

DOSSIER

Eine Publikationsreihe
des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

Dossier Nr. 155



Murales von Teilnehmenden der Konferenz der Migrationsvereine gegen die Kündigungsinitiative.
Foto: Hilmi Gashi

Teilhabe statt Prekarität

Ein Dossier der SGB-Migrationskommission

Januar 2023

Herausgeberin: SGB-Migrationskommission

Redaktionsgruppe: Hilmi Gashi, Johannes Gruber,

Regula Bühlmann



Inhalt

Vorwort	5
Einleitung	7
I Prekarität	9
1 Gesetzgebung	9
1.1 Verschärfungen im AIG.....	9
Die Integrationskriterien des AIG.....	9
Problematik der Abhängigkeit von Sozialhilfe.....	10
Beispiele für die schrittweise Verschärfung des AIG.....	11
Unsichere Aufenthaltsbewilligungen und Prekarisierung	11
1.2 Verschränkung Sozialhilfe und Migrationspolitik	12
1.3 Kurzaufenthaltsbewilligungen: Dauerprovisorium mit grossen Unsicherheiten.....	14
Kurzaufenthaltsbewilligungen: ein helvetischer Flickenteppich	14
Ausländerpolitik in der Hand wirtschaftlicher Interessen.....	15
Staatlich geförderte Prekarisierung	15
Stabile und sichere Aufenthalte schaffen Mehrwert.....	15
1.3 Dauerverunsicherung widerspricht der Integration: Erfahrungen aus Bern.....	16
1) Kein geregelter oder sicherer Aufenthaltsstatus.....	17
2) Drohender Verlust des Aufenthaltsrechts infolge Bezuges von Sozialhilfe	17
3) Bildung und Zugang zum Arbeitsmarkt.....	17
4) Integrationsstrategie	18
2 Ungleichheit und Prekarität	19
2.1 Das System produziert Armut	19
Notwendigkeit spezifischer Gesetzesnormierung?.....	20
Weitere Handlungsfelder zur Bekämpfung prekärer Arbeitsbedingungen.....	21
2.2 Ist Armut ein Verbrechen? Migrationsrecht und eine Allianz gegen problematische Verflechtung von Sozialhilfe und Migrationsrecht.....	21
II Teilhabe	24
3 Bürger* innenrechte und Teilhabe an der Demokratie	24
3.1 Zugehörigkeit statt Willkür: Perspektiven für ein modernes Bürger* innenrecht.....	24
Hohe formelle Hürden.....	24
Zu strenge «Integrationskriterien».....	25
Modernes Bürger* innenrecht: Erleichterte Einbürgerung und «ius soli»	26
3.2 Einwohner* innenstimm- und -wahlrecht in der Schweiz.....	26
Wie sieht es aus in den verschiedenen Kantonen und Gemeinden?	27
3.3 Feministische Argumente für ein modernes Bürger* innenrecht.....	28
3.4 Vorstösse in der nationalen Politik	29
3.5 Strukturelle Ungleichheiten in einer Stadt für alle.....	31
Eine Stadt für alle als Haltung	31
Eine Stadt für alle als Ziel.....	32

Eine Stadt für alle als Utopie	33
3.6 Zivilgesellschaftliches Engagement: Aktion Vierviertel	34
Was will die Aktion Vierviertel?	34
4 Resolutionen der SGB-Migrationskonferenz vom 4. September 2021	37
4.1 Resolution Armut ist kein Verbrechen!.....	37
4.2 Resolution Demokratiedefizit beheben	38
5 Nachwort: Ohne uns keine volle Demokratie!	37
6 Literatur	42

Vorwort

Pierre-Yves Maillard, SGB-Präsident

Die Schweiz ist ein Einwanderungsland: Ohne Migrant*innen würden weder Wirtschaft noch Gesellschaft funktionieren. Besonders deutlich hat sich dies während der Corona-Krise gezeigt: Während die Hälfte der erwerbstätigen Bevölkerung und fast drei Viertel der Personen mit einem Tertiärabschluss oder höherem Einkommen im sicheren Homeoffice arbeiten konnten, waren die sogenannten systemrelevanten Berufe mit hohem Anteil an migrantischen Arbeitnehmenden für die Grund- und Gesundheitsversorgung unabdingbar. So waren es zu einem grossen Teil Menschen ohne Schweizer Pass, die mit mangelhaftem Gesundheitsschutz an der Migros-Kasse sassen, öffentliche Räume reinigten und desinfizierten oder den Kita-Kindern ohne Social Distancing die Nase putzten. Und obwohl diese Arbeiter*innen das Funktionieren der Gesellschaft auch in Krisenzeiten garantieren, zeichnen sich ihre Branchen mehrheitlich durch prekäre Arbeitsbedingungen und tiefe Löhne aus.

Andere Arbeiter*innen standen während der ersten Corona-Welle plötzlich ohne Einkommen und ohne jegliche Absicherung da. Bei den karitativen Essensausgaben machten Migrant*innen – viele von ihnen ohne gültige Papiere – einen grossen Teil der Warteschlangen aus. Wer in der Schweiz als illegal abgestempelt wird, verliert sein Anrecht auf Existenzsicherung und steht ohne rechtlichen Schutz da. Doch auch Menschen mit gültigen Papieren, die sich in Privathaushalten – oft rund um die Uhr und zu schlechten Löhnen – um betagte oder pflegebedürftige Menschen kümmern, sind mangelhaft geschützt. Denn Privathaushalte unterstehen nicht dem Arbeitsgesetz – eine Einladung für prekäre Arbeitsbedingungen und Umgehung des Gesundheitsschutzes.

Die Gewerkschaften setzen sich gemeinsam mit den Betroffenen für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Löhne ein – gerade auch im Tieflohnbereich und in prekären Segmenten des Arbeitsmarktes. Denn anders als in der Schweizer Politik sind in den Gewerkschaften auch Arbeiter*innen ohne Schweizer Pass vollwertige Mitglieder, die sich einbringen und mitbestimmen können. Damit diese Teilhabe auch in anderen Bereichen möglich wird, hat der SGB 2017 eine Einbürgerungsoffensive lanciert. Auch die Stimmbevölkerung öffnet sich gegenüber Menschen mit Migrationshintergrund und hat im Februar 2017 der erleichterten Einbürgerung von Einwander*innen der dritten Generation zugestimmt.

Leider geht die Tendenz in der nationalen Politik in die andere Richtung: Das Parlament erhöht die Hürden für Einbürgerungen immer mehr, Bundesrat und Politiker*innen zaubern immer neue Ideen aus dem Hut, wie ausländische Mitbürger*innen von der Teilhabe ausgeschlossen und ihre Aufenthaltssicherheit unterlaufen werden kann. Der gesetzgeberische Aktivismus treibt Menschen ohne Schweizer Pass in die Prekarität, gleichzeitig wird Armut kriminalisiert, so dass es für die Betroffenen kaum mehr möglich ist, aus dem Teufelskreis auszubrechen. Und so diskutieren wir heute über Sozialhilfekürzungen für Drittstaatsangehörige und den Entzug der Aufenthaltsbewilligung für Sozialhilfebezügler*innen statt über Mindestlöhne und Teilhabe für alle.

Dieses SGB-Dossier zeigt Wege auf zu einer neuen Politik der Teilhabe statt der Prekarität. Noch sind wir hier nicht angelangt, doch die versammelten Beiträge geben Hinweise, wie wir Gewerkschaften dieses Ziel gemeinsam mit der Zivilgesellschaft erreichen.

Einleitung

Redaktionsgruppe¹

Das vorliegende Dossier «Teilhabe statt Prekarität» ist aus der SGB-Migrationskonferenz vom 4. September 2021 heraus entstanden. Mehr als siebenzig Gewerkschafter*innen mit Migrationshintergrund analysierten an diesem Anlass die spezifischen Gefährdungen für Erwerbstätige ohne Schweizer Pass und diskutierten über gewerkschaftspolitische Strategien, wie auch für diese soziale Sicherheit und politische Partizipation erreicht werden kann.

Die Struktur des Dossiers folgt der Gegenüberstellung von Prekarität und Teilhabe. Thema des ersten Teils sind die prekären Lebenslagen, die mit dem Zurücklassen des Herkunftslandes einsetzen. Die versammelten Beiträge zeigen, dass diese Unsicherheit nicht mit dem Überschreiten von Grenzen endet. Viele Migrant*innen leben in der Schweiz weiterhin prekär. Dies in einem doppelten Sinn. Auf dem Arbeitsmarkt sind sie deutlich stärker als die alteingesessene Bevölkerung in Niedriglohnssektoren beschäftigt, haben befristete Stellen oder arbeiten auf Abruf. Für Migrant*innen ist eine solche Prekarität jedoch nicht einfach nur eine temporäre Herausforderung, die es mit Tüchtigkeit und Geschick zu bewältigen gilt. Das Dossier belegt, dass Verschlechterungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) in den letzten Jahren dazu geführt haben, dass bereits zeitweise Armut für Migrant*innen zu einer existentiellen Gefährdung werden kann: Bei Sozialhilfeabhängigkeit laufen sie Gefahr, ihr Recht auf Aufenthalt zu verlieren und aus der Schweiz weggewiesen zu werden.



Erster Kongress der Migrant*innen in Bern. Foto: Manu Friederich

¹ Hilmi Gashi, Präsident der SGB-Migrationskommission, Nationaler Leiter Interessengruppen Unia; Johannes Gruber, Vizepräsident der SGB-Migrationskommission, Gewerkschaftssekretär VPOD; Regula Bühlmann, Zentralsekretärin SGB

Der zweite Teil des Dossiers entwickelt Perspektiven zur Teilhabe. Als Interessenvertretung für alle Erwerbstätigen engagieren sich die Gewerkschaften auch für die Rechte von Migrant*innen. Die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft ist nicht an eine bestimmte Staatsbürgerschaft gekoppelt. Als Kolleg*innen haben wir zwar eine unterschiedliche Herkunft, aber gemeinsame Interessen und Kämpfe. Lohn- und Sozialdumping stellen auch die Löhne und Arbeitsbedingungen der Gruppen infrage, die (noch) nicht unmittelbar betroffen sind. Durch die Artikel des Dossiers zieht sich deshalb die Überzeugung, dass sozialer Fortschritt nur gemeinsam erreichbar ist. Und dieser beinhaltet auch die politische Partizipation aller Menschen in der Schweiz. Was wäre das für eine Demokratie, in der auf Dauer ein grosser Teil der Bevölkerung von Wohlstand und Mitbestimmung ausgeschlossen ist?

Das Dossier steht in einem engen Zusammenhang mit der Arbeit der SGB-Migrationskommission. Es zeigt auf, wie wichtig politische Initiativen wie «Armut ist kein Verbrechen!» und «Aktion Vierviertel» sind. Und es leistet einen Beitrag für kommende Debatten und Vorstösse am SGB-Kongress 2022 sowie darüber hinaus. Als Gewerkschaftsbewegung kämpfen wir für soziale Sicherheit und politische Partizipation von allen Menschen in diesem Land, solange bis wir dieses Ziel erreicht haben.

I Prekarität

1 Gesetzgebung

1.1 Verschärfungen im AIG

Marie Möschler²

Gemäss den eidgenössischen Statistiken stellen Ausländerinnen und Ausländer 25 Prozent der Schweizer Wohnbevölkerung dar und 1/3 der geleisteten Arbeitsstunden in der Schweiz werden von ihnen erbracht.

Die Integrationskriterien des AIG

Am 1. Januar 2019 traten die Änderungen des Ausländergesetzes in Kraft, das die Zulassung und den Aufenthalt von erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Staatsangehörigen von Nicht-EU/EFTA-Ländern in der Schweiz regelt. Bei dieser Gelegenheit wurde das Gesetz in Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) umbenannt, mit dem Leitspruch: «Fördern und Fordern».

Ausländische Bevölkerung, am 31.12.2020

Nach Anwesenheitsbewilligung

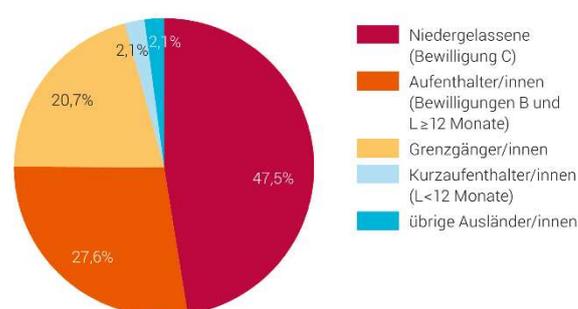


Quelle: BFS – STATPOP

© BFS 2021

Ausländische Erwerbstätige nach Anwesenheitsbewilligung

Inlandkonzept, in %, 4. Quartal 2020



Quelle: BFS – Erwerbstätigenstatistik (ETS)

© BFS 2021

Bei jeder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung und bei einem Antrag auf Erteilung einer sicheren Bewilligung bewertet die zuständige Behörde die Integration und berücksichtigt dabei die folgenden Kriterien:

- **Teilnahme am Wirtschaftsleben oder Erwerb einer Ausbildung**

Der/die AusländerIn muss für seinen eigenen Unterhalt und den seiner Familie sorgen, und zwar mit seinem Einkommen, Vermögen oder durch Leistungen (Leistungen der Sozialversicherungen wie AHV, IV und Arbeitslosengeld) sorgen. Wer Sozialhilfe in Anspruch nimmt, nimmt nicht am Wirtschaftsleben teil. Was den Erwerb einer Ausbildung betrifft, so handelt es sich um die Teilnahme an einer Erstausbildung oder Weiterbildung, die mit einem im AIG festgelegten Diplom abgeschlossen wird.

² Anwältin

- **Achtung der Werte der Verfassung**

Grundrechte und Verpflichtungen gegenüber dem Staat werden verletzt, wenn eine Person z. B. Intoleranz gegenüber Gemeinschaften oder Religionen zeigt, Zwangsheirat akzeptiert, die persönliche Freiheit oder sogar Integrität durch Beschneidung verletzt oder die Gleichstellung der Geschlechter nicht respektiert.

- **Sprachkenntnisse**

Der/die AusländerIn muss in der Lage sein, die an seinem Wohnort gesprochene Landessprache zu verstehen und sich darin verständlich zu machen. Davon ausgenommen sind Personen mit einer C-Bewilligung, die ihre Sprachkenntnisse nicht nachweisen müssen.

- **Achtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung**

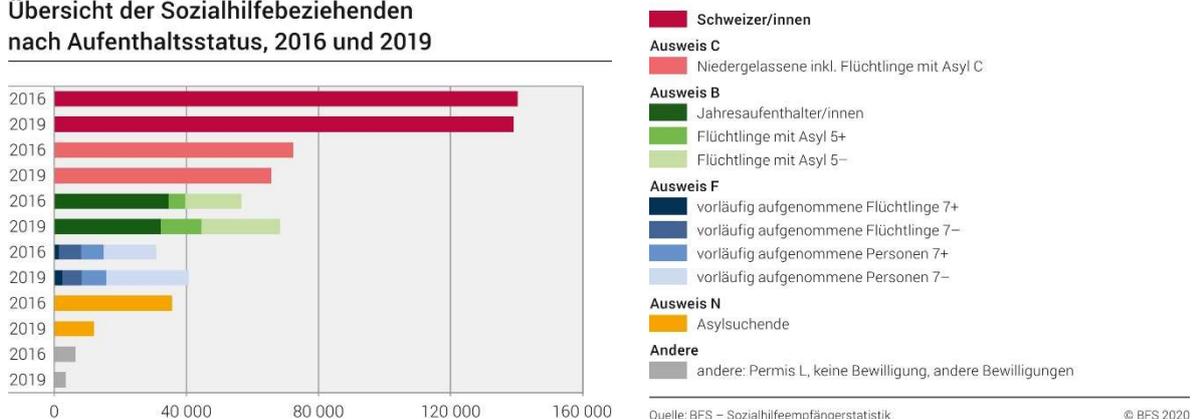
Dies bedeutet z. B. ein sauberes Strafregister, die Einhaltung von Verwaltungsentscheidungen oder öffentlich-rechtlichen oder privaten Verpflichtungen (keine Beteiligungen, Steuerrückstände oder Unterhaltsschulden) und ein als untadelig geltendes Verhalten gegenüber den Behörden (keine Sozialhilfe, kein Konkurs, keine Disziplinarmaßnahmen der Schulbehörden oder wiederholte Missachtung von Entscheidungen).

Problematik der Abhängigkeit von Sozialhilfe

Jeder Kanton legt diesen Begriff anders aus, was eine Ungleichbehandlung je nach Wohnkanton darstellt. Der Begriff Sozialhilfe im weiteren Sinne kann Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe (*im engeren Sinne* als «Sozialhilfe» bezeichnet) umfassen und andere Leistungen wie Familienhilfe (z. B. Mutterschaftsentschädigungen, Ergänzungsleistungen für Familien), Alimentenbevorschussung und verschiedene Beihilfen (Wohngeld, Alters-/Invalidengeld und Arbeitslosengeld).

- Grosse kantonale Unterschiede bei der Verlängerung von Bewilligungen mit zahlreichen und unterschiedlichen, manchmal sogar drohenden Informationen.
- Druck und Prekarisierung bei der Verlängerung einer B-Bewilligung, wenn Sozialhilfe in Anspruch genommen wird: Die Behörde erwähnt manchmal «ausnahmsweise für ein Jahr» mit dem Hinweis, dass die finanzielle Situation am Ende des bewilligten Jahres erneut analysiert werde, oder setzt die Bewilligung aus.

Übersicht der Sozialhilfebeziehenden nach Aufenthaltsstatus, 2016 und 2019



Beispiele für die schrittweise Verschärfung des AIG

- Der neue Artikel 22 regelt die mit dem Aufenthalt von entsandten Arbeitnehmenden in der Schweiz verbundenen Kosten, indem er die Dauer der Kostenübernahme durch den Arbeitgeber begrenzt.
- Art. 59c sieht vor, dass es Flüchtlingen verboten ist, sich in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat zu begeben. Diese Bestimmung wurde stark kritisiert, fallen gelassen und ohne weitere Erklärung wieder auf die Tagesordnung gesetzt.
- Art. 102 erlaubt es nun den zuständigen Behörden, bei der Prüfung der Einreisebedingungen oder in Verfahren biometrische Daten von Personen zu erfassen und zu speichern, dies zu Identifikationszwecken in Einzelfällen und systematisch für bestimmte Kategorien von Personen und für langfristige, über drei Monate hinausgehende, genehmigungspflichtige Aufenthalte in der Schweiz zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder zum Familiennachzug. Die Erfassung biometrischer Daten kann jedoch teilweise oder vollständig an Dritte delegiert werden (Art. 59 b AIG). Dasselbe gilt für die Übermittlung der erfassten Daten an das Zentrum, das für die Erstellung des Reisedokuments zuständig ist. Dies stellt eine potenzielle Gefahr dar, dass ein riesiges Geschäft mit den sensiblen Daten von AusländerInnen stattfindet, die bei ihrer Einreise in die Schweiz von privaten Unternehmen im Auftrag der zuständigen Behörden «fichiert» werden.
- Eine weitere Verschärfung steht zur parlamentarischen Beratung an, mit der die Gewährung von Sozialhilfe an Staatsangehörige sogenannter «Drittstaaten» eingeschränkt oder ausgeschlossen werden soll (Präzisierung der Integrationsbedingungen im Rahmen der Erteilung einer B-Bewilligung für eine Person mit einer F-Bewilligung, Vereinfachung des Widerrufs von C-Bewilligungen bei Sozialhilfeabhängigkeit und Einschränkung der Sozialhilfe für B-Bewilligungen während der ersten drei Jahre des Aufenthalts in der Schweiz).

Unsichere Aufenthaltsbewilligungen und Prekarisierung

Trotz der Tatsache, dass AusländerInnen die gleichen Sozialabgaben wie SchweizerInnen zahlen und einen grossen Beitrag zur Finanzierung des Rentensystems leisten, schafften die Migrationsbehörden mit Beginn der Pandemie im Jahr 2020, als die Grenzen aus sanitärischen Gründen geschlossen wurden, die Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) ab. Obwohl AusländerInnen in den systemelegantesten Berufen (Verkauf, Pflege, Warentransport, Reinigung usw.) in der Mehrheit sind, wurde keine echte finanzielle Anerkennung gewährt und die Schikanen rund um die Erteilung oder Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen halten weiter an.

MigrantenInnen sind in den am schlechtesten bezahlten Berufen beschäftigt. Durch die Politik der Verschärfung der Aufenthaltsbewilligungen für SozialhilfeempfängerInnen sind diese Arbeitnehmenden extrem verletztlich und leben in ständiger Angst, so dass sie mitunter ihre Rechte nicht wahrnehmen. Personen, vorwiegend Frauen, die häusliche Gewalt erfahren, erstatten aus Angst vor Ausweisung keine Anzeige. Arbeitnehmende mit einer L-Bewilligung sind besonders von der Verweigerung der Verlängerung betroffen und können leichter ausgewiesen werden, so dass ihre Situation fast derjenigen unter dem früheren Saisonierstatut gleicht. Selbst bei einem unbefristeten Arbeitsvertrag kann es vorkommen, dass die Behörde eine L- statt einer B-Bewilligung erteilt.

Schon zum Zeitpunkt der Verabschiedung des AIG waren sich die Gewerkschaften bewusst, dass dieses neue Gesetz einige Arbeitnehmende, die manchmal seit ihrer Geburt oder zumindest seit vielen Jahren in der Schweiz leben, in eine prekäre Lage bringen würde. Heute haben wir die Bestätigung dafür: Das AIG trägt nichts zur Förderung einer gesunden und respektvollen Integration von AusländerInnen bei. Die Aufgabe, ausländische Arbeitnehmende zu informieren und ihre Rechte in Verfahren zur Verlängerung oder Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen zu verteidigen, fällt den Gewerkschaften zu. Ein grosser Teil unserer Mitglieder, manchmal sogar die Mehrheit, hat keinen Schweizer Pass, und wir müssen dazu fähig sein, ein Gegengewicht zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten, Deregulierung und Verschärfung der Gesetze und Verfahren zu bilden.



Saisoniers durften ihre Familien nicht mitnehmen.
Foto: Sozialarchiv

1.2 Verschränkung Sozialhilfe und Migrationspolitik

Christin Achermann, Lisa Marie Borrelli, Stefanie Kurt, Doris Niragire Nirere, Luca Pfirter³

Bezieht eine Person ohne Schweizer Pass Sozialhilfe, so kann dies Folgen für ihr Aufenthaltsrecht in der Schweiz haben, denn der Bezug von Sozialhilfe wird für zahlreiche Entscheidungen über die Verlängerung, Rückstufung (Ersatz einer C- durch eine B-Bewilligung) oder den Widerruf einer ausländischerrechtlichen Bewilligung berücksichtigt. Es handelt sich hierbei um Ermessensentscheide, bei welchen die zuständigen kantonalen Migrationsbehörden über Spielraum verfügen. Eine allfällige Nichtverlängerung, Rückstufung oder ein Widerruf muss verhältnismässig sein. Hierfür muss gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts unter anderem geprüft werden, inwiefern der Sozialhilfebezug «selbstverschuldet» ist.

Diese Verschränkung von Migrationskontrolle und Sozialhilfe besteht bereits seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) im Jahr 1934. Unter dem nachfolgenden Bundesgesetz über Ausländer und Ausländerinnen AuG (2008-2019) waren niedergelassene Personen, die seit über 15 Jahren in der Schweiz lebten, von der Möglichkeit des Widerrufs ihres Aufenthaltsrechts aufgrund von Sozialhilfeabhängigkeit ausgenommen. In den vergangenen Jahren wurde die Verknüpfung von Sozialhilfe und Migrationskontrolle erneut intensiviert. Dies erfolgte insbesondere durch die seit 2008 bestehende und ab 2019 verstärkte Meldepflicht. Sozialbehörden müssen den Migrationsbehörden nun «unaufgefordert» melden, wenn Ausländer*innen Sozialhilfe beziehen. Bis im Mai 2022 lief die Vernehmlassung über eine weitere Gesetzesänderung, um die Sozialhilfekosten zu senken: Angehörige von Nicht-EU/EFTA-Staaten sollen

³ nccr-on the move, Universität Neuenburg und HES-SO Valais-Wallis

während der ersten drei Jahre nach Erhalt einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung geringere Sozialhilfeleistungen erhalten als etwa Niedergelassene oder Schweizer*innen⁴.

Der Sozialhilfebezug von ausländischen Personen ist in der Schweiz (und anderswo) also seit jeher unerwünscht, wird aber zunehmend politisiert und strenger überwacht. Die Kehrseite davon belegen neuere Studien (z.B. BASS 2022), wonach armutsbetroffene oder -gefährdete Ausländer*innen zusehends auf Sozialhilfe verzichten, um ihr Aufenthaltsrecht in der Schweiz nicht zu gefährden. In einem rechtssoziologischen Forschungsprojekt, das der Schweizerische Nationalfonds im Rahmen des «nccr-on the move» finanziert, untersuchen die Autor*innen dieses Beitrags die rechtliche Verschränkung von Sozialhilfe und Migrationskontrolle in der Praxis mehrerer deutsch- und französischsprachiger Kantone⁵. Um aufenthaltsrechtliche Entscheide wegen Sozialhilfebezug zu fällen, sind Migrationsbehörden auf Informationen zahlreicher Akteur*innen angewiesen, darunter insbesondere der Sozialbehörden, um das «Selbstverschulden» des Sozialhilfebezugs einzuschätzen. Weiter spielt die Einschätzung der IV oft eine zentrale Rolle, wie uns ein Vertreter eines Migrationsamtes im Interview sagte: Um das Selbstverschulden einzuschätzen, «stützen wir uns auf das IV-Verfahren. [...] Wenn die IV sagt, sie können arbeiten, dann können sie arbeiten.» Geht die betreffende Person dennoch keiner Erwerbsarbeit nach, wird dies als Hinweis darauf gedeutet, dass der Sozialhilfebezug selbstverschuldet ist. Die Meldepflicht macht die tägliche Arbeit von Migrations- und Sozialbehörden überdies aufwändiger und komplexer. Austausch mit vielen anderen Stellen ist erforderlich, grosse Mengen von Informationen müssen verarbeitet und unterschiedliche Aufgaben und Zuständigkeiten zusammengebracht werden. Dazu sind immer komplexere juristische Anforderungen umzusetzen.

Die Verschränkung macht auch die unterschiedlichen Zielsetzungen von Migrations- und Sozialhilfepolitik sichtbar. Für gewisse Mitarbeitende von Sozialbehörden entstehen berufsethische Dilemmata, wenn sie durch die Meldepflicht Teil des Migrationskontrollregimes werden. Während das Ziel ihrer Arbeit die Unterstützung aller Bedürftiger und deren nachhaltige (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt ist, erschwert die Gefahr eines Verlustes des Aufenthaltsrechts diese Bemühungen. Zudem führen die migrationsrechtlichen Möglichkeiten zu einer Differenzierung der Sozialhilfebeziehenden nach Nationalität. Die Ausdehnung der Migrationskontrolle in andere staatliche Bereiche kann jedoch auch dazu führen, dass sich Sozialbehörden von den migrationsrechtlichen Instrumenten eine Lösung zur Senkung der Sozialhilfekosten ihrer Gemeinde erhoffen oder dass sie die Meldung an die Migrationsbehörden als zusätzliches Druckmittel einsetzen. Die sozialhilfebeziehenden Ausländer*innen schliesslich empfangen möglicherweise widersprüchliche Signale von unterschiedlichen Behördenstellen. So kann die IV einer Person bescheinigen, sie sei vollständig arbeitsfähig in einer «angepassten Tätigkeit». Die Sozialbehörde hingegen versichert derselben Person, dass es in ihrer Situation aussichtslos sei, eine Stelle zu finden. Die Migrationsbehörden wiederum erachten die Sozialhilfeabhängigkeit als selbstverschuldet und drohen mit ausländerrechtlichen Folgen.

Die Verschränkung von Migrationskontrolle und Sozialhilfe wirft grundlegende Fragen auf: Wie geht die Schweiz mit armutsbetroffenen Menschen um, die rechtlich nicht zur national verstandenen Solidargemeinschaft gezählt werden? Wie verträgt sich eine Privatisierung (und schliesslich der Export) der Armut von Nicht-Bürger*innen mit den Grundideen des Sozialstaates? Wie wirkt sich die Einbindung in Migrationskontrollaufgaben auf die Institution Sozialhilfe und auf die Arbeit der Sozialarbeitenden aus? Und wie lässt sich verhindern, dass Menschen vom Gang zur Sozialhilfe absehen, um

⁴ Die Vernehmlassungsergebnisse liegen im August 2022 noch nicht vor: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86909.html (22.8.22).

⁵ <https://nccr-onthemove.ch/projects/governing-migration-and-social-cohesion-through-integration-requirements-a-socio-legal-study-on-civic-stratification-in-switzerland/>

ausländerrechtliche Konsequenzen zu vermeiden? In der gegenwärtigen, von den Folgen der Corona-Pandemie geprägten Zeit erscheint eine Diskussion über diese Fragen besonders wichtig.

1.3 Kurzaufenthaltsbewilligungen: Dauerprovisorium mit grossen Unsicherheiten

Hilmi Gashi⁶

Am 16. März 2020 verfügte der Bundesrat einen schweizweiten Teil-Lockdown. Während Verkäuferinnen und Verkäufer, Pflegende und Logistikerinnen und Logistiker eine grosse Arbeitslast trugen, standen viele Angestellte im Gastgewerbe – vor allem Ausländerinnen und Ausländer – ohne Arbeit da. Besonders hart traf es Menschen mit einem befristeten Arbeitsvertrag und einer Kurzaufenthaltsbewilligung L. Sie konnten von den Massnahmen des Bundes nicht profitieren und gerieten so in wirtschaftliche und soziale Not.

Was der Arbeitsplatzverlust für Menschen mit einer L-Bewilligung bedeutet, zeigt das Beispiel portugiesischer Angestellter im Gastgewerbe im Wallis. Als sie infolge der Betriebsschliessung ihre Anstellung verloren, wiesen die Behörden sie an, die Schweiz innerhalb von fünf Tagen zu verlassen. Einige kamen der Aufforderung nach, andere suchten Rat bei der Gewerkschaft Unia. Diese riet ihnen, eine schriftliche Begründung für die Verfügung zu verlangen. Zwar war es ihnen danach möglich, bis zum Ablauf der Bewilligung in der Schweiz zu bleiben. Sie erhielten aber keine Kurzarbeitsentschädigung, da sie als befristete Angestellte die Kriterien hierfür nicht erfüllten. Die Kurzarbeit wurde im Januar 2021 zwar auf befristete Arbeitsverhältnisse ausgeweitet, für viele kam diese Ausweitung aber zu spät.

Das Beispiel zeigt, wie ungeschützt Menschen mit einer prekären Aufenthaltsbewilligung gerade in Krisenzeiten sind. Das hängt mit der willkürlichen Anwendung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) zusammen. Sie unterscheidet sich von Kanton zu Kanton – manchmal gar von Gemeinde zu Gemeinde.

Kurzaufenthaltsbewilligungen: ein helvetischer Flickenteppich

Die L-Bewilligung wird für einen bestimmten Zweck und eine befristete Dauer von maximal einem Jahr ausgestellt. In begründeten Ausnahmefällen kann die L-Bewilligung auf zwei Jahre verlängert werden, zum Beispiel, wenn damit verbundene Projekte oder sonstige Vorhaben noch nicht zu Ende geführt worden sind. Darüber hinaus kann die L-Bewilligung auch für Aufenthalte ohne Erwerbszweck, etwa im Rahmen von Ausbildungen, Forschungstätigkeiten oder einer medizinischen Behandlung in der Schweiz erteilt werden. Das Ausländer- und Integrationsgesetz wie auch das Personenfreizügigkeitsabkommen halten eindeutig fest, dass in allen Fällen der fristlosen Anwesenheit die Aufenthaltsbewilligung ausgestellt werden muss.

Die Bewilligungspraxis im Flickenteppich Schweiz sieht anders aus. Einige Kantone erteilen beim Stellenantritt eine L-Bewilligung, selbst wenn der Arbeitsvertrag unbefristet ist und die zugezogene Person die Absicht hat, in der Schweiz zu bleiben. Begründet wird dies oft mit fehlenden Kontingenten bei den Jahresaufenthaltsbewilligungen (Spescha et al. 2019: 165). Diese Praxis widerspricht allerdings der ursprünglichen Absicht des Gesetzgebers und lässt die berechtigten Interessen der ausländischen Arbeitnehmenden auf eine stabile Aufenthaltsbewilligung und einen bewilligungsfreien Stellenwechsel ausser Acht.

