

Im Tessin stehen die Zeichen auf Sturm

NZZ, 22.03.2014 (Nicole Rütli)

Mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative hat sich das Umfeld für die stark auf ausländische Arbeitskräfte angewiesene Tessiner Wirtschaft verdüstert. Die lokalen Branchenverbände buhlen derweil um möglichst hohe Kontingente.

Im Kanton, in dem die Masseneinwanderungsinitiative mit einem wuchtigen Ja-Anteil von über 68% die höchste Zustimmung erhalten hat, herrscht nach dem 9. Februar alles andere als Eintracht vor. Zwischen den Branchenvertretern zeichnet sich nämlich eine heftige Auseinandersetzung um die Verteilung der Kontingente ab, und diverse Verbände machen sich präventiv für möglichst hohe Quoten für ihre eigenen Wirtschaftszweige stark. So erklärt Marco Solari, Präsident von Ticino Turismo, geradeheraus, dass der Tessiner Tourismus ohne Grenzgänger keine Chance hätte. Es werde unweigerlich einen mühsamen Kampf zwischen den verschiedenen Branchen geben. Betroffen zeigt man sich auch beim Baumeisterverband in Bellinzona: Seine Branchenmitglieder rekrutieren immerhin 88% ihrer Belegschaft im Ausland (darunter 50% bis 60% Grenzgänger), womit der Ausländeranteil im Tessiner Bausektor mehr als doppelt so hoch ausfällt wie im Schweizer Branchendurchschnitt.

Zerwürfnis der Sozialpartner

Im Urteil von Vittorino Anastasia, Direktor des lokalen Baumeisterverbandes, ist es nicht in erster Linie die hohe Abhängigkeit von ausländischen Arbeitskräften im Bau oder in anderen Industriezweigen, die im Tessin als problematisch empfunden wird. Unbehagen verursache vielmehr der starke Zuwachs in bisher traditionell von Schweizern dominierten Dienstleistungsbranchen, zumal die meisten Angestellten im tertiären Sektor keinem Kollektivvertrag unterstünden.

Tatsächlich arbeiten heutzutage 56% von insgesamt rund 60 000 Tessiner Frontalieri im Tertiärsektor. Vor zehn Jahren lag der entsprechende Anteil noch bei 45%. Anastasia schlägt deshalb vor, bei der künftigen Verteilung der Kontingente die Ausländerquoten in den diversen Branchen vor Einführung der Personenfreizügigkeit zu berücksichtigen. Wirtschaftszweige – wie der Bau –, die historisch stets einen hohen Ausländeranteil auswiesen, wären damit im Vorteil. Gleichzeitig forderte Anastasia in einem kürzlichen Schreiben an den Bundesrat im Vertrag zur Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU die ersatzlose Streichung des Paragraphen, der die erleichterte Erbringung von Dienstleistungen jenseits der Landesgrenzen bezweckt. Damit könnte man gemäss dem Baumeisterverband auch den «zahlreichen Padroncini» einen Riegel verschieben.

Gemeint sind italienische Kleinunternehmer und (Schein)Selbständigerwerbende, die für einen gewissen Zeitraum ohne Bewilligung im Kanton tätig sein können und sich gemäss weitverbreiteter Ansicht nicht an Mindestlöhne und Arbeitszeiten halten.

Keine grossen Sorgen über den künftigen Verteilungsschlüssel hegt man derzeit beim Tessiner Bankenverband. Franco Citterio, Direktor der Associazione Bancaria Ticinese, gibt sich beim Gespräch in seinem Büro in der im 18. Jahrhundert erbauten, majestätischen Villa Negroni in Vezia zuversichtlich. Er sei sicher, dass Bereiche wie die Finanzbranche, die nicht Niedrigqualifizierte beschäftigten, sondern Leute mit internationaler Erfahrung, auch in Zukunft genügend Arbeitskräfte finden würden, erklärt Citterio selbstsicher. Mit einem Ausländeranteil von 13% und einer Grenzgängerquote von 4% gilt der Finanzsektor denn auch als weniger exponiert als viele andere Wirtschaftszweige.

