Grenzgänger, Arbeitsmarkt und Wirtschaftsstruktur : das Beispiel des Tessins

Autor(en): **Rossi, Martino**

Objekttyp: **Article**

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

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

Heft 9

PDF erstellt am: **03.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-355099

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Grenzgänger, Arbeitsmarkt und Wirtschaftsstruktur: das Beispiel des Tessins

*Martino Rossi**

«Für uns kommt die Konkurrenz nicht von Hongkong oder Korea, sondern vom Tessin.»

Walter Küttel, Direktor Spira S.A. Pruntrut («L'Hebdo», 23.10.1981)

«Man sollte vermehrt auf die billigen Grenzgänger im Tessin zurückgreifen. Die Löhne seien dort 20 bis 30 Prozent billiger als im Schweizer Durchschnitt.»

Jürg Rohrer, Assistent von Prof. Nydegger, an der 10. Generalversammlung des Gesamtverbandes der schweizerischen Bekleidungsindustrie («Tages-Anzeiger», 1.7.1982)

1. Die Grenzgänger in der Schweiz: ein regionales Problem

In der Schweiz werden 3 Prozent der Arbeitsplätze durch die 109 000 Grenzgänger eingenommen, die im August 1981 gezählt wurden. Das ist wenig, aber es ist nicht zu vernachlässigen. 1966 waren es erst 48 000, als – durch einen neuen Bundesratsbeschluss – die Grenzgänger von den Massnahmen zur Begrenzung und zum Abbau des Bestandes der ausländischen Arbeitnehmer ausgenommen wurden.

Tabelle 1: Anteil der Grenzgänger an der Gesamtbeschäftigung ohne Landwirtschaft und in Industrie und Gewerbe

Kanton	*% in der nichtlandwirtschaftlichen Beschäftigung*	*% in Industrie und Gewerbe*
TI	19	36
GE	12	18
BS	11	18
SH	9	13
JU	6	10
BL	5	7

Quelle: Eidg. Betriebszählung 1975

* Vorstandsmitglied und Mitglied des Büros des kantonalen Gewerkschaftskartells des Kantons Tessin, Ökonom beim kantonalen Amt für Wirtschaftsforschung (URE). *Übersetzung aus dem Französischen.*

Die Bedeutung der Beschäftigung von Grenzgängern ist je nach Region sehr ungleich, wie dies aus Tabelle 1 ersichtlich ist, welche die sechs Kantone mit dem grössten Anteil von Grenzgängern an ihrer Gesamtbeschäftigung umfasst.
Obwohl er nicht über ein städtisches Zentrum mit einer regionalen grenzüberschreitenden Ausstrahlung wie Genf oder Basel verfügt, ist der Kanton Tessin jene Region der Schweiz mit dem grössten Grenzgängeranteil: einer von fünf Arbeitsplätzen wird von einem Grenzgänger eingenommen. Allein schon diese Feststellung rechtfertigt eine besondere Analyse für den Kanton Tessin. In der gewerkschaftlichen Optik muss diese Analyse zur Definition einer Politik führen, welche den Interessen aller in der Tessiner Wirtschaft tätigen Arbeitnehmer dient: Schweizern, Eingewanderten und Grenzgängern. Eine Politik, die nicht notwendigerweise in allen Teilen die gleiche sein wird, die in anderen Grenzregionen wünschbar erscheint, in denen die Auswirkungen der Grenzgängerbeschäftigung nicht dieselben sind, weder quantitativ noch qualitativ.

2. Das Vordringen der Grenzgänger im Tessin

Die tägliche Wanderung der Grenzgänger nach dem Tessin stellt keinen «natürlichen» Fluss von Pendlern zu einem Zentrum dar. Dieser Zustrom wird im Gegenteil durch eine doppelte Ursache ausgelöst: durch die unterschiedliche Entwicklung zwischen der Schweiz und Italien einerseits, durch die eidgenössische Einwanderungspolitik, besonders seit 1970, andrerseits. Durch diese wurden die Neueinreisen von Arbeitnehmern, die sich in der Schweiz niederlassen wollen, in der Tat immer strenger begrenzt, während sie den Zustrom von Grenzgängern nicht beschränkte, die verpflichtet sind, jeden Tag zu ihrem Wohnort im Ausland zurückzukehren.
Die 4000 Grenzgänger, die 1955 im Tessin beschäftigt wurden, machten nur 5 Prozent der Arbeitskräfte (inkl. Landwirtschaft) aus. Seither ist ihre Zahl und ihr Gewicht an der Gesamtbeschäftigung des Kantons stärker als bei jeder anderen Kategorie von Arbeitskräften angestiegen: 1965 auf 17000 (14%), 1975 auf 23000 (17%), 1980 auf 31000 (23%). Es erscheint offensichtlich, dass die Eingliederung dieser Grenzgänger in den regionalen Produktionsapparat einen strukturellen, dauernden Charakter hat und somit nur bis zu einem bestimmten Punkt den Schwankungen der Konjunktur unterliegt.
Das Überleben gewisser Branchen hängt von ihnen ab, der industrielle Sektor insgesamt würde durch einen massiven Rückzug der Grenzgänger völlig umgewälzt.

Dazu einige Angaben:

Tabelle 2: Von Grenzgängern besetzte Arbeitsplätze, in % des Totals, für einige Branchen oder Branchengruppen (1979)

Branchen	*%*
Baugewerbe	32
Industrie und Gewerbe	42
– Bekleidung	69
– Uhrenindustrie	40
– Maschinenindustrie	37
– Metallindustrie	34
Transportgewerbe	14
Handel	10
Spitäler, Gesundheit	9

Quellen: – Kantonales Ausländerregister
– Schätzungen des Ufficio delle ricerche economiche des Kantons Tessin

3. Grenzgänger und Konjunkturlage

Die Tatsache, dass die Grenzgänger in Branchen wie dem Baugewerbe oder der Bekleidungsindustrie – die besonders empfindlich auf konjunkturelle Schwankungen sind – so massiv vertreten sind, erklärt ihrerseits zwei Phänomene:

- dass die Rezession die einheimischen Arbeitnehmer nicht viel stärker getroffen hat;
- dass sich der Wiederaufschwung nicht in einer stark steigenden Nachfrage nach einheimischen Arbeitskräften niederschlug, sondern zu einer Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung führte. 6500 Grenzgänger (20%) verloren in der Periode 1974–1977 ihren Arbeitsplatz oder wurden nicht mehr ersetzt. Genau 6500 betrug der Zuwachs an Grenzgängern in der nachfolgenden Periode 1977–1981.

Manche Grenzgänger verloren ihren Arbeitsplatz auch in Branchen und Berufen, in welchen die Beschäftigung von Schweizern oder ansässigen Einwanderern zunahm. Aber diese Ersetzung von Grenzgängern durch Ansässige – die gelegentlich als Mittel für die Lösung der Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt präsentiert wird – blieb sehr beschränkt. Die Zahl der Arbeitslosen stieg weiterhin, nicht nur parallel zum Abbau von Grenzgängern, sondern auch dann, als deren Zahl von neuem zunahm: 44 Arbeitslose im Januar 1973, 1004 anfangs 1976, 1494 anfangs 1979.

Der Grund dafür ist einfach: in ihrer grossen Mehrheit erscheinen die von Grenzgängern eingenommenen Arbeitsplätze den ansässigen Arbeitnehmern (Schweizern und Ausländern) nicht annehmbar. So ist ein gespaltener Arbeitsmarkt entstanden: die erste von vier strukturellen Wirkungen des «Eindringens über die Grenze», wie wir zeigen werden.

4. Vier strukturelle Wirkungen der Grenzgängerbeschäftigung

4.1. Der zweigeteilte Arbeitsmarkt

Struktur und Funktionieren des Arbeitsmarktes im Tessin sind in starkem Masse charakterisiert durch eine institutionalisierte Zweiteilung:

- In einen *«freien» Arbeitsmarkt,* gebildet aus Angebot und Nachfrage der «internen» Arbeitskräfte, die sich frei im Kanton niederlassen und den Arbeitsplatz und Beruf wechseln können. Dazu gehören die Schweizer und die 24 000 niedergelassenen ausländischen Arbeitnehmer. Zu diesen kann man die rund 7000 Ausländer mit Jahresbewilligung hinzufügen, die in der Praxis auf die Erneuerung ihrer Bewilligung zählen können und von der beruflichen Mobilität profitieren.
- Und in einen *«kontrollierten» Arbeitsmarkt,* gebildet aus Angebot und Nachfrage nach «externen» Arbeitskräften, das heisst im wesentlichen der Grenzgänger (32 000) und – im Tessin weniger zahlreich – der Saisonniers (8000), deren Anstellung und Erhaltung des Arbeitsplatzes von Jahr zu Jahr von administrativen Bewilligungen abhängen, ebenso wie ihre Mobilität.

Diese institutionalisierte Zweiteilung des Arbeitsmarktes führt wiederum weitgehend, wenn auch nicht völlig, zu einer sozio-ökonomischen Zweiteilung bezüglich der Charakteristik der Arbeitsplätze und der Arbeitnehmer:

- Ein *«Erst»-Markt,* mit den Charakteristiken: Stabilität der Vollbeschäftigung und Arbeitskräfte; Unabhängigkeit oder gar Dominanz der Unternehmen; relativ hohe Saläre und gute Arbeitsbedingungen; Existenz von Regeln (z. B. in GAV kodifiziert), welche die Freiheiten der Arbeitgeber begrenzen; qualifizierte Arbeitsplätze, welche auch einen beruflichen Aufstieg erlauben.
- Ein *«Zweit»-Markt* mit gegensätzlichen Charakteristiken: Unstabilität sowohl der Arbeitsplätze wie der Arbeitnehmer; die subalterne Position vieler Betriebe des «Zweit»-Marktes; die oft mageren Löhne und wenig attraktiven Arbeitsbedingungen; das weitgehende Fehlen von Normen, was die Manövrierfähigkeit der Arbeitgeber gegenüber den Lohnabhängigen erweitert; die wenig qualifizierte Arbeit und der Mangel von Aufstiegsmöglichkeiten.

Die Grenzgänger werden weitgehend auf den Zweitmarkt verwiesen: die Arbeitslosigkeit in Italien, die vergleichsweise niedrigen Löhne in Italien gegenüber dem, was sie in der Schweiz verdienen können, sowie die mit ihrem Status verbundene Unsicherheit verleiten sie zur Annahme schlechter Arbeitsbedingungen. Dieser Prozess wiederholt sich, und Zehntausende von Arbeitsplätzen werden dadurch für in der Schweiz wohnhafte Arbeitnehmer unannehmbar. Ein Austausch zwischen den beiden Teilen des Arbeitsmarktes ist deshalb nur sehr beschränkt möglich.

4.2. Die Lohnungleichheit Tessin – übrige Schweiz

Für geleistete Arbeit im Produktionsbereich wurden, im Ganzen gesehen, 1978 in der Schweiz durchschnittlich pro Monat Fr. 2608.– bezahlt, im Tessin Fr. 2194.–, also 16 Prozent weniger. Im Sektor Industrie und Gewerbe war die Ungleichheit noch stärker, nämlich – 23 Prozent, da hier der Einbruch der Grenzgänger stärker war. Tabelle 3 zeigt die wichtigsten Gegebenheiten pro Sektor auf.

Tabelle 3: Durchschnittslöhne (in Fr. pro Monat, 1978)

	Landwirtschaft	*Industrie u. Gewerbe*	*Bauwirtschaft*	*Dienstleistungen*	*Total*
Schweiz	2120	2604	2523	2693	2608
Tessin	2086	2001	2372	2271	2194
Unterschied in %	– 1,6	– 23,2	– 6,0	– 15,7	– 15,9

Quellennachweis: BIGA, «Durchschnittslöhne nach Kantonen und Agglomerationen in den Jahren 1978 und 1979», La Vie économique, August 1980 und nichtpublizierte Unterlagen für die Landwirtschaft.
Notiz: Die Stundenlöhne wurden durch Multiplikation mit 190 in Monatslöhne umgewandelt.

Diese Lohnungleichheit erklärt sich aus der den Unternehmern gebotenen Möglichkeit, in weitem Masse auf die «industrielle Reservearmee» von Grenzgängern zurückzugreifen, was einen Preisdruck auf die Durchschnittslöhne hervorruft, und zwar auf drei Arten:

- *direkte Wirkung:* Die Löhne der Grenzgänger sind in jenen Branchen und Berufen, in denen sie überwiegen, sehr niedrig (9 Fr./Std. für Männer, 6 Fr./Std. für Frauen in der Industrie im Jahre 1978, wobei es sich um durchschnittliche Stundenlöhne handelt!);
- *indirekte Wirkung:* Das Einsatzpotential von Grenzgängern für alle Tätigkeiten und Berufe bewirkt einen allgemeinen Lohndruck;
- *Folgeeffekt:* Das Überangebot von Grenzgängern für den Tessiner Arbeitsmarkt hat besonders im Industriesektor eine Produktionsstruktur hervorgebracht, die gekennzeichnet ist durch Branchen und Unternehmen mit hohem Bedarf an wenig qualifizierten Arbeitskräften, aber mit einer geringen Intensität von Investitionen, Technologie und Forschung (Bekleidung, traditionelles Uhrhandwerk, gewissen Teile der Metall- und Maschinenindustrie...). Auf diesen Beschäftigungsgebieten sind die mittleren Saläre, auch auf nationaler Ebene, schwach.

Nachstehend einige Elemente über die Wirkung der Grenzgänger-Beschäftigung auf die industrielle Struktur:

4.3. Die quantitative Dynamik und die strukturelle Schwäche des Industriesektors

Im schwierigen Jahrzehnt von 1970 bis 1980 (Konjunkturrezession, Strukturkrise und internationale Verlagerung der Industrie) hat die

Schweiz über 200 000 Arbeitsplätze (– 21%), die Industrie im Tessin zirka 2000 (– 8%) Arbeitsplätze verloren.
Die Beschäftigungslage der Tessiner Industrie im Vergleich mit der übrigen Schweizer Industrie scheint auch besser zu sein, wenn man die Entwicklung der Branchen in der Zeit von 1966 (Beginn der neuen Industriestatistik) bis 1980 analysiert. Lediglich in drei Berufszweigen ist die regionale Entwicklung weniger günstig ausgefallen als gesamtschweizerisch. Das Gegenteil hingegen trifft auf die folgenden sieben Branchen zu: Bekleidung, Textil, Leder und Kautschuk, Uhren, Bijouterie, Metall, Maschinen.
Das Amt für Wirtschaftsforschung des Kantons Tessin (URE) hat durch ökonometrische Methoden bestimmen können, dass in fast allen Fällen der spezifische Tessiner Arbeitsmarkt (mehr ausländische Arbeitnehmer dank Grenzgängern als anderswo in der Schweiz) ein entscheidendes Element für die grössere Dynamik der kantonalen Industrie ist. Die Kehrseite der Medaille fällt allerdings sehr negativ aus für die langfristigen Perspektiven der Tessiner Industrie, und zwar wegen ihrer strukturellen Schwäche den neuen Industrieländern gegenüber. Diese verfügen über noch mehr und billigere Arbeitskräfte, sowie über Rohstoffe und Energieressourcen. Im Gegensatz zum schweizerischen Durchschnitt verfügt die Tessiner Industrie nur in geringem Masse über das, was in unseren hochindustrialisierten Ländern die internationale Konkurrenztätigkeit ausmacht: die Fähigkeit zu technologischen Neuerungen und das dazu erforderliche Wissen. So konnte man ausrechnen, dass fast 60 Prozent der Industriebeschäftigten im Tessin «strukturell bedroht» sind durch internationale Konkurrenz von Ländern mit Niedriglöhnen. Deshalb versteht man den Widerstand der Unternehmer, die sich gegen eine Beschränkung der Ausbeutungsmöglichkeiten von Grenzgängern wehren, die im Vergleich zu den gängigen schweizerischen Normen unterbezahlt sind.

4.4. Das regionale Ungleichgewicht

Vor einigen Monaten hat ein in der Leventina gelegenes Konfektionsunternehmen (Fehlmann, Giornico) angekündigt, seinen Sitz in einen Grenzort zu verlegen. Dieser Entscheid versinnbildlicht die «Beliebtheit» der Grenzzone in der Entwicklung der Wirtschaft und der Bevölkerung des Tessins in den letzten drei Jahrzehnten. Die räumliche Verzerrung, die durch den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt auf die Beschäftigung im Kanton hervorgerufen wird, ist aus folgenden Zahlen ersichtlich: 70 Prozent der Industrie-Arbeitsplätze konzentrieren sich auf den Sottoceneri (Distrikte Mendrisio und Lugano), welche am durchlässigsten sind für den Zustrom von Grenzgängern (84%, wenn man den Distrikt von Locarno mitrechnet, der ebenfall nahe der Grenze zu Italien liegt). 55 Prozent der Kantonsbevölkerung wohnt im Sottoceneri, 74 Prozent in den drei Grenzdistrikten (Mendrisio, Lugano, Locarno). Eine Politik des regionalen Ausgleichs innerhalb des Kantons Tessin ist nur

möglich, wenn sie auch eine Politik der Einwanderung und der Beschäftigung der Grenzgänger einschliesst.

