



Ticino: Sonnenstube mit Lohndumping

Schweizer Sonnenstube, Filmfestival in Locarno, Pizza Margherita am Seeufer von Ascona – das sind erste Dinge, die vielen in den Sinn kommen, wenn das Tessin angesprochen wird. Es handelt sich allerdings um ein höchst idyllisches Bild, das der Realität leider nicht entspricht. Vielmehr ist der Kanton Tessin deutlich geprägt von einem starken Druck auf den Arbeitsmarkt, der von der benachbarten Lombardei, dem produktiven Motor Italiens, ausgeht. Diese Region mit zehn Millionen Einwohner*innen steht dem Tessin mit seinen 350'000 Personen gegenüber, wobei sie viel niedrigere Löhne aufweist. Eine andere beunruhigende Tatsache: In den letzten Jahren haben jährlich fast 800 Einwohner im Alter zwischen 20 und 39 Jahren das Tessin verlassen, um in anderen Kantonen oder im Ausland zu arbeiten und zu leben.¹ Dabei handelt es sich zumeist um junge Menschen mit höherer Bildung, die im Tessin wegen der tiefen Löhne und der sehr begrenzten Karrieremöglichkeiten keine ihren Fähigkeiten entsprechenden Arbeitsplätze finden.

Gleichzeitig hat die Zahl der Grenzgänger*innen deutlich zugenommen. Gemäss Angaben des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) nimmt, im Vergleich der Sprachregionen, »das Tessin eine Sonderstellung ein: Mit einem Beschäftigungsanteil von 28.5 Prozent waren Grenzgänger*innen hier auch im letzten Jahr ein ausserordentlich wichtiger Bestandteil des lokalen Arbeitsmarkts. Der Grenzgängeranteil hat im Laufe der letzten acht Jahre im Tessin zudem stark zugenommen (+ 5.6 Prozentpunkte gegenüber 2010)«. ²

Diese zwei Situationen geben das Bild eines Kantons wieder, der für viele junge Leute als Arbeitsplatz nicht sehr attraktiv ist, vor allem nicht, wenn sie eine akademische oder spezialisierte Ausbildung haben, der aber für diejenigen interessant ist, die aus dem nahen Italien kommen und Arbeit suchen. Diese Entwicklung muss mit Sorge betrachtet werden und definiert die strukturellen Schwierigkeiten des Tessiner Arbeitsmarktes bei der Schaffung

von innovativen und dauerhaften Arbeitsplätzen mit hoher Wertschöpfung. Mit dieser Ausgangslage, aktuell in gewisser Weise einzigartig, ist das Tessin eine Region,

Marina Carobbio

ist seit Dezember 2019 Ständerätin der SP für den Kanton Tessin; seit 2007 sass sie im Nationalrat, den sie 2018/19 auch präsidierte. Von Beruf ist sie Ärztin.



in der Ideen der Abschottung, der überhöhten Souveränität und des akzentuierten Regionalismus leicht Unterstützung finden. Und dennoch verfügt der Kanton auch über ehrenwerte, interessante Beispiele von Institutionen und Arbeitsplätzen, die nördlich der Alpen wenig bekannt sind und in die man investieren sollte.

Arbeit und Prekarität

Die Situation des Tessiner Arbeitsmarktes ist mit Ausnahme der französischsprachigen Grenzkantone Genf, Jura und Neuenburg kaum mit der übrigen Schweiz vergleichbar. Die Löhne und Durchschnittseinkommen sind niedriger als in der übrigen Schweiz, ohne dass gleichzeitig die Lebenshaltungskosten günstiger sind. Im Grenzkanton ist Lohndumping ein häufiges Phänomen, das durch die aktuellen flankierenden Massnahmen nur teilweise eingedämmt wird.