Um eine differenziertere Ursachenanalyse als bei den verschiedenen Branchenvertretern ist man derzeit bei der Tessiner Handelskammer bemüht: Die hohe Zahl an Frontalieri, die im Südkanton mittlerweile rund ein Viertel der Beschäftigten ausmachen, schüre Ängste und habe im Hinblick auf die hohe Zustimmungsrates der SVP-Initiative eine wichtige Rolle gespielt, erläutert Direktor Luca Albertoni.

Als ausschlaggebend für das Abstimmungsresultat vom 9. Februar erachtet er aber die Krise, in die die Tessiner Sozialpartnerschaft in den vergangenen zwei, drei Jahren geraten sei. Unternehmer hätten dabei das Konfliktpotenzial im Zusammenhang mit der starken Zunahme billiger Arbeitskräfte aus dem Ausland unterschätzt. Auf der anderen Seite hätten auch die Gewerkschaften jüngst kein grosses Interesse an Problemlösungen gezeigt, sondern sehr früh damit begonnen, Werbung für die Mindestlohninitiative zu machen. Plötzlich hätten die lokalen Zeitungen beinahe täglich über Lohndumping oder missbräuchliche Arbeitsbedingungen berichtet, führt Albertoni aus.

Gleichzeitig relativiert er die These, wonach seit neustem auch traditionelle Schweizer Domänen im Dienstleistungsbereich von Ausländern «überflutet» worden sind. Die starke Zunahme von ausländischen Arbeitskräften im tertiären Sektor sei vor allem auf die gestiegene Nachfrage im Gesundheitswesen, im Gastgewerbe oder in der Hotellerie – ein schweizweites Phänomen – zurückzuführen. Bei den Banken, Versicherungen und Treuhändern sei die Zunahme hingegen vergleichsweise bescheiden ausgefallen. Dass auf dem Arbeitsmarkt in gewissen Fällen Schweizer Arbeitskräfte durch billige Grenzgänger ersetzt worden seien, schliesst man bei der Tessiner Handelskammer nicht aus. Ebenso habe es ein paar «krasse Fälle» von missbräuchlichen Arbeitsbedingungen

gegeben. Aber dass Tessiner hierzulande generell keine Stelle mehr fänden, entspricht nach Ansicht von Albertoni nicht der Wahrheit.

So ist die Arbeitslosigkeit im Tessin seit der Einführung der Personenfreizügigkeit nicht gestiegen. Dass sie mit über 5% (gemäss Seco-Zahlen) gleichwohl deutlich über dem nationalen Durchschnitt liegt, ist teils historisch bedingt (zumal die Arbeitslosigkeit im Tessin stets höher war) und gemäss dem Direktor der Tessiner Handelskammer teils auch ein Mentalitätsproblem (geringere Mobilität usw.). Auch das Phänomen der Padroncini relativiert sich, wenn man einen Blick auf die Statistiken wirft. Gestützt auf die Anzahl der regulären Anmeldungen machten die ausländischen Dienstleistungserbringer 2013 gerade einmal 1,7% der lokalen Gesamtbeschäftigung aus. Unbestritten ist allerdings, dass der Druck auf den Arbeitsmarkt mit der wirtschaftlichen Krise in Italien stark gestiegen ist. Und auch wenn die Löhne im Südkanton 17% unter dem Schweizer Durchschnitt liegen, üben sie auf Arbeitskräfte in Italien, wo das Anfangssalär eines Universitätsabgängers gerade einmal 2000 € monatlich beträgt, eine starke Sogwirkung aus.

Umstrittenes Abkommen

Das Argument, wonach die flankierenden Massnahmen nicht gegriffen haben, lässt man aber bei der Tessiner Handelskammer nicht gelten. Immerhin seien im Südkanton in den vergangenen Jahren insgesamt neun Normalarbeitsverträge eingeführt worden, um das Tieflohn-Segment zu schützen. Das Tessin gehört damit – was die Regulierung des Arbeitsmarktes anbelangt – zu den aktivsten Kantonen. Einen weiteren Ausbau der flankierenden Massnahmen in Kombination mit einem Kontingentssystem hält Albertoni für schädlich. «Gegebenenfalls könnten wir unsere Marktwirtschaft getrost aufgeben», lautet sein lakonisches Urteil.

