

Grenzpendler und regionale Wirtschaft

Das Beispiel Südtessin – nördliche Lombardei

Der nachstehende Aufsatz faßt einige Resultate eines Forschungsprojektes zusammen, das – mit gewissen Unterbrüchen – in den Jahren 1978–82 zum Themenbereich der grenzüberschreitenden Beziehungen durchgeführt wurde (LEIMGRUBER 1987). An dieser Stelle soll das Problem der Grenzgänger näher dargelegt und in größere Zusammenhänge gestellt werden. Verständlicherweise lassen sich keine detaillierten statistischen Auswertungen vorstellen, da diese den gesetzten Rahmen sprengen würden.

1. Die Grenzpendler als Sonderfall der Arbeitspendler

Die Trennung von Wohn- und Arbeitsplatz, typische Erscheinung des industriellen und postindustriellen Zeitalters, muß hier nicht näher diskutiert werden. Bekanntlich wird der Pendler definiert als Person, deren Arbeitsplatz außerhalb der Wohngemeinde liegt – Überlegungen zum Weg, der dabei zurückgelegt wird, spielen keine Rolle. Für den «normalen» Pendler ist diese tägliche Mobilität in der Regel mit keinen besonderen Problemen verbunden, wenn man von den Schwierigkeiten im Stoßverkehr absieht.

Der Grenzpendler unterscheidet sich vom «normalen» Pendler an sich nur in der Tatsache, daß sein Arbeitsplatz im Ausland (d. h. im Nachbarstaat) liegt. Allerdings wiegt diese Unterscheidung für ihn schwer, fällt doch in seinem Fall die Grenze als Trennlinie zwischen zwei politischen Systemen voll ins Gewicht. Seine arbeitsrechtliche Stellung wird schwächer, seine Sozialabsicherung ungewisser, seine Abhängigkeit von der wirtschaftlichen und politischen Situation im Lande des Arbeitsplatzes größer, als wenn er in seinem eigenen Staat einer Arbeit nachgehen könnte.

Es verwundert deshalb nicht, daß die Zahl der Grenzpendler in ganz Westeuropa mit rund 250 000 (RICO 1981: 66) geringer ist als diejenige der «normalen» Pendler in eine europäische Großstadtreion wie London oder Paris. Das Phänomen Grenzgänger ist nicht zuletzt deshalb von begrenzter regionaler Bedeutung, weil es sich in einer genau umschriebenen Zone von 20–40 km Breite abspielt. Es wird somit vom Gros der Bevölkerung denn auch

kaum wahrgenommen. In dieser Sicht manifestiert sich auch das Spannungsfeld, in dem sich die Grenzregionen befinden: ein Spannungsfeld zwischen Politik und Wirtschaft.

2. Südtessin und nördliche Lombardei zwischen Politik und Wirtschaft

Vereinfacht gesagt unterscheiden sich Staat (Politik) und Wirtschaft vor allem in ihrer grundsätzlichen Ausrichtung. Der Staat ist in erster Linie ein territoriales Gebilde (vgl. RAFFESTIN 1981), dessen Aufgabe u. a. darin besteht, dieses Territorium zusammenzuhalten. Grenzen sind für ihn folglich von zentraler Bedeutung, weil sie seinen Machtbereich definieren. Seine Ausrichtung ist *zentripetal*, er hält die Bevölkerung in seinem Bereich zusammen und fördert/schützt auch die nationale Wirtschaft. Diese ist jedoch auf Austausch angelegt, und zwar nicht nur mit dem einheimischen Markt, sondern mit Märkten jenseits der Grenze. Ihre Ausrichtung ist *zentrifugal*, sie empfindet politische Grenzen als Hindernis für ihre Aktivitäten, obwohl sie deren Schutzwirkung durchaus zu schätzen weiß.

Im Falle der hier zu untersuchenden Region Südtessin (Bezirk Mendrisio) – nördliche Lombardei (Provinzen Como und Varese) wird die Situation durch die kulturelle Komponente kompliziert. Obwohl sie an sich nichts Außergewöhnliches ist, schafft sie in diesem Falle doch gewisse Probleme. Das Tessin (damit auch das Mendrisiotto) empfindet sich in einem doppelten Sinne als Minderheit, weil es sich von zwei grundverschiedenen Mehrheiten abhebt: von der (Deutsch-)Schweiz einerseits (politische Zugehörigkeit), von Italien andererseits (kulturelle Orientierung) (LURATI 1982: 217). Dazu kommt die periphere Lage in bezug auf Großzentren: Mailand,

das nächste Zentrum, liegt zwar relativ nahe, jedoch im Ausland; Zürich, das nächste schweizerische Zentrum, liegt recht weit entfernt. Es ist daher verständlich, daß die territoriale Bindung an die Schweiz zwar respektiert, jedoch in einem gewissen Sinne als Hindernis empfunden wird. Umgekehrt registriert man im italienischen Teil des betrachteten Raumes eine deutliche Orientierung auf Mailand hin, an dessen Peripherie die italienische Grenzregion liegt². Allerdings spielen gewisse Kontakte ins Tessin hinein, wie etwa italienische Investitionen im Mendrisiotto (industrieller Sektor) zeigen. Auch im kleinen (z. B. beim Einkaufen) spielt das Spannungsfeld Politik – Wirtschaft durchaus (LEIMGRUBER 1987: 157 ff.).

3. Der größere Rahmen

3.1 Grenzpendler und schweizerische Ausländerpolitik

Die zahlenmäßige Entwicklung der Grenzgänger muß vor dem Hintergrund der schweizerischen Ausländerpolitik gesehen werden. Diese war in den Nachkriegsjahren relativ liberal, verlangte doch die Wirtschaft (insbesondere Industrie und Baugewerbe) nach immer mehr ausländischen Arbeitskräften. Diese Nachfrage war nur teilweise durch die Abwanderung der Schweizer in den tertiären Sektor bedingt; maßgebend waren vor allem der wirtschaftliche Aufschwung nach dem Krieg³ sowie die geringe Bereitschaft der Unternehmer, ihre Betriebe zu rationalisieren, da die ausländischen Arbeitskräfte frei verfügbar waren (BRAUN 1965: 101; HAUG 1980: 55).