Wie aus den Zahlen des Bundesamtes für Statistik für das Jahr 2018 hervorgeht, betrug der Schweizer Medianlohn für eine Vollzeitstelle 6538 Schweizer Franken brutto pro Monat. Im Tessin sind es dagegen lediglich 5363 Franken, was einer Differenz von beinahe 1200 Schweizer Franken pro Monat entspricht.³ Dies bedeutet, dass sowohl die am besten als auch die am wenigsten qualifizierten Stellen auf einem niedrigeren Niveau entlohnt werden. Im bereits erwähnten Bericht des Seco wird dargelegt, dass die Löhne der Grenzgänger*innen im Kanton Tessin im Durchschnitt 30 Prozent tiefer liegen als die der Einwohner*innen; in der Westschweiz sind es elf Prozent weniger, in der Deutschschweiz ein Prozent. Der Bericht zeigt auch, dass der Durchschnittslohn im Zeitraum 2002 bis 2018 in der italienischsprachigen Schweiz (+0.8 Prozent) weniger gestiegen ist als in der Deutschschweiz (+1.2 Prozent) und in der Westschweiz (+1.0 Prozent). Gleichzeitig ist die Arbeitslosigkeit im Tessin höher als im Rest der Schweiz, dies auch, was die Erwerbslosenquote von Schweizer*innen betrifft.

Dafür gibt es mehr als einen Grund. Auf der einen Seite ist ein Faktor sicherlich die Nähe zu Italien und insbesondere zur Lombardei, einer Region mit einer bedeutenden wirtschaftlichen Entwicklung, aber einer hohen Arbeitslosigkeit. Dies führt zu einer starken Präsenz von Menschen, auch von gut qualifizierten Arbeitssuchenden, die bereit sind, Jobs mit geringeren Qualifikationsansprüchen, als es ihre Ausbildung erlauben würde, und mit niedrigeren Löhnen anzunehmen. Gemäss dem Seco-Bericht hat die Zuwanderung im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2019 für das Tessin und die Westschweiz eine wichtigere Rolle gespielt als für die Deutschschweiz, obwohl das Tessin 2019 erstmals einen negativen Wanderungs-



saldo verzeichnete. Anders ist im Vergleich zur übrigen Schweiz die Situation der meldepflichtigen Kurzaufenthalter*innen, also der Arbeitskräfte, die sich zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit höchstens 90 Tage im Jahr in der Schweiz aufhalten dürfen und dafür keine Bewilligung benötigen, sondern lediglich der Pflicht einer Voranmeldung unterstehen. Auch hier sind die Anteile der Beschäftigten im Tessin und in der Westschweiz deutlich grösser als in der Deutschschweiz. Dies ist insofern problematisch, weil tiefere Löhne tiefere Offertpreise ermöglichen, so dass sich, insbesondere im Bausektor, Konkurrenzvorteile gegenüber einheimischen KMU oder Selbstständigen ergeben.

Auf der anderen Seite hat die bürgerliche Mehrheit im Kanton in den letzten zwei Jahrzehnten eine Steuerpolitik betrieben, die Unternehmen anzog, welche in vielen Fällen nicht Arbeitsplätze mit hoher Wertschöpfung schufen, sondern mittels Lohndumping die Löhne zusätzlich unter Druck setzten. Es ist kein Zufall, dass sich im Tessin zahlreich italienische Unternehmen angesiedelt haben, die mit dem Mode- und Textilsektor verbunden sind. Einige von ihnen verlassen bereits nach Ablauf der Steuererleichterungen das Tessin wieder. Gleichzeitig gibt es im Tessin viele kleine und mittlere innovative Unternehmen, denen es schwerfällt, mit der Billigproduktion derjenigen zu konkurrieren, die Druck auf die Löhne ausüben. Das erklärt auch, weshalb im Südkanton Ende 2019 insgesamt 17 Normalarbeitsverträge (NAV) gelten, eine deutliche höhere Anzahl als in anderen Kantonen. Bekanntlich können NAV mit zwingenden Mindestlöhnen in Branchen erlassen werden, in denen es keinen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) gibt, sofern die orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne wiederholt missbräuchlich unterboten werden. Die verbindlichen minimalen Stundenlöhne in diesen Branchen reichen im Tessin von CHF 17.60 für Wäschereien und chemische Reinigung bis zu CHF 22.20 für private Sicherheitsdienste mit weniger als zehn Mitarbeiter*innen.⁴

