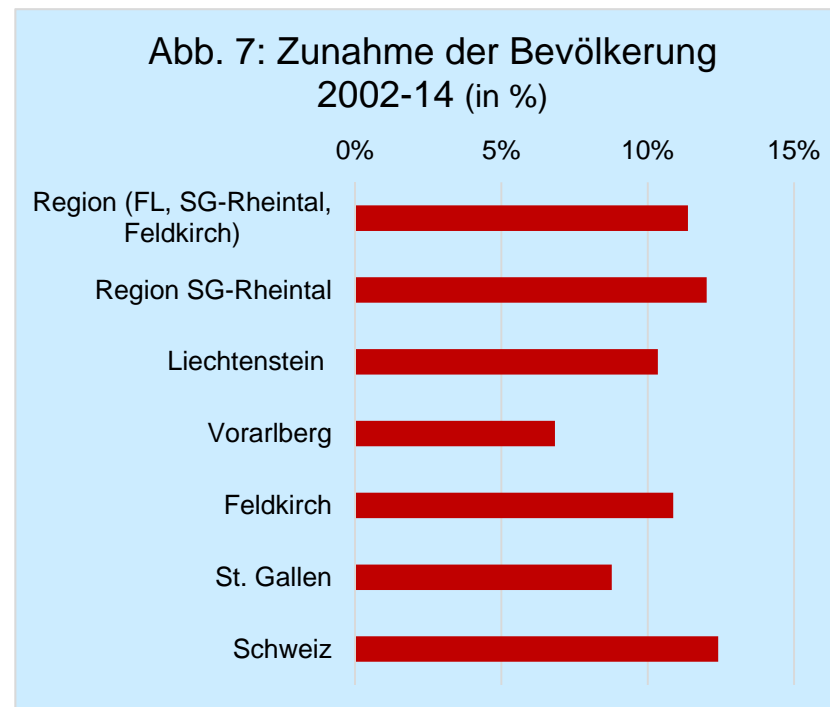


Beschäftigungsanteile nach Branchen (Vollzeitäquivalente), 2013 (Schweiz), 2014 (FL und VA), für Vorarlberg nur die unselbständig Beschäftigten

Quelle: Bundesamt für Statistik, Amt für Statistik Liechtenstein, Landesstatistik Vorarlberg

Dynamische Bevölkerungsentwicklung in der ganzen Region

- Aufgrund der prosperierenden Wirtschaftsentwicklung hat auch die Bevölkerung in der Region seit 2002 um 11% oder 43'500 Personen zugenommen.
- Die Bevölkerungszunahme ist in allen Teilregionen deutlich:
 - St. Galler Rheintal: +15'758 (12%)
 - Liechtenstein: +3'503 (10%)
 - Feldkirch: +10'632 (11%)
- Das prozentuale Bevölkerungswachstum im St. Galler Rheintal ist das Stärkste aller Regionen des Kantons St. Gallen, aber es entspricht nur knapp dem Schweizer Durchschnitt und ist leicht tiefer als im südlich liegenden Bezirk Landquart (13%).

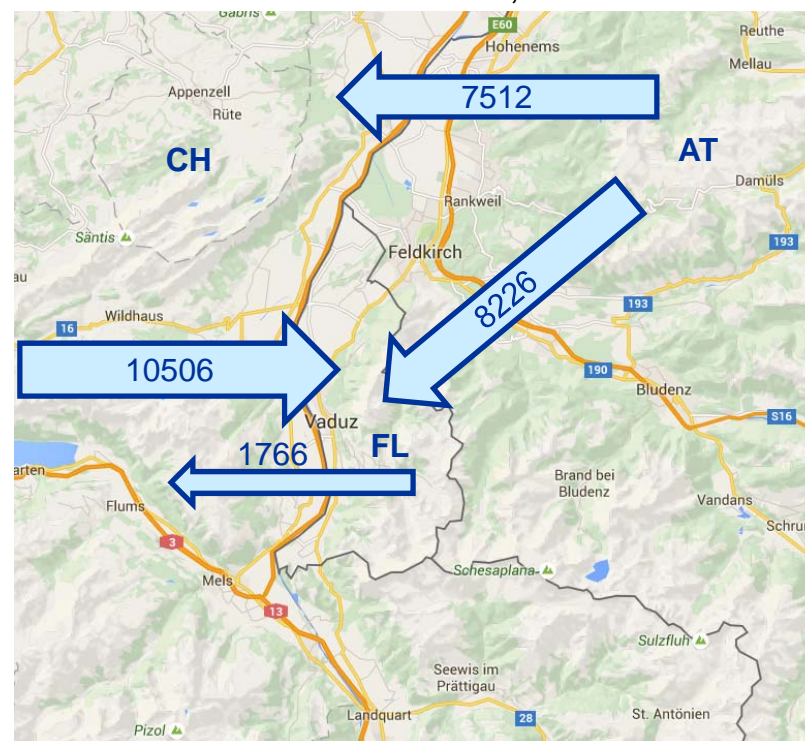


Quellen: Bundesamt für Statistik, Amt für Statistik Liechtenstein, Vorarlberg: Statistik für die Bodenseeregion und Landesstatistik, Bezirk Feldkirch inkl. Nebenwohnsitz

Grenzüberschreitende Pendlerströme: Reger Austausch von Arbeitskräften innerhalb der Region

- Das Zusammenwachsen des Wirtschaftsraums bewirkt intensive Pendlerströme zwischen den Grenzregionen der Schweiz, Österreichs und Liechtensteins.
- Insgesamt überqueren ca. 28'000 Berufstätige regelmässig die Landesgrenzen.
- Allein in den Kt. St. Gallen pendeln 2014
 - 6'795 Personen aus dem Vorarlberg
 - 1'218 Personen aus Liechtenstein
- Aus dem Kt. St. Gallen nach Liechtenstein pendeln 2014
 - 8'591 Personen, davon 57% Schweizer Staatsbürger
 - 7'952 Personen aus der Region St. Galler Rheintal, davon 53% Schweizer Bürger.
- In Liechtenstein sind 53% aller Beschäftigten Grenzgänger, im St. Galler Rheintal 7% aller Erwerbstätigen.

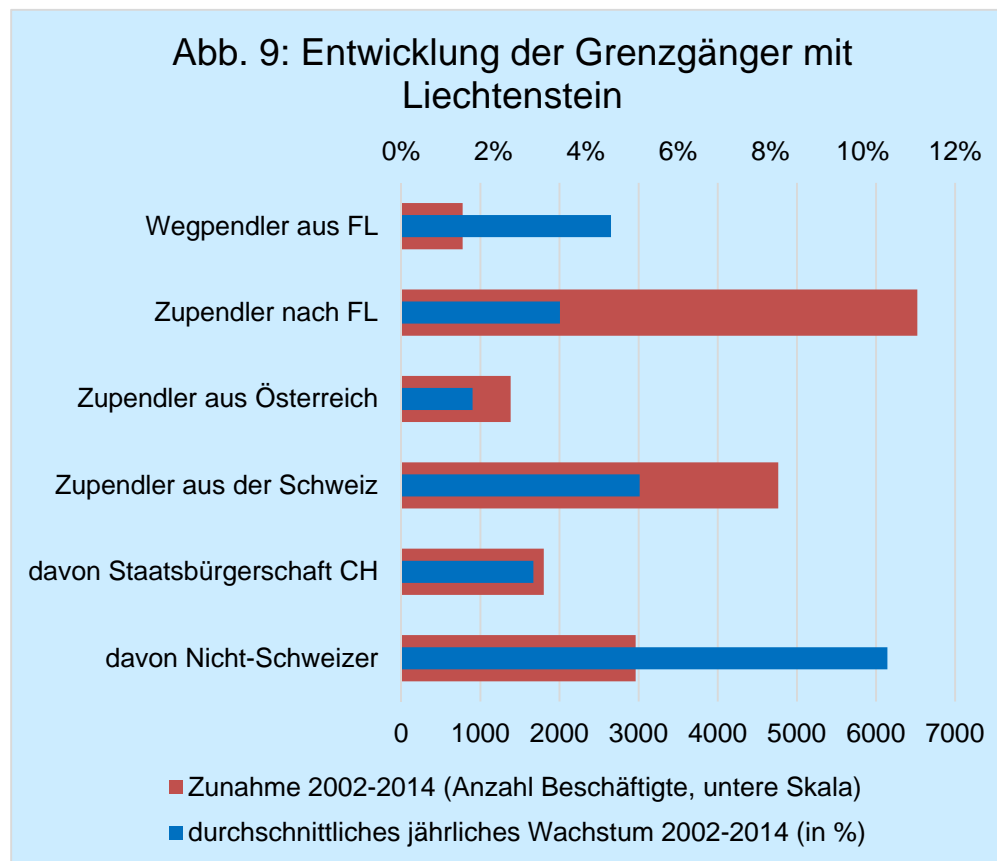
Abb. 8. Pendelströme zwischen der Schweiz, Liechtenstein und Österreich
Voll- und Teilzeit, 2014



Quellen: Statistik für die Bodenseeregion und Amt für Statistik Liechtenstein, Karte: Google Map

Pendlerströme wachsen seit 2002 in alle Richtungen

- Zwischen 2002 und 2014 haben die Zupendler nach Liechtenstein um 6'521 Personen zugenommen, knapp drei Viertel der Zunahme stammt aus der Schweiz.
- Von diesen zusätzlichen Pendlern aus der Schweiz sind ein Drittel Schweizer Bürger, zwei Drittel haben einen ausländischen Pass.
- Auch die Anzahl Wegpendler aus Liechtenstein hat um 776 Personen zugenommen; das durchschnittliche jährliche Wachstum ist dabei mit 4,5% leicht höher als bei den Zupendlern (3,5%).



Veränderung der zu- und wegpendelnden Grenzgänger (Voll- und Teilzeit)

Quelle: Amt für Statistik Liechtenstein

Intensive Zusammenarbeit Liechtensteins und der Schweiz im Bildungsbereich

- Einerseits studieren 975 Personen aus Liechtenstein im Ausland, der grösste Anteil davon in der Schweiz: 774 (79%).
 - Liechtenstein beteiligt sich an den Bildungskosten im Ausland: Ausgaben 2014/15 von 9 Mio. Fr., davon 7,15 Mio. Fr. an Hochschulen in der Schweiz.
 - Liechtenstein bezahlte im Jahr 2014 einen Beitrag von etwa 800'000 Fr. an das NTB Buchs.
 - Liechtenstein ist Mitglied der EDK Ost und beteiligt sich im Rahmen der Interkantonalen Schulgeld-vereinbarungen wie andere Kantone an den Bildungskosten.
- Andererseits studieren 630 Personen an liechtensteinischen Hochschulen, davon 107 Studierende aus der Schweiz.

Abb. 10: Studenten aus Liechtenstein im Ausland

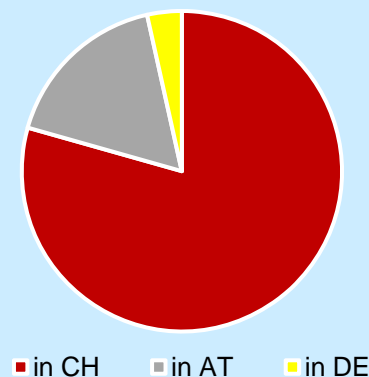
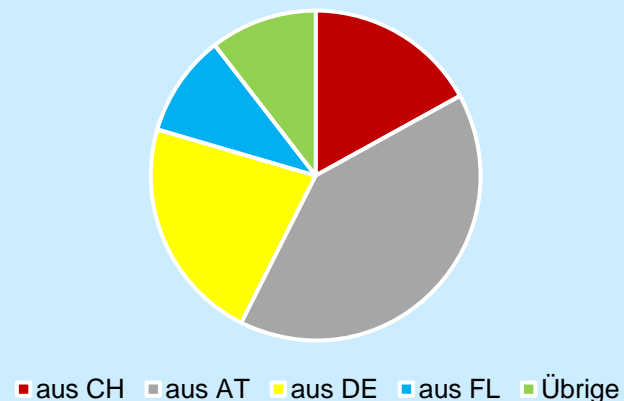


Abb. 11: Studenten aus dem Ausland in Liechtenstein



Folgerungen Teil 1

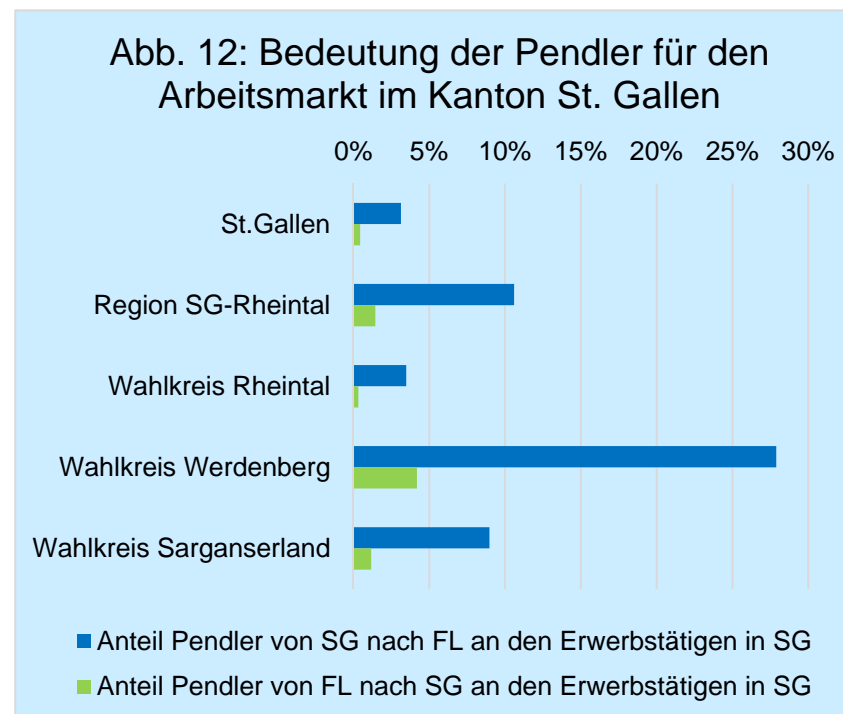
1. Die Region bestehend aus Liechtenstein, dem St. Galler Rheintal und Teilen Vorarlbergs ist eine wirtschaftlich erfolgreiche, grenzüberschreitende Agglomeration mit einer starken industriellen Basis und mit ergänzenden Dienstleistungen.
2. Der Erfolg der Region zeigt sich in der beträchtlichen Zunahme der Beschäftigten und der Bevölkerung.
3. Die starke Zunahme der grenzüberschreitenden Pendlerströme verdeutlicht, dass die Region von der Personenfreizügigkeit profitiert. Diese erlaubt das Zusammenwachsen der Arbeitsmärkte und damit einen intensiveren Fachkräfteaustausch innerhalb der Region.
4. Die Agglomerationsvorteile werden verstärkt durch die Zusammenarbeit im Bildungsbereich, v.a. zwischen Liechtenstein und der Schweiz.

Teil 2

Auswirkungen auf das St. Galler Rheintal

Grosse Bedeutung der Grenzgänger für den Arbeitsmarkt im SG-Rheintal

- Jeder 10. Erwerbstätige des SG-Rheintals oder knapp 8'000 Personen arbeiten in Liechtenstein.
- Besonders ausgeprägt ist dies im Wahlkreis Werdenberg:
 - Jeder 4. Erwerbstätige arbeitet in FL, insgesamt knapp 5'000 Personen.
 - 745 Personen oder 4,2% aller Erwerbstätigen kommen aus Liechtenstein.
- Die Arbeitslosigkeit der Grenzgänger aus dem Kanton St. Gallen nach Liechtenstein ist tief:
 - Im April 2016 sind 63 Stellensuchende mit vorherigem Arbeitsort FL im Kt. SG registriert (0,5% aller Stellensuchenden).
 - Die Arbeitslosenwahrscheinlichkeit für Pendler von SG nach FL ist sechs Mal kleiner als im Durchschnitt des Kt. SG.

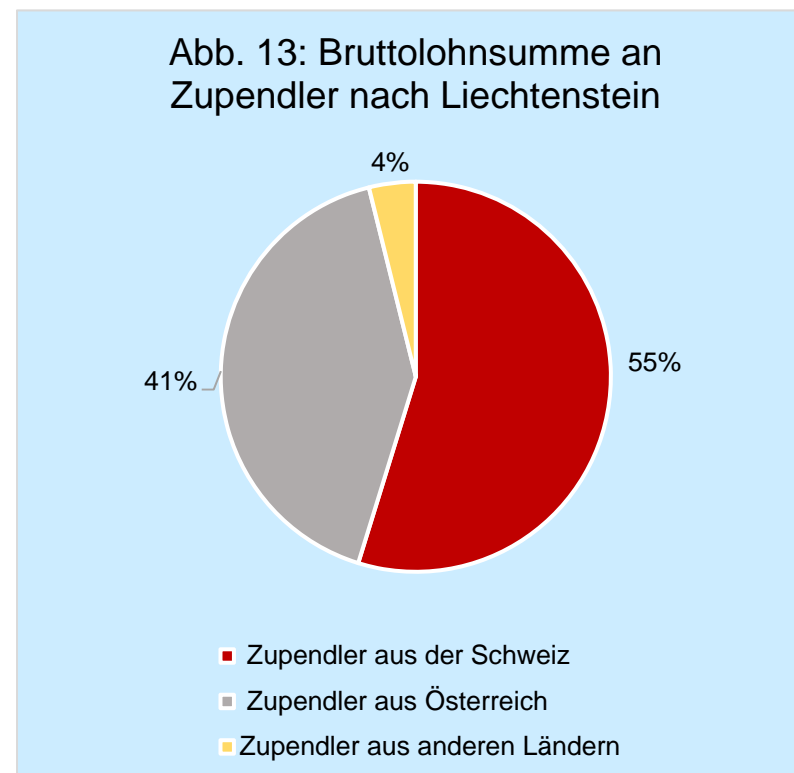


Anteil der Pendler an den Erwerbstätigen am Arbeitsort (Voll- und Teilzeit) in der entsprechenden Region, 2014.

Quellen: Erwerbstätige: Bundesamt für Statistik und Fachstelle für Statistik St. Gallen, Pendler: Amt für Statistik Liechtenstein, Beschäftigungsstatistik

Lohnzahlungen an Zupendler nach Liechtenstein

- Die Zupendler nach Liechtenstein erhielten 2014 Bruttolöhne von insgesamt ca. 1,5 Mrd. Fr. ausbezahlt, was 55% der gesamten Bruttolöhne in Liechtenstein entspricht.
- 55% oder 844 Mio. Fr. fliessen an Grenzgänger aus der Schweiz.
- Geschätzt ⁽¹⁾ fliessen davon
 - 81% in den Kanton St. Gallen (680 Mio. Fr.)
 - bzw. 76 % in die Region SG-Rheintal (640 Mio. Fr.).
- Der geschätzte Durchschnittslohn (Median) eines Grenzgängers aus der Schweiz liegt bei 80'300 Fr. (bei einer Vollzeitanstellung, 2012). Er ist damit mehr als 10% höher als der Durchschnittslohn (Median) in der Ostschweiz (71'200 Fr.).



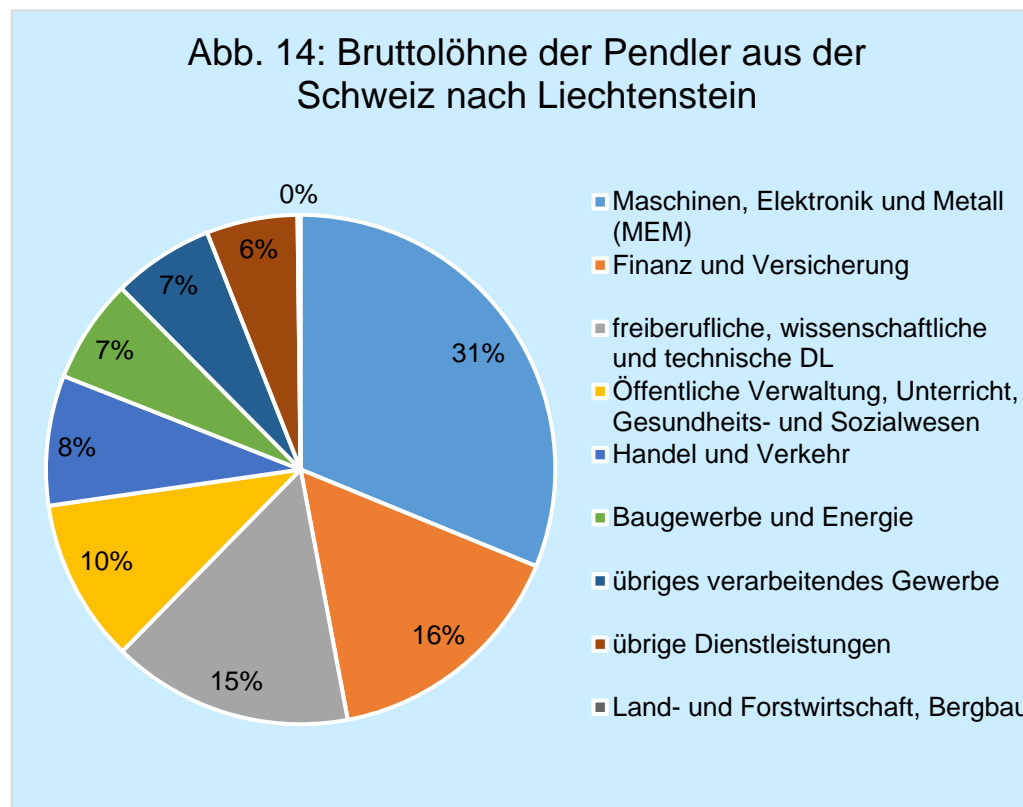
Bruttolohnsumme berechnet aus der Beschäftigung der Zupendler nach Branchen (2014) und den Bruttolöhnen nach Branchen (2012).

(1) Annahme: Zuteilung der Bruttolohnsumme proportional zu den Wohnregionen.

Quelle: Amt für Statistik Liechtenstein, Beschäftigungs- und Lohnstatistik; Schweiz: Bundesamt für Statistik

Pendler aus der Schweiz arbeiten mehrheitlich in der MEM-, Finanz- und Treuhandbranche in Liechtenstein

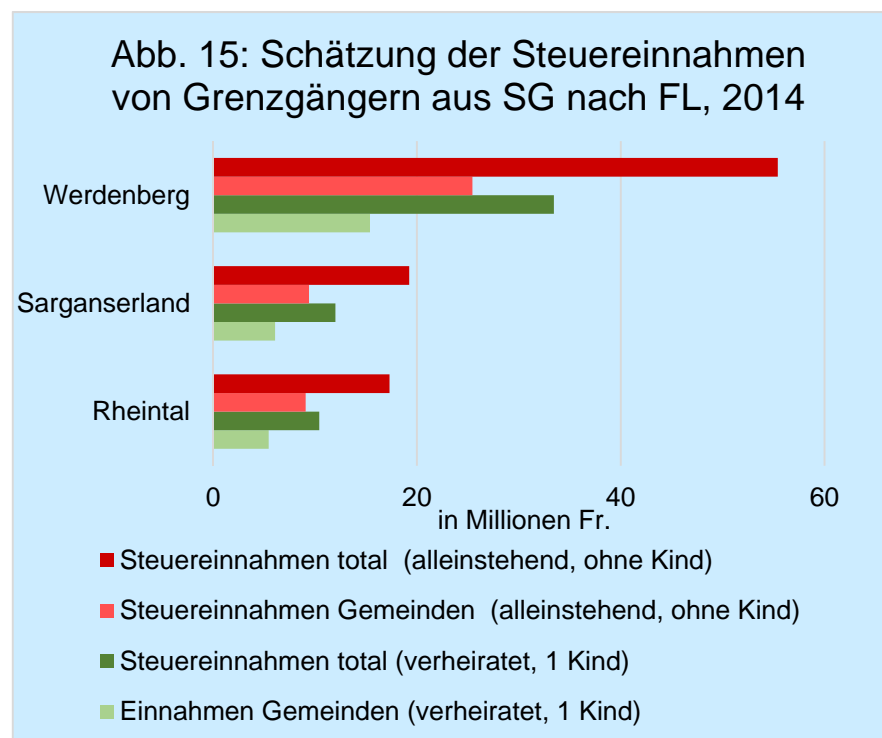
- Grenzgänger aus der Schweiz haben hohe Beschäftigungsanteile in Branchen mit relativ hohen Löhnen. Stark vertreten sind sie
 - im Finanz- und Versicherungsbereich (41%)
 - in der Maschinen-, Elektronik und Metallindustrie (36%)
- Folglich dominieren Lohnzahlungen aus folgenden Bereichen:
 - Maschinen-, Elektronik und Metallindustrie (263 Mio. Fr.)
 - Finanz- und Versicherungsbereich (134 Mio. Fr.)
 - andere beratende Dienstleistungen (129 Mio. Fr.)



Bruttolohnsumme berechnet aus Beschäftigung der Pendler aus der Schweiz nach Liechtenstein nach Branchen (2014) und Bruttolöhnen nach Branchen (2012)
 Quelle: Amt für Statistik Liechtenstein, Beschäftigungs- und Lohnstatistik

Pendler nach Liechtenstein sind gute Steuerzahler

- Die jährlichen Löhne an Grenzgänger aus der Schweiz von ca. 844 Mio. Fr. führen in der Schweiz zu geschätzten Einkommenssteuern zwischen 71 und 108 Mio. Fr.
- Zwischen 55 und 90 Mio. Fr. (ca. 80%) fließen an den Kanton St. Gallen und seine Gemeinden.
- Ausgeprägt sind die Einkommenssteuerzahlungen im SG-Rheintal, besonders in der Region Werdenberg (Schätzung):
 - Steuereinnahmen (Bund, Kt. und Gemeinden): ca. 33-55 Mio. Fr.
 - Steuereinnahmen (nur Gemeinden): ca. 15-25 Mio. Fr.
 - Das entspricht etwa einem Viertel der Einkommenssteuern dieser Region.

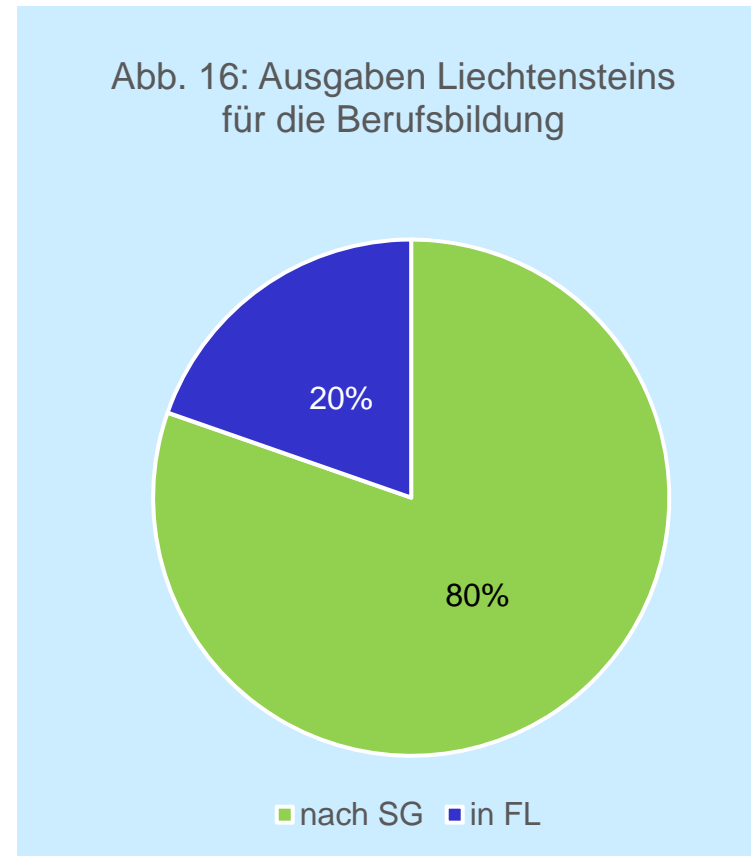


Schätzung basierend auf Daten Pendler aus CH nach FL für 2014, Einkommenssteuerzahlung pro Pendler berechnet für Durchschnittslohn 2012 der Grenzgänger nach FL zum Steuersatz für die bevölkerungsreichste Gemeinde jeder Region (differenziert nach verheiratet mit 1 Kind und alleinstehend ohne Kind)

Quellen: Pendler und Lohndaten: Amt für Statistik Liechtenstein, Steuerdaten: Steuerrechner der Eidgenössischen Steuerverwaltung, Steuereinnahmen Gemeinden in SG: Amt für Gemeinden, Gemeindefinanzstatistik; Steuereinnahmen Kt. SG: Steuerrechnung 2014, S. 41

Engagement von Liechtenstein in der regionalen Berufs- und Weiterbildung

- Die Unternehmen in Liechtenstein engagieren sich stark in der Berufsbildung: Insgesamt sind 1'183 Lernende in Ausbildung (2014).
- Davon profitieren junge Menschen aus dem SG-Rheintal: Rund 30% der Lernenden (355) mit Lehrort Liechtenstein wohnen in der Schweiz. Damit investiert Liechtenstein etwa 3,5 Mio. Fr. in junge Berufsleute aus der Schweiz.
- Liechtenstein nutzt die Berufsschulen in der Schweiz und trägt zu deren Finanzierung bei. Von den Berufsbildungsausgaben Liechtensteins von insgesamt 11,7 Mio. Fr. fließen 9,4 Mio. Fr. (80%) an Berufsschulen im Kanton St. Gallen.
- Personen aus Liechtenstein sind auch wichtige Kunden des Weiterbildungsangebotes der Schweiz z.B. mit 260 Studierenden an Höheren Fachschulen in der Schweiz.

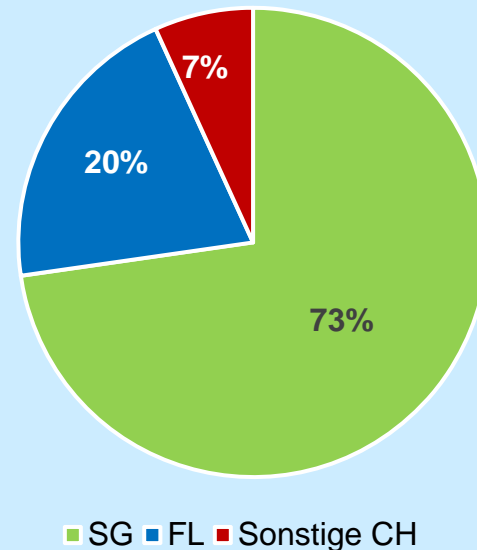


Quelle: Amt für Statistik Liechtenstein, Bildungsstatistik

Regionale Zusammenarbeit im Freizeit-Sektor ermöglicht gemeinsame Projekte

- Grössere Freizeitanlagen können dank gemeinsamen Investitionen realisiert werden.
- Beispiel Golfclub Gams-Werdenberg: Personen und Unternehmen aus Liechtenstein haben zur Realisierung massgeblich beigetragen.
 - Der Anteil von Mitgliedern aus Liechtenstein beträgt etwa 50%.
 - Von 44 Sponsoring-Firmen stammen 9 (20%) aus Liechtenstein.
 - Hauptsponsor ist die VP-Bank aus Liechtenstein.

Abb. 17: Herkunft der Sponsoren des Golfclubs Gams-Werdenberg



Quelle: Golfclub Gams-Werdenberg

Folgerungen Teil 2

1. Das St. Galler Rheintal als Teil der grenzüberschreitenden Wirtschaftsregion wächst im Vergleich zu anderen Regionen des Kantons St. Gallen überdurchschnittlich, sowohl hinsichtlich der Beschäftigung als auch der Bevölkerung.
2. Die Arbeitsstellen bei Unternehmen in Liechtenstein sind ein wesentlicher und sehr attraktiver Teil des Arbeitsmarktes in der Region. Sie ermöglichen gut ausgebildeten Fachkräften einen überdurchschnittlichen Lohn.
3. Die Grenzgänger nach Liechtenstein finanzieren aufgrund ihrer Steuerzahlungen einen substantiellen Teil der Ausgaben der Gemeinden im SG-Rheintal und beanspruchen aufgrund des tiefen Arbeitslosenrisikos die staatlichen Sozialsysteme wenig.
4. Die Unternehmen in Liechtenstein sind wichtige Akteure für die Berufsbildung in der Region und tragen damit zu attraktiven Bildungsmöglichkeiten für junge Menschen bei.

Teil 3

Auswirkungen der Umsetzung von Art. 121a der Schweizer Bundesverfassung

Wortlaut des Art. 121a BV

Art. 121a Steuerung der Zuwanderung

¹ Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig.

² Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz wird durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt. **Die Höchstzahlen gelten für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts** unter Einbezug des Asylwesens. Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden.

³ Die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten; **die Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind einzubeziehen**. Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesondere das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage.

⁴ Es dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen.

⁵ Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

Art. 197 Ziff. 9. Übergangsbestimmung zu Art. 121a (Steuerung der Zuwanderung)

¹ **Völkerrechtliche Verträge**, die Artikel 121a widersprechen, sind innerhalb von drei Jahren nach dessen Annahme durch Volk und Stände **neu zu verhandeln und anzupassen**.

² Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 121a drei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände noch nicht in Kraft getreten, so erlässt der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.

Interpretation des Art. 121a BV inkl. Übergangsbestimmung

1. Art. 121a BV verlangt den Einbezug der Grenzgänger. Darunter fallen Nicht-Schweizer, die ihren Wohnsitz ausserhalb der Schweiz haben und in der Schweiz arbeiten. Konkret betroffen sind die **Zupendler aus Österreich und Liechtenstein** (mit einer Nicht-Schweizer-Staatsbürgerschaft) **nach der Schweiz**.
2. Völkerrechtliche Verträge, die den neuen Verfassungsbestimmungen widersprechen, sind bis zum 9. Februar 2017 neu zu verhandeln und anzupassen. Davon betroffen ist nicht nur das **Freizügigkeitsabkommen** mit der EU und der EFTA, sondern auch der **Rahmenvertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein**.
3. Bei einer Revision des Rahmenvertrags könnten folgende heute bestehende Rechte eingeschränkt werden:
 - Personenfreizügigkeit und die Niederlassungsmöglichkeiten liechtensteinischer Staatsangehöriger in der Schweiz
 - Recht auf Erwerbstätigkeit von liechtensteinischen Staatsangehörigen, die von Liechtenstein nach der Schweiz pendeln.
4. Die Personenfreizügigkeit und die Niederlassungsmöglichkeiten von **EWR-Staatsangehörigen, welche von der Schweiz nach Liechtenstein pendeln**, sind im Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU geregelt und könnten bei dessen Revision beschränkt werden. **Dazu muss die Schweiz mit Liechtenstein keine Verhandlungen führen**, weswegen Liechtenstein rechtlich diese Entwicklung kaum beeinflussen kann.

Stand der Umsetzung April 2016

Vorschlag des Bundesrates vom 4.3.2016:

- Falls mit der EU keine einvernehmliche Lösung erzielt werden kann, soll eine **einseitige Schutzklausel für Personen aus EU/EFTA-Staaten** eingeführt werden.
- Ausgestaltung: Wenn ein bestimmter Schwellenwert bei der Zuwanderung überschritten wird, legt der Bundesrat jährliche **Höchstzahlen** für die Bewilligungen von Personen aus den EU- und EFTA-Staaten fest.
- Ausdrücklich sind auch zahlenmässige Beschränkungen für Kurzaufenthalts- und **Grenzgänger-Bewilligungen** (ab vier Monaten) möglich (Entwurf Ausländergesetz Art. 17d).

Andere Vorschläge (Ausarbeitung von der staatspolitischen Kommission des Nationalrates am 15.4.2016 verlangt):

- Bei einem **Inländervorrang** soll eine Arbeitsbewilligung für Personen aus EU/EFTA-Staaten in der Schweiz nur dann gewährt werden, wenn für die Arbeitsstelle keine Person aus der Schweiz gefunden werden kann. Für Berufe mit Fachkräftemangel kann der Nachweis ev. pauschal geführt oder ganz darauf verzichtet werden.
- Das **Modell Ambühl** (ausgearbeitet für den Kanton Tessin) sieht differenzierte Kriterien basierend auf Arbeitsmarktindikatoren zur Auslösung von Schutzmassnahmen vor. Damit sollen allfällige Beschränkungen nach Regionen und Branchen begrenzt erfolgen können. Massnahmen für zupendelnde Grenzgänger sollen auf einem Inländervorrang basieren. Bei der Migration sollen Kontingente eingeführt werden.

Einschätzung der Umsetzungsdiskussion

Grenzgänger in die Schweiz

- Kontingentierung und Inländervorrang wirken für Grenzgänger in die Schweiz grundsätzlich ähnlich: Die Zuströme in die Schweiz werden reduziert. Jedoch ermöglicht ein differenzierter Inländervorrang, stark wachsende Branchen mit einem Fachkräftemangel automatisch auszuschliessen. Damit würde der **Inländervorrang weniger restriktiv wirken als eine Höchstzahl** für alle Branchen.

EU/EFTA-Grenzgänger aus der Schweiz nach Liechtenstein

- Für EU/EFTA-Bürger, welche aus der Schweiz nach Liechtenstein pendeln, wirken die beiden Massnahmen unterschiedlich: Ein Kontingentsystem würde die Zahl der Grenzgänger beschränken, ein Inländervorrang wäre für diese Personengruppe jedoch wirkungslos, da diese Personen nicht auf dem Schweizer Arbeitsmarkt tätig sind und damit keine Konkurrenz auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt zu Personen mit Wohnsitz in der Schweiz darstellen.
- Zudem erfüllen die Grenzgänger nach Liechtenstein die in Art 121a Abs. 3 genannten Kriterien der Integrationsfähigkeit und der ausreichenden Existenzgrundlage in der Regel vollumfänglich.
- Damit ist ein Inländervorrang aus der Sicht Liechtensteins weniger einschränkend als Höchstzahlen.

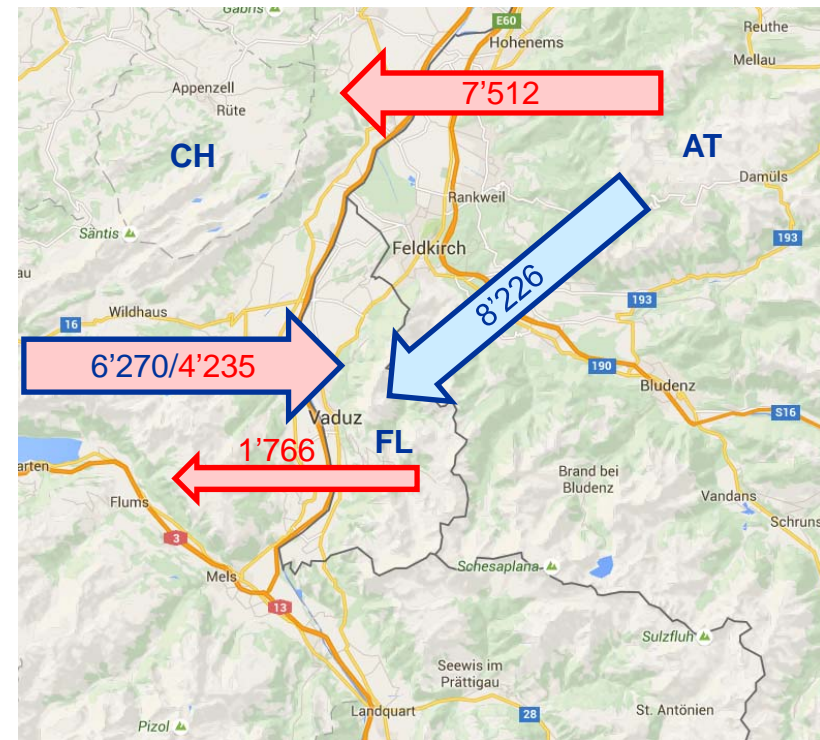
Auslösmechanismus

- Der Auslösmechanismus des Modells Ambühl ist für die Region FL-SG-VA interessant. Denn Beschränkungen sollen erst ausgelöst werden, wenn die Arbeitslosenquote überdurchschnittlich und das Lohnniveau unterdurchschnittlich wären. Das dürfte für die Region FL-SG-VA kaum zutreffen, weder im Vergleich zur Schweiz noch erst recht nicht im europäischen Vergleich.

Ein Grossteil der grenzüberschreitenden regionalen Pendlerströme wäre betroffen

- Von den insgesamt ca. 28'000 grenzüberschreitenden Pendlern wären bis zu 13'500 Personen von Beschränkungen betroffen (Zahlen für 2014):
 - 7'512 Personen, die aus dem Vorarlberg zur Arbeit in die Schweiz fahren
 - 1'766 Pendler aus Liechtenstein in die Schweiz
 - 4'235 Pendler aus der Schweiz nach Liechtenstein
- In der Region SG-Rheintal-Liechtenstein-Bezirk Feldkirch mit ihren ca. 150'000 Beschäftigten wären potenziell bis zu 9% aller Beschäftigten betroffen.
- Sollten Liechtenstein und Österreich ebenfalls Beschränkungen einführen, dann würde sich die die Zahl der Betroffenen mehr als verdoppeln.

Abb. 18: Pendelströme zwischen der Schweiz, Liechtenstein und Österreich
Voll- und Teilzeit, 2014



Betroffene Pendlerströme in rot.

Quellen: Statistik für die Bodenseeregion und Amt für Statistik Liechtenstein; Karte: Google Map

Firmeninterner Personalwechsel würde weiter erschwert

- Verschiedene Firmen produzieren sowohl in Liechtenstein als auch im SG-Rheintal. Zwei grössere Firmen wurden befragt:
 - Ospelt AG, insgesamt ca. 1'100 Mitarbeiter, davon 25% im SG-Rheintal
 - Hilti AG, insgesamt ca. 1'790 Mitarbeiter, davon 11% im SG-Rheintal.
- Schon heute ist es aufgrund der Entsenderegelung schwierig, bei kurzfristigen Personalengpässen und Personalüberschüssen Mitarbeiter zu verschieben. Der interne Austausch bei diesen beiden Firmen in den letzten drei Jahren betrug lediglich zwischen 5 und 10 Mitarbeitern pro Jahr, entsprechend 0,5 bis 1 % des Personalbestandes.
- Die Unternehmungen befürchten, dass temporärer und dauerhafter Austausch von Mitarbeitern innerhalb der Unternehmung noch weiter erschwert wird.

Tab. 1: Betriebsstandorte und firmeninterner Personalwechsel in der Region pro Jahr

Firma	Mitarbeiter in Liechtenstein	Mitarbeiter in SG-Rheintal	Firmeninterner Personalwechsel
Ospelt AG	830 (Bendern)	270 (Sargans)	ca. 5 Mitarbeiter p.a.
Hilti AG	1600 (Schaan)	190 (Buchs)	ca. 10 Mitarbeiter p.a.

Quelle: Eigene Erhebung

Mögliche Szenarien der Grenzgängerregelung zwischen der Schweiz und Liechtenstein

Ob und wie stark die Grenzgängerströme zwischen der Schweiz und Liechtenstein eingeschränkt werden, kann heute nicht prognostiziert werden.

Deshalb untersuchen wir die Wirkungen von drei möglichen Szenarien. Wir unterstellen, dass weder Liechtenstein noch Österreich Gegenmassnahmen ergreifen.

Tab. 2: Definition der Szenarien

Szenarien	Weiter wie bisher	Plafonierung	Selektive Reduktion
Grenzgänger von FL nach CH	Keine Einschränkung	Die Zahl der Grenzgänger-Bewilligungen bleibt gleich (Stand 2014).	Die Zahl der Grenzgänger-Bewilligungen bleibt gleich (Stand 2014).
CH-Grenzgänger von CH nach FL	Keine Einschränkung	Keine Einschränkung	Keine Einschränkung
Nicht-CH-Grenzgänger von CH nach FL	Keine Einschränkung	Die Zahl der Aufenthaltsbewilligungen bleibt gleich (Stand 2014).	Bestehende Aufenthaltsbewilligungen bleiben gültig, aber keine neuen bei Personalfluktuaton (jährliche Abnahme um 3%).

Analyse der Entwicklung der Pendlerströme aus der Schweiz nach Liechtenstein: Annahmen (1/2)

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf die Analyse der Pendlerströme aus der Schweiz nach Liechtenstein und untersuchen die Auswirkungen einer Einschränkung dieser Grenzgängerzahlen auf die Schweiz.

Basierend auf der Entwicklung 2009-14 legen wir für das Referenzszenario und die Szenarien «Plafonierung» und «selektive Reduktion» die jährlichen Wachstumsraten der Pendlerströme bis 2030 fest. Unsere Annahmen:

1. Auch ohne Restriktionen schwächt sich das Wachstum der Pendlerströme ab.
Begründung:
 - Bei Schweizer Pendler liegt es an der stagnierenden Erwerbsbevölkerung (Demographie).
 - Bei Nicht-Schweizer Pendler ist dies eine Folge des attraktiver werdenden Arbeitsmarktes in Europa (v.a. in Deutschland).
2. Das Wachstum der Schweizer Pendler nach Liechtenstein ist in allen Szenarien gleich, da keine Restriktionen bestehen. Damit schliessen wir Substitutionseffekte aus.
3. Wir unterstellen gleiche Wachstumsraten für Pendler aus der Schweiz und aus St. Gallen.

Analyse der Entwicklung der Pendlerströme aus der Schweiz nach Liechtenstein: Annahmen (2/2)

Die Zahlen zur Entwicklung der Lohnzahlungen und Steuereinnahmen beruhen auf einfachen Hochrechnungen und sind deshalb als grobe Schätzungen zu verstehen.

Annahmen:

- Reallohnwachstum von jährlich 1%;
- Steuerzahlung als Durchschnitt zwischen Steuerzahlung für verheiratete Personen mit 1 Kind und Alleinstehende ohne Kind; keine kalte Progression, sondern gleichbleibende relative Steuerbelastung.

Tab. 3: Annahmen zur Entwicklung der Pendlerströme

	Wachstumsrate 2009-14	Referenz- szenario	Plafonierung	Selektive Reduktion
Pendler CH-FL (Schweizer)	1.7%	1.0%	1.0%	1.0%
Pendler CH-FL (Nicht-Schweizer)	8.2%	4.0%	0.0%	-3.0%
Pendler SG-FL (Schweizer)		1.0%	1.0%	1.0%
Pendler SG-FL (Nicht-Schweizer)		4.0%	0.0%	-3.0%

Referenzszenario: Trotz rückläufigen Wachstums deutliche Zunahme der Pendler aus der Schweiz nach Liechtenstein

- Die Anzahl Pendler aus der Schweiz nach Liechtenstein nimmt ohne Beschränkungen weiter zu und steigt von 10'506 (2014) auf etwa 15'300 Personen im Jahr 2030.
- Das Wachstum stammt hauptsächlich von Nicht-Schweizern, deren Zahl von 4'236 auf ca. 7'900 steigt.
- Aufgrund der grösseren Pendlerzahl und eines leichten Reallohnwachstums (1% pro Jahr) erhöhen sich die Lohnzahlungen in die Schweiz von 844 auf 1'440 Mio. Fr., bzw. in den Kanton St. Gallen von 682 auf 1'177 Mio. Fr.
- Entsprechend steigen die Steuereinnahmen von 90 auf 153 Mio. Fr. (Schweiz total) bzw. von 72 auf 124 Mio. Fr. (Kanton und Gemeinden in St.Gallen).

Tab. 4: Entwicklung im Referenzszenario

	2030	2014
Pendler CH-FL (Schweizer)	7'352	6'270
Pendler CH-FL (Nicht-Schweizer)	7'934	4'236
Pendler CH-FL (total)	15'286	10'506
Pendler SG-FL (Schweizer)	5'703	4'864
Pendler SG-FL (Nicht-Schweizer)	6'793	3'627
Pendler SG-FL (total)	12'497	8'491
Lohnzahlungen aus FL nach CH (Mio. Fr.)	1'440	844
Lohnzahlungen aus FL nach SG (Mio. Fr.)	1'177	682
Steuereinnahmen CH (Mio. Fr.)	153	90
Steuereinnahmen SG (Mio. Fr.)	124	72

Szenario «Plafonierung»: Leichte Zunahme der Grenzgänger dank Schweizer Pendler

- Die Anzahl Nicht-Schweizer Pendler nach Liechtenstein aus der Schweiz wird bei 4'236 (Stand 2014) plafoniert.
- Dennoch wächst die Zahl der Grenzgänger noch leicht um ca. 1'000, da die Zahl der Pendler mit Schweizer Pass jährlich mit 1% zunimmt.
- Dennoch wird das bisherige Wachstum von 4,0% stark gebremst und liegt mit 0,6% deutlich tiefer als im Referenzszenario (2,4%).
- Entsprechend wachsen die Lohnzahlungen gegenüber 2014 nur leicht mit jährlich 1,6% (statt 3,4% im Referenzszenario) auf 1091 Mio. Fr.
- Die Steuereinnahmen steigen nur noch auf 116 Mio. Fr.

Tab. 5: Entwicklung bei Plafonierung

	2030	2014
Pendler CH-FL (Schweizer)	7'352	6'270
Pendler CH-FL (Nicht-Schweizer)	4'236	4'236
Pendler CH-FL (total)	11'588	10'506
Pendler SG-FL (Schweizer)	5'703	4'864
Pendler SG-FL (Nicht-Schweizer)	3'627	3'627
Pendler SG-FL (total)	9'330	8'491
Lohnzahlungen aus FL nach CH (Mio. Fr.)	1'091	844
Lohnzahlungen aus FL nach SG (Mio. Fr.)	879	682
Steuereinnahmen CH (Mio. Fr.)	116	90
Steuereinnahmen SG (Mio. Fr.)	93	72

Szenario «Selektive Reduktion»: Zahl der Grenzgänger von der Schweiz nach Liechtenstein sinkt

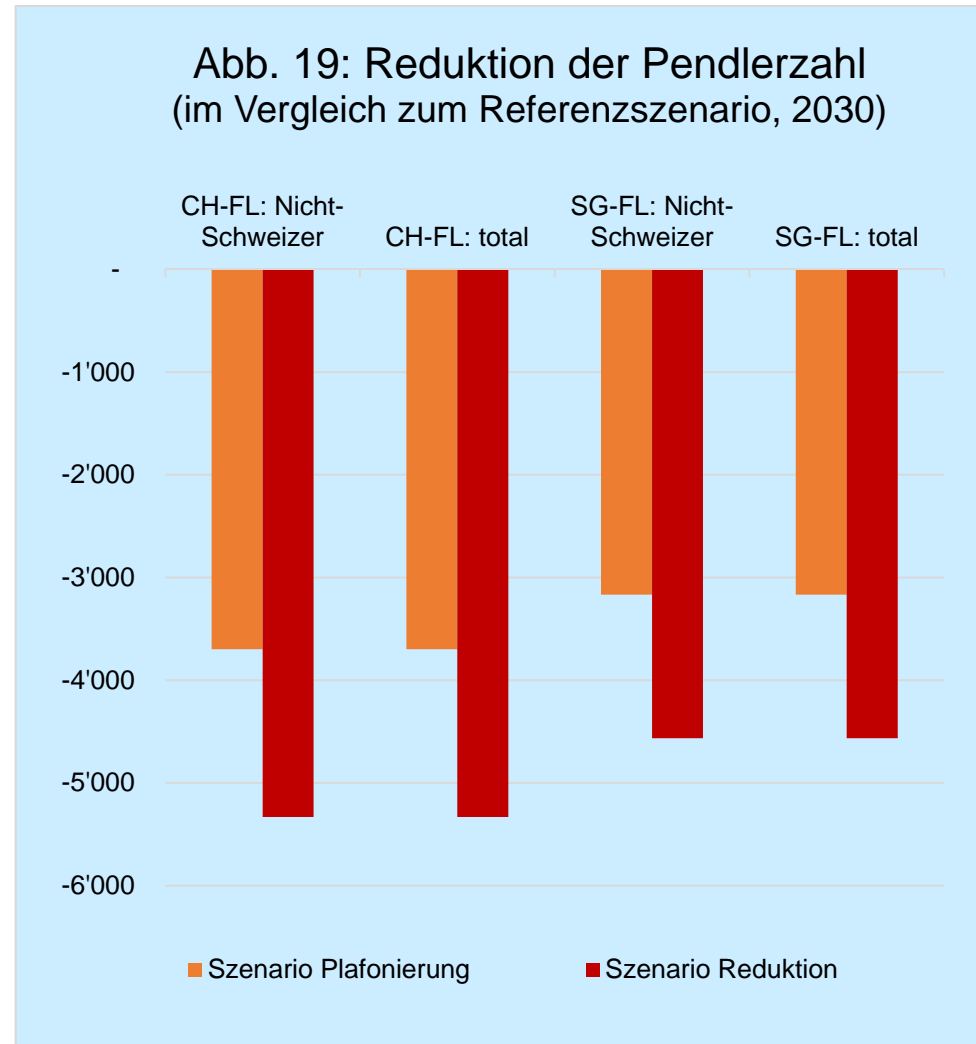
- Die Anzahl Nicht-Schweizer Pendler nach Liechtenstein wird jährlich um 3% reduziert.
- Trotz Zunahme der Grenzgänger mit Schweizer Pass sinkt die Zahl der Pendler nach Liechtenstein bis 2030 um ca. 550 Personen im Vergleich zu 2014 bzw. um ca. 5'300 Personen im Vergleich zum Referenzszenario.
- Aufgrund des angenommenen leichten Reallohnwachstums steigen die Lohnzahlungen und Steuereinnahmen im Vergleich zu 2014 noch leicht an, aber im Vergleich zum Referenzszenario sind sie um mehr als ein Drittel tiefer.

Tab. 6: Entwicklung bei selektiver Reduktion

	2030	2014
Pendler CH-FL (Schweizer)	7'352	6'270
Pendler CH-FL (Nicht-Schweizer)	2'602	4'236
Pendler CH-FL (total)	9'954	10'506
Pendler SG-FL (Schweizer)	5'703	4'864
Pendler SG-FL (Nicht-Schweizer)	2'228	3'627
Pendler SG-FL (total)	7'931	8'491
Lohnzahlungen aus FL nach CH (Mio. Fr.)	937	844
Lohnzahlungen aus FL nach SG (Mio. Fr.)	747	682
Steuereinnahmen CH (Mio. Fr.)	100	90
Steuereinnahmen SG (Mio. Fr.)	79	72

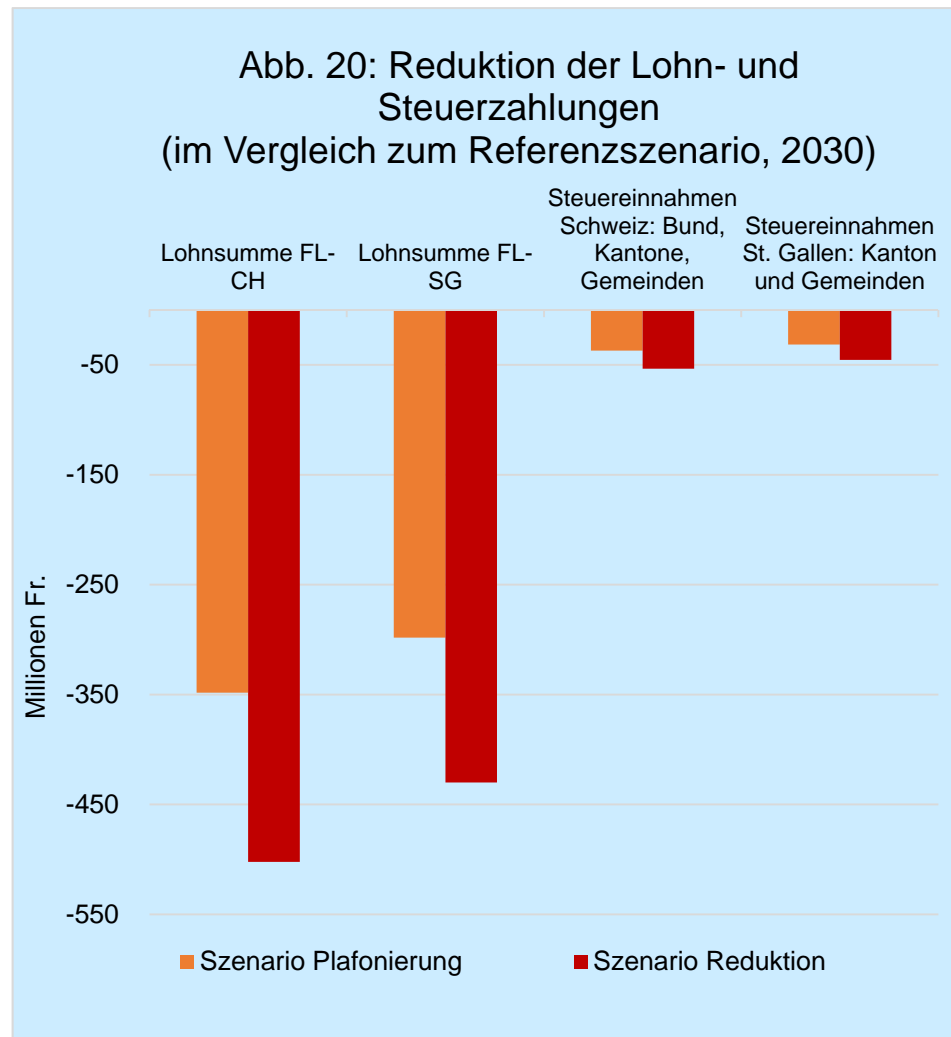
Pendlerentwicklung: Starker Bremseffekt durch Beschränkungen

- In beiden Szenarien mit Beschränkungen wird die Zahl der Grenzgänger von der Schweiz nach Liechtenstein im Vergleich zur erwarteten Entwicklung ohne Beschränkung bis 2030 stark reduziert:
 - «Plafonierung»: Reduktion um total 3'700 Personen (-24%)
 - «Selektive Reduktion»: Reduktion um 5'300 Personen (35%)
- Der grösste Anteil der Reduktion fällt auf den Kanton St. Gallen, bzw. auf das SG-Rheintal.



Lohn- und Steuerzahlungen: Wesentlich tieferes Niveau

- Aufgrund der tieferen Grenzgängerzahlen nach Liechtenstein sind die Lohneinkommen um 348 Mio. («Plafonierung») bzw. 502 Mio. Fr. («selektive Reduktion») tiefer als ohne Beschränkung zu erwarten ist.
- Gemessen an den heutigen Lohnzahlungen von 844 Mio. Fr. ist dies ein substantieller Verlust.
- Das schlägt sich auch bei den geschätzten Steuereinnahmen nieder.
 - Schweiz (Bund, Kantone und Gemeinden): Verzicht auf 37 bis 53 Mio. Fr.
 - St. Gallen (Kanton und Gemeinden): Verzicht auf 32-45 Mio. Fr.



Schlussfolgerungen (1/2)

1. Durch die Beschränkung der grenzüberschreitenden Pendlerströme würde die **Funktionsweise des Arbeitsmarkts** in der Region FL-SG-VA **bedeutend gestört**.
 - Potenziell wären die Besetzung von mehr als 9% bzw. bei Gegenmassnahmen 18% aller Arbeitsplätze in der Region Liechtenstein- SG-Rheintal-Vorarlberg (Feldkirch) langfristig unsicher.
 - Damit würden Stellenwechsel innerhalb der Region erschwert und Verschiebungen von Mitarbeitern zwischen Betrieben derselben Unternehmung noch schwieriger als heute.
2. Gegenüber anderen eher binnenorientierten Regionen würde damit **die grenzüberschreitende Region FL-SG-VA benachteiligt**. Denn ihr Zugang zu Teilen des natürlichen Agglomerationsraums würde behindert.
3. Im **schweizerischen Teil der Region** würde eine Kontingentierung **zusätzlich** die Anstellung von EU/EFTA-Bürgern mit Wohnsitz in der Schweiz **beeinträchtigen**. Davon wäre das SG-Rheintal stark betroffen, sind doch 27% aller Erwerbstätigen Nicht-Schweizer (Zahlen für 2014).
 - Beispiel Wahlkreis Werdenberg: Dort sind ca. 40% der Erwerbstätigen von möglichen Restriktionen betroffen: Ausländeranteil an der Erwerbsbevölkerung: 31%, Anteil der Wegpendler ohne Schweizer Pass nach Liechtenstein: 9%.

Schlussfolgerungen (2/2)

4. In beiden Szenarien mit Beschränkung würde die **bisherige Entwicklung im SG-Rheintal stark gebremst**. Im Vergleich zu einem realistischen Referenzszenario mit einem abgeschwächten Wachstum würden die Pendlerzahlen nach Liechtenstein stark sinken und damit auch die Einkommen und Steuereinnahmen im SG-Rheintal deutlich weniger schnell wachsen als ohne Beschränkung.
5. Während Liechtenstein einen Teil dieser fehlenden Pendler aus der Schweiz durch zusätzlichen Pendler aus Vorarlberg oder durch vermehrte Migration nach Liechtenstein kompensieren könnte, würde **das SG-Rheintal durch die Beschränkung zweifach getroffen**; zum einen durch Einschränkungen der lokalen Unternehmen bei der Rekrutierung von Grenzgängern und Zuwanderern, zum anderen durch die tieferen Lohneinkommen aus Liechtenstein wegen der kleineren Zahl an Pendlern im Vergleich zum Referenzszenario.
6. Schwierig abzuschätzen ist das **Ausmass der systemischen Wirkungen**, die sich dadurch ergeben, dass der Arbeitsmarkt in der gesamten Region weniger gut funktioniert und damit die Region als Ganzes an Standortattraktivität verliert.