Die politische Reaktion erfolgte nur zögernd, nachdem die zunehmende Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung einen latenten Fremdenhaß zur Folge hatte. Mit der betrieblichen Plafonierung ab 1963 (quantitative Begrenzung der Arbeitskräfte pro Betrieb, ab 1965 zusätzliche Kontingentierung des Ausländerbestandes) wurde versucht, den steten Zustrom ausländischer Arbeitskräfte zu bremsen. Diese Maßnahmen wurden pauschal angewendet, unter die Begrenzungsmaßnahmen fielen sämtliche Kategorien Fremd- oder Gastarbeiter. Die Grenz Kantone, vor allem Basel, Genf und das Tessin, fühlten sich durch diesen Eingriff benachteiligt. Auf ihre Einwände hin wurden jedoch 1966 die Grenzgänger von jeglicher mengenmäßigen Beschränkung ausgenommen⁴. Es verblieben für sie somit nur die administrativen Bedingungen (Arbeits- bzw. Grenzgängerbewilligung), die räumliche Beschränkung (Wohnsitz und Arbeitsort in der Grenzzone von 10 km beidseits der Grenze) sowie der Vorbehalt, daß sie vor Aufnahme einer Tätigkeit in der

Schweiz seit mindestens sechs Monaten in der ausländischen Grenzzone wohnhaft gewesen waren. Die Wirkung der bundesrätlichen Verordnung war frappant. Die Zahl der Grenzgänger nahm rapide zu und stieg von 45 600 (1965) auf 110 809 (1974, jeweils Ende August) an, d. h. um rund 143%. Im gleichen Zeitraum ging die Zahl aller kontrollpflichtigen Ausländer um 18,5% zurück! Damit nahm der Anteil der Grenzgänger auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt stetig zu (Fig. 1), und momentan beträgt er rund einen Drittel aller kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte⁵. Eine Folge dieser bundesrätlichen Intervention war, daß die Grenzregionen zu attraktiven Standorten für bestimmte, personalintensive Industrien wurden – für das Tessin hat dies das *Ufficio delle Ricerche Economiche* (URE) in einem Bericht von 1972 nachgewiesen (URE 1972: 7 ff.).

3.2 Grenzpendler und Migrationsströme

Bis anhin war von den Grenzgängern nur im Hinblick auf die schweizerische Wirtschaft die Rede. Kurz soll aber auch die andere Seite der Grenze betrachtet werden, ist sie doch als Wohnzone der Grenzgänger ebenfalls betroffen. Die oben erwähnte Klausel, ein Grenzgänger müsse vor der Aufnahme seiner Berufstätigkeit in der Schweiz seit mindestens sechs Monaten in der Grenzzone wohnhaft gewesen sein, gibt einen Hinweis darauf, daß die ausländische Grenzzone mit der Liberalisierung von 1966 eine zusätzliche Attraktivität als Wohngebiet erhalten hat. In der Tat wurden generell beträchtliche Wanderungen sowohl aus dem Innern Frankreichs gegen die Schweizergrenze hin als auch aus Mittel- und Süditalien ins lombardische Grenzgebiet hinein konstatiert. Im Falle der Provinzen Como und Varese waren z. T. extrem hohe Mobilitätsraten zu verzeichnen, die eine außerordentlich starke Fluktuation anzeigen: bei den meisten Gemeinden in der Grenzregion lag dieser Wert über demjenigen der mittleren Bevölkerung für den Zeitraum 1963–80 (LEIMGRUBER 1987: 86 ff.). Es ist allerdings schwierig, hier direkte Zusammenhänge zwischen der regionalen Wanderungsbewegung und den Grenzgängern aufzuzeigen angesichts der Tatsache, daß wir uns hier auch im Randbereich der Mailänder Agglomeration befinden. Dazu kommt, daß dieses Gebiet selbst eine industrielle Tradition besitzt, also eine gewisse Attraktivität für Arbeitsplätze aufweist. Die Wanderungen und die hohen Fluktuationen lassen sich mit andern Worten durch das Zusammenspiel der drei Faktoren Agglomeration Mailand, einheimische Industrie und Arbeitsplätze im Südtessin erklären. Sicher dürfte in der Grenzzone dem dritten Faktor ein besonderes Gewicht zukommen, das abzuschätzen allerdings kaum möglich ist.