Während der Debatte über die kantonale Volksinitiative für einen gesetzlichen Mindestlohn bestätigte der im Parlament diskutierte Kommissionsbericht⁵, dass »die Armutsquote der Erwerbstätigen in unserem Kanton mehr als doppelt und sogar mehr als dreimal so hoch ist wie in anderen Regionen des Landes«. Im Tessin lebt knapp ein Fünftel der Personen, 18.9 Prozent, in einem Haushalt mit einem äquivalenten verfügbaren Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle, verglichen mit einem Anteil von 13.9 Prozent in der ganzen Schweiz⁶. Im Jahr 2016 lag die Armutsquote der Erwerbstätigen ab 18 Jahren schweizweit bei 3.6 Prozent, im Tessin jedoch bei 11.7 Prozent. Die gesamte Armutsquote erreichte 2016 im Tessin 16.5 Prozent, verglichen mit 7.5 Prozent auf na-



tionaler Ebene. Aus dem Bericht geht ebenfalls hervor, dass im Tessin Arbeit nicht immer gleichbedeutend mit einem menschenwürdigen Leben ist. Dies zeigen auch die Zahlen der Sozialhilfe.

Die beschriebene Situation begünstigt die Einstellung von Grenzgänger*innen. Im letzten Quartal 2019 zählte diese Kategorie im Tessin 67'878 Personen, wobei die Zahl im ersten Quartal 2020 leicht zurückging. Der Anteil der Grenzgänger*innen entspricht knapp 27 Prozent der erwerbstätigen Einwohner im Alter von 15 bis 64 Jahren. Gleichzeitig trägt das Fehlen ausreichender Massnahmen zur Bekämpfung des Lohndrucks und der Arbeitsplatzunsicherheit zum Lohndumping bei. Die Präsenz vieler Personen aus Italien mit guten beruflichen Qualifikationen hat zudem einen wichtigen Einfluss auf die Rekrutierung von Grenzgängern*innen im tertiären Sektor, insbesondere bei den privaten Dienstleistungen, bei denen es häufig keinen GAV gibt – ein Phänomen, auf das noch keine ausreichenden politischen Antworten gegeben wurden.

Neben dem Mangel an qualifizierten Arbeitsplätzen trägt auch die schwierige Lohnsituation dazu bei, dass viele junge Menschen aus dem Tessin in andere Kantone oder ins Ausland ziehen. In den letzten 20 Jahren haben insgesamt fast 8000 den Kanton auf der Suche nach besseren beruflichen Perspektiven verlassen. Nicht nur junge Menschen fallen den schlechten Bedingungen des Arbeitsmarkts zum Opfer, auch der Verlust von Arbeitsplätzen für die über 50-Jährigen nimmt zu, und zudem ist Teilzeitarbeit unter Frauen aufgrund fehlender Strukturen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf stärker verbreitet als in der übrigen Schweiz.

Die Löhne lagen wohl auch früher unter dem Schweizer Durchschnitt, und der Kanton Tessin erlebte stets einen starken Zustrom ausländischer Arbeitskräfte, insbesondere aus dem benachbarten Italien. Doch die Prekarität und die Lohndifferenzen gegenüber dem Rest der Schweiz haben in den letzten Jahren zugenommen.

Der politische Kontext:

Zwischen Souveränität und kantonalem Mindestlohn

Die besondere Situation auf dem Arbeitsmarkt, die Prekarität und die hohe Arbeitslosigkeit haben zweifellos das Wachstum politischer Kräfte gefördert, welche die Ausländerfeindlichkeit auf ihre Fahne geschrieben haben. Es überrascht daher nicht, dass die Lega dei Ticinesi heute zwei von fünf Sitzen in der Kantonsregierung, das Stadtpräsidium von Lugano und weitere wichtige politische Ämter innehat. Im ersten Jahrzehnt der 2000er Jahre haben fast alle politischen Kräfte des Kantons Tessin



ihre Programme neu ausgerichtet und dabei die Zunahme der Grenzgänger*innen als politisches Thema aufgenommen, zum Teil mit sehr widersprüchlichen Lösungsvorschlägen.

Der Erfolg der ausländerfeindlichen Politik kann auch als einer der Gründe für die Verluste der Linken im Kanton Tessin angesehen werden, wenn auch nicht als einziger. Ein klareres Profil und eine Alternative zur Politik der Souveränitätsbetonung und des Nationalismus haben es der Linken ermöglicht, die Erosion bei ihren Zustimmungswerten zu stoppen. Bei den Kantonswahlen 2019 konnte die SP ihre Sitze im Grossrat und den einzigen linken Sitz in der Regierung verteidigen. Insgesamt stellen die rot-grünen Kräfte zusammen mit den linksradikalen Parteien 24 von 90 Sitzen im Kantonsparlament, drei Sitze mehr als vorher. Das rot-grüne Lager gewann auch bei den nationalen Wahlen im Herbst 2019, als es einen Sitz im Nationalrat hinzugewann (jetzt einen Sitz für die SP und einen für die Grünen), und mit dem historischen Erfolg im Ständerat.

Ich erlaube mir deshalb eine Überlegung, die auch mit meiner Person zusammenhängt. Bei den letzten eidgenössischen Wahlen wurde ich, Kandidatin der SP und der Grünen, zusammen mit Marco Chiesa, Kandidat der SVP und der Lega dei Ticinesi, als Vertreterin des Kantons Tessin in den Ständerat gewählt. Ich denke, dass unsere Wahl für die beiden Sitze, die historisch der FDP und der CVP gehörten, auch auf die prekäre Situation des Arbeitsmarktes im Tessin und ganz allgemein auf die Personenfreizügigkeit zurückzuführen ist. Im Gegensatz zum Kandidierenden der FDP und dem bisherigen Ständerat der CVP haben Chiesa und ich wiederholt die problematische Situation auf dem Arbeitsmarkt und das tiefe Lohnniveau betont, dann aber diametral entgegengesetzte Massnahmen vorgeschlagen. In einer schwierigen Situation, in der die Menschen um ihre und die Zukunft ihrer Kinder besorgt sind, wird Sicherheit und Schutz gesucht. Während die populistische Rechte ein nationalistisches Gefühl des Schutzes bietet, das auf der Schliessung der Grenzen beruht und Grenzgänger*innen und Ausländer*innen zum Sündenbock macht, kämpft die Linke für einen besseren staatlichen und vertraglichen Schutz. Wir fordern stärkere flankierende Massnahmen, Kontrollen gegen Missbräuche auf dem Arbeitsmarkt, gute GAV, Mindestlöhne und natürlich einen starken Sozialstaat, der in der Lage ist, den Bedürftigen zu helfen. Beide Antwortstypologien wurden von der Mehrheit der Wähler*innen als unterstützenswert betrachtet und gegenüber einer Politik, die vertritt »Im Tessin ist alles in Ordnung« oder »Es handelt sich nur um isolierte Probleme«, vonseiten der FDP und der CVP bevorzugt.



Dieser gesellschaftspolitische Kontext hat bereits im Juni 2015 die Zustimmung der Tessiner Bevölkerung zur Volksinitiative ›Salviamo il lavoro in Ticino‹⁷ begünstigt. Nachdem die Schweizer Stimmbevölkerung und auch die Tessiner*innen die Einführung eines Mindestlohns von 4000 Franken im Jahr 2014 abgelehnt hatten, lancierten ›I Verdi del Ticino‹ eine kantonale Volksinitiative für die Einführung eines kantonalen Mindestlohns, differenziert nach Wirtschaftsbranchen. Am 14. Juni 2015 haben die Tessiner*innen die Volksinitiative zur Änderung von Art. 13 Abs. 3 der Kantonsverfassung mit 54.7 Prozent Ja- gegen 45.3 Prozent Nein-Stimmen angenommen. Nach gut vier Jahren und langen Diskussionen über die Höhe des Mindestlohnes hat das Parlament des Kanton Tessins die Initiative endlich umgesetzt. Das Ausführungsgesetz legt einen kantonalen Mindestlohn zwischen CHF 19.75 und 20.25 pro Stunde fest und führt diesen schrittweise ein. Der Brutto-Mindestlohn pro Stunde muss im ersten Jahr des Inkrafttretens des Gesetzes zwischen einer unteren Schwelle von CHF 19.– und einer oberen von CHF 19.50 liegen, um nach vier Jahren das Maximum zu erreichen. Dieses Maximum entspricht rund 3500 Franken brutto pro Monat und ist in erster Linie eine Massnahme zur Bekämpfung der Working-poor-Situation. Allerdings wird damit das Problem der stetig steigenden Ausgaben für Krankenkassenprämien und Mieten, die insbesondere den mittleren und unteren Einkommenschichten zusetzen, nicht gelöst.

Es gab auch zahlreiche Vorschläge der Linken auf kantonaler und eidgenössischer Ebene, um das Problem der niedrigen Löhne, des Ersatzes des einheimischen Personals durch Grenzgänger*innen und der zunehmenden Prekarität anzugehen. Leider fanden viele dieser Vorschläge weder auf kantonaler noch auf Bundesebene eine Mehrheit. Das ist umso schlimmer, als es Unternehmen gibt, die sich nur deshalb für die Beschäftigung von Grenzgänger*innen entscheiden, weil diese bereit sind, noch niedrigere Löhne zu akzeptieren, Löhne, von denen man ohne staatliche Hilfe in der Schweiz nicht leben kann.

Die Corona-Pandemie

Das Tessin ist zwar stolz, zur Schweiz zu gehören, ist aber sprachlich und kulturell eng mit Italien verbunden. Was im Nachbarland geschieht, ist für die Tessiner*innen stark spürbar, ähnlich wie die Deutschschweizer*innen nach Deutschland oder die Romands eher nach Frankreich schauen. Die ersten Fälle von Covid-19-infizierten, hospitalisierten oder verstorbenen Menschen in der Lombardei gehörten zu den alltäglichen Bildern und Nachrichten für die Tessiner Bevölkerung. Die Nähe zu Italien hat die politischen und die Gesundheitsbehörden im Tessin veran-



lasst, schneller als der Bund und die anderen Kantone zu handeln. Insbesondere ging es um das Ergreifen restriktiver Massnahmen gegen die Ausbreitung der Viren. Der Regierungsrat und die Tessiner Delegation der Bundesparlamentarier*innen versuchten von Anfang an, den Bundesrat auf die schwierige Situation in ihrem Kanton aufmerksam zu machen. Für einmal war sich die Tessiner Politik einig: Es braucht besondere Massnahmen. Das führte dazu, dass die aus gesundheitlicher Sicht besonders schwierige Situation südlich der Alpen und das sogenannte ›Krisenfenster‹ anerkannt wurden. Mit ›Krisenfenster‹ wird die vom Bundesrat gewährte Möglichkeit bezeichnet, spezifische Massnahmen zur Eindämmung der Virenverbreitung zu ergreifen, und zwar für diejenigen Kantone oder Regionen, die aufgrund von epidemiologischen und gesundheitlichen Daten besonders exponiert sind.

Wie in vielen anderen Grenzkantonen, hat die Pandemie auch im Tessin die Abhängigkeit vom Ausland in als wesentlich erachteten Bereichen, vor allem im Gesundheitswesen, deutlich gemacht. Aus diesem Grund verstärken sich im Kanton zu Recht die Bemühungen, mehr Pflegefachpersonen auszubilden; gleichzeitig wird die Forderung unterstützt, dass im ganzen Gesundheitssektor in Gesamtarbeitsverträgen geregelte faire Löhne gelten müssen. Dies erstreckt sich insbesondere auf private Krankenhäuser, Altersheime und die Spitex. Im Jahr 2017 wurde eine Volksinitiative (›Per la qualità e la sicurezza delle cure‹⁸) eingereicht, die fordert, dass die Krankenhäuser genügend Gesundheitspersonal ausbilden, über ausreichend Personal verfügen und die GAV übernehmen. Die Tessiner Regierung hat reagiert und Gesetzesänderungen vorgeschlagen, die einige Punkte der Volksinitiative aufgreifen. Dennoch besteht grosse Unsicherheit wegen der schwierigen Lage auf dem Arbeitsmarkt und wegen der wirtschaftlichen Krise im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie. Darum ist es wieder einmal wichtig, neue und tragfähige Massnahmen im Bereich der Arbeitsbedingungen und der Löhne zu ergreifen, um einen Abwärtsdruck auf die Löhne zu verhindern.