⁶ Präsident der SGB-Migrationskommission, Nationaler Leiter Interessengruppen Unia

Ausländerpolitik in der Hand wirtschaftlicher Interessen

Nach wie vor ist die schweizerische Ausländerpolitik mit der Wirtschaftspolitik verknüpft. Ausländerinnen und Ausländer sollen hier arbeiten und zum Wohlstand beitragen, aber nicht von den Sozialwerken profitieren können und ausreisen, wenn sie der Arbeitsmarkt nicht mehr benötigt. Hier kommen die L-Bewilligungen ins Spiel. Wie die Portugiesinnen aus der Walliser Gemeinde erhalten Tausende Ausländerinnen und Ausländer trotz eigentlich unbefristeter Arbeit befristete Arbeitsverträge. Damit werden sie formell zu Kurzaufenthalterinnen, wodurch sie leichter des Landes verwiesen werden können. Diese Strategie wird in der Wirtschaft zuweilen aktiv propagiert: Letztes Jahr empfahl FDP-Kantonsrat Gaudenz Zemp Luzerner Unternehmen, Arbeitsverträge für ausländische Angestellte auf 364 Tage zu befristen – und jährlich zu verlängern. Damit würde verhindert, dass ausländische Arbeitskräfte in der Not Sozialhilfe beziehen könnten (Tracia 2020).

Diese Praxis ist rechtswidrig: Das Gesetz verbietet Kettenverträge, die dazu dienen, Menschen vom Bezug von Leistungen auszuschliessen. Dass Zemp auf Anfrage der Medien angab, die umstrittene Anweisung zuvor mit dem Leiter des Migrationsamtes des Kantons Luzern abgeklärt zu haben, verdeutlicht, wie missbräuchlich L-Bewilligungen mittlerweile erteilt werden.

Staatlich geförderte Prekarisierung

Die L-Bewilligung wird immer mehr zum Instrument der Prekarisierung von Menschen, die jahrelang in der Schweiz arbeiten, Beiträge an die Sozialversicherungen leisten und Steuern zahlen. Gemäss dem Staatssekretariat für Migration arbeiten in der Schweiz über 60'000 Menschen mit einer L-Bewilligung. Davon werden 20'000 zur «ständigen Wohnbevölkerung» gezählt: 17'000 kommen aus EU-EFTA-Staaten oder Grossbritannien, fast 4'000 aus sogenannten Drittstaaten (SEM 2020). Stammen diese Menschen aus Staaten, mit denen die Schweiz eine Niederlassungsvereinbarung hat, haben sie bei einem Aufenthalt von mehr als fünf Jahren einen Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung C. Doch die Migrationsbehörden klären die Betroffenen nicht über ihre Rechte auf und verweigern auf Nachfrage teilweise sogar die Aushändigung der entsprechenden Formulare.

Die Ämter tragen damit zu den prekären Lebensbedingungen der ausländischen Arbeitskräfte bei. L-Bewilligungen müssen mindestens einmal im Jahr erneuert werden. Das bedeutet für Betroffene nicht nur Unsicherheit, sondern auch einen grossen bürokratischen Aufwand und hohe Kosten – besonders für Familien, die für jedes Mitglied ein eigenes, kostenpflichtiges Gesuch stellen müssen. Darüber hinaus beeinträchtigt die L-Bewilligung die Chancen auf einen Mietvertrag, eine Weiterbildung oder eine Lehrstelle.

Stabile und sichere Aufenthalte schaffen Mehrwert

Das Ausländer- und Integrationsgesetz sollte die Integration fördern. Die Mittel für die Integrationsmassnahmen in den Kantonen wurden aufgestockt. Viele Bestimmungen setzen Ausländerinnen und Ausländer jedoch unter Dauerstress. Menschen, die sich ständig zwischen dem Arbeitsplatz und dem Migrationsamt bewegen müssen, können sich nicht entfalten. In diesem Punkt besteht grosser Handlungsbedarf. Behörden müssten Personen, die gemäss Niederlassungsvereinbarung Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung haben, rechtzeitig über ihre Rechte und Möglichkeiten informieren und ihnen die entsprechenden Formulare aushändigen. Die Arbeitgeber sind in der Pflicht, der rechtswidrigen Ausstellung befristeter Arbeitsverträge den Riegel zu schieben. Der Zugang zu den Einrichtungen der sozialen Sicherheit und Wohlfahrt muss allen möglich sein.

1.3 Dauerverunsicherung widerspricht der Integration: Erfahrungen aus Bern

Franziska Teuscher⁷

Als Direktorin für Bildung, Soziales und Sport der Stadt Bern sehe ich ganz direkt, wie umfassend diese Pandemie das Leben, das soziale Gefüge und die Kultur einer Stadt beeinflusst und wie die Pandemie auf Dauer auch zur gesellschaftlichen Zerreissprobe werden kann. Die Problemstellungen sind für uns alle vielschichtig und anspruchsvoll. Heute bin ich dazu eingeladen, euch einen Überblick über die Herausforderungen für die Stadt Bern in der Migrationspolitik infolge der Pandemie zu geben.

Die Probleme in der Migrationspolitik sind nicht neu. Aber die Pandemie hat sie besser sichtbar gemacht und sie verstärkt. Bereits angelaufene, kritische Entwicklungen wurden beschleunigt. In der Stadt Bern bereiten uns vor allem die folgenden vier Problemstellungen Sorge:

- 1) Wer keinen geregelten oder keinen sicheren Aufenthaltsstatus hat, lebt meist in sehr prekären Verhältnissen. Betroffen sind Sans-Papiers, Sex-Arbeiterinnen, Wanderarbeiter*innen oder unerkannte Opfer von Menschenhandel. Corona hat diese Gruppe sehr rasch in existenzielle Not gebracht, da sie keinen Zugang zum sozialen Sicherheitssystem in der Schweiz und damit zu den Covid-Hilfen haben. Sie waren und sind aktuell auf die Unterstützung von Kirchen, Hilfswerken und Freiwilligen angewiesen, denn staatliche Stellen meiden diese Gruppen bewusst und konsequent, weil sie das Risiko einer Ausschaffung nicht eingehen wollen. Die Schlangen vor den Abgabestellen für Lebensmittel haben uns gezeigt, wie gross diese Gruppe tatsächlich ist. Auch in der Schweiz hat sich eine relevante «Unterschichtung» gebildet.
- 2) In der Stadt Bern sehen wir die Folgen der Verschärfungen im AIG, dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz): Betroffene – darunter auch viele Familien mit Kindern – nehmen aktuell lieber in Kauf, in prekären Verhältnissen zu leben, als dass sie Sozialhilfe beziehen. Sie wollen ihren Aufenthaltsstatus um keinen Preis gefährden. Auch sie sind auf die Unterstützung von Kirchen, Sozialwerken und Freiwilligen angewiesen. Damit schliesst die derzeitige Migrationsgesetzgebung de facto Menschen in Not vom sozialen Sicherheitssystem aus. Die «Unterschichtung» wird dadurch zusätzlich verschärft.
- 3) Mangelnde Kenntnisse der Landessprache, geringere Bildung und gesundheitliche Beeinträchtigung erschweren den Anschluss und den Verbleib im ersten Arbeitsmarkt. Diese Merkmale treffen auf Personen mit Migrationshintergrund häufiger zu und Corona hat die Zugangshürden zum Arbeitsmarkt noch erhöht: Denn durch Corona sind im Gastgewerbe, in der Freizeitbranche, im Einzelhandel, im Tourismus und im Bereich der Haushaltunterstützung vor allem Arbeitsstellen für geringqualifizierte Menschen verloren gegangen. Aktuell wird mehr denn je gut ausgebildetes Personal gesucht. Der Strukturwandel wurde durch Corona beschleunigt. Die Digitalisierung hat mit der Pandemie (Stichwort: Home-Office) einen Schub erfahren. Menschen mit weniger Ressourcen, weniger Flexibilität, schlechterer Gesundheit oder geringerer Bildung haben nun noch einmal schlechtere Perspektiven, eine Arbeit zu finden. Das führt zu mehr Langzeiterwerbslosigkeit und Unterbeschäftigung, die

⁷ Beim Artikel handelt es sich um ein Referat, welches die Berner Gemeinderätin Franziska Teuscher an der SGB-Migrationskonferenz «Teilhabe statt Prekarität: Grundrechte und Sicherheit für alle» vom 4. September 2021 in Bern gehalten hat. Die hier beschriebenen Herausforderungen in der Migrationspolitik aus Sicht eines Schweizer Gemeinwesen sind nach wie vor gültig, auch wenn sich der Fokus seit dem Krieg in der Ukraine und der damit verbundenen Fluchtbewegungen in die europäischen Staaten erheblich verschoben hat.

Personen mit Migrationshintergrund noch akzentuierter trifft. Gesellschaftliche Spannungen werden dadurch verstärkt.

- 4) Der Kanton Bern hat eine neue Integrationsstrategie. Doch diese ist zu kurz gedacht und hilft bei der Bewältigung der wirtschaftlichen Folgeerscheinungen der Pandemie kaum. In der kantonal-bernischen Integrationspolitik wird besonders stark darauf gesetzt, dass mit genügend Druck auf die zugewanderten Menschen und mit einem stark anreizorientierten Abgeltungssystem gegenüber den Stellen, die mit dem Integrationsauftrag betraut wurden, das definierte Integrationsziel erreicht wird. Ausgeblendet wird dabei, dass Integration ein Prozess ist, bei dem die gesamte Gesellschaft und die Wirtschaft miteinander in Interaktion treten müssen. Integration gelingt nur, wenn Migrant*innen Zugang zu einer Gesellschaft haben, Migrant*innen in sicheren und menschenwürdigen Strukturen leben können, in die Bildung der Migrant*innen investiert wird und Arbeitgeber*innen das Potenzial in Migrant*innen sehen.

Wenn diese Rahmenbedingungen nicht erfüllt sind, ist die Gefahr gross, dass die Menschen an den definierten Integrationszielen scheitern. Ihre Lage gilt dann als «selbstverschuldet». Damit besteht das Risiko, dass eine gut gemeinte Integrationsstrategie die Ausgrenzung beschleunigt und gesellschaftliche Spannungen erhöht.

In der Stadt Bern reagieren wir folgendermassen auf die vier Herausforderungen

1) Kein geregelter oder sicherer Aufenthaltsstatus

Im Rahmen ihrer Zuständigkeit versucht die Stadt Bern, die Lebenslage dieser Bevölkerungsgruppe zu verbessern, etwa durch

- den Versuch, mit der City Card ein Identifikationsmittel auch für Menschen ohne geregelten Aufenthalt einzuführen;
- die Unterstützung von Hilfsorganisationen wie die Sans-Papiers-Beratungsstelle, die Gasenarbeit oder Xenia (eine Beratungsstelle für Sex-Arbeiterinnen);
- die Pflege einer durchgehend pragmatischen Politik und Behördenpraxis durch das Ausnutzen von Ermessensspielräumen;
- das Beobachten von aktuellen Entwicklungen. Unter anderem haben wir den runden Tisch «Corona und Armut» von Behördenstellen und Hilfsorganisationen ins Leben gerufen.

2) Drohender Verlust des Aufenthaltsrechts infolge Bezuges von Sozialhilfe

Hier geht es primär darum, die Informationslage bei der fraglichen Zielgruppe zu verbessern: Deshalb haben wir – eine Massnahme, die ihren Anfang am Runden Tisch «Corona und Armut» hatte – eine neue Informationsbroschüre herausgegeben. Wir wollen damit Betroffene über ihre Rechte beim Bezug von Sozialhilfe in Folge der Corona-Krise aufklären und auf bestehende Hilfsangebote aufmerksam machen.

3) Bildung und Zugang zum Arbeitsmarkt

Die Stadt Bern hat in Ergänzung zu den kantonalen Angeboten eine eigene Strategie zur beruflichen und sozialen Integration erarbeitet: Ein Schwerpunkt liegt dabei in der Förderung von praxisbezogenen, niederschweligen Qualifizierungen, die mit Branchenverbänden entwickelt werden. Ein Beispiel ist die Küche im ehemaligen Ziegler-Spital, die Kindertagesstätten und Tagesschulen der Stadt

Bern mit gesunden Menüs versorgt und dabei gleichzeitig niederschwellige Qualifizierungslehrgänge anbietet. Zudem hat die Stadt Bern den Masterplan Arbeitsintegration lanciert. Dieser umfasst diverse Massnahmen, um den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt für Menschen mit wenig Ressourcen zu verbessern.

4) Integrationsstrategie

In der Stadt Bern fördern wir bewusst eine «Willkommenskultur». Es ist uns ein grosses Anliegen, alle Menschen, die das wollen, am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben teilhaben zu lassen. Wir haben beispielsweise in der Stadt Bern die «Partizipationsmotion» entwickelt und eingeführt. Damit können Menschen, die nicht abstimmen dürfen, ihre Ideen und Forderungen ins politische System einbringen. Zudem: Die Stadt Bern fördert über ihr Mandat, für die Unterbringung, Betreuung und Integrationsförderung von Asylsuchenden und geflohenen Personen zu sorgen, die Rahmenbedingungen für eine gelingende Integration in umfassender Weise.

Die Stadt Bern setzt sich auch auf politischer Ebene für eine offenere Migrationspolitik ein: Wir bemühen uns aktiv darum, einen Beitrag bei der humanitären Aufnahme von Schutzsuchenden zu leisten. Eine Allianz von Schweizer Städten und Gemeinden, der auch die Stadt Bern angehört, fordert vom Bund angesichts der Katastrophe, die sich an den Aussengrenzen der EU abspielt, mehr Menschen in Not bei uns aufnehmen zu dürfen.

Wir fordern gleichzeitig eine Rückgängigmachung der Verschärfungen bei der Ausländergesetzgebung, weil sie eine schädliche Unterschichtung fördern und Menschen auf gefährliche Weise ausgrenzen. Dies ist für uns nicht einfach eine politische Frage, sondern schlicht auch ein Gebot der Menschlichkeit.

Die Stadt Bern geht die Herausforderungen in der Migrationspolitik an. Wir müssen zwar feststellen: Unserem Tun sind Grenzen gesetzt. Viele Fragen werden auf Stufe Bund und Kanton diskutiert und geregelt. Hier können wir versuchen, Einfluss zu nehmen, unsere Haltung einzubringen und das Gespräch zu suchen. Dort, wo uns das übergeordnete Recht eine Rolle zuerkennt und dort, wo es einen Ermessensspielraum gibt, nutzen wir diesen konsequent. Ich bin froh, dass wir bei diesem Engagement nicht alleine sind. Ich bin deshalb froh, auch die Gewerkschaften an unserer Seite zu wissen. Ich danke euch für euer Engagement!

2 Ungleichheit und Prekarität

2.1 Das System produziert Armut

Luca Cirigliano⁸

Der Arbeitsmarkt verzeichnet bereits seit Jahrzehnten einen Trend weg vom traditionellen Normalarbeitsverhältnis mit unbefristeter Vollzeitbeschäftigung hin zu atypischen Arbeitsformen, wie beispielsweise (unfreiwilliger) Teilzeitarbeit, befristete Anstellungsverhältnisse, geringfügige Beschäftigung, Arbeitskräfteüberlassung (Leih- und Zeitarbeit), Arbeit auf Abruf, aber auch missbräuchlich (lange) Praktika. Auch illegale und juristisch heikle Formen der Arbeit wie die Plattformökonomie und damit verbundene digitale Scheinselbstständigkeit und digitale Schwarzarbeit nehmen zu.

Aber nicht jeder «atypische» Arbeitsvertrag muss für Arbeitnehmende negativ sein. Werden diese sorgfältig und einvernehmlich vereinbart, können atypische Arbeitsverhältnisse eine gewisse Flexibilität bieten, um berufliche und private Verpflichtungen besser aufeinander abzustimmen. Wird Flexibilität aber unfreiwillig in Kauf genommen und werden die Unsicherheiten durch Arbeitgeber monetär nicht abgegolten, entstehen prekäre Beschäftigungen, mit spürbar nachteiligen Auswirkungen auf das Leben; verminderte soziale Sicherheit (z.B., wenn der Lohn unterhalb der BVG-Eintrittsschwelle liegt), keine Aufstiegsmöglichkeiten, erhöhter Stress, soziale Ausgrenzung usw.

Atypische Beschäftigungsformen bilden somit eine strukturelle Basis für prekäre Beschäftigung, können aber nicht automatisch als prekär eingestuft werden. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) verweist beispielsweise auf bestimmte Formen atypischer Beschäftigung, die freiwillig eingegangen werden und dadurch aus dem Kreis prekärer Beschäftigung herausfallen können.



Unterbringung Entsandter in einem Zivilschutzkeller in Bern. Foto: Matthias Preisser

⁸ SGB-Zentralsekretär für das Dossier Arbeitsrecht

Die Beurteilung des Ausmasses, in dem beispielsweise Temporärarbeitende ohne Beschäftigungsgarantie wirklich «freiwillig» eine atypische Beschäftigung ausüben, ist bereits vom Grundsatz her kritisch zu hinterfragen. Insbesondere für Arbeitnehmende, die wie Migrantinnen und Migranten unter schwierigen wirtschaftlichen und persönlichen Umständen leben, kann die aktive Entscheidung «für» eine jeweilige Beschäftigungsform nicht wirklich als frei angesehen werden, stehen doch im Grunde lediglich den höher qualifizierten oder mit sicherem Aufenthaltsstatus versehene Arbeitnehmenden eine privilegierte Stellung mit Auswahlmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt hinsichtlich besseren Beschäftigungsbedingungen und besserer Bezahlung zur Verfügung. Im Gegensatz dazu fehlen Niedrig- bzw. Unqualifizierten und häufig Migrant*innen die persönlichen Verkaufsargumente, um sich gegen die Fülle an Mitbewerber*innen hervorzuheben und nicht als jederzeit problemlos ersetzbar eingestuft zu werden. Dies trifft häufig zu auf Arbeitnehmende in den Dienstleistungsbranchen wie dem Gastgewerbe, Pflege, Reinigung, Kundendienst, Bausektor usw. Ungeachtet ihres unstrittigen und sehr wichtigen Nutzens bleibt diesen häufig migrantischen Angestellten realistisch betrachtet kaum eine echte Wahl bei der Berufsausübung und den Arbeitsbedingungen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Effektivität von GAV-Verhandlungen und gewerkschaftlicher Unterstützung zum Schutz der Arbeitsbedingungen und Arbeitnehmer*innenrechten kontinuierlich untergraben werden, indem die Beschäftigten entweder vom Zugang zu gewerkschaftlicher Vertretung ausgeschlossen oder aufgrund ihrer oftmals unbeständigen Beschäftigungslage nur erschwert dafür zu gewinnen sind. Kollektive Rechte haben positive Auswirkungen für prekär oder atypisch Beschäftigte, welche bei der Beschränkung des Rechts auf GAV-Verhandlungen und auch des Streikrechts angemessen berücksichtigt werden müssen, um der wachsenden Zahl in diesen Beschäftigungsformen gerecht zu werden.

Angesichts der besorgniserregenden Entwicklungen müssen arbeitsrechtliche Vorschriften und gewerkschaftliche Strategien koordiniert werden, um die Prekarisierung der Arbeit zu bekämpfen und bessere Arbeitsbedingungen und sozialen Zusammenhalt zu gewährleisten.

Notwendigkeit spezifischer Gesetzesnormierung?

Im Schweizer Arbeitsrecht sucht man vergeblich nach spezifischen Gesetzesnormen zu atypischen Arbeitsverhältnissen, was aufgrund diverser Fallstricke der Prekarität Tür und Angel öffnen kann. Gegenüber dem traditionellen Arbeitsverhältnis verfügen atypische Arbeitsverhältnisse gerade nicht über eine stabile sozial abgesicherte Beschäftigung, deren Rahmenbedingungen (Arbeitszeit, Löhne, Transferleistungen) kollektivvertraglich oder arbeits- und sozialrechtlich auf einem Mindestniveau geregelt sind.

Atypisch Beschäftigte können bei Vorliegen der Wesensmerkmale eines Arbeitsverhältnisses nicht rechtswidrig vom Schutz des Arbeitnehmer-Begriffes ausgenommen werden. Dies gilt für Praktikant*innen und Lernende gleichermaßen wie für aufkeimende Arbeitsformen wie Null-Stundenverträge, unabhängig von der sehr begrenzten Anzahl geleisteter Stunden als Indiz für eine geringfügige und nebensächliche Tätigkeit. Auch werden diese Populationen oftmals vom Anwendungsbe- reich und Schutz der Gesamtarbeitsverträge ausgeschlossen.

Atypisch Beschäftigten müssen in gleichem Masse die geschützten Arbeitnehmendenrechte und Nichtdiskriminierungsrechte garantiert werden und sie dürfen ohne objektive Rechtfertigung nicht schlechter behandelt werden als «vergleichbare Dauerbeschäftigte».

Was unter einem «vergleichbaren Dauerbeschäftigten» zu verstehen ist, hat die EU in Paragraph 3 Abs. 2 der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge definiert als «ein Arbeitnehmer des- selben Betriebs mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag oder -verhältnis, der in der gleichen oder

ähnlichen Arbeit/Beschäftigung tätig ist, wobei auch die Qualifikationen/Fertigkeiten angemessen zu berücksichtigen sind. Ist in demselben Betrieb kein vergleichbarer Dauerbeschäftigter vorhanden, erfolgt der Vergleich anhand des anwendbaren Tarifvertrags oder in Ermangelung eines solchen gemäss den einzelstaatlichen gesetzlichen oder tarifvertraglichen Bestimmungen oder Gepflogenheiten». Der für Teilzeitbeschäftigte in der EU geltende Grundsatz der Nichtdiskriminierung gegenüber «vergleichbaren Dauerbeschäftigten» muss in gleichem Masse auf Beschäftigte in atypischen prekären Arbeitsverhältnissen auch hierzulande übernommen werden.

Auch der Grundsatz der Gleichbehandlung und des gleichen Lohns für gleichwertige Arbeit gilt analog dem europäischen Recht für alle Beschäftigte uneingeschränkt, also nicht etwa nur in Bezug auf unbefristete Vollzeitbeschäftigte oder auf männliche und weibliche Arbeitnehmende. Nur mit einem scharfen Gleichbehandlungsgrundsatz lassen sich Missbrauch und Dumping bei atypischen Beschäftigungsformen erfolgreich verhindern.

Weitere Handlungsfelder zur Bekämpfung prekärer Arbeitsbedingungen

Die Gewerkschaftsziele müssen auf folgende Punkte fokussieren, die auch auf die spezifische Situation von Migrant*innen anwendbar sind:

- a) Absicherung atypischer Arbeitsverhältnisse durch arbeitsrechtliche Vorschriften: Atypischen Arbeitnehmenden müssen in gleichem Masse die geschützten Arbeitnehmer*innen- und Nichtdiskriminierungsrechte garantiert werden;
- b) Die Durchsetzung der arbeitsrechtlichen Vorschriften durch eine mit ausreichenden Kapazitäten und Ressourcen ausgestattete Arbeitsaufsichtsbehörde sicherstellen, um die Wahrnehmung des Rechts auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu gewährleisten;
- c) Sicherstellung eines fairen Lohnes für einen angemessenen Lebensstandard;
- d) Spezifische Massnahmen ergreifen, um die Chancen auf eine menschenwürdige Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt zu erhöhen, unter anderem durch Berufsberatung und -ausbildung und Möglichkeiten zur Entwicklung von Fähigkeiten;
- e) Diskriminierung beseitigen für betroffene migrantische Personen, insbesondere einschliesslich migrantische Frauen, LGBTQI und Menschen mit Behinderungen.

2.2 Ist Armut ein Verbrechen? Migrationsrecht und eine Allianz gegen problematische Verflechtung von Sozialhilfe und Migrationsrecht

Marília Mendes⁹

João Paulo Santos weiss nicht, wie weiter: Der 57-jährige Portugiese, der vor dreissig Jahren in die Schweiz kam, hat immer als Maurer auf dem Bau gearbeitet. Bis zu jenem verhängnisvollen Tag im Juni 2020, als er den Arbeitsunfall hatte. Seither wird er von extremen Schmerzen geplagt, kann weder lange stehen noch lange sitzen, Gewichte darf er keine heben, seine Beweglichkeit ist stark eingeschränkt. Die notwendige körperliche Fitness für die Arbeit auf dem Bau hat er nicht mehr. Die IV sieht das Problem nicht: Er könne doch eine angepasste Tätigkeit ausüben. Nur findet Santos eine solche Tätigkeit nicht. Er hat keine IV-Rente, kein Arbeitslosengeld, kein Einkommen. Er ist verschuldet und von seinem Sohn abhängig. Was soll er machen? Nach Portugal zurückgehen ist keine Option, auch dort ist er nicht arbeitsfähig. Sozialhilfe beziehen kommt nicht in Frage, weil er

⁹ Gewerkschaft Unia, Mitglied SGB-Migrationskommission

sein Aufenthaltsrecht auf keinen Fall aufs Spiel setzen möchte. Denn Unterstützung kann er nur von seinem Sohn erwarten und dieser bleibt in der Schweiz.

Wie eine Studie des Büro BASS (2022) zeigt, ist João Paulo Santos nicht allein: Rund 37 Prozent der Personen, die Recht auf Sozialhilfe hätten, beziehen diese staatliche Unterstützung nicht (BASS 2022: 3). Wie gross dieser Anteil bei der ausländischen Bevölkerung ist, ist nicht bekannt. Aber es wird allgemein «Unsicherheit und Angst um das Bleiberecht und Nichtbezug in der Sozialhilfe [...] von armutsgefährdeten oder armutsbetroffenen Ausländerinnen und Ausländern mit Aufenthaltsrecht B und C» beobachtet (BASS 2022: IV). Ein wesentlicher Grund für diese Angst ist das Ausländer*innen- und Integrationsgesetz (AIG), das 2019 in Kraft getreten ist. Theoretisch sollte das AIG die Integration von Ausländer*innen fördern (Art. 1 AIG). Tatsächlich wirkt das Gesetz nicht selten repressiv, da die sogenannten «Integrationskriterien» vor allem als Instrumente der Migrationskontrolle dienen. Dabei spielt das Kriterium «Teilnahme am Wirtschaftsleben» eine besondere Rolle: Allen Migrant*innen, die Sozialhilfe erhalten, wird ein Verstoss gegen dieses Kriterium vorgeworfen. Sie werden als nicht «integriert» betrachtet und können ihr Aufenthaltsrecht verlieren.

In der Praxis gilt sehr häufig eine eigentliche Schuldvermutung: Auch wenn die Personen alles Zumutbare machen, um aus der Sozialhilfe herauszukommen, kann der Bezug von Sozialhilfe für Migrant*innen der Entzug oder die Rückstufung ihrer Bewilligung bedeuten. «Für Ausländer*innen gilt ein strengerer Massstab als für Schweizer*innen [...] – und diese Diskriminierung wird vom Bundesgericht geschützt. In einem Urteil von 2019 [Urteil 2C_83/2018] schreibt es: «Der Entzug der Bewilligung kann auch dann verhältnismässig sein, wenn die Betroffenen ihrer Schadenminderungspflicht [...] nachgekommen sind. Im Rahmen des ausländerrechtlichen Verfahrens gilt ein strengerer Massstab.» (Steiner 2021)

Die Migrant*innen, um die es hier geht, sind Arbeitnehmende, die trotz Arbeit arm oder armutsgefährdet sind. Sie arbeiten in Niedriglohnsektoren und nicht selten in den sogenannten systemrelevanten Branchen, die während der Pandemie so sichtbar wurden, weil sie lebensnotwendige Dienstleistungen garantieren. Trotz ihrer Wichtigkeit sind die Löhne in diesen Branchen sehr tief, oft kaum existenzsichernd. Wer in einer Tieflohnbranche arbeitet, kann kaum sparen und hat kaum Möglichkeiten, sich aus eigener Kraft (z.B. durch Weiterbildung) aus der Armut herauszuziehen. Und wer kaum sparen kann, ist für eine Notsituation nicht gewappnet.

Das Recht auf Unterstützung in der Not ist ein in der Verfassung verankertes Recht, das allen zusteht. Aber die Verknüpfung von Sozial- und Migrationsrecht bestraft Migrant*innen, die dieses Grundrecht in Anspruch nehmen. Bis 2019 konnten niedergelassene Migrant*innen, die länger als fünfzehn Jahren in der Schweiz waren, nur auf Grund von Verbrechen ihre Niederlassungsbewilligung verlieren. «Mit der Verschärfung des AIG wurde Armut auf die gleiche Stufe wie eine schwerwiegende Straftat gestellt.» (Steiner 2021) Die Armut von Migrant*innen wurde zu einem Verbrechen.

Bei dieser Verknüpfung von Sozialstaat und Migrationsrecht trifft neoliberale Sparpolitik im Sozialbereich auf den Wunsch, Migration zu kontrollieren. In dieser utilitaristischen Perspektive der Migration soll diese vor allem Werkzeug für die Wirtschaft sein. Aber diese Verknüpfung birgt für wirtschaftsliberale Kräfte auch die Chance, mit einem Diskurs über Missbrauch des Sozialstaates durch Migrant*innen Unterstützung der einheimischen Bevölkerung für Sozialleistungskürzungen zu finden. Und dies mit Erfolg: Immer mehr wissenschaftliche Studien zeigen, dass die Bereitschaft der Menschen, den Sozialstaat zu unterstützen sinkt, wenn seine Leistungen auch Migrant*innen zugutekommen

Die Instrumentalisierung der Notsituationen von Migrant*innen hat gravierende Konsequenzen für den Sozialstaat: Seine Universalität wird begrenzt, Teile der Gesellschaft werden davon ausgeschlossen, das Solidaritätsprinzip durch das Ausgrenzen von Bewohner*innen ausgehöhlt und pervertiert. Der Abbau des Sozialstaats wird zuerst auf Kosten von armutsbetroffenen Migrant*innen vollzogen. Aber, wie die Angriffe auf die Sozialhilfe beweisen, macht er nicht bei den Migrant*innen halt, sondern trifft am Schluss alle Armutsbetroffenen.

Für das Verfassungsprinzip des Rechts auf Unterstützung in der Not für alle setzen sich die Nationalrätin Samira Marti mit ihrer parlamentarischen Initiative «Armut ist kein Verbrechen» und die gleichnamige Allianz ein. Ziel ist vor allem, das AIG so anzupassen, dass unverschuldeter Sozialhilfebezug nicht wie ein Verbrechen behandelt wird. Gemäss der parlamentarischen Initiative sollen Menschen, die seit zehn Jahren in der Schweiz sind, nicht länger wegen Sozialhilfeempfang das Aufenthaltsrecht verlieren können, ausser wenn der Bezug von Sozialhilfe mutmasslich selbst verursacht oder weitergeführt wird. Dies wäre in Marc Speschas (2021: 29) Worten ein Paradigmenwechsel hin zu «Sanktionierung von Sozialhilfebezug nur bei qualifizierter Vorwerfbarkeit». Und durch die Entkopplung der diskriminierenden automatischen Verbindung zwischen Migrationsrecht und Sozialhilfebezug wären jene Verfassungsprinzipien gestärkt, die die Universalität und Solidarität des Sozialstaates garantieren.

Die Allianz formulierte es in einem offenen Brief an die Parlamentarier*innen folgendermassen: «Unser Sozialsystem ist dazu da, uns allen in solchen Situationen (Arbeitsplatzverlust, einem Unfall, einer Wirtschaftskrise, Krankheit, Scheidung oder einer anderen persönlichen Notlage) ein menschenwürdiges Leben zu garantieren.»

Die solidarische Dimension der Allianz ist bereits an ihrer Zusammensetzung sichtbar: In ihr sind sowohl zivilgesellschaftliche Organisationen der Mehrheitsgesellschaft als auch Migrationsorganisationen vertreten. Die Allianz setzt sich bewusst zum Ziel, Betroffenen durch ihre Organisationen eine Stimme und eine Plattform für ihre Anliegen zu geben. Sie schliesst in ihrer Zusammensetzung also jene ein, die gerade vom Gesetz ausgeschlossen werden. Sie verfolgt dadurch weitgehendere Ziele als bloss die Bekämpfung der Ungerechtigkeiten des Migrationsrechts. Dies ist ihr erstes und dringendstes Ziel. Aber die Allianz strebt darüber hinaus einen Austausch zwischen zivilgesellschaftlichen Akteur*innen an, die sich für das Recht auf Zugehörigkeit für alle einsetzen. Sie ist die Antwort auf einen wohlfahrtsschauvinistischen, ausgrenzenden Sozialstaat und ist von der Vision einer inklusiven und gleichberechtigten Gesellschaft geprägt, in die Armut bekämpft wird und nicht Armutsbetroffene. Ihr Ziel ist eine Gesellschaft, die solidarisch Prekarisierung bekämpft und in denen Menschen wie João Paulo Santos sich keine Sorgen um ihre Existenz machen müssen.

II Teilhabe

3 Bürger*innenrechte und Teilhabe an der Demokratie

3.1 Zugehörigkeit statt Willkür: Perspektiven für ein modernes Bürger*innenrecht

Barbara von Rütte¹⁰ und Noémi Weber¹¹

Was sind Capuns? Welche Tiere teilen ein Gehege im Tierpark Goldau? Was sehen Sie, wenn Sie zwischen Bern und Thun aus dem Zugfenster schauen? Solche willkürlichen Fragen entscheiden in der Praxis regelmässig darüber, ob jemand Schweizer Bürger*in werden darf. Dabei würde es doch eigentlich um die Frage gehen, ob jemand zur Schweiz gehört, ob eine Person hier ihren Lebensmittelpunkt hat, geboren wurde oder die wichtigsten Jahre ihres Lebens verbracht hat.

2018 trat das totalrevidierte Bürgerrechtsgesetz in Kraft. Die Revision hatte ursprünglich das Ziel, die Verfahren zu vereinheitlichen und den Zugang zum Bürger*innenrecht zu vereinfachen – doch das Parlament hat zahlreiche Erschwernisse eingebaut. So bleibt das Schweizer Bürger*innenrecht eines der strengsten weltweit. Die Einbürgerungsquote der Schweiz liegt bei nur gerade 2 Prozent. Ein Viertel der Schweizer Wohnbevölkerung – rund 2 Millionen Menschen – hat keinen Schweizer Pass und ist damit von den politischen Rechten, aber auch von einem stabilen, unbedingten Aufenthaltsrecht ausgeschlossen. Viele dieser Menschen leben bereits in der zweiten und dritten Generation in der Schweiz. Dieser Ausschluss ist nicht nur ungerecht, er untergräbt längerfristig auch die Legitimität des demokratischen Systems und den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Hohe formelle Hürden

Die Revision des Bürgerrechtsgesetzes hat die Hürden für eine Einbürgerung deutlich erhöht. Wer ein Einbürgerungsgesuch einreichen will, muss zwei formelle Voraussetzungen erfüllen: eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) besitzen und zehn Jahre Aufenthalt in der Schweiz haben. Vor der Revision konnten sich auch Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) oder einer vorläufigen Aufnahme (Ausweis F) einbürgern lassen. Mit der neuen Regelung bleiben viele junge Personen, die hier geboren wurden oder als Kinder in die Schweiz gekommen sind, zu lange vom Schweizer Bürger*innenrecht ausgeschlossen. Besonders betroffen sind Personen aus dem Asylbereich. Dies lässt sich am Beispiel von «Ejona» aufzeigen:

«Ejona» ist heute 22 Jahre alt, in der Schweiz geboren und wartet noch immer, bis sie die Voraussetzungen für ein Einbürgerungsgesuch erfüllt. «Ejonas» Eltern flüchteten Ende der 1990er Jahre in die Schweiz und wurden vorläufig aufgenommen (Ausweis F). Ein Jahr später kam «Ejona» zur Welt. Da ihre Mutter sich zu Hause um die Kinder kümmerte und der Lohn ihres Vaters nicht ausreichte, war die Familie auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen. Dank den Lehrlingslöhnen von «Ejona» und ihrem Bruder konnte sich die Familie von der Sozialhilfe lösen, als «Ejona» 18 Jahre alt war. Daraufhin konnte die Familie die Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) beantragen. Einbürgern lassen kann sich «Ejona» erst, wenn sie eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) hat. Diese kann sie aber frühestens nach fünf Jahren Aufenthalt mit B-Bewilligung beantragen. «Ejona» muss daher noch mindestens zwei Jahre warten, um überhaupt ein Einbürgerungsgesuch stellen zu können. Da die Einbürgerungsverfahren oft erst nach zwei bis drei Jahren entschieden werden, kann es noch lange dauern, bis «Ejona» Schweizer Bürgerin wird.

¹⁰ Postdoc am Europainstitut der Universität Basel

¹¹ Bis August 2022 Geschäftsleiterin Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA)

Die Voraussetzung der Niederlassungsbewilligung wurde eingeführt, weil die Einbürgerung nach Ansicht des Gesetzgebers der «letzte Schritt auf dem Weg zu einer gelungenen Integration» sein soll. Aus wissenschaftlicher Sicht ist dies nicht nachvollziehbar. Die Einbürgerung beschleunigt die Teilhabe und Integration. Auch Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung oder einer vorläufigen Aufnahme sollen deshalb ein Einbürgerungsgesuch stellen können. Im europäischen Vergleich ist die Aufenthaltsdauer von zehn Jahren ausserdem immer noch überdurchschnittlich lang und sollte verringert werden.

Zu strenge «Integrationskriterien»

Neben den formellen Voraussetzungen müssen die einbürgerungswilligen Personen auch materielle Voraussetzungen erfüllen, namentlich die sogenannten «Integrationskriterien». Erfolgreich integriert ist gemäss dem Gesetz, wer die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachtet, die Werte der Bundesverfassung respektiert, sich in einer Landessprache verständigen kann, am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teilnimmt und die Integration der Familie unterstützt. Die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) zeigt in ihrem Fachbericht aus dem Jahr 2021 anhand von juristisch aufgearbeiteten und dokumentierten Fällen auf, dass diese Kriterien zu rigide angewendet werden.



Diskussionen zur Teilhabe an der Demokratie. Foto: Mattia Lento

Der Fall von «Alan» macht deutlich, dass vergangene kleine Fehler grosse Konsequenzen für das Einbürgerungsverfahren haben können:

«Alan» reiste 2009 als achtjähriges Kind mit seiner Familie in die Schweiz ein. Er besuchte die Schule und begann eine Berufslehre. Dazu brauchte er damals als vorläufig Aufgenommener eine Arbeitsbewilligung, was er nicht wusste. Er wurde deshalb zu einer bedingten Geldstrafe verurteilt, welche er bezahlte. Als 16-Jähriger stellte er ein Einbürgerungsgesuch, das vom Kanton abgelehnt wurde, da während dem Verfahren keine Einträge im Strafregister erscheinen dürfen. Der Rekurs wurde gutgeheissen, das Gesuch ist wieder beim Kanton hängig.

Wenn jemand gesetzliche Vorschriften einmalig missachtet oder ein Bagatelldelikt verübt, ist dies für sich allein noch kein Einbürgerungshindernis. Dass «Alans» Einbürgerungsgesuch abgelehnt wurde, ist daher unhaltbar. Schliesslich hat er sich um seine berufliche und wirtschaftliche Integration bemüht und war damals noch minderjährig. Im komplexen Einbürgerungsverfahren sind sich die Behörden auf kommunaler und kantonaler Ebene dessen aber nicht immer bewusst, was zu vielen Fehlentscheiden führt.

Im Fall von «Mattia» entschied das Bundesgericht sogar, dass es willkürlich war, ihn nicht einzubürgern:

«Mattia» kam als junger Saisonnier aus Italien in die Schweiz. Nach über 20 Jahren stellte er ein Einbürgerungsgesuch, das abgelehnt wurde. Die Gemeinde erachtete seine Integration allein deshalb als ungenügend, weil er einen spezifischen Berg nicht benennen konnte und das Alphorn als «Schwizerhorn» bezeichnet hatte. Erst vor Bundesgericht bekam «Mattia» Recht.

Modernes Bürger*innenrecht: Erleichterte Einbürgerung und «ius soli»

Die Einbürgerungszahlen sind seit Inkrafttreten des neuen Bürgerrechtsgesetzes stark gesunken. Noch mehr Menschen werden so in Zukunft ausgeschlossen sein und bleiben. Ein modernes Bürger*innenrecht ist daher dringend nötig. Die zweite Generation soll erleichtert eingebürgert und das Prinzip «ius nexi» eingeführt werden, d.h., wer in der Schweiz geboren oder aufgewachsen ist und hier den Lebensmittelpunkt hat, soll ein Recht auf Einbürgerung erhalten. Zu prüfen ist auch eine Version «ius soli light», bei der z.B. ein in der Schweiz geborenes Kind die schweizerische Staatsangehörigkeit bekommt, wenn ein Elternteil einen legalen Aufenthaltsstatus hat. Nachbarländer der Schweiz kennen bereits solche Modelle: Ein in Deutschland geborenes Kind erhält automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft, wenn die Eltern seit mindestens acht Jahren rechtmässig dort leben. Wer in Österreich geboren ist, hat einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung nach einem Aufenthalt von mindestens sechs Jahren. In Italien soll eingebürgert werden, wer die Schule im Land besucht hat. Solche grundlegenden Veränderungen sind nötig, damit das Bürger*innenrecht in der Schweiz endlich von einem Privileg zu einem Instrument des gesellschaftlichen Zusammenlebens wird.

3.2 Einwohner*innenstimm- und -wahlrecht in der Schweiz

Artan Islamaj¹²

Der Nationalrat hat im Juni 22 wieder einmal mit einer Abstimmung bewiesen, dass das Stimm- und Wahlrecht für Ausländer*innen, also Menschen ohne Schweizer Pass, nicht bundesweit umgesetzt werden soll. Was ist da genau passiert? Wie ist das sonst in unserem föderalistischen System geregelt? Und wie sieht der Blick in die Zukunft für mehr Demokratie aus?

Am 7. Juni hat der Nationalrat zwei parlamentarische Initiativen abgelehnt, welche eine signifikante und progressive Änderung im Mitbestimmungsrecht für Ausländer*innen bedeutet hätten. Die parlamentarische Initiative 21.405 «Mehr Demokratie wagen. Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen

¹² Literaturwissenschaftler und freier Autor

und Ausländer» der grünen Fraktion forderte das Stimmrecht und das aktive und passive Wahlrecht auf Bundesebene nach einem rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz von fünf Jahren. Die parlamentarische Initiative 21.414 «Stimmrecht für alle in kommunalen Angelegenheiten nach fünf Jahren Wohnsitz in der Schweiz» von Nationalrat Mustafa Atici (S, BS) verlangte die vollen politischen Rechte auf kommunaler Ebene für Personen ohne Schweizer Bürger*innenrecht nach spätestens fünf Jahren. Das Parlament hat die Vorstösse der Linken klar mit 113 zu 63 Stimmen respektive 110 zu 63 Stimmen abgelehnt. Dieses Ergebnis überrascht nicht und steht in einer längeren Tradition der Schweiz, solch inklusive Vorstösse abzuwehren. Die Leidtragenden sind klar die Ausländer*innen, die in der Schweiz von der politischen Partizipation weitgehend ausgeschlossen werden. So können sie weder an eidgenössischen Wahlen noch an eidgenössischen Abstimmungen teilnehmen. Es gibt jedoch kantonale und kommunale Regelungen, die Ausländer*innen eben doch diese politischen Rechte einräumen, nur sind sie selten und entsprechend von geringer Strahlkraft.

Wie sieht es aus in den verschiedenen Kantonen und Gemeinden?

Insgesamt 605 Gemeinden in sieben Kantonen kennen das Stimm- und Wahlrecht für Ausländer*innen, das sind unter 30 Prozent aller Gemeinden und Kantone. Bei einem Wegzug in eine andere Gemeinde – dies kann auch eine Nachbargemeinde sein – entfallen diese Rechte wieder. Aber auch die geografische Verteilung solcher Regelungen zeigt auf, dass es einen tiefen Graben zwischen der Romandie und der Deutschschweiz gibt. In den Kantonen Jura und Neuenburg gilt das Stimm- und das aktive Wahlrecht auf kantonaler Ebene – in den Gemeinden gilt das volle Stimm- und Wahlrecht. Auch in den Kantonen Fribourg und Waadt gibt es unter der Erfüllung gewisser Voraussetzungen ein Stimm- und Wahlrecht für Ausländer*innen. Im Kanton Genf gilt das aktive und passive Wahlrecht sowie das Stimmrecht auf Gemeindeebene für alle Einwohner*innen.

In der Deutschschweiz erlauben die drei Kantone, Appenzell Ausserrhoden, Basel-Stadt und Graubünden Gemeinde, das Ausländer*innenstimmrecht einzuführen, doch wird diese Möglichkeit kaum genutzt. Im Appenzell sind es 4 von 20, in Basel-Stadt 0 von 3 (wobei die Stadt Basel, die keine kommunalen Organe hat, von der Möglichkeit keinen Gebrauch machen kann) und in Graubünden 23 von 125 Gemeinden, in denen die Ausländer*innen sich in den politischen Alltag einbringen können.

Der Kanton Tessin mit einem Ausländer*innen-Anteil von rund 28 Prozent hat kein Stimm- und Wahlrecht. Doch im Februar 2020 gab es dort auch von den Tessiner Sozialdemokrat*innen eine parlamentarische Initiative, die im Kantonsparlament diskutiert wird.

Die Diskussionen, wie jetzt auch zuletzt im Tessin zeigen, dass das Thema des Ausländer*innen Stimm- und Wahlrecht wieder an Fahrt aufnehmen. Es ist jedoch wichtig zu sagen, dass nicht nur regionale Unterschiede zu erkennen sind, wie oben aufgeführt, sondern auch welche entlang einer zeitlichen Linie. Im Kanton Neuenburg gilt das Stimm- und volle Wahlrecht in allen Gemeinden schon seit 1849! Im Jura seit 1979 mit einer Ausweitung des passiven Wahlrechts im Jahr 2014. Aber auch in der Deutschschweiz ist es in den Kantonen doch seit geraumer Zeit etabliert: Appenzell Ausserrhoden seit 1995 und Graubünden seit 2004. Es haben sich aber auch in anderen Kantonen Initiativen gebildet, die für eine demokratischere Schweiz einstehen, so vor rund zehn Jahren in St. Gallen, Schaffhausen und Bern. Zudem gab es letztes Jahr in Solothurn und Zürich Vorstösse. In den meisten Ablehnungen wird jedoch argumentiert, dass die politischen Rechte nicht vom Bürger*innenrecht abgekoppelt werden dürfen und dass die politische Teilnahme erst nach «erfolgreicher» Integration, sprich mit dem Erlangen des Schweizer Passes, erfolgen soll.

Nun ist die Frage, wie die politische Linke mit der Niederlage in der Sommersession umgeht. Der Weg über die parlamentarischen Initiativen, dies zeigt ein kurzer Rückblick scheint demnach nicht

derjenige zu sein, mit welcher das Stimm- und Wahlrecht für Ausländer*innen umzusetzen ist. Es gibt jedoch *grass roots*-Kampagnen, Vereine und Organisationen, welche die Thematik in den öffentlichen Diskurs einbringen. Dass sich die Schweiz als *die* Vorzeigedemokratie schmückt, jedoch ein Viertel der Bevölkerung nicht aktiv ihre Stimme in politischen Angelegenheiten hörbar machen kann, ist eine Tatsache, die vielen nicht bekannt ist. Deshalb ist Aufklärungsarbeit zum willkürlichen und überholten Prozess der Einbürgerung ein Schlüssel zur Zukunft einer vollwertigen – viertel – Demokratie.

3.3 Feministische Argumente für ein modernes Bürger*innenrecht

Lirija Sejdin und Olga Pisarek¹³

Wir beide kämpfen Seite an Seite auf der Strasse für gleiche Rechte und für die Gleichstellung der Geschlechter. Wir sind beide Feministinnen, beide politisch interessiert, beide seit mehreren Jahren im feministischen Streikkollektiv Bern aktiv. Geht es jedoch darum, dann auch an der Urne über eben diese Gleichstellung abzustimmen oder mehr feministische Vertreter*innen in die Legislative oder Exekutive zu wählen, zählt eine unserer beiden Stimmen nicht. Der rote Pass fehlt.

In diesem Artikel legen wir dar, was aus feministischer Perspektive für ein inklusives Bürger*innenrecht spricht und wieso die Kämpfe von Feminist*innen und von Migrant*innen gar nicht so verschieden sind.

Der Kampf der Frauen für das Stimm- und Wahlrecht und dessen schlussendliche Einführung 1971 – im Kanton Appenzell Innerrhoden gar erst 1991 – ist noch nicht lange her. Damals wie heute brüstet sich die Schweiz gerne damit, eine der ältesten Demokratien der Welt zu sein. Und damals wie heute lässt sich genau dies kritisieren. Liegt nicht ein Demokratiedefizit vor, wenn ein grosser Teil der Bevölkerung nicht abstimmen und wählen kann? Schliesslich bedeutet «Demokratie» wörtlich «Herrschaft des Volkes». Vor Einführung des Frauenstimmrechts konnte aber nur rund die Hälfte der Bürger*innen ihre politischen Rechte ausüben. Heute hat mehr als ein Viertel der Wohnbevölkerung keine bis wenige politische Rechte in der Schweiz. Dank einem der restriktivsten Einbürgerungsregimes Europas lässt sich dies für diese Bevölkerungsgruppe auch nicht so schnell über den Erwerb des Bürger*innenrechts ändern.

Eine Alternative zum Bürger*innenrecht ist der Kampf um politische Rechte für Personen ohne den Schweizer Pass. Wirft man einen Blick auf die diversen Vorstösse und Initiativen auf kommunaler bis nationaler Ebene seit den 90er Jahren, lässt sich ernüchternd feststellen, dass es – wie beim Kampf um das Frauenstimmrecht – von Rückschlägen, winzigen Fortschritten und weiteren herben Rückschlägen nur so wimmelt. Während im Kanton Neuenburg Ausländer*innen seit mehr als 100 Jahren das Stimmrecht auf kommunaler und seit 2011 auch auf kantonaler Ebene geniessen, wurde im Kanton Zürich das kommunale Ausländer*innenstimmrecht bis 2013 drei Mal abgelehnt. Wie schon beim Frauenstimmrecht scheint es der Mehrheitsgesellschaft schwer zu fallen, ihre Privilegien zu reflektieren. Da gibt es zum einen diesen nicht gerade bescheidenen Teil der stimmberechtigten Bevölkerung, bei dem die Unterlagen einfach im Altpapier landen. Der Teil der Bevölkerung, der von seinen politischen Rechten aktiv Gebrauch macht, lehnt mehr politische Rechte für Ausländer*innen wohl zum Teil auch deswegen ab, weil er – wie schon beim Frauenstimmrecht – Angst hat, die Exklusivität seiner Privilegien mit mehr Menschen teilen zu müssen. Daraus folgt nicht allzu selten das Argument, dass Frauen bzw. Ausländer*innen doch gar keine politischen Rechte wollten. Dabei

¹³ Feministisches Streikkollektiv Bern

scheint sich die Angst, von diesen Bevölkerungsgruppen anschliessend überstimmt zu werden, jeweils nicht zu bewahrheiten. Das Stimmergebnis ändert sich meist nicht grundlegend, wenn mehr Menschen stimmberechtigt sind.

Doch das Stimm- und Wahlrecht beschränkt sich nicht auf ein Couvert mit unterschriebener Stimmkarte und ausgefüllten Stimmzetteln. «Die Macht der Stimmabgabe erkennt man erst, wenn man sie nicht hat», erklärte Olga Pisarek schon 2020 der Berner Zeitung. Einerseits ist das Abstimmen-Können auch eine Form von Integration. Es ist das Sich-Einbringen, das Mitgestalten seines Umfelds und dessen Zukunft. Ohne politische Rechte müssen Migrant*innen noch stärker dafür kämpfen, wahrgenommen und gehört zu werden. Die Sichtbarkeit beziehungsweise deren Mangel ist ein Thema, das auch in der feministischen Bewegung nach wie vor aktuell ist – nicht zuletzt wegen der geringeren politischen Repräsentation. Sei es die Wertschätzung der Care-Arbeit, sexuelle Gewalt, Lohn- und Rentenungleichheit – es sind alles Themen, die immer noch zu wenig Aufmerksamkeit erhalten und deswegen nach wie vor aktuelle Inhalte feministischer Kämpfe sind.

Migrantinnen sind hierbei in einer speziellen Situation, weil sie vor doppelten Hürden stehen: Frauen wird immer noch eine eher kleine Auswahl an Rollen in der Gesellschaft zugestanden, sie kämpfen nach wie vor gegen Stereotype an, und gerade für Migrantinnen, die oft in prekären Jobs oder in der Care-Arbeit tätig sind, wird der Kampf für die eigenen Rechte ohne politisches Mitspracherecht zu einer grossen Herausforderung.

Dabei wollen sie sich einbringen und den Ort, an dem sie leben mitgestalten. Zum Feministischen Streikkollektiv Bern gehört seit Frühling 2020 die Arbeitsgruppe Migration. Ursprünglich zusammengekommen, um Geschichten von Migrantinnen am Feministischen Postenlauf vom 14. Juni 2020 sichtbar zu machen, gehören sie heute zu den aktivsten Arbeitsgruppen des Kollektivs. Sie wollen etwas bewegen, die Gesellschaft sensibilisieren und als Migrantinnen wahrgenommen werden. Sie sind das beste Beispiel, dass Menschen es brauchen, ein Mitspracherecht zu haben und dieses zu nutzen. Die Arbeitsgruppe Migration tut dies. Im Moment sammelt sie im Rahmen einer Partizipationsmotion¹⁴ in der Stadt Bern Unterschriften für die Finanzierung von Programmen zur Förderung der Berufstätigkeit von Migrantinnen.

Die diversen Parallelen der Kämpfe um das Stimmrecht, der Fakt, dass Migrantinnen sowohl aufgrund ihrer Herkunft wie auch aufgrund ihres Geschlechts nach wie vor um ihre Rechte kämpfen müssen, zeigt die Verbundenheit unserer Kämpfe und dass wir uns aus feministischer Sicht für ein inklusives Bürger*innenrecht einsetzen müssen.

3.4 Vorstösse in der nationalen Politik

Lisa Mazzone¹⁵

50 Jahre Frauenstimm- und -wahlrecht: Mit diesem Jahrestag feierten wir 2021 die Geburt der modernen Demokratie, die es der bis dahin zum Schweigen verdamnten Hälfte der Bevölkerung ermöglichte, als Bürgerinnen anerkannt zu werden. Unsere Demokratie ist also jung, aber sie ist immer noch unvollständig.

Denn eigentlich handelt es sich bei der Demokratie, auf welche die Schweiz so stolz ist, bloss um eine Dreiviertel-Demokratie. Sie erlaubt nämlich drei Vierteln der Bevölkerung, über das Schicksal des restlichen Viertels zu entscheiden, das keinen Pass mit weissem Kreuz besitzt. In den Städten

¹⁴ www.bern.ch/themen/stadt-recht-und-politik/mitreden-und-mitgestalten/partizipationsmotion

¹⁵ Ständerätin Grüne, Genf

ist der Anteil der Stimmlosen sogar noch höher. Im Kanton Genf liegt er bei 41, in Basel-Stadt bei 36 und in der Waadt bei 34 Prozent.

Dabei ist die Grundlage der Demokratie, dass jede Person, die dauerhaft in einem Land lebt und dessen Gesetzen und Steuern unterworfen ist, die Möglichkeit haben muss, an Entscheidungen teilzunehmen.

Der Zustand unserer Demokratie hat sich noch verschlechtert, denn die Zahl der Neueinbürgerungen ist seit 2018, dem Jahr, in dem die letzte Verschlechterung des Bürger*innenrechtsgesetzes in Kraft trat, um mehr als 15 Prozent zurückgegangen. Inzwischen hat die Schweiz eines der restriktivsten Gesetze in diesem Bereich.

Verschlechterungen des AIG verleihen der Diskussion über die Einbürgerung eine weitere Dimension: Die Sicherheit der Niederlassung. Die Staatsangehörigkeit ist inzwischen der einzige Status, der einen bedingungslosen Aufenthalt garantiert. Die Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) hingegen ist immer unsicherer geworden. Die Ausschaffungsinitiative öffnete die Tür für einen Bewilligungsentzug bei geringfügigen Strafen; die letzte Revision des Ausländerrechts besagt, dass man selbst oder eine Person, für die man verantwortlich ist, nicht dauerhaft und in hohem Masse von Sozialhilfe abhängig sein darf; und schliesslich wurde der besondere Schutz von Personen abgeschafft, die seit 15 Jahren eine C-Bewilligung besitzen. Dieser Abbau von Schutz führt zu einer Prekarisierung der betroffenen Personen: Wie man während der Pandemie gesehen hat, verzichten diese mittlerweile in manchen Fällen auf die legitime Unterstützung des Staates durch die Sozialhilfe. Schliesslich bedeutet das Fehlen der Staatsangehörigkeit auch Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt oder bei der Wohnungssuche, ganz zu schweigen von Autoversicherungen.



Podiumsdiskussion zum Bürger:innenrecht. Von links nach rechts: Arbër Bullakaj, Co Präsident Aktion Vierviertel, Paul Rechsteiner, Ständerat SP, Lisa Mazzone, Ständerätin Grüne, Manuel Avalone, Moderation. Foto Manu Friederich

Der Zeitpunkt ist gekommen, um in die Offensive zu gehen und einen Paradigmenwechsel bei der Einbürgerung zu fordern. Es ist die Zeit der Anerkennung. Paul Rechsteiner und ich haben diese Debatte im Parlament mit zwei Vorschlägen wieder lanciert: Wir wollen die automatische Einbürgerung der zweiten Generation oder, falls diese keine Mehrheit findet, ihre erleichterte Einbürgerung.

Als Ausgangspunkt dient der Volksentscheid, mit dem die Wählerinnen und Wähler der dritten Generation die erleichterte Einbürgerung ermöglicht haben, und eine kürzlich durchgeführte Umfrage des Bundesamts für Statistik, aus der hervorgeht, dass 59 Prozent der Befragten sich für die automatische Einbürgerung der zweiten Generation aussprechen, während 52 Prozent der Meinung sind, dass Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit das Recht auf politische Partizipation erhalten sollten.

Aber es gibt auch die Geschichte. Dreimal wollten der Bundesrat und das Parlament die Einbürgerung der zweiten Generation erleichtern. Dreimal lehnten die Stimmbevölkerung dies ab, einmal allerdings nur durch das Ständemehr. Das war Anfang der 80er, 90er und 2000er Jahre.

Nun sind 20 Jahre vergangen. Es ist an der Zeit, eine neue Offensive für die Anerkennung der Zugehörigkeit all dieser Menschen zur Schweiz und ihren Schutz zu starten. Und es ist der Moment, die Abstimmung zu gewinnen. Wenn nicht im Parlament, dann an der Urne, dank der Mobilisierung der Zivilgesellschaft.

3.5 Strukturelle Ungleichheiten in einer Stadt für alle

Susanne Rebsamen¹⁶

Die rund 143'000 Stadtberner*innen gehören über 60 unterschiedliche Nationalitäten an. Drei Viertel haben das Privileg einer Schweizer Staatsbürger*innenschaft. Alle sind Stadtbürger*innen. Diversität in ihren unzähligen Facetten ist städtischer Alltag. Strukturelle Ungleichheiten sind es auch. Bern will eine Stadt für alle sein. «Eine Stadt für alle» ist eine Haltung, ein Ziel und eine Utopie zugleich.

Eine Stadt für alle als Haltung

Berner*in ist, wer in Bern lebt. Diese Aussage hört sich zunächst einmal banal an. Dahinter steht allerdings das Konzept einer urbanen Stadtbürger*innenschaft, die nicht zwischen Nationalitäten, Aufenthaltsgründen und Aufenthaltsstatus unterscheidet. Die Kolumbianerin, die in einem Berner Haushalt ohne geregelten Aufenthaltsstatus, aber mit umso mehr Einsatz arbeitet, ist ebenso Berner*in wie der gebürtige Schweizer, der an der Volksschule unterrichtet, wie die Kenianerin, die an der Uni forscht und wie der Stadtpräsident, der sein Amt nicht innehatte, wäre er nicht Schweizer.

Die Haltung, dass Berner*in ist, wer in der Stadt lebt, spiegelt sich auch in den Begegnungen zwischen Stadtverwaltung und Stadtbürger*innen. Alle Berner*innen können von städtischen Dienstleistungen profitieren. Alle Berner*innen können die Stadt mitgestalten. Allen Berner*innen wird als Berner*innen begegnet.

¹⁶ Leiterin der Fachstelle für Migrations- und Rassismusfragen der Stadt Bern

Eine Stadt für alle als Ziel

Das Ziel einer Stadt für alle ist noch nicht in jeder Hinsicht erreicht. Das wissen insbesondere Berner*innen mit Migrations- und Rassismuserfahrung. Das wissen auch Frauen*, Jugendliche, Menschen mit einer Behinderung und viele weitere Berner*innen. Dieser Beitrag fokussiert allerdings auf die Themenfelder Migration und auf die strukturellen Ungleichheiten, die sich daraus ergeben.

Eine Stadt für alle ist ein erklärtes Ziel der Berner Regierung. Der Gemeinderat gibt in seinen aktuellen Legislaturrichtlinien dem gesellschaftlichen Zusammenhalt und der Chancengerechtigkeit einen zentralen Stellenwert. Mit dem aktuellen «Schwerpunktplan Migration und Rassismus» bekennt sich der Gemeinderat zum Ziel einer Stadt für alle mit besonderem Fokus auf Migrations- und Rassismusfragen. In diesem Schwerpunkteplan zeigt er auch auf, was braucht, damit Bern eine Stadt für alle ist.



Grafik: Bern 2021

Sichtbarkeit: Vielfalt ist Teil des Berner Alltags. Das macht die Stadtverwaltung sichtbar und spürbar. Das kann sich in den Stimmen, welche die Stadtverwaltung repräsentieren ebenso widerspiegeln, wie in den Gesichtern, die für die städtischen Angebote werben und in den Biografien, die einer Angebotskonzeption zugrunde liegen.

Teilhabe: Die Stadt wird von allen Berner*innen gemeinsam gestaltet. Durch verschiedene Formen der Partizipation für die ganze Bevölkerung gewährleistet die Stadt eine Perspektivenvielfalt. Das zeigt sich im Mitwirkungsprozess für die Gestaltung eines Quartierplatzes ebenso wie in den politischen Entscheidungen oder in verwaltungsinternen Prozessen.

Zugänglichkeit: Die Angebote und Dienstleistungen der Stadt Bern sind für alle Berner*innen zugänglich. Berner*innen, egal welcher geografischen oder sozialen Herkunft haben Zugang zu städtischen Sport- und Freizeitangeboten und finden bei Bedarf passende Beratungs- und Unterstützungsangebote. Sie empfinden die Stadtverwaltung als Dienstleisterin auf Augenhöhe.

Eine Stadt für alle als Utopie

In manchen Bereichen ist Bern eine Stadt für alle. Sie erreicht das mit der entsprechenden Haltung und einer fortlaufenden Selbstreflexion der Mitarbeitenden, die Dienstleistungen erbringen. In manchen Bereichen hat die Stadt Bern Wege skizziert, wie sie zu einer Stadt für alle werden will. Sie will eine City Card herausgeben, um allen Berner*innen offiziell zu zeigen, dass sie Stadtbürger*innen sind und um Zugänge zu städtischen Dienstleistungen zu erleichtern. Sie will eine HR-Diversitätsstrategie erarbeiten, um blinde Flecken aufzudecken und strukturelle Hürden abzubauen, damit sie tatsächlich eine Arbeitgeberin für alle sein kann.

In manchen Bereichen bleibt «eine Stadt für alle» eine Utopie. So sieht sich die Stadt mit einem Bevölkerungsviertel konfrontiert, das kaum politische Rechte hat. Einem Bevölkerungsviertel, dessen Netze der sozialen Sicherheit nicht mehr halten, weil soziale Sicherheit schon lange und immer mehr im Widerspruch zur Aufenthaltssicherheit steht. Einem Bevölkerungsviertel, das zurückschreckt, staatliche, oder sogar vermeintlich staatliche Unterstützungsleistungen in Anspruch zu nehmen. Personen, die verunsichert sind, weil sie befürchten, dass sie ihren Aufenthaltsstatus gefährden, wenn sie von ihren Rechten Gebrauch machen, wenn sie Beratung holen, wenn sie in Notsituationen finanzielle Unterstützung in Anspruch nehmen, oder wenn sie eine Anzeige machen, wenn Unrecht geschieht oder sie in Gefahr sind. Es geht hier um den Viertel der Berner*innen, die keinen Schweizer Pass haben. Es geht aber auch um deren Angehörige. Auch sie leiden unter dieser Dauerverunsicherung. Und es geht letztlich um uns alle, denn diese Verunsicherung betrifft nicht nur Ausländer*innen. Sie betrifft Firmen und Institutionen mit ausländischen Mitarbeitenden, mit ausländischen Kund*innen oder Klient*innen. Diese Verunsicherung gefährdet den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Aufenthaltsunsicherheit schafft strukturelle Hürden, ist aber nicht die einzige Ursache, dass eine Stadt für alle in gewissen Belangen eine Utopie bleibt. Auch Sprache kann Hürden schaffen. Es gibt viele Berner*innen, für die Deutsch eine Fremdsprache ist und noch mehr Berner*innen, für die Verwaltungsdeutsch oder geschriebene Informationen generell schwer zugänglich sind. Und selbstverständlich entstehen strukturelle Hürden auch durch soziale und ökonomische Ungleichheiten.

Diese strukturellen Hürden können weder diversitätsgerechte städtische Dienstleistungen noch eine inklusive städtische Politik auflösen. Darum bleibt eine Stadt für alle ein Stück weit eine Utopie. Aber eine Stadt hat durchaus wichtige Hebel, mit denen sie sich der Utopie annähern kann. Indem sie durch eine vielfältige Belegschaft Perspektivenvielfalt gewährleistet, kann sie Dienstleistungen für eine vielfältige Bevölkerung konzipieren. Indem sie zielgruppengerecht informiert, kann sie Zugangshürden abbauen und indem sie ihren Handlungsspielraum nutzt – beispielsweise in ausländerrechtlichen Belangen, kann sie Chancenungleichheiten und Verunsicherungen abbauen.

3.6 Zivilgesellschaftliches Engagement: Aktion Vierviertel

Arber Bullakaj¹⁷

Ein Viertel der Bevölkerung in der Schweiz ist systematisch von der Demokratie ausgeschlossen - und nicht bloss von der demokratischen Teilhabe, sondern auch von der Aufenthaltssicherheit und der Gleichberechtigung. Das ist ein Skandal. Und was viele nicht wissen: Es war nicht immer so.

Vor hundert Jahren galt die Einbürgerung als Anfang des Integrationsprozesses; heute soll sie der Schluss sein, quasi eine Belohnung für gutes Benehmen. Als wären Personen ohne Schweizer Pass alles Unmündige, denen man das Stimmrecht nicht zutraut.

Konnte man vor hundert Jahren nach zwei bis fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz mit einer Einbürgerung rechnen, sind es heute mindestens zehn Jahre - für Geflüchtete und vorläufig Aufgenommene in der Regel viel mehr.

Diese und weitere Hürden wurden erst in den letzten Jahrzehnten und teilweise ohne grosse politische Diskussion oder medialen Aufschrei eingeführt. Sie haben dazu geführt, dass die Einbürgerungszahlen sichtbar gesunken sind. Schon länger hat die Schweiz eines der härtesten Einbürgerungsrechte der Welt und wohl die härtesten Bedingungen in Europa. Der hohe Ausländer*innenanteil ist also hausgemacht. Dies ist für ein Land, das sich seiner Demokratie rühmt, eine Schande.

42 Prozent der Haushalte haben Migrationshintergrund oder sind gemischt. Bei Haushalten mit Kindern liegt der Anteil sogar bei 57 Prozent. Die Verschlechterungen von Gesetzen und Bürger*innenrecht laufen also diametral zur Bevölkerungsrealität. Man könnte fast sagen: Das geltende Bürger*innenrecht ist schlecht in die Gesellschaft integriert. Aus diesem Grund haben wir den Verein Aktion Vierviertel ins Leben gerufen.

Was will die Aktion Vierviertel?

Der Verein setzt sich zum Ziel, der Schweiz von der Dreiviertel- in eine Vierviertel-Demokratie zu verhelfen. In unserem «Manifest für ein Grundrecht auf Einbürgerung» fordern wir als breit abgestützte zivilgesellschaftliche Bewegung einen Paradigmenwechsel im Bürger*innenrecht.

Konkret bedeutet das: Jede Person, die seit vier Jahren in der Schweiz lebt, soll – unabhängig vom Aufenthaltsstatus – ein Recht auf Einbürgerung haben. Kinder, deren Eltern bei der Geburt ihren Wohnsitz in der Schweiz haben, sollen zudem automatisch das Schweizer Bürger*innenrecht erhalten.

Mit diesen Forderungen wollen wir der ausgrenzenden Praxis des aktuellen Bürger*innenrechtsverfahrens ein Ende setzen, die auf gezielte Selektion ausgerichtet. Wie willkürlich diese Praxis oft ist, sehen wir an vielen Beispielen: Menschen wird die Einbürgerung verweigert, weil sie nicht alle Beizen aufzählen können oder mit Trainerhosen durch die Stadt laufen.

Yllka Gashi etwa hat sich in Hochdorf (LU) dreimal um den Schweizer Pass beworben – dreimal wurde ihr Gesuch abgelehnt. Mehr als zwei Drittel ihres Lebens hat die 33-Jährige, über deren Fall der «Tages-Anzeiger» berichtete, hier verbracht. Sie ging zur Schule und sonntags als Ministrantin in die Kirche; sie studierte und fing an, als Juristin zu arbeiten; sie besuchte mit ihren beiden Kindern die Fasnacht und die 1.-August-Feier. Für die Einbürgerungskommission, vor der Gashi ganze sieben Mal erscheinen musste, war das offenbar nicht genug: «Zu wenig integriert», hiess es zuerst,

¹⁷ Co-Präsident Aktion Vierviertel

später dann, dass Zweifel bestünden, ob der Lebensmittelpunkt der jungen Frau überhaupt Hochdorf sei.

Das ist nur ein Beispiel von vielen tausenden, die nie an die Öffentlichkeit gelangen.

Klar ist: Teilhabe, Gleichberechtigung und Demokratie sollten keine Privilegien sein, es sind Rechte. Deshalb will die Aktion Vierviertel eine grosse Bewegung anstossen, die endlich Fortschritte erzielt.



Workshop zur Teilhabe an der Demokratie. Foto: Mattia Lento

Die Arbeit wird nicht einfach, denn der Bundesrat bewegt sich in die falsche Richtung. Seit den achtziger Jahren hatte er sich konstant für einen erleichterten Zugang zum Bürger*innenrecht für Personen der zweiten und dritten Generation eingesetzt: Deren Einbürgerung sei im «nationalen Interesse». Jüngst scheint der Bundesrat seine Meinung allerdings geändert zu haben: Erleichterungen für die zweite Ausländer*innengeneration würden «dem Ziel der Steuerung der Zuwanderungs- und Einbürgerungspolitik zuwiderlaufen».

Der Bundesrat vertritt damit eine völlig neue Haltung: Die Kompetenz für die Einbürgerung soll bei den Kantonen und Gemeinden belassen werden – ungeachtet der Exzesse, die in kantonalen und kommunalen Einbürgerungsgremien immer wieder vorkommen, und der Tatsache, dass das dreistufige Bürger*innenrecht längst nicht mehr zeitgemäss ist. Ähnlich sieht es im Parlament aus: Der Vorstoss von SP-Ständerat Paul Rechsteiner für die Einführung eines *ius soli* wurde deutlich abgelehnt.

Ob dies auch der Meinung der Bevölkerung entspricht, ist fraglich. Die Erleichterungen im Bürger*innenrecht für die dritte Generation wurden vom Stimmvolk deutlich angenommen. Laut der Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz ZidS (BfS 2021) sprechen sich 59 Prozent für eine

automatische Einbürgerung der zweiten Generation aus. Wessen Interessen vertreten Bundesrat und Parlament also? Wohl nicht jene der hier aufgewachsenen Kinder und Jugendlichen ohne Schweizer Pass. Und wohl auch nicht jene einer modernen, inklusiven und postmigrantischen Schweiz.

Auch wurde die Arbeit der ersten Generation, darunter viele ehemalige Saisoniers kaum gewürdigt. Politisch werden sie wie ein «heisser Häröpfel» fallen gelassen – obwohl ihnen nach jahrzehntelanger harter, unterbezahlter Arbeit für die Schweiz die Rückstufung des Aufenthaltstitels droht. Corona hat diese akute Gefahr erheblich verschärft: Viele trauten sich nicht, Sozialhilfe zu beziehen, da sie den Entzug der Niederlassungsbewilligung fürchteten.

Das ist der Schweiz unwürdig und zeigt deutlich: Das Bürger*innenrecht muss zu einem Grundrecht werden, das inklusiv ist und die gesamte Bevölkerung einschliesst.

Für dieses Ziel ist Engagement aus der Zivilbevölkerung dringend nötig. Die Aktion Vierviertel arbeitet an der Finalisierung des Textes einer Initiative, die einen Paradigmenwechsel im Bürger*innenrecht erwirken will. Gemeinsam mit den Gewerkschaften und weiteren progressiven Kräften dieses Landes werden wir alles dafür geben, die Schweiz endlich von einer Dreiviertel- zu einer Vierviertel-Demokratie zu verwandeln.

4 Resolutionen der SGB-Migrationskonferenz vom 4. September 2021

4.1 Resolution Armut ist kein Verbrechen!

Die Corona-Pandemie trifft Arbeitnehmende hart und verstärkt strukturelle Diskriminierungen und Ungleichheiten. Deregulierung, Prekarisierung, die Flexibilisierung der Arbeitswelt und die unsoziale neoliberale Arbeitspolitik führten schon vor der Pandemie zu Ungleichheit, Unsicherheit und Diskriminierungen. Die Pandemie hat die starke, rechtliche und sozio-ökonomische Prekarisierung, Fremdenfeindlichkeit und Verletzlichkeit der sozial Schwächeren sichtbar gemacht. Zu letzteren gehören viele der in der Schweiz lebenden Migrant*innen, alle Opfer von Rassismus und insbesondere Frauen, die oft Mehrfachdiskriminierungen erfahren.

Migrant*innen leisten einen wesentlichen Beitrag für das reibungslose Funktionieren der Schweiz. Ohne sie könnten die essentiellen Branchen die Grundversorgung der Schweiz nicht immer und nicht überall garantieren. Und doch trifft die Corona-Krise Migrant*innen besonders hart. Sie lebten schon vorher mit Existenzängsten, nicht nur weil sie häufig mit finanzieller Prekarität konfrontiert sind, sondern auch, weil ebendiese mit aufenthaltsrechtlicher Unsicherheit verbunden ist: Wenn Migrant*innen eine gewisse Zeit arbeitslos sind oder wegen einer Notlage Sozialhilfe beziehen müssen, verlieren sie ihre Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung - sogar, wenn sie hier geboren wurden oder seit mehr als 15 Jahren eine Niederlassungsbewilligung haben.

Ursachen der Armut und nicht die Armen bekämpfen! Wir erlauben es nicht, dass eine Gesellschaft prekäre Arbeitsbedingungen und tiefe Löhne akzeptiert, die zum Leben kaum reichen, aber die damit erzeugte Armut ablehnt. Das Recht, in einer Notsituation Hilfe zu erhalten, ist ein in der Verfassung verankertes Grundrecht. Die Sozialhilfe wird mit Steuergeldern finanziert. Auch Migrant*innen zahlen Steuern. Doch sie werden bestraft, wenn sie die Hilfe des Staates in Anspruch nehmen. Das ist diskriminierend, höhlt das Solidaritätsprinzip des Sozialstaats aus und instrumentalisiert den Sozialstaat für migrationspolitische Zwecke. Die Armut zu exportieren ist kein Akt der Solidarität, der Anerkennung und der Verantwortung, sondern ein egoistisches Modell, das wir Gewerkschafter*innen entschieden ablehnen.

Arm zu sein ist kein Verbrechen! Wir verlangen deshalb:

- Keine Doppelbestrafung der Arbeitnehmenden ohne Schweizer Pass. Der Sozialhilfebezug in Notlagen darf von den Behörden nicht als mangelnde Integration interpretiert und sanktioniert werden!
- Stopp der Diskriminierung: Das Recht auf staatliche Unterstützung in Notlagen darf nicht mit Sanktionen in der Ausländergesetzgebung ausgehebelt werden.
- Die Verschärfungen des AIG müssen rückgängig gemacht werden. Neue, geplante Verschärfungen lehnen wir nicht nur ab, wir werden uns auch gegen sie wehren. Sie vertiefen die Ungleichbehandlung und erschweren es, die Integration der Betroffenen in die Gesellschaft zu erkennen.
- Ausländerrechtliche Bestimmungen, die zur zusätzlichen Prekarisierung und Benachteiligung führen, sollten in Pandemiezeiten ausgesetzt werden.

Auch die Migrant*innen gehören zur Solidargemeinschaft! Alle Menschen in prekären Lebens- und Arbeitssituationen sollen in Notlagen ohne Angst vor Konsequenzen Unterstützung erhalten! Bekämpfen wir die Armut, nicht die Armen!

4.2 Resolution Demokratiedefizit beheben

Von den acht Millionen Einwohner*innen der Schweiz haben zwei Millionen keinen Schweizer Pass. Während die gelebte Vielfalt längst Alltag ist, sind Chancen und Rechte ungleich verteilt – auf politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Ebene.

Das bedeutet, dass ein Viertel der in der Schweiz Lebenden von den politischen Rechten auf nationaler Ebene und in den allermeisten Fällen auch auf kantonaler und kommunaler Ebene ausgeschlossen ist. Dieses Viertel der Bevölkerung, das nicht in demokratischen Gremien vertreten ist, unterliegt Gesetzen, die nur für sie gelten und die von den Schweizer*innen beschlossen und einseitig legitimiert wurden. Diese Gesetze sind restriktiv und beinhalten Ausschlussmechanismen.

Dieser diskriminierenden Politik profitiert von der Leistung von Arbeitskräften, ohne ihnen das Recht auf Gleichheit zuzugestehen. Dieses Defizit der Schweizerischen Demokratie muss behoben werden, indem wir uns als Gewerkschaften dafür einsetzen, dass alle unsere Kolleg*innen nach 4 Jahren das Bürgerrecht bekommen und damit vollwertige Mitglieder des politischen und gesellschaftlichen Lebens werden. Des Weiteren sollen hier geborene Kinder, deren Eltern bei der Geburt ihren Wohnsitz in der Schweiz haben, automatisch Bürger*innen werden. Der Weg zu vollwertiger und gleichberechtigter Teilhabe sind die Bürger*innenrechte: das Recht, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, auf sicherer Aufenthaltsstatus und Zugang zur Einbürgerung und – vor allem – das Recht, als vollwertiges Mitglied der Gemeinschaft anerkannt zu werden.

Wir wollen nicht, dass sich Menschen das Bürgerrecht durch Anpassung «verdienen». Wir finden, wer in der Schweiz geboren ist, gehört zur Schweiz und soll Bürgerrechte haben. Wir fordern das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe an der Demokratie, weil das solidarisch ist und uns als Gesellschaft und als Arbeitnehmende stärkt. Wir setzen uns für die Anerkennung des Mitwirkungs-, Stimm-, aktiven und passiven Wahlrechts aller, für die Aufhebung der Verschärfung der Aufenthaltsbedingungen sowie für einen echten Zugang zur Einbürgerung ein.

5 Nachwort

Ohne uns keine volle Demokratie!

Vania Alleva¹⁸

Für den SGB und seine Gewerkschaften ist die uneingeschränkte und gleichberechtigte Teilhabe zentral, denn

- Gewerkschaftskämpfe sind immer auch Kämpfe für mehr Teilhabe, für eine gerechtere Verteilung von Ressourcen in Form von Lohn oder Zeit, für sozialen Ausgleich und für gleiche Rechte;
- erfolgreiche kollektive Kämpfe sind ohne die Beteiligung der Betroffenen nicht möglich;
- Teilhabe ist die Grundlage unseres gelebten gewerkschaftlichen Alltags. Sie ermöglicht es uns, unsere Vielfalt immer wieder zu bündeln, um als Einheit Stärke für unsere gemeinsamen Ziele zu entwickeln.



Diversität ist die Stärke der Gewerkschaften. Foto: Mattia Lento

Gewerkschaften sind der Ort der vollen und uneingeschränkten Teilhabe. Sie sind der Ort, an dem politische Teilhabe mit oder ohne Schweizer Pass stattfindet. Der Ort, an dem Kolleg*innen mit oder

¹⁸ SGB-Vizepräsidentin und Präsidentin der Gewerkschaft Unia. Beim Text handelt es sich um die überarbeitete Fassung eines Auszuges der Rede, die am 24. September 2022 an der Tagung der vier Interessensgemeinschaften der Unia «Stimmrecht für alle!» gehalten wurde.

ohne Pass über Arbeitsbedingungen, über Abschlüsse von Gesamtarbeitsverträgen, über politische Stellungnahmen und über die Lancierung von Referenden oder Initiativen entscheiden.

Die Unia als grösste SGB-Gewerkschaft organisiert Menschen aus 173 Ländern. Von unseren rund 180'000 Mitgliedern haben mehr als die Hälfte (58%) einen Migrationshintergrund. Nach Sektoren sind es 81 Prozent im Bau, 62 im Gewerbe, je 53 Prozent in der Industrie und im Tertiärbereich. Durch die Organisierung im Tertiärbereich hat sich auch unser Frauenanteil substanziell verändert. Unter den 1'200 Mitarbeitenden haben 55 Prozent einen Migrationshintergrund. Besonders stolz macht mich, dass viele von ihnen in Führungspositionen sind. Diese Vielfalt macht uns als Organisation einzigartig und stark. Als SGB-Vizepräsidentin bin ich stolz darauf und weiss um unsere Stärke.

Gewerkschaften sind ein Ort der gleichberechtigten Teilhabe. Aber wir dürfen nicht vergessen, dass dies nicht immer so war. Auch die Schweizer Gewerkschaften organisierten nach dem zweiten Weltkrieg vor allem einheimische Arbeitnehmende. Das änderte sich erst in den 1960er Jahren mit der GBH (einer Vorgängerorganisation der Unia) und seit den 1980ern im SGB. Und in vielen Europäischen Ländern ist die systematische Organisierung von Arbeitnehmenden unabhängig von Herkunft, Pass oder Aufenthaltsstatus auch heute noch keine Selbstverständlichkeit. Diese Geschichte dürfen wir nie vergessen.

Organisationen verändern sich, genauso wie Gesellschaften. Als ich mein Engagement in der Gewerkschaft begonnen habe, wurde an Versammlungen mehrheitlich Italienisch diskutiert. Heute sind wir viel heterogener. Auch der Arbeitsmarkt ist heterogener. Und so müssen wir fortlaufend Rahmenbedingungen schaffen und Instrumente anpassen, um Teilhabe immer zu ermöglichen und um den Grundsatz sicherzustellen, dass gleichberechtigte Teilhabe stattfinden kann, egal welchen Hintergrund, welchen Aufenthaltsstatus die Arbeitnehmenden haben.

Die Kolleg*innen mit Migrationshintergrund haben auch die gesellschaftspolitische Orientierung der Gewerkschaften verändert: weg von der Kontingentierungspolitik, hin zu gleichen Rechten für alle – und so auch zum Prinzip «gleicher Lohn für die gleiche Arbeit am gleichen Ort». Die Integration der Kolleg*innen aus Ländern mit gewerkschaftlicher Kampftradition hat Innovation und Kampfgeist in die Schweizer Gewerkschaften gebracht und damit verbunden die Wiedergewinnung der Streik- und Referendumsfähigkeit. Dies hat uns zu einer starken, progressiven Gegenkraft zum einheimischen (Neo-)Konservatismus gemacht.

Unser gelebtes Selbstverständnis bezüglich Teilhabe entspricht der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wirklichkeit, sie steht aber im Gegensatz zur politischen Realität. Dieser Gegensatz zwischen gesellschaftlicher und politischer Realität ist das Thema dieses SGB-Dossiers.

Immer noch wird mit künstlich hoch gehaltenen Ausländer*innenzahlen Politik betrieben. Ein Viertel der Bevölkerung ist der sogenannte Ausländer*innenanteil. Würden alle Angehörigen zweiten und dritten Generationen, alle, die seit 10, 20 Jahren in der Schweiz leben, eingebürgert, wäre dieser Anteil sehr viel kleiner. Stattdessen wird Sündenbockpolitik, Ausschlusspolitik betrieben. Wie widersinnig!

Dieser Widersinn entspricht weder der gesellschaftlichen noch der wirtschaftlichen Realität. Denn an der Wirtschaft haben die Ausländer*innen sehr wohl entscheidenden Anteil:

- Sie erbringen mehr als ein Drittel des tatsächlich erbrachten Arbeitsvolumens.
- Sie sind zentral für ganze Sektoren (so z.B. der Care-Bereich), die sonst nicht funktionieren würden.

- Sie sichern Wirtschaftswachstum trotz demographischer Alterung;
- Sie tragen zur kostbaren «Diversity» in innovativen Unternehmen bei.

Kurz: Sie leisten einen zentralen Beitrag zum «Schweizer» Wohlstand.

Darüber hinaus tragen Ausländer*innen zur kulturellen, wissenschaftlichen und technischen Entwicklung unseres Landes bei. Und schliesslich helfen sie, unsere Sozialwerke zu sichern. Am Aktionstag gegen das Abbauprojekt AHV21 war ich auf der Strasse in Zürich und habe sehr spannende Gespräche führen dürfen. Über ein Drittel der angesprochenen Personen haben mir in breitem Schweizerdeutsch gesagt: «Ich darf leider nicht stimmen!». Was für eine Demokratie, die keine volle Teilhabe zulässt!

Es müsste zum politischen Selbstverständnis dieses Landes gehören, dass Menschen mit Migrationshintergrund auch am politischen Leben teilhaben können. Und dass sie eine vernünftige Chance erhalten, das volle Bürgerrecht zu erlangen

Der Unia-Kongress 2008 hatte schon eine Einbürgerungsoffensive beschlossen und nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative 2014 haben diverse SGB-Verbände an einer solchen Offensive gearbeitet. Vorgekommen sind wir leider nur sehr stockend. Entwickelt sich jetzt eine neue Dynamik?

Arbeiten wir darauf hin, dass das Selbstverständnis, das wir in der Gewerkschaft leben, gesellschaftliche Realität wird!

6 Literatur

- Berg, Tina (2021): Wenn bei Armut Wegweisung droht. *Beobachter*, Nr. 20/2021.
- Bern (2021): Schwerpunkteplan Migration und Rassismus. «Eine Stadt für alle». Stadtkanzlei. www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/bss/fachstelle-fuer-migrations-und-rassismusfragen/schwerpunkteplan-migration-und-rassismus?searchterm=schwerpunkteplan
- Bundesamt für Statistik, BfS (2021): Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz ZidS. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/zusammenleben-schweiz/einstellungen-auslaender.html
- Bundesamt für Statistik, BfS (2022): Sozialhilfeempfängerstatistik. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende.html
- Bundesamt für Statistik, BfS (2021): Strukturhebung. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integrationindikatoren/indikatoren/privat-haushaltstyp.html
- Büro BASS (2022): Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz, Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz (buerobass.ch)
- Caritas (2021): Soziale Absicherung darf nicht vom Pass abhängen.
- Fagetti, Andreas (2021): Der Umbau ist ein Abbau. *WOZ Die Wochenzeitung*, Nr. 36/2021 vom 09.09.2021.
- Muñoz, Jordi und Pardos-Prado, Sergi: Immigration and Support for Social Policy: An Experimental Comparison of Universal and Means-Tested Programs. *Political Science Research and Methods / Cambridge Core, Political Science Research and Methods*, Nr. 7, Oktober 2019, S. 717 – 735.
- Spescha, Marc (2021): Ausländische Sozialhilfebeziehende im Fokus der Migrationsbehörde. *Jusletter* 8. März 2021
- Steiner, Emma-Louise (2021): Ohne Schweizer Pass kann Sozialhilfebezug gefährlich werden. daslamm.ch.
- «Schwerpunkteplan Migration und Rassismus 2022-2025», Stadtkanzlei, Gemeinderat, bern.ch/stadtkanzlei, Gestaltung: Atelier für graphische Anliegen, ffalbrecht.ch
- www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/bss/fachstelle-fuer-migrations-und-rassismusfragen/schwerpunkteplan-integrationspolitik/downloads/211215-schwerpunkteplan-a5-20seitig-hoch-web.pdf

- 111 Fragwürdige Spar- und Steuerpolitik in den Kantonen. Eine ökonomische Analyse. Juni 2015. *Une politique cantonale d'austérité et fiscale contestable. Analyse économique. Août 2015*
- 112 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2014. Okt. 2015. *Évolution des effectifs des syndicats en 2014. Octobre 2015.*
- 113 Mehr Stellensuchende wegen Leistungsabbau bei den Sozialversicherungen. Dezember 2015. *Davantage de demandeurs et demandeurs d'emploi à cause du démantèlement des prestations des assurances sociales. Janvier 2016.*
- 114 Fragwürdige Spar- und Steuerpolitik in den Kantonen. Januar 2016. Eine ökonomische Analyse. *Une politique cantonale d'austérité et fiscale contestable. Analyse économique. Janvier 2016*
- 115 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2015/2016. März 2016. *Négociations conventionnelles et salariales 2015/2016. Mars 2016*
- 116 Lohnkontrollen – ein Reader. Juni 2016. *25 ans après la Grève des femmes – Les contrôles des salaires. Juin 2016*
- 117 SGB-Verteilungsbericht 2016. Eine Analyse der Lohn-, Einkommens- und Vermögensverteilung in der Schweiz. Juli 2016. *Rapport 2016 de l'USS sur la répartition des salaires, des revenus et de la fortune en Suisse. Octobre 2016*
- 118 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2015. Sept. 2016. *Évolution des effectifs des syndicats en 2015. Octobre 2016.*
- 119 USR III kostet jeden Haushalt mindestens 1000 Franken pro Jahr. Januar 2017, *avec résumé en français.*
- 120 SGB- Juristen-Tagung 2015: Zwischen Strassburg und Genf: Die Bedeutung des Völkerrechts für das Arbeitsrecht. März 2017
- 121 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2016/2017. März 2017. *Négociations conventionnelles et salariales 2016/2017. Mars 2017*
- 122 Zutritts- und Informationsrechte für Gewerkschaften im Betrieb. Juni 2017. *Les droits d'accès à l'entreprise et à l'information des syndicats. Juin 2017*
- 123 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2016. Sept. 2017. *Évolution des effectifs des syndicats en 2016. Sept. 2017.*
- 124 *Augmentation du niveau de formation des travailleuses et travailleurs : analyse et revendications syndicales. Septembre 2017.* Mit einer Zusammenfassung auf Deutsch
- 125 Digitalisierung muss den Berufstätigen nützen: Analyse und Handlungsbedarf. Oktober 2017. *La numérisation doit servir aux salarié(e)s : analyse et mesures requises. Octobre 2017*
- 126 Die ILO – Bedeutung für Gewerkschaften in der Schweiz. Februar 2018. *Importance de l'OIT pour les syndicats de Suisse. Février 2018.*
- 127 Über den Tellerand. Ein gewerkschaftlicher Blick auf Europa. April 2018
- 128 Unsere Zeit ist mehr wert! 13. SGB-Frauenkongress vom 19. und 20. Januar 2018. Oktober 2018 *Notre temps vaut plus que ça ! 13^e Congrès des femmes de l'USS des 19 et 20 janvier 2018. Octobre 2018*
- 129 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2017/2018. Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften. Juni 2018. *Négociations conventionnelles et salariales 2017/2018. Un aperçu des secteurs couverts par les syndicats de l'USS. Juin 2018*
- 130 Verteilungsbericht 2018. Die Verteilung der Löhne, Einkommen und Vermögen sowie die Belastung durch Steuern und Abgaben in der Schweiz. Oktober 2018
- 131 Analyse der Kantonsfinanzen. Budget 2019/AFP 2020-2022. November 2018. *Analyse des finances cantonales. Budget 2019/PFN 2020-2022. Novembre 2018*
- 132 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2017. Dezember 2018. *Évolution des effectifs des syndicats en 2017. Décembre 2018*
- 133 Temporärarbeit in der Schweiz. Juni 2019. *Le travail temporaire en Suisse. Juin 2019*
- 134 Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz in Gesamtarbeitsverträgen. Juli 2019, *avec résumé en français*
- 135 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2018. Oktober 2018. *Évolution des effectifs des syndicats en 2018. Octobre 2019*
- 136 Analyse der Kantonsfinanzen. *Analyse des finances cantonales.* Budget 2020 / AFP/ PFN 2021-2023. November 2019/ *novembre 2019*
- 137 Spuren der Entsolidarisierung: Analyse und Handlungsbedarf. *Avec une version courte en français.* Januar 2020/ *janvier 2020*
- 138 SGB-Kongress vom 30.11. & 1.12.2018: Positionspapiere und Resolutionen. *Congrès de l'USS du 30.-1.12.2018 : Textes d'orientation et résolutions* Februar 2020/ *février 2020*
- 139 Essenziell. Der Service public in der Corona-Krise – Bilanz und Ausblick. *Simplement essentiel : le service public dans la crise. Bilan et perspectives* Juni 2020/ *juin 2020*
- 140 Verteilungsbericht 2020. Die Verteilung der Löhne, Einkommen und Vermögen sowie die Belastung durch Steuern und Abgaben in der Schweiz. *Avec une introduction française* Juli 2020/ *juillet 2020*
- 141 Die Medienumfrage 2020. Eine Analyse der Arbeitsbedingungen und Löhne von über 1000 Medienschaffenden in der Schweiz. *Enquête 2020 sur le médias. Analyse des conditions de travail et des salaires de plus de 1000 journalistes en Suisse.* Juli 2020/ *juillet 2020*
- 142 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2019. *Évolution des effectifs des syndicats en 2019.* September 2020/ *septembre 2020*
- 143 Zwiespalt Homeoffice. Analyse, Good Practice und Forderungen samt Mustervertrag. *L'ambivalence du télétravail. Analyses, bonnes pratiques, revendications et conventions-type.* Oktober 2020/ *octobre 2020*
- 144 Horizonte Arbeitszeit: Von Arbeitszeiterfassung über Einsatzplanung zur Stresshaftung. *Horizons durée du travail : Enregistrement de la durée du travail, responsabilité en matière de stress et planification des horaires.* Oktober 2020/ *octobre 2020*
- 145 Analyse der Kantonsfinanzen. *Analyse des finances cantonales.* Budget 2021 / AFP/ PFN 2022-2024. November 2020/ *novembre 2020*
- 146 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2020. *Évolution des effectifs des syndicats en 2020.* Oktober 2021/ *octobre 2021*
- 147 Mehr Rente fürs Geld dank der AHV. Private Vorsorge und AHV für junge Berufstätige im Vergleich. *Avec une synthèse française .* November 2021/ *novembre 2021*
- 148 Analyse der Kantonsfinanzen. *Analyse des finances cantonales.* Budget 2022 / AFP/ PFN 2023-2025. November 2021/ *novembre 2021*
- 149 Für eine feministische Gewerkschaftsarbeit. 14. SGB-Frauenkongress. *Pour un syndicalisme féministe. 14^e Congrès des femmes de l'USS.* September 2022/ *septembre 2022*
- 150 Solidarität. Die wirtschaftlichen Vorteile der Sozialversicherungen in der Schweiz. *Solidarité. Les avantages économiques des assurances sociales en Suisse.* September 2022/ *septembre 2022*
- 151 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2021. *Évolution des effectifs des syndicats en 2021.* Oktober 2022/ *octobre 2022*
- 152 Analyse Kantonsfinanzen. *Analyse des finances cantonales.* Budget 2023 / AFP/ PFN 2024-2026. November 2022/ *novembre 2022*
- 153 Vom Wert der Gewerkschaften. Eine Metastudie zum Einfluss von Gewerkschaften und Gesamtarbeitsverträgen auf Löhne, Arbeitsbedingungen und Produktivität. Dezember 2022
- 154 Verteilungsbericht 2023. Die Verteilung der Löhne, Einkommen und Vermögen sowie die Belastung durch Steuern und Abgaben in der Schweiz. *Rapport sur la répartition 2023. La répartition des salaires, des revenus et de la fortune ainsi que la charge des impôts et des taxes en Suisse.* Januar 2023/ *janvier 2023*