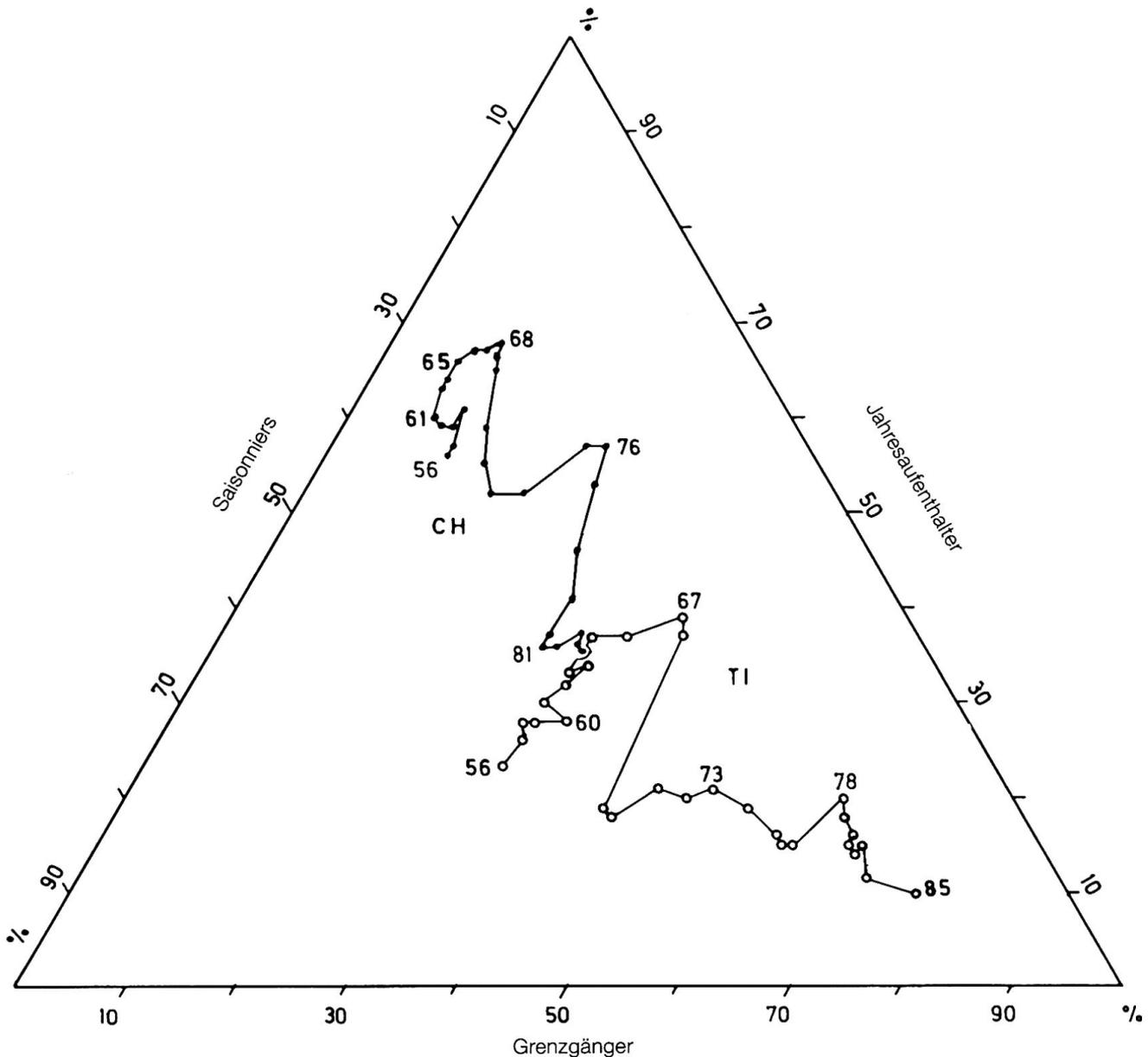


Fig. 1 Kontrollpflichtige ausländische Arbeitskräfte in der Schweiz (CH) und im Kanton Tessin (TI), 1965–85. Bei CH sind die Werte für 1963 und 1964 identisch.

4. Die Grenzgänger im Raum Mendrisiotto–Lombardei

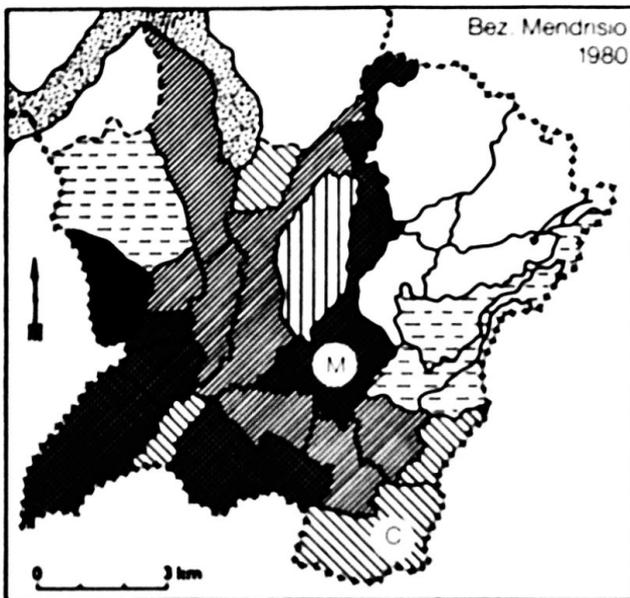
4.1 Die schweizerische Seite

Die quantitative Entwicklung der Grenzpendler zeigt deutlich die Spuren der eidgenössischen Begrenzungs politik. Gesamtschweizerisch fielen sie in den Jahren der Hochkonjunktur kaum ins Gewicht: 1956–65 sank ihr Anteil an den kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräften von 11,3% auf 6,8%, obwohl sich ihre absolute Zahl von 36 873 auf 45 600 erhöhte (jeweils Ende August). Ab 1966 jedoch stiegen Anteil und absolute Zahl rapide an: von 7,4% auf 33,7% (1985 und 1986) oder von 48 000 auf

111 631 (1986). Diese relative Entwicklung erklärt sich mit der Abnahme des Totals der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte (1956: 326 065; 1964: 720 901 = Maximum; 1986: 355 414). Damit sind die Grenzgänger gesamtschweizerisch plötzlich zu einem bedeutenden Faktor geworden – mindestens bei dem Teil der ausländischen Arbeitskräfte, die gerne als konjunkturelle Puffer benutzt werden. Auf der regionalen Ebene des Kantons Tessin⁶ ändert sich das Bild drastisch (Fig. 1). Bis zum Bundesbeschuß von 1966 lag der Anteil der Grenzpendler fast konstant bei rund einem Drittel aller kontrollpflichtigen Ausländer (1956: 32,3%; 1965: 34,1%). Die absolute Zahl stieg allerdings in diesem Zeitraum stark an: von 6862 auf 17 458. Ab 1966

erleben wir dann eine rapide Zunahme des Grenz­gängeranteils (von 36,9% auf 72,6% 1985 – 1986 lag der Anteil bei 72,4%), und die absolute Zahl stieg von 18 124 auf 32 138 (1985) und 33 871 (1986 – Augustzahlen). Auf das gesamte Arbeitsplatz-Angebot umgerechnet ist somit jeder fünfte Beschäftigte im Tessin ein Grenzpendler, während im Bezirk Mendrisio sogar zwei von fünf Grenz­gänger sind⁷. Die Abhängigkeit der kantonalen und der regionalen Wirtschaft von dieser Kategorie Arbeitskräfte wird damit recht deutlich.

Begeben wir uns auf die lokale Ebene, so lassen sich unterschiedliche Tendenzen erkennen. In der Gemeinde Arzo, z. B., waren 1980 vier von fünf Beschäftigten Grenz­gänger (659 von 819 Personen), während ihr Anteil in Chiasso nur knapp ein Drittel betrug (3280 von 10 220 Personen; vgl. Fig. 2). Das erklärt sich aus der Struktur des Arbeitsplatz-Angebotes: in Arzo sind es einige Betriebe der Bekleidungsbranche, die vor allem Frauen (unqualifiziert bzw. lediglich angelernt) beschäftigen, während Chiasso als tertiäres Zentrum wesentlich höher qualifiziertes Personal benötigt, das vorwiegend von Tessinern gestellt wird. Zwar arbeiten auch Grenz­gänger im Banken- und Speditionsbereich, doch die Mehrzahl ist in den Industriebetrieben sowie in untergeordneten Dienstleistungen anzutreffen.



Legende

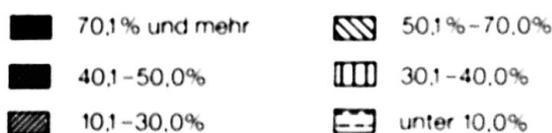


Fig. 2 Anteil der Grenz­gänger an den Arbeitsplätzen in den Gemeinden des Bezirks Mendrisio, 1980. C = Chiasso, M = Mendrisio

4.2 Die Wohngebiete der Grenz­gänger

Nach den gesetzlichen Bestimmungen müssen die Grenzpendler in der unmittelbaren Grenzzone von 10 km Breite wohnen. Diese Distanz ist zwar im Zeitalter der hohen individuellen Mobilität umstritten, doch wird sie von der überwiegenden Zahl der Grenz­gänger eingehalten – dies vermutlich nicht zuletzt weil der Grenzübertritt infolge der individuellen Mobilität erhebliche Zeit beansprucht, die *relative* Distanz also vergrößert. Eine Auszählung der Grenz­gänger im Bezirk Mendrisio im Jahre 1978 ergab, daß 80,4% in einer Zone von 5 km Breite wohnen, 53,1% in den Gemeinden, die direkt an die Schweiz angrenzen. Das Grenz­gängerphänomen ist also räumlich sehr eng begrenzt (Fig. 3).⁸ Aus dem Vergleich mit der Arbeit von GALLETTI (1971) ergibt sich, daß eine leichte Verlagerung der Herkunftsgebiete stattgefunden hat, wenn man die Provinzzahlen betrachtet:

	Provinz Como	Provinz Varese	ubrige
1970	65,1%	34,5%	0,4%
1978	61,7%	38,0%	0,3%
1980	60,3%	39,3%	0,4%

Diese Verschiebung ist nicht nur relativ, sondern auch absolut, denn die Zahl der Grenzpendler ins Mendrisiotto hat im gleichen Zeitraum von 10 622 auf 12 701 um 19,6% zugenommen. Das Varesotto wird also immer mehr zum Wohngebiet für Grenz­gänger. Ein Vergleich der Zahlen von 1978 mit denjenigen von 1970 (GALLETTI 1971) zeigt, daß vor allem die fünf Gemeinden zwischen Varese und Porto Ceresio⁹ eine beträchtliche Zunahme verzeichnet haben (von 510 auf 926 Personen, d. h. um 81,6%). Hier ist in den 1970er Jahren eine wahre Bandstadt entstanden, die eine fast kontinuierliche Überbauung des Tales zwischen der Provinzhauptstadt und dem Luganersee zur Folge hatte: die betreffenden fünf Gemeinden haben in diesem gleichen Zeitraum einen Bevölkerungszuwachs von 149,6% zu verzeichnen gehabt (von 10 478 Einwohnern 1970 auf 26 158 im Jahre 1978). Selbstverständlich waren nicht allein die Grenz­gänger für diese Entwicklung verantwortlich, doch sind sie auch daran beteiligt.

4.3 Die Konsequenzen des Grenz­gängertums auf den Raum

Jede Form von Pendelwanderung hat bestimmte Auswirkungen auf das Herkunfts- wie auch auf das Zielgebiet der Pendler. Im Falle der internationalen Pendelwanderung sind diese Folgen gravierender als bei intranationaler Pendelwanderung, weil die Staatsgrenze zwei unterschiedliche Systeme von ein-

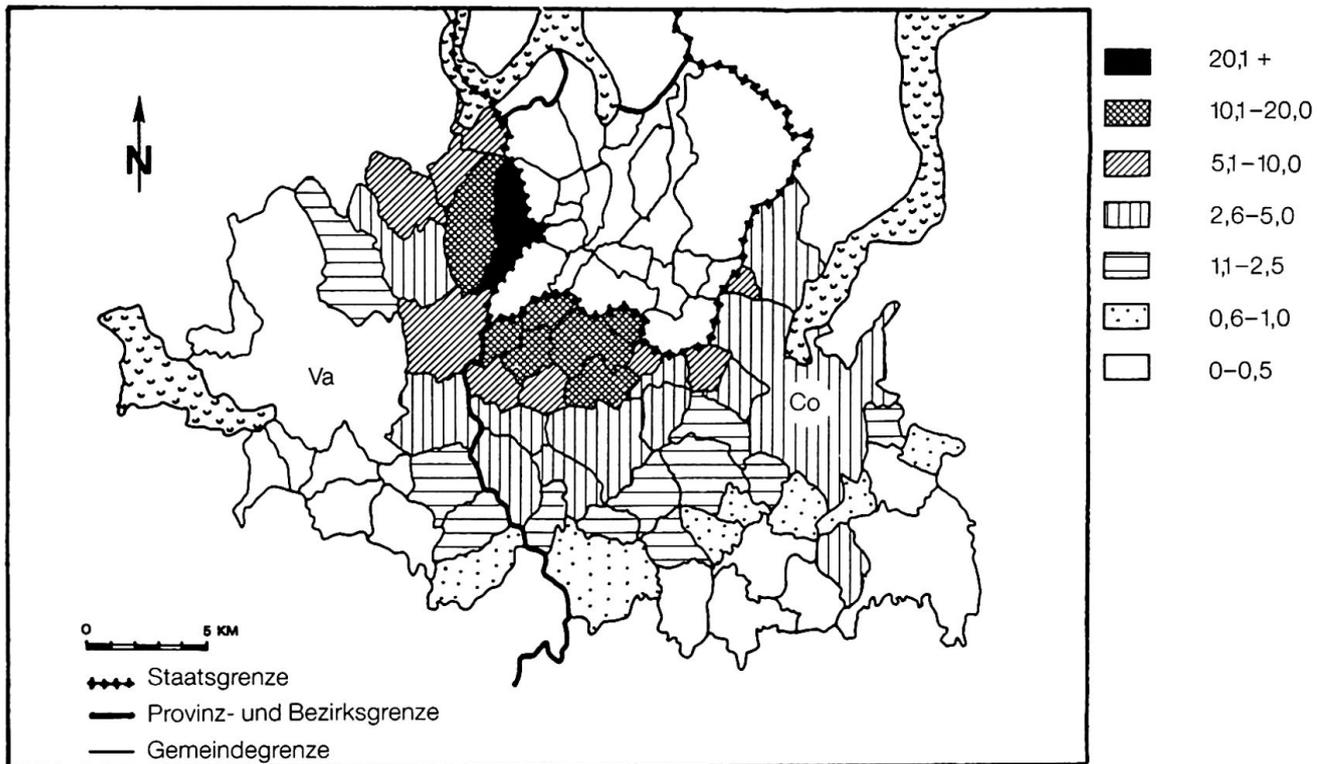


Fig. 3 Grenzgänger ins Mendrisiotto 1978: ihr Anteil (in %) an der Einwohnerzahl in den Wohngemeinden der Grenzzone. Co = Como, Va = Varese

ander trennt, allfällige staatliche Transferzahlungen also zunächst einmal entfallen. Internationale Pendlerräume sind entsprechend durch bestimmte Disparitäten charakterisiert (Lohn, Arbeitsmöglichkeiten, Identität u. a.).

Im Falle des Südtessiner Pendelraumes ist zwischen Auswirkungen auf schweizerischer und auf italienischer Seite zu unterscheiden. Die Pendelwanderung ist einseitig in die Schweiz gerichtet: den 12 701 Einpendlern aus Italien ins Mendrisiotto 1980 standen nur gerade 555 Auspendler nach Italien gegenüber. Damit ist zu erwarten, dass auf Tessiner-Gebiet die Probleme eher im wirtschaftlichen, auf italienischer Seite dagegen eher im Wohn- und Infrastrukturbereich zu suchen sind – wobei hier der wirtschaftliche Aspekt aber nicht vergessen werden soll.

Im *Mendrisiotto* (wie auch in den übrigen Teilen des Kantons Tessin, die einen Zustrom von Grenzpendlern verzeichnen) ist es nach der Freigabe der Grenzgänger 1966 zu einer bedeutenden Zunahme der Industriebetriebe und damit der Industriebeschäftigten gekommen. Allein im Zeitraum 1966–70 wurden in den Branchen Bekleidung, Metall & Maschinen und Uhren 67 neue Betriebe gegründet, von denen 25 im Bezirk Lugano und 29 im Mendrisiotto standen. (URE 1972: 3). Das *Ufficio delle Ricerche Economiche* kommt zum Schluß, daß

die Grenzgänger ein entscheidender Faktor bei der Standortwahl waren: «Nel Ticino lo sviluppo di nuove aziende industriali dopo il 1966 sarebbe quindi stato irrilevante, se il mercato di lavoro fosse stato limitato alla manodopera residente (autocotona e immigrata)» (ibid.: 9).

Das Arbeitskräftereservoir jenseits der Grenze ist demnach ein wesentlicher Standortfaktor für bestimmte Industriebetriebe. Diese Feststellung wirft gleichzeitig ein bezeichnendes Licht auf die Bedingungen, die seitens der Arbeitgeber geboten werden. Bei den drei genannten Branchen handelt es sich um relativ personalintensive Bereiche, die aus Kostengründen billige Arbeitskräfte suchten. Sie fanden sie in den Grenzpendlern, die gerne die vergleichsweise höheren Löhne in der Schweiz bezogen. Die Natur der Betriebe bestimmte auch die weitere Struktur der Grenzpendler: niederes Qualifikationsniveau, hoher Frauenanteil sowie Dominanz der jüngeren Altersklassen. Unser Auszählung von 1978 ergab folgende Merkmale:

Qualifikation: rein ausführende Tätigkeit	97,7%
Geschlecht: Frauen	55,7%
Alter: < 30 Jahre	39,0%

Die Anteile schwanken in der Regel von Jahr zu Jahr, vor allem da die jüngeren Grenzpendler in der Schweiz nicht unbedingt eine Lebensstelle suchen.

Sie müssen sich Rechenschaft darüber geben, daß sie zwar mehr verdienen in der Schweiz, daß aber ihre soziale Stellung ungünstiger ist, als wenn sie in Italien arbeiteten (z. B. in bezug auf das Pensionierungsalter, das in Italien für Frauen bei 55, für Männer bei 60 Jahren liegt). Deswegen ist wohl gerade bei den jüngeren Grenzpendlern die Fluktuation recht ausgeprägt, was naturgemäß auch für die Arbeitgeber gewisse Unannehmlichkeiten mit sich bringen kann. Gravierender als diese Tatsache ist jedoch die Konsequenz auf der Ebene der Löhne. Die Anwesenheit eines praktisch unerschöpflichen Reservoirs an verfügbaren Arbeitskräften jenseits der Grenze hat dazu geführt, daß die Löhne im Tessin im Mittel nicht so stark angestiegen sind wie in der übrigen Schweiz (RATTI et al. 1982: 110 f.). Die Grenzgänger wirken somit direkt und indirekt als Lohnbremsen, was sich in einer deutlichen Disparität gegenüber dem Rest der Schweiz ausdrückt (-15,9%; *ibid.*: 109). Damit verknüpft ist aber auch eine andere Erscheinung: da unqualifizierte und billige Arbeitskräfte in beliebiger Menge zur Verfügung stehen, zieht das Südtessin vor allem Industrien an, die derartiges Personal beschäftigen. Dieser Bereich der Industrie, der sehr stark der internationalen Konkurrenz ausgesetzt ist (Bekleidungsindustrie in Billiglohnländern!), wird dadurch aufgebläht. Die Tessiner Industrie ist damit relativ verwundbar. Dazu kommt, daß der technologischen Entwicklung kaum Aufmerksamkeit geschenkt wird (RATTI et al. 1982: 166 f.).

Auf *italienischer Seite* sind die Folgen des Grenzgängertums in andern Bereichen zu suchen. Bereits oben wurde auf die starke Migration hingewiesen, der die grenznahen Gemeinden ausgesetzt waren. Diese Wanderungsbewegung hatte vor allem Folgen bei der regionalen Identität, waren doch die Zuwanderer vor allem Leute aus weniger entwickelten Regionen Italiens. Das Schlagwort «Teroni¹⁰ a casa» war in den 1970er Jahren verschiedentlich zu sehen und zu hören. Daneben haben sich vielfach Engpässe in der Infrastruktur gezeigt (Kindergärten, Schulen, Erschließung von Neubaugebieten usw.), und die Gemeindefinanzen reichten oft für das Nötigste nicht aus. Die Rückerstattung der Quellensteuer, die die Grenzgänger in der Schweiz entrichten, hat hier – wenn auch sehr spät – etwas Abhilfe schaffen können. – Die räumliche Auswirkung ist dabei besonders bemerkenswert: die Siedlungen haben sich im Laufe der letzten 20 Jahre sehr stark ausgedehnt. Träger dieser Siedlungsentwicklung war in erster Linie die einheimische Bevölkerung, die sich mit zunehmendem Wohlstand neue Einfamilienhäuser an der Peripherie der alten Dörfer und in den landwirtschaftlichen Zwischenzonen bauen konnte. Die alten Siedlungskerne, die dadurch allmählich frei wurden, gingen an die Zuzüger über, die die alten Häuser zu restaurieren begannen und

damit eine Entleerung der Dorfkerns verhindern.¹¹ Die Wirtschaft ihrerseits hat dagegen vermutlich weniger negative Auswirkungen zu spüren bekommen, selbst wenn zu gewissen Zeiten die qualifizierten Arbeitskräfte rar waren. Da jedoch immer wieder Grenzpendler aus dem Tessin auf den lombardischen Arbeitsmarkt zurückkehrten, hat die Industrie sogar profitiert, wiesen sich doch häufig die Rückkehrer über eine bessere Qualifikation aus als die Arbeitskräfte, die nicht in die Schweiz gegendelt waren. Immerhin haben gewisse Kreise in Italien die Rezession der 1970er Jahre begrüßt, als vorübergehend weniger Grenzgängerbewilligungen erteilt wurden: «Finalmente possiamo fare certi lavori» sagte mir ein Vertreter der Stadtverwaltung von Como und meinte damit, daß nun wieder Arbeitskräfte zur Verfügung standen, die vorher fehlten.

5. Die Grenzgänger in der Vorstellung der Tessiner Bevölkerung

Sind die Grenzgänger ein Sicherheitsventil («una valvola di sfogo»: RATTI et al. 1982: 43) oder ein Spielball der Tessiner Wirtschaft (SAVOLINI 1982), sind sie die Retter der Tessiner Wirtschaft oder eine der Ursachen der relativen Unterentwicklung (CORRIERE DEL TICINO 18.8.1981)? Diese Meinungen, wie sie vor allem in der Diskussion um die Studie des *Ufficio delle Ricerche Economiche* (RATTI et al. 1982) immer wieder auftauchten, stellen gewissermaßen die Sicht «von oben» dar, wie sie über die Medien verbreitet wird. Sieht nun aber die Bevölkerung, die u. U. täglich direkt mit Grenzpendlern zu tun hat, diese aus der gleichen Perspektive? Aus einer Umfrage, die 1981 bei der Bevölkerung des Mendrisiotto durchgeführt wurde, läßt sich eine etwas differenziertere Sichtweise erkennen (LEIMGRUBER 1987: 148 ff.). Vor allem kann man das Problem Grenzgänger nicht einfach auf die wirtschaftliche Dimension reduzieren, sondern muß auch die menschliche und die politische Seite berücksichtigen.

Auf *menschlicher Ebene* ließ sich dabei eine positive Grundeinstellung erkennen und eine gewisse Solidarisierung der einheimischen (wohnhaften) Bevölkerung mit den Grenzpendlern (etwa hinsichtlich der Arbeits- und Lohnbedingungen). Allerdings sahen die Befragten die Grenzpendler in erster Linie in ihrer Rolle als Arbeitskräfte. Diese sind aber für die überwiegende Mehrheit der Befragten eine notwendige Komponente der *Wirtschaft*, auf die man nicht verzichten könne, ohne daß sie geschwächt würde. Die Abhängigkeit der regionalen Wirtschaft von den Grenzgängern wurde also wohl erkannt,

ebenso die Tatsache, daß die Verflechtung der regionalen Wirtschaft mit den Grenzgängern so groß ist, daß ein eventueller Abbau ihrer Zahl nicht nur bestimmte Betriebe treffen würde, sondern daß auch die einheimische (wohnhafte) Bevölkerung dies zu spüren bekäme. Auch darin spiegelt sich demzufolge eine Solidarisierung wider, und die meisten der Befragten gaben an, keinen Unterschied zwischen einheimischen, wohnhaften ausländischen und Grenzgänger-Arbeitskräften zu machen. Allerdings fand sich diese an sich positive Einstellung nur teilweise auch auf der *politischen Ebene*. Vier von zehn Befragten sprachen sich nämlich für eine Kontingentierung aus mit dem Hauptargument, auf diese Weise ließe sich die Gründung weiterer Niedriglohnbetriebe verhindern (die dann auf das allgemeine Lohnniveau drückten). Diese Aussagen zeigen, wie wichtig das Lohnelement in der Diskussion ist – man erwartete sich nämlich von einer solchen Maßnahme kaum mehr Stellen für Arbeitslose.

Die Sicht «von unten» ist also insgesamt einfacher als diejenige «von oben»: sie beschränkt sich auf die strukturelle Rolle der Grenzpendler, während die konjunkturelle kaum zur Kenntnis genommen wird (vgl. RATTI et al. 1982: 43 f.). Dafür ist eine gewisse Ambivalenz unverkennbar: die Grenzgänger sind notwendig, sind willkommen, sind im Prinzip Menschen wie wir, aber . . .

6. Schlußbemerkung

Die Grenzgänger als Teil des Arbeitsmarktes im Mendrisiotto sind nicht mehr wegzudenken, und sie werden auch in Zukunft eine bestimmte Rolle spielen, vorausgesetzt die politische und wirtschaftliche Situation verändere sich nicht grundlegend. Die Beziehungen über die Grenze hinweg sind derart vielfältig, und die Verflechtungen sind in verschiedener Hinsicht so groß, daß schon daraus heraus die Pendelwanderung über die Grenze hinweg bestehen bleiben wird. Wohl spielt dabei die ökonomische Überlegung eine wichtige Rolle, doch wird sie von der menschlichen Komponente unterstützt. Obwohl die italienische Grenzregion mit einer zentripetalen Sichtweise vorwiegend nach der Metropole Mailand blickt, während sich das Tessin politisch nach Norden hin gebunden fühlt, spielt die zentrifugale Komponente auch eine Rolle. Die Ausnutzung der Grenzsituation zum jeweiligen persönlichen Vorteil führt zu einer grenzüberschreitenden Solidarität und Identität, die sich mit Umfragen nur teilweise erfassen, über die Beobachtung der grenzüberschreitenden Beziehungen jedoch zusätzlich erkennen läßt.

Riassunto

Pendolari confinanti e economia regionale: Il caso del Ticino meridionale e della Lombardia Setten-trionale

Lo studio delle regioni confinarie presentato in questo articolo si occupa soprattutto dei rapporti transfrontalieri. Questi si trovano in un «campo di tensioni» fra lo stato (centripeto) e l'economia (centrifuga) e sono caratterizzati anche da dislivelli creati dall'esistenza del confine che separa due sistemi politici diversi. Nel caso della regione sotto inchiesta si aggiunge il fattore culturale: il Ticino che, pur essendo legato politicamente alla Svizzera, ha i suoi orientamenti culturali verso l'Italia e rimane una minoranza sia dal punto di vista politico sia da quello culturale.

Il pendolarismo transfrontaliero è un'espressione di quei dislivelli come anche degli interventi statali. Sebbene esista già da molti anni, ha conosciuto un decollo particolare a partire dal 1966 quando il Consiglio Federale l'ha permesso praticamente senza restrizioni. Negli anni seguenti sono state investite ingenti somme di denaro nei distretti di Lugano e Mendrisio per la creazione di aziende industriali a forte intensità di lavoro che occupavano quasi esclusivamente frontalieri, soprattutto nei settori dell'abbigliamento, della metallurgia e delle macchine come anche in quello degli orologi. Il risultato è che il Ticino ha subito un ritardo nell'industria sul resto della Svizzera, sia nello sviluppo tecnologico sia nei salari.

La regione di confine, però, non era in grado di fornire tutta questa manodopera: diventava dal 1966 in poi una meta preferita di immigrati, prevalentemente dal meridione. Questa immigrazione poneva tanti problemi ai comuni che non erano preparati e neppure disponevano delle riserve finanziarie per sviluppare l'infrastruttura in modo adeguato. Inoltre questi immigranti erano un gruppo di gente piuttosto instabile, e i comuni vedevano cambiare la composizione della popolazione assai rapidamente. Erano colpiti in primo luogo i comuni lungo la frontiera: infatti più del 50 per cento dei lavoratori frontalieri nel Mendrisiotto vivono nei comuni confinanti direttamente col Canton Ticino, più dell'80 per cento in un raggio di cinque chilometri dalla frontiera.

Se questa situazione ha creato certi problemi da ambedue le parti, sembra che i frontalieri siano comunque ben visti dalla popolazione ticinese. Secondo un'inchiesta presso più di 350 persone nel Mendrisiotto il giudizio sul piano umano è positiva, e la dipendenza economica del distretto dalla manodopera frontaliere viene riconosciuta. Una gran parte degli interlocutori si è pronunciata, però, per una limitazione del numero dei frontalieri. Sperano che così verrà frenata la creazione di ulteriori ditte che occu-

pano personale a salari bassi, mentre non credono che questa misura possa permettere la creazione di posti di lavoro per i disoccupati del distretto.

Summary

Transborder Commuting and Regional Economy: The Swiss-Italian Border Region

The present paper deals with the daily migrations between the southern part of the Canton Ticino and the adjacent provinces of Como and Varese (Lombardy). This phenomenon is seen in the wider context of Swiss policy towards foreigners and of Italian inland migration. The former aspect is highlighted by the fact that in 1966 border commuters into Switzerland were freed from restrictions (as opposed to other categories of foreign workers in Switzerland), while the latter is referred to in the context of settlement development and population instability in the communes along the boundary. In the late 1960ies the Swiss side has gone through a phase of heavy investment in labour-intensive and lowsalary industries (clothing, machines, watches). As a consequence of this salaries have generally lagged behind the national mean, and technological development has been very slow. Immigration into the Italian border communes has created serious infrastructural problems. In addition the immigrants from southern Italy, attracted by the possibility to commute into Switzerland, have been viewed with suspicion and distrust by the native population. However, the Ticino population has a relatively positive image of the transborder commuters in general and it clearly recognizes the dependency of the regional economy on this kind of labour force. On the other hand, many people wish to see their number diminish. They hope that in this way no more low-income jobs would be created (they do not, however, see such a limitation as a possibility to create jobs for the jobless).

Anmerkungen

¹ Diese Zahl gilt für 1975 und ist nur approximativ. Die Größenordnung dürfte jedoch auch in den 80er Jahren etwa stimmen.

² DALMASSO (1979, Karte p. 229) deutet das Übergreifen der Agglomeration Mailand auf Schweizer Gebiet an, sieht jedoch wegen der politischen Zugehörigkeit des Mendrisiotto davon ab, die Agglomeration über die Grenze hinausgreifen zu lassen (ibid.: 211).

³ Keinen geringen Anteil an diesem Boom hatte der Nachholbedarf der kriegführenden Mächte, da die Schweiz, im Gegensatz zu jenen, ihre Produktionsstrukturen intakt behalten hatte (vgl. dazu auch RECK 1970: 16).

⁴ Interessant ist der Wortlaut des betreffenden Artikels: «Nicht zum Ausländerbestand gehören Grenzgänger» (BRB 1.3.66, Art. 4³).

⁵ Hiezu gehören die Jahresaufenthalter (inkl. Kurzaufenthalter), die Saisonarbeiter und die Grenzgänger; gemeinsam ist diesen drei Kategorien, daß sie sich stets um eine Erneuerung ihrer Arbeitsbewilligung bemühen müssen.

⁶ Genau gesagt: der Bezirke Lugano und Mendrisio, die zusammen rund 85% aller Grenzgänger aufnehmen, die im Kanton Tessin arbeiten (vgl. die Daten bei SUCKOW-PORETTI 1982).

⁷ Der Anteil der Grenzgänger an allen Arbeitsplätzen betrug 1980 im kantonalen Mittel 20,6%. Im Bezirk Mendrisio hingegen waren 43,5% aller Arbeitsplätze von Grenzgängern besetzt (LEIMGRUBER 1987: 134).

⁸ Die Karte (Fig. 3) basiert auf dem Vergleich der Anzahl Grenzgänger in den Bezirk Mendrisio mit der Wohnbevölkerung. Die Daten für die Grenzgänger wurden aus den Karteien der Fremdenpolizei in Chiasso und Mendrisio gezählt, betreffen aber nur das Mendrisiotto (Grenzgänger in den Bezirk Lugano fehlen). Die Wohnbevölkerung wurde herangezogen, weil für 1978 keine Angaben zur aktiven Bevölkerung verfügbar waren.

⁹ Es handelt sich um Arcisate, Besano, Bisuschio, Induno Olona und Porto Ceresio.

¹⁰ Schimpfname für Südtaliener.

¹¹ Diese Erscheinung wurde von Basler Studenten anlässlich einer Geländewoche im Grenzraum Mendrisiotto-Comasco 1978 festgestellt.

Literatur

BRAUN, R. (1965): Die ausländischen Arbeitskräfte als Streitgegenstand der schweizerischen Politik. Schweizer Jahrbuch für politische Wissenschaften 5, p. 100–107

DALMASSO, E. (1971): Milan, capitale économique de l'Italie. Gap

GALLETTI, A. (1971): La manodopera frontaliera nel Mendrisiotto. Mémoire di licenza, Università di Friburgo (Svizzera)

HAUG, W. (1980): «... und es kamen Menschen.» Ausländerpolitik und Fremdarbeit in der Schweiz 1914 bis 1980. Basel

LEIMGRUBER, W. (1987): Il confine e la gente. Interrelazioni spaziali, sociali e politiche fra la Lombardia e il Canton Ticino. Collana dell'Istituto di Scienze Geografiche dell'Università di Parma, 7. Varese

LURATI, O. (1982): Die sprachliche Situation der Südschweiz. In: R. SCHLÄPFER (Hrsg.) Die viersprachige Schweiz, p. 211–252. Zürich

RAFFESTIN, C. (1981): Les notions de limite et de frontière et la territorialité. Regio Basiliensis XXII, p. 119–127

RATTI, R./BOTTINELLI, T./CIMA, T. & MARCI, A. (1982): Gli effetti socio-economici della frontiera: il caso del frontalierato nel Cantone Ticino. Quaderni URE 15. Bellinzona

RECK, O. (1970): Ist die Schweiz überfremdet? 2. A. Frauenfeld

RICQ, CH. (1981): Les travailleurs frontaliers en Europe. Paris

SAVOLINI, U. (1982): Frontalieri: da variabile incontrollata a volano dell'economia ticinese? Il Punto 11, p. 20–27. Como

SUCKOW-PORETTI, D. (1982): I frontalieri nei comuni ticinesi. Documenti statistici 3. Bellinzona

URE (1972): Le nuove aziende industriali dopo il 1966 e l'occupazione di frontalieri nel Cantone Ticino. Vervielfältigt. Bellinzona