Fazit

Das Fehlen befriedigender und adäquater Massnahmen zum Schutz der Löhne und der Arbeitsbedingungen haben die Angst und Skepsis im Tessin gegenüber der EU und der Personenfreizügigkeit gestärkt. Zur Bekämpfung des Lohndumpings und des wachsenden Prekariats ist es notwendig, die Kontrollinstrumente zu stärken, indem die Zahl der Arbeitsinspektoren*innen erhöht und härtere Sanktionen bei Verletzung der geltenden Regulierung verhängt werden. Auch weitere Massnahmen, beispielsweise die erleichterte Einführung von GAV, sind wichtig,



da es sich um einen gefährdeten und in Bezug auf die Arbeitswelt besonders verwundbaren Kanton handelt. 2015 habe ich eine entsprechende Motion im Nationalrat eingebracht⁹, die leider abgelehnt wurde. Dieses Anliegen bleibt jedoch aktuell. In der akuten Phase der Covid-19-Pandemie wurden die Eigenheiten des Kantons, der dem Virus besonders ausgesetzt war, anerkannt; dies ist ebenso für den Umgang mit Lohndumping und erhöhter Arbeitslosigkeit erforderlich.

Gleichzeitig muss man auch in die Zukunft investieren. Auf dem Gebiet der Gesundheit und der biomedizinischen Forschung kann sich das Tessin mit seinen Spitzenleistungen rühmen. Forschungszentren wie das Istituto di Ricerca biomedica (IRB)¹⁰ und das Istituto di ricerca oncologica (IOR/IOSI)¹¹, das Cardiocentro Ticino bis hin zur angewandten Forschung an der Fachhochschule (SUPSI) und auch der Bereich der künstlichen Intelligenz weisen ein hohes Fachwissen und international anerkannte Institutionen auf. In diesen Bereich müssen der Kanton Tessin und die Schweiz investieren und Synergien mit Kompetenzzentren, Universitäten, nationalen und internationalen Fachhochschulen schaffen, um Doktorand*innen und Forschende anzuziehen. Für diese Forschungsinstitute wie auch für andere attraktive und faire Unternehmen sowie für den Exportsektor ist die Personenfreizügigkeit wichtig.

Dies ist der Weg, um jungen Menschen eine Zukunft im Tessin zu bieten, anstatt eine Steuerpolitik zugunsten der Unternehmen umzusetzen, die dann vor allem Lohndumping begünstigt. Investitionen in »Exzellenz«, die es jungen Tessiner*innen erlauben würde, im Kanton zu bleiben, sind nötig. Es geht um Investitionen in die Zukunft und in einen Arbeitsmarkt, in dem die Menschen und nicht der Profit an vorderster Stelle stehen. Unabdingbar sind Investitionen für eine regionale und soziale Kohäsion in der Schweiz. Das Tessin ist allerdings mehr als die Sonnenstube mit Lohndumping und kann noch besser werden.

Anmerkungen

1 Ticino meno attrattivo, cervelli e pensionati in fuga. La Regione, 30.1.2020.

2 16. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU.

3 www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/lavoro-reddito/salari-reddito-lavoro-costo-lavoro/livello-salari-grandi-regioni.html.

4 www.ti.ch/sorveglianza-mercatolavoro.

5 Rapporto 7452 R del 26 novembre 2019 della Commissione gestione e finanze sul messaggio 8 novembre 2017 concernente la nuova Legge sul salario minimo.

6 Situazione economica e sociale della popolazione. Ufficio di statistica del Cantone Ticino, febbraio 2020.

7 Übersetzt: Retten wir die Arbeit im Tessin.

8 Für Qualität und Sicherheit der Versorgung.

9 Motion 15.3914, Optimierung der flankierenden Massnahmen in besonders betroffenen Gebieten.

10 Institut für biomedizinische Forschung (IRB) in Bellinzona.

11 Institut für onkologische Forschung (IOR) in Bellinzona.