5. Schlussfolgerungen: Die Grenzgänger und die Beschäftigungs-, Struktur- und Regionalpolitik

Es geht nicht darum, in den Grenzgängern die Prügelknaben der Fehlentwicklung des Kantons Tessin zu finden, oder die Schliessung der Grenzen ins Auge zu fassen. Es gilt vielmehr die Rahmenbedingungen zu schaffen, welche die negativen Auswirkungen des Grenzgängertums zu integrieren vermögen. Wir kennen deren vier: die Zweiteilung des Arbeitsmarktes, die Ungleichheit der Löhne, die strukturelle Schwäche des Industriesektors, die Verzerrung des territorialen Gleichgewichts. Hinzuzufügen wären die Auswirkungen der Spaltung unter den Arbeitnehmern (besonders im Falle von Kündigungen) und der Schwächung der gewerkschaftlichen Organisation, die durch die Unsicherheiten des Grenzgänger-Status und der sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen dieser nicht in der Schweiz wohnhaften Arbeitnehmer hervorgerufen wird. Im Interesse der Arbeitnehmer (Einheimische und Grenzgänger) und einer besseren regionalen wirtschaftlichen Entwicklung müsste die Grenzgänger-Politik mindestens die fünf folgenden Massnahmen treffen:

1 Die *«orts- und berufsübliche Arbeits- und Lohnbedingungen»,* die ein Unternehmer angeblich ohne Erfolg einheimischen Arbeitnehmern angeboten haben muss, um die Erlaubnis zur Anwerbung eines Grenzgängers zu erhalten (arbeitsmarktliche Vorschriften in Art. 21[1] der BIGA-Verordnung vom 22.10.80), müssen auf der Basis eines Konzeptes, welches das gesamte Kantonsgebiet einschliesst, festgesetzt werden. Wenn andernfalls nur die grenznächste Region in Betracht gezogen wird, besteht die Gefahr, dass die «üblichen Bedingungen» notwendigerweise nur für die Grenzgänger, nicht aber die Einheimischen akzeptabel sind.

2 Den Grenzgängern ist das *Recht auf Mobilität* zu garantieren (Wechsel des Unternehmens und des Berufes). Jeder Arbeitnehmer soll seine Arbeitskraft dem Meistbietenden verkaufen können. Wäre diese Mobilität vorhanden, so wären die Arbeitgeber gezwungen, bessere Arbeitsbedingungen und Entlöhnung zu bieten, um die Grenzgänger in ihren Unternehmen behalten zu können. Und um bessere Arbeitsbedingungen anbieten zu können, wären die Arbeitgeber gezwungen, die Konkurrenzfähigkeit und Rentabilität ihrer Unternehmen durch eine Investitionspolitik und die Schaffung neuer Produkte und Produktionsweisen zu verbessern. Diese wünschenswerten Resultate können allerdings erst erreicht werden, wenn die Arbeitgeber nicht mehr systematisch abgehende Grenzgänger durch neu erworbene ersetzen können. Es bedarf deshalb einer dritten Massnahme, der Plafonierung.

3 Das Anwerben von Grenzgängern ist durch eine *globale Plafonierung* für eine Mindestdauer von 5 Jahren zu «rationieren». Die neuen Eintritte von Grenzgängern könnten die Zahl der Bewilligungen des jeweiligen Vorjahres nicht überschreiten. Der Wettbewerb unter Arbeitgebern zur Anstellung von Grenzgängern, deren Zahl beschränkt wäre, könnte die gebotenen Anstellungsbedingungen nur verbessern.

4 Um zu einer ausgeglicheneren Verteilung der Arbeitsplätze und der Bevölkerung auf Kantonsgebiet zu gelangen, müsste das *Jahreskontingent neuer Grenzgänger-Bewilligungen fortlaufend reduziert werden im Ausgleich zur entsprechenden Erhöhung der Bewilligungen für ansässige Ausländer.* Dieses zusätzliche Kontingent von Jahresaufenthaltern müsste dazu verwendet werden, bevorzugt die Entwicklung der von der Grenze am weitesten entfernt liegenden Regionen voranzutreiben.

5 Die Grenzgänger sollen nicht mehr unter dem erpresserischen Druck einer Nichterneuerung ihrer Arbeitsbewilligung durch die administrativen Behörden arbeiten müssen. *Ihre Arbeitsbewilligung soll von längerer Dauer sein.* Die arbeitslosen Grenzgänger sollen *von der kantonalen Stellenvermittlung profitieren können und bei neuen Anstellungen von Grenzgängern vorrangig behandelt werden* (dieser letzte Punkt ist übrigens in den italienisch-schweizerischen Übereinkommen der Arbeitslosenversicherung für Grenzgänger vorgesehen, spielt jedoch noch nicht zur vollen Zufriedenheit).