Heftig umstritten ist ausserdem das 1974 mit Italien ausgehandelte Grenzgängerabkommen. Denn infolge der damals festgelegten Quellensteuer bezahlen viele Frontalieri etwa die Hälfte der Steuersumme, die sie in ihrer Heimat zu begleichen hätten. Seit längerer Zeit fordert der Kanton nun Neuverhandlungen mit Italien, und der Tessiner Grossrat hat jüngst eine entsprechende Standesinitiative an die Adresse des Bundesparlamentes beschlossen (vgl. NZZ 30. 1. 14). Wenn die Italiener in ihrem Land Einkommenssteuern bezahlen müssten oder höhere Quellensteuern, dann erhielten die Arbeitnehmer diesseits und jenseits der Grenze gleich lange Spiesse, lautet die Begründung für den Vorstoss. Kritisiert wird zugleich der hohe Satz der Quellensteuer, die an Italien abgeliefert werden muss, von 38%.

Widersprüchliche Politik

Eher skeptisch beurteilen die meisten Wirtschaftsvertreter den regen Zuzug neuer Firmen aus der Lombardei. So haben sich in den vergangenen fünf Jahren im Tessin rund 4500 italienische Firmen angesiedelt – angezogen von den deutlich attraktiveren Rahmenbedingungen jenseits der Grenze wie dem flexibleren Arbeitsrecht, tieferen Lohnnebenkosten und niedrigeren Steuern. Laut weitverbreiteter Ansicht schaffen diese Zuzüger für den Kanton kaum Mehrwert, zumal es sich in der Regel um Betriebe mit einer niedrigen Produktivität handelt, die gleich den Grossteil ihrer Belegschaft aus Italien mitbringen. Dazu zählen gemäss Albertoni auch Callcenter, die in Chiasso Italiener für ein monatliches Entgelt von 800 € bis 900 € beschäftigen.

Hier zeigen sich allerdings auch die Widersprüche der im Tessin praktizierten Standortpolitik: Denn Städte wie Chiasso buhlen aktiv um italienische Firmen und locken dabei nicht nur mit günstigen Mieten, sondern auch mit der Möglichkeit finanzieller Zuschüsse und steuerlichen Vorteilen – wie einer etwa halb so hohen Gewinnsteuer wie in der Lombardei. Im Gegenzug haben die Politiker es bisher verpasst, eine kantonale Unternehmenssteuerreform durchzuführen, um beispielsweise gezielt internationale Grossfirmen oder attraktive Technologieunternehmen anzuziehen. Auf diesem Gebiet erweist sich das Tessin im Vergleich mit anderen Schweizer Kantonen als wenig wettbewerbsfähig.

Ein «Mode-Cluster» aus Italien

Gleichwohl hat die Region in einigen Segmenten aber in nicht unerheblichem Ausmass von Neuansiedlungen und dem grossen Arbeitskräfte-Pool jenseits der Grenze profitiert. So entwickelte sich im Tessin in den vergangenen Jahren ein eigentlicher «Mode-Cluster», der italienische Topmarken wie Hugo Boss, Gucci, Armani oder Ermenegildo Zegna beheimatet. Hugo Boss wickelt beispielsweise in Coldrerio in der Nähe von Chiasso seit 2006 einen Grossteil seiner europaweiten Entwicklungs- und Logistikaktivitäten ab, und auch die anderen Marken senden ihre Stoffe vom Tessin aus in die ganze Welt.

Einen Hinweis, dass die Tessiner Wirtschaft durchaus wettbewerbsfähig ist, liefert die Aussenhandelsbilanz: So haben sich die kantonalen Exporte in den vergangenen 15 Jahren verdreifacht. Insgesamt verfügt die Region ausserdem über eine solide Industrie, die 21% zur lokalen Wertschöpfung beisteuert. Dabei hat gleichzeitig eine Verschiebung weg von traditionellen Industriebranchen hin zu wertschöpfungsintensiven Spitzentechnologien stattgefunden.

Gemäss einer Studie der Credit Suisse lag das Beschäftigungswachstum in der sogenannten Spitzenindustrie (darunter Pharma, Medizinaltechnologie, Elektrotechnik oder die Uhrenbranche) im Tessin in den vergangenen Jahren über dem nationalen Durchschnitt. Die innovativen Wirtschaftszweige beschäftigen mittlerweile über 7% der lokalen Erwerbstätigen – und damit mehr als der Detailhandel.

Die Tessiner Wirtschaft wird allerdings weiterhin darauf angewiesen sein, zukunftssträchtige Unternehmen anzuziehen. Zum einen stellt der hohe Beschäftigungsanteil strukturschwacher Branchen wie Bau, Detailhandel oder Gastgewerbe nämlich ein Risiko dar. Die Krise der Tourismusbranche hat der Tessiner Wirtschaft denn auch spürbar zugesetzt. Und gerade für die Billiglohn-Segmente wäre die Annahme der Mindestlohninitiative, über die in der Schweiz am 18. Mai abgestimmt wird, besonders gravierend. Denn während schweizweit 9% der Beschäftigten weniger als 22 Fr. pro Stunde verdienen, sind es im Tessin rund doppelt so viele. Gleichzeitig würde die Grenzregion für italienische Arbeitskräfte zusätzlich an Attraktivität gewinnen.

Zum anderen hat auch die für den Kanton bedeutsame Bankenbranche als Folge der Aufweichung des Bankgeheimnisses und der Auseinandersetzung mit Italien rund um unversteuerte Kundengelder in den vergangenen Jahren einen starken Aderlass erlitten. Gemäss dem Tessiner Bankenverband trägt der lokale Finanzsektor, mit Lugano als drittichtigstem Bankenplatz der Schweiz, heute noch 10,6% zur kantonalen Wertschöpfung bei, vor fünf Jahren hatte dieser Anteil noch bei rund 18% gelegen. Die negative Entwicklung hat entsprechend auch die Steuereinnahmen des Kantons und vor allem der Stadt Lugano stark einbrechen lassen.

Gestoppte Investitionen

Mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative verdüstert sich das Umfeld für die stark auf ausländische Arbeitskräfte angewiesene Tessiner Wirtschaft deutlich. Gerade innovative Firmen, die Investitionspläne hegen, sehen sich mit grösseren Herausforderungen konfrontiert.

Dazu zählt das Familienunternehmen Helsinn, das sich seit seiner Gründung im Jahre 1976 (durch den aus Italien eingewanderten Unternehmer Gabriele Braglia) vom Kleinbetrieb zu einer multinational verankerten Pharmafirma mit 560 Angestellten und Niederlassungen in Irland sowie den USA und einer Vertretung in

China gewandelt hat. Die auf die Lizenzierung von pharmazeutischen Produkten, medizinischen Geräten und Nahrungsergänzungsmitteln spezialisierte Firma generiert über 95% ihres Umsatzes in der Höhe von 325 Mio. Fr. im Ausland. 45% der vorwiegend hochqualifizierten Belegschaft am Hauptsitz von Helsinn in Pambio-Noranco bei Lugano und am Produktionsstandort in Biasca stammen nicht aus der Schweiz.

Riccardo Braglia, der das Unternehmen in zweiter Generation führt, ist von der Aussicht auf Kontingente wenig begeistert. «Wir hatten dieses System schon früher, aber es löst keine Probleme, sondern generiert im Gegenteil bloss neue Bürokratie und Funktionäre», erläutert der 54-jährige CEO. Als problematisch erachtet er vor allem die Unsicherheit, die mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative kreiert wurde. «Wenn ich nun als Unternehmer eine neue chemische Produktionsanlage plane, was wir derzeit in Biasca in Erwägung ziehen, so baue ich in dieser unsicheren Situation doch nicht. Ich weiss ja nicht einmal, ob ich für die ausländischen Fachkräfte, die ich nach dem Ausbau benötigen werde, auch tatsächlich eine Bewilligung kriegen werde», sagt Braglia. Sorgen bereiten ihm aber auch andere politische Vorstösse – wie die Mindestlohninitiative oder die nationale Erbschaftssteuerinitiative, deren Annahme den Familienbetrieb hart treffen würde. «Die Gefahr ist gross, dass wir mit solchen Vorlagen und Gesetzesfluten das gute wirtschaftliche Umfeld im Tessin sowie auch in der übrigen Schweiz ruinieren», lautet seine Warnung.