



SFM

Swiss Forum for Migration
and Population Studies



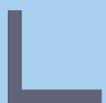
SFM Studies #73

Johanna Probst, Gianni D'Amato, Samantha
Dunning, Denise Efionayi-Mäder, Joëlle Fehlmann,
Andreas Perret, Didier Ruedin, Irina Sille

Kantonale Spielräume im Wandel

Migrationspolitik in der Schweiz

Oktober 2019



unine

UNIVERSITÉ DE
NEUCHÂTEL



Projektverantwortliche

Gianni D'Amato, Denise Efonayi-Mäder

Autorenschaft

Johanna Probst, Gianni D'Amato, Samantha Dunning, Denise Efonayi-Mäder, Joëlle Fehlmann, Andreas Perret, Didier Ruedin, Irina Sille

Übersetzung

Susanne Alpiger, Nicole Carnal, Joëlle Fehlmann, Johanna Probst,
Sprachdienst des Generalsekretariats des Eidgenössischen Departements
des Innern

© 2019 SFM

ISBN

2-940379-73-4

978-2-940379-73-6

Inhalt

Vorwort	7
Abkürzungsverzeichnis	9
Glossar	11
Zusammenfassung	15
1 Einleitung	21
1.1 Entstehungsgeschichte der Studie	21
1.2 Thematische Akzente	22
1.3 Forschungsfrage und Ziel der Studie	23
1.4 Berichtsstruktur und Lesehilfen	25
1.5 Projektteam und Autorenschaft	26
1.6 Dank	26
2 Literaturüberblick und Methode	29
2.1 Stand der Forschung	29
2.1.1 Integration und Inklusivität	29
2.1.2 Migrationspolitik in föderalen Systemen	32
2.1.3 Spielräume der Praxis	34
2.1.4 Pfadabhängigkeit, Konvergenz oder Kontingenz der Migrationspolitik	35
2.2 Methodisches Vorgehen	36
2.2.1 Befragung der Kantone	36
2.2.2 Statistische Analysen	37
3 Statistische Kantonsporträts	41
3.1 Erläuterungen	41
3.2 Informationen zu den Indikatoren	41
3.3 Statistisches Porträt der Schweiz	43
3.4 Porträts der 26 Kantone	44
4 Integrationsförderung	71
4.1 Grundlagen	71
4.2 Kantonale Gesetzgebungen, Akteure und Kompetenzen	73
4.2.1 Institutionelle Verankerung der Integrationsdelegierten	73
4.2.2 Öffnung der Institutionen und Diversitätsmanagement	74
4.2.3 Integrationskommissionen und Koordinationsorgane	76
4.2.4 Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren	77
4.2.5 Rahmenbedingungen und Finanzierung	78
4.3 Integrationsförderbereiche	79
4.3.1 Begrüssung Neuzuziehender und Erstinformation	79
4.3.2 Frühförderung	82
4.3.3 Arbeitsmarktfähigkeit	82
4.4 Inklusivität der kantonalen Integrationspraxis	84
4.5 Fazit	86
5 Schutz vor Diskriminierung – chancengleiche Teilhabe	89
5.1 Grundlagen	89
5.2 Akteure und Kompetenzen	91
5.3 Massnahmen zum Diskriminierungsschutz	92
5.3.1 Beratung	92
5.3.2 Regelstrukturen	93
5.4 Institutionelle Öffnung	94

5.4.1	Personalpolitik	95
5.4.2	Weiterbildung	96
5.4.3	Kommunikation und Konfliktmanagement	96
5.4.4	Gesamtbetrachtung	97
5.5	Fazit	97
6	Aufnahme im Asylbereich	99
6.1	Grundlagen	99
6.2	Akteure und Kompetenzen	101
6.2.1	Kantone und Gemeinden	101
6.2.2	Beteiligung der Zivilgesellschaft	102
6.3	Arbeitsmarkteinbindung	103
6.4	Integrationsförderung im Asylbereich	104
6.4.1	Sprachförderung	105
6.4.2	Massnahmen zur Arbeitsmarktintegration	106
6.5	Sozialhilfe	108
6.5.1	Sozialhilfeansätze und -beträge	108
6.5.2	Form der Sozialhilfe für vorläufig aufgenommene Ausländer·innen	110
6.6	Gesundheitsversorgung	110
6.6.1	Prämienzahlungen	110
6.6.2	Gesundheitssonderleistungen	111
6.6.3	Medizinische Behandlung	112
6.6.4	Dolmetschende im Rahmen medizinischer Behandlungen	113
6.7	Wohnen	113
6.7.1	Unterbringung vorläufig aufgenommener Ausländer·innen	113
6.7.2	Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden	114
6.8	Inklusivität der kantonalen Asylaufnahmepaxis	115
6.9	Fazit	116
7	Zulassung zum Aufenthalt	119
7.1	Grundlagen	119
7.2	Zulassung von Familien	120
7.2.1	Familiennachzug	120
7.2.2	Aufenthalt zur Vorbereitung der Heirat	123
7.2.3	Ermessen bei der Bewilligungsverlängerung	123
7.3	Arbeitsmarktzulassung	124
7.3.1	Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit	124
7.3.2	Zulassung von ausländischen Hochschulabgänger·inne·n	125
7.4	Härtefälle	126
7.4.1	Grundlagen	126
7.4.2	Institutioneller Rahmen und Beschwerderecht	126
7.4.3	Entscheidungskriterien	127
7.5	Vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung	128
7.6	Inklusivität der kantonalen Zulassungspraxis	130
7.7	Fazit	131
8	Ordentliche Einbürgerung	135
8.1	Grundlagen	135
8.2	Entscheidungsstatistiken	136
8.2.1	Positive und negative Entscheide	136
8.2.2	Sistierungen und Rückzüge	137
8.3	Verfahren	138

8.3.1	Zuständige Behörde	138
8.3.2	Reihenfolge der Entscheidungsinstanzen	138
8.3.3	Entscheidungsorgane	139
8.3.4	Trennung von Gesuchen	140
8.3.5	Mindestalter für die Einreichung eines Gesuchs	140
8.4	Formelle Voraussetzungen	140
8.4.1	Bei der Gesuchstellung erforderliche Dokumente	141
8.4.2	Aufenthaltsbewilligung	141
8.4.3	Aufenthaltsdauer (2017/2018)	142
8.4.4	Gebühren	143
8.5	Materielle Voraussetzungen	143
8.5.1	Einhaltung der Rechtsordnung	144
8.5.2	Finanzielle Unabhängigkeit	144
8.5.3	Sprachkenntnisse (2017/2018)	145
8.5.4	Einbürgerungstest (2017/2018)	146
8.5.5	Befreiung von Sprachtests und Staatskundeprüfungen	147
8.6	Verfahrensvereinfachungen	148
8.6.1	Dispens von der Prüfungspflicht	148
8.6.2	Senkung der Gebühren und Verkürzung der Wohnsitzdauer	149
8.7	Inklusivität der kantonalen Einbürgerungspraxis	150
8.8	Fazit	152
9	Kantonale Praxen in ihrem strukturellen Kontext	155
9.1	Einleitung	155
9.1.1	Empirische Indexe	155
9.1.2	Kontextuelle Indexe	156
9.2	Inklusivität der kantonalen Praxis im Migrationsbereich	157
9.2.1	Inklusivität nach wirtschaftlichem Kontext	158
9.2.2	Inklusivität nach demografischem Kontext	160
9.2.3	Inklusivität je nach politischem Kontext	160
9.2.4	Inklusivität nach Sprachregion	161
9.3	Gemeindeautonomie	162
9.4	Fazit	164
10	Fazit	167
10.1	Systematisierung des Integrationsbegriffs	167
10.2	Kein klarer Angleichungstrend	168
10.3	Konvergenzen bei Integrationsförderung und Diskriminierungsschutz	169
10.4	Vereinheitlichung versus Spielräume	170
10.5	Hintergründe variierender Verwaltungspraxis	171
10.6	Sprachregionale Unterschiede treten in den Hintergrund	173
10.7	Schlussbetrachtung	173
11	Literaturverzeichnis	177
12	Anhang	191

Vorwort

Die Schweiz hat sich verändert. Sie ist zur Heimat geworden für viele, deren Vorfahren in den letzten Jahrzehnten und Jahren von anderswo zugezogen sind. Vielfalt und Verschiedenheit – geradezu eine *conditio humana* der Schweiz – brauchen Verständigung über das, was uns gemeinsam ist. Dieses Bestreben, eingerahmt in einen gesellschaftlichen Prozess des Austauschs und der gegenseitigen Veränderung, ist letztlich Integration. Die Schweiz hat auf diesem Weg der Konsensfindung sowohl in der Vergangenheit als auch in der Gegenwart grosse Erfolge verzeichnet, es braucht aber weiterhin Anstrengungen auf der Suche nach dem verbindenden «Wir».

In einem föderalen, auf Subsidiarität verpflichteten System wie jenem der Schweiz findet Integration vornehmlich in den Kantonen und Gemeinden statt. Es gibt in einem föderalen System somit auch nicht *eine* Integrationspolitik, ebenso wenig wie man angesichts kantonaler Unterschiede von *der* Integration sprechen kann, obschon mit den Kantonalen Integrationsprogrammen konvergierende Schwerpunkte gesetzt worden sind. Aus guten Gründen haben also das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) gemeinsam mit dem nccr – on the move (Nationaler Forschungsschwerpunkt Migration und Mobilität), welcher der Integration im föderalen Kontext grosse Aufmerksamkeit schenkt, eine Studie angeregt, die den Stand des Zusammenspiels von Bund und Kantonen in der Migrations- und Integrationspolitik untersucht. Dabei sollte die Vielfalt unterschiedlicher Vorgehensweisen, Strukturen und Strategien unter die Lupe genommen werden, wie dies bereits in einer 2011 vom SFM durchgeführten Studie zum gleichen Thema erfolgt ist. Die Eidgenössische Migrationskommission (EKM), das Staatssekretariat für Migration (SEM), die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) und acht Kantone entschlossen sich, die Studie zu unterstützen. Ausserdem erfreute sich das Forschungsteam der strategischen Begleitung und der praktischen Unterstützung zahlreicher kantonaler Fachkonferenzen und -verbände aus dem Migrationsbereich.

Wie 2011 werden namentlich die Integrationsförderung, die Zulassungs- und Einbürgerungspraxis sowie die Aufnahme im Asylbereich näher untersucht. Neu sind Schutz vor Diskriminierung (sowie Öffnung der Institutionen) und die Integration von Flüchtlingen in die Studienanlage aufgenommen worden. Als Beobachtungzeitpunkt wurde der Dezember 2017 gewählt. Dies ermöglicht, den Stand der Dinge vor Eintreten verschiedener Neuerungen im Ausländer-, Integrations-, Asyl- und Bürgerrecht ab 2018 zu dokumentieren und somit eine Vergleichsgrundlage für künftig Neuerhebungen zu schaffen.

Ein wichtiger Impuls in Richtung Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis erfolgte durch die Einführung der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP), die der Bund seit 2014 mit den Kantonen abschliesst und mitfinanziert. Indes lässt sich nach wie vor im Rahmen von Ermessensentscheiden eine bedeutende Variation in der Anwendung der Gesetze feststellen. Von einem allgemeinen Trend zur Angleichung der Praktiken kann daher nicht die Rede sein. Dies ist zum Beispiel bezüglich der Härtefallregelungen, der Einbürgerungen oder der Sprachförderung für Asylsuchende der Fall.

Der Befund, wonach die politische Orientierung der Kantone in Fragen der Migration die stärkste Erklärungskraft für die Ausgestaltung der Verwaltungspraxis liefert, bleibt nach wie vor aktuell. Einen wichtigen Einfluss hat auch das Bevölkerungsprofil: je urbaner der Kanton ist und je mehr seine Bürgerinnen und Bürger im Alltag mit Migration konfrontiert sind, desto inklusiver und liberaler ist dort die Anwendung der Gesetze. Diese Ergebnisse stimmen mit jenen von 2011 überein. Zur sprachregionalen Prägung liefert die vorliegende Studie neue, differenzierte Ergebnisse: Für sich genommen scheint die Sprachregion für die Ausgestaltung der Migrationspolitik nicht ausschlaggebend zu sein. In der Tat haben sich die französischsprachigen den deutschsprachigen Kantonen in Belangen der Migration in jüngster Zeit politisch angenähert, während im Tessin eine restriktivere Musik gespielt wird.

Es bleibt einer der Vorzüge des föderalistischen Systems, Bundesgesetze nach Mass und Bedürfnissen zu vollziehen. In den vergangenen Jahren scheint sich der Gestaltungsspielraum allerdings von grundsätzlichen Beurteilungen auf spezifische Detailentscheide verschoben zu haben. Diese bleiben für Betroffene nach wie vor folgenreich und können ihr Leben in der Schweiz massgeblich bestimmen. Gerade wenn es um Härtefälle, den Familiennachzug oder Einbürgerungen geht, können kantonale Ungleichbehandlungen die Nachvollziehbarkeit der Politiken und das Gerechtigkeitsempfinden stören.

Die Schweiz ist Teil eines internationalen Konvergenzprozesses, in dessen Folge sich vormals klar unterscheidbare Integrationsmodelle annähern und angleichen. Umso nötiger bleibt eine pragmatische Integrations- und Migrationspolitik, die ohne ideologische Scheuklappen sich den realen Bedürfnissen der Menschen und ihres jeweiligen Umfeldes hinwendet. Diese Studie liefert Hinweise, in welchen Politikbereichen es nach wie vor unterschiedliche Praktiken gibt. Sie ist deshalb ein konstruktiver Beitrag zu einer nötigen Debatte um das Ausmass unterschiedlicher Gestaltung der Integrationspolitik, die ein föderaler Staat legitimieren kann ohne einer Diskriminierung Vorschub zu leisten.

Gianni D'Amato

Direktor des nccr – on the move und des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien

Abkürzungsverzeichnis

Organisationen und Konzepte

IAS	Integrationsagenda Schweiz
BFS	Bundesamt für Statistik
BG	Bundesgericht
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
DoSyRa	Dokumentations- und Monitoringsystem Rassismus
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EKM	Eidgenössische Migrationskommission
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EU	Europäische Union
FRB	Fachstelle für Rassismusbekämpfung
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen
KASY	Kontaktgruppe der kantonalen Asylkoordinatorinnen und Asylkoordinatoren
KAZ	Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KID	Konferenz der kantonalen, kommunalen und regionalen Integrationsdelegierten
KIP	Kantonale Integrationsprogramme
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektor·inn·en
NGO	Non Governmental Organisation (Nicht-Regierungsorganisation)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFM	Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektor·inn·en
TAK (TK)	Tripartite Agglomerationskonferenz (heute: Tripartite Konferenz)
UMA	Unbegleitete minderjährige Asylsuchende
VKM	Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden
VOF	Vereinigung der Migrationsämter der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein

Rechtliche Referenzen

AIG	Ausländer- und Integrationsgesetz
AsylG	Asylgesetz
AuG	Ausländergesetz
(n)BüG	(neues) Bürgerrechtsgesetz
BüV	Bürgerrechtsverordnung
BV	Bundesverfassung
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
FZA	Freizügigkeitsabkommen
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
OR	Obligationenrecht
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

Glossar

Dieses Glossar definiert zentrale Begriffe bzw. verweist auf die Stellen im Bericht, welche Informationen zu den Begriffen enthalten. Ein Teil der Einträge beschreibt die in der statistischen Kontextanalyse verwendeten Indikatoren (Vermerk «Kontextvariable»).

Anerkannte Flüchtlinge

Personen, die einen positiven Asylentscheid und damit eine Aufenthaltsbewilligung (B Ausweis) erhalten haben. Siehe Kapitel 6.1.

Arbeitslosigkeit (Kontextvariable)

Arbeitslosenquote gemäss SECO (2017) in Prozent; Quelle: SECO/BFS. Gemäss SECO/BFS errechnet sich die Arbeitslosenquote aus dem Anteil registrierter Arbeitsloser («alle bei einem regionalen Arbeitsvermittlungszentrum registrierten Personen, die keine Stelle haben und sofort vermittelbar sind, unabhängig davon, ob sie eine Arbeitslosenentschädigung beziehen oder nicht») an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen.

Asylsuchende/Asylbewerbende

Beide Begriffe bezeichnen Personen, die in der Schweiz ein Asylgesuch eingereicht haben, über das noch nicht entschieden wurde (Ausweis N). Siehe Kapitel 6.1.

Ausländische Bevölkerung (Kontextvariable)

Anteil der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung an der gesamten ständigen Wohnbevölkerung (2017) in Prozent; Quelle: BFS, STATPOP.

Bevölkerung mit Migrationshintergrund (Kontextvariable)

Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund der ständigen Wohnbevölkerung ab 15 Jahren in Prozent (2016); Quelle: BFS, SAKE. Zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund zählen gemäss BFS Definition des Migrationsstatus «Personen ausländischer Staatsangehörigkeit und eingebürgerte Schweizerinnen und Schweizer – mit Ausnahme der in der Schweiz Geborenen mit Eltern, die beide in der Schweiz geboren wurden – sowie die gebürtigen Schweizerinnen und Schweizer mit Eltern, die beide im Ausland geboren wurden».

Bevölkerungsentwicklung (Kontextvariable)

Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung in Prozent zwischen 2011 (Zeitpunkt der Studie Wichmann et al.) und 2017; Quelle: BFS, STATPOP. Die ständige Wohnbevölkerung umfasst laut Definition des BFS «alle schweizerischen Staatsangehörigen mit einem Hauptwohnsitz in der Schweiz sowie alle ausländischen Staatsangehörigen mit einer Anwesenheitsbewilligung für mindestens 12 Monate oder ab einem Aufenthalt von 12 Monaten in der Schweiz (Ausweise B/C/L/F oder N oder EDA-Ausweis, d. h. internationale Funktionäre, Diplomaten und deren Familienangehörige)». Sie setzt sich also aus der ständigen ausländischen und der ständigen schweizerischen Wohnbevölkerung zusammen.

Bildungsniveau nach Migrationsstatus (Kontextvariable)

Anteil der Personen über 15 Jahren ohne post-obligatorische Ausbildung mit bzw. ohne Migrationshintergrund (2016) in Prozent; Quelle: BFS, Strukturerhebung.

Bleibeperspektive

Dieser Begriff bezeichnet die Wahrscheinlichkeit eines langfristigeren legalen Aufenthalts in der Schweiz asylsuchender Personen. Siehe Kapitel 6.4.

Bruttoinlandsprodukt (Kontextvariable)

Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner·in in CHF (2015); Quelle: BFS, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

Doppelbürgerschaft (Kontextvariable)

Anteil Personen der ständigen Wohnbevölkerung ab 15 Jahren, die neben der schweizerischen eine weitere Staatsbürgerschaft haben (2016) in Prozent; Quelle: BFS, Strukturerhebung.

Finanzausgleich (Kontextvariable)

Ressourcenindex (Ressourcenpotenzial pro Einwohner·in im Verhältnis zum schweizerischen Mittel) gemäss Eidgenössischer Finanzverwaltung (2018) in Indexpunkten; Quelle: EFV.

Gemischt-nationale Ehen (Kontextvariable)

Anteil der Personen, die eine Person mit einer anderen Staatsangehörigkeit (Schweiz/Ausland) geheiratet haben (2016) in Prozent; Quelle: BFS, BEVNAT.

Inklusivität/Restriktivität

Siehe Kapitel 2.1.1. (Der Begriff «Inklusivität» wird analog zum Begriff «Inklusionsgrad» der Studie von Wichmann et al. (2011) verwendet.)

Integrationsvereinbarungen

Siehe Kasten in Kapitel 4.3.1.

Institutionelle Öffnung

Siehe Kapitel 5.4.

Interkulturelles Dolmetschen/Sprachmitteln

Siehe Kasten in Kapitel 4.2.2.

Korrelation

Statistischer Zusammenhang zwischen Ausprägungen verschiedener Variablen; bezeichnet die Tendenz dieser Ausprägungen, gemeinsam aufzutreten und kann auf einen Kausalzusammenhang hindeuten.

Landessprache als Hauptsprache (Kontextvariable)

Anteil der Personen mit Migrationshintergrund, deren Hauptsprache eine Landessprache ist (2014-2016) in Prozent; Quelle: BFS, Strukturerhebung. Die Hauptsprache ist gemäss BFS die Sprache, die eine Person nach eigener Einschätzung am besten spricht.

Massnahmen zur sozialen Integration

Siehe Kapitel 2.1.1 und Kasten in Kapitel 4.2.4.

Medianeinkommen (Kontextvariable)

Steuerbares Medianeinkommen laut Statistik der direkten Bundessteuer (2014) in CHF; Quelle: ESTV. Das Medianeinkommen teilt die Einkommen aller bundessteuerpflichtigen natürlichen Personen in der Schweiz in zwei gleiche Hälften: 50% der Einkommen liegen über diesem Wert, 50% liegen darunter.

Position des Parlaments gegenüber Migration (Kontextvariable)

Position des Parlaments (Legislative) zu Migrationsthemen nach Sitzverteilung der Parteien gewichtet mit Parteipositionen zu Migration (gemäss Ruedin und Morales 2019, Inhaltsanalyse der nationalen Parteiprogramme), in Indexpunkten (2017); Quelle: NCCR-SFM. Indexwerte nahe null bedeuten eine migrationsliberale, Werte nahe 20 eine migrationskonservative Position.

Position der Regierung gegenüber Migration (Kontextvariable)

Position der Regierung (Exekutive) zu Migrationsthemen, nach Sitzverteilung der Parteien gewichtet mit Parteipositionen zu Migration (gemäss Ruedin und Morales 2019, Inhaltsanalyse der nationalen Parteiprogramme), in Indexpunkten (Stand 2017); Quelle: NCCR-SFM. Indexwerte nahe null bedeuten eine migrationsliberale, Werte nahe 20 eine migrationskonservative Position.

Regressionsmodell

Siehe Kasten in Kapitel 2.2.2.

Sozialhilfequote nach Geburtsland (Kontextvariable)

Sozialhilfequote in der Schweiz bzw. im Ausland geborener Personen (2016) in Prozent; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik. Laut BFS entspricht die Quote der wirtschaftlichen Sozialhilfe «dem Anteil der Personen, die im Erhebungsjahr eine finanzielle Sozialhilfe bezogen haben, an der ständigen Wohnbevölkerung».

Spezifische Integrationsmassnahmen

Siehe Kapitel 4.3.

Städtische Bevölkerung (Kontextvariable)

Bevölkerungsanteil mit Wohnsitz im Raum mit städtischem Charakter (gemäss BFS Raumtypologie) in Prozent (2017); Quelle: BFS, STATPOP. Der Raum mit städtischem Charakter umfasst laut BFS Raumtypologie 2012 Agglomerationsgemeinden, Kerngemeinden ausserhalb von Agglomerationen und mehrfach orientierte Gemeinden.

Standardisierte Einbürgerungsquote (Kontextvariable)

Standardisierte Einbürgerungsquote nach Wanner und Steiner (2012) in Prozent; für das Jahr 2016 berechnet durch Wanner auf Grundlage von BFS-Daten. Nach Wanner und Steiner (2012) beschreibt die standardisierte Einbürgerungsquote «die Zahl der Einbürgerungen auf 100 Ausländerinnen und Ausländer, die bezüglich Altersstruktur, Geburtsort und Aufenthaltsdauer einer Standardpopulation entsprechen. Alle standardisierten Einbürgerungsquoten werden bezogen auf dieselbe Standardpopulation berechnet».

Stimmverhalten Migration (Kontextvariable)

Stimmverhalten bei Abstimmungen zu Migrationsthemen, ausgedrückt als durchschnittliche Abweichung vom gesamtschweizerischen Wert bei vier Abstimmungen der letzten 10 Jahre zu Migrationsthemen, bezogen auf das migrationsliberale Votum, in Prozentpunkten (Stand 2017); Quelle: BFS/NCCR-SFM. Die Prozentzahl drückt somit aus, inwiefern die Stimmbevölkerung des jeweiligen Kantons im Vergleich zum gesamtschweizerischen Ergebnis migrationsliberaler (positiver Prozentwert) bzw. migrationskonservativer (negativer Prozentwert) abgestimmt hat.

Ungleichheit (Kontextvariable)

Gini Koeffizient (0 - 1) des steuerbaren Medianeinkommens, errechnet im Rahmen des SNF Projekts Sinergia Nr. 130648 (2014); Quelle: ESTV. Der Gini Koeffizient drückt die Ungleichverteilung der Einkommen aus,

wobei ein Indexwert von 1 die grösstmögliche Ungleichverteilung und ein Indexwert von 0 eine perfekte Gleichverteilung der Einkommen bedeutet.

Vorläufig aufgenommene Ausländer-innen

Personen mit Ausweis F, deren Asylgesuch zwar abgewiesen wurde, die jedoch nicht in ihr Herkunftsland oder in ein Erstasylland abgeschoben werden können und deshalb vorläufig in der Schweiz bleiben dürfen. Siehe Kapitel 6.1., 6.5.2 und 6.7.1.

Vorläufige aufgenommene Flüchtlinge

Personen mit Ausweis F, die als Flüchtlinge anerkannt sind, denen aber kein Asyl gewährt wurde. Siehe Kapitel 6.1.

Zusammenfassung

Migrationspolitik im Vollzugsföderalismus

Bei der Politikgestaltung auf kantonaler Ebene bringt der Schweizerische Vollzugsföderalismus vielfältige Verwaltungspraxen hervor, so auch im Bereich der Migrationspolitik: Zuwanderung und Integration sind Verbundaufgaben, die Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam wahrnehmen. Die kantonale Ebene verfügt somit über Spielräume bei der praktischen Umsetzung der föderalen Migrationspolitik. Die vorliegende Studie untersucht die praktische Nutzung dieser Spielräume und liefert ein Abbild kantonaler Ausprägungen der föderalen Migrationspolitik.

Politikgestaltung auf sub-nationaler Ebene – insbesondere in föderalen Staaten – war in den vergangenen Jahrzehnten vermehrt Gegenstand internationaler Forschung. Wissenschaftler·innen beobachten Verschiebungen von Handlungsspielräumen zwischen den verschiedenen Ebenen politischer Machtausübung. Zunächst dokumentieren Studien einen Trend zur Internationalisierung von Migrationspolitik und somit zur Anwendung einheitlicher(er) internationaler Rechtsstandards (des europäischen und auch des Völkerrechts). Darüber hinaus verweist die Literatur wiederholt auf einen Transfer von Befugnissen und Zuständigkeiten von der nationalstaatlichen zur regionalen Ebene, unter anderem zum Zweck einer flexible(re)n Anpassung integrationspolitischer Massnahmen an lokale Gegebenheiten.

Für die Schweiz erstellten Wichmann et al. (2011) im Auftrag der EKM eine erste Bestandsaufnahme zu Gestaltungsspielräumen kantonaler Migrationspolitik. Sie dokumentierte Unterschiede in der migrationsbezogenen Verwaltungspraxis und bei der Anwendung von Integrationskriterien anlässlich ausländerrechtlicher Entscheide. Die nun vorliegende Studie nimmt diesen Faden wieder auf und aktualisiert bzw. erweitert den Kenntnisstand über die Nutzung kantonaler Spielräume im Feld der Migrationspolitik für den Beobachtungszeitpunkt Ende 2017. Ihre Ergebnisse sind als eine Momentaufnahme der sich im stetigen Wandel befindlichen Migrationspolitik und -praxis zu verstehen und dienen als Ausgangspunkt für künftige Forschungen. Mehrere wichtige Gesetzesänderungen nach 2017 im Bereich des Ausländer- und Bürgerrechts werden deshalb nur am Rande angesprochen.

Während gewisse Aspekte der Migrationspolitik in alleiniger Kompetenz des Bundes liegen, sind die Kantone massgeblich an der Umsetzung der *aufenthaltsorientierten* Migrationspolitik beteiligt. Entsprechend konzentriert sich die vorliegende Untersuchung auf folgende fünf Bereiche: Integration (insbesondere spezifische Integrationsförderung), Schutz vor Diskriminierung (sowie Öffnung der Institutionen), Asyl (Aspekte der Aufnahme und Begleitung von Personen aus dem Asylbereich), Zulassung (von Arbeitskräften, Familienangehörigen sowie Härtefallbewilligungen) und Einbürgerung (materiell- und verfahrensrechtliche Aspekte der ordentlichen Einbürgerung).

Das Bundesrecht bildet den Rahmen, innerhalb dessen kantonale Behörden in diesen Themenfeldern agieren. Spielräume bestehen vor allem gegenüber Personen aus Drittstaaten, welche in der Schweiz weniger Rechtsansprüche geniessen als EU-EFTA Bürger·inn·en. Innerhalb der genannten Themenfelder untersucht die vorliegende Studie die praktische Anwendung von Bundesrecht dort, wo Kantone über Gestaltungs-, Ermessens- und Beurteilungsspielräume verfügen. Der Bericht präsentiert somit einen Ausschnitt der schweizerischen Migrationspolitik. Obgleich die Gemeinden ebenfalls eine nicht zu vernachlässigende Rolle in diesen föderal geregelten Politikbereichen spielen, konzentrierte sich diese Studie aus Ressourcengründen auf die kantonale Ebene.

Fragestellung und Methode

Eine dreistufige Fragestellung leitete die vorliegende Untersuchung: Welche Spielräume *haben* die Kantone bei der Gestaltung ihrer Migrationspolitik und -praxis? Wie *nutzen* sie die bestehenden Spielräume? Welche Kontextfaktoren *erklären* eine inklusivere bzw. restriktivere Ausgestaltung kantonaler Praxis? Dort wo ein Vergleich mit der Studie von Wichmann et al. (2011) möglich ist, wird hinsichtlich der genannten Fragen die Entwicklung zwischen 2011 und 2017 analysiert.

Im Fokus dieser Studie steht der Übergang von Migrationspolitik (Regeln) zu -praxis (Anwendung der Regeln). Diese manifestiert sich in der Auslegung von Rechtsbegriffen, der Operationalisierung von Verfahren, der Entwicklung und Implementierung von Unterstützungsangeboten, der Beschränkung oder Öffnung des Zugangs zu Rechten und Leistungen, der Handhabung von Ausnahmen, dem Einsatz von Sanktionen – und allgemeiner in der Bereitschaft der Mehrheitsgesellschaft und ihrer Institutionen, sich migrationsbedingtem Wandel zu stellen und wo nötig Vorstellungen von Normalität zu hinterfragen.

Die oben beispielhaft aufgezählten Praxismomente bilden den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Die kantonale Praxis wird über eine Befragung der kompetenten kantonalen Behörden erfasst (Vollerhebung in allen 26 Kantonen, wobei in jedem Bereich zwischen 22 und 25 von ihnen teilnahmen). Vier themenspezifische Fragebögen wurden in elektronischer Form an die kantonalen Asylkoordinatoren·innen, Integrationsdelegierten, Leiter·innen der Migrations- und der Zivilstandsbehörden versandt. Die Praxis im Bereich des Diskriminierungsschutzes und der institutionellen Öffnung wurde im Fragebogen Integration speziell vertieft, sowie in einem gemeinsamen Block aller vier Fragebögen erhoben. Zur Validierung und Ergänzung diskutierte das Forschungsteam die Ergebnisse der Befragung mit fünf Gruppen von Expert·inn·en der jeweiligen Themenbereiche.

Um die so auf Anwendungsebene erhobenen Detailinformationen zur kantonalen Praxis zusammenzufassen, interkantonal zu vergleichen und in ihren strukturellen Kontext einzuordnen, nimmt die Studie eine Indexierung der Praxis vor. Die Indexbildung beruht auf der Unterscheidung zwischen inklusiven bzw. restriktiven Praxisvarianten. Unser Verständnis von Inklusivität ist analytisch und nicht normativ. Es orientiert sich an Lutz (2017), der Politikinterventionen nach den ihnen zugrundeliegenden Wirkungsannahmen unterscheidet. Nach unserer Definition gründet inklusive Praxis auf der Überzeugung, dass Integration eine Frage von individuellen Möglichkeiten und Ressourcen ist, und versucht folglich Integration durch die Erleichterung des Zugangs zu Rechten und Teilhabe zu begünstigen (niedrige Hürden beim Zugang zu Rechten, breite Bereitstellung von Unterstützungsleistungen, intensive Förderung der individuellen Handlungsfähigkeit). Restriktive Praxis hingegen fusst auf der Annahme, dass Integration eine Frage von individuellem Bestreben und Anstrengungen ist, und setzt folglich auf das erwünschte Verhalten verstärkende institutionelle Anreize (hohe Hürden beim Zugang zu Rechten und Privilegien, beschränkte Bereitstellung von Unterstützungsleistungen, an Konditionen gebundenen Förderangebote).

Basierend auf bivariaten Analysen konnte für die Bereiche Integration, Asyl, Zulassung und Einbürgerung ein Index errechnet werden, welcher den Inklusivitätsgrad der kantonalen Praxis in diesen Bereichen misst. Im Bereich des Diskriminierungsschutzes waren die Zusammenhänge zur Indexbildung nicht ausreichend signifikant. Die statistisch soliden vier thematischen Indexe fassen wir schliesslich in einem allgemeinen Inklusivitätsindex zusammen.

Schliesslich geht die Studie der Frage nach, inwiefern die inklusive oder restriktive Ausgestaltung kantonaler Praxis von kontextuellen Faktoren abhängt. Hierfür verwenden wir einen umfassenden Datensatz mit Schlüsselindikatoren zu Bevölkerung, Wirtschaft und Politik, welche wir über eine Hauptkomponentenanalyse in drei Kontextindexe zusammenfassen. Ein multiples Regressionsmodell prüft die Zusammenhänge zwischen

diesen Kontextfaktoren und den über die Kantonsbefragung empirisch erhobenen Daten. Die Ergebnisse dieser Analyse zeigen, welche Eigenschaften des kantonalen Kontexts am deutlichsten mit dem Inklusivitätsgrad der kantonalen Praxis in Verbindung stehen.

Statistische Kantonsporträts

Wie unterschiedlich die strukturelle Ausgangslage in den 26 Kantonen der Schweiz ist, wird in den statistischen Kantonsporträts (Kapitel 3) deutlich. Dargestellt ist hier eine Auswahl der in der statistischen Analyse verwendeten Strukturindikatoren. Einerseits erinnert dieses Kapitel an den allgemeinen Kontext des in dieser Studie betrachteten Landes: Die Schweiz ist ein attraktives Land mit dynamischem Bevölkerungswachstum, welches vor allem auf Zuwanderung aus den Nachbarländern sowie aus anderen EU-AELE Ländern zurückzuführen ist.

Über diese generellen Feststellungen hinaus zeigen die Kantonsporträts signifikante Diskrepanzen zwischen den Kantonen: Beispielsweise variiert das Bevölkerungswachstum zwischen 2011 (Studie Wichmann et al.) und 2017 von 2% bis zu 12%, der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund rangiert zwischen 13% und 63%, der Ausländeranteil zwischen 11% und 40%. Auch wirtschaftlich und politisch lassen sich markante kantonale Unterschiede ausmachen.

Integrationsförderung

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass alle Kantone eine beträchtliche Migrationsbevölkerung aufweisen, beginnt die Darstellung der Studienergebnisse mit dem Themenfeld der Integrationsförderung. Kapitel 4 dokumentiert zunächst das kantonale variierende institutionelle Setting und das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure der Integrationsförderung. So sind z. B. die Integrationsdelegierten unterschiedlichen administrativen Einheiten angegliedert, die nicht immer die gleichen Prioritäten haben. Nicht alle Kantone haben Migrationskommissionen oder Organe, die die Arbeit der verschiedenen Akteure koordinieren.

Trotz der variierenden institutionellen Architektur haben alle Kantone – auch und insbesondere seit 2014 die Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) eingeführt wurden – eine aktive Politik der Integrationsförderung etabliert. Die Studie erfasst aus methodischen Gründen vor allem den Bereich der spezifischen Integrationsförderung. Hierbei ist zu beachten, dass ein Grossteil der Integrationsarbeit nach wie vor über die Regelstrukturen läuft, die nicht im Fokus dieser Studie standen. Wenngleich zweifelsohne ein flächendeckendes spezifisches Förderangebot besteht, zeigen sich Unterschiede bei praktischen Aspekten wie z. B. Zugangsbeschränkungen zu Sprachkursen für bestimmte Gruppen. Die Bindung von Förderangeboten an Anforderungen oder auch die Androhung ausländerrechtlicher Sanktionen ist in einigen Kantonen deutlicher ausgeprägt als in anderen. Diese – dem Prinzip des Förderns und Forderns immanente – Verknüpfung von Integrationsmassnahmen und Ausländerrecht wurde durch das AIG, welches kurz nach dem Beobachtungszeitpunkt der Studie in Kraft getreten ist, weiter verstärkt. Die statistische Analyse macht deutlich, dass inklusive Integrationspraxis nicht unbedingt eine Frage finanzieller Ressourcen ist und zeigt sogar einen negativen Zusammenhang zwischen Wirtschaftsstärke und Inklusivität in diesem Bereich.

Schutz vor Diskriminierung – chancengleiche Teilhabe

Es besteht ein breiter Konsens darüber, dass gelungene Integration(sförderung) diskriminierungsfreien Zugang zu allen gesellschaftlichen Bereichen voraussetzt (Kapitel 5). Dass das Thema heute fester Bestandteil der Integrationspolitik ist zeigt sich auch in seiner Berücksichtigung als eigener KIP-Förderbereich.

Jenseits der spezifischen Integrationsförderung ist Diskriminierungsschutz ein Handlungsfeld, in dem sämtliche gesellschaftliche Akteure gefragt sind. Entsprechend berücksichtigt diese Studie den Schutz vor Diskriminierung in allen thematischen Fragebögen. Obgleich das Thema im letzten Jahrzehnt an Legitimität gewonnen

hat, weisen die Befragungsergebnisse darauf hin, dass Diskriminierungsschutz vielerorts geringere Priorität als andere Handlungsfelder der Integrationspolitik genießt. Zwar gibt es in der Schweiz heute ein flächendeckendes Beratungsangebot für Betroffene von Diskriminierung; bei der Hinterfragung struktureller diskriminierender Regeln oder Abläufe im Zuge der institutionellen Öffnung scheinen die Kantone jedoch zurückhaltender. Hinsichtlich Personal- und Weiterbildungspolitik, mehrsprachiger Kommunikation, Konfliktmanagement und Qualitätssicherung ist erkennbar, dass einige Behörden sich stärker als andere auf die Diversität der Bevölkerung eingestellt haben. Behörden aus dem Integrations- und Asylbereich agieren hier insgesamt proaktiver als Migrations- und Zivilstandsbehörden.

Aufnahme im Asylbereich

Das Kapitel zur Asylaufnahme (Kapitel 6) befasst sich schwerpunktmässig mit kantonalen Unterstützungsleistungen für Personen aus dem Asylbereich betreffend Wohnen, Gesundheit, Sozialhilfe, Spracherwerb und Arbeitsmarktintegration. Der Zugang verschiedener Statusgruppen – nämlich Personen im Asylverfahren (N), vorläufig aufgenommene Ausländer:innen (F) und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (F) sowie anerkannte Flüchtlinge (B) – zu Leistungen in diesen Bereichen wird durch die Kantone unterschiedlich gehandhabt. Beispielsweise öffnen Kantone, die eine Unterscheidung zwischen Asylsuchenden mit und ohne Bleibeperspektive treffen, den Zugang zu sprachlichen Integrationsmassnahmen auch für Personen mit N-Bewilligung. Bezüglich Sozialhilfe und medizinischer Versorgung werden vorläufig aufgenommene Ausländer:innen tendenziell wie Asylsuchende behandelt. Hingegen orientieren sich Integrationsmassnahmen für vorläufig aufgenommene Ausländer:innen eher an jenen für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und Flüchtlinge mit Aufenthaltsbewilligung als an jenen für Asylsuchende.

Weiterhin zeigt sich, dass Kantone im Falle fehlender Mindestnormen, wie beispielsweise zum Umgang mit UMA, meist auf die Formalisierung eigener Normen verzichten. Seit 2011 ist kein Trend zur Angleichung erkennbar – die mitunter beobachtbaren Praxisänderungen folgen keinem klaren Schema und weisen eher auf momentane Fluktuationen als auf langfristige Trends hin.

Zulassung zum Aufenthalt

Das Kapitel zur Zulassung (Kapitel 7) behandelt vier Bewilligungsverfahren (hinsichtlich Personen aus Drittstaaten): Familiennachzug, kontingentierte Arbeitsmigration, Härtefälle und vorzeitige Niederlassungsbewilligung. Bei all diesen Verfahren müssen die kantonalen Migrationsbehörden bundesrechtliche Kriterien anwenden, die einen Ermessens- oder Beurteilungsspielraum beinhalten, so unter anderem das Kriterium der erfolgreichen Integration.

Die genaue Betrachtung der behördlichen Praxis im insgesamt stark bundesrechtlich reglementierten Bereich der Zulassung fördert feine Unterschiede zutage: Den vom Bundesrecht abgesteckten Rahmen respektierend, nutzen die Kantone die dort vorgesehenen Spielräume zur Feinjustierung ihrer Zulassungspolitik. Die für die Jahre 2016 und 2017 erhobenen Zahlen zu Verfahrensausgängen weisen auf eine nach Bereich mehr oder weniger stark variierende Entscheidungspraxis hin: Während beim Familiennachzug und beim Arbeitsmarktzugang flächendeckend recht hohe Gutheissungsquoten beobachtet werden, streuen die Quoten im Bereich der Härtefallgesuche wesentlich breiter. Auch andere Indikatoren des Fragebogens legen nahe, dass die kantonale Praxis hinsichtlich der Zulassung zum Arbeitsmarkt einheitlicher ist als in anderen Verfahren wie insbesondere Härtefallregelungen. Über alle Verfahren hinweg zeigt sich jedoch auch eine Konstante: Das selektivste Kriterium ist die finanzielle Unabhängigkeit der Antragstellenden.

Ogleich weiterhin viele Praxisunterschiede bestehen, bestätigt sich ein bereits in der Studie von Wichmann et al. (2011) angedeuteter Trend zur Systematisierung beim Einbezug von Integrationskriterien im Rahmen ausländerrechtlicher Entscheide.

Ordentliche Einbürgerung

Als alle drei Verwaltungsebenen mobilisierendes Verfahren ist die ordentliche Einbürgerung ein komplexer Entscheidungsprozess (Kapitel 8). Die vorliegende Studie bestätigt, dass sowohl verfahrenstechnische Aspekte als auch die Auslegung der bundesrechtlichen Kriterien auf kantonaler Ebene teilweise substanziell variieren. Dies legen auch die je nach Kanton von unter 1% bis knapp 6% streuenden standardisierten Einbürgerungsquoten nahe. Das im Jahr 2018 in Kraft getretene neue Bürgerrecht und die dazugehörige neue Verordnung machen einige der durch diese Untersuchung dokumentierten Unterschiede obsolet. Die Einbürgerung ist und bleibt jedoch ein Ermessensentscheid, bei dem insbesondere die Begutachtung der individuellen «Integrationsleistungen» Spielräume bietet. Doch auch bei anderen Kriterien gibt es vielfältige Anwendungsvarianten: So scheidet z. B. bei der Wohnsitzdauer die Anrechnung des Aufenthalts unter N- und F-Bewilligung die Geister, eine Frage die heute durch das neuen Bürgerrechts geklärt wird. Auch in Punkto Gebühren sind die Unterschiede trotz des «Kostendeckungsprinzips» eindrucklich.

Neben fortbestehenden Unterschieden zeigt sich ein Trend zu einer selektiveren Eingangsprüfung: Noch vor der Verfahrenseröffnung müssen in vielen Kantonen bereits zahlreiche Dokumente vorgelegt werden, was sicherlich die heute im Vergleich zu 2011 geringere Anzahl von Verfahrenssistierungen und Ablehnungen erklärt. Wie auch in anderen Bereichen zeigt die statistische Analyse bei der Einbürgerung einen deutlichen Zusammenhang zwischen inklusiver Praxis und einer migrationsliberalen Haltung der politischen Kräfte im Kanton. Die kantonale Einbürgerungspraxis scheint also durchaus unter dem Einfluss des gesellschaftspolitischen Klimas im Kanton zu stehen.

Kantonale Praxis im strukturellen Kontext

Die abschliessende statistische Gesamtbetrachtung (Kapitel 9) zeigt, dass kantonale Praxis in den untersuchten Bereichen der Migrationspolitik durch verschiedene Kontextfaktoren beeinflusst ist. Erwartungsgemäss wird inklusive Praxis von einer migrationsliberalen Haltung der politischen Kräfte im Kanton begünstigt. Dieses Ergebnis bestätigt Beobachtungen der Studie von Wichmann et al. (2011) und deutet darauf hin, dass Praxis-spielräume trotz der vielzitierten «Verrechtlichung» fortbestehen und genutzt werden, um die Verwaltungspraxis politisch auszutarieren.

Ebenfalls kohärent zu den Ergebnissen von Wichmann et al. (2011) zeigt sich ein positiver Zusammenhang mit demographischen Indikatoren: Eine typisch urbane und migrantisch geprägte Bevölkerungszusammensetzung begünstigt die Herausbildung einer inklusiven Praxis. Hier findet die wissenschaftlich anerkannte *Kontakt-Theorie* Bestätigung, der zufolge enges Zusammenleben und direkter Kontakt der Offenheit gegenüber Neuankömmlingen förderlich ist.

Überraschender ist die Beobachtung, dass wirtschaftliche Stärke mit restriktiver Ausgestaltung der Praxis im Zusammenhang steht. Internationale Studien dokumentieren hier meist gegensätzliche Tendenzen. Die statistischen Analysen zeigen ausserdem, dass inklusive Praxis mit hohen Sozialhilfe- und Arbeitslosigkeitsquoten verbunden ist. Im Lichte dieser Feststellung erscheint Inklusivität eher Ausdruck einer allgemein breit angelegten Unterstützungs- und Umverteilungspolitik zu sein als eine Frage verfügbarer finanzieller Ressourcen.

Schliesslich zeigt unsere Analyse, dass ist die unabhängige und binäre Variable der Sprachregion für sich genommen kaum ausschlaggebend für Inklusivität ist. Der politische Kontext (migrationsliberal oder -konservativ) zeigt jedoch durchaus eine sprachregionale Prägung. Unsere Analyse legt also nahe, dass die Sprachregion andere Kontextfaktoren überdeckt, bzgl. derer sich Romandie und Deutschschweiz strukturell unterscheiden, wobei vor allem letztere (Urbanität, Wirtschaftsstärke und politische Orientierung) für die Inklusivität kantonaler Praxis ausschlaggebend sind.

Fazit

Diese Studie untersucht, wie kantonale Akteure die Spielräume nutzen, die ihnen bei der praktischen Gestaltung der Migrationspolitik zu Verfügung stehen. Hierbei zeigt sie die Praxisvarianten auf, die Kantone im Rahmen des bundesrechtlich Zulässigen wählen und belegt ihre Variabilität in allen untersuchten Bereichen: Die bereits in der Studie von Wichmann. et al (2011) dokumentierten Gestaltungsspielräume bestehen zum Beobachtungszeitpunkt dieser Studie (2017) weitgehend fort oder haben sich allenfalls verschoben. Von den Kantonen werden sie trotz Annäherungsbestrebungen weiterhin rege genutzt. Diese feinen Unterschiede, die aus übergeordneter Warte als bedingt relevante Details erscheinen mögen, können für die betroffenen Personen tiefgreifende Konsequenzen haben.

Die Ausgestaltung föderaler Politik auf Umsetzungsebene folgt unterschiedlichen Motiven – von politischen Signalen über pragmatische Lösungen im täglichen Umgang mit Menschen bis zu Antworten auf die besonderen Gegebenheiten des lokalen Kontexts. In der Tat zeigt sich, dass einige Kantone über die verschiedenen untersuchten Bereiche hinweg zu restriktiven, andere eher zu inklusiven Praxisoptionen tendieren. Die hier deutlich werdenden Präferenzen stehen den Analyseergebnissen zufolge mit mehreren Kontextfaktoren in Zusammenhang. Nicht nur die Orientierung der politischen Kräfte sondern auch demographische und wirtschaftliche Gegebenheiten beeinflussen den Grad an Inklusivität kantonaler Praxis bezüglich Fragen der Migration und Integration. Zur Interpretation dieser Zusammenhänge ist weitere Forschung angezeigt, welche auf die im vorliegenden Bericht präsentierten Daten und Analysen aufbauen kann.

1 Einleitung

1.1 Entstehungsgeschichte der Studie

Im Dezember 2011 erschien die Studie « Gestaltungsspielräume im Föderalismus », welche erstmals die Migrationspolitik in den 26 Kantonen der Schweiz systematisch untersuchte und die sub-nationale Ausgestaltung der föderalen Politikvorgaben verglich (Wichmann et al. 2011). Die Studie war im Auftrag der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM) durch das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) der Universität Neuchâtel erstellt worden, in Zusammenarbeit mit dem Institut sotomo. Hintergrund des Auftrags war die wiederkehrende Frage nach den Diskrepanzen, welche bei der Umsetzung des Bundesrechts im Bereich der Migration zwischen den Kantonen zu beobachten sind. Die Studie sollte einen Überblick über die Unterschiede geben, diese kontextualisieren und somit zur Versachlichung der Debatte beitragen.

Sowohl die statistischen Kantonsporträts im ersten Teil des Berichts wie auch die differenzierte Beschreibung der kantonalen Migrationspolitik und die abschliessende Analyse der Studie von Wichmann et al. (2011) sind in der Schweiz auf viel Resonanz gestossen. Angesichts des fortbestehenden und wiederholt geäusserten Interesses verschiedener Akteure der Migrations- und Integrationspolitik in der Schweiz entschied sich das SFM gemeinsam mit dem nationalen Forschungsschwerpunkt nccr – on the move dazu, eine ähnliche Studie zur Erfassung der Situation Ende 2017 durchzuführen. Aufgrund seiner Verankerung in der universitären Forschung (nccr – on the move) einerseits und seiner Unterstützung und Begleitung durch verschiedene öffentliche Träger und Fachverbände (siehe Kapitel 1.6) andererseits bewegt sich das Projekt an der Schnittstelle zwischen anwendungsorientierter und Grundlagenforschung. Es orientiert sich an Erkenntnisinteressen rechtsanwendender Behörden und föderaler Akteure, trägt aber gleichzeitig zur internationalen Föderalismusforschung bei, welche sich mit der Frage der Gestaltung von Migrationspolitik in föderalen Systemen beschäftigt.

In Anbetracht des regen Wandels im Politikfeld der Migration und den wegweisenden Entwicklungen, die seit Publikation der Studie von Wichmann et al. (2011) stattgefunden haben, scheinen die sieben zwischen den beiden Erhebungszeitpunkten liegenden Jahre als ein angebrachter Zeitabstand für eine Aktualisierung der Befunde. Mit der Wahl des Beobachtungszeitpunkts (Ende) 2017 ist diese Erhebung als eine *Baseline*-Studie konzipiert, auf deren Grundlage durch bevorstehenden bzw. kürzlich angelaufenen Neuerungsprozesse angestossene Änderungen zu einem späteren Zeitpunkt erneut erfasst und mit dem früheren Zustand verglichen werden können.

Welche migrationspolitischen und -rechtlichen Entwicklungen haben die Zeit zwischen 2011 und 2017 in der Schweiz geprägt? Zunächst ist festzuhalten, dass das Thema der Immigration und der Integration die öffentliche Debatte in den letzten 15 Jahren dominiert hat. Durchschnittlich ein Mal pro Jahr (insgesamt sieben Mal) wurden die Stimmbürger·innen zwischen 2011 und 2017 zu entsprechenden Themen an die Urne gebeten.¹ Besonders viel Aufmerksamkeit erhielt die Abstimmung zur Initiative «Gegen Masseneinwanderung» im Jahr 2014. Zwei Mal wurde über Änderungen im Asylgesetz abgestimmt (2013 und 2016); beide Referenden wurden angenommen. Die Ecopop Initiative erlitt 2014 eine deutliche Niederlage. 2016 scheiterte die SVP mit der «Durchsetzungsinitiative», welche sich auf die 2010 angenommene Initiative «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer» bezog. 2017 schliesslich wurde dem Referendum zur erleichterten Einbürgerung der dritten Ausländergeneration zugestimmt.

¹ Eine ähnlich hohe Frequenz von Abstimmungen zu Migrationsthemen ist für den Zeitraum 2004-2010 zu beobachten.

Im Rahmen der Umsetzung des Volksentscheids zur Masseneinwanderungsinitiative beschloss das Parlament 2016 die Änderung des Ausländergesetzes (AuG). Die Vernehmlassung endete im März 2018. Das neue Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) trat am 1.1.2019 vollständig in Kraft. Es enthält u.a. die sogenannte Meldepflicht für vorläufig Aufgenommene zur besseren Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials, welche die vorherige Pflicht zur Beantragung einer Arbeitsbewilligung ersetzt. Insgesamt verstärkt das neue Gesetz durch Einführung eines «Stufenmodells der Integration» die Anreiz-Komponente der Zulassungs- und Integrationspolitik der Schweiz.

Parallel fanden wichtige Änderungen im Bereich der Einbürgerungspolitik statt. Die bereits 2016 beschlossene Bürgerrechtsverordnung (BüV) trat 2018 in Kraft; vorher gab es keine Regelung des Bürgerrechts auf Verordnungsebene. Zum 1.1.2019 trat das neue Bürgerrechtsgesetz (nBüG) in Kraft, dessen Änderungen viele Kantone antizipiert und bereits in kantonales Recht umgesetzt hatten. Als wichtigste Elemente dieser Neuregelung gelten u. a. der zwingende Besitz einer Niederlassungsbewilligung zur Einbürgerungsantragstellung, die Absenkung der auf Bundesebene geforderten Wohnsitzdauer von 12 auf 10 Jahre sowie die Einschränkung des Spielraums der Kantone bei der Wohnsitzanforderung (neu zwischen 2 und 5 Jahre auf Kantonsebene).

Im Bereich der Integration wurde der Beobachtungszeitraum dieser Studie durch die erste Phase (2014-2017) der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) geprägt. Letztere sind Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen, durch welche die Integrationspolitik auf kantonaler (und lokaler) Ebene gestärkt und durch halbanteilige Subventionen des Bundes unterstützt wird. Die KIP umfassen insgesamt acht Förderbereiche, darunter neben Aspekten von Verständigung, Bildung und Arbeit auch den Schutz vor Diskriminierung. Mit Ende der ersten Phase begannen die Verhandlungen der neuen Vereinbarungen für die zweite Phase des Programms (KIP2; 2018-2021).

Im Hinblick auf frühere und effektivere Integrationsarbeit im Flüchtlings- und Asylbereich beschlossen Bund und Kantone 2018 die sogenannte Integrationsagenda, welche z. B. eine deutliche Erhöhung der Integrationspauschale vorsieht. Die Integrationsagenda begleitet somit auch den Prozess der Neustrukturierung des Asylbereichs, der vor allem die Beschleunigung von Asylverfahren durch die Einrichtung von Bundesasylzentren anstrebt.

Dieser sehr grobe Überblick über die wichtigsten Entwicklungen der Migrationspolitik im Beobachtungszeitraum der vorliegenden Studie macht deutlich, wie sehr dieser Politikbereich von stetigen Änderungsprozessen erfasst ist.² Diese Studie nimmt eine Bestandsaufnahme für den Zeitpunkt Ende 2017 vor. Folglich werden sehr rezente Änderungen (ab 2018) wie insbesondere Neuerungen im Bürgerrecht, die Neustrukturierung des Asylbereichs, die Integrationsagenda, die zweite KIP-Phase und andere ausländerrechtliche Revisionen nicht bzw. nur am Rande einbezogen. Die beschriebenen Entwicklungen seit der Studie von Wichmann et al. (2011) und die dadurch veränderte Ausgangslage machten eine Reihe von Anpassungen in der thematischen Ausrichtung und folglich in den Erhebungsinstrumenten dieser Studie notwendig. Während das Forschungsdesign der Studie von Wichmann et al. (2011) in weiten Teilen übernommen wurde, setzt die vorliegende Studie neue thematische Akzente, auf die wir im Folgenden näher eingehen.

1.2 Thematische Akzente

Diese Studie untersucht die Migrationspolitik der Kantone mit einem klaren Fokus auf die innenpolitische Seite des Ankommens und Bleibens von Zuwandernden. Aspekte der Migrationsausserpolitik, die in den reinen Kompetenzbereich des Bundes fallen, werden deshalb ausgeklammert. Auch die Praxis im Bereich der Aufenthaltsbeendigung ist nicht Gegenstand dieser Forschung. Diese wie auch die Studie von Wichmann et

² Die bereichsspezifischen Kapitel dieser Studie werden genauer auf die hier oberflächlich beschriebenen Änderungsprozesse eingehen.

al. (2011) untersucht kantonale Politik und Praxis, die sich an Personen ausländischer Staatsangehörigkeit mit mittel- oder längerfristiger Aufenthaltsperspektive richtet. Betrachtet werden namentlich die Integrationsförderung, die Zulassungs- und Einbürgerungspraxis sowie die Aufnahme im Asylbereich. Die wissenschaftliche Literatur verwendet den Begriff der *Migrationspolitik* meist als Überbegriff, welcher Teilbereiche wie die *Immigrations-* oder die *Integrationspolitik* umfasst (Manatschal 2014). Wenngleich sich die Studie schwerpunktmässig für die in Richtung Integration orientierte Praxis interessiert, deckt sie ebenfalls Aspekte der *Immigrationspolitik* – also der Zulassung zum Aufenthalt – ab. Deshalb versteht sie sich als eine Analyse der aufenthaltsorientierten Migrationspolitik.

Ausgehend von diesem Fokus trägt die vorliegende Studie aktuellen Entwicklungen Rechnung, indem sie die Untersuchung der Integrationsförderung mit neuen Themensträngen anreichert. Hierbei steht die *spezifische* Integrationsförderung im Vordergrund, wenngleich Massnahmen in den *Regelstrukturen* ebenfalls punktuell mitbetrachtet werden. Eine tiefgreifende Untersuchung von Integration in den Regelstrukturen und die Befragung eines entsprechen breiten Spektrums an Akteuren war im Rahmen dieser Studie nicht möglich. Gestärkt wurde die Erhebung zur Integrationsförderung jedoch bezüglich der Aufnahmepraxis im Asylbereich. Hier erfasst sie entsprechende Massnahmen detailliert nach Zielgruppen (Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Ausländer·innen, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, Flüchtlinge). Die Betrachtung des institutionellen *Settings* und der Zuständigkeiten auf kantonaler Ebene wird in dieser Studie durch eine Berücksichtigung zivilgesellschaftlicher Akteure ergänzt.

Im Rahmen der Betrachtung kantonaler Integrationsförderung nimmt diese Studie neu Strategien und Massnahmen zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung, zur Öffnung der Institutionen bzw. zum Diversitätsmanagement besonders in den Blick. Letztere sind, beruhend auf dem gesetzlichen Auftrag zum Schutz vor Diskriminierung, fester Bestandteil der schweizerischen Integrationspolitik (Bundesrat 2010; FRB 2017). Den kantonalen Bemühungen um Diskriminierungsschutz und Chancengleichheit wird im vorliegenden Bericht ein eigenes Kapitel gewidmet (Kapitel 5); in ihrer Qualität als Querschnittsthema werden sie jedoch auch in sämtlichen anderen thematischen Kapiteln angesprochen.

Insgesamt greift diese Studie in ihrer Struktur das politisch breit akzeptierte Prinzip des gleichzeitigen Förderns und Forderns von Integration auf (siehe Kapitel 2.1), indem sie kantonale Migrationspolitik aus diesen beiden Blickwinkeln untersucht. So konzentrieren sich die Erhebungen im Bereich der Zulassungs- und Einbürgerungspolitik mehr auf die Seite des Forderns und des Überprüfens von «Integrationsleistungen», während jene im Bereich der Asyl- und Integrationspolitik vor allem Bemühungen zur Integrationsförderung betrachten. Diese Aspekte finden sich auch im Verständnis von *Inklusivität*³ wieder, welches der gesamthaften Analyse kantonaler Migrationspolitik und -praxis zugrunde liegt (siehe Kapitel 2.1.1).

1.3 Forschungsfrage und Ziel der Studie

Das Forschungsprojekt, dessen Ergebnisse der vorliegende Bericht präsentiert, liegt an der Schnittstelle zwischen der anwendungsorientierten Mandatsforschung und der sozial- bzw. politikwissenschaftlichen Grundlagenforschung. Ziel ist es somit einerseits, für die Politikgestaltung relevantes Wissen zu produzieren und zur Verfügung zu stellen. Andererseits möchte dieses Projekt einen Beitrag zu jener Forschung leisten, die sich mit der subnationalen Ausgestaltung von Migrationspolitik – insbesondere in föderalen Systemen – auseinandersetzt und Erklärungsansätze für zu beobachtende Variationen, Widersprüche oder Vereinheitlichungstendenzen entwickelt. Die vorliegende Studie verfolgt also sowohl deskriptive als auch analytische Ziele: Nicht

³ Verweist auf eine Praxis, die – im Gegensatz zu einer *restriktiven* Praxis – Integration durch einen niederschweligen Zugang zu Teilhabe und Rechten erwirken möchte und somit auf niedrige Anforderungen und breiten Zugang zu Förderangeboten setzt.

nur soll die Migrationspolitik auf subnationaler (hier kantonaler) Ebene möglichst fein beschrieben werden, um Unterschiede bzw. Ähnlichkeiten herauszuarbeiten, auch sollen festgestellte Unterschiede durch Berücksichtigung des strukturellen Kontexts der Kantone zumindest teilweise erklärt werden.

Tabelle 1: Forschungsfragen

Deskriptive Ebene	
Wie ist die kantonale Migrationspolitik und -praxis ausgestaltet?	Welche Gestaltungsspielräume <i>haben</i> die Kantone gemäss Rechtsgrundlage auf Bundesebene?
	Wie <i>nutzen</i> die Kantone diese Gestaltungsspielräume in der kantonalen Praxis?
	Was <i>tun</i> die Kantone darüber hinaus, um Migrant·inne·n die Teilhabe an der Mehrheitsgesellschaft zu ermöglichen?
	<i>Wie hat sich die Ausgestaltung kantonaler Migrationspraxis zwischen 2011 und 2017 verändert?</i>
Analytische Ebene	
Wie sind die Unterschiede in der Ausgestaltung kantonaler Migrationspolitik und -praxis zu erklären?	Wie inklusiv bzw. restriktiv ist die kantonale Praxis?
	Welche kontextuellen Faktoren stehen mit einer inklusiveren oder restriktiveren Ausgestaltung der kantonalen Migrationsspraxis in Zusammenhang?
	<i>Haben sich die Gestaltungsspielräume verändert? Welche Auswirkungen hat dies auf die Inklusivität der kantonalen Politik und Praxis?</i>

Im gegebenen Kontext des schweizerischen Vollzugsföderalismus konzentriert sich die Untersuchung auf die Ebene der *praktischen* Umsetzung föderaler Politikvorgaben. Sie erfasst die sich entlang des Bundesrechts in den Kantonen kristallisierende Praxis und hebt sich hiermit von politik- und rechtswissenschaftlichen Untersuchungen der rein juristischen Ebene ab. Ist in diesem Bericht von «kantonaler Migrationspolitik» die Rede, so ist der Begriff «Politik» in einem praktischen Sinne zu verstehen (d. h. Politik als Handhabung eines bestimmten Sachverhalts). Wenngleich die Studie an einigen Stellen auch die kantonale Gesetzgebung anspricht, zielt sie in erster Linie auf die konkrete Anwendung der Bundesgesetzgebung in der behördlichen Praxis auf der Kantonsebene ab.

Um die Nutzung von Gestaltungsspielräumen im Vollzugsföderalismus zu beschreiben, ist nicht nur die kantonale, sondern auch die kommunale Ebene relevant. Aus Ressourcengründen konnte diese Studie keine detaillierten Daten zur Gemeindeebene sammeln, nimmt jedoch an einigen Stellen auf intrakantonale Variationen und die zwischen Kanton und Gemeinden verhandelte Praxis Bezug. So war es möglich, den Grad an Autonomie, welchen Kantone ihren Gemeinden zugestehen, in der statistischen Analyse eingehender zu betrachten (siehe Kapitel 9.3).

Die in Tabelle 1 kursiv vermerkten Fragen beziehen sich auf die Analyse von Entwicklungen, insbesondere seit dem Beobachtungszeitpunkt der Studie von Wichmann et al. (2011). Auf Grund der oben skizzierten thematischen Neuorientierungen der vorliegenden Studie einerseits und der angepassten Methodik im Bereich der statistischen Gesamtanalyse (siehe Kapitel 2.2.2) andererseits ist der direkte Vergleich im Zeitverlauf nur an einigen Stellen möglich. Veränderungen in der Praxis können mitunter auf beschreibender Ebene aufgezeigt werden. Diese Beobachtungen befähigen zu einer globalen Einschätzung der Veränderung bzw. Verschiebung der Gestaltungsspielräume (siehe Kapitel 10). Diese Ergebnisse können jedoch nur bedingt durch die in Kapitel 9 präsentierten statistischen (Kontext-)Analysen untermauert werden, da die vorliegende Studie hier Dank einer verfeinerten Methode detailliertere Analysen präsentiert. Die Anpassungen wurden auch im Hinblick auf allfällige Neuerhebungen in der Zukunft vorgenommen, sodass Vergleichbarkeit über die Zeit bei Übernahme des vorliegenden Designs bei zukünftigen Erhebungen gegeben sein wird. Die vorliegende Studie bietet somit eine Grundlage (*Baseline*) für ein zyklisches Monitoring der kantonalen Migrationspolitik in den folgenden Jahren.

1.4 Berichtsstruktur und Lesehilfen

Diese Studie beschreibt und analysiert die kantonale Migrationspolitik und -praxis. Im vorliegenden Bericht mündet die detaillierte Darstellung der Ergebnisse im ersten Berichtsteil schliesslich in eine analytische Gesamtbetrachtung. Damit der umfangreiche Gesamttext auch in Teilen gelesen und verstanden werden kann, sind gewisse Redundanzen zwischen den Kapiteln gewollt. Die Schlussfolgerungen der einzelnen Kapitel resümieren die wichtigsten Resultate.

Zunächst liefert die Zusammenfassung des Berichts einen Überblick über die wichtigsten Erkenntnisse der Studie. In der darauffolgenden Einleitung (dieses Kapitel 1) findet die Leserschaft Informationen zu Kontext und Fragestellung der Studie, sowie zum Kreis der Personen, die bei der Erstellung dieses Berichts mitgewirkt haben. Stand der Forschung und Methodik dieser Untersuchung werden in Kapitel 2 dargestellt. Die Lektüre der ersten Kapitel, insbesondere des Kapitels 2 ist für das Verständnis des folgenden Hauptteils des Berichts wichtig. In Kombination mit den Kapiteln 1 und 2 können alle folgenden Kapitel unabhängig voneinander gelesen werden.

Kapitel 3 präsentiert statistische Porträts der 26 Kantone, begleitet von einer Erläuterung der dargestellten Indikatoren. Es handelt sich hierbei um die Druckversion der umfassenderen, im Internet abrufbaren Kantonsporträts, welche im Rahmen dieses Projekts erstellt wurden.⁴

Die bereichsspezifischen (oder «thematischen») Kapitel 4 bis 8 stellen die Studienergebnisse für die fünf untersuchten Praxisfelder – Integration, Schutz vor Diskriminierung, Asylaufnahme, Zulassung und Einbürgerung – dar. Sie müssen als ein «*Mapping*» der Praxis in den jeweiligen Bereichen gelesen und verstanden werden. Jedes der Kapitel liefert zunächst grundsätzliche Informationen zu Rechtslage, zu Akteuren und institutionellen Strukturen. Es folgt die Präsentation der empirischen Befunde für den jeweiligen Bereich und schliesslich eine kurze statistische Gesamtanalyse der Praxis im Hinblick auf ihre Inklusivität (ausser im Kapitel 5). Am Ende jedes Kapitels findet sich eine zusammenfassende Schlussfolgerung, zu der oder die eilige Lesende auch direkt blättern kann.

Kapitel 9 präsentiert die Ergebnisse der statistischen Gesamtanalyse, welche die Ausgestaltung kantonaler Migrationspolitik und -praxis über die verschiedenen Themenbereiche hinweg betrachtet. Es verweist an vie-

⁴ Die Online Kantonsporträts können über die Internetseite des nccr – on the move aufgerufen werden: <https://nccr-onthemove.ch/knowledge-transfer/kantonsportrats>.

len Stellen auf das Methodenkapitel in der Einleitung. Das letzte Kapitel 10 kommt auf die eingangs formulierten Forschungsfragen zurück und ordnet die Erkenntnisse der Studie in ihren gesellschaftspolitischen Kontext ein.

Grössere Tabellen und Darstellungen, auf die in den Kapiteln verwiesen wird, sowie ein Literaturverzeichnis finden sich im Anhang des Berichts.

1.5 Projektteam und Autorenschaft

An der vorliegenden Studie hat ein umfangreiches Projektteam mitgearbeitet. Im Folgenden werden die Beiträge der verschiedenen Personen und die Autorenschaft der Kapitel erläutert.

Für die Abwicklung der finanziell-administrativen Seite des Projekts war Nadja Rinchetti zuständig. Samantha Dunning, Joëlle Fehlmann und Irina Sille waren massgeblich an der deskriptiven Datenanalyse und der Verfassung der bereichsspezifischen Kapitel beteiligt. Samantha Dunning bearbeitete das Thema Integration und verfasste das entsprechende Kapitel 4. Joëlle Fehlmann programmierte die Fragebögen, bearbeitete das Thema Einbürgerung und verfasste das entsprechende Kapitel 8. Darüber hinaus übersetzte sie zahlreiche Kapitel ins Französische. Irina Sille übersetzte die Fragebögen, bearbeitete das Thema Asyl und verfasste das entsprechende Kapitel 6. Ausserdem lektorierte sie den gesamten Bericht. Didier Ruedin war für die statistische Analyse zuständig. Er erstellte alle Auswertungen, Indexe und Modelle und verfasste das Kapitel 9 (gemeinsam mit Johanna Probst).

Die Gesamtkoordination des Projekts lag bei Johanna Probst. Gemeinsam mit dem Projektteam konzipierte sie die Fragebogen, koordinierte die Umfrage, die Datenanalyse und die Berichtsredaktion. Sie bearbeitete die Themen Diskriminierungsschutz und Zulassung, verfasste die entsprechenden Kapitel 5 und 7 sowie auch die einleitenden Kapitel 1 und 2, die Texte der statistischen Kantonsporträts (Kapitel 3) und das Kapitel 9 (gemeinsam mit Didier Ruedin). Ausserdem erarbeitete sie gemeinsam mit Andreas Perret die statistischen Kantonsprofile. Andreas Perret hat die Darstellungen der Kantonsporträts in diesem Bericht (Kapitel 3) konzipiert und erstellt, ebenso ihre interaktive online Version und das entsprechende Datenmodell.

Die Leitung und Supervision des gesamten Projekts lagen bei Denise Efonayi-Mäder und Gianni D'Amato, die gemeinsam das Schlusskapitel 10 verfassten und sämtliche andere Kapitel lektorierten.

1.6 Dank

Allen Personen und Institutionen, die an dieser Studie mitgewirkt und sie auf unterschiedliche Weise unterstützt haben, möchten wir an dieser Stelle ausdrücklich danken.

Zunächst geht unser Dank an die Institutionen, welche das Projekt finanziell unterstützt haben: der nccr – on the move, das Staatssekretariat für Migration (SEM), die Eidgenössische Migrationskommission (EKM), die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) sowie die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Neuchâtel, Schaffhausen, Zug und Zürich (in alphabetischer Reihenfolge).

Zu besonderem Dank verpflichtet ist das Forschungsteam der strategischen Begleitgruppe, in der folgende Personen vertreten waren (alphabetisch): Michele Galizia (FRB), Nicole Gysin (KdK), Michele Laubscher (SEM), Didier Leyvraz (SODK), Céline Maye (KID), Lorraine Mérillat (SODK), Katja Müller (FRB), Simone Prodolliet (EKM), Roger Schneeberger (KKJPD), Angela Zumbrunn (SODK). Die Begleitgruppe unterstützte das Forschungsteam in allen wichtigen Projektetappen durch fachliche Ratschläge und die Vermittlung von Kontakten in den Kantonen. Ausserdem lektorierten und kommentierten die Mitglieder der Begleitgruppe das Berichtsmanuskript.

Im Kontakt mit den Kantonen wurde das Forschungsteam ausserdem tatkräftig von folgenden Fachkonferenzen unterstützt, denen hier ebenfalls herzlich gedankt sei: Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM), Konferenz der kantonalen, kommunalen und regionalen Integrationsdelegierten (KID), Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst (KAZ), Kontaktgruppe der kantonalen Asylkoordinatorinnen und Asylkoordinatoren (KASY).

Ein spezieller Dank gilt den Vertretenden der kantonalen Stellen, welche sich trotz hoher Arbeitslast die Zeit genommen haben, unsere umfangreichen Fragebögen auszufüllen. Es handelt sich um die Asylkoordinator·inn·en, die Integrationsdelegierten, die Amtsleitung und Mitarbeitenden der Migrationsbehörden (teilweise auch Arbeitsmarktbehörden) sowie der Zivilstandsbehörden. Ohne ihre Mitarbeit wäre das Forschungsprojekt nicht möglich gewesen.

Sowohl bei der Konzeption der Fragebögen als auch im Rahmen der Validierung erster Forschungsergebnisse konsultierte das Forschungsteam Fachpersonen aus Kantonen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, der Forschung und der Bundesverwaltung. Ihr Fachwissen war für die Qualitätssteigerung der Befragung und die Kontextualisierung der Resultate von zentraler Wichtigkeit. Zu grossem Dank sind wir folgenden Personen verpflichtet: Christin Achermann, Camilla Alberti, Gabriela Amarelle, Jon Peider Arquint, Jean-Thomas Arrighi, Andreas Bamert-Rizzo, Amina Benkais-Benbrahim, Kathrin Buchmann, Natascia Cardinale, Francesca Chuckwunyere, Jean-Pierre Coussa, Jacques de Lavallaz, Prosper Dombebe, Rosita Fibbi, Patricia Ganter Sonderegger, Isabel Garcia, Renata Gäumann, Hakan Gören, Camillus Guhl, Stephan Gürber, Bernhard Gut, Nicole Gysin, Thomas Hächler, Martin Hosek, Nicole Jeanneret, Eva Kiss, Thomas Kunz, Gabriela Küpfer, Stephanie Kurt, Vincenzo Lava, Didier Leyvraz, Alexander Lieb, Anita Manatschal, Fanny Matthey, Céline Maye, Brigitte Minikus, Albin Mosimann, Martin Nyffenegger, Ettore Ricci, Jacques Rossier, Laure Sandoz, Andreas Schmid, Hanspeter Spaar, Marc Spescha, Vit Styrsky, Marcel Suter, Christophe Tafelmacher, Andy Tschümperlin, Patrick von Kaenel, Barbara von Rütte, Alma Wiecken, Urs Zanitti, Kurt Zubler, Josef Zurfluh.

Der nccr – on the move unterstützte diese Studie nicht nur finanziell, sondern auch durch die Kompetenzen und das Fachwissen seiner Mitarbeitenden, die obenstehend mitsamt den übrigen konsultierten Expert·inn·en verdankt sind.

Den Institutionen, welche Daten für die Kantonsprofile und die Kontextanalyse zu Verfügung stellten – insbesondere dem Bundesamt für Statistik (BFS) und dem Staatssekretariat für Migration (SEM) – gilt ebenfalls herzlicher Dank.

2 Literaturüberblick und Methode

2.1 Stand der Forschung

Die wissenschaftliche Literatur zu Fragen der Migration, Integration und Inklusion sowie entsprechender lokaler, nationaler und internationaler Politikgestaltung ist immens. Sie wird von verschiedenen mit Migrationsforschung befassten Disziplinen hervorgebracht, wie insbesondere der Soziologie, der Geographie, den Politik-, Rechts- und Geschichtswissenschaften. Dieses Kapitel soll die Forschungsfrage der vorliegenden Studie innerhalb dieser umfassenden Literatur einordnen. Es stellt eine Auswahl von relevanten Erkenntnissen vor und definiert in diesem Bericht verwendete Termini und Konzepte. Hierzu werden vier Stränge der Literatur in separaten Abschnitten behandelt: Integration und Inklusivität, Migrationspolitik in föderalen Systemen, Spielräume der Praxis sowie Konvergenz oder Kontingenz der Migrationspolitik.

2.1.1 Integration und Inklusivität

Die sozialwissenschaftliche Literatur verwendet eine Vielzahl von Konzepten, um die Bedingungen und Grenzen von Zusammenleben und Zugehörigkeit (zu Gesellschaften oder Nationen) zu beschreiben. Dieses Kapitel stellt eine Auswahl von Begriffen kurz vor, um anschliessend das im Rahmen dieser Studie angenommene Verständnis von inklusiver bzw. restriktiver Praxis im Handlungsfeld der Migrationspolitik zu definieren.

Ein breiter Strang der sozial- und politikwissenschaftlichen Literatur verwendet das aus dem Englischen kommende Konzept «*Citizenship*». Neben einer engen Definition im Sinne von Staatsbürgerschaft, wird *Citizenship* als die Teilhabe von Bürger·inne·n – mitunter auch von ausländischen Einwohner·inne·n – an verschiedenen Lebensbereichen wie Kultur, Wirtschaft, Arbeit und Politik eines sozialen Kollektivs bzw. eines Staats verstanden. Diese Teilhabe geht sowohl mit Rechten als auch mit Pflichten einher. *Citizenship* hat also eine einschliessende (inklusive) wie auch eine ausschliessende (exklusive) Seite (Manatschal 2011; Eggert und Murigande 2004: 127; Giugni und Passy 1997: 13; Kleger und D’Amato 1995: 260).

Ein inhaltlich verwandter und im Deutschen und Französischen häufig verwendeter Begriff ist «Integration», allgemein verstanden als ein Prozess, durch den Menschen in gesellschaftliche Zusammenhänge eingebunden werden. Das ursprünglich aus der Soziologie stammende Konzept (Peters 1993) ist heute nur schwer von seiner Verwendung im (migrations-)politischen Diskurs europäischer Einwanderungsländer zu trennen. Soziologische Ansätze unterscheiden meist folgende Dimensionen: strukturelle Integration verweist auf einen gesamtgesellschaftlichen Prozess, der gleichberechtigte Teilhabe zum Ziel hat; kulturelle Integration verweist auf das Erlernen von Sprache und relevantem Orientierungswissen; soziale Integration verweist auf die Mitgliedschaft im privaten Bereich; identifikatorische Integration schliesslich auf das Gefühl der Zugehörigkeit (vgl. Esser 1980; Schnapper 2007; Heckmann 2014; Gögercin 2018). Noch mehr als «Desintegration» bildet «Exklusion» das konzeptuelle Gegenstück zum Begriff der Integration und bezeichnet den Prozess, durch den eine Person oder Gruppe vom Zugang bzw. der Teilhabe an Opportunitäten, Ressourcen oder Rechten ausgeschlossen werden (Achermann 2013).

Kritik am Integrationsbegriff entzündet sich meist an einer Auslegung, die von einer homogenen Mehrheitsgesellschaft ausgeht, in der Migration als eine Abweichung vom Normalfall erscheint. Laut Kritikern stünde hinter dem Integrationsbegriff die Intention, dieser Abweichung mit der Forderung nach Anpassung der Migrant·inn·en zu begegnen (Georgi 2015). Wenngleich die Sozialwissenschaften Integration gemeinhin als einen gegenseitigen Prozess beschreiben, in dem sich auch die Mehrheitsgesellschaft wandelt, geht oft unter, dass die Pluralisierung nicht nur die neuen, sondern alle Mitglieder verändert. Charim (2018) argumentiert entsprechend, dass es kein Zurück in eine imaginierte homogene Nation gibt, die letztlich schon immer einer (natio-

nalstaatlichen) Fiktion gleichkam. Vielmehr wandelt sich Charim zufolge die Art und Weise, auf die alle Mitglieder der Gesellschaft dieser angehören; eine selbstverständliche Zugehörigkeit zu einer wie auch immer gearteten (Leit-)Kultur gäbe es kaum mehr. Somit müssen sich letztlich alle Mitglieder ihre Integration in die Gesellschaft in Auseinandersetzung mit anderen Zugängen und Selbstverständlichkeiten erarbeiten. Dies kann zu Konflikten im Kampf um Definitionshoheiten und gesellschaftliche Macht führen, die auch andere Dimensionen der Pluralisierung von Lebens- und Arbeitswelt wie beispielsweise Gender oder Glaubensorientierung umfasst – so Charim.

Daher ziehen es einige Autor·inn·en vor, von Inklusion und Chancengerechtigkeit oder auch von «*Diversity*» (Vielfalt) zu sprechen. In frühen demokratietheoretischen Schriften beschreibt Dahl (1989) Inklusion als die Fähigkeit von Demokratien, alle Menschen in ihrer Unterschiedlichkeit anzusprechen und einzubinden. Allgemein versteht der Ansatz der Inklusion die gesellschaftliche Pluralisierung als Normalität und betont den umfassenden Prozess der gesellschaftlichen Öffnung. Der entsprechende aus den USA stammende *Diversity*-Ansatz konnotiert menschliche Vielfalt positiv und hebt die Individualität jedes Menschen gegenüber Klassifizierungen hervor. Bezogen auf migrationspolitische Sachverhalte beinhaltet der Begriff die Forderung nach Anpassung der Gesellschaft an durch Migration induzierten sozialen Wandel und nach der Schaffung von Rahmenbedingungen, die Partizipation ermöglichen und Benachteiligungen ausgleichen (Georgi 2015: 26/27).

Deutlich wird hier, dass die genannten Konzepte normativ geprägt sind und ihnen unterschiedliche Vorstellungen von (wünschenswertem) Zusammenleben zu Grunde liegen. In diesem Bericht verwenden wir den Begriff der Integration, um das gesellschaftspolitische Programm zu benennen, auf das er verweist – ohne dieses jedoch wertend zu verstehen. In der Tat haben sich Teile der Sozialwissenschaften in jüngster Vergangenheit von dem Terminus distanziert – dies auch im Zuge seiner politischen und rechtlichen Besetzung. Im Schweizer Migrationsrecht erfährt der Integrationsbegriff seit der Revision des AuG 2011 eine rechtliche Definition (Faccinetti 2012). Er bezieht sich nicht nur auf Unterstützungsmassnahmen gegenüber längerfristig anwesenden Migrant·inn·en, sondern wird zunehmend als ein «messbarer» und ausländerrechtlich sanktionierbarer Zustand gefasst (Amarelle 2012; Bigler 2012). Diese Entwicklung findet Ausdruck im «Stufenmodell Integration» (Kurt 2017a) und wird im AIG besiegelt. Die Idee, Integration als Zustand zu erfassen, zu messen und zu quantifizieren, treibt jedoch auch die Sozialwissenschaften um. So definiert der Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) Integration zum Beispiel als «die *messbare* Teilhabe von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens wie z. B. frühkindliche Erziehung, schulische Bildung, berufliche Ausbildung, Zugang zum Arbeitsmarkt, Teilhabe an den rechtlichen und sozialen Sicherungs- und Schutzsystemen, bis hin zur (statusabhängigen) politischen Teilhabe» (SVR 2010: 112 ff., Hervorhebung durch die Autorenschaft).

Gegenwärtige Integrationspolitik versteht Integration also einerseits als einen *Prozess*, der auf *gesellschaftlicher Ebene* durch politische Massnahmen unterstützt werden soll und andererseits als einen *Zustand*, der mittels eines entsprechenden Kriterienkatalogs auf *individueller Ebene* überprüft, gemessen, eingefordert und ausländerrechtlich sanktioniert werden kann. Aus diesen beiden Aspekten des vorherrschenden Integrationsverständnisses leitet sich das in der Politik viel bemühte Prinzip des Förderns und Forderns ab. Es taucht auf Bundesebene zum ersten Mal im AuG des Jahres 2008 auf. Durch staatliche Hilfestellungen z. B. beim Erlernen der Sprache, aber auch durch den Abbau von Zugangshürden, soll die Integration von Migrant·inn·en gefördert werden – gleichzeitig werden entsprechende Bemühungen, Anpassungen und konformes Verhalten jedoch auch von staatlicher Seite eingefordert. Das Prinzip des Förderns und Forderns knüpft staatliche Unterstützung an Bedingungen. Mit Blick auf den Schweizer Kontext schreibt Wicker (2009), dass Fördern und Fordern auf den Integrationswillen des Einzelnen abstelle und die Integrationsfähigkeit von Gruppen anhand ihrer Herkunftsregion prognostiziere. Hierbei entstünde eine Zweiteilung in integrationsfähige (und -willige)

EU-EFTA-Zuwandernde und *a priori* schwierigerer integrierbare Drittstaatsangehörige, welche entsprechend mit Zuwanderungsbeschränkungen bzw. höheren Anforderungen an «Integrationsleistungen» belegt werden.

Ein Jahrzehnt nach seiner gesetzlichen Verankerung ist das Prinzip des Förderns und Forderns heute immer noch handlungsleitend – übrigens nicht nur im Bereich der Migration. Im Rahmen dieser Studie betrachten wir das Begriffsduo als Anspielung auf zwei zusammengehörige Facetten moderner Integrationspolitik, welche unterschiedlich stark akzentuiert und gewichtet werden können – je nach politischem Programm, aber auch je nach Zielgruppe. Die Seite des Förderns verweist auf die Migrant·inn·en offerierten Unterstützungsangebote und Teilnahmechancen; sie bezeichnet somit die inklusiven Momente der Migrationspolitik und -praxis. Letztere werden in der vorliegenden Studie vor allem in den Befragungen zur Integrations- und Asylaufnahmepolitik erfasst. Die Seite des Forderns hingegen kristallisiert sich in Hürden und Sanktions(androhungen), welche den Zugang zu bestimmten Vorteilen beschränken; sie bezeichnet die restriktiven Momente von Migrationspolitik. Fordern liegt somit vor allem im Handlungsfeld der intervenierenden Verwaltung («Eingriffsverwaltung») und wird schwerpunktmässig in den Befragungen zur Zulassungs- und Einbürgerungspolitik angesprochen.

In ihrem Zusammenspiel und ihrer Gewichtung definieren Fördern und Fordern die Art, wie die Mehrheitsgesellschaft und ihre Institutionen Migrant·inn·en begegnen. Sie helfen somit, sich der Definition einer inklusiven bzw. restriktiven Nutzung von Gestaltungsspielräumen anzunähern. Wie Wichmann et al. (2011) und auch Manatschal (2011) gehen wir davon aus, dass Migrations- bzw. Integrationspolitik und -praxis mehr oder weniger inklusiv ausgestaltet sein können. Manatschal (2011: 338, Übersetzung durch die Autorenschaft) definiert Inklusivität als «variierenden Grad an Leichtigkeit oder Schwierigkeit für Zugewanderte, umfassenden Zugang zu Bürgerrechten und -pflichten zu erhalten». Ähnlich nehmen Wichmann et al. (2011: 12) einen hohen «Inklusionsgrad» an, «wenn die Anforderungen an die Zugewanderten tief angesetzt sind und viele Ausnahmen gewährt werden».

Im Rahmen dieser Studie sehen wir Inklusivität und Restriktivität als zwei Pole des Spektrums der Möglichkeiten, welche Kantone bei der praktischen Ausgestaltung der Migrations- und Integrationspolitik leiten. Hervorzuheben ist hier, dass diese Studie keine Aussagen zur Wirkung (*Impact*) der einen oder anderen Tendenz machen kann. Die Ergebnisse der Untersuchung beschränken sich auf die Beschreibung und (ansatzweise) Erklärung kantonaler Praxis, insbesondere entlang ihres Grades an Inklusivität.

Lutz (2017) geht davon aus, dass Politikinterventionen immer auf Annahmen zu ihrer Wirkung bezüglich eines gewünschten Resultats gründen. Er kritisiert die Verschmelzung von normativen und analytischen Annahmen bei der wissenschaftlichen Betrachtung von Integrationspolitik. Vor diesem Hintergrund entwickelt Lutz eine Typologie von zwei migrationspolitischen Ansätzen oder «Interventionslogiken» in Bezug auf Integration von Migrant·inn·en:

- Der Ansatz des Multikulturalismus bevorzugt Politikinterventionen, die durch die Schaffung von institutionellen Möglichkeiten (*opportunities*) die individuelle Handlungsfähigkeit (*capability*) von Migrant·inn·en stärken möchte. Er ist insgesamt auf die Machbarkeit (*feasability*) von Integration ausgelegt und versteht Integration im Sinne von Inklusion.
- Der Ansatz des Assimilationismus bevorzugt Politikinterventionen, die durch die Schaffung von institutionellen Anreizen (*incentives*) versuchen, das individuelle Bestreben (*aspiration*) von Migrant·inn·en in eine bestimmte Richtung zu orientieren. Er ist insgesamt auf die Attraktivität (*attractiveness*) von Integration ausgelegt und versteht Integration als Prozess der Anpassung.

Die im Rahmen dieser Studie angenommene Definition von Inklusivität und Restriktivität orientiert sich an dieser Typologie, wobei unser Verständnis von Inklusivität auf den multikulturalistischen und das von Restriktivität auf den assimilationistischen Ansatz verweisen.⁵ Die beiden Praxistendenzen lassen sich folgendermassen skizzieren:⁶

Inklusivität

Inklusive Praxis möchte Integration von Migrant·inn·en durch die Erleichterung des Zugangs zu Rechten und gesellschaftlicher Teilhabe erwirken. Sie beruht auf der Annahme, dass Integration eine Frage von Möglichkeiten und individuellen Ressourcen ist. Konkret äussert sich Inklusivität in niedrigen Hürden beim Zugang zu Vorteilen, flexibler Handhabung von Ausnahmen, breiter Bereitstellung von Unterstützungsleistungen und intensiver Förderung der individuellen Handlungsfähigkeit.

Restriktivität

Restriktive Praxis möchte Integration von Migrant·inn·en durch institutionelle Anreize erwirken, welche erwünschtes Verhalten verstärken. Sie beruht auf der Annahme, dass Integration eine Frage von individuellem Bestreben und Anstrengungen ist. Konkret äussert sich Restriktivität in hohen Hürden beim Zugang zu Vorteilen, strikter Anwendung von Regeln, sparsamer Bereitstellung von Unterstützungsleistungen und wenig ausgebauten bzw. an Konditionen gebundenen Förderangeboten.

In der internationalen Literatur findet sich mitunter die Annahme, dass ein geringer Grad an Formalisierung, wenig transparente Entscheidungskriterien und die dadurch eröffneten Ermessensspielräume auf eine restriktive Praxis hinweisen bzw. diese begünstigen (Huddleston 2013). Zumindest im Schweizer Kontext scheint diese Annahme nicht gerechtfertigt und wird übrigens auch nicht von den Ergebnissen der vorliegenden Studie gestützt. Deshalb fliesst der Formalisierungsgrad bzw. die Grösse des Ermessensspielraums bei Entscheiden nicht in unsere Definition von Inklusivität ein.

2.1.2 Migrationspolitik in föderalen Systemen

Während sich die Forschung zu Migrations- und Integrationspolitik traditionell hauptsächlich mit der nationalstaatlichen Ebene befasste, rückte in den letzten Jahren die subnationale bzw. lokale Ebene stärker in den Fokus (wie übrigens auch die trans- oder internationale Ebene, siehe z. B. Soysal 1994; Shaw 2007).⁷ Verschiedenen Autor·inn·en zufolge wurde unter der Fehlannahme einheitlicher Bedingungen innerhalb eines Nationalstaats (Laubenthal 2015, Seidle und Joppke 2012, Thränhardt 2011) die Wichtigkeit subnationaler bzw. dezentraler Strukturen für Migrationspolitik lange vernachlässigt. Die Forschung geht heute vermehrt davon aus, dass Fragen der Zugehörigkeit nicht primär bezüglich des nationalen Referenzrahmens relevant sind, sondern dass Identität oft vielmehr regional verankert ist und Integration naturgemäss vor allem auf lokaler Ebene stattfindet. Allgemein gilt das Politikfeld der Migration als ein auf verschiedenen staatlichen Ebenen reguliertes und regiertes Feld (*multi-level governance*; Hepburn 2011; Hepburn und Zapata-Barrero 2014).

Für Forschung zu Migration und Staatsbürgerschaft (im Sinne von *Citizenship*) sind Föderalstaaten aus mehreren Gründen von besonderem Interesse. Schuck (2000: 1999, Übersetzung durch die Autorenschaft) folgend

⁵ Sowohl die Begriffe Inklusivität und Restriktivität als auch die Konzepte Multikulturalismus und des Assimilationismus werden hier wertneutral verwendet, obschon sie in der politischen Debatte stark polarisieren.

⁶ Die hier skizzierten Definitionen blenden Aspekte der Öffnung der Aufnahmegesellschaft und des Diskriminierungsschutzes weitgehend aus, weil diese aus methodischen Gründen nicht in der Messung von Inklusivität (Index) berücksichtigt werden konnten. Versuche, diese Dimension in die statistische Analyse einzubeziehen scheiterten leider auf Grund ungenügender Signifikanz und Robustheit.

⁷ Für die Schweiz trifft dies nur bedingt zu, weil hier insbesondere Integrationsförderung zuerst in den Städten und Kantonen geschah und untersucht wurde (siehe Gerber und D'Amato 2005).

ist Föderalismus «ein System, dass politische Autorität zwischen dem Nationalstaat und sub-nationalen Einheiten innerhalb seines Territoriums aufteilt, sodass nationale sowie subnationale Einheiten die Individuen ihrer Zuständigkeitsbereiche regieren, und dass nationale sowie sub-nationale Staatsbürgerschaftsrechte vergibt». In der Tat beruhen viele nördliche Einwanderungsländer auf föderalen Verfassungen – neben der Schweiz z. B. Deutschland, Österreich, Belgien, Kanada und die USA (D’Amato 2015; Henkes 2008). Wie die Literatur wiederholt hervorhebt, bieten föderale Strukturen die Möglichkeit einer flexiblen und innovativen Politikgestaltung, die lokalen Migrationsrealitäten Rechnung trägt (D’Amato 2015; Manatschal 2011). So werden Föderalstaaten mitunter als «Laboratorien» beschrieben, in denen mit unterschiedlichen Modellen experimentiert und *good practices* herausgebildet werden können. Andererseits kann Föderalismus jedoch zu struktureller Diskriminierung und problematischen Ungleichbehandlungen von Migrant·inn·en je nach Wohnort innerhalb eines Staates führen (Manatschal 2014).

Föderalstaaten ziehen die Grenze zwischen (zentral-)staatlichen und dezentral bearbeiteten Aufgaben unterschiedlich. Traditionell umfasst der Kompetenzbereich des Zentralstaats die Vergabe der Staatsbürgerschaft sowie die durch Rechte und Pflichten strukturierten Beziehungen zwischen Bürger·inne·n und Staat (Hepburn 2011). Besonders ersteres trifft für die Schweiz nicht zu, sind doch alle drei Ebenen bei der Vergabe der Staatsbürgerschaft involviert. Gegenüber zuwandernden Ausländer·inne·n definiert die nationalstaatliche Ebene gewöhnlich die Regeln der Einreise und die Aufenthaltsbedingungen (Laubenthal 2015). Subnationale Entitäten sind meist für Aufgaben zuständig, die direktes Handeln auf lokaler Ebene erfordern (Lopizc et al. 2018: 290). Somit fallen sämtliche praktische Aspekte des Ankommens und des Sesshaftwerdens von Migrant·inn·en – Formalisierung des Aufenthalts, materielle Unterstützung, Bildungswesen, Integrationsförderung – den subnationalen Autoritäten zu (Manatschal 2014). Dem Prinzip des für die Schweiz typischen Vollzugsföderalismus folgend gibt die Bundesebene den gesetzlichen Rahmen, die Regeln und Standards vor, die fortan dezentral implementiert werden (EKM/CFM 2011).

Eine Praxis der Integrationsförderung entwickelte sich der Schweiz zunächst auf lokaler Ebene in (einigen) Städten und Kantonen. Erst ab Ende der 1990er Jahre wurde der Bereich zunehmend durch den Bund reguliert (Efionayi-Mäder 2018: 39). In anderen europäischen Ländern beobachten Forschende eine umgekehrte Entwicklung: Im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik vollziehe sich in mehreren EU Staaten derzeit eine «lokale Wende» (*local turn*, Scholten und Penninx 2016; Hepburn und Zapata-Barrero 2014). Im Zuge dieser Entwicklung fielen der regionalen Politikebene mehr legislative Macht und lokalen Verwaltungsstrukturen mehr Aufgaben zu (Marks et al. 2008). Hepburn (2011: 58, Übersetzung durch die Autorenschaft) zufolge hat die «fortwährende Dezentralisierung von Staaten regionale Regierungen mit grossen Kontrollbefugnissen über Sozial-, Kultur- und Wirtschaftspolitik ausgestattet, was den Zugang der Bürger·inne·n zu Rechten und öffentlichen Dienstleistungen beeinflusst». Diese Entwicklung führte zu einer Verschiebung gewisser Aspekte von *Citizenship* von der zentralstaatlichen auf die subnationale Ebene.

Die in einigen EU-Ländern beobachtete tendenzielle «Entlastung» des Nationalstaats vom migrationspolitischen Dossier geschieht jedoch nicht nur zugunsten der subnationalen, sondern massgeblich auch zugunsten der supranationalen Ebene (Keating 1988). In der Tat haben europäisches sowie internationales Völkerrecht einen beträchtlichen Einfluss auf nationalstaatliche Migrationspolitik. Eine Tendenz zur «Verrechtlichung» und zur Europäisierung wird oft für die Schwächung territorialer Einheiten verantwortlich gemacht (vgl. z. B. Dörrenbächer und Strick 2019; Kurt 2017; Wichmann et al. 2011, Joppke 2007b; Tomei 2001; Kaluszynski 2006). In diesem Kontext ist die Frage nach der (verbleibenden) nationalen Souveränität stark politisch aufgeladen. Dies trifft in der Schweiz ebenfalls für die Debatte um kantonale Machtanteile und Spielräume zu. Mitunter wird der Schweizer Vollzugsföderalismus als eine Miniatur der EU beschrieben (Cattacin 1996, siehe

auch Sager und Thomann 2017), wo die Befugnisse und Autonomie der Vollzugsebene in ewiger Spannung zur Regulationsmacht der Bundesebene stehen.

Nach dem Dafürhalten vieler Autor·inn·en ziehen konvergierende Trends in der europäischen Migrationspolitik jedoch nur bedingt Vereinheitlichungen auf der Ebene ihrer Implementierung nach sich (Dörrenbächer und Strick 2019), wo weiterhin breite Variationen in der praktischen Ausgestaltung zu beobachten seien. Dieser Frage soll nun, vor allem mit Blick auf die Schweiz, weiter nachgegangen werden.

2.1.3 Spielräume der Praxis

Mit der Tatsache zunehmender internationaler Mobilität konfrontiert hat sich die Politik europäischer Staaten in den letzten Jahrzehnten verstärkt Themen der Migration und Integration angenommen. Diese Politisierung geht mit der Herausbildung gemeinsamer Standards, Regeln und Handhabungen einher. Joppke (2007b: 39f.) beschreibt dies am Beispiel des Zugangs zur Staatsbürgerschaft durch Einbürgerung, welche sich von einer «diskretionären Anomalie» zu einer «regelbasierten Routine» entwickelt hat. Inwiefern die Erlassung von Gesetzen und Regulierungen auf übergeordneter Ebene jedoch zu einer Vereinheitlichung von *policy outcomes* und Praxis auf lokaler Ebene führen, ist in der Literatur umstritten. Studien dokumentieren, wie die gezielte Nutzung von noch so geringen Gestaltungsspielräumen bei der Umsetzung von Vorgaben zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen können (siehe z. B. Probst 2012; Eule 2016). Als ein Indiz für den deutlichen Einfluss der Umsetzungsebene werden im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik unter anderem stark variierende Einbürgerungsquoten zitiert (z. B. für Deutschland SVR 2017a), welche selbst bei statistischer Neutralisierung des Einflusses der Zusammensetzung der einbürgerungsfähigen Bevölkerung zu beobachten sind (Wanner und Steiner 2012).

Betrachtet man Gestaltungsspielräume der Umsetzungsebene im Kontext des Schweizer Vollzugsföderalismus, drängt sich zunächst die Feststellung auf, dass die Autonomie der Kantone – und somit auch das Potenzial für Harmonisierungstrends – im Vergleich zu anderen (föderalen) Staaten gross ist (Manatschal 2015). In historischer Perspektive beschreibt Heim (2018) die Schaffung einer nationalen Fremdenpolizei im Jahre 1917 als den Startpunkt der Migrationssteuerung auf Bundesebene. Gegen die darauffolgende Serie von Regelungen, welche die Spielräume der Kantone zunehmend einzuschränken gedachten, gab es aufseiten letzterer teilweise lebhaften Widerstand. Wicker (2009: 36) beschreibt die «Migrations- und Integrationspolitik des Bundes als relativ einheitlich, diejenigen von Kantonen und Gemeinden – die Auslegungsmöglichkeiten innerhalb des vom Bund vorgegebenen Rahmens nutzend – als entsprechend heterogen». Die bundespolitischen Trends zur Überwindung der Fremdenpolitik hin zu einer modernen Migrations- und Integrationspolitik finden Wicker (2009) zufolge Resonanz auf Ebene der Kantone, wo damals die ersten Integrationsprojekte, -gesetze, -verordnungen und -kommissionen entstanden.

Im Jahr 2011 untersuchen Wichmann et al. die kantonalen Umsetzung (neuer) eidgenössischer Vorgaben grundlegend. Trotz unumstrittener Trends zur stärkeren Förderung und Berücksichtigung von Integration, auch bei ausländerrechtlichen Entscheiden, schlussfolgert die Studie eine noch weitgehend fehlende Systematik bei der Anwendung von Integrationskriterien und eine fortbestehende Variabilität kantonaler Praxis. Mit Blick auf die Verrechtlichung (durch mehr Bundesgesetze, Verordnungen, Weisungen und Rechtsprechung) und die interkantonale Mobilität von Migrant·inn·en prognostiziert Fibbi (2012) jedoch eine zukünftige Veränderung dieses Zustandes. Der Verweis auf die Macht der Judikative in diesem Bereich ist zwar einerseits berechtigt, da letztere sich zunehmend mit migrationsrechtlichen Fragen beschäftigt. Die migrationspolitische Relevanz des Bundesgerichts darf jedoch laut Uebersax (2018) nicht überschätzt werden, weil Teile der Migrationsbevölkerung vom Rechtsweg bis zu dieser Instanz ausgeschlossen sind.

Tendenzen der Verrechtlichung – im Sinne einer Vermehrung, Präzisierung und Formalisierung von Regeln durch Rechtsprechung und gesetzgeberische Tätigkeit des Bundes – und der damit einhergehenden Vereinheitlichung innerhalb der föderalen Schweiz sind insgesamt kaum zu bezweifeln. Fraglich ist jedoch weiterhin, ob grössere Regelungsdichte und engere Gestaltungsspielräume zwingend eine Homogenisierung der Praxis und schliesslich wesentlich ähnlichere Politikergebnisse hervorbringen. Auch dort, wo rechtliche Ermessensspielräume gering erscheinen, haben Behörden und öffentliche Dienste Handlungsoptionen, welche der intendierten Politik zuwiderlaufen können. Wie Eule und Borelli (2018) zutreffend anmerken, sind aus Perspektive der Migrant·inn·en nicht nur die allgemeinen Regeln, sondern auch die effektiven Entscheidungsprozesse – Dauer von Verfahren, Anforderungen bezüglich Dokumenten, Transparenz und Anfechtbarkeit von Entscheidungen – sehr relevant. Auch Huddleston (2013) und Helbling (2010) unterstreichen (für den Bereich der Einbürgerung) die Wichtigkeit von Verfahrensgestaltung, politischen Machtkonstellationen und Verhandlungsprozessen auf lokaler Ebene.

Vor dem Hintergrund dieser wissenschaftlichen Diskussion nimmt die vorliegende Studie die kantonale Anwendungsebene in den Blick, um der These fortbestehender praktischer Spielräume trotz begrenzter rechtlicher Spielräume nachzugehen. In der Tat betrachtet sie hierbei nicht die gesamte Migrationspolitik, sondern einen Ausschnitt davon, in dem Praxis- und Ermessensspielräume am ehesten anzutreffen sind.

2.1.4 Pfadabhängigkeit, Konvergenz oder Kontingenz der Migrationspolitik

Ziel dieser Studie ist nicht nur die Beschreibung, sondern auch die (ansatzweise) Erklärung der Nutzung von Spielräumen in der migrationspolitischen Praxis. Hierbei wird die beobachtbare Praxis als Ergebnis verschiedener Einflüsse verstanden. Eine gänzlich andere Frage, die in der vorliegenden Studie nicht angesprochen wird, betrifft den Effekte auf die politische Zielgrösse – in unserem Fall die Zuwanderungssteuerung und die Integration von Migrant·inn·en. Im Folgenden skizzieren wir die Literatur zur (für diese Studie relevanten) Frage nach den Faktoren, welche die Ausgestaltung von Migrationspolitik und -praxis prägen.

Wie oben bereits angemerkt betrachtet ein (älterer) Teil der Forschung die Migrationspolitik hauptsächlich auf Ebene des Nationalstaats. Bei dieser Betrachtungsweise bildete sich in den 90er Jahren ein Verständnis heraus, dass von einer historisch-nationalen Prägung von Staatsbürgerschaftskonzepten ausgeht. Grundlegend ist hier die These von Brubaker (1992), der die französische *jus-soli* der deutschen *jus-sanguini* Tradition gegenüberstellt. Von dieser These ausgehend brachte die Forschung fortan Typologien von nationalen Integrations- oder Staatsbürgerschaftsmodellen hervor (Favell 2001), welche als über die Zeit stabil und sich selbst perpetuierend beschrieben wurden. Auch dienten diese Modelle als Grundlage für Forschung zu den Effekten des einen oder anderen Politikansatzes hinsichtlich der Integration von Migrant·inn·en (Koopmans 2010).

Als mehrsprachiges Land ist die föderale Schweiz ein für diese Forschungsrichtung interessanter Fall. So beobachten Forschende im Vergleich zur Deutschschweiz ein deutlich liberaleres Stimmverhalten der Romandie bei sozial- und aussenpolitischen, sowie insbesondere migrationspolitischen Themen (Kriesi 1996; Danaci 2009) und interpretieren dies als einen Mentalitätsbruch entlang des «Röstigrabens». In ihrer Untersuchung kantonaler Integrationsgesetzgebung und -politik findet Manatschal (2011: 348-349, Übersetzung durch die Autorenschaft) Bestätigung für diese These: «Der kulturell-sprachliche Hintergrund eines Kantons und, verbunden mit diesem Faktor, die Einstellung der Bürger·innen zu Immigrant·inn·en, erweisen sich als der wichtigste Prädiktor kantonaler Integrationspolitik». Den Präferenzen ihrer sprachlichen Nachbarn folgend, nehme die Integrationspolitik in der französischen Schweiz eine inklusiv-multikulturalistische, in der deutschen hingegen eine vorwiegend restriktiv-assimilationistische Gestalt an. Dass sich diese Muster auch in Zeiten politi-

scher Veränderung, namentlich eines Erstarkens migrationskritischer Parteien, fortsetzten, interpretiert Manatschal (2012) als einen Beleg für die Stabilität und «Pfadabhängigkeit» (*path-dependency*) von Integrationspolitik.

Die These der Dominanz nationaler Staatsbürgerschaftsmodelle und pfadabhängiger Migrationspolitik wurde im vergangenen Jahrzehnt von verschiedenen Autor·inn·en kritisiert. So geht z. B. Joppke (2007a) von einer Konvergenz der Migrationspolitik europäischer Länder aus, unter dem doppelten Leitmotiv der «zivilen» Integration (*civic integration*) und des Diskriminierungsschutzes. Diese konvergente Entwicklung sei nicht zuletzt durch die von in Europa aufgewachsenen Islamisten verübten Anschläge befeuert worden. Weitere Forschung ist Joppke zufolge nötig, um diese Entwicklungen im Kontext ihrer innen- und aussenpolitischen Einflussfaktoren besser zu verstehen.

In naher Vergangenheit äusserte sich vermehrt die Forderung nach bis anhin weitgehend fehlenden *Impact*-Analysen und Evaluationen von Integrationspolitik (Garibay 2018). Mit der Frage nach der Wirkung und Performanz der jeweiligen (nationalen) Integrationsmodelle wurde die politikwissenschaftliche Diskussion normativ überlagert. Umstritten ist ausserdem, ob die nationale Ebene die zutreffende Beobachtungseinheit für Wirkungsanalysen ist. Gerade in Föderalstaaten und angesichts oben beschriebener Dezentralisierungstrends von Integrationspolitik erscheint dies fragwürdig. Bertossi et al. (2019) kritisieren entsprechend, dass von nationalen Modellen geprägte Forschungsansätze Gefahr liefen, subnationale Variationen von Politik sowie die lokale Ebene ihrer Implementierung zu übersehen. Auch Gregurovic et al. (2018) kritisieren «homogenisierendes» Modelldenken, welches sich z. B. in nationalstaatlich fokussierten Analysen wie denen des *Migration Policy Index* (MIPEX) manifestiert. Letztere vernachlässigen Gregurovic et al. zufolge Kontextfaktoren, insbesondere die Grösse und Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung.

Wenngleich auf die nationale Politikebene bezogene Forschung bei weitem nicht *per se* illegitim ist, scheint eine differenzierte Betrachtung des Zusammenspiels verschiedener Ebenen der Politikgestaltung angezeigt – auch um Kontextfaktoren in der Erklärung von Unterschieden angemessen Rechnung zu tragen. Die vorliegende Studie stellt sich dieser Herausforderung, indem sie kantonale Spielräume auf Praxisebene betrachtet und versucht, beobachtbare Tendenzen im strukturellen Kontext der Kantone zu verstehen und zu erklären. Die hierfür verwendete Methode wird im nächsten Kapitel beschrieben.

2.2 Methodisches Vorgehen

2.2.1 Befragung der Kantone

Das Forschungsdesign der vorliegenden Studie ist durch jenes der Studie von Wichmann et al. (2011) inspiriert, entwickelt dieses jedoch in einigen Aspekten weiter, zum Zweck einer verfeinerten und solideren Gesamtanalyse. Eine Vollbefragung aller 26 Kantone zu vier Themenbereichen – Asyl, Einbürgerung, Integration und Zulassung – bildet die hauptsächliche empirische Grundlage dieser Studie. Bei der Entwicklung der vier thematischen Fragebögen orientierte sich das Forschungsteam an den Erhebungsinstrumenten der Studie von Wichmann et al. (2011), veränderte und ergänzte diese jedoch an vielen Stellen, um der gegenwärtigen Situation gerecht zu werden (siehe Kapitel 1.2). Alle vier thematischen Fragebögen wurden einer Gruppe von Praxisexpert·inn·en aus den Kantonen vorgelegt und innerhalb dieser Gruppen kritisch diskutiert.

In Absprache mit der strategischen Begleitgruppe dieser Studie und den Expert·inn·en aus der Praxis entschied sich das Forschungsteam bewusst dafür, Ende des Jahres 2017 als Erfassungszeitpunkt der Studie zu definieren. Somit wurden die zum 1.1.2018 in Kraft getretenen Gesetzesänderungen insbesondere im Bürger- und im Ausländerrecht ausgeklammert, von einigen Ausnahmen abgesehen. Hauptargument hierfür ist das zentrale

Interesse dieser Studie für die *Praxis* der Kantone: Da sich die Verwaltungspraxis zu bundesgesetzlichen Vorgaben erst über die Zeit herausbildet, wäre die Praxis bezüglich der neuen Vorgaben zum geplanten Erhebungszeitpunkt noch nicht ausreichend kristallisiert gewesen, um sie empirisch zu erfassen. Ausserdem schien es wichtig, den Zustand *vor* Einführung der Änderungen zu dokumentieren und somit eine Vergleichsgrundlage (*Baseline*) im Hinblick auf allfällige Folgerhebungen zu schaffen.

Im April 2018 erhielten die zuständigen Behörden jedes Kantons die mittels einer online-Umfragesoftware (*Qualtrics*) programmierten Fragebögen. Der Asylfragebogen wurde an alle kantonalen Asylkoordinatoren·inn·en versendet, der Einbürgerungsfragebogen an die Leitung aller kantonalen Zivilstandsämter, der Integrationsfragebogen an alle kantonalen Integrationsdelegierten und der Zulassungsfragebogen an die Leitung aller kantonalen Migrationsbehörden. Alle vier thematischen Fragebögen enthielten einen identischen Fragenblock, der Eckdaten zur antwortenden Behörde sowie ihre Handhabung von institutioneller Öffnung und ihrem Umgang mit Diversität erfasst. Diskriminierung(sschutz) wurde somit als Querschnittsthema gegenüber allen befragten Behörden angesprochen. In einigen Kantonen sind mehrere der adressierten Dienststellen der gleichen Behörde angegliedert. In den Fragebögen wurde darum gebeten, die Daten für den Kanton einmalig durch die/den kompetente·n Mitarbeitende·n zu erfassen. Zur Rücklaufsteigerung wurde die Befragung durch die entsprechenden Fachverbände im Vorfeld des Versandes angekündigt. Ausserdem erhielten die angeschriebenen Stellen Erinnerungen und, bei Bedarf, Fristaufschub.

Der Rücklauf sowie die Vollständigkeit der Antworten waren sehr zufriedenstellend. Die Fragebögen zum Thema Asyl⁸ und Integration⁹ wurden jeweils von 22 Kantonen zurückgesendet, die zur Einbürgerung¹⁰ und Zulassung¹¹ jeweils von 25. Somit liegen insgesamt 94 auswertbare Fragebögen vor.

Zur Validierung wurden erste deskriptive Ergebnisse zu den vier Themenbereichen im November und Dezember 2018 in Fachgesprächen mit Expert·inn·en aus Kantonen, Bundesverwaltung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft diskutiert. Die in diesem Rahmen von den Expert·inn·en eingebrachten Interpretationsansätze und Hintergrundinformationen flossen in die abschliessende Analyse ein. In den sich den einzelnen Themenbereichen widmenden Kapiteln wird an den entsprechenden Stellen anonym auf die Erkenntnisse aus diesen Fachgesprächen verwiesen; namentlich sind die teilnehmenden Expert·inn·en in den Danksagungen aufgeführt.

2.2.2 Statistische Analysen

Die Kapitel 4 bis 8 präsentieren in erster Linie die deskriptive Analyse der erhobenen Daten. Für eine umfassende und generalisierende Analyse der Ergebnisse zu den einzelnen Teilbereichen wurden die Daten mit Hilfe eines Statistikprogramms (*R*) verschiedenen Regressionsanalysen unterzogen und in einer Serie von Indexen zusammengefasst. Vier thematische Indexe und ein auf diesen basierender Gesamtindex messen die Inklusivität der kantonalen Praxis («Inklusivitätsindex») (siehe Kapitel 9).¹² Ein weiterer Index beschreibt den Autonomiegrad der Gemeindeebene eines Kantons («Gemeindeautonomieindex»). Diese empirischen Indexe werden in den jeweiligen thematischen Kapiteln (4 bis 8) sowie im Gesamtanalysekapitel (9) vorgestellt.

⁸ Die Kantone BL, FR, JU und TG füllten den Asylfragebogen nicht aus.

⁹ Die Kantone AI, BE, OW und SZ füllten den Integrationsfragebogen nicht aus.

¹⁰ Der Kanton TG füllte den Einbürgerungsfragebogen nicht aus.

¹¹ Der Kanton VS füllte den Zulassungsfragebogen nicht aus.

¹² Für jeden der vier Themenbereiche wurde ein die Inklusivität der Praxis messender Index erstellt. Eine Ausnahme bildet der Themenbereich Diskriminierungsschutz, für den auf Grund mangelnder Signifikanz der statistischen Analyse keine Indexbildung möglich war. Die anderen vier Teilindexe werden jeweils am Schluss der entsprechenden Kapitel vorgestellt: Integrationsindex (siehe Kapitel 4), Asylindex (siehe Kapitel 6), Zulassungsindex (siehe Kapitel 7), Einbürgerungsindex (siehe Kapitel 8).

Der Erstellung der Indexe liegt folgendes Vorgehen zu Grunde: Unter den Variablen (Fragen aus dem Fragebogen) treffen wir eine Vorauswahl, welche logischen Überlegungen zufolge für die im jeweiligen Index zu messende Grösse (Inklusivität bzw. Gemeindeautonomie) aussagekräftig sind und kodieren diese entsprechend. Anschliessend überprüfen wir die statistischen Zusammenhänge zwischen diesen Variablen und deren Signifikanz.¹³ Die Aussagekraft und Kohärenz der so gebildeten Indexe wird schliesslich durch den Cronbach-Test bestätigt.¹⁴ Die Indexe ordnen jedem Kanton einen Wert zu, der seine Praxis in Bezug auf die gemessene Grösse beschreibt.

In einem weiteren Analyseschritt galt es, die empirischen Beobachtungen anhand des strukturellen Kontexts der Kantone zu interpretieren und (ansatzweise) zu erklären. Um die strukturelle Ausgangslage der Kantone zu beschreiben und in der Analyse zu berücksichtigen, stellte das Forschungsteam aus verschiedenen sekundären Quellen¹⁵ einen umfassenden Datensatz zusammen. Letzterer beinhaltet Indikatoren zu Bevölkerungsstruktur, Wirtschaftslage, Politiklandschaft sowie spezifischer Indikatoren zu Integration, Migrationsbewegungen und in der Wohnbevölkerung vertretenen Nationalitäten. Diese kontextuellen Daten werden online in Form von interaktiven Kantonsporträts präsentiert;¹⁶ Kurzfassungen der Porträts sind in Kapitel 3 des vorliegenden Berichts zu finden.

Zum Zweck der späteren Verknüpfung mit den eigens erhobenen Daten wurden die kontextuellen Indikatoren zunächst im Rahmen einer Hauptkomponentenanalyse zu drei Dimensionen aggregiert. Die Hauptkomponentenanalyse untersucht empirisch, welche Indikatoren miteinander korrelieren und orientiert sich dabei *nicht* am inhaltlichen Konzept der Variablen (induktives Vorgehen). So können Variablen aus verschiedenen Themenfeldern stark miteinander korrelieren, obgleich ihre Verknüpfung sich uns nicht vollkommen logisch erschliesst. Ein hoher Gini-Koeffizient, welcher auf grosse Wohlstandsungleichheit hinweist, kann zum Beispiel nicht generell als ein Indikator für wirtschaftliche Stärke gelten. Jedoch korreliert er bei Betrachtung der Schweizer Kantone deutlich mit anderen Indikatoren, die zweifelsohne die Wirtschaftsstärke messen.

Die Interpretation der Ergebnisse der Hauptkomponentenanalyse – und speziell die Namensgebung der identifizierten Dimensionen – wurde durch die Forschenden vorgenommen. Die vorliegende Analyse identifiziert drei Dimensionen, welche den kantonalen Kontext beschreiben. Entsprechend unserer Interpretation haben wir sie mit folgenden Etiketten versehen:¹⁷

- *Bevölkerungsindex*: Positiv korrelieren hier Bevölkerungszuwachs, Ausländeranteil, Anteil von Personen mit Migrationshintergrund, Anteil städtischer Bevölkerung, standardisierte Einbürgerungsquote, Arbeitslosenquote, Anteil gemischter Ehen und Anteil von Schweizer:inne:n mit tertiärem Bildungsabschluss. Der resultierende Index ist sehr stimmig (Cronbach Alpha: 0,92). Hohe Indexwerte interpretieren wir als Hinweis auf eine typisch urbane Bevölkerungszusammensetzung im Kanton.

¹³ Die in den verschiedenen Indexen enthaltenen Variablen sind im Anhang 7 aufgelistet.

¹⁴ Der Cronbach Test zeigt die Validität eines statistischen Index (interne Kohärenz); je näher der Wert bei 1 liegt, desto stärker sind die Variablen untereinander verbunden. Werte über 0.7 deuten darauf hin, dass die Variablen dasselbe Konzept messen und werden somit als Bestätigung der Robustheit des statistischen Index betrachtet.

¹⁵ Datenquellen: Bundesamt für Statistik (BFS), Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Staatssekretariat für Migration (SEM), Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV).

¹⁶ Die Kantonsporträts können über die Seite des nccr – on the move aufgerufen werden: <https://nccr-onthemove.ch/knowledge-transfer/kantonsportrats>.

¹⁷ Detaillierte Informationen zu den einzelnen Kontextvariablen finden sich im Glossar.

- *Wirtschaftsindex*: Positiv korrelieren hier BIP pro Einwohner·in, Beitrag zum Finanzausgleich, Medianeinkommen, Gini-Koeffizient (grosse Wohlstandsungleichheit in der Bevölkerung), Anteil von Ausländer·inne·n mit tertiärem Bildungsabschluss. Der resultierende Index ist sehr stimmig (Cronbach Alpha: 0,87). Hohe Indexwerte interpretieren wir als Hinweise auf wirtschaftliche Stärke des Kantons.
- *Politikindex*: Positiv korrelieren hier migrationsliberale Abstimmungsergebnisse, eine migrationsliberale Ausrichtung der Legislative und eine migrationsliberale Ausrichtung der Exekutive. Die Abstimmungsergebnisse betreffen vier Abstimmungen zwischen 2009 und 2017.¹⁸ Die Position der Legislative und Exekutive wurde über deren Zusammensetzung nach politischen Parteien ermittelt, wobei sich die Position jeder Partei auf eine Inhaltsanalyse der nationalen Parteiprogramme abstützt (Ruedin und Morales 2019). Der resultierende Index ist sehr stimmig (Cronbach Alpha: 0,85). Hohe Indexwerte interpretieren wir als Hinweis auf eine migrationsliberale Politiklandschaft im Kanton.

Diese drei kontextuellen Indexe – Bevölkerung, Wirtschaft und Politik – werden in der Kontextanalyse verwendet. Letztere hat zum Ziel, die auf der Umfrage beruhenden empirischen Indexe (abhängige Variablen) durch die oben beschriebenen kontextuellen Indexe zu erklären (unabhängige Variablen). Die Kontextanalyse verwendet hierbei eine statistische Methode, die Regressionsmodelle (siehe Kasten) errechnet. Die Modelle werden in den entsprechenden Kapiteln graphisch dargestellt und erläutert.

Statistische Regressionsmodelle – Hinweise für die Lektüre der Grafiken

Ein Regressionsmodell dient dazu, den Einfluss einer unabhängigen Variable auf eine abhängige Variable zu schätzen bei Neutralisierung des Effekts anderer potenziell mit der untersuchten Variable verbundenen unabhängigen Variablen. Durch statistische Berechnungen erstellt das Modell zwei (fiktive) Kantone, welche bezüglich zweier der unabhängigen Variablen (z. B. Wirtschaft und Bevölkerung) den gleichen Wert haben. Das Modell misst den verbleibenden Zusammenhang zwischen der dritten Variable (nach selbigem Beispiel: Politik) und der unabhängigen Variable (z. B.: Inklusivität). Das Modell zeigt somit den Einfluss einer Variablen auf eine andere *bei Gleichsetzung aller anderen Parameter*. Der relative Einfluss wird durch einen Koeffizienten ausgedrückt, bei dem Werte nahe 0 auf einen sehr geringen, Werte nahe ± 1 hingegen auf einen starken Einfluss hinweisen.

Die grafischen Darstellungen der Modellergebnisse sind folgendermassen zu lesen: Die abhängige Variable (hier die thematischen Indexe) wird im Titel der Grafik jeweils benannt; die unabhängigen Variablen (hier die kontextuellen Indexe) erscheinen in der Legende links. Die Position des schwarzen Punktes (Koeffizient) in Bezug auf die schwarze vertikale Linie zeigt, wie die jeweilige Eigenschaft mit der abhängigen Variable verbunden ist: Ein Punkt rechts der Null-Linie bedeutet eine positive Korrelation, ein Punkt links der Linie eine negative Korrelation und ein Punkt nahe oder auf der Linie bedeutet, dass es keinen aussagekräftigen statistischen Zusammenhang zwischen den beiden Variablen gibt. Die den Punkt (Koeffizient) verlängernde Linie zeigt das Glaubwürdigkeitsintervall von 95% und weist somit auf die Unsicherheit des geschätzten Ergebnisses hin: je länger die Linie ist, desto unsicherer ist das Ergebnis.

¹⁸ Verbot von Minaretten (2009), Asylgesetz (2013), Initiative «Gegen Masseneinwanderung» (2014), Erleichterte Einbürgerung der dritten Ausländergeneration (2017). Die vier ausgewählten Initiativen haben je einen thematischen Bezug zu einem der vier in dieser Studie untersuchten Politikbereichen.

3 Statistische Kantonsporträts

3.1 Erläuterungen

Die statistischen Profile geben einen vergleichenden Überblick über die strukturelle Situation der Kantone, mit Fokus auf das Themenfeld der Migration.

Die Kennzahlen beinhalten allgemeine demographische und wirtschaftliche Indikatoren, wie auch solche zur politischen Haltung gegenüber Migration. Einige Indikatoren werden nach Personenkategorien¹⁹ aufgeschlüsselt, sodass die ausländische Bevölkerung, die Bevölkerung mit Migrationshintergrund oder auch die im Ausland geborene Bevölkerung mit der jeweils komplementären Gruppe (Schweizer Staatsangehörige, Bevölkerung ohne Migrationshintergrund, in der Schweiz geborene Bevölkerung) verglichen werden kann. Die standardisierte Einbürgerungsquote ist als ein Hinweis auf die Durchlässigkeit und Offenheit des Staatsbürgerschaftskonzepts der Kantone zu verstehen.

In drei Grafiken werden die zeitliche Entwicklung des internationalen Wanderungssaldos der ständigen Wohnbevölkerung, die Einwanderungsgründe der zuwandernden Personen sowie die Zusammensetzung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung nach Nationalitätengruppen dargestellt.

Alle dargestellten Indikatoren beziehen sich auf den Beobachtungszeitpunkt dieser Studie: Soweit diese im Zeitpunkt der Erarbeitung der Porträts verfügbar waren, werden Zahlen für das Jahr 2017 abgebildet; einigen Indikatoren beziehen sich jedoch aus Gründen der Datenverfügbarkeit auf frühere Jahrgänge.

Die Werte des auf der entsprechenden Seite präsentierten Kantons sind in grüner Farbe wiedergegeben. Zum Vergleich werden die Werte der anderen Kantone (graue Balken bzw. Linien) und der Gesamtschweiz (rote Balken bzw. Linien) sichtbar gemacht.²⁰ Die kurzen Einleitungstexte liefern eine Zusammenfassung des statistischen Kantonsporträts. Hierbei beziehen sie sich immer auf den innerschweizerischen Vergleich. Ein Porträt der Gesamtschweiz entlang der ausgewählten Indikatoren ist den Kantonsporträts vorgeschaltet.

Die im Folgenden präsentierten Indikatoren sind ein Ausschnitt der umfassenderen Online-Version der Kantonsporträts.²¹ Bei der Benutzung dieses statistischen Materials ist zu beachten, dass Zahlen immer verschiedene Schlüsse zulassen und durch viele Faktoren beeinflusst werden, weshalb monokausale Interpretationen zu vermeiden sind. Untenstehend findet die Leserschaft genaue Angaben zu Inhalt, Bezugsgrösse, Periode und Datenquelle der in den Kantonsporträts enthaltenen Indikatoren.

3.2 Informationen zu den Indikatoren

Bevölkerungsentwicklung

Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung in Prozent zwischen 2011 (Zeitpunkt der Studie Wichmann et al.) und 2017; Quelle: BFS, STATPOP. Die ständige Wohnbevölkerung umfasst laut Definition des BFS «alle schweizerischen Staatsangehörigen mit einem Hauptwohnsitz in der Schweiz sowie alle ausländischen Staatsangehörigen mit einer Anwesenheitsbewilligung für mindestens 12 Monate oder ab einem Aufenthalt von 12 Monaten in der Schweiz (Ausweise B/C/L/F oder N oder EDA-Ausweis, d. h. internationale Funktionäre, Diplomaten und deren Familienangehörige)». Sie setzt sich also aus der ständigen ausländischen und der ständigen schweizerischen Wohnbevölkerung zusammen.

¹⁹ Die Auswahl der Personenkategorien ist massgeblich durch die Verfügbarkeit der Daten bedingt.

²⁰ Bei den Mittelwerten für die Schweiz ist zu beachten, dass diese stark durch Extremwerte einzelner Kantone beeinflusst werden.

²¹ Die Online Kantonsporträts können über die Internetseite des nccr – on the move aufgerufen werden: <https://nccr-onthemove.ch/knowledge-transfer/kantonsportrats>.

Durchschnittsalter nach Nationalität

Durchschnittsalter der ständigen schweizerischen bzw. ausländischen Wohnbevölkerung (2016) in Jahren; Quelle: BFS, STATPOP.

Frauenanteil nach Migrationsstatus

Frauenanteil der ständigen Wohnbevölkerung ohne bzw. mit Migrationshintergrund (2017) in Prozent; Quelle: BFS, Strukturhebung.

Frauenanteil nach Nationalität

Frauenanteil der ständigen schweizerischen bzw. ausländischen Wohnbevölkerung (2017) in Prozent; Quelle: BFS, STATPOP.

Städtische Bevölkerung

Bevölkerungsanteil mit Wohnsitz im Raum mit städtischem Charakter (gemäss BFS Raumtypologie) in Prozent (2017); Quelle: BFS, STATPOP. Der Raum mit städtischem Charakter umfasst laut BFS Raumtypologie 2012 Agglomerationsgemeinden, Kerngemeinden ausserhalb von Agglomerationen und mehrfach orientierte Gemeinden.

Bevölkerung mit Migrationshintergrund (Hintergrund ≠ CH)

Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund der ständigen Wohnbevölkerung ab 15 Jahren in Prozent (2016); Quelle: BFS, SAKE. Zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund zählen gemäss BFS Definition des Migrationsstatus «Personen ausländischer Staatsangehörigkeit und eingebürgerte Schweizerinnen und Schweizer – mit Ausnahme der in der Schweiz Geborenen mit Eltern, die beide in der Schweiz geboren wurden – sowie die gebürtigen Schweizerinnen und Schweizer mit Eltern, die beide im Ausland geboren wurden».

Ausländische Bevölkerung (Nationalität ≠ CH)

Anteil der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung an der gesamten ständigen Wohnbevölkerung (2017) in Prozent; Quelle: BFS, STATPOP.

Doppelbürgerschaft

Anteil Personen der ständigen Wohnbevölkerung ab 15 Jahren, die neben der schweizerischen eine weitere Staatsbürgerschaft haben (2016) in Prozent; Quelle: BFS, Strukturhebung.

Bruttoinlandsprodukt (BIP)

Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner·in in CHF (2015); Quelle: BFS, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

Finanzausgleich

Ressourcenindex (Ressourcenpotenzial pro Einwohner·in im Verhältnis zum schweizerischen Mittel) gemäss Eidgenössischer Finanzverwaltung (2018) in Indexpunkten; Quelle: EFV.

Medianeinkommen

Steuerbares Medianeinkommen laut Statistik der direkten Bundessteuer (2014) in CHF; Quelle: ESTV. Das Medianeinkommen teilt die Einkommen aller bundessteuerpflichtigen natürlichen Personen in der Schweiz in zwei gleiche Hälften: 50% der Einkommen liegen über diesem Wert, 50% liegen darunter.

Ungleichheit

Gini Koeffizient (0 - 1) des steuerbaren Medianeinkommens, errechnet im Rahmen des SNF Projekts Sinergia Nr. 130648 (2014); Quelle: ESTV. Der Gini Koeffizient drückt die Ungleichverteilung der Einkommen aus,

wobei ein Indexwert von 1 die grösstmögliche Ungleichverteilung und ein Indexwert von 0 eine perfekte Gleichverteilung der Einkommen bedeutet.

Arbeitslosigkeit

Arbeitslosenquote gemäss SECO (2017) in Prozent; Quelle: SECO/BFS. Gemäss SECO/BFS errechnet sich die Arbeitslosenquote aus dem Anteil registrierter Arbeitsloser («alle bei einem regionalen Arbeitsvermittlungszentrum registrierten Personen, die keine Stelle haben und sofort vermittelbar sind, unabhängig davon, ob sie eine Arbeitslosenentschädigung beziehen oder nicht») an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen.

Wanderungssaldo

Internationaler Wanderungssaldo der ständigen Wohnbevölkerung (Zuzüge - Wegzüge, 1999-2017) in Personen pro 1'000 Einwohner·innen; Quelle: BFS, STATPOP.

Einwanderungsgrund

Einwanderungsgründe der zuwandernden ausländischen Bevölkerung gemäss Kategorien des SEM (2017) in Prozent; Quelle: SEM, Zemis (Flussdaten). Einwanderungsgründe klassifiziert wie folgt:

- Asyl: Personen, die im Zuge der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung aus dem Asylbereich in den Ausländerbereich übertreten (anerkannte Flüchtlinge nach Asylgewährung, ausländerrechtliche Regelung oder Härtefallregelung nach Asylprozess).
- Ausbildung: Personen, eine Aufenthaltsbewilligung für Aus- und Weiterbildung in der Schweiz erhielten (Schüler·innen, Studierende, Doktorierende etc.).
- Familie: Personen, die eine Aufenthaltsbewilligung im Rahmen des Familiennachzugs erhielten (Familiennachzug von Schweizer·innen, von Ausländer·innen mit Schweizer Ehepartner·in und von Ausländer·innen).
- Arbeit: Personen, die eine Aufenthaltsbewilligung zur Ausübung einer kontingentierten oder nicht-kontingentierten Erwerbstätigkeit erhielten.
- Andere: Personen, die eine Bewilligung für Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit erhielten und Personen der Kategorie «übrige Zugänge» des SEM (ausländerrechtliche Härtefälle, Bewilligungen aus wichtigen öffentlichen Interessen, Wiedereinreisen etc.).

Häufigste Nationalitäten

Die acht in der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung des Kantons am zahlreichsten vertretenen Nationalitäten in absoluten Zahlen, rechts die Anzahl der Personen dieser Nationalitäten in der gesamten Schweiz (2017); Quelle: SEM, Zemis (Bestandsdaten).

3.3 Statistisches Porträt der Schweiz

Nach einer stetigen Erhöhung des Wanderungssaldos ab dem Beginn des Jahrhunderts zeichnet sich seit 2015 ein Rückgang ab. Zwischen 2011 und 2017 wuchs die ständige Wohnbevölkerung um 7%. Während das Durchschnittsalter der Schweizer·innen bei 43 Jahren liegt, ist die ausländische Bevölkerung im Schnitt deutlich jünger (36 Jahre). Der Frauenanteil innerhalb der Wohnbevölkerung mit oder ohne Migrationshintergrund ist identisch (50,6%). Ein Viertel der ständigen Wohnbevölkerung besitzt nicht die schweizerische Staatsangehörigkeit; der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund beträgt fast 37%. Gemäss Definition des BFS leben 84% der Wohnbevölkerung im urbanen Raum (dieser schliesst Agglomerationsgemeinden ein).

Das BIP pro Einwohner der Schweiz beläuft sich auf CHF 79'000. Hinter diesem schweizerischen Durchschnitt versteckt sich eine grosse kantonale Heterogenität, da das BIP pro Einwohner in einigen wenigen Kantonen besonders hoch liegt. 47% der in die Schweiz eingewanderten Ausländer·innen kamen aus beruflichen Gründen. An zweiter Stelle der Migrationsgründe steht die Familie, gefolgt von Ausbildung und Asyl.

39% der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz stammen aus den Nachbarländern. Der Rest verteilt sich in absteigender Reihenfolge auf die nicht angrenzenden EU/EFTA-Staaten, auf die europäischen Staaten, die nicht Mitglied der EU/EFTA sind, und auf andere Staaten weltweit. Die grösste Ausländergruppe bilden italienische Staatsangehörige, unmittelbar gefolgt von deutschen und portugiesischen Staatsangehörigen.

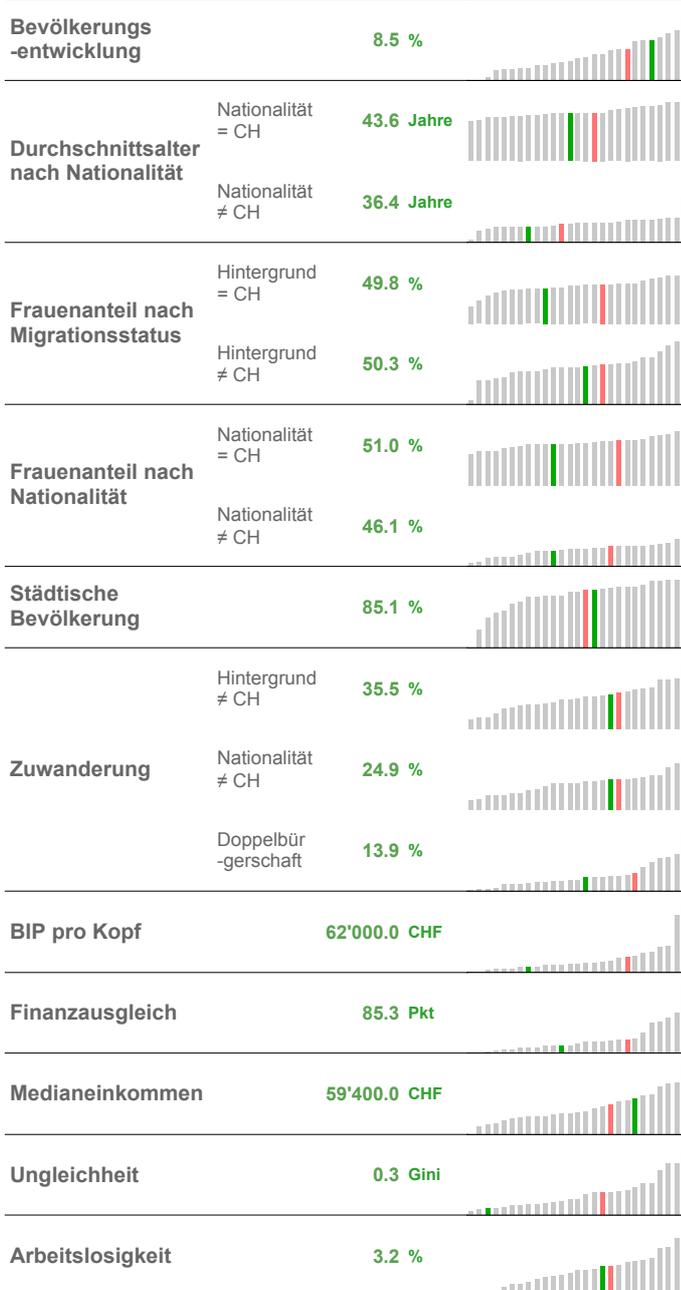
3.4 Porträts der 26 Kantone

(siehe folgende Seiten)

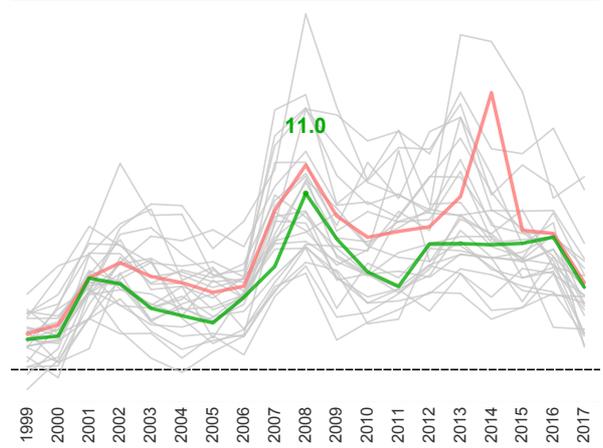
Aargau

Allgemein ähnelt der Kanton AG in vielen Aspekten dem schweizerischen Durchschnitt. Er hat ein starkes demografisches Wachstum und ein eher tiefes BIP pro Einwohner. Die Sozialhilfequote der im Ausland geborenen Bevölkerung entspricht jener der gebürtigen Schweizer:innen und liegt recht tief. Die Stimmbevölkerung im AG zeigt eine migrationskonservative Haltung und die standardisierte Einbürgerungsquote fällt relativ niedrig aus. Der Wanderungssaldo des Kantons ähnelt demjenigen der gesamten Schweiz. Seine ausländische Bevölkerung wandert in erster Linie wegen Beruf und Familie zu. Die ausländische Wohnbevölkerung stammt aus den Nachbarländern der Schweiz (insbesondere aus Deutschland), aber auch aus europäischen Staaten ausserhalb des EU/EFTA-Raums, wie beispielsweise aus dem Kosovo und der Türkei.

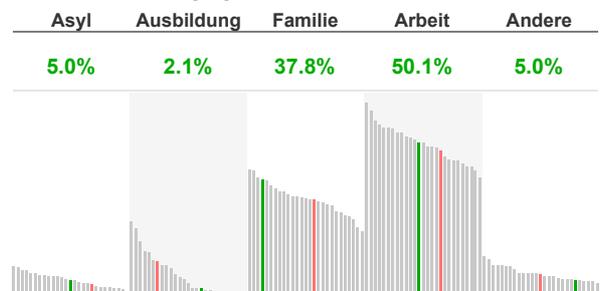
Kennzahlen



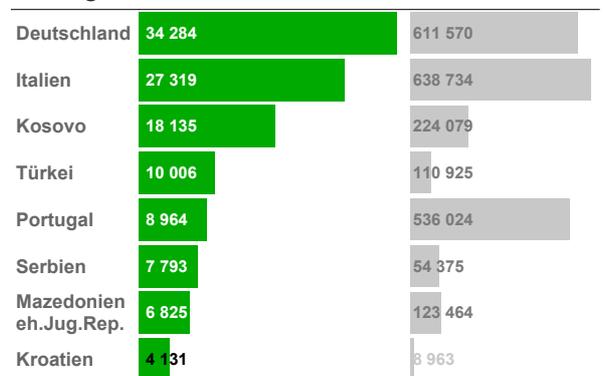
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

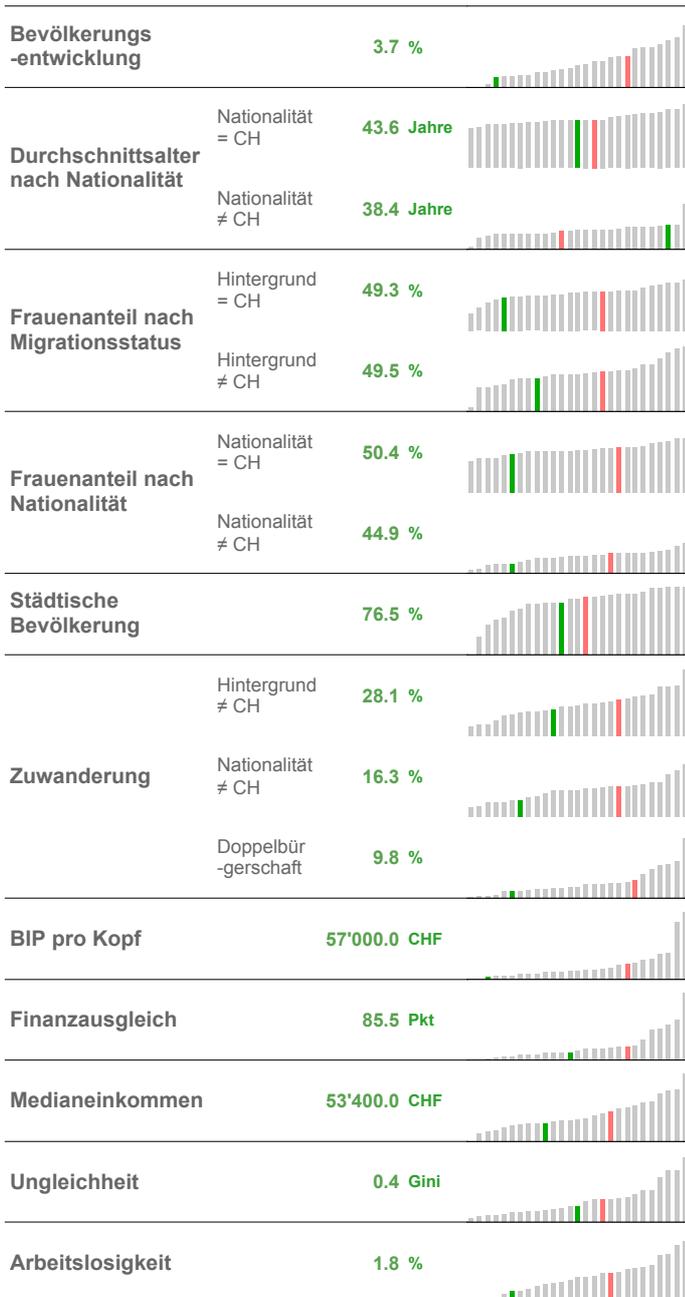


nccr – on the move / SFM
 Quellen : BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

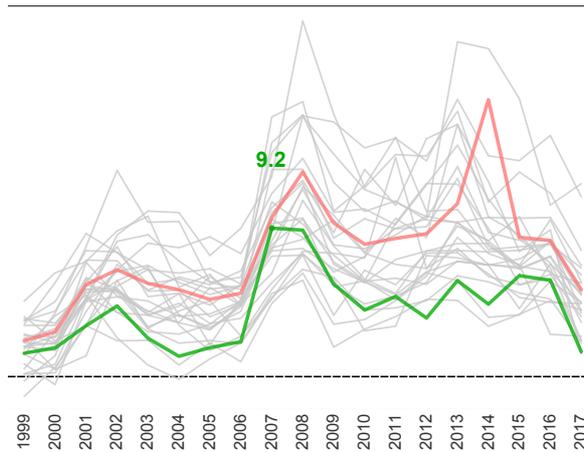
Appenzell Ausserrhoden

Der Kanton AR zeichnet sich durch ein schwaches demografisches Wachstum und durch einen geringen durch Migration bedingten Bevölkerungszuwachs aus. 2017 verzeichnete AR den tiefsten Wanderungssaldo der Schweiz. Im Hinblick auf die Wirtschaftsindikatoren liegt AR unter dem schweizerischen Durchschnitt und weist besonders tiefe Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten auf. Der Prozentsatz von Personen mit Migrationshintergrund, deren Hauptsprache eine Landessprache ist, liegt höher als in den meisten anderen Kantonen, was auf die hohe Präsenz von Personen mit deutscher, italienischer und österreichischer Staatsangehörigkeit zurückzuführen ist. Neben der Arbeitsmigration aus den Nachbarländern ist im nationalen Vergleich ein hoher Anteil von Migrant:in:en aus dem Asylbereich zu verzeichnen.

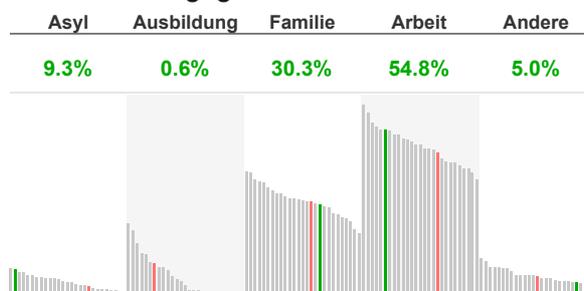
Kennzahlen



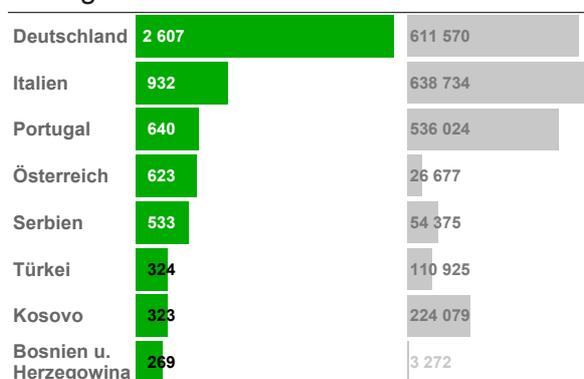
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

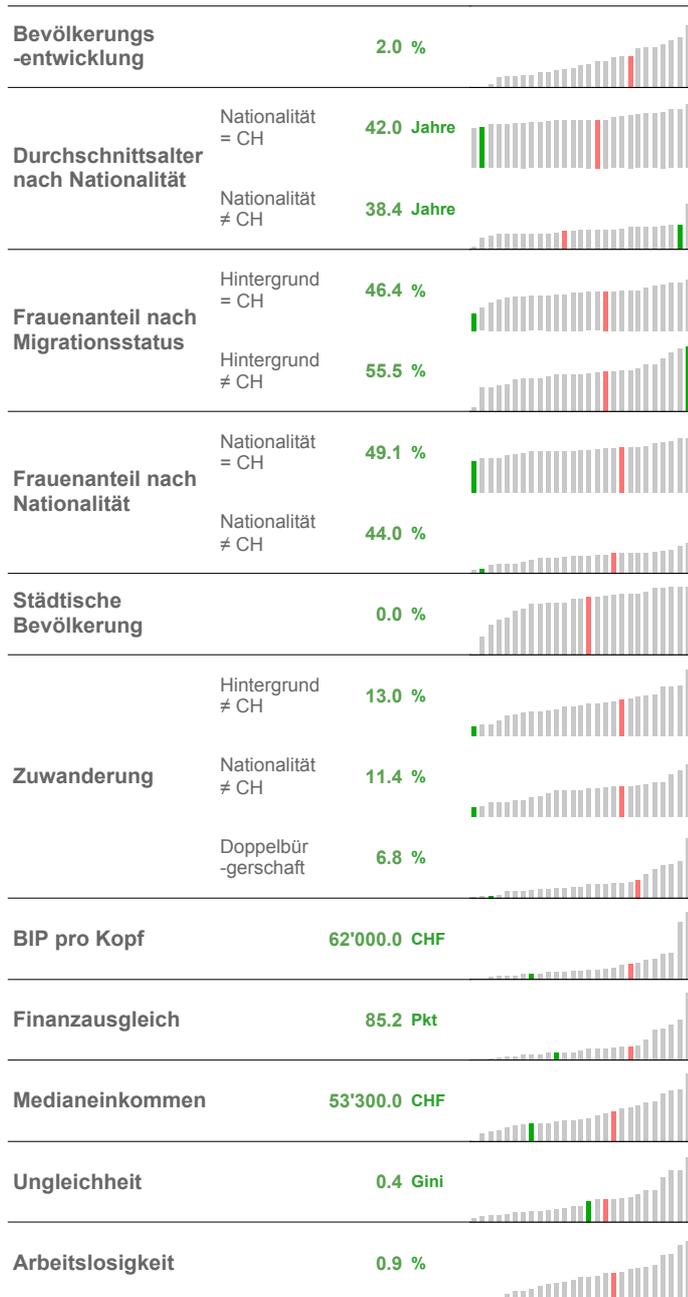


nccr – on the move / SFM
Quellen : BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

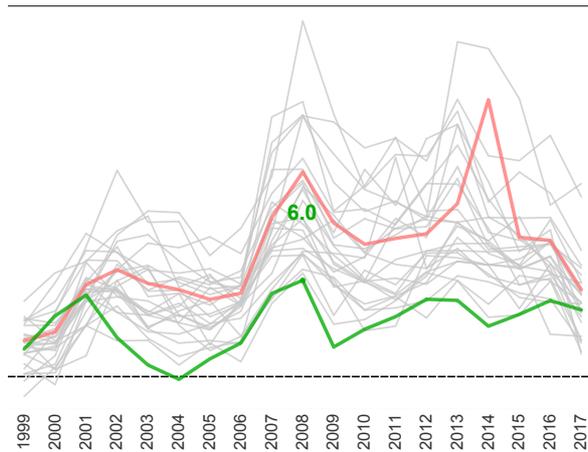
Appenzell Innerrhoden

Der Halbkanton AI weist ein demografisches Wachstum auf, das zu den schwächsten in der Schweiz gehört, und besitzt eine fast ausschliesslich ländliche Bevölkerung. In AI lebt eine auffallend junge schweizerische und eine besonders betagte ausländische Bevölkerung. Der Kanton hat einen geringen Anteil von Ausländer:innen und von Personen mit Migrationshintergrund. Der Frauenanteil in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist hoch, in derjenigen ohne Migrationshintergrund jedoch tief. Das BIP pro Einwohner liegt in AI unter dem schweizerischen Durchschnitt; die Arbeitslosenquote ist gering. Es ist jedoch eine deutlich höhere Sozialhilfequote bei der im Ausland geborenen Bevölkerung zu verzeichnen als bei den in der Schweiz geborenen Personen. Die Stimmbevölkerung in AI bringt eine stark migrationskonservative Haltung zum Ausdruck und die standardisierte Einbürgerungsquote fällt sehr niedrig aus. Die in AI lebenden Ausländer:innen sind mehrheitlich deutscher, aber auch italienischer und bosnischer Nationalität.

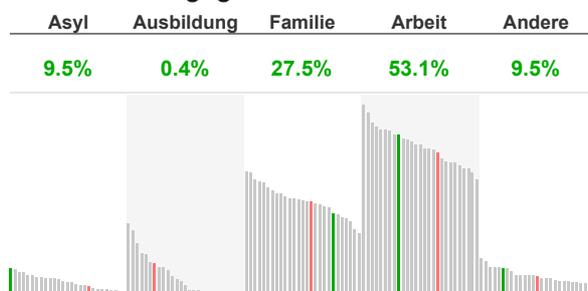
Kennzahlen



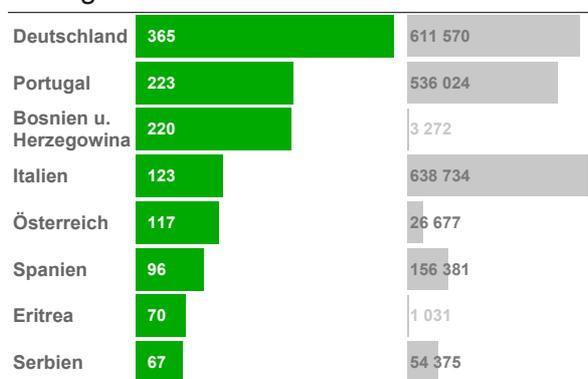
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

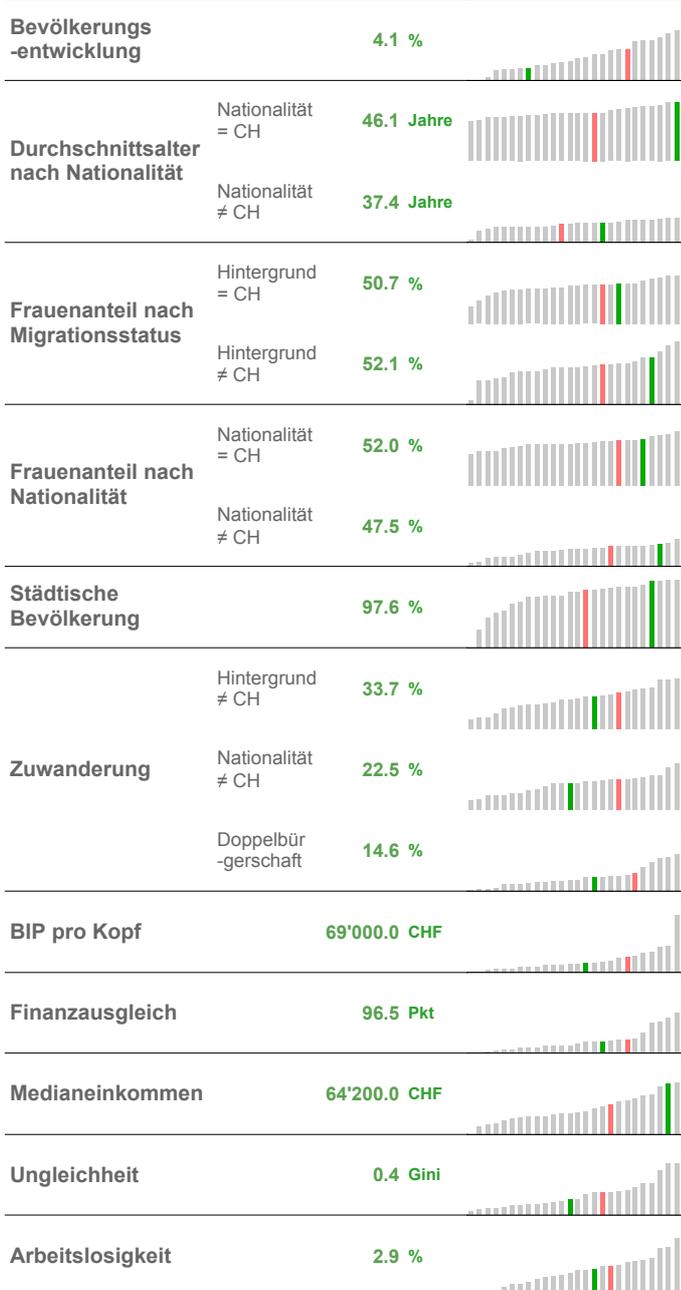


nccr – on the move / SFM
Quellen: BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

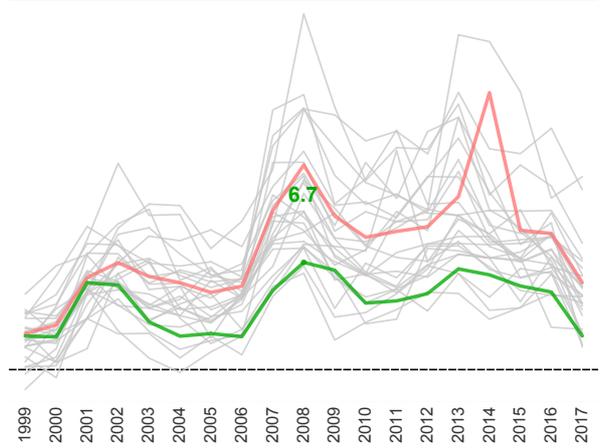
Basel-Landschaft

Fast die gesamte Bevölkerung von BL lebt im urbanen Raum (Agglomeration). Sein demografisches Wachstum fällt eher schwach aus; das Durchschnittsalter ist hoch, insbesondere in der schweizerischen Wohnbevölkerung. Der Anteil der Ausländer:innen und der Personen mit Migrationshintergrund liegt leicht unter dem schweizerischen Durchschnitt. Während das BIP pro Einwohner in BL unter dem mittleren BIP liegt, gehört das Medianeinkommen hier zu den höchsten der Schweiz. Die Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten des Kantons entsprechen dem nationalen Niveau. Die Bürger:innen von BL bringen eine leicht migrationskonservativere Position zum Ausdruck als der schweizerische Durchschnitt. Die standardisierte Einbürgerungsquote ist sehr tief. BL zeichnet sich durch eine bedeutende Einwanderung aus familiären Gründen sowie eine starke Vertretung von Personen aus den Nachbarländern aus, insbesondere aus Deutschland und Italien.

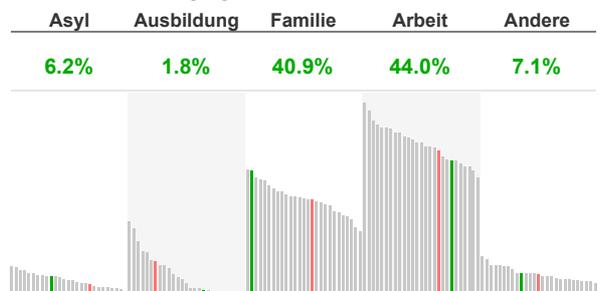
Kennzahlen



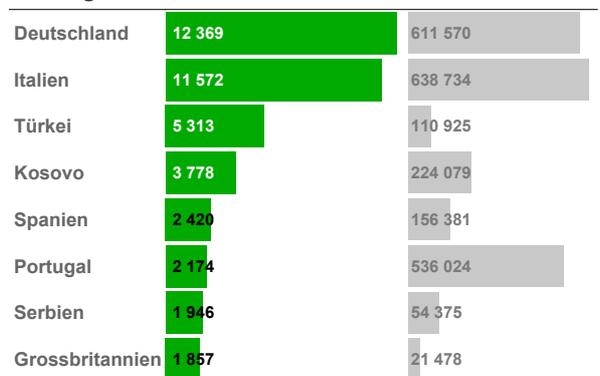
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

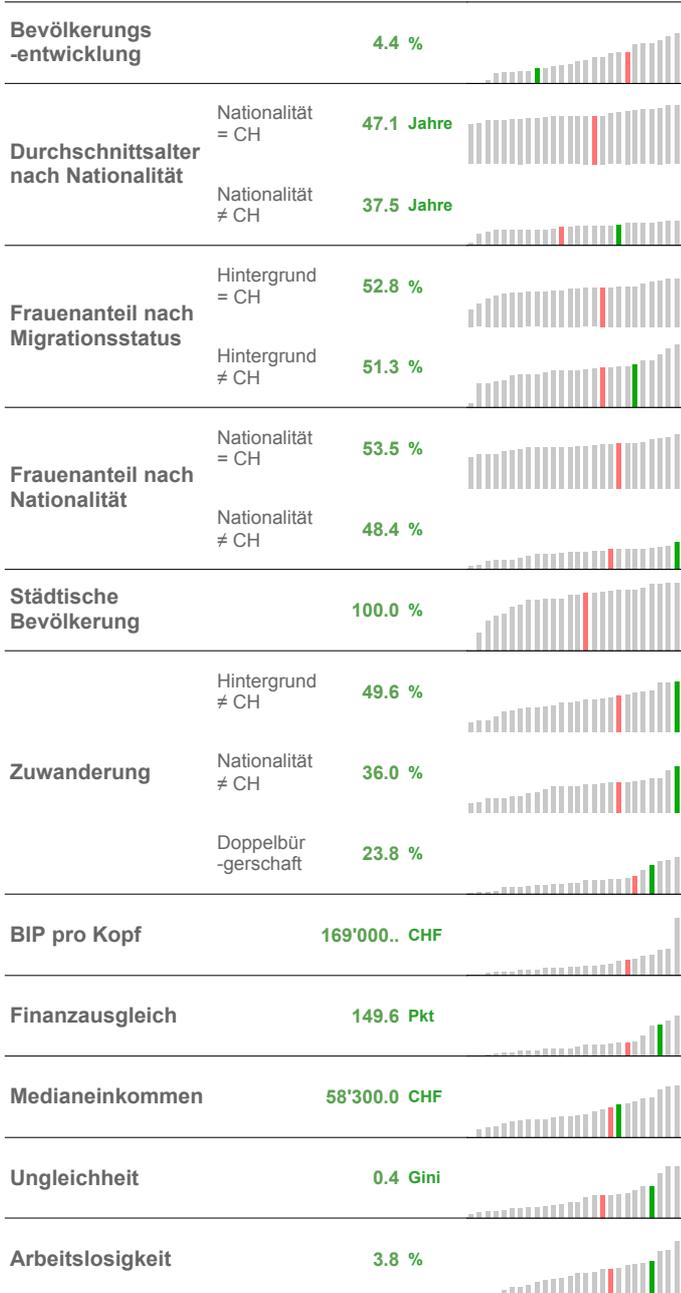


nccr – on the move / SFM
Quellen : BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

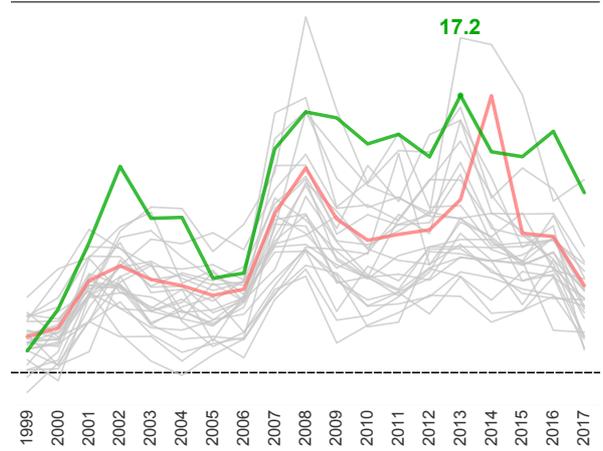
Basel-Stadt

Der Kanton BS hebt sich durch seinen urbanen Charakter und einen hohen Anteil von Frauen und älteren Menschen innerhalb der Wohnbevölkerung ab. Der Anteil der Ausländer-innen und der Personen mit Migrationshintergrund sowie der internationale Wanderungssaldo liegen im nationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Mit dem höchsten BIP pro Einwohner der Schweiz profitiert BS von einer besonders florierenden Wirtschaft; das Medianeinkommen liegt jedoch nahe am schweizerischen Durchschnitt. Das Basler Stimmvolk hebt sich durch ein migrationsliberales Stimmverhalten ab. BS verzeichnet eine mehrheitlich wirtschaftlich motivierte Migration und einen im Vergleich zu den anderen Kantonen sehr geringen Anteil von Personen aus dem Asylbereich. Der Anteil Staatsangehöriger aus nichteuropäischen Ländern an der ausländischen Bevölkerung liegt dennoch recht hoch.

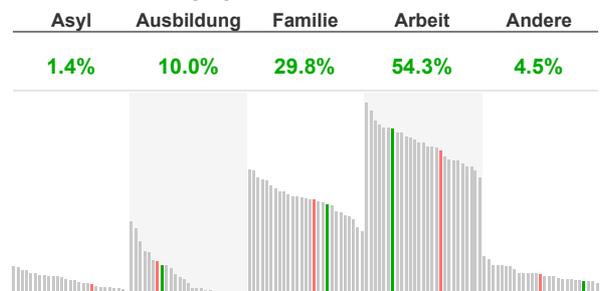
Kennzahlen



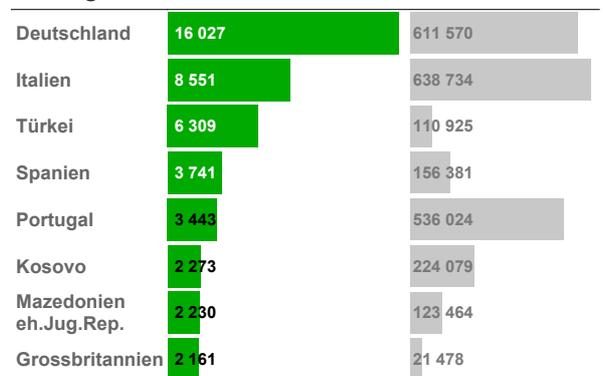
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

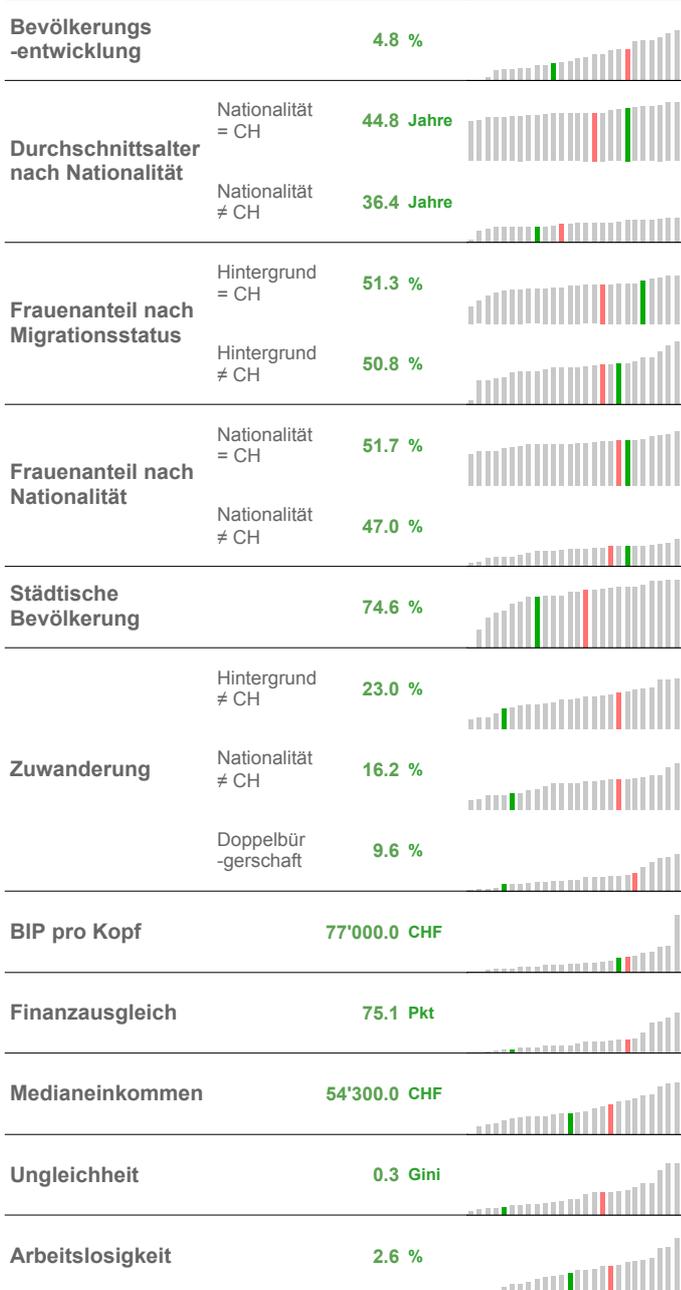


nccr – on the move / SFM
 Quellen : BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

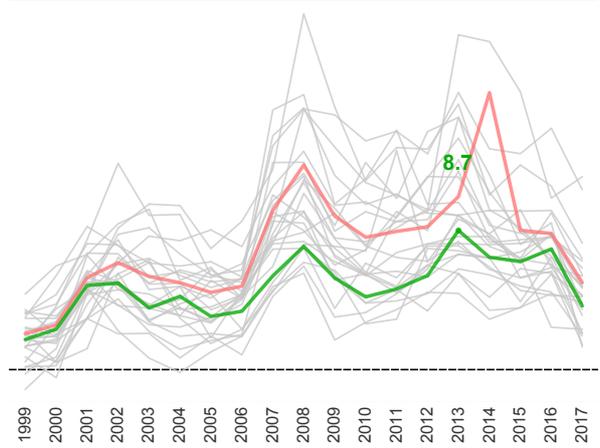
Bern

Der Kanton BE weist ein demografisches Wachstum unter dem schweizerischen Durchschnitt auf und besitzt einen geringen Anteil sowohl von ausländischen Personen als auch von solchen mit Migrationshintergrund. Die Wirtschaft des Kantons kennzeichnet sich durch ein eher tiefes Medianeinkommen, aber auch durch wenig Arbeitslosigkeit. In BE besitzt die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund eine bessere Ausbildung als jene mit Migrationshintergrund. Analog dazu fällt die Sozialhilfequote der im Ausland geborenen Bevölkerung deutlich höher aus als die der in der Schweiz geborenen. In seinem Stimmverhalten zu Migrationsthemen scheint BE erheblich konservativer zu sein als der schweizerische Durchschnitt. Die standardisierte Einbürgerungsquote ist sehr tief. Die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung entspricht weitgehend dem schweizerischen Durchschnitt, auch wenn BE den zweithöchsten Anteil von Personen aus nichteuropäischen Staaten aufweist.

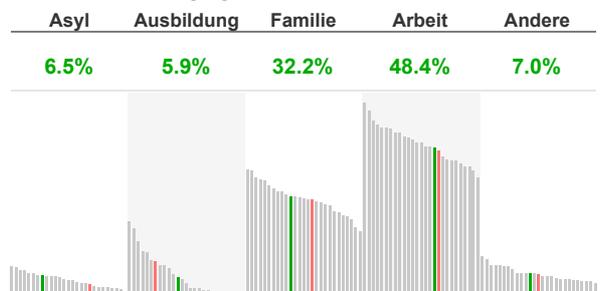
Kennzahlen



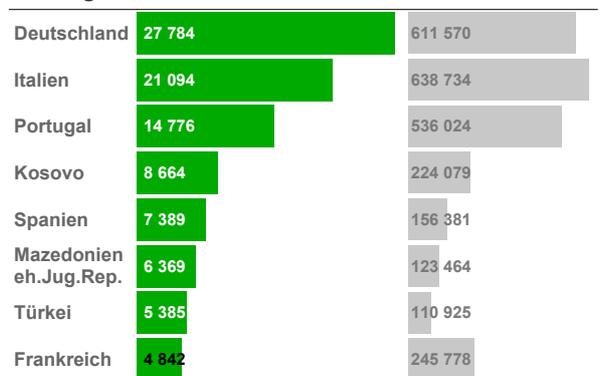
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

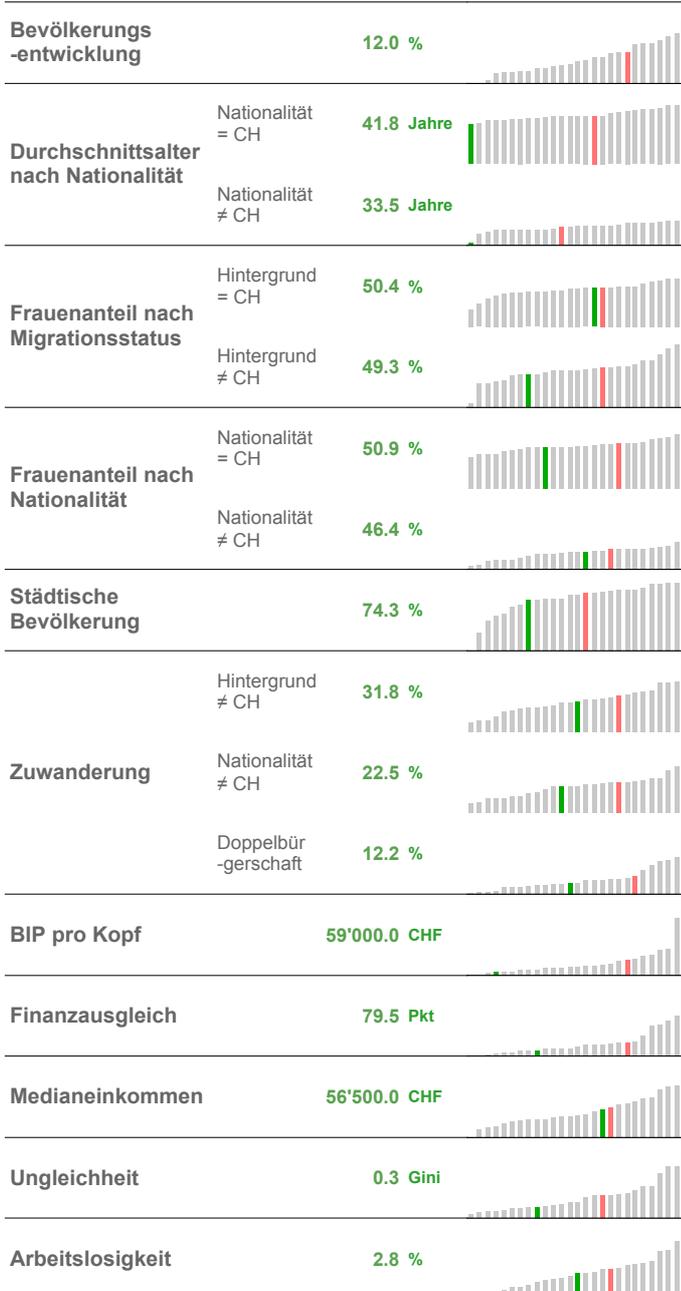


nccr – on the move / SFM
 Quellen: BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

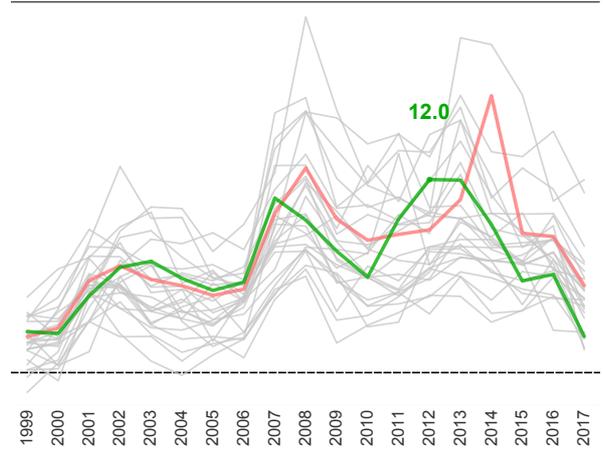
Freiburg

Der Kanton FR weist das höchste Bevölkerungswachstum der Schweiz auf. Dies ist insbesondere auf die innerschweizerische Wanderung zurückzuführen, da der internationale Wanderungssaldo des Kantons in den vergangenen Jahren eher schwach ausfiel. In diesem Kanton wohnt auch die jüngste Bevölkerung der Schweiz. FR hat einen eher geringen Anteil an ausländischen Personen und Personen mit Migrationshintergrund. Sein tiefes BIP pro Einwohner zeugt von einem schwachen Wirtschaftswachstum. Bei Abstimmungen zu Migrationsfragen erweisen sich die Freiburger:innen als recht liberal; die standardisierte Einbürgerungsquote fällt allerdings tief aus. Der Anteil der Personen ohne post-obligatorische Ausbildung liegt in diesem Kanton ziemlich hoch, wobei dies insbesondere auf die Bevölkerung mit Migrationshintergrund zutrifft. In FR leben vergleichsweise wenige Staatsangehörige aus Nachbarländern, dafür aber mehr Personen aus EU/EFTA-Staaten, insbesondere aus Portugal.

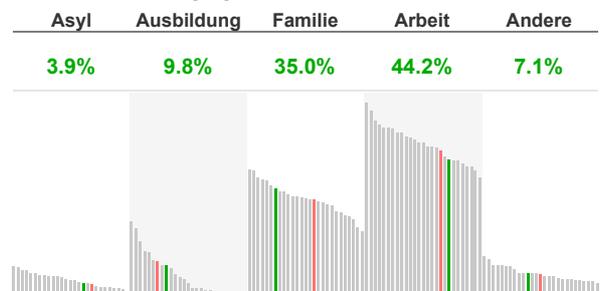
Kennzahlen



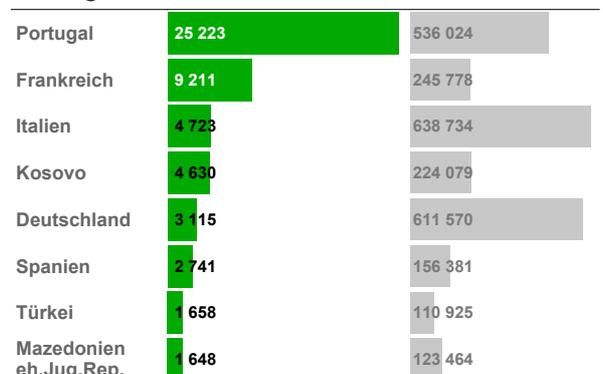
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

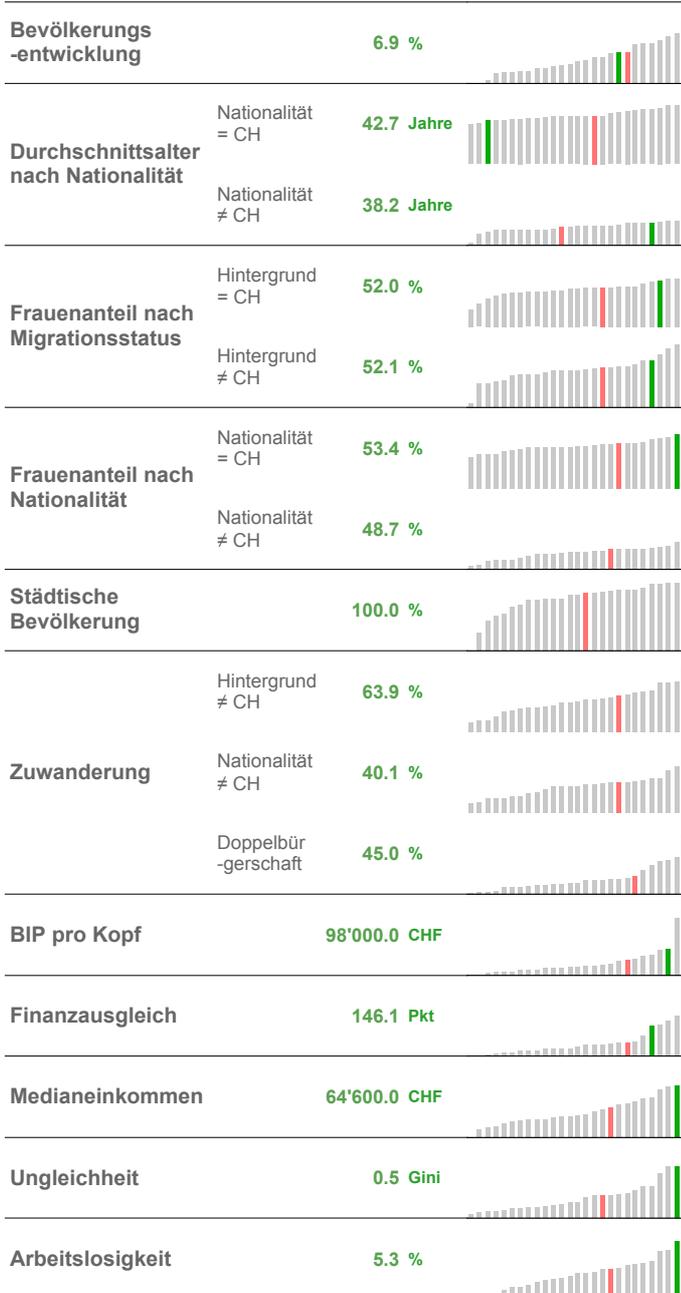


nccr – on the move / SFM
 Quellen: BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

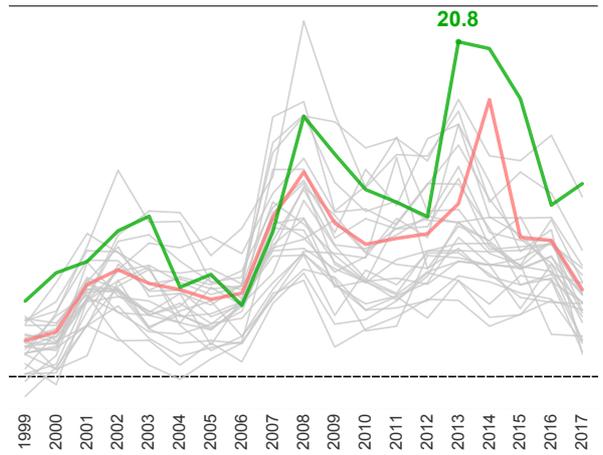
Genf

Der vollständig urbane Kanton GE besitzt die am stärksten von Migration geprägte Bevölkerung in der Schweiz: Der Ausländeranteil liegt bei 40%, jener der Personen mit Migrationshintergrund bei über 60%. Seit 2013 weist GE einen hohen internationalen Wanderungssaldo auf. Die Genfer Bevölkerung zeigt zudem einen hohen Frauenanteil. Das BIP pro Einwohner und das Medianeinkommen liegen über dem Durchschnitt und zeugen von einer florierenden Wirtschaft, obwohl der Kanton gleichzeitig eine besonders hohe Arbeitslosenquote aufweist. Die Genfer-innen legen eine aussergewöhnlich migrationsfreundliche Haltung an den Tag und die standardisierte Einbürgerungsquote ist bei weitem die höchste in der Schweiz. In GE am stärksten vertreten sind die portugiesische, französische und italienische Staatsangehörigkeit. GE verzeichnet darüber hinaus einen bedeutenden Anteil von Personen aus nichteuropäischen Ländern.

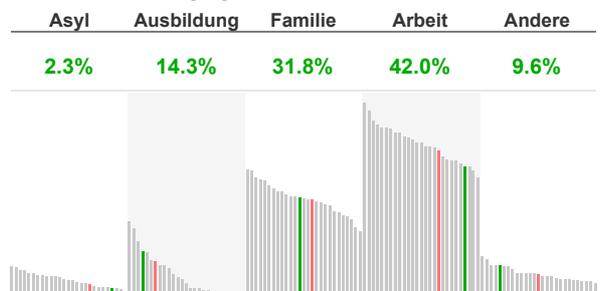
Kennzahlen



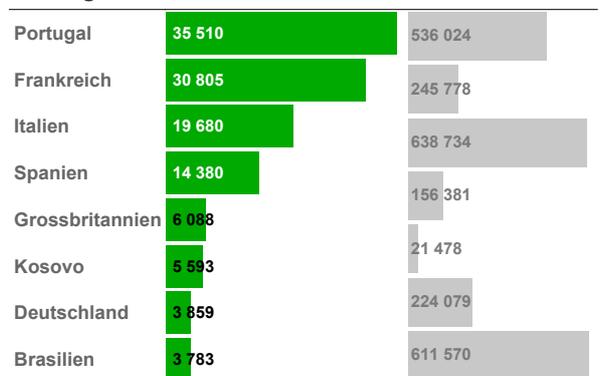
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

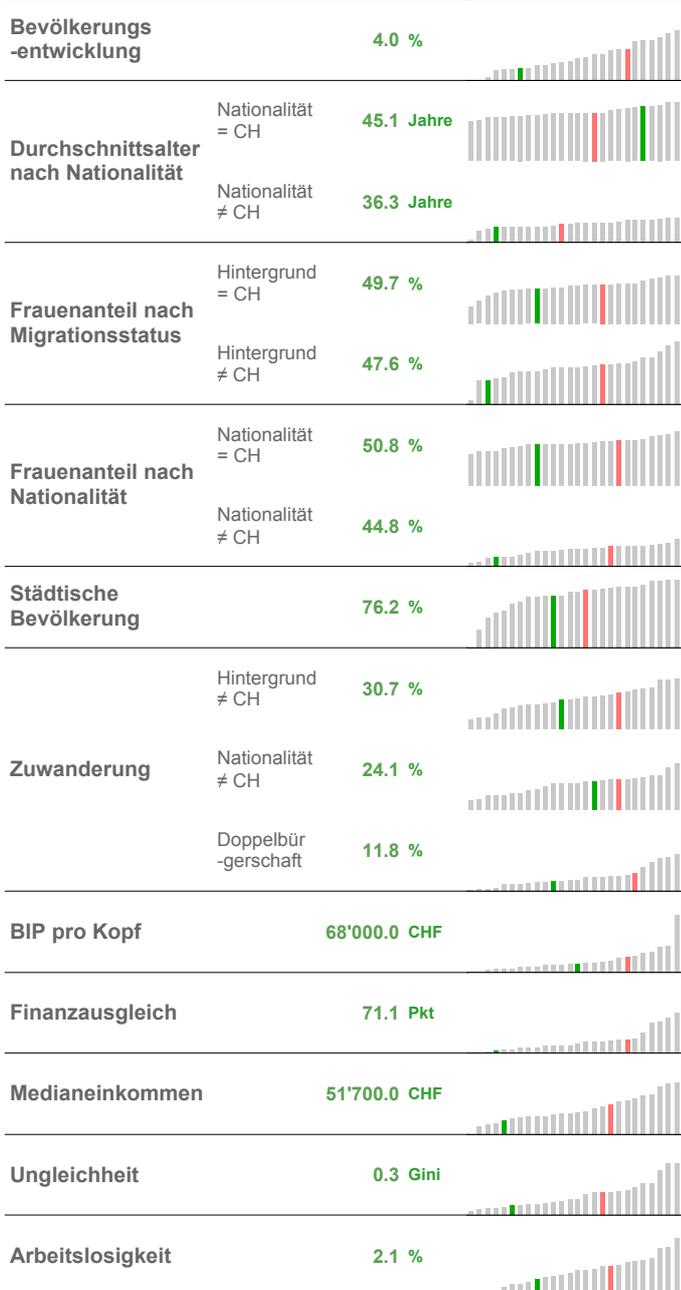


nccr – on the move / SFM
Quellen : BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

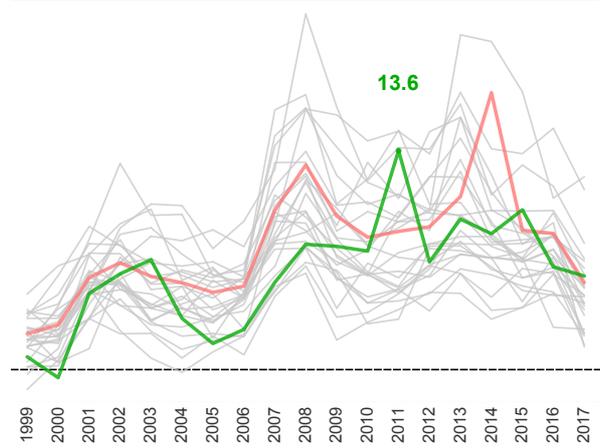
Glarus

GL hebt sich durch ein geringes Bevölkerungswachstum und einen Anteil von Personen mit Migrationshintergrund unter dem schweizerischen Durchschnitt ab. Das BIP pro Einwohner, das Medianeinkommen und die Arbeitslosenquote liegen in GL unter den Werten der anderen Kantone. Die Stimmbevölkerung legt eine ausgesprochen migrationskonservative Haltung an den Tag und die standardisierte Einbürgerungsquote ist neben derjenigen des Kantons UR die tiefste der Schweiz. Die ausländische Bevölkerung von GL ist zum grössten Teil aus beruflichen Gründen eingewandert. Im Vergleich zu den anderen Kantonen leben in GL überdurchschnittlich viele Personen aus dem Asylbereich. Italienische, deutsche und portugiesische Staatsangehörige sind am stärksten vertreten, gefolgt von Staatsangehörigen aus nicht-EU/EFTA-Staaten wie Kosovo, Serbien und Mazedonien.

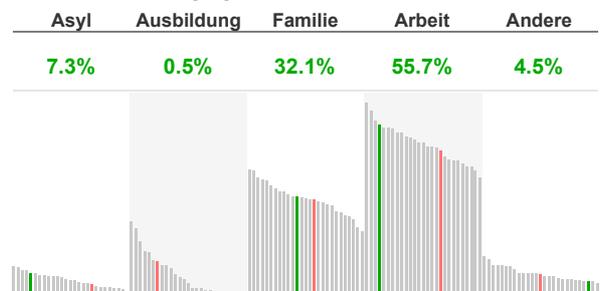
Kennzahlen



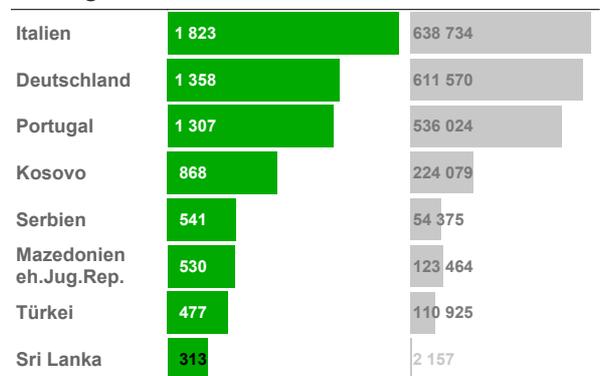
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

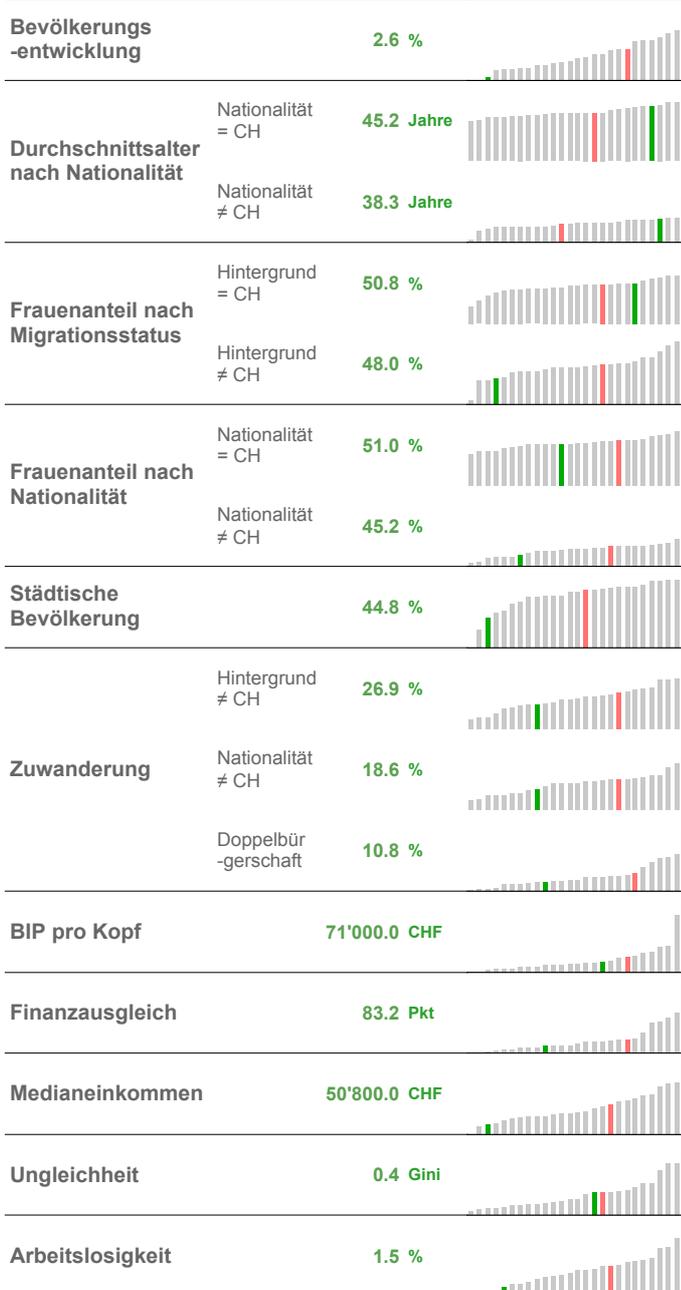


nccr – on the move / SFM
 Quellen : BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

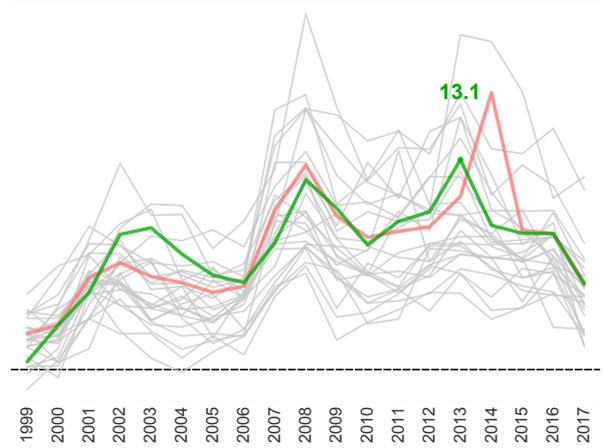
Graubünden

Weniger als die Hälfte der Bevölkerung in GR lebt im urbanen Raum. Der Kanton weist ein langsames demografisches Wachstum und eine alternde Wohnbevölkerung auf. Der Anteil der Ausländer-innen und der Personen mit Migrationshintergrund ist hier geringer als in den meisten anderen Kantonen und die Migrationsbevölkerung besteht aus überdurchschnittlich vielen Männern. GR verzeichnet eine geringe Arbeitslosenquote sowie ein niedriges Medianeinkommen. Auch die Sozialhilfequote ist insgesamt tief. Bei Migrationsthemen legt die Stimmbevölkerung eine etwas weniger migrationsliberale Haltung an den Tag als der schweizerische Durchschnitt. GR ist Ziel einer Arbeitsmigration insbesondere aus EU/EFTA-Staaten, während familiäre Gründe bei der Einwanderung weniger ins Gewicht fallen. Zahlenmässig stehen portugiesische Staatsangehörige an erster Stelle.

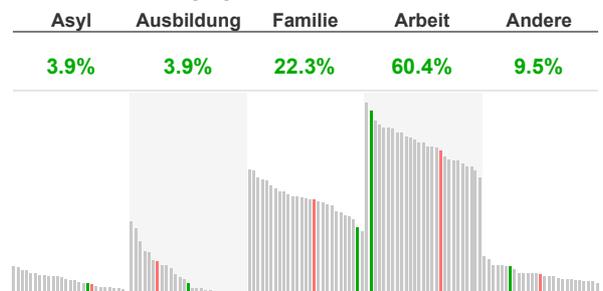
Kennzahlen



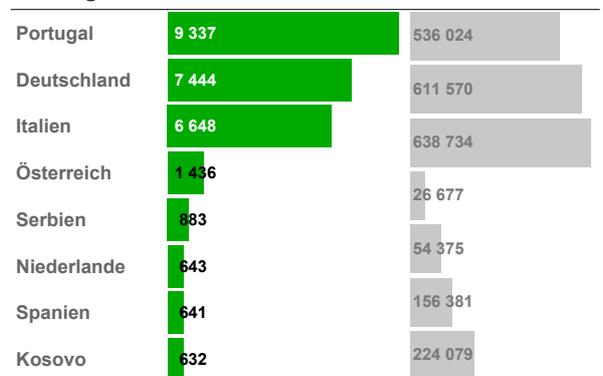
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

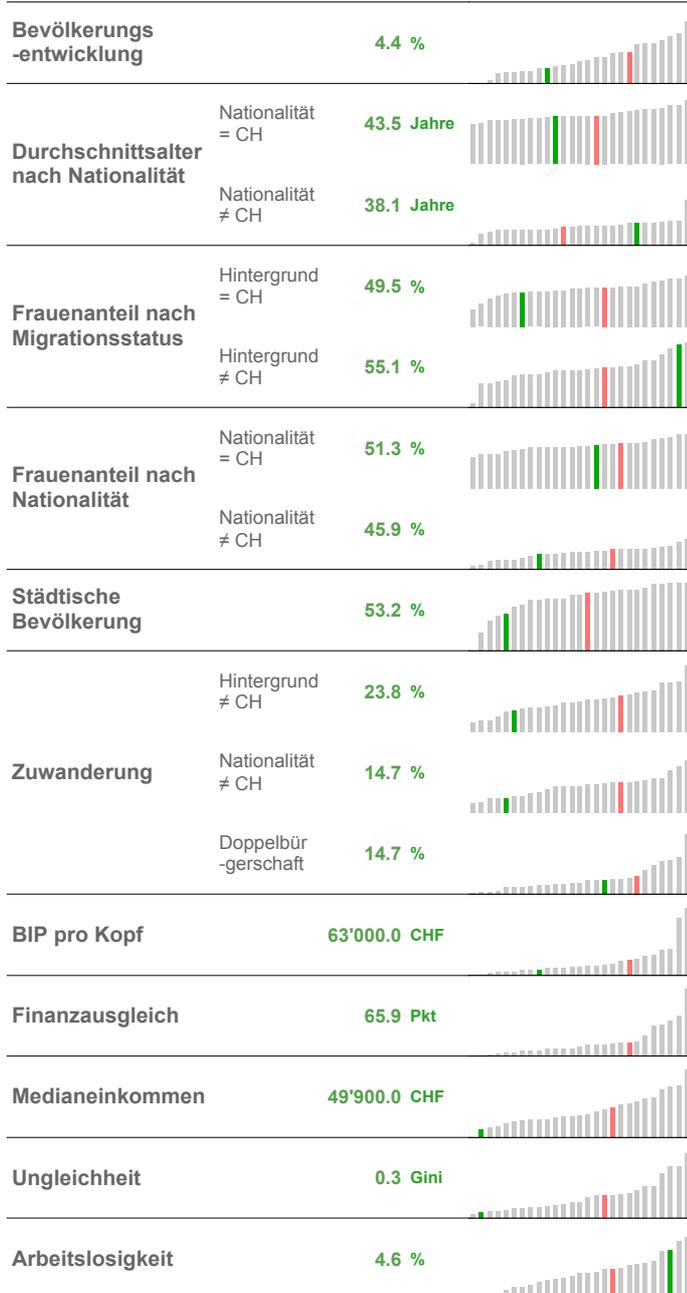


nccr – on the move / SFM
 Quellen : BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

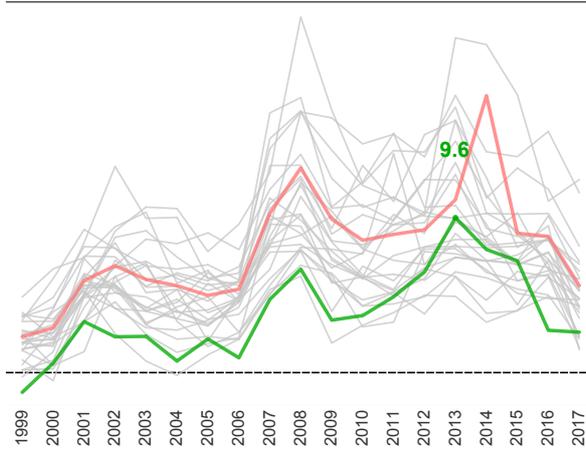
Jura

JU ist ein ländlicher Kanton, dessen Wanderungssaldo systematisch unter dem schweizerischen Durchschnitt liegt. Im Vergleich zu den anderen Kantonen leben nur wenige Ausländer:innen und Personen mit Migrationshintergrund im JU. In dieser Migrationsbevölkerung sind Frauen deutlich überrepräsentiert. Aus wirtschaftlicher Perspektive zeigt JU ein schwaches BIP pro Einwohner, eine geringes Medianeinkommen und eine hohe Arbeitslosenquote. Die Sozialhilfequote entspricht etwa dem schweizerischen Durchschnitt, weist aber eine starke Diskrepanz zwischen der in der Schweiz und der im Ausland geborenen Bevölkerung auf. Das Ausbildungsniveau der Wohnbevölkerung ist sehr tief. Im Vergleich zu den anderen Kantonen stellt Asyl einen recht bedeutenden Einwanderungsgrund dar, ebenso der Familiennachzug. Französische, portugiesische und italienische Staatsangehörige bilden die drei zahlreichsten ausländischen Gruppen im JU.

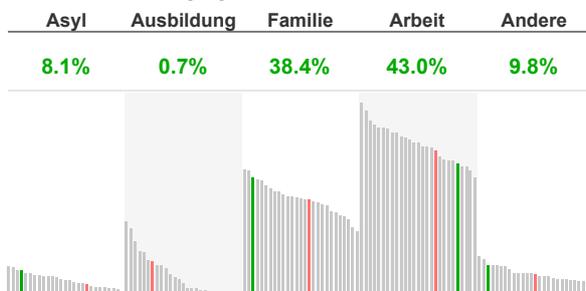
Kennzahlen



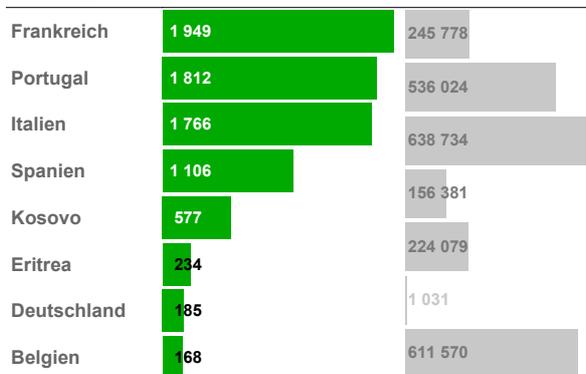
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

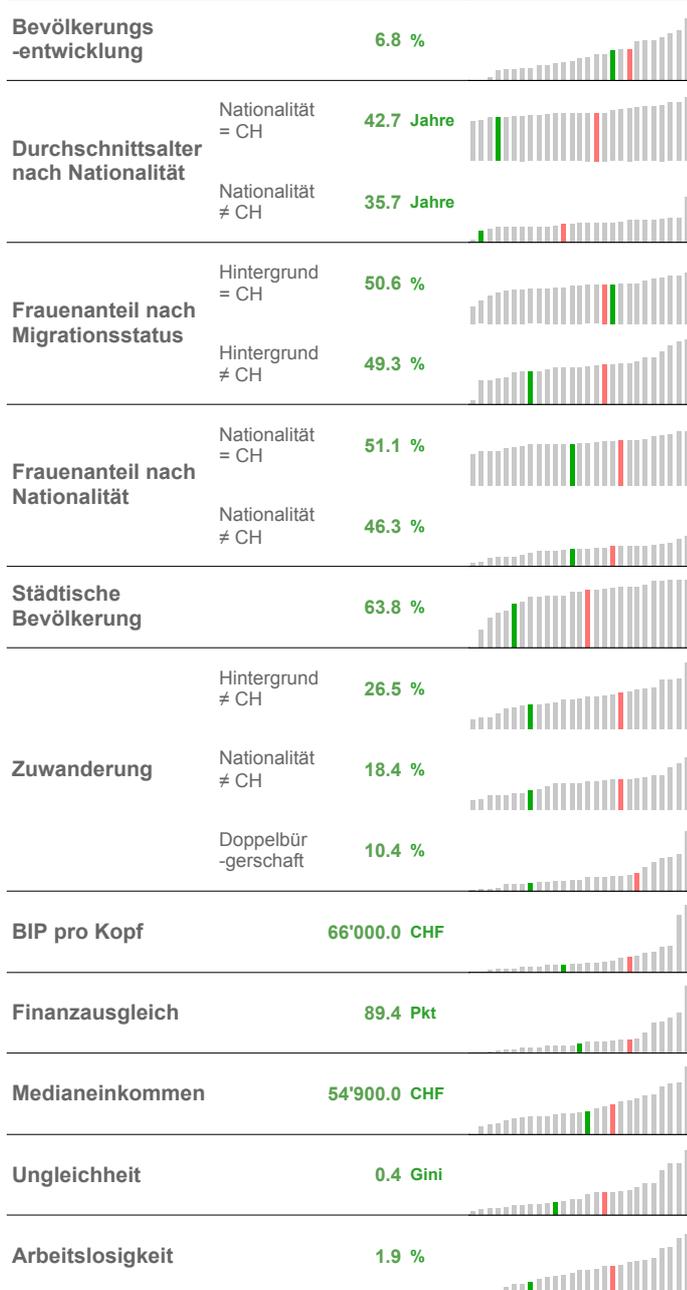


nccr – on the move / SFM
Quellen: BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

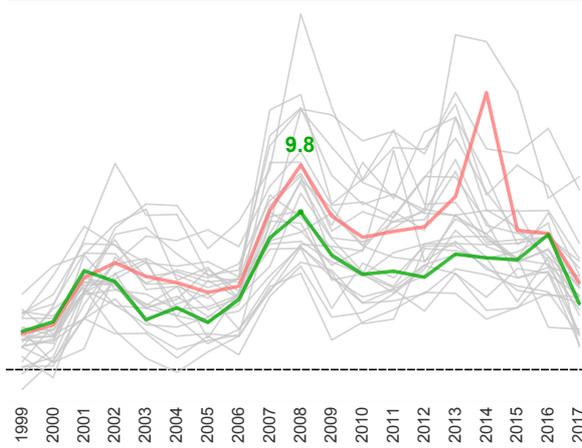
Luzern

Die Bevölkerungsentwicklung in LU entspricht dem schweizerischen Durchschnitt. Seine Bevölkerung ist jedoch deutlich jünger als in vielen anderen Kantonen. LU gehört zu den Kantonen mit geringem Anteil ausländischer Personen und Personen mit Migrationshintergrund. Zwei Drittel der Bevölkerung leben im urbanen Raum. Die Wirtschaftslage in LU ähnelt derjenigen vieler anderer Kantone. Die Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten liegen unter dem schweizerischen Durchschnitt. Bei Abstimmungen zeigen die Luzerner-innen eine migrationskonservative Haltung. Während die Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen in LU vergleichsweise gering ausfällt, ist Ausbildung ein wichtiger Einwanderungsgrund. Im Vergleich zu den anderen Kantonen sind Staatsangehörige europäischer nicht-EU/EFTA-Staaten in der ausländischen Bevölkerung sehr zahlreich vertreten.

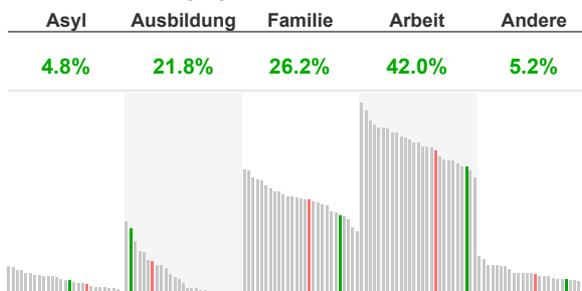
Kennzahlen



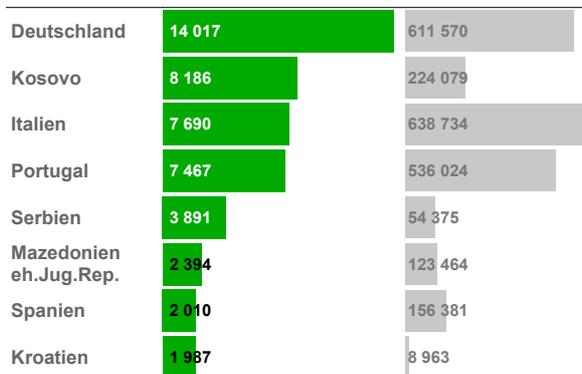
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

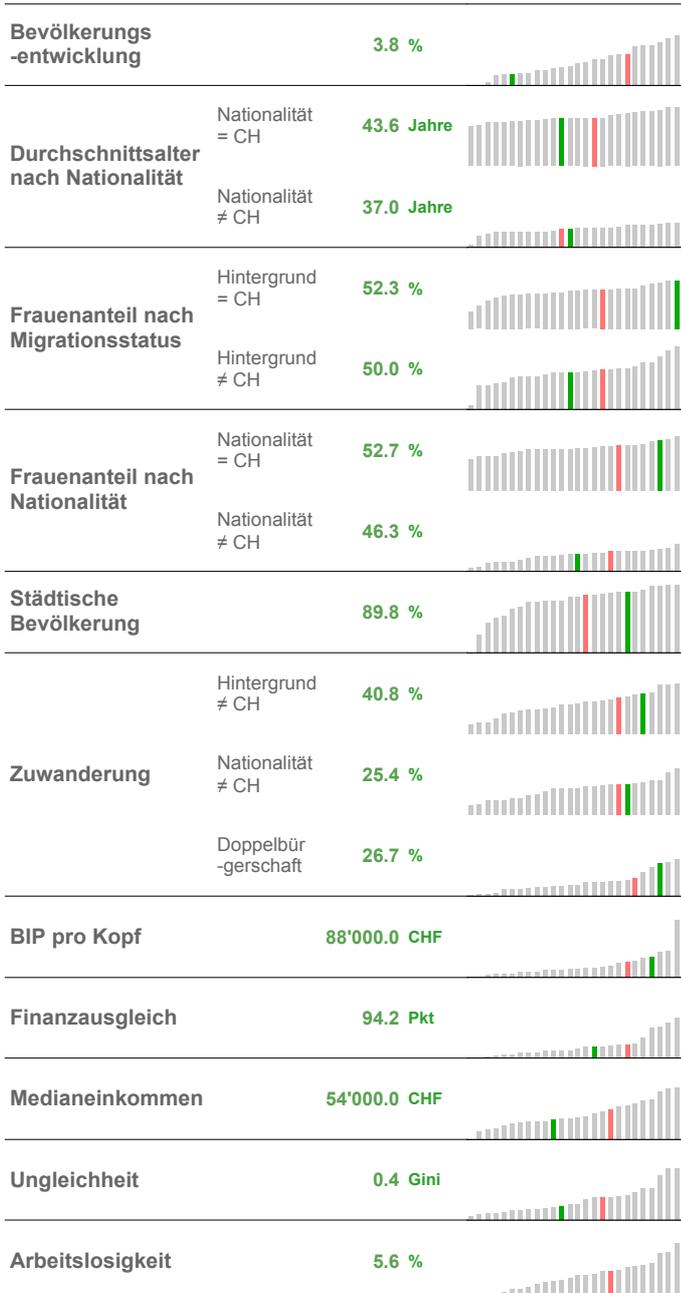


nccr – on the move / SFM
 Quellen: BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

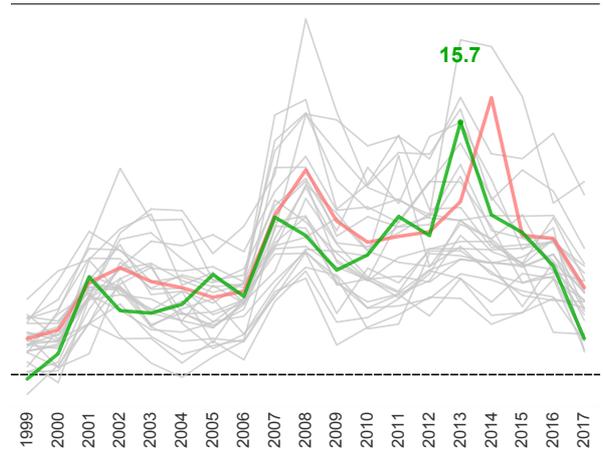
Neuenburg

Angesichts des seit 2013 stark sinkenden Wanderungssaldos von NE weist dieser Kanton ein langsames Bevölkerungswachstum auf. In NE entspricht der Anteil der ausländischen Bevölkerung dem schweizerischen Durchschnitt; jener der Personen mit Migrationshintergrund liegt hingegen darüber. Das BIP pro Einwohner von NE übersteigt den schweizerischen Durchschnitt. Der Kanton weist aber auch besonders hohe Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten auf. Bei der Sozialhilfe fällt die Differenz zwischen den im Ausland und den in der Schweiz geborenen Personen relativ gering aus. Das Ausbildungsniveau, insbesondere der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, ist niedrig. NE kennzeichnet sich durch ein migrationsliberales Stimmverhalten und eine hohe standardisierte Einbürgerungsquote. Der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung aus nicht angrenzenden EU/EFTA-Staaten übersteigt jenen der Ausländer:innen aus Nachbarländern – dies aufgrund der grossen Gruppe von Portugies:inn-en.

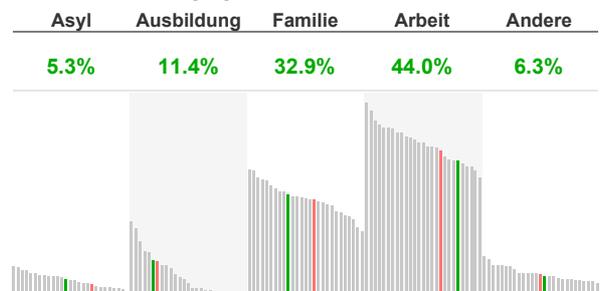
Kennzahlen



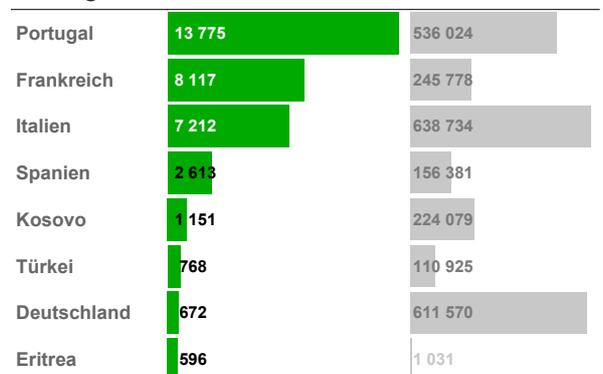
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

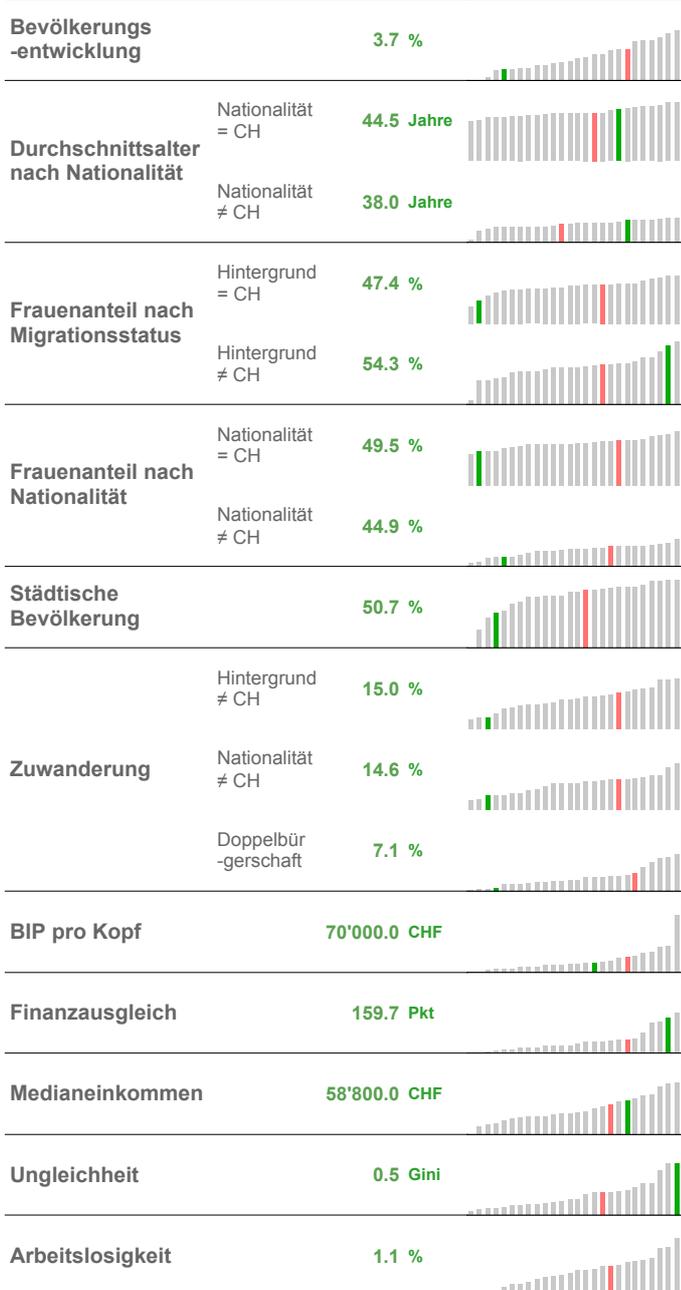


nccr – on the move / SFM
 Quellen : BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

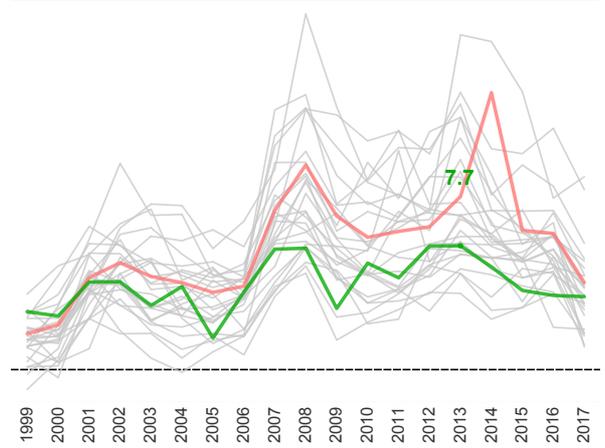
Nidwalden

NW zeigt ein geringes demografisches Wachstum sowie eine eher ältere und männliche Bevölkerung. Die Bevölkerung des Kantons ist kaum von Migration geprägt. Die Wirtschaftslage von NW ist gut und seine Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten gehören zu den tiefsten der Schweiz. Die Sozialhilfequote der im Ausland geborenen Personen ist deutlich höher als die der in der Schweiz geborenen Personen. Im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt ist die Bevölkerung mit Migrationshintergrund sehr gut ausgebildet, während die Personen ohne Migrationshintergrund ein durchschnittliches Ausbildungsniveau aufweisen. Die Stimmbevölkerung von NW neigt zu einer migrationskonservativen Haltung und der Kanton weist eine sehr tiefe standardisierte Einbürgerungsquote auf. Die Einwanderung nach NW erfolgt in erster Linie aus wirtschaftlichen Gründen. Am stärksten vertreten sind Staatsangehörige aus Nachbarländern der Schweiz wie Deutschland und Italien, aber auch aus Portugal.

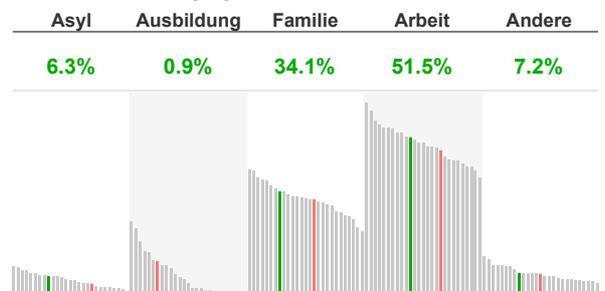
Kennzahlen



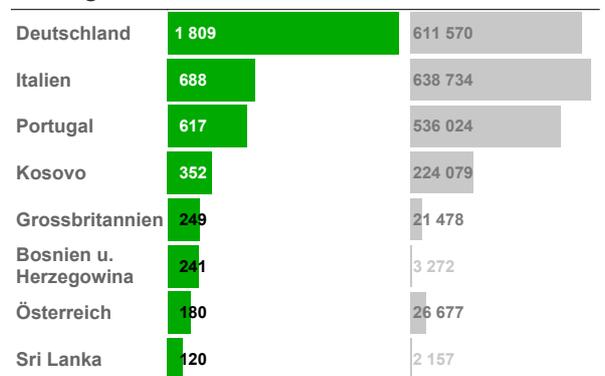
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

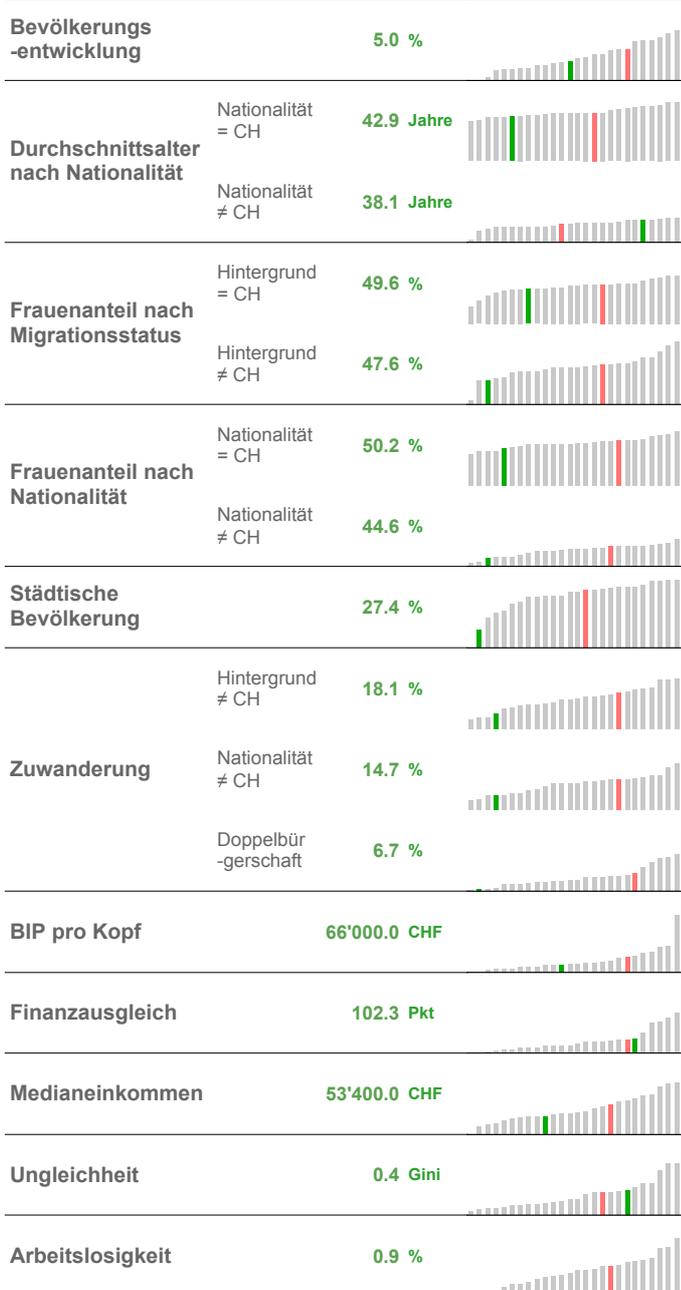


nccr – on the move / SFM
 Quellen : BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

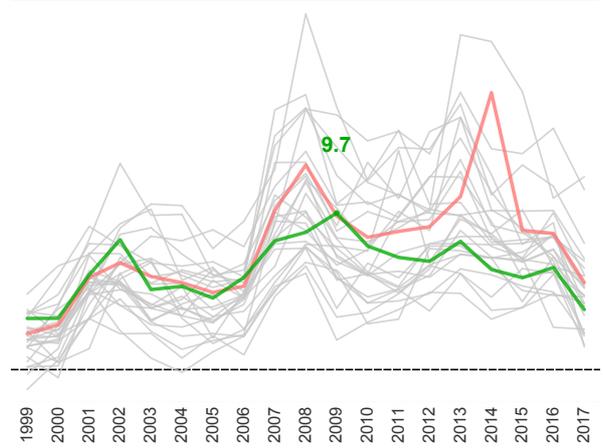
Obwalden

Der weitgehend ländliche Kanton OW kennt ein geringes Bevölkerungswachstum. Seine Bevölkerung ist eher männlich und kaum von Migration geprägt. Das BIP pro Einwohner und das Medianeinkommen liegen leicht unter dem schweizerischen Durchschnitt. Die Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten gehören zu den tiefsten der Schweiz, wobei beim Sozialhilfebezug die Differenz zwischen den im Ausland und den in der Schweiz geborenen Personen deutlich ausfällt. In OW besitzt die Bevölkerung mit Migrationshintergrund ein allgemein höheres Ausbildungsniveau als jene ohne Migrationshintergrund und als der schweizerische Durchschnitt. Die Stimmbevölkerung von OW legt eine eher migrationskonservative Haltung an den Tag und die standardisierte Einbürgerungsquote ist sehr tief. Über zwei Drittel der zuwandernden Ausländer:innen tut dies aus beruflichen Gründen. Die ausländische Wohnbevölkerung von OW setzt sich vor allem aus deutschen und portugiesischen Staatsangehörigen zusammen.

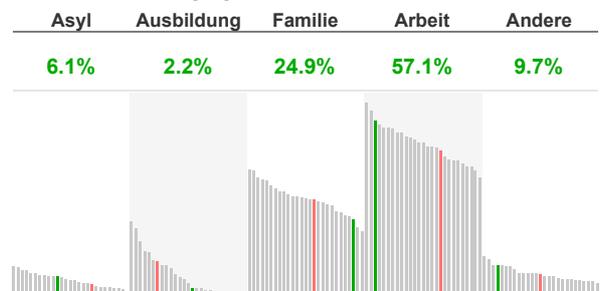
Kennzahlen



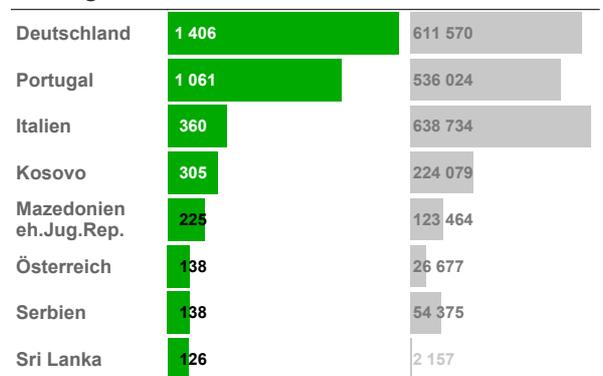
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

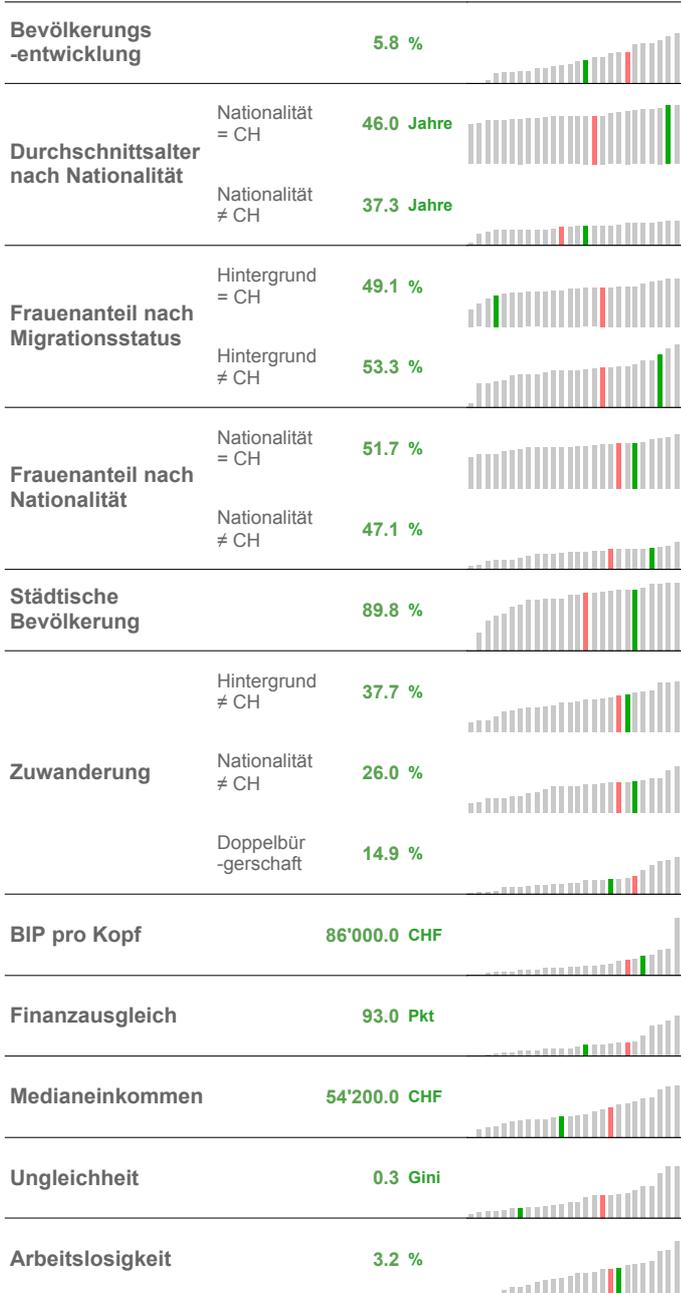


nccr – on the move / SFM
 Quellen : BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

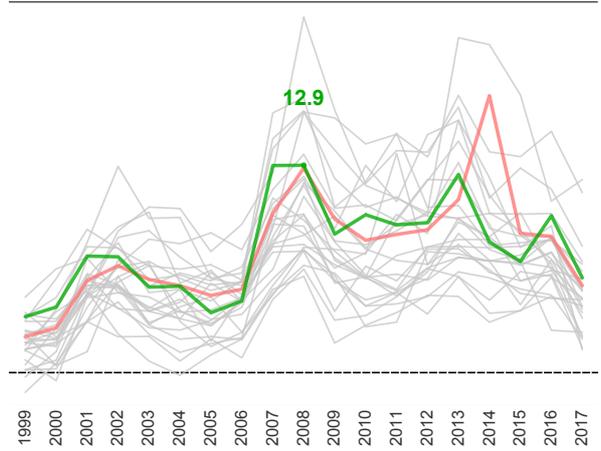
Schaffhausen

Die Zusammensetzung und das Wachstum der Bevölkerung von SH entsprechen dem schweizerischen Durchschnitt. Dies gilt auch für seine Wirtschaft, die dennoch im Vergleich zu anderen Kantonen ein eher hohes BIP pro Einwohner und ein eher tiefes Medianeinkommen aufweist. Bei Abstimmungen zu Migrationsthemen legt die Stimmbevölkerung von SH eine eher konservative Haltung an den Tag. Die standardisierte Einbürgerungsquote weicht kaum vom schweizerischen Durchschnitt ab. Die Wohnbevölkerung von SH ist bemerkenswert gut ausgebildet. Die Sozialhilfequote der in der Schweiz und der im Ausland geborenen Personen liegen nahe beim Durchschnitt der jeweiligen Gruppe. Im Vergleich zu den anderen Kantonen sind familiäre Gründe bei der Zuwanderung nach SH besonders häufig. Deutsche Staatsangehörige bilden die grösste ausländische Personengruppe.

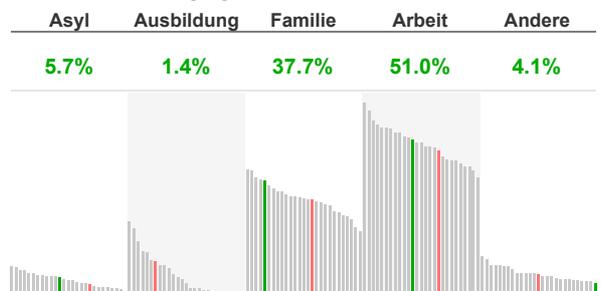
Kennzahlen



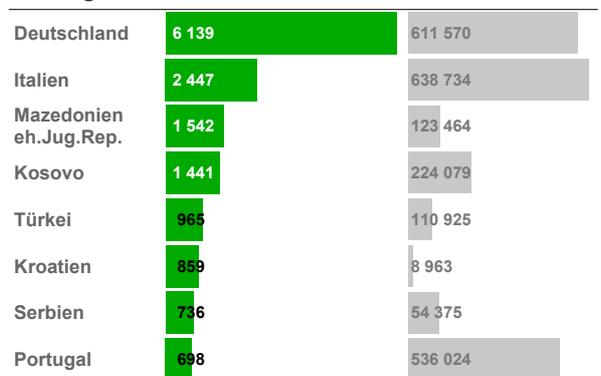
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

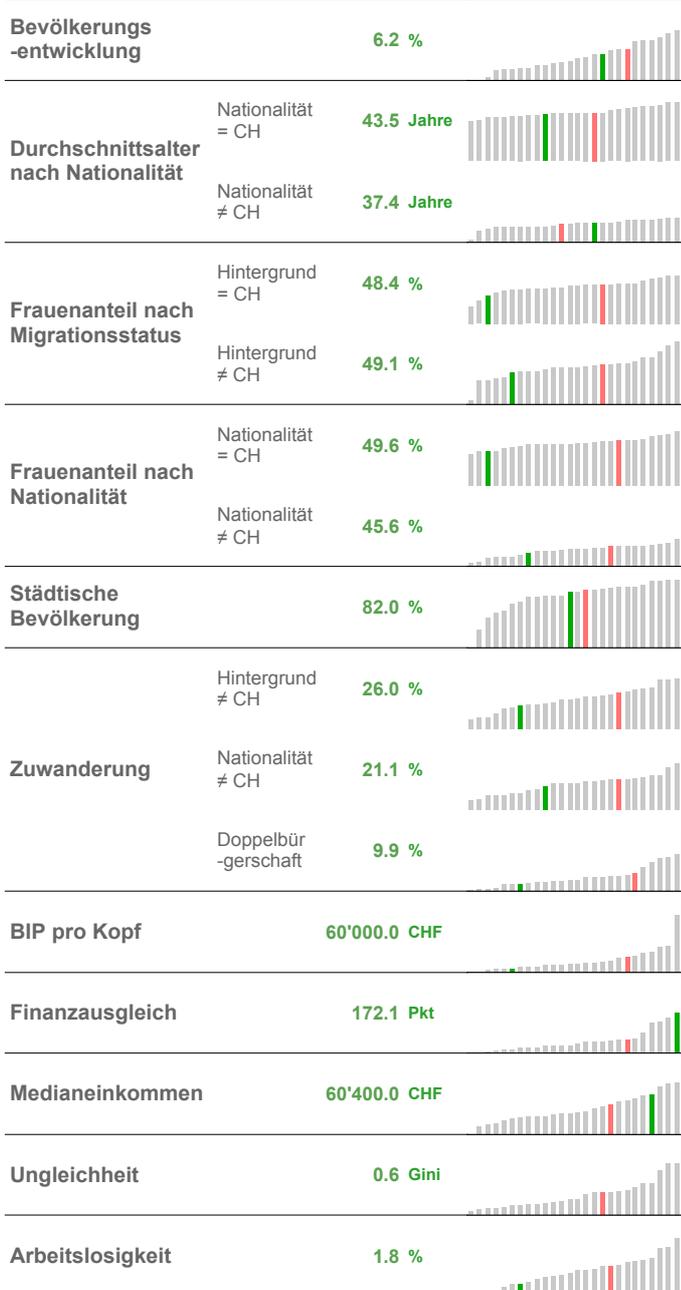


nccr – on the move / SFM
Quellen : BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

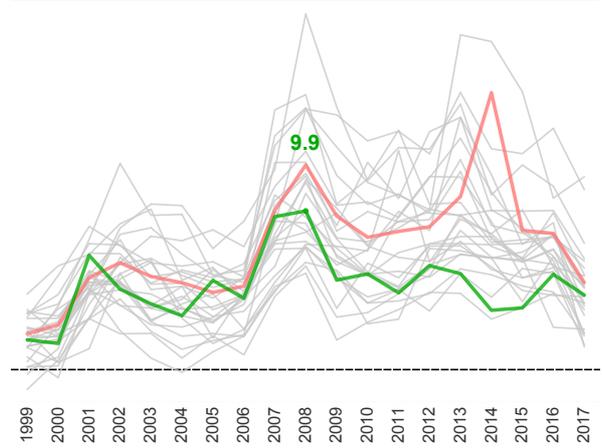
Schwyz

Der Wanderungssaldo von SZ lag im Verlauf der letzten zehn Jahre tendenziell unter dem schweizerischen Durchschnitt. Das Durchschnittsalter seiner Bevölkerung ähnelt dem der Gesamtschweiz. Unter den Personen mit und ohne Migrationshintergrund sind Männer überrepräsentiert. Der Anteil der Ausländer-innen und der Personen mit Migrationshintergrund ist in SZ eher gering. Die Wirtschaftslage kennzeichnet sich durch ein unterdurchschnittliches BIP pro Einwohner, trotz eines überdurchschnittlichen Medianeinkommens. Sowohl die Arbeitslosenquote als auch die Sozialhilfequote fallen tief aus. Hinsichtlich der Ausbildung ist eine verhältnismässig geringe Differenz zwischen den Personen mit und ohne Migrationshintergrund zu beobachten, wobei erstere in SZ besonders gut ausgebildet sind. Bei Abstimmungen zu Migrationsthemen legt SZ eine sehr konservative Haltung an den Tag. Die Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit bilden die grösste Gruppe in der ausländischen Wohnbevölkerung von SZ.

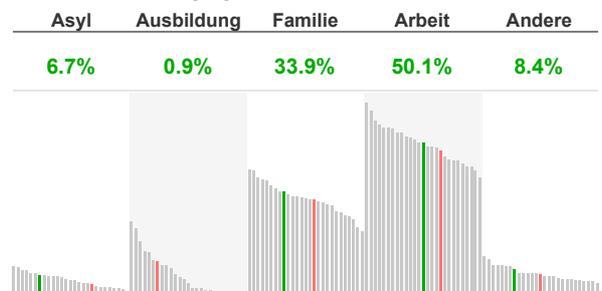
Kennzahlen



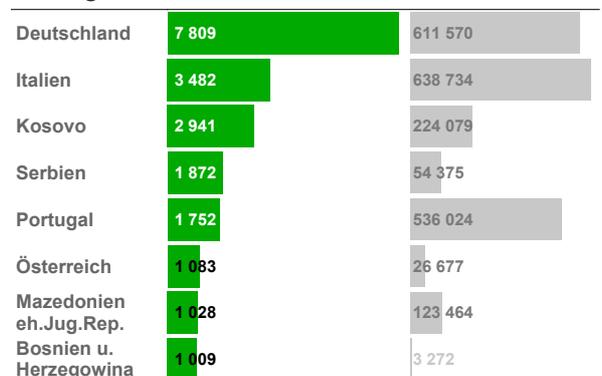
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

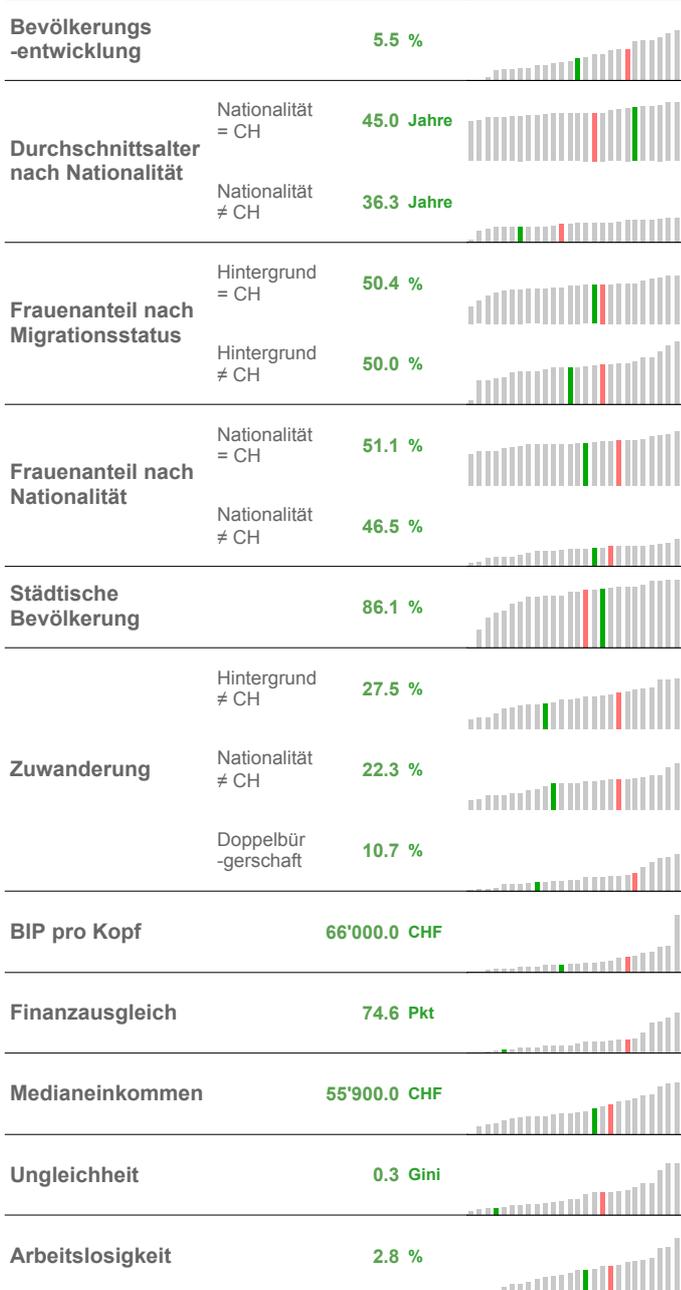


nccr – on the move / SFM
 Quellen : BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

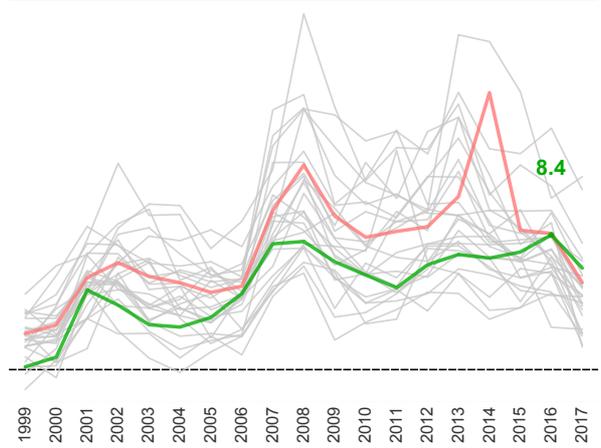
Solothurn

Der Wanderungssaldo des Kantons SO lag lange Zeit unter demjenigen der Schweiz, was seit 2017 nicht mehr zutrifft. Insgesamt entsprechen die demografischen Indikatoren den schweizerischen Durchschnittswerten, wobei aber der Anteil der Ausländer-innen und der Personen mit Migrationshintergrund darunter liegt. Die wirtschaftliche Situation von SO gleicht jener der meisten anderen Kantone. Die Stimmbevölkerung von SO zeigt eine migrationskonservative Haltung und die standardisierte Einbürgerungsquote des Kantons fällt sehr tief aus. Im Vergleich zu anderen Kantonen spielt familiär begründete Zuwanderung und Zuwanderung über den Asylbereich in SO eine vergleichsweise wichtige Rolle. Obwohl die italienischen und deutschen Staatsangehörigen die grössten Nationalitätengruppen ausmachen, besitzt SO auch einen substantiellen Anteil von Personen aus europäischen nicht-EU/EFTA-Staaten wie Kosovo, Türkei und Serbien.

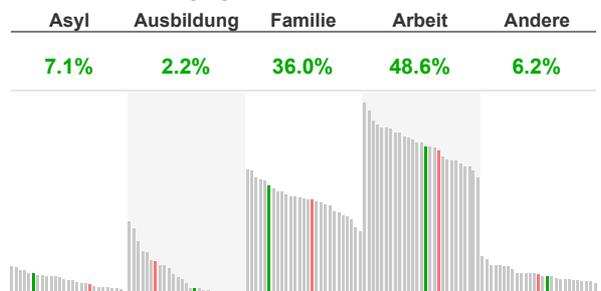
Kennzahlen



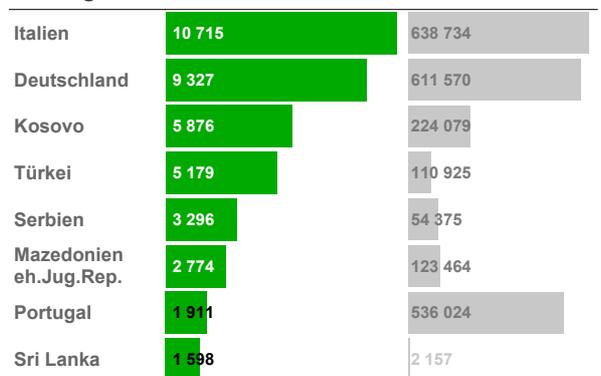
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

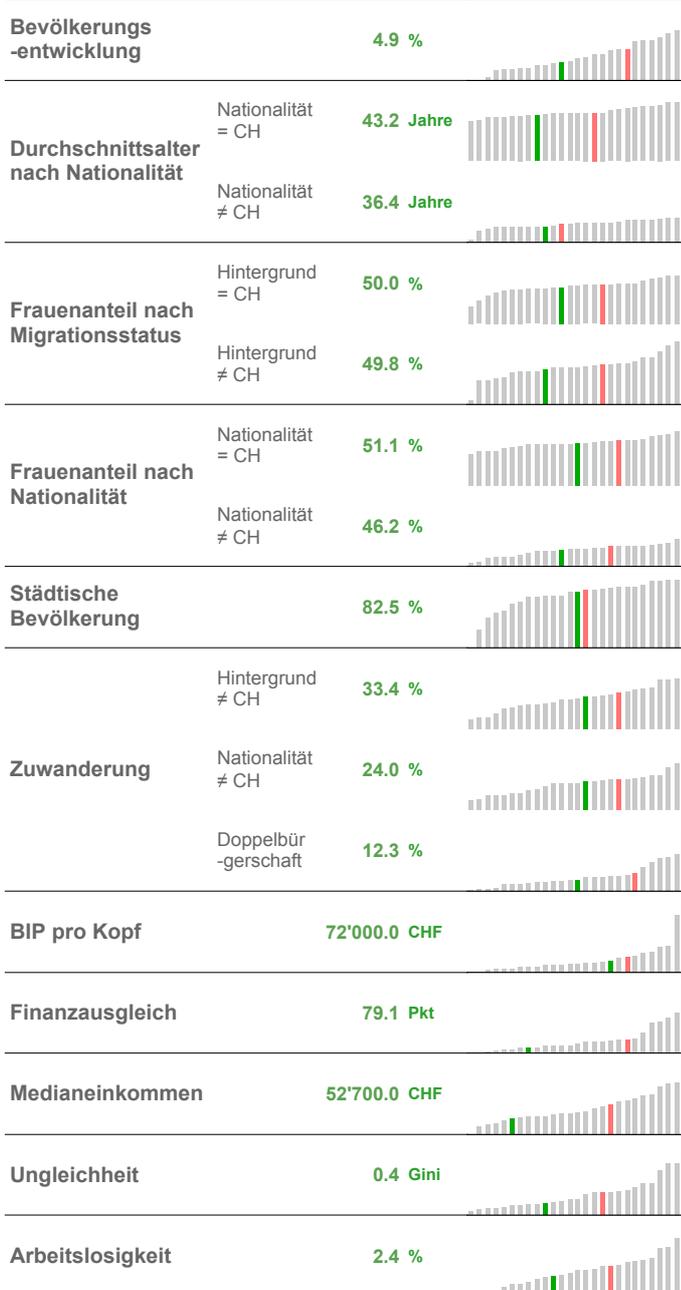


nccr – on the move / SFM
 Quellen : BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

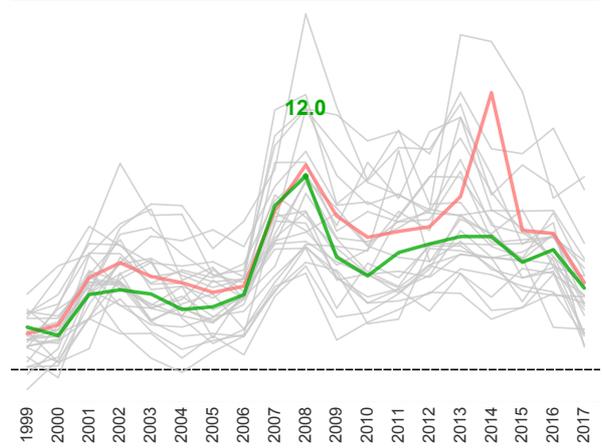
St. Gallen

Die Bevölkerung von SG wächst in moderatem Rhythmus. Junge Menschen und Männer sind leicht überrepräsentiert. SG weist einen etwas geringeren Anteil an ausländischen Personen und Personen mit Migrationshintergrund auf als der schweizerische Durchschnitt. Das Wirtschaftswachstum des Kantons ist mässig, die Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten im Vergleich zur Gesamtschweiz eher niedrig. Personen mit und ohne Migrationshintergrund besitzen ein durchschnittliches Ausbildungsniveau. SG weist eine sehr geringe standardisierte Einbürgerungsquote auf und die Bürger-innen des Kantons stimmen eher migrationskonservativ ab. Die Migrationsgründe der zuwandernden Bevölkerung von SG entsprechen proportional dem schweizerischen Durchschnitt. Im nationalen Vergleich besitzt SG einen bedeutenden Anteil von Staatsangehörigen aus europäischen nicht-EU/EFTA-Ländern.

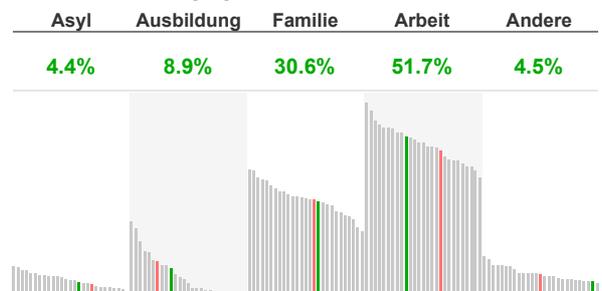
Kennzahlen



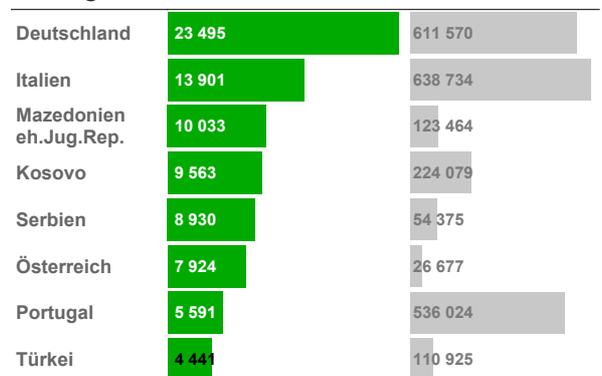
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

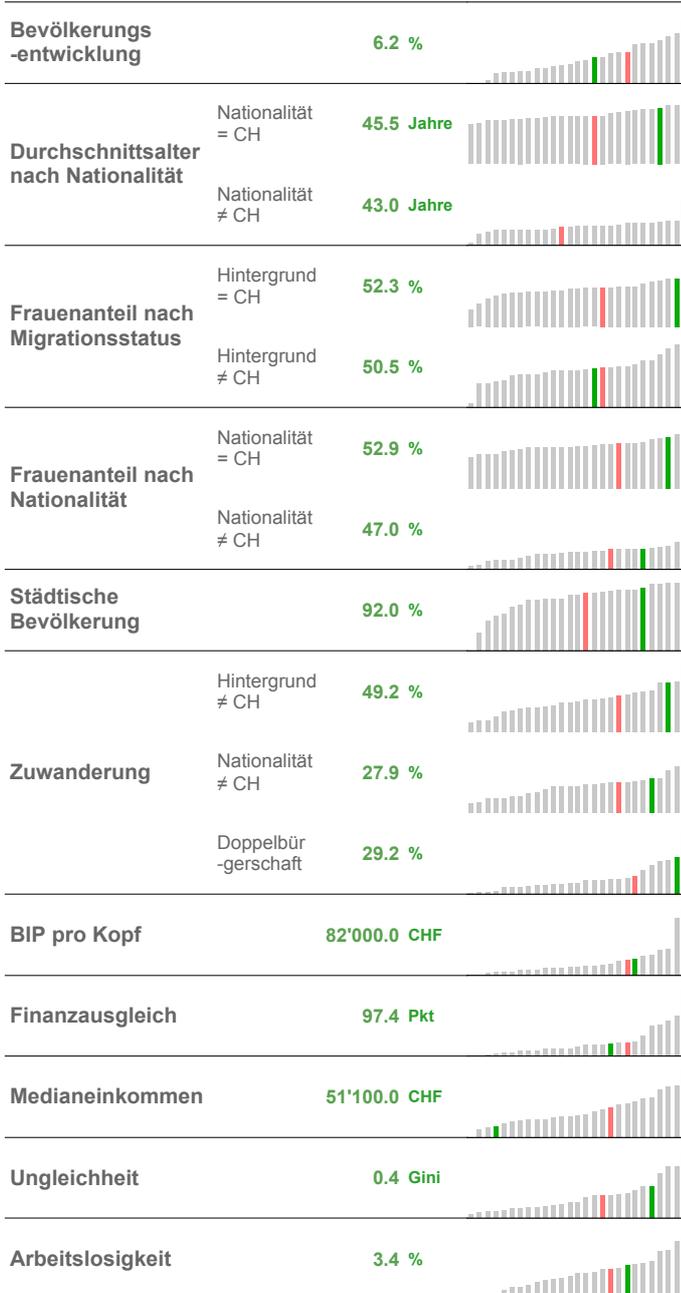


nccr – on the move / SFM
 Quellen : BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

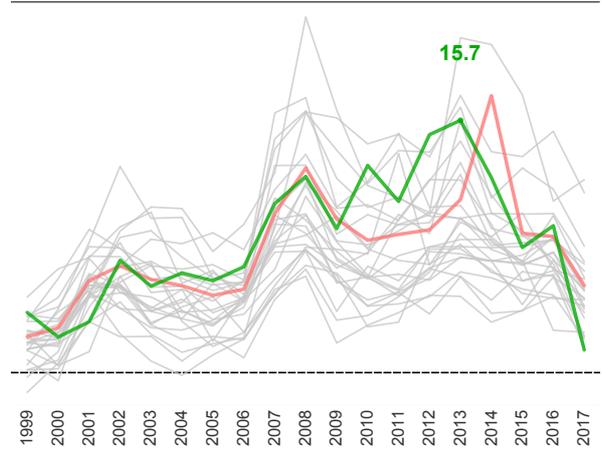
Tessin

Der Wanderungssaldo des Kantons TI lag zwischen 2010 und 2013 über dem schweizerischen Durchschnitt, ging jedoch seither zurück. TI hat eine stark alternde Bevölkerung, was vor allem auf die ausländischen Personen zutrifft. Die Tessiner Bevölkerung ohne Migrationshintergrund besteht aus überdurchschnittlich vielen Frauen. Die demografische Entwicklung im TI ist stark von Migration geprägt. Das BIP pro Einwohner liegt leicht über dem schweizerischen Durchschnitt, das Medianeinkommen hingegen fällt deutlich tiefer aus. Während die Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten insgesamt dem schweizerischen Durchschnitt entsprechen, ist das Sozialhilfeniveau bei den im Ausland geborenen Personen besonders tief. Bei Abstimmungen zeigt die Tessiner Stimmbevölkerung eine migrationskonservative Haltung. Die ausländische Bevölkerung im TI besteht mehrheitlich aus italienischen Staatsangehörigen, umfasst aber auch eine substantielle Zahl von Personen aus Drittstaaten.

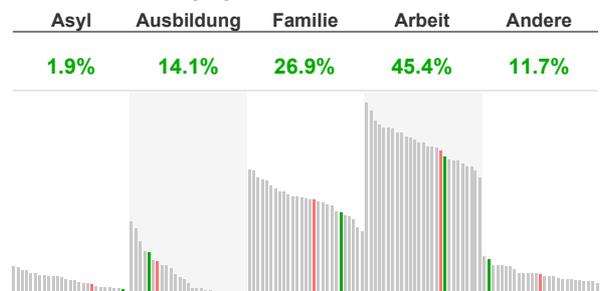
Kennzahlen



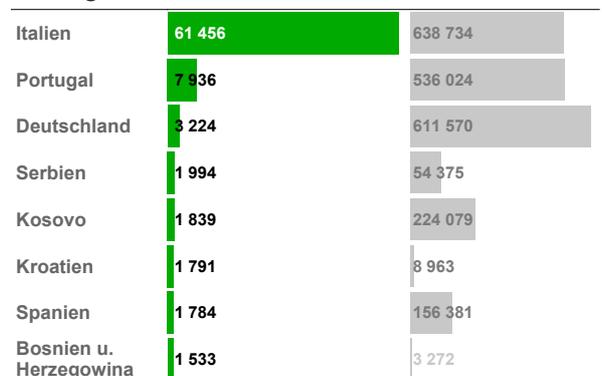
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

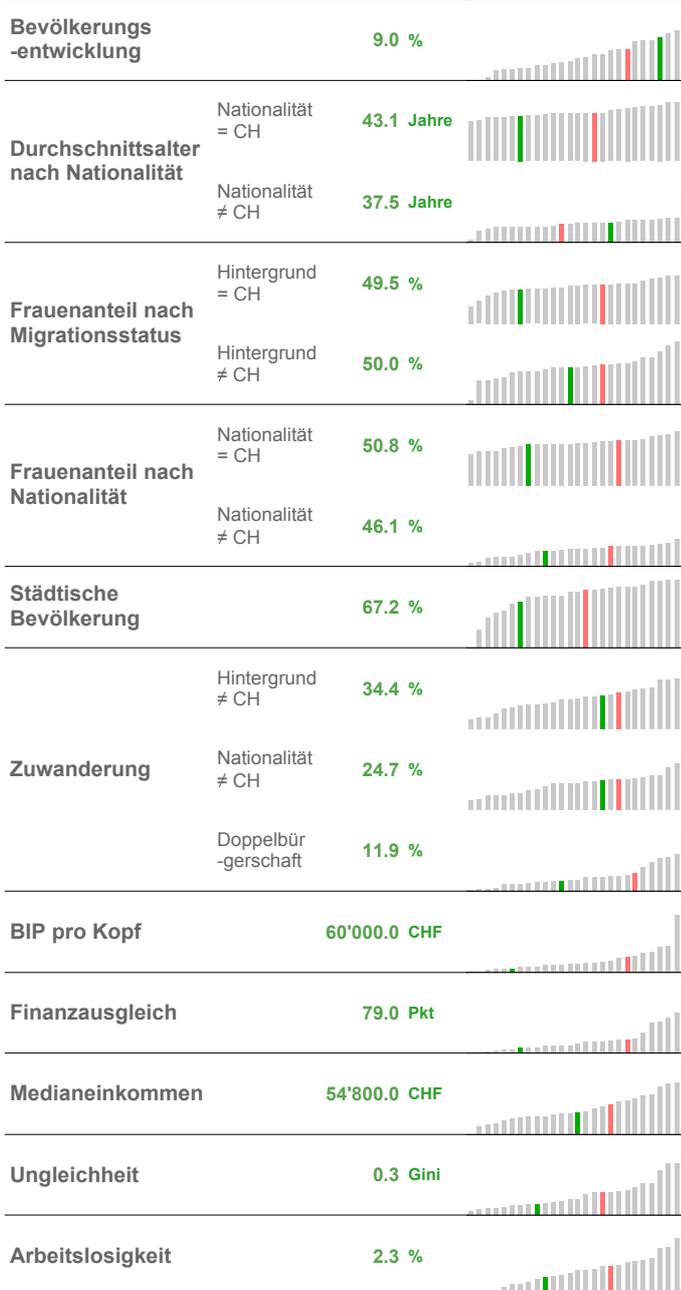


nccr – on the move / SFM
 Quellen : BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

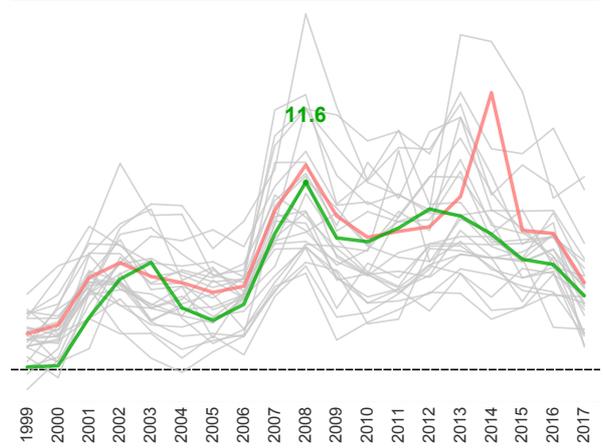
Thurgau

Obwohl der Wanderungssaldo leicht unter dem schweizerischen Durchschnitt liegt, verzeichnet TG ein starkes Bevölkerungswachstum. In der Bevölkerung des Kantons besteht ein Männerüberhang. Im Vergleich zu den anderen Kantonen ist TG wenig verstädert. Die Anteile der ausländischen Bevölkerung und jener mit Migrationshintergrund entsprechen alles in allem den Werten, die für die Schweiz insgesamt gemessen werden. Die Wirtschaft im TG floriert mittelmässig, die Arbeitslosenquote liegt tief. Weiterhin beobachtet man eine schwache Differenz zwischen der Sozialhilfequote der in der Schweiz und der im Ausland geborenen Personen. Die Thurgauer-innen zeigen an der Urne eine migrationskonservative Haltung. TG erfährt eine grossmehrheitlich berufliche Zuwanderung, vor allem von Staatsangehörigen Deutschlands und in geringerem Masse Italiens.

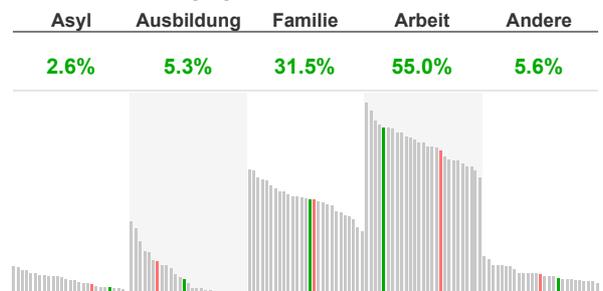
Kennzahlen



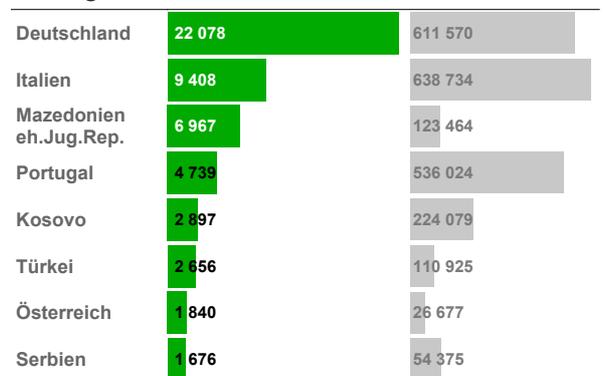
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

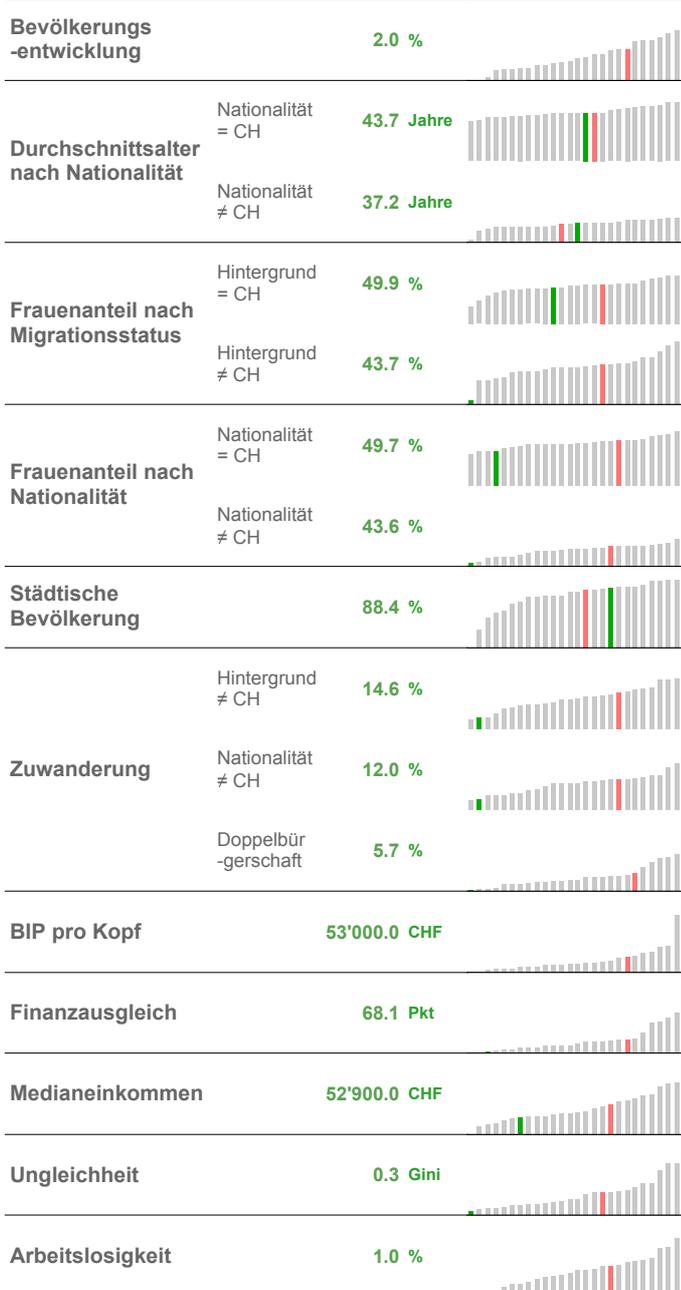


nccr – on the move / SFM
 Quellen : BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

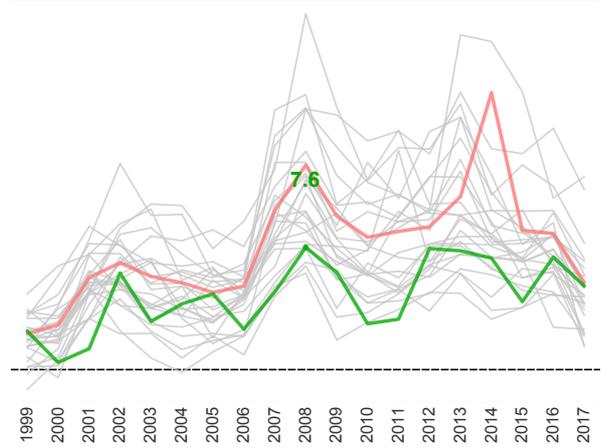
Uri

Seit Beginn des Jahrhunderts liegt der Wanderungssaldo von UR auf niedrigem Niveau; sein Bevölkerungswachstum ist gering. Hinsichtlich des Durchschnittsalters ähnelt die Bevölkerung von UR der Gesamtschweiz. Allerdings sind Männer überrepräsentiert, vor allem bei den ausländischen Personen und jenen mit Migrationshintergrund. In der Tat weist UR die tiefsten Frauenanteile schweizweit auf. Aus wirtschaftlicher Sicht besitzt der Kanton das schwächste BIP pro Einwohner der Schweiz (zusammen mit VS) und ein geringes Medianeinkommen. In UR ist nur ein sehr geringer Anteil der Bevölkerung arbeitslos oder auf Sozialhilfe angewiesen. Das Sozialhilfeniveau liegt allerdings bei den im Ausland geborenen Personen sechsmal höher als bei jenen, die in der Schweiz geboren sind. Ausländer-innen lassen sich im Wesentlichen wegen der Arbeit in UR nieder und nur selten aus familiären Gründen. Die standardisierte Einbürgerungsquote ist sehr tief.

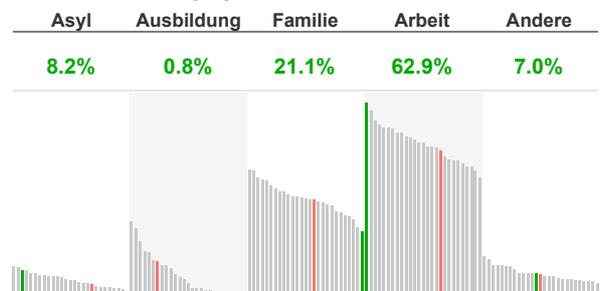
Kennzahlen



Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

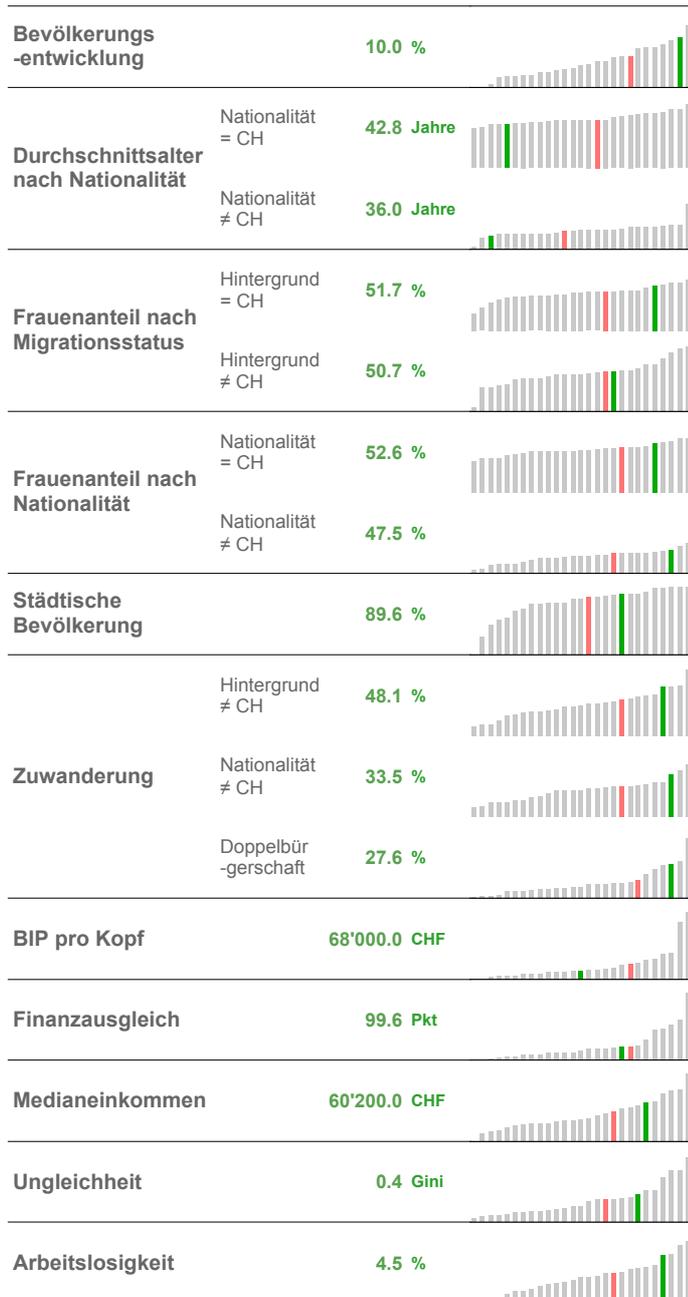
Nationalität	Anzahl	Gesamt CH
Portugal	853	536 024
Deutschland	838	611 570
Italien	432	638 734
Serbien	241	54 375
Kroatien	195	8 963
Türkei	182	110 925
Österreich	145	26 677
Eritrea	131	1 031

nccr – on the move / SFM
 Quellen : BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

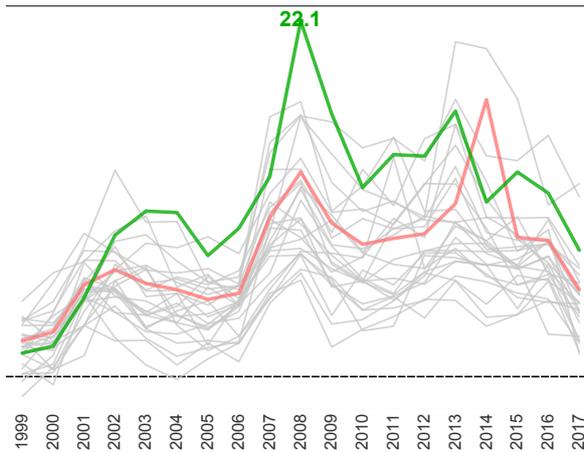
Waadt

Der Wanderungssaldo des Kantons VD liegt fast konstant über dem schweizerischen Durchschnitt; sein Bevölkerungswachstum ist sehr dynamisch. Die Bevölkerung ist eher jung und weiblich. Ausserdem ist die Bevölkerung von VD sehr städtisch und stark von Migration geprägt. Die Waadtländer-innen zeigen bei Abstimmungen eine sehr migrationsliberale Haltung. Der Kanton hat die zweithöchste standardisierte Einbürgerungsquote der Schweiz. Die Waadtländer Wirtschaft ist geprägt von einem gehobenen Medianeinkommen, einem vergleichsweise tiefen BIP pro Einwohner und einer hohen Arbeitslosenquote. Die in der Schweiz geborenen und im Ausland geborenen Personen zeigen Sozialhilfequoten auf ähnlichem Niveau, die insgesamt eher überdurchschnittlich hoch sind. Als Grund für die Einwanderung in den Kanton VD kommt der Ausbildung eine aussergewöhnliche Bedeutung zu. Die ausländische Bevölkerung im VD setzt sich vor allem aus Staatsangehörigen der EU/EFTA-Länder zusammen.

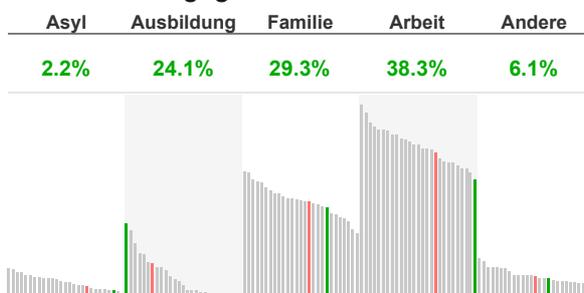
Kennzahlen



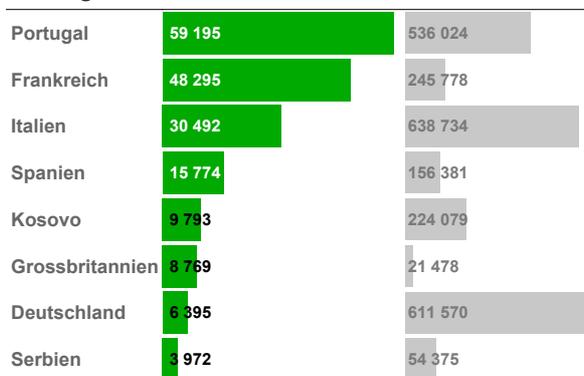
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

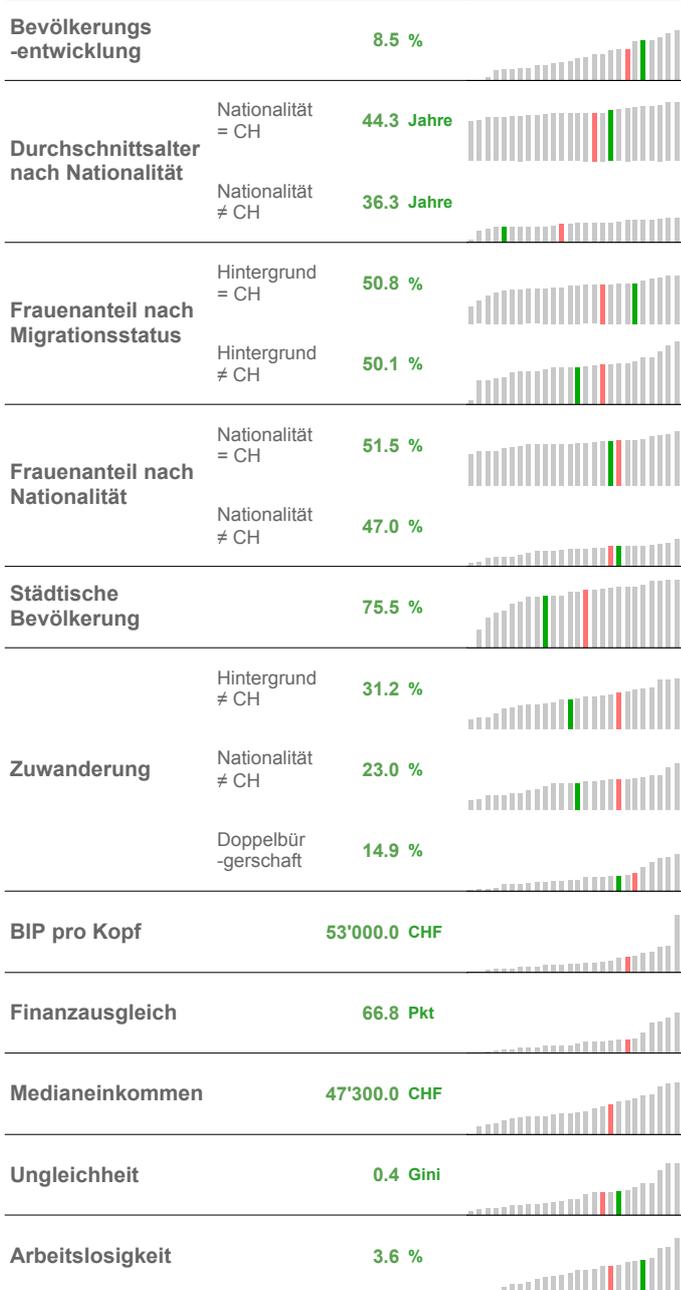


nccr – on the move / SFM
 Quellen : BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

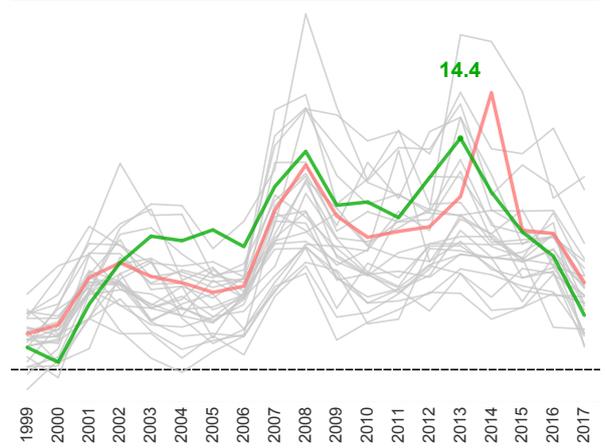
Wallis

Das VS entspricht bei fast allen demografischen Indikatoren dem schweizerischen Durchschnitt. Das lebhaftes Bevölkerungswachstum ist nur teilweise durch die Einwanderung zu erklären, da die Anteile der ausländischen Bevölkerung und der Personen mit Migrationshintergrund leicht unter dem Durchschnitt liegen. Die Wirtschaftslage des VS ist wenig stabil: Sein BIP pro Einwohner und sein Medianeinkommen gehören zu den schwächsten der Schweiz, wobei die Arbeitslosenquote leicht überdurchschnittlich hoch ist. Die Sozialhilfequote wiederum fällt tiefer aus als in den meisten Kantonen. Im kantonalen Vergleich spielt im VS der Einwanderungsgrund der Ausbildung eine wichtige Rolle, während ein relativ hoher Anteil der ansässigen Bevölkerung keine post-obligatorische Ausbildung besitzt. Die ausländische Bevölkerung des VS stammt zum grössten Teil aus EU/EFTA-Staaten, die nicht an die Schweiz angrenzen (Portugal), während auch Frankreich und Italien zahlreich vertreten sind.

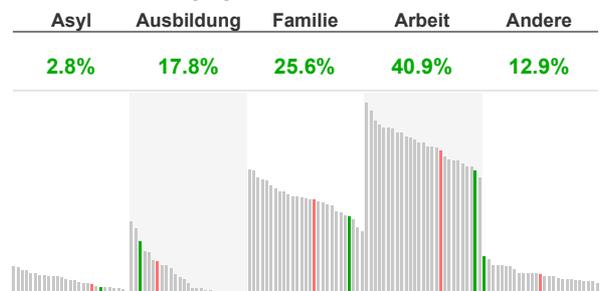
Kennzahlen



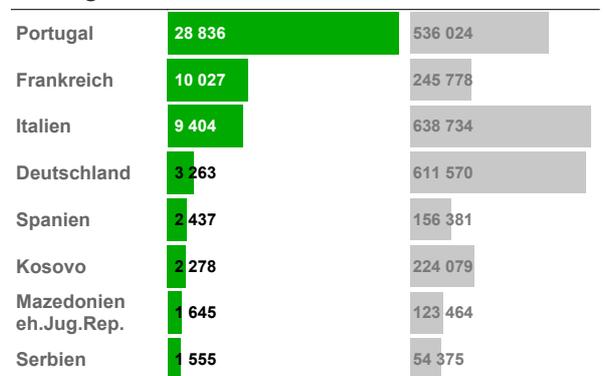
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

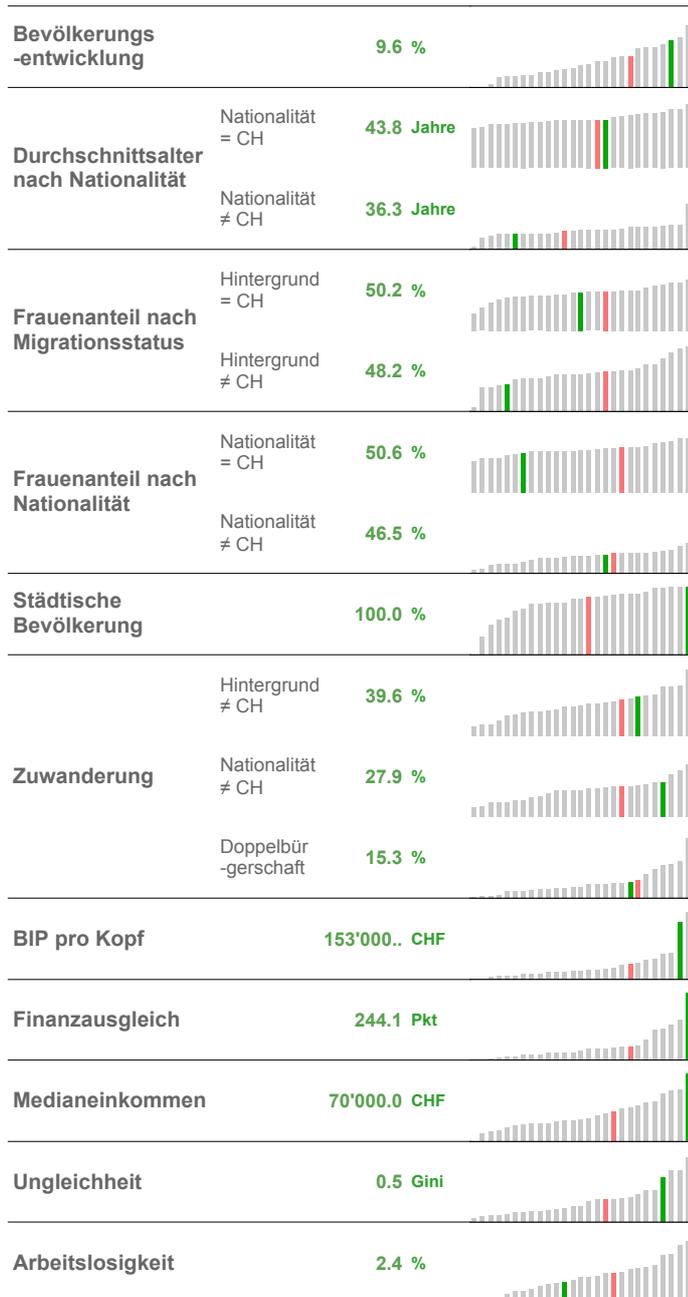


nccr – on the move / SFM
Quellen: BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

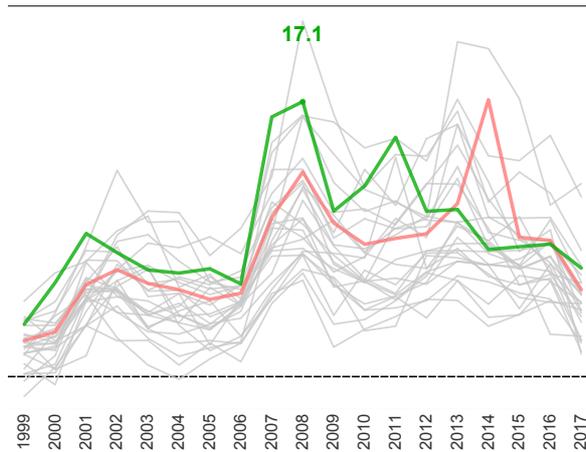
Zug

Der sehr städtische Kanton ZG zeichnet sich durch ein starkes Bevölkerungswachstum aus. Der Anteil der Ausländer-innen und der Personen mit Migrationshintergrund liegt leicht über dem schweizerischen Durchschnitt, wobei letztere deutlich mehr Männer als Frauen umfassen. Die Zuger Wirtschaft ist ausgesprochen florierend: Das BIP pro Einwohner ist nach BS das zweithöchste, das Medianeinkommen sogar das höchste der Schweiz. Ein geringer Anteil der Bevölkerung ist arbeitslos oder bezieht Sozialhilfe; das Ausbildungsniveau ist hoch. Die Stimmbevölkerung in ZG bringt eine durchschnittlich migrationsliberale Haltung zum Ausdruck und die standardisierte Einbürgerungsquote fällt relativ hoch aus. Das familiäre Einwanderungsmotiv liegt nur knapp hinter dem beruflichen. Deutsche Staatsangehörige sind in ZG am stärksten vertreten. Seine ausländische Bevölkerung besteht weiterhin zu einem Drittel aus Staatsangehörigen nicht angrenzender EU/EFTA-Länder (Grossbritannien, Portugal, Spanien).

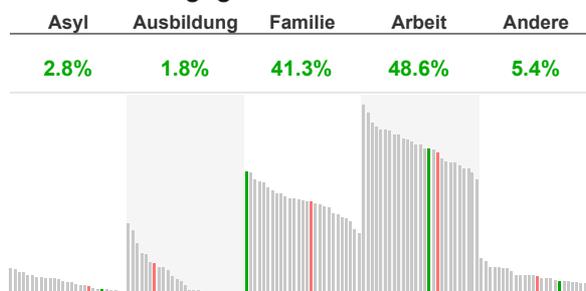
Kennzahlen



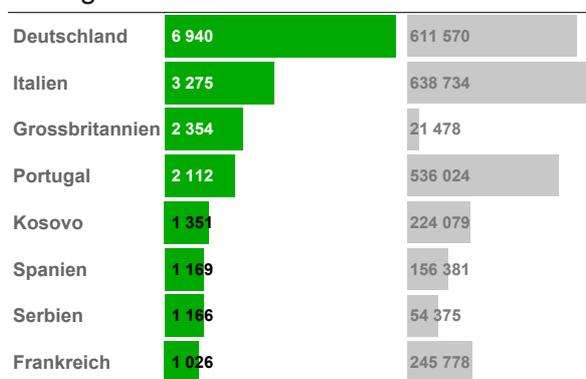
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten

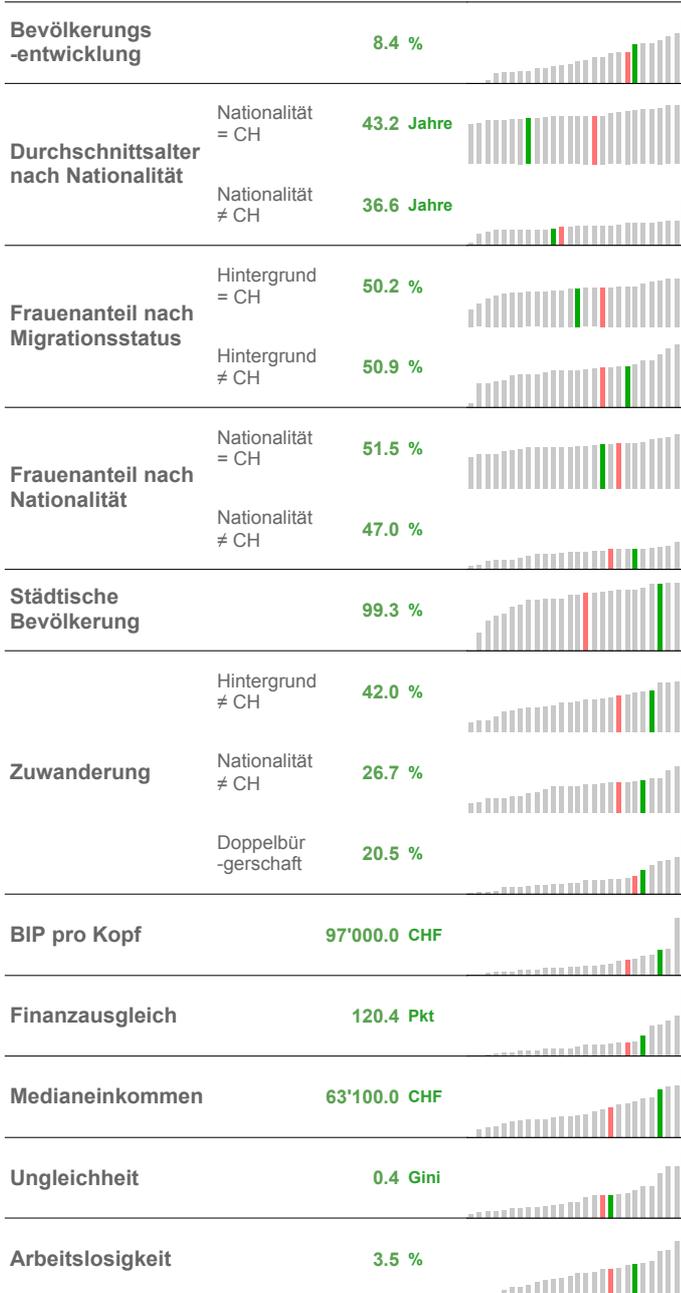


nccr – on the move / SFM
Quellen : BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

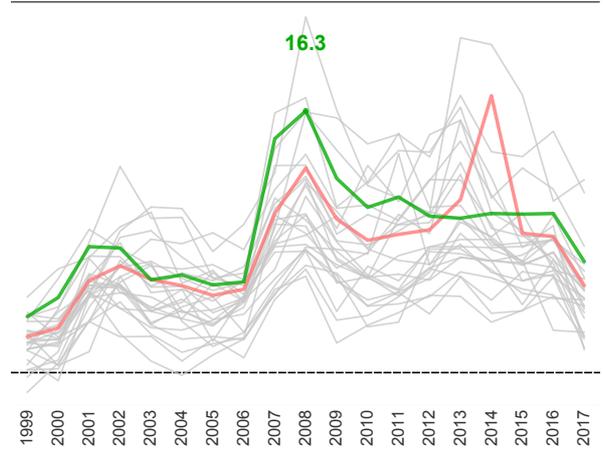
Zürich

Der Stadtkanton ZH ähnelt bei fast allen demografischen Indikatoren dem schweizerischen Durchschnitt. Die Bevölkerung wächst dynamisch und die Wirtschaft floriert: ZH weist ein BIP pro Einwohner und ein Medianeinkommen auf, welche deutlich über dem schweizerischen Durchschnitt liegen. Die Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten des Kantons entsprechen dem nationalen Durchschnitt. Das Ausbildungsniveau ist hoch; unter Personen ohne Migrationshintergrund ist der Anteil nicht post-obligatorisch Ausgebildeter sogar der tiefste der ganzen Schweiz. Bei Abstimmungen legt die Zürcher Stimmbevölkerung eine eher migrationsliberale Haltung an den Tag; die standardisierte Einbürgerungsquote entspricht dem schweizerischen Durchschnitt. Der Kanton ZH zieht eine hauptsächlich wirtschaftlich begründete Migration an, mehrheitlich aus den Nachbarländern der Schweiz. Neben Staatsangehörigen aus EU/EFTA-Ländern sind Personen aus dem Kosovo in ZH stark vertreten.

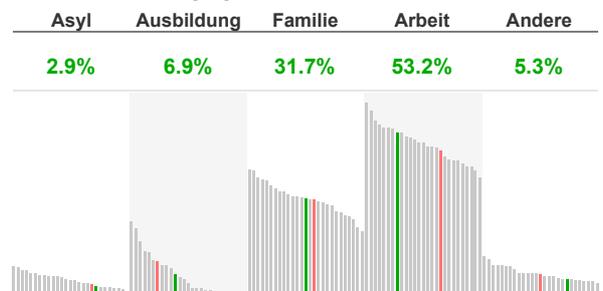
Kennzahlen



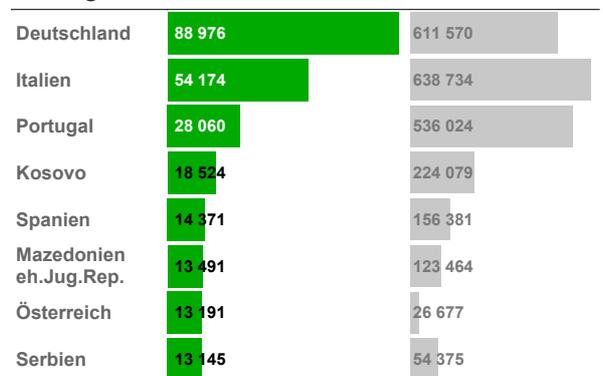
Wanderungssaldi



Einwanderungsgrund



Häufigste Nationalitäten



nccr – on the move / SFM
 Quellen: BFS (BEVNAT, SAKE, SE, SILC, STATPOP, Sozialhilfestatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), SECO, SEM (ZEMIS), EFV, ESTV

4 Integrationsförderung

4.1 Grundlagen

Integration ist ein mehrdeutiges Konzept, das in verschiedensten Kontexten verwendet wird. In diesem Kapitel befassen wir uns mit der Integration als politischer Zielsetzung, bei der Migrationsbevölkerung und die gesamte Schweizer Gesellschaft in einem gegenseitigen Prozess eingebunden werden (siehe Kapitel 2.1.1). Integration kann also nur gelingen, wenn beide Seiten einen Beitrag leisten: Von den Zugewanderten wird erwartet, dass sie sich in die Aufnahmegesellschaft einbringen (*fördern/exigieren*). Vom Schweizer Staat und von der einheimischen Bevölkerung wird Offenheit gegenüber den Migrant·inn·en verlangt (*fördern/encouragen*), damit sich diese integrieren können (Kurt 2017).

Gemeinhin werden zwei Facetten der Integrationspolitik unterschieden: Zum einen sollen Migrant·inn·en Zugang zu den für die Bevölkerung allgemein bestimmten Strukturen haben (Schule, Arbeitswelt etc.). Zum anderen wird die Integration durch gezielte Massnahmen für die Betroffenen gefördert, wenn die Regelstrukturen ihren Bedürfnissen – zumindest unmittelbar – nicht nachzukommen vermögen (gegenwärtig Art. 54 AIG). Im ersten Fall wird dabei üblicherweise von «Integration durch die Regelstrukturen», im zweiten Fall von «spezifischer Integration» gesprochen.

Insgesamt hat sich die Förderung der Integration der ausländischen Bevölkerung zwischen 2011 und 2017 insbesondere mit der Einführung der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) ab 2014 verstärkt.²² Integration erfolgt primär durch die Regelstrukturen, während die spezifische Integrationsförderung das Angebot der Regelstrukturen ergänzen, diese bei der Umsetzung ihrer Integrationsaufgabe unterstützen und Impulse für die Entwicklung innovativer Integrationsmassnahmen (Programme und Projekte von nationaler Bedeutung [PPnB]) geben soll.

Wichtige Entwicklungen in der Integrationspolitik

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts ist die Integrationsförderung rechtlich als grundlegender Baustein der Migrationspolitik des Bundes verankert. So erhielt der Bund im Jahr 2000 mit der Einführung von Art. 25a in das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) die Möglichkeit, finanzielle Beiträge für die soziale Integration der Ausländer·innen auszurichten. Ausgehend von diesem Artikel wurden Schwerpunkte und Bundesprogramme zur Integration der betroffenen Personen definiert und entwickelt. In der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) sind der Beitrag der Ausländer·innen zur Integration und die Aufgaben von Bund und Kantonen im Bereich der Integrationsförderung geregelt. Mit der Aufnahme der Grundsätze und Ziele der Integration (Art. 4 und 53) in das Ausländergesetz (AuG) wird letztere 2008 als wesentliches Element der Zuwanderungspolitik verankert (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, BFM 2006: 5). Unter anderem hält das Ausländergesetz fest, dass die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung «mit der Bedingung verbunden werden [kann], dass ein Sprach- oder Integrationskurs besucht wird» (Art. 54 Abs. 1 AuG), und die Behörden bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung den Grad der Integration berücksichtigen (Art. 54 Abs. 2 AuG).²³ Bis 2018 besteht die einzige wesentliche Änderung in der Integrationspolitik darin, dass die VIntA 2013 um den Abschnitt «Kantonale Integrationsprogramme» ergänzt wurde. Somit haben sich die rechtlichen Grundlagen auf Bundesebene im Zeitraum zwischen 2011 (Wichmann et al.) und der Durchführung der vorliegenden Studie, die sich auf die Situation im Jahr 2017 bezieht, kaum verändert.

Es sei aber daran erinnert, dass die Integrationsförderung auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Städte bereits in den 1970er Jahren und ab den 1990er Jahren verstärkt thematisiert wurde. Mehrere Städte und Kantone besitzen

²² Die Daten der Studie von Wichmann et al. (2011) betreffen das Jahr 2011, jene des vorliegenden Berichts das Jahr 2017.

²³ 2014 wurde dieses Element im Übrigen mit der Aufnahme des nach der Abstimmung über die «Masseneinwanderungsinitiative» vom Februar 2014 in Kraft getretenen Art. 121a Abs. 3 in die Bundesverfassung gefestigt.

seit Langem Integrationsrichtlinien, -regelungen und -einrichtungen; andernorts wurden vergleichbare Grundlagen auf Veranlassung des Bundes geschaffen.²⁴

Seit 2009 sind die Kantone die zentralen Ansprechpartner des Bundes für die Umsetzung der auf nationaler Ebene definierten Integrationsförderung und damit auch für die entsprechende Mittelvergabe. Im Gesetz werden jedoch noch weitere für die Aufgabe der Integration zuständige Akteure erwähnt (Art. 53 Abs. 5 AuG). Seit 2014 sind die spezifischen Integrationsmassnahmen für jeweils einen Zeitraum von vier Jahren (2014–2017) in den KIP festgelegt. Anhand der KIP werden die vom Bund (via SEM) und von den Kantonen (via Konferenz der Kantonsregierungen) in den Programmvereinbarungen definierten strategischen Ziele umgesetzt (Art. 17a Abs. 1 VIntA). Damit soll eine koordinierte Strategie zur Integrationsförderung und Diskriminierungsbekämpfung mit gemeinsamen Themen verfolgt und den Kantonen und Gemeinden die ihren Bedürfnissen entsprechende Autonomie gewährt werden. In der ersten Phase der KIP (KIP1) stützt sich die spezifische Integration auf die drei Pfeiler «Information und Beratung», «Bildung und Arbeit» sowie «Verständigung und gesellschaftliche Integration», die insgesamt acht Handlungsbereiche²⁵ mit gemeinsamen Zielen beinhalten. «Diese Programmziele betreffen die Strategie auf Stufe Umsetzung des Bundesrechts, erstrecken sich jedoch nicht auf die operationelle Erreichung der vereinbarten Ziele. Die operationelle Verantwortung bleibt jederzeit den Kantonen vorbehalten» (BFM und KdK 2011).

Schliesslich ist 2019 eine revidierte Fassung des Gesetzes (AIG) in Kraft getreten,²⁶ und die «Integrationsfähigkeit» («*capacité d'intégration*») ist nun in der Bundesverfassung verankert (Art. 121a Abs. 3). Eine der vorgenommenen Anpassungen besteht darin, dass die Integration von Ausländer·inne·n zu einem entscheidenden Kriterium für die Erteilung, Gültigkeitsdauer, Verlängerung und den Widerruf der Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen wird (siehe Kapitel 7).²⁷ In das Gesetz aufgenommen wurde ein neuer Abschnitt über die Integrationserfordernisse, in dessen Art. 58a die Integrationskriterien festgelegt sind. Laut verschiedenen Fachpersonen dürfte sich diese Revision in erheblichem Mass auf die kantonalen Praktiken auswirken, welche bis dahin auf kantonaler Ebene geregelt oder angesiedelt waren.

Vor dem Hintergrund der Einführung der KIP scheint es interessant, die (neuen) kantonalen Praktiken der Integrationsförderung sowie auch die Diskriminierungsbekämpfung zu betrachten, welche nun Teil der von den Beteiligten (Bund, Kantone, Städte und Gemeinden) definierten Integrationspolitik ist. Denn wenn Integration als gegenseitiger Prozess anerkannt wird, müssen Zugewanderte auf die Offenheit und Fairness der Aufnahmegesellschaft zählen können (SEM 2016). Im Gegensatz zur Studie von Wichmann et al. (2011) interessiert sich die vorliegende Studie für die verschiedenen Massnahmen der Kantone zum Schutz vor Diskriminierung, auch in den Regelstrukturen, und widmet ihnen ein eigenes Kapitel (5).

Dieses Kapitel stützt sich auf die Fragebogenantworten der für die Integration und Diskriminierungsbekämpfung zuständigen Behörden von 22 Kantonen.²⁸ Der den Kantonen übermittelte Fragebogen berücksichtigt die mit den KIP einhergehenden Änderungen,²⁹ übernimmt aber nicht systematisch die darin festgelegten acht

²⁴ Das *Bureau lausannois des immigrés* beispielsweise wurde 1974 gegründet, während der Kanton NE seit Ende der 1990er Jahre eine Integrationsgesetzgebung besitzt, welche auch die Entwicklung der Politik auf Bundesebene beeinflusst hat.

²⁵ Bei den acht Bereichen handelt es sich um Erstinformation und Integrationsförderbedarf, Beratung, Schutz vor Diskriminierung für den Pfeiler «Information und Beratung»; Sprache und Bildung, frühe Kindheit, Arbeitsmarktfähigkeit für den Pfeiler «Bildung und Arbeit»; sowie Interkulturelles Dolmetschen und Vermitteln und Zusammenleben für den Pfeiler «Verständigung und gesellschaftliche Integration».

²⁶ Die Änderungen des Gesetzes wurden vom Parlament am 16. Dezember 2016 gutgeheissen; es trat 2018 teilweise (Anpassung betreffend die Sonderabgabe) und am 1.1.2019 vollständig in Kraft (namentlich mit den Anpassungen betreffend die Integration).

²⁷ Wie im Einbürgerungsverfahren, wo Kriterien betreffend die Integration der Kandidat·inn·en verwendet werden (Bürgerrechtsgesetz) (siehe Kapitel 8).

²⁸ Die Kantone AI, OW und SZ haben nicht an der Studie teilgenommen; der Kanton BE hat nur den ersten Fragenblock zu den kantonalen Akteuren beantwortet.

²⁹ Ein Grossteil der Fragen findet deshalb keine Entsprechung in der Studie von Wichmann et al. (2011), und ein zeitlicher Vergleich ist nur sehr punktuell möglich.

Bereiche und Massnahmen. Er enthält auch Fragen zu den Integrationsfördermassnahmen in den Regelstrukturen, die durch die Einführung der KIP verstärkt wurden. Bevor auf die verschiedenen Integrationsförderbereiche eingegangen wird, werden zunächst die rechtlichen Grundlagen und die zuständigen Akteure erläutert.

4.2 Kantonale Gesetzgebungen, Akteure und Kompetenzen

In der Studie von Wichmann et al. (2011) werden die 2011 geltenden kantonalen Rechtsgrundlagen aufgeführt: 6 Kantone verfügten bereits über ein eigenes Integrationsgesetz. Seither haben auch die Kantone FR und anschliessend BE ein kantonales Integrationsgesetz erlassen. Ausserdem konnten sich weitere 8 Kantone 2011 auf ein Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung stützen. Im Kanton Zug wurde nach der Ablehnung eines kantonalen Integrationsgesetzes in der Volksabstimmung ein Einführungsgesetz zum AuG verabschiedet. In ZH verwarf das Parlament 2011 den breit diskutierten Entwurf für ein Integrationsgesetz. Keine wesentliche Entwicklung auszumachen ist hingegen bei den Verordnungen, welche die Aufgabenteilung regeln (beispielsweise JU oder ZH), oder in den Kantonen, die sich auf ein anderes Gesetz stützen (beispielsweise das Sozialgesetz in SO).

Bei der Integrationsförderung handelt es sich wie beim Diskriminierungsschutz um eine Querschnittsaufgabe, die in den meisten Politikbereichen (Bildung, Wirtschaft, Gesundheit etc.) zu berücksichtigen ist. In diesen Bereichen ist eine grosse Vielfalt an Akteuren tätig. Dazu gehören insbesondere verschiedene Verwaltungsebenen (Bund, Kantone und Gemeinden), die Zivilgesellschaft (Vereine), die Wirtschaft, die Sozialpartner und die politischen Parteien. Die Antworten auf bestimmte Fragen des an die kantonalen Integrationsdelegierten versandten Fragebogens lassen erkennen, wie den Kantonen die Einbindung der verschiedenen Akteure in ihre Politik gelingt.

4.2.1 Institutionelle Verankerung der Integrationsdelegierten

Die institutionelle Verankerung der kantonalen Ansprechstellen für Integrationsfragen bzw. der Integrationsdelegierten unterscheidet sich in den einzelnen Kantonen deutlich (siehe Anhang 1): In 7 Kantonen (AG, JU, SG, SH, SO, ZG, ZH) unterstehen sie dem Departement des Innern, das in der Regel verschiedene Einheiten umfasst – beispielsweise das Amt für Bevölkerung und Migration sowie Stellen, die sich mit institutionellen, wirtschaftlichen oder sozialen Fragen befassen. In 6 Kantonen (BL, FR, GE³⁰, GR, TG und VS) sind diese Stellen dem Departement Sicherheit (und Justiz), in 5 Kantonen (AR, BE, LU, NE und NW) dem Sozialdepartement unterstellt (zu dem in NE auch der Bereich Wirtschaft gehört). In anderen Kantonen sind die Ansprechstellen für Integrationsfragen im Präsidialdepartement (BS), im Departement für Institutionen (TI) und im Wirtschaftsdepartement (VD) angesiedelt. In GL und UR schliesslich ist das Departement Bildung und Kultur für die Integration zuständig.³¹

Neben der Verankerung innerhalb der Departemente interessiert auch eine genauere Betrachtung der für die Integrationsförderung zuständigen Ämter. In 7 Kantonen (AR, BE, LU, NW, SG, SO, ZG) gehört die Ansprechstelle für Integrationsfragen zum Sozialamt, das häufig für die Sozialhilfe, Familienfragen, die Gleichstellung und weitere Gesellschaftsfragen zuständig ist. In weiteren 7 Kantonen (AG, GE, GR, JU, TG, VD, VS) ist die Stelle dem Amt für Bevölkerung und/oder Migration zugeordnet, das gewöhnlich die Bereiche

³⁰ Im Kanton GE wurde das zuvor dem Département de la sécurité zugehörige Bureau de l'intégration des étrangers (BIE) am 1.6.2018 in das Département de la cohésion sociale verschoben. Dort ist es dem Office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales unterstellt.

³¹ Wie die statistische Analyse zur Inklusivität der Integrationspolitiken (siehe Kapitel 9.2) zeigt, besteht kaum eine Verbindung zwischen der Ansiedlung einer Ansprechstelle für Integrationsfragen in einem bestimmten Departement und dem Grad der Inklusivität.

Zulassung, Asyl und Einbürgerungen betreut. In 3 Kantonen (FR, NE, ZH) bildet die Ansprechstelle Integration ein eigenes Amt, in weiteren 3 (BL, SH, TI) ist sie direkt dem Generalsekretariat ihres Departements unterstellt.³² Während die Ansprechstellen für Integrationsfragen der französischsprachigen Kantone meist den Ämtern für Bevölkerung und/oder Migration angehören, sind sie in der Deutschschweiz zu gleichen Teilen bei den Sozialämtern und bei anderen Ämtern als den Ämtern für Bevölkerung und/oder Migration und den Sozialämtern eingegliedert. Ausserdem scheint die Ansiedlung der betreffenden Stellen beim Amt für Bevölkerung und/oder Migration gemäss der statistischen Analyse Hand in Hand zu gehen mit einem migrationsliberaleren politischen Umfeld im jeweiligen Kanton (siehe Kapitel 2.2.2).

In sämtlichen Kantonen liegt die Zuständigkeit für die KIP sowie für die Ausbildung und Information der Fachpersonen in den Regel- und spezifischen Strukturen bei den kantonalen Integrationsdelegierten, die den erwähnten Dienststellen angegliedert sind. Sie sind es auch, die Projekte zur Integrationsförderung oder zum Diskriminierungsschutz umsetzen. In der Hälfte der Kantone stellen die Integrationsdelegierten Beratung und Informationen für Migrant·inn·en zur Verfügung, in knapp der Hälfte der übrigen Kantone verwalten sie unter anderem die Integrationspauschalen aus dem Asylbereich.³³

Verschiedene Integrationsdelegierte haben die Aufgabe, Abklärungen im Rahmen von Einbürgerungs- und/oder Zulassungsverfahren vorzunehmen. In 7 Kantonen (AG, AR, GL, GR, NE, SH, TG) führen sie ausserdem die Erstinformationsgespräche durch, in 6 Kantonen (AG, GE, SH, SO, TG, ZH) schliessen sie Integrationsvereinbarungen ab oder begleiten diese. Wo bestimmte Aufgaben nicht direkt von den Delegierten oder ihrer Dienststelle ausgeführt werden, können sie von Kompetenzzentren für Integration übernommen werden, welche die spezifische Integrationsförderung umsetzen. Im Übrigen werden in einigen Kantonen für die Durchführung von Aufgaben Leistungsaufträge an externe Akteure, Vereine, private Unternehmen oder Gemeinden vergeben.

Eine genaue Analyse zeigt, dass die kantonalen Integrationsdelegierten mit bestimmten Aufgaben häufiger betraut werden, wenn sie dem für die Sicherheit zuständigen Departement zugeordnet sind oder den Ämtern für Bevölkerung und/oder Migration angehören. Dies gilt besonders für die Beratung und Information von Migrant·inn·en, den Abschluss und/oder die Begleitung von Integrationsvereinbarungen und die Abklärungen im Rahmen von Einbürgerungs- oder Bewilligungsverfahren. Erklärt werden könnte dies durch die Möglichkeit einer engeren Zusammenarbeit zwischen den für die Zulassung, die Integration und/oder die Einbürgerung zuständigen Dienststellen. Eine andere Erklärung besteht darin, dass diese Departemente über grössere (hoheitliche) Kompetenzen im Migrationsbereich verfügen. Aus denselben Gründen üben die den Sozialämtern zugehörigen Dienststellen keine Aufgaben der Beratung und Information für Migrant·inn·en aus und führen keine Abklärungen im Rahmen von Einbürgerungs- oder Bewilligungsverfahren durch. Schliesslich scheinen die kantonalen Integrationsdelegierten eine grössere Zahl von Aufgaben auszuführen, wenn die Ansprechstelle für Integrationsfragen ein eigenes Amt bildet; in diesem Fall beschäftigen die Ansprechstellen auch mehr Mitarbeitende.³⁴

4.2.2 Öffnung der Institutionen und Diversitätsmanagement

Der Grundsatz des chancengleichen Zugangs zu den Integrationsmassnahmen setzt wie auch für die Regelstrukturen eine Öffnung der spezialisierten Fachstellen voraus. Diese Öffnung ist ein wichtiger Aspekt des

³² Aus der statistischen Analyse ergibt sich kein gesicherter Zusammenhang zwischen der Inklusivität der Integrationspolitik eines Kantons und der institutionellen Verankerung der Ansprechstelle für Integrationsfragen.

³³ In anderen Kantonen werden die Pauschalen des Asylbereichs direkt von den Asylkoordinator·inn·en oder den Sozialdiensten verwaltet.

³⁴ In Ansprechstellen für Integrationsfragen, die ein eigenes Amt bilden, beträgt die durchschnittliche Angestelltenzahl 10,7 gegenüber 6,9 in den Ansprechstellen insgesamt.

Diskriminierungsschutzes (siehe Kapitel 5.4). Aufgrund der hinsichtlich Verankerung, Grösse und Ausrichtung (direkter Kontakt mit den Migrant·inn·en oder nicht) sehr vielfältigen Institutionen ist dieser Aspekt schwierig zu dokumentieren. Im Fragebogen wurden deshalb einfache Indikatoren betreffend das Profil des Personals, die Ausbildung (Weiterbildung) und die Zufriedenheit der Benutzenden gewählt, deren Aussagekraft zwangsläufig beschränkt ist.

In den meisten Kantonen sind 2 bis 8 Personen im Integrationsbereich angestellt. In 5 Kantonen (GE, NE, SH, VD, ZH) sind über 10 Angestellte in diesem Bereich tätig. Die entsprechenden Mitarbeitenden besitzen ein hohes Qualifikationsniveau: In den meisten Kantonen beträgt der Anteil der tertiär Gebildeten über 75%, in den übrigen mehr als 50%.³⁵ Während in einem Grossteil der in dieser Studie befragten Behörden weniger als ein Viertel der Angestellten im Ausland geboren wurde (gemäss einer Schätzung der Person, die den Fragebogen ausfüllte),³⁶ ist die Zahl der Dienststellen mit einem hohen Anteil an im Ausland geborenen Mitarbeitenden im Integrationsbereich grösser. Gleichermassen scheint die Einstellungspolitik in den Integrationsbehörden mehr auf Diversität angelegt zu sein als in den übrigen untersuchten Bereichen.

Hinsichtlich Diversitätsmanagement bieten die meisten Ansprechstellen für Integrationsfragen (17 Kantone) ihren Mitarbeitenden freiwillige Weiterbildungen an. Nur in 3 Kantonen (SH, SO, ZH) ist die Teilnahme obligatorisch.³⁷ Für die Verständigung mit Benutzenden, die die Amtssprache nicht ausreichend beherrschen, nutzen die Dienststellen meistens die vorhandenen Sprachkompetenzen ihrer Mitarbeitenden (Englisch oder die gängigsten Fremdsprachen) oder ziehen externe Dolmetschende bei (teilweise per Telefon). Zusätzlich zu diesen Methoden werden die Benutzenden in einer kleinen Minderheit der Kantone eingeladen, in Begleitung von selbstorganisierten Dolmetschenden vorzusprechen.

Interkulturelles Dolmetschen

Ziel der KIP ist es, dass «Migrantinnen und Migranten sowie Fachpersonen der Regelstrukturen in besonderen Gesprächssituationen (komplexe Sachverhalte, sehr persönliche Themen, Verwaltungsverfahren) über ein Vermittlungsangebot für qualitativ hochwertige Dienstleistungen im Bereich des interkulturellen Dolmetschens verfügen» (BFM und KdK 2011). Mit Ausnahme von AG und BL subventionieren alle Kantone die Ausbildung von interkulturellen Dolmetscher·inne·n. In den meisten Kantonen ist ein Budget für den Einsatz von interkulturellen Dolmetscher·inne·n in bestimmten Bereichen vorgesehen, insbesondere in Gesundheitswesen (ausser GR, SO), Verwaltung und Behörden (ausser GE, JU, LU, TI, VD), Schule (AG, FR, SH, SO, TI, VD) und Justiz (BL, FR, JU, SH, SO, ZH).³⁸ Im Übrigen sensibilisiert gemäss der Studie Bolliger et al. (im Erscheinen) eine grosse Mehrheit der Kantone (ausser AR, SZ, ZH) die Regelstrukturen für das bestehende Angebot der interkulturellen Vermittlung; 22 Kantone (ausser AR, GR, JU, ZG) treffen Massnahmen zur Entwicklung und Gewährleistung der Qualität der interkulturellen Vermittlung.

Bei der Frage der Qualitätssicherung zeigt sich, dass die Hälfte der Kantone keine Zufriedenheitsumfragen bei den Benutzenden durchführt, während die andere Hälfte die Benutzenden punktuell befragt oder sich auf «passive» Befragungen (etwa die Bereitstellung eines Feedbackformulars auf der Homepage) beschränkt. Ausser-

³⁵ VS gab einen Anteil von 25 bis 50% an, bezog sich aber auf das gesamte Amt (Dienststelle für Bevölkerung und Migration).

³⁶ Befragungen bei der Erwerbsbevölkerung bestätigen ebenfalls einen im Vergleich zu anderen Sektoren relativen niedrigen Anteil an im Ausland geborenen Angestellten in der öffentlichen Verwaltung.

³⁷ GE schliesslich führt keine Diversitätsmanagement-Weiterbildungen durch, da die Ansprechstelle für Integrationsfragen keine direkte Beratung für die Migrationsbevölkerung anbietet.

³⁸ Die Kantone AR und TG nennen keinen Bereich mit einem Budget für das Dolmetschen, und in NE wird das Budget nicht spezifischen Bereichen zugewiesen.

dem informiert die Hälfte der Ansprechstellen für Integrationsfragen die Benutzenden ausdrücklich über Beschwerdemöglichkeiten für den Fall, dass sich diese ungerecht oder diskriminierend behandelt empfinden. Bringen Benutzende Beschwerden oder Kritik vor, werden diese in den meisten Stellen direkt durch die zuständigen Mitarbeitenden entgegengenommen. In 5 Kantonen (GE, GL, TI, VD, VS) hingegen werden sie an einen behördeninternen Beschwerdedienst übermittelt, in 4 Kantonen (BS, FR, JU, ZG) an einen externen Dienst (Vermittlungsstelle). Einige Ansprechstellen für Integrationsfragen geben an, keinen direkten Kontakt mit Migrant·inn·en zu haben und somit nicht mit Beschwerden oder Kritik konfrontiert gewesen zu sein.

4.2.3 Integrationskommissionen und Koordinationsorgane

Im Grossteil der Kantone existiert eine aus verschiedenen Akteuren zusammengesetzte kantonale Kommission, die sich mit Integrationsfragen befasst. In 3 Kantonen werden «die Bekämpfung von Rassismus» (JU), «die Rassismusprävention» (FR) oder «die Prävention von Diskriminierung» (TI) in der Aufgabenumschreibung oder im Namen der Kommission ausdrücklich erwähnt (siehe Anhang 2). Das Mitgliederspektrum beschränkt sich in einigen Kantonen (AR, GL, TG, VD, ZH) im Wesentlichen auf die Verwaltung und Vertretende der Migrationsbevölkerung, wobei in manchen Fällen auch Unterstützungsorganisationen für Migrant·inn·en und/oder politische Parteien hinzukommen. In den meisten Kantonen allerdings ist das Spektrum mit 6 bis 7 unterschiedlichen Akteuren breiter. Migrant·inn·envertretende finden sich in den meisten kantonalen Kommissionen (ausser AG, AR, GL), so auch Unterstützungsorganisationen für Migrant·inn·en. Allgemein haben die Kommissionen konsultative Kompetenz gegenüber der übergeordneten Behörde. In AR und TG kann die Kommission (die eine beschränkte Zahl von Akteuren umfasst) Entscheidungskompetenz besitzen. Die Aufgaben einiger Kommissionen stehen vor allem im direkten Zusammenhang mit den KIP (AR, TG, ZH). Zu den Aufgaben der Hälfte der Kommissionen gehören der Informationsaustausch und die Koordination zwischen den einzelnen Akteuren (BE, BL, FR, GL, NE, SG, SH, SO). Insgesamt stellen wir fest, dass einige kantonale Kommissionen «proaktiver» sind (Erarbeitung von (Budget-)Empfehlungen, Vergabe von Fördermitteln, Massnahmenvorschläge, (Mit-)Ausarbeitung oder Umsetzung der KIP) und andere sich auf «reaktivere» Massnahmen beschränken, etwa auf Stellungnahmen bei Vernehmlassungen oder eine Vernetzung der verschiedenen Akteure.

In vielen Kantonen wurden Kommissionen für Integrationsfragen geschaffen, noch häufiger aber wurden Koordinationsorgane innerhalb der Verwaltung eingerichtet. Ein formalisiertes Gremium existiert in allen Kantonen mit Ausnahme von GE und GL, die über punktuelle oder nicht formalisierte Arbeitsgruppen verfügen, SO und TI, in denen gegenwärtig ein Koordinationsorgan eingerichtet wird, und JU, UR sowie VS, die kein solches Gremium einberufen haben. Seit der Studie von Wichmann et al. (2011), in der 10 Kantone ohne Koordinationsorgan gezählt wurden, ist die Zahl der Kantone mit einem solchen Organ angestiegen. Wie ein Blick auf die Zusammensetzung der Koordinationsorgane zeigt, ist in der Regel das Sozialdepartement darin vertreten. Ebenfalls sehr häufig anzutreffen sind andere Departemente (Erziehung = 17, Volkswirtschaft = 17, Sicherheit = 16, Gesundheit = 15 Kantone). Diese Anteile stimmen mit den Ergebnissen der Studie von Wichmann et al. (2011) überein. Ein Präsidialdepartement gibt es nur in BS. In einigen Kantonen ist das Departement «Bau-Umwelt-Verkehr» (BL, BS und zum Teil FR) im Koordinationsorgan vertreten, in anderen auch das Finanzdepartement und das Personalamt (BS, FR). Einige Kantone (BS, FR, LU) schliessen auch die Städte und Gemeinden in das Koordinationsorgan ein. Die meisten Koordinationsorgane besitzen konsultative Kompetenz. In den Kantonen NE und NW verfügen sie über Entscheidungskompetenz, und in AG, BE und TG variiert ihre Kompetenz abhängig von der Art des Geschäfts. Hauptzweck dieser Koordinationsorgane ist die Entwicklung einer Strategie und von Massnahmen/Angeboten (teilweise im Zusammenhang mit dem KIP)

sowie die Zusammenführung verschiedener Akteure und der Informationsaustausch unter ihnen. Die Koordinationsorgane von LU, ZG und ZH befassen sich ausschliesslich mit der Ausarbeitung und/oder Umsetzung der KIP.

Gemäss Angaben der Expert·inn·en sind die kantonale Integrationskommission und das Koordinationsorgan in manchen Fällen in einem Organ zusammengeschlossen. Welche Akteure in diesen Organen vertreten sind, hängt von deren Rolle und den von den Kantonen verfolgten Zielen ab. Diese Organe sind häufigen strategischen Änderungen unterworfen, bleiben zuweilen während bestimmter Perioden inaktiv oder werden aufgehoben (GE). Als Antwort auf das gemeinsam mit dem Bund verfolgte Ziel einer verstärkten Einbindung der Regelstrukturen in die Integrationsförderung hat beispielsweise der Kanton VS mehr Akteure aus Regelstrukturen in das Koordinationsorgan aufgenommen. Ausserdem setzte er auf Vertretende aus der Politik und den Gemeinden, um den Einfluss der Integrationskommission zu stärken. Welche Arten von Akteuren in den Koordinationsorganen vertreten sind, scheint somit eine strategische Rolle zu spielen für die Ausrichtung, die der Kanton der Integrationsförderung geben will.

4.2.4 Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren

Bei der Umsetzung ihrer Integrationspolitik arbeiten die Kantone mit verschiedenen Arten von Akteuren zusammen. Zu erwähnen sind zunächst die Gemeinden. Diese spielen seit den 1960er Jahren eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der Integrationspolitik (Cattacin und Kaya 2001; D'Amato 2015). Noch heute bleibt die kommunale Ebene in diesem Bereich eine wichtige Ansprechstelle für den Bund und die Kantone. Im Übrigen ist die Integration nach Art. 53 Abs. 5 AuG auch eine Aufgabe der Gemeinden ebenso wie der Sozialpartner, der Nichtregierungsorganisationen und der Ausländerorganisationen. So binden alle Kantone die Gemeinden in die Integrationsförderung ein. In der Regel gehören die Gemeinden den Beratungsgremien an oder beteiligen sich an der gemeinsamen Organisation von Veranstaltungen oder Projekten. Eine Mehrheit der Kantone schliesst auch Leistungsvereinbarungen mit den Gemeinden ab und/oder konsultiert sie bei integrationspolitischen Entscheidungen.

Massnahmen zur sozialen Integration

Wie bereits erwähnt ist Integration ein gegenseitiger Prozess, der auch Offenheit auf Seiten der einheimischen Bevölkerung verlangt. So muss der Austausch zwischen Einheimischen und Migrant·inn·en dort gefördert werden, wo das Leben passiert: in den Gemeinden und Quartieren (SEM, 2016: 35). Ein Bereich der KIP ist damit auf die soziale Integration gerichtet und unterstützt Massnahmen und Projekte, welche die Teilhabe der Migrant·inn·en am gesellschaftlichen Leben ihrer Nachbarschaft und die Mitwirkung in zivilgesellschaftlichen Organisationen zum Ziel haben.

Die Ergebnisse der Studie Bolliger et al. (im Erscheinen) zeigen, dass mit Ausnahme von BS und JU die grosse Mehrheit der Kantone die Gemeinden bei Projekten zur sozialen Integration unterstützt. Dazu gehören beispielsweise die Förderung von Freiwilligenarbeit, die Organisation von Willkommensveranstaltungen oder interkulturellen Festen, die Schaffung von Begegnungsorten sowie die Quartierentwicklung.³⁹ Im Kontext der Unterstützung der zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützen 16 Kantone (ausser BE, GL, OW, SH, UR, ZG⁴⁰) auch die im Bereich der sozialen Integration tätigen Vereine, besonders für Weiterbildungen und die Projektentwicklung in bestimmten Themenfeldern.

³⁹ Die beiden Kantone, die keine solchen Massnahmen durchführen, gewähren gemäss unserer allgemeinen Analyse (siehe Kapitel 9.3) wenig Autonomie auf kommunaler Ebene.

⁴⁰ Daten für die Kantone AR, BL, NW, TG fehlen.

Im Übrigen wird die Zusammenarbeit mit den Gemeinden durch die Aufnahme von Art. 56 Abs. 4 in das 2018 in Kraft gesetzte revidierte AuG (AIG) verstärkt: Laut dieser Bestimmung treffen «die kantonalen Behörden gemeinsam mit den zuständigen kommunalen Behörden Massnahmen zur Integrationsförderung und zum Schutz vor Diskriminierung [...] und stellen den Informations- und Erfahrungsaustausch mit den Gemeinden sicher.»

Zum Einbezug der Zivilgesellschaft zeigt die Studie, dass alle Kantone diese zumindest mittels Leistungsvereinbarungen in die Integrationsförderung einbinden. Die meisten Kantone geben an, gemeinsam mit der Zivilgesellschaft Veranstaltungen oder Projekte durchzuführen. Ausserdem konsultieren zahlreiche Kantone die Zivilgesellschaft bei integrationspolitischen Entscheidungen und beziehen sie in ihre kantonalen Beratungsgremien ein.

4.2.5 Rahmenbedingungen und Finanzierung

Wie oben erwähnt haben die Kantone die Aufgabe, Massnahmen zur Erreichung der auf nationaler Ebene festgelegten Integrationsförderungsziele durchzuführen. Dazu werden für jeden Kanton Programmvereinbarungen mit dem Bund abgeschlossen. Die Finanzierung der KIP wird zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt. Der Bundesanteil, der jedem Kanton zugewiesen wird, setzt sich zusammen aus einem für alle Kantone gleichen Sockelbeitrag sowie einem Beitrag, der sich nach der gesamten Wohnbevölkerung sowie der ausländischen Wohnbevölkerung im Kanton richtet. Der Kantonsanteil muss mindestens der Höhe des Bundesbeitrags entsprechen.

Die Programmvereinbarung mit den Kantonen sieht eine bestimmte Budgetaufteilung für die KIP vor. Mindestens 20% des Gesamtbudgets sind dem Pfeiler Information und Beratung zuzuweisen, davon mindestens 50% dem Bereich Erstinformation und Integrationsförderbedarf. Dem Pfeiler Bildung und Arbeit sind mindestens 40% des Budgets zuzuordnen. Das übrige Budget können die Kantone entsprechend ihren Prioritäten frei verwenden und einen Teil den Gemeinden zur Verfügung stellen. Hier zeigt sich, dass die Hälfte der Kantone den Gemeinden weniger als 25% des KIP-Budgets zugewiesen hat, während 6 Kantone (FR, GE, TG, VD, VS, ZG) zwischen 25% und 49% des Budgets für die Gemeinden vorgesehen haben. 4 Kantone (AR, NW, SG, SO) überlassen den Gemeinden über die Hälfte des Budgets, ZH sogar über 75%. Es sei darauf hingewiesen, dass die relativen Mindestbeträge pro Pfeiler für die neue KIP-Phase aufgehoben wurden.

Die Mehrheit der Kantone hat mehr als den in den Programmvereinbarungen festgelegten paritätischen Betrag für die spezifische Förderung ausgegeben. Die zusätzlich aufgewandten Mittel flossen in einem Grossteil der Kantone in die Sprachförderung (10 Kantone) und in die berufliche Integration (7 Kantone).⁴¹ Als weitere Bereiche profitierten die soziale Integration, die Gesundheitsförderung und Prävention sowie die Frühförderung von Mehrbeträgen. Seit der Einführung der KIP haben zahlreiche Kantone ihre Integrationspolitik auf die darin festgelegten Pfeiler ausgerichtet. Dies gilt insbesondere für die Kantone, deren Integrationspolitik im Wesentlichen aufgrund des Impulses des Bundes entwickelt wurde. Eine Ausrichtung auf die KIP-Aktivitäten ist aber auch für Kantone unerlässlich, denen neben ihrem paritätischen Beitrag keine oder nur wenige zusätzliche Mittel zur Verfügung stehen. In der Zwischenzeit haben verschiedene kantonale Integrationsdelegierte den Wunsch nach einem «frei verfügbaren» Budgetanteil geäussert, um Massnahmen ausserhalb der festgelegten

⁴¹ Folgende Frage wurde gestellt: «In welche Bereiche fliessen diese zusätzlich zur KIP-Kofinanzierung von Kanton und Gemeinden für die spezifische Integrationsförderung aufgewandten Mittel (Mehrbetrag) hauptsächlich? (Bitte geben Sie die zwei wichtigsten Bereiche an.)». Da GE und SG mehr als zwei Items angegeben haben, konnten wir nicht ermitteln, in welchen Bereichen hauptsächlich Mehrinvestitionen getätigt wurden.

Bereiche entwickeln zu können. Auf die Frage nach den innovativsten Projekten der spezifischen Integrationsförderung nennen die Kantone vor allem Projekte in den Bereichen Berufsbildung und berufliche Integration, Erstinformation und Frühförderung.

Im Übrigen finanziert der Bund zusätzliche Programme und Projekte (PPnB) «in Ergänzung zu den kantonalen Integrationsprogrammen», welche «die Weiterentwicklung, Qualitätssicherung und Innovation bei der Umsetzung der Integrationsförderung fördern».⁴² In der Regel werden diese durch das SEM ausgeschrieben. Es kann auch Einzelprojekte aus der Zivilgesellschaft oder von öffentlichen Institutionen unterstützen. Schliesslich können die spezifisch zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierungen bestimmten Projekte auch über die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) des Bundes finanziert werden.

Einer anderen Logik folgt die Vergabe der Integrationspauschalen aus dem Asylbereich. Sie hängt ab von der im Kanton wohnhaften Anzahl von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen. Diese Pauschalen werden hauptsächlich für die Sprachförderung und die berufliche Integration eingesetzt (siehe Kapitel 6.4). Ein grosser Anteil der Pauschalen fliesst auch in die Beschäftigungsprogramme.

4.3 Integrationsförderbereiche

Dieses Unterkapitel befasst sich mit der Integrationsförderung in einigen für die Befragung ausgewählten Bereichen. Im Rahmen dieser Studie konnte nicht auf alle in den Kantonen geförderten Aktivitäten eingegangen werden. Beispielsweise haben wir uns nicht mit dem allseits als prioritär betrachteten Erwerb einer Landessprache befasst, sondern andere Aktivitäten untersucht, bei denen wir eine unterschiedliche Handhabung je nach Kanton erwarteten. Soweit möglich wurden bereits in der Studie von Wichmann et al. (2011) behandelte Themenfelder wieder aufgenommen.

4.3.1 Begrüssung Neuzuziehender und Erstinformation

«Wer in der Schweiz wohnhaft wird, soll sich möglichst rasch gut zurechtfinden und heimisch fühlen» (SEM 2016: 9). In diesem Zusammenhang spielt die Erstinformation eine wichtige Rolle und muss gemäss den Weisungen des Bundes einen wesentlichen Anteil des KIP-Budgets erhalten. Die Erstinformation ist ein neues Element der Integrationsförderung, das sich aus den Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz ergeben hat (TAK 2009). Sie hat zum Ziel, Neuankommende zu begrüssen und sie über ihre Rechte und Pflichten im neuen Lebensumfeld zu informieren. Ausserdem soll rasch erkannt werden, ob sie für die Integration besondere Unterstützung brauchen. Zur Erreichung dieser beiden Ziele setzen die Kantone verschiedene Massnahmen um: Im Rahmen des ersten Ziels (Begrüssung und Information für Neuzuziehende) verwenden alle Kantone Informationsbroschüren. Der überwiegende Teil der Kantone führt ausserdem Erstinformationsgespräche durch (ausser FR, GE, VD, ZG) und/oder hat eine entsprechende Website aufgeschaltet. Mehrheitlich haben die Kantone auch Informationszentren und/oder «Informationsabende» vorgesehen.⁴³ Zur Erkennung des besonderen Integrationsförderbedarfs (zweites Ziel) führt die Mehrheit der Kantone eine Bedarfsumfragen durch und/oder behandelt diese Frage bei Erstinformationsgesprächen. Wie wir feststellten, betrachten vier Kantone (GE, UR, VD, ZG) diese Massnahmen als weniger wichtig und wenden sie nur beschränkt an. Mit Blick auf die Praxis der Erstinformationsgespräche zeigt unser Fragebogen, dass 8 Kantone (AG, BS, GL, NW, SH, SO, TI, UR) diese abhängig von der Zielgruppe oder Kapazitäten der Gemeinden auf kantonaler und

⁴² Siehe: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/integration/ppnb.html>, zuletzt besucht am 8.7.2019.

⁴³ Diese Daten stammen aus der Studie Bolliger et al. (im Erscheinen), die ausschliesslich die Umsetzung der KIP1 durch die Kantone betrifft.

auf kommunaler Ebene durchführen. In anderen Kantonen hingegen wird diese Aufgabe systematisch dem Kanton (AR, BL, GR, JU, LU, NE, TG) bzw. den Gemeinden (FR, SG, VS, ZG, ZH) übertragen.⁴⁴

Für Personen mit Ausweis F und B (Flüchtlinge) sind die Erstinformationsgespräche in den meisten Kantonen (ausser BS, NE, SG, SH) obligatorisch. Bei der Einberufung von Personen aus dem Familiennachzug variiert die Praxis hingegen stärker. Die Mehrheit der Kantone bietet freiwillige Gespräche für Personen mit Ausweis L oder B und aus dem EU/EFTA-Raum an.⁴⁵ Die Kantone AR, BL und SO sehen für Inhaber·innen fast aller Ausweistypen (wobei der L-Ausweis in der Regel ausgenommen ist) obligatorische Gespräche vor. 8 Kantone (BL, GE, GL, GR, SH, SO, TG, VD) fordern religiöse Funktionsträger zu einem obligatorischen Gespräch auf. In 6 Kantonen (FR, NE, SG, TI, UR, ZH) ist dieses Gespräch freiwillig. 5 Kantone (BS, FR, GL, JU, TI) bieten zuziehenden Schweizer·inne·n aus anderen Kantonen freiwillige Gespräche an. Bei wiederholtem unentschuldigtem Nicht-Erscheinen bei obligatorischen Gesprächen wird in der Mehrheit der Kantone eine Mahnung ohne (Androhung von) Sanktionen zugestellt; in 4 Kantonen (NW, SH, SO, VD) hingegen wird eine Sanktion angedroht. Schliesslich geben 4 Kantone (FR, JU, NE, ZH) an, dass die Gespräche freiwillig und deshalb keine Sanktionen möglich sind.

Tabelle 2: Erstinformationsgespräche nach Zielgruppen und Freiwilligkeit

	Obligatorisches Gespräch ⁴⁶	Freiwilliges Gespräch	Kein Gespräch mit dieser Gruppe
Vorläufig Aufgenommene (F)	14 Kantone	3 Kantone (NE, SG, SH)	1 Kanton (BS)
Flüchtlinge (B)	14 Kantone	4 Kantone	
Personen aus dem Familiennachzug (ohne Unterscheidung zwischen EU/EFTA und anderer Herkunft)	7 Kantone	6 Kantone	1 Kanton (VD)
Personen mit L-Bewilligung	1 Kanton (AR)	8 Kantone	6 Kantone
Personen mit B-Bewilligung	5 Kantone	10 Kantone	1 Kanton (VD)
Personen aus dem EU/EFTA-Raum	3 Kantone (AR, BL, LU)	13 Kantone	1 Kanton (VD)
Zuziehende Schweizer·innen aus anderen Kantonen	0 Kanton	5 Kantone	9 Kantone
Religiöse Funktionsträger	8 Kantone	5 Kantone	2 Kantone (AR und LU)
Auslandentsandte	1 Kanton (SO)	5 Kantone	7 Kantone

Quelle: Fragebogen.

⁴⁴ Unsere Daten weichen insofern leicht von den Daten der Studie Bolliger et al. (im Erscheinen) ab, als nur GE und VD angegeben haben, keine Erstinformationsgespräche durchzuführen. FR und ZG hingegen haben mitgeteilt, dass sie solche Gespräche führen, wobei in ZG zwei Gemeinden freiwillige Gespräche mit Schlüsselpersonen anbieten. Irreführend sein kann auch die Tatsache, dass VD angibt, nicht systematisch Gespräche durchzuführen, aber dennoch vorläufig Aufgenommene (F), Flüchtlinge (B) und religiöse Funktionsträger zu einem obligatorischen Gespräch auffordert.

⁴⁵ Aufgrund der Personenfreizügigkeit können Personen aus dem EU/EFTA-Raum nicht zum Erscheinen verpflichtet werden.

⁴⁶ Obwohl pro Kategorie nur eine Antwort erforderlich war, haben verschiedene Befragte in manchen Fällen mehrere Items angekreuzt. In diesem Fall haben wir keine der Antworten berücksichtigt.

Das Erstinformationsgespräch ist für Personen aus Drittländern und aus dem Asylbereich tendenziell obligatorisch, für Personen aus dem EU/EFTA-Raum und Personen mit gefestigtem Aufenthaltsstatus eher freiwillig, da eine Verpflichtung aus rechtlicher Sicht nicht vertretbar wäre.

Integrationsvereinbarungen

Während Erstinformationsgespräche im Jahr 2011 (Wichmann et al.) noch nicht allgemein eingeführt worden waren, wurden Integrationsvereinbarungen⁴⁷ damals breit diskutiert. Zur Erinnerung: Mit der Integrationsvereinbarung wird der individuelle Integrationsprozess ausländischer Personen geplant, indem verbindliche Ziele festgelegt werden, von deren Erreichung die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung abhängig gemacht werden kann (SEM 2015⁴⁸). In der Regel wird der Besuch eines Sprach- oder Integrationskurses verlangt. Die Verwendung dieses Instruments ist den Kantonen freigestellt. Eine Ausnahme existiert im Fall von religiösen Betreuungspersonen: Wird bei diesen Personen eine mangelhafte Integration festgestellt, muss mit ihnen gemäss Bundesrecht eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen werden (Art. 7 VIntA).

2011 wurden in 12 Kantonen (AG, BE, BL, BS, GL, GR, LU, SG, SH, SO, TG, ZH) Integrationsvereinbarungen abgeschlossen (mit möglicher Wirkung auf die Erteilung oder Verlängerung der Ausweise von Drittstaatsangehörigen). Gegenwärtig verwenden 16 Kantone (dieselben wie 2011 und zusätzlich AR, NW, TI, UR) dieses Instrument.⁴⁹ Allerdings hat sich die allgemeine Verbreitung der Integrationsvereinbarungen auf die Deutschschweizer Kantone und den Kanton TI beschränkt. Ein Vergleich der von den Kantonen abgeschlossenen Integrationsvereinbarungen 2011 und 2017 (gemäss Angaben im Fragebogen) zeigt einen rückläufigen Einsatz dieses Instruments.⁵⁰ Heute schliessen die Kantone durchschnittlich rund 50 Integrationsvereinbarungen pro Jahr ab, wobei die genaue Zahl zwischen weniger als 10 und über 100 variiert.

Wie stellen die Kantone fest, ob bei einer Person ein sprachliches Defizit vorliegt, das den Abschluss einer Integrationsvereinbarung rechtfertigt? Dazu haben wir die Kantone nach der Art und Weise befragt, wie sie das Kriterium Sprache bewerten. Eine grosse Mehrheit der Kantone führt eine nicht formelle Einschätzung durch das Verwaltungspersonal durch. In 3 Kantonen (BL, GE, TI) hingegen wird das Sprachniveau anhand einer formellen Prüfung ermittelt. Wird eine Person im Rahmen einer Integrationsvereinbarung zum Besuch eines Sprachkurses verpflichtet, ist in den meisten Kantonen eine Co-Finanzierung durch die öffentliche Hand und die betroffene Person vorgesehen. In 4 Kantonen (BS, GE, GL, ZH) gehen die Kosten ausschliesslich zu Lasten der betroffenen Person; nur im Kanton NW werden die Kurskosten vollständig von der öffentlichen Hand übernommen. In 7 Kantonen (AG, BS, GL, SG, SO, TG, VD) müssen die zum Besuch eines Sprachkurses verpflichteten Personen eine Kursbestätigung vorweisen; in 8 weiteren Kantonen (BL, GE, GR, LU, NW, TI, UR, ZH) wird das Bestehen einer Sprachprüfung, die das verlangte Niveau attestiert, gefordert.

Laut den Expert·inn·en werden in einigen Kantonen Integrationsempfehlungen anstatt -vereinbarungen abgeschlossen, da erstere auf alle Staatsangehörigen anwendbar sind, letztere aber nicht auf Personen aus EU/EFTA-Staaten. Für mehrere Kantone ist diese Unterscheidung nach Herkunft ein Argument dafür, diese Massnahme nicht

⁴⁷ Verschiedene Kantone nennen den Abschluss und die Begleitung von Integrationsvereinbarungen als Massnahme, die den Zielen des Bereichs Erstinformation und Integrationsförderbedarf entspricht.

⁴⁸ Siehe: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/integration/foerderung/vereinbarungen.html>, zuletzt besucht am 18.09.2019.

⁴⁹ 8 Kantone (BL, BS, GL, GR, LU, SH, SO, UR) schliessen Integrationsempfehlungen und -vereinbarungen ab. In 7 Kantonen (AG, AR, NW, SG, TG, TI, ZH) gibt es nur Integrationsvereinbarungen. Da der Kanton BE diesen Teil des Fragebogens nicht beantwortet hat, haben wir keine Angaben zur Verwendung der Integrationsempfehlungen und -vereinbarungen. Wir wissen aber, dass der Kanton weiterhin Integrationsvereinbarungen abschliesst.

⁵⁰ Gemäss den verfügbaren Daten hat sich die durchschnittliche Zahl der abgeschlossenen Vereinbarungen in allen Kantonen (die bei beiden Befragungen mitgemacht haben) von 67 im Jahr 2009 auf 117 im Jahr 2010, 53 im Jahr 2016 und schliesslich 37 im Jahr 2017 verändert.

umzusetzen. Mit der Einführung dieser Massnahme werde eine heikle Botschaft ausgesendet an die kürzlich zugewanderte, die ansässige oder die ausländische Bevölkerung, welche der Kanton möglicherweise anziehen möchte.

Für die befragten Expert·inn·en hat das Instrument der Integrationsvereinbarungen keine eindeutige Zielsetzung: In einigen Kantonen wird es dazu eingesetzt, Ausländer·innen zur Erfüllung bestimmter Integrationsforderungen zu verpflichten. Andere sehen diese Vereinbarungen eher als Instrument, um Massnahmen anzubieten und Einzelprojekte zu unterstützen. Gemäss verschiedenen Expert·inn·en scheint der Einsatz von Integrationsvereinbarungen gegenüber 2011 zurückgegangen zu sein, was teilweise durch die (Erwartung der) Einführung des AIG zu erklären sei. In diesem neuen Gesetz wird das den Integrationsvereinbarungen zugrunde liegende Prinzip verankert: Die Integrationsförderung soll direkter mit der Integrationsforderung verknüpft werden, indem das Massnahmenangebot mit aufenthaltsrechtlichen Sanktionen verbunden wird.

4.3.2 Frühförderung

Bei der Frühförderung sehen die KIP vor, dass Migrantenfamilien Zugang zu den Angeboten der frühen Förderung haben, die ihrer familiären Situation gerecht werden. Mit Ausnahme von GR und SH bieten deshalb alle Kantone den Eltern in diesem Bereich Begleitung und Beratung an. In einer Mehrheit der Kantone gibt es auch Spielgruppenangebote. In allen Kantonen (ausser AR) sind zudem Sprachlernangebote für Kinder vorgesehen.⁵¹ Im Übrigen findet diese Massnahme in den meisten Kantonen in Strukturen für Vorschulkinder (Spielgruppen, Kitas etc.) statt. Die meisten Kantone investieren auch in die Entwicklung der Qualität und/oder Stärkung der interkulturellen Kompetenzen der Anbieter von Frühförderungsangeboten. Von den Kantonen regelmässig durchgeführt werden die Sensibilisierung der neu zugezogenen Eltern für Themen im Frühbereich sowie Massnahmen zur Erleichterung des Zugangs zu Frühförderungsstrukturen. Einige Kantone geben jedoch an, dass die Frühförderungsangebote und -strukturen für die gesamte Bevölkerung zugänglich und breiter in die Regelstrukturen eingebunden sein sollen.

4.3.3 Arbeitsmarktfähigkeit

Wie sich in den Kantonsporträts zeigt (siehe Kapitel 3.4), kommt fast die Hälfte der Zugewanderten aus beruflichen Gründen in die Schweiz.⁵² Die Teilnahme am Arbeitsmarkt wird als wesentliches Element des individuellen Integrationsprozesses betrachtet. Laut dem SEM wirken sich unter anderem die Interaktion und der Austausch am Arbeitsplatz und der aktive Einsatz einer Landessprache positiv auf die Integration aus (2016: 30). Im Übrigen sieht die mit den Kantonen im Rahmen der KIP verhandelte Programmvereinbarung vor, dass mindestens 40% des Budgets dem Pfeiler Bildung und Arbeit zuzuordnen sind. Zudem flossen Mehrausgaben der Kantone, wie zuvor aufgezeigt, mehrheitlich in die Bereiche Sprachförderung und berufliche Integration (siehe Kapitel 4.2.5).

Einigen Migrant·inn·en ist der Zugang zum Arbeitsmarkt allerdings erschwert. Dazu gehören vor allem Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene und spät eingereiste Jugendliche im Familiennachzug (SEM, 2016: 30). Ziel der KIP im Bereich Arbeitsmarktfähigkeit ist es, Migrant·inn·en mit erschwertem Zugang zu den Regelstrukturangeboten zu ermöglichen, Fördermassnahmen zur Verbesserung ihrer Arbeitsmarktfähigkeit zu nutzen. Mit Ausnahme von AI und TI bieten alle Kantone als Massnahme die Vermittlung von Grundkompetenzen (mathematische Grundkenntnisse, Informatik etc.) an, vor allem für Personen aus dem Asylbereich, die

⁵¹ Gemäss der Studie Bolliger et al. (im Erscheinen).

⁵² Gemäss Zahlen des SEM sind 2017 47% der Zugewanderten aus beruflichen Gründen in die Schweiz gekommen.

keinen (oder nur erschwerten) Zugang zu den Regelstrukturen haben (Bolliger et al. im Erscheinen). Die Mehrheit der Kantone bietet ausserdem Qualifikationsprogramme (ausser AR, TI, ZG) und schulische Brückenangebote (mit Ausnahme von AI, BS, NE, OW, TI, ZG) an und hat ein Job-Coaching-Angebot entwickelt (ausser AR, GE, SO, TI, UR, VD, ZG). Sehr häufig finden sich auch Angebote für Beschäftigungsprogramme, für die Finanzierung von Passerellen⁵³ oder für Teillohnmodelle.

Tabelle 3: Massnahmen zur Arbeitsmarktintegration und Beschäftigungsprogramme für junge Erwachsene zwischen 16 und 25 Jahren nach Ausweistyp

	Asylsuchende (N)	Vorläufig aufgenommene Personen (F)	Flüchtlinge (B)	Personen aus dem AuG-Bereich	Keine solchen Massnahmen für diese Gruppen
Beschäftigungsprogramm	16 Kantone ausser BL, GE, GR, JU, UR	18 Kantone ausser FR, GL, JU	17 Kantone ausser FR, GL, JU, VD	15 Kantone ausser AG, AR, GL, NW, VD, VS	TG
Vermittlung von Grundkompetenzen	16 Kantone ausser AG, BL, UR, ZH	18 Kantone ausser GE, VS	19 Kantone ausser GE	14 Kantone ausser AG, AR, BS, GE, NW, VS	GR, JU
Erleichterung des Zugangs zu Brückenangeboten	10 Kantone ausser AG, AR, BL, GE, GL, GR, JU, NE, NW, UR, VS und ZH	20 Kantone ausser JU, NW	21 Kantone ausser JU	19 Kantone ausser NW, TI, VS	
Unterstützung bei der Validierung von Berufserfahrungen	4 Kantone (BS, SO, TG, ZG)	19 Kantone ausser JU, NW	20 Kantone ausser JU	14 Kantone ausser AG, AR, GE, GR, LU, NW, VS	BL
Unterstützung bei der Anerkennung ausländischer Diplome	5 Kantone (BS, SO, UR, ZG, ZH)	18 Kantone ausser NW, TG	20 Kantone	15 Kantone ausser AG, AR, GR, NW, VS	BL, JU
Unterstützung bei Nachholbildung	4 Kantone (BS, SO, VS, ZG)	16 Kantone ausser NW	17 Kantone	13 Kantone ausser AG, AR, NW, VS	BL, JU, LU, NE, VD

Quelle: Fragebogen.

Bei den Massnahmen zur Arbeitsmarktintegration konzentriert sich die Studie auf die Massnahmen für junge Erwachsene zwischen 16 und 25 Jahren (siehe Tabelle 3), da die berufliche Integration dieser Gruppe besonders wichtig ist (siehe z. B. Fehlmann et al. im Erscheinen; ISS 2018). Am häufigsten angeboten werden die Erleichterung des Zugangs zu Brückenangeboten, die Vermittlung von Grundkompetenzen sowie Beschäfti-

⁵³ Eine «Passerelle» bedeutet hier eine Massnahme, die den Übergang von der schulischen Grundbildung zu einer Berufsausbildung oder zum Berufsleben erleichtert.

gungsprogramme. Obwohl es sich bei Letzteren nicht um Integrationsmassnahmen im eigentlichen Sinn handelt, werden sie hier erwähnt und in die Tabelle 3 aufgenommen. Zur Hauptzielgruppe der Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit gehören vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge. Laut den Expert·inn·en liegt der Schwerpunkt der Massnahmen auf dieser Gruppe, weil die Personen aus dem AuG-Bereich in der Regel einen relativ einfachen Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Letztere seien häufig aus beruflichen Gründen zugewandert oder würden, im Falle des Familiennachzugs, durch ein vorhandenes soziales Netz unterstützt. Wer bereits beschäftigt war, kann in der Regel Sozialversicherungen in Anspruch nehmen und ist damit seltener auf die Sozialhilfe angewiesen als Personen aus dem Asylbereich. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Bund und Kantone⁵⁴ gegenwärtig die Integrationsagenda Schweiz umsetzen, um «die Voraussetzungen zu schaffen, damit Flüchtlinge rascher im Berufsleben Fuss fassen können» (SEM, 30.4.2018⁵⁵).

Schliesslich geben fast alle Kantone an, bei Massnahmen zur Arbeitsmarktintegration von Migrant·inn·en die Privatwirtschaft einzubinden. Dies erfolgt insbesondere bei der Konzipierung und Evaluation der Massnahmen und seltener bei der direkten Platzierung von Migrant·inn·en. In GL findet diese Einbindung aber nur im Asylbereich statt. In 9 Kantonen (AG, BL, FR, GR, NE, SH, SO, TI, VS) ist die Privatwirtschaft auch in einem kantonalen Beratungsgremium vertreten.

4.4 Inklusivität der kantonalen Integrationspraxis

Für eine globale Einschätzung der Ausgestaltung kantonaler Integrationspraxis prüfen wir nun, inwieweit darin inklusivere bzw. restriktivere Tendenzen zu erkennen sind (siehe Kapitel 2.1.1). Für jeden thematischen Bereich haben wir einen Inklusivitätsindex erstellt. Zwar ist Integrationspolitik *a priori* auf die Förderung der Inklusion angelegt. Dennoch können sich die einzelnen Politiken als mehr oder weniger offen erweisen und unter anderem selektive oder symbolische Ziele haben. Unterschiede zeigen sich im Übrigen auch im Umfang der eingesetzten Ressourcen, in der Zugänglichkeit zu den umgesetzten Massnahmen oder in einer eventuellen Verbindlichkeit der Massnahmen.

Während in den übrigen Themenbereichen die statistische Analyse die der Berechnung des Inklusivitätsindex zugrunde liegenden logischen Überlegungen validierte, war dies im Integrationsbereich nicht der Fall. Von den sechs ursprünglich ausgewählten Variablen weisen nur zwei⁵⁶ eine signifikante positive Korrelation mit dem (die vier Bereiche umfassenden) Gesamtindex der Inklusivität auf und wurden für diesen berücksichtigt (siehe Kapitel 9). Das Fehlen einer signifikanten Korrelation mit einer grösseren Zahl von Variablen ist an sich schon bezeichnend: Bei den Integrationspolitiken scheinen sich inklusive und restriktive Praxis weniger klar auszuschliessen als in anderen Bereichen der Migrationspolitik, wie der Einbürgerung oder der Zulassung.

Für die Analyse ausschliesslich des Bereichs der Integrationspraktiken wurde dennoch ein Inklusivitätsindex auf Basis von sechs Variablen (Indikatoren) ermittelt, die aus Sicht des Forschungsteams die Inklusivität der

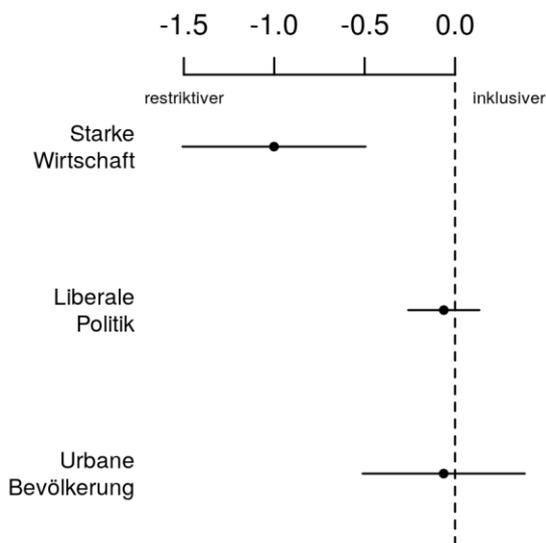
⁵⁴ Über das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD, das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF und die zuständigen Konferenzen der Kantonsregierungen (Konferenz der Kantonsregierungen KdK, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK).

⁵⁵ Medienmitteilung: https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2018/ref_2018-04-30.html, zuletzt besucht am 14.7.2019.

⁵⁶ Es handelt sich um folgende beiden Variablen: 1) zusätzlich zur KIP1-Finanzierung für die spezifische Integrationsförderung aufgewandte Mittel, 2) Auflagen des Kantons, wenn eine Integrationsvereinbarung zum Besuch eines Sprachkurses verpflichtet.

Integrationspolitiken zumindest teilweise messen.⁵⁷ Bei einer von den übrigen Bereichen gesonderten Betrachtung sind die zur Messung der Inklusivität im Integrationsbereich ausgewählten Variablen untereinander positiv korreliert und weisen somit eine interne Kohärenz auf. Vier dieser sechs Variablen beziehen sich aber auf nicht in allen Kantonen verwendete Instrumente (wie Integrationsvereinbarungen, Erstinformationsgespräche und Integrationskommissionen). Bestimmte Daten fehlen deshalb. In Anbetracht dieser methodischen Schwierigkeiten ist der Inklusivitätsindex des Integrationsbereichs mit Vorsicht zu interpretieren.

Abbildung 1: Inklusivität der Praxis im Integrationsbereich nach Kontext



Koeffizienten eines multiplen Regressionsmodells mit 95% Vertrauensintervall; abhängige Variable: Inklusivitätsindex Integration.

Trotz der oben geäußerten Vorbehalte können wir den – auf sechs untereinander positiv korrelierten Variablen basierenden – Inklusivitätsindex der Integrationspolitik im Lichte des strukturellen Kontexts der Kantone betrachten, wobei eine gewisse Vorsicht geboten ist. Wie die Analyse der Abbildung 1 zeigt, ist die Integrationspolitik in wirtschaftlich starken Kantonen weniger inklusiv als in wirtschaftlich schwächeren. Ein hoher Beitrag zum Finanzausgleich und ein hohes Medianeinkommen hängen besonders stark mit der Umsetzung restriktiverer Praxis im Integrationsbereich zusammen. Diese Beobachtung mag insofern überraschen, als zu erwarten wäre, dass eine inklusive Integrationspolitik unter anderem mit den verfügbaren finanziellen Ressourcen zusammenhänge (siehe Kapitel 9.2.1). Die übrigen kontextuellen Variablen – die politische Ausrichtung im Kanton und die Bevölkerungsstruktur – weisen, wie in der Grafik ersichtlich, keine signifikante Korrelation mit dem Inklusivitätsindex der Integrationspolitik auf. Insgesamt scheinen die Bewertung der Inklusivität der Praktiken und ihre Verknüpfung mit dem strukturellen Kontext im Integrationsbereich weniger aussagefähig zu sein als in den übrigen Bereichen.

⁵⁷ Dies sind (zusätzlich zu den beiden oben genannten Variablen): 1) Vertretung von Migrant·inn·en (Migrantenorganisationen) in den Integrationskommissionen, 2) Folgen von wiederholtem (unentschuldigtem) Nicht-Erscheinen beim Erstinformationsgespräch, 3) Abschluss von Integrationsvereinbarungen, 4) Kostenverteilung, wenn eine Integrationsvereinbarung zum Besuch eines Sprachkurses verpflichtet.

4.5 Fazit

Die jüngsten Initiativen des Bundes im Integrationsbereich (insbesondere die KIP) stecken einen konzeptuellen Rahmen ab, der eine gewisse Harmonisierung der Ansätze mit sich bringt. Dennoch scheint eine Vielzahl von verschiedenen kantonalen Praxen weiterzubestehen. Unterschiede zeigen sich zunächst in der institutionellen Verankerung und Organisation der kantonalen Ansprechstellen für Integrationsfragen und der Integrationsdelegierten. Wie bereits in der Studie von Wichmann et al. (2011) beobachtet, existieren nach wie vor zahlreiche verschiedene Modelle für die Zuordnung der Ansprechstellen für Integrationsfragen zu den einzelnen Departementen und Ämtern. Hier verläuft eine Trennlinie entlang der Sprachgrenze: In den französischsprachigen Kantonen wird die Ansprechstelle meist im Amt für Migration und/oder Bevölkerung angesiedelt. In der Deutschschweiz finden sich diese Stellen tendenziell in einer grösseren Zahl von unterschiedlichen Ämtern.

Wie wir feststellen, fliesst in den verschiedenen Kantonen ein unterschiedlich grosser Anteil der Finanzierung der spezifischen Förderung an die Gemeinden. Hingegen ist die Priorisierung der Investitionsbereiche für die Integrationsförderung in der Mehrheit der Kantone vergleichbar. Mit bestimmten Ausnahmen setzen die Kantone je nach Handlungsfeld vergleichbare Massnahmen um. Sowohl für die Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit der (jungen) Migrant·inn·en als auch für das interkulturelle Dolmetschen und die Frühförderung erweist sich das Massnahmenangebot als relativ ähnlich. Demgegenüber unterscheidet sich der Einsatz für die Diskriminierungsbekämpfung in den verschiedenen Kantonen zu unterscheiden, wie die Ergebnisse des Fragebogens und die Meinungen der befragten Expert·inn·en zeigen: Die vorgesehenen Mittel und das Engagement für die Umsetzung der entsprechenden Massnahmen variieren je nach Kanton sehr stark (siehe Kapitel 5).

Insgesamt setzen einige Kantone stärker auf die Rolle der Regelstrukturen, wobei diese einen Grossteil der Integrationsaufgaben wahrnehmen.⁵⁸ In anderen Kantonen sind vor allem spezifische Strukturen für die Integrationsförderung verantwortlich. Allerdings bleibt die im Rahmen der Regelstrukturen geleistete Integrationsarbeit in dieser Studie weitgehend unberücksichtigt, da die betroffenen Hauptakteure nicht direkt befragt werden konnten und diese Massnahmen in der Masse der Angebote für die Gesamtbevölkerung «verschwinden». Zweifellos von Nutzen wäre eine Forschungsarbeit zur Integrationsförderung innerhalb der Regelstrukturen.

Im Grossen und Ganzen sind sich die Integrationsfördermassnahmen sehr ähnlich. Deutlich stärker variiert der Bereich Erstinformation und Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse. Fast alle Kantone führen heute Erstinformationsgespräche entweder auf kommunaler oder auf kantonaler Ebene durch. In einer kleinen Minderheit der Kantone sind diese Gespräche für bestimmte Zielgruppen obligatorisch, wobei wiederholtes Nicht-Erscheinen sanktionierbar ist. Wie die Erstinformationsgespräche werden auch die Integrationsvereinbarungen von den Kantonen unterschiedlich gehandhabt: Sie werden als Coaching- und Förderinstrumente, aber auch als verbindliche Massnahme eingesetzt, die bei Nichtbeachtung aufenthaltsrechtliche Sanktionen nach sich ziehen kann. Seit der Studie von Wichmann et al. (2011) werden Integrationsvereinbarungen zwar in einer grösseren Zahl der Kantone verwendet, doch bleibt diese Massnahme auf die Deutschschweiz und TI beschränkt. Die Logik (oder das Ziel) der Integrationsvereinbarung – d.h. die engere Verknüpfung von Fördern und Fordern, indem die Aufrechterhaltung des Aufenthaltsstatus von den «Integrationsleistungen» abhängig gemacht wird – ist heute im AIG verankert, was sich auf den künftigen Einsatz der Integrationsvereinbarungen auswirken könnte.

⁵⁸ Um nur ein einziges Beispiel zu nennen: In GE werden zahlreiche Ziele der Integrationsförderung über die Regelstrukturen umgesetzt und finanziert. Dieses strukturelle Engagement konnte durch unseren Fragebogen nicht sichtbar gemacht und in der Messung der Inklusivität der Integrationspolitiken nicht berücksichtigt werden.

Insgesamt wurden mit der Einführung der KIP im Jahr 2014 zweifelsohne Leitplanken für eine Generalisierung und eine gewisse «Standardisierung» der Integrationsförderung gesetzt. Die Kantone nutzen aber den Spielraum im Rahmen der KIP, um eine den lokalen Gegebenheiten und den Bedürfnissen der ausländischen Bevölkerung angepasste Integrationspolitik zu gestalten. Zwar ist es erklärtes Ziel der KIP, dass die Integrationsförderung primär durch die Regelstrukturen wahrgenommen wird. Wahrscheinlich aber begünstigt die Logik der Subventionierung eine Verstärkung der Ausgaben für die spezifische Förderung. Abgesehen vom Bereich der Umsetzung der Programme und Massnahmen zeigt sich insbesondere bei den institutionellen Aspekten – Organisation der Strukturen für die Integrationsförderung (kantonale Stellen, Kommissionen und Koordinationsorgane) und der Zusammenarbeit mit den Gemeinden oder der Zivilgesellschaft – eine Vielfalt von Praktiken, die durch den Vollzugsföderalismus begünstigt wird.

5 Schutz vor Diskriminierung – chancengleiche Teilhabe

5.1 Grundlagen

Seit dem Jahr 2000 beinhaltet die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft im Rahmen des Gleichbehandlungsgebots ein Verbot von Diskriminierung auf Grund verschiedener Merkmale (Art. 8 Abs. 2), darunter «Herkunft», «Rasse», «Sprache» und «Religion». In Art. 35 Abs. 2 stellt die Verfassung klar, dass alle Stellen mit staatlichen Aufgaben «an die Grundrechte gebunden und verpflichtet [sind], zu ihrer Verwirklichung beizutragen». Über den verfassungsrechtlichen Diskriminierungsschutz hinaus stellt das schweizerische Strafrecht öffentliche rassistische Angriffe und Diskriminierungen in Art. 261^{bis} StGB unter Strafe. Auch im Privatrecht ist der Schutz vor Diskriminierung an verschiedenen Stellen gesetzlich verankert, so vor allem im Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 2 ZGB) und im zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz (Art. 28ff. ZGB, Art. 328 und 336 OR). Dass diese Gesetzesgrundlagen als Schutz vor rassistischer Diskriminierung im alltäglichen Leben nur bedingt wirksam sind und für den privatrechtlichen Rahmen unzulänglich sind, wurde verschiedentlich festgestellt (TAK 2009; Bundesrat 2010; Matthey und Steffanini 2015; Naguib 2015; Probst 2015).

Der Schutz vor Diskriminierung ist ein Grundrecht, welches in mehreren von der Schweiz ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen verankert ist – insbesondere in der Antirassismus-Konvention sowie in Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention («Diskriminierungsverbot»). Neben diesen Grundlagen lässt sich auch aus der rechtlichen Definition von Integration – als Zusammenleben zwischen einheimischer und ausländischer Bevölkerung – die staatliche Aufgabe des Diskriminierungsschutzes herleiten (Art. 4 Abs. 3 AuG⁵⁹): «Die Integration setzt sowohl den entsprechenden Willen der Ausländerinnen und Ausländer als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus». In diesem Sinne erscheinen Schutz vor Diskriminierung und Ermöglichung der chancengleichen Teilhabe als der von der Aufnahmegesellschaft zu erfüllende Part des beidseitigen Integrationsprozesses.⁶⁰

Auf kantonaler Ebene sind Diskriminierungsverbote bzw. das Recht auf chancengleiche Teilhabe unterschiedlich rechtlich verankert. Einige kantonale Verfassungen beinhalten entsprechende Artikel. In Kantonen, die ein eigenes Integrationsgesetz bzw. eine entsprechende Verordnung haben, sind Diskriminierungsschutz und Chancengleichheit oft explizit erwähnt. In anderen Kantonen wird Integration im Ausländergesetz (oder Sozialgesetz) behandelt, meist ohne explizite Erwähnung von Diskriminierungsschutz und Chancengleichheit (siehe Kapitel 4.2.2).

Der klare bundesrechtliche Auftrag, diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen zu garantieren, verlangt eine Auseinandersetzung dieser Studie mit der kantonalen Umsetzung der entsprechenden Vorgaben. Während in der Studie von Wichmann et al. (2011) der Diskriminierungsschutz nur am Rande als Handlungsfeld der Integrationspolitik einbezogen wurde, wurden für die Zentralschweiz im Rahmen der Studie von Wichmann und Schönenberger (2011) eine Standortbestimmung der vorhandenen Strukturen und Angebote zum Schutz vor Diskriminierung vorgenommen. Für die Etablierung des Diskriminierungsschutzes in der Integrationspolitik waren der TAK-Bericht (2009) und der sogenannte Bericht Schiesser (Bundesrat 2010) zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik von grosser Bedeutung.

⁵⁹ Gleicher Wortlaut in Art. 4 Abs. 3 des neuen AIG (in Kraft seit 1.1.2019).

⁶⁰ Im seit 1.1.2019 geltenden (und somit vom Beobachtungszeitraum dieser Studie ausgeschlossen) Ausländer- und Integrationsgesetz ist der Diskriminierungsschutz zudem explizit verankert: Demnach müssen Bund, Kantone und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Anliegen der Integration und des Schutzes vor Diskriminierung berücksichtigen (Art. 53 AIG). Bund und Kantone sorgen ausserdem dafür, dass die zuständigen Behörden auf allen Ebenen Massnahmen zur Integrationsförderung und zum Schutz vor Diskriminierung treffen (Art. 56 AIG).

Diese Entwicklung mündete ab 2014 unter anderem in der Berücksichtigung des Diskriminierungsschutzes als eigenständiger Förderbereich im Pfeiler «Information und Beratung» der kantonalen Integrationsprogramme (KIP). Grundlegend war hierbei die Idee, dass die von Ausländer·inne·n erwarteten Integrationsbemühungen nur dann wirkungsvoll sein können, wenn die Aufnahmegesellschaft ihnen mit Unvoreingenommenheit begegnet und keine offenen oder versteckten Hindernisse bestehen. So hält der Bericht Schiesser (Bundesrat 2010: 46) fest: «Mit der Integrationsförderung investiert der Staat dafür, dass insbesondere allfällige Sprach-, Bildungs- und Informationsdefizite bekämpft werden. Es ist folglich im Interesse der Schweiz, Hindernisse abzubauen, die Ausländerinnen und Ausländer daran hindern, eigenverantwortlich am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können. Direkte und indirekte Diskriminierungen stellen solche Hindernisse dar und sind daher konsequent zu bekämpfen».

Auch wenn der Diskriminierungsschutz also im Rahmen der KIP in der spezifischen Integrationsförderung verankert ist, bleibt unbestritten, dass auch die Regelstrukturen (Schule und Berufsbildung, Gesundheitswesen, Arbeitsmarkt etc.) als wichtige Lebensbereiche, in denen es zu Diskriminierung kommen kann, ebenfalls gefordert sind. Beim Diskriminierungsschutz handelt es sich um eine Querschnittsaufgabe, die in sämtlichen Bereichen der Integrationspolitik berücksichtigt und angegangen werden muss. Die Integrationspolitik ist auf die Durchlässigkeit und Offenheit der Gesamtgesellschaft und ihrer Strukturen angewiesen. Die Regelstrukturen sind somit wichtige Partner bei der Bekämpfung von Diskriminierung und der Gewährleistung von chancengleichem Zugang zu öffentlichen Gütern (Maye 2018).

Wie im obigen Zitat aus dem Bericht Schiesser angesprochen, kann sich Diskriminierung dabei «direkt» manifestieren, in Form von ausdrücklich an äussere oder gruppenspezifische Merkmale anknüpfende Ungleichbehandlung. Davon zu unterscheiden sind versteckte bzw. implizite Mechanismen der Diskriminierung: So kann Diskriminierung indirekter Art sein, wenn scheinbar neutrale Vorkehrungen *de facto* bestimmte Gruppen benachteiligen. Von institutioneller Diskriminierung wird gesprochen, wenn institutionalisierte Mechanismen – unabhängig von individuellen Vorurteilen oder negativen Absichten – diskriminierende Auswirkungen haben (Gomolla 2017: 134). Der Begriff der strukturellen Diskriminierung wiederum bezeichnet Benachteiligungen, welche in der gesellschaftlichen Ordnung und im Wertesystem verankert sind.⁶¹ Schliesslich gibt es auch gesetzliche Regelungen, die den Zugang bestimmter Gruppen zu Rechten oder gesellschaftlichen Vorteilen beschränken. Solche Diskriminierungen sind legal, sofern sie nicht an ein verpöntes Merkmal anknüpfen und den Grundsatz der Gleichbehandlung wahren. Zulässig und gängig sind so z. B. Ungleichbehandlungen auf Grund von Nationalität oder Aufenthaltsstatus (Naguib 2014).

In der Tat mag der Diskurs zum Diskriminierungsschutz im Kontext der Zulassungs- oder Asylpolitik mitunter als seltsam oder gar paradox anmuten: Wie konsultierte Expert·inn·en wiederholt hervorhoben, ist der Umgang mit Zugewanderten im Rahmen des Ausländer- und Asylrechts *per se* diskriminierend, gründet er doch auf statusbedingten Unterschieden. Ausländer·inn·en werden von Gesetzes wegen in gewissen Bereichen *ungleich* behandelt. Somit zielt Diskriminierungsschutz bezüglich dieser Gruppe auf gerechte Behandlung bzw. auf die Vermeidung von Ungleichbehandlungen innerhalb statusgleicher Gruppen ab, die dieselben Rechte geniessen (sollten). Insbesondere Ausländer·innen aus Ländern ausserhalb der EU-EFTA sind gegenüber Staats- und weitgehend auch EU-Bürger·inne·n verschiedenen Beschränkungen unterworfen, sowohl was die Zulassung als auch was gewisse Rechte – beispielsweise Sozialrechte – betrifft. Das führt zu einer komplexen und teilweise widersprüchlichen Situation für die Migrationsbehörden, welche gleichzeitig *de facto* diskriminierende

⁶¹ Siehe z. B. <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-themen/diskriminierungsverbot/konzept/formen/>, zuletzt besucht am 21.05.2019.

Gesetze anwenden müssen, hierbei jedoch – von den gesetzlich vorgesehenen Ungleichbehandlungen abgesehen – diskriminierungsfrei handeln und chancengleichen Zugang gewähren müssen.

So anspruchsvoll öffentliches Handeln im Bereich der Diskriminierungsbekämpfung ist, so herausfordernd ist auch dessen empirische Erfassung im Rahmen einer Fragebogenumfrage. Die vorliegende Studie beleuchtet das Thema aus zwei Blickwinkeln: Einerseits erfasst sie im Integrationsfragebogen die von den Kantonen implementierten Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung; andererseits enthalten alle vier thematischen Fragebögen ein gemeinsames Fragenset, welches darauf ausgerichtet ist, die Personalpolitik der Behörde sowie deren Umgang mit Diversität zu erheben. Die Verankerung des Diskriminierungsschutzes in den Regelstrukturen ist im Rahmen dieser Studie besonders schwer fassbar und kann somit nur punktuell angesprochen werden. Beide Aspekte werden untenstehend in eigenen Abschnitten behandelt und schliesslich zusammenfassend kommentiert.

5.2 Akteure und Kompetenzen

Der öffentlich-rechtliche Auftrag, alle in der Schweiz lebenden Menschen vor Diskriminierung zu schützen und einen diskriminierungsfreien Zugang zu staatlichen Dienstleistungen zu garantieren wird von einer Vielzahl von Akteuren umgesetzt.

Spätestens mit dem Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassismus im Jahre 1994 hat sich die Bekämpfung rassistischer Diskriminierung zu einer staatlichen Aufgabe entwickelt. Auf Bundesebene wurde 1995 die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) als ausserparlamentarische, unabhängige Kommission eingesetzt, um die Konvention umzusetzen. 2001 kam die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) hinzu, die für die Umsetzung und Gestaltung der Bundespolitik in diesem Bereich zuständig ist. Sie fördert und koordiniert Aktivitäten zur Rassismusprävention auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene. Mit diesem Schritt anerkannte der Bund den Einsatz gegen rassistische Diskriminierung als staatliche Aufgabe.

Einige Kantone, wie auch Städte und Gemeinden, betreiben ebenfalls schon seit Jahren eine aktive Politik zur Rassismus- und Diskriminierungsbekämpfung. So etwa der Kanton NE, der den Diskriminierungsschutz schon früh als Teil einer aktiven Integrationspolitik mitgedacht hat. Auch Städte wie Bern, Lausanne und Zürich nahmen und nehmen diesbezüglich eine Vorreiterrolle ein. Auf Ebene der Zivilgesellschaft treiben zahlreiche NGOs, Vereine und andere Initiativen den Kampf gegen Rassismus und Diskriminierung bereits seit langer Zeit voran. Einige ihrer Aktivitäten werden von der FRB mit Finanzhilfen unterstützt.

Seit 2014 sind diese spezifischen Massnahmen der Integrationsförderung als Kantonale Integrationsprogramme (KIP) zu einem Gesamtpaket gebündelt. Dafür haben sich Bund und Kantone auf drei Pfeiler mit acht Förderbereichen und eine gemeinsame Finanzierung von Massnahmen geeinigt (siehe Kapitel 4.1 und 4.3). Diskriminierungsschutz ist einer der Förderbereiche im Pfeiler «Information und Beratung» (heute: «Ankommen»). Die Zusammenarbeit zwischen der Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zur Diskriminierungsbekämpfung wurde damit gestärkt und formalisiert.

Für die erste und die zweite Phase der KIP (2014-2017 resp. 2018-2021) wurden für den Förderbereich Diskriminierungsschutz zwei Ziele formuliert:

- «Institutionen der Regelstrukturen sowie weitere interessierte Kreise sind informiert und beraten in Fragen des Diskriminierungsschutzes».
- «Menschen, die aufgrund von Herkunft oder ‘Rasse’ diskriminiert werden, verfügen über kompetente Beratung und Unterstützung».

Mit der Begleitung und inhaltlichen Unterstützung der Kantone bei der Erarbeitung zielführender Massnahmen sowie deren Qualitätssicherung beauftragte der Bundesrat die FRB.

5.3 Massnahmen zum Diskriminierungsschutz

Im entsprechenden Fragenblock des Integrationsfragebogens gaben die Integrationsdelegierten Auskunft über die auf Kantonsebene ergriffenen Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung.⁶² Fast alle Kantone nutzten einen Teil des KIP1-Budgets für den Auf- bzw. Ausbau oder Betrieb einer Beratungsstelle.⁶³ Ein Grossteil (15 Kantone) finanzierte ausserdem Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen und ein etwas geringerer Anteil (11 Kantone) Massnahmen zur Förderung der institutionellen Öffnung, d.h. des chancengleichen Zugangs zu öffentlichen Dienstleistungen (siehe 5.4). Einige Kantone präzisierten überdies, dass in Fortbildungen für Verwaltungsangestellte und den Kompetenzaufbau beim Personal der Fachstellen investiert wurde. Die Etablierung von Beratungsangeboten im Rahmen des KIP1 führte laut Angaben der Kantone in wenigen Kantonen zu einer Reduktion des für den Diskriminierungsschutz beantragten Budgets zwischen KIP1 und KIP2 (2018-2021). In 12 Kantonen ist das Budget (fast) gleich geblieben, in 8 Kantonen (AR, FR, GL, GR, NE, SO, TI, ZH) ist es gar gestiegen. Allein LU und UR berichten über eine Budgetreduktion und erklären diese mit zu erwartenden geringeren Kosten aufgrund der bereits ergriffenen Massnahmen.

5.3.1 Beratung

Die Ausgangslage in Bezug auf spezialisierte Beratungsangebote war in den Kantonen sehr unterschiedlich. Etwa ein Drittel der Kantone verfügte bereits vor Einführung der KIP über ein Beratungsangebot. Ab 2005 schlossen sich diese Beratungsstellen im «Beratungsnetz für Rassismuscopfer» zusammen – einem gemeinsamen Projekt von humanrights.ch und EKR, welches auch die Dokumentation der Beratungsfälle anhand des Monitoringsystems DoSyRa koordiniert. Nach Abschluss der ersten KIP-Phase verfügen fast alle Kantone über eine spezialisierte Anlaufstelle, die von rassistischer Diskriminierung Betroffene berät und Beratungsfälle in DoSyRa dokumentiert.⁶⁴ So gaben 11 Kantone an, das KIP-Budget im entsprechenden Bereich für die Schaffung eines Beratungsangebots genutzt zu haben, 11 weitere nutzten das Budget für den Ausbau einer bereits bestehenden Stelle.

Die institutionelle Angliederung der Stellen sowie ihre Benennung variieren: Zum Teil sind sie nah bei den Fachstellen für Integration und Integrationsdelegierten verortet, bei anderen handelt es sich um zivilgesellschaftliche Vereine, die sich seit langer Zeit fokussiert mit dem Thema Rassismus auseinandersetzen. Der insgesamt festzustellende Ausbau des Beratungsangebots wird von Expert·inn·en als einer der wichtigsten und sichtbarsten Fortschritte im Bereich des Diskriminierungsschutzes (im Zuge der KIP) gewertet. Die interkantonale vernetzten Stellen bilden zentrale Akteure in diesem Bereich. In ihrer Arbeit sind sie mit verschiedenen Schwierigkeiten konfrontiert, die weiter unten angesprochen werden.

Im Expertengespräch wird deutlich, dass es während des KIP1 in den Beratungsstellen Ressourcenengpässe gab. Teilweise werden diese mit dem Aufwand für die vom Bund empfohlene Implementierung des Monitoringsystems DoSyRa in Zusammenhang gebracht. Die in die Einarbeitung in das System und die darauffolgende Fallerfassung investierte Arbeitszeit habe bei der konkreten Beratungsarbeit gefehlt. Die Antworten aus dem Fragebogen bestätigen, dass nun annähernd alle (über eine Beratungsstelle verfügende) Kantone Bera-

⁶² Auf diesen Fragebogen haben AI, BE, OW und SZ nicht geantwortet.

⁶³ Beratungs- oder auch *Anlaufstellen* bieten Personen, die sich diskriminiert fühlen, niederschwellige Beratung zum Umgang mit der erlebten Diskriminierung und möglichen Lösungen (Mediation, Rechtsweg etc.) an. Teilweise beraten sie auch Regelstrukturen bei der Entwicklung zielführender Massnahmen.

⁶⁴ Nur GL, GR, OW und UR verfügen über keine am Beratungsnetzwerk beteiligte Stelle.

tungsfälle im DoSyRa erfassen, womit ein umfassendes Monitoring zu Rassismussvorfällen aus der Beratungspraxis vorliegt. Neben DoSyRa scheinen die Kantone jedoch keine weiteren, eigenen Monitorings oder Fallstatistiken zu führen. Laut eigenen Angaben erfassten die Kantone 2016 und 2017 im DoSyRa maximal 50 Fälle pro Jahr; in den meisten Kantonen blieben die jährlichen Fallzahlen unter zehn. Diese Zahlen sind in vielerlei Hinsicht mit grosser Vorsicht zu interpretieren; sie können kaum als Anhaltspunkt für die Einschätzung des realen Vorkommens rassistischer Diskriminierung und der «Nachfrage» nach Beratung gesehen werden und liefern lediglich eine Grössenordnung des von den kantonalen Stellen bearbeiteten Fallvolumens.⁶⁵

Wiederholt wird festgestellt (Probst 2015; Beratungsnetz für Rassismussopfer 2018), dass der effektive Zugang der Betroffenen zum Beratungsangebot eine grosse Herausforderung darstellt. Wenn bei Betroffenen ein Bedürfnis nach Beratung besteht, hängt ihr Zugang zu entsprechenden Angeboten elementar von der Bekanntheit derselben bei der Zielgruppe ab. Ein weiterer Faktor ist das den entsprechenden Stellen entgegengebrachte Vertrauen (Efionayi-Mäder und Ruedin 2017: 64f.; Efionayi-Mäder und Ruedin 2018: 23f.). Vor diesem Hintergrund erhob der Fragebogen, welche Strukturen und Gruppen von den Kantonen explizit über Beratungs- und Beschwerdemöglichkeiten im Falle erlebter Diskriminierung informiert werden. Es stellte sich heraus, dass Kantone vor allem Organisationen der Migrationsbevölkerung, Sozialdienste, Migrationsämter und die Gemeindeverwaltung – eher punktuell als systematisch – informieren (jeweils etwa die Hälfte der antwortenden Kantone informiert die genannten Akteure). Regelstrukturen wie Gesundheitsdienste, Schulen und andere Bildungsinstitutionen sowie Arbeitgebende werden hingegen selten informiert. Die FRB unterstreicht in diesem Zusammenhang, dass angemessene Öffentlichkeits- und Sensibilisierungsarbeit für die Wirksamkeit des Beratungsangebots zentral und mit geringen Ressourcen zu erreichen ist: «Dazu braucht es keine teuren Kampagnen. Einfache Flyer, regelmässige Newsletter, Hinweise auf entsprechenden Websites oder Beratungsgespräche können Diskriminierungsangebote bekannt machen» (Galizia und Müller 2018: 31).

Neben der allgemeinen Beratung von Betroffenen sind auch die Rückberatung (Beratung der Beratenden und Übernahme besonders komplizierter Fälle) sowie die Weiterbildung lokaler Beratungsstellen erklärtes Ziel der Programmvereinbarungen. Von Bolliger et al. (im Erscheinen) erhobene Daten belegen, dass entsprechende Leistungen in der Mehrheit der Kantone erst im Rahmen des KIP1 konzipiert und eingeführt wurden.

Der eingeschränkte Zugang der Zielgruppe zu Beratungsstrukturen aufgrund mangelnder Kenntnis über bestehende Angebote und Rechte bzw. aufgrund von Missverständnissen bezüglich der Rollen und Dienstleistungen verschiedener Akteure führt zu weiteren Schwierigkeiten für die Beratungsstellen: So ist die Kompetenzentwicklung von Beratungsfachleuten aufgrund der tiefen Fallzahlen erschwert.

5.3.2 Regelstrukturen

In Bezug auf das Ziel der Information und Sensibilisierung von Institutionen und Öffentlichkeit haben die Kantone mit einer generellen Skepsis gegenüber dem Thema zu kämpfen. Bei der (im KIP als Ziel definierten) Beratung von Regelstrukturen liegt die Herausforderung nicht im Erreichen, sondern im Überzeugen dieser Zielgruppe von der Wichtigkeit des Themas (siehe auch Bolliger et al. im Erscheinen). Die Skepsis von Institutionen und Öffentlichkeit betrifft einerseits die Existenz des zu behandelnden gesellschaftlichen Problems an sich: Diskriminierung wird spontan mit Rassismus und rassistischer Denkweise (und selten mit institutionell verankerten Ungleichbehandlungen) verknüpft, welche die meisten Menschen weit von sich weisen. Eine weitere Schwierigkeit besteht in der Infragestellung der Wirksamkeit (bzw. der Kosteneffizienz) der Arbeit zur Verbesserung des Diskriminierungsschutzes. Von Expert·inn·en wird das Thema als hoch sensibel und «politisches Glatteis» beschrieben, was die Öffentlichkeitsarbeit entsprechend erschwert. Die Thematisierung

⁶⁵ Jedoch ist auch hier Vorsicht geboten: Bearbeitete Fälle, in denen jedoch keine Diskriminierung festgestellt wurde, sind hier nicht mitgezählt.

ist also auch deshalb kompliziert, weil Begriffe wie Rassismus oder Diskriminierung als Reizworte wahrgenommen und vermieden werden (Bischof 2018).

Die Kantone waren aufgefordert, im Fragebogen unter dem (im Vergleich zu «Diskriminierungsschutz») umfassenderen Begriff des «chancengleichen Zugangs» relevante Handlungsbereiche und Massnahmen zu nennen. Hierbei scheinen Kantone gegenwärtig vor allem Regelstrukturen der Gemeindeebene anzusprechen, um letztere für das Handlungsfeld Diskriminierungsschutz zu sensibilisieren und bei der Entwicklung von Massnahmen zu beraten.

Tabelle 4: Förderung des chancengleichen Zugangs nach Lebensbereichen

Lebensbereiche	Anzahl Kantone
Gesundheit	19
Schule/Bildung	17
Arbeit/Beruf	17
Freizeit/Sport/Kultur	16
Öffentliche Dienstleistungen	13
Wohnen	10

Quelle: Fragebogen.

Es zeigt sich, dass die Kantone besonders im Gesundheitswesen auf chancengleichen Zugang bedacht sind: 19 Kantone geben hier Massnahmen wie z. B. mehrsprachige Information oder Unterstützung rund um Schwangerschaft und Geburt an. Fast ebenso viele Kantone (17) handeln im Bereich der beruflichen Integration (einschliesslich Mentoring-Programme) und der Ausbildung (frühzeitige Förderung, Broschüren in mehreren Sprachen, Übergangskurse usw.). Etwas weniger Kantone sehen Angebote in den Bereichen Freizeit/Sport/Kultur (16), öffentliche Dienstleistungen (13) und Wohnen (10) vor. Insgesamt konzentrieren sich die meisten Massnahmen auf die Bereitstellung mehrsprachiger Information und die Sicherstellung der Verständigung.

5.4 Institutionelle Öffnung

Der chancengleiche Zugang zu Dienstleistungen ist als ein Aspekt der Diskriminierungsbekämpfung im Kontexte der «Öffnung der Institutionen» bzw. des «Diversitätsmanagement» zu verstehen. Die FRB veröffentlichte hierzu 2017 einen einschlägigen Praxisleitfaden, der Öffnung der Institutionen als einen Prozess definiert, «in dessen Rahmen sichergestellt wird, dass alle gleichwertigen Zugang zu den (Dienst-)Leistungen erhalten. Eine offene Institution gewährt diesen Zugang unabhängig von Geschlecht, nationaler und kultureller Herkunft, Ethnie, sexueller Orientierung, sozioökonomischem Status, Sprache, Alter, Behinderung und Lebensentwurf» (FRB 2017: 1). Konkret bedeutet dies für Institutionen, ihre eigenen Regeln, Abläufe und Praktiken unter dem Aspekt möglicher institutioneller Diskriminierung und deren Verhinderung zu reflektieren. Neben internen Analysen ist auch der Dialog mit den Benutzenden zu entsprechenden Themen ein wichtiger Schritt zur Öffnung.

Im Rahmen der vorliegenden Studie galt es, Bemühungen der verschiedenen befragten Verwaltungsstellen und Behörden in dieser Richtung zu dokumentieren. Deshalb wurden alle in den vier verschiedenen Themen-

bereichen an der Studie teilnehmenden Behörden zu ihrem Umgang mit Diversität und dem Thema Diskriminierung befragt. Zwei der insgesamt 94 antwortenden Behörden liessen diese Fragen aus, womit 92 auswertbare Antwortstränge vorliegen.⁶⁶

Zu berücksichtigen ist zunächst, dass die Verwaltungseinheiten, auf die sich die Angaben beziehen,⁶⁷ von sehr unterschiedlicher Grösse sein können: In kleinen Kantonen kann es sich um Einheiten mit kaum mehr als 200 Stellenprozenten handeln. Die Vergleichbarkeit der vier verschiedenen Typen von kantonalen Behörden (Einbürgerungs-/Zivilstandsbehörden, im Asylbereich tätige Sozialbehörden, Migrationsbehörden und Integrationsdienste) wurde von Expert·inn·en allgemein kritisch beurteilt. Mit entsprechender Vorsicht scheint es dennoch interessant, sämtliche im Migrationsbereich tätige öffentliche Stellen hier gemeinsam zu betrachten und zu vergleichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich der Integrationsbereich durch Zielsetzung und Aufgaben deutlich von den anderen Behörden unterscheidet. Anders als Integrationsdienste kann das Handeln von Einbürgerungs-, Migrations- und Sozialbehörden als Eingriffsverwaltung⁶⁸ beschrieben werden. Wiederholt wurde in den Expertengesprächen darauf hingewiesen, dass es (noch) relativ wenig Kommunikation – aber teilweise Konflikte – insbesondere zwischen Integrationsdiensten und den Zulassungs- und Einbürgerungsbehörden gibt. Schliesslich sei auch hier daran erinnert, dass Behördenmitarbeitende auf kantonaler Ebene meist wenig direkten Kundenkontakt haben – letzterer findet mehrheitlich auf Gemeindeebene statt, die wir im Rahmen dieser Erhebung kaum erfassen konnten.

5.4.1 Personalpolitik

Im Kontext der Öffnung der Institutionen machten die Behörden bezüglich ihrer Personalpolitik folgende Angaben: Der geschätzte Anteil der im Ausland geborenen Mitarbeitenden liegt in ca. drei Vierteln aller 92 Behörden unter 25%, in einem Viertel teilweise deutlich darüber. Die Integrationsdienste verzeichnen im Durchschnitt einen höheren Anteil von im Ausland geborenen Mitarbeitenden als die Einbürgerungs-, Sozial- und Migrationsbehörden.⁶⁹ Von den Expert·inn·en, insbesondere aus Migrationsbehörden, wird ein klarer Trend zu mehr Vielfalt in der Belegschaft beobachtet. Migrationshintergrund – und besonders die damit einhergehende Mehrsprachigkeit – werde heute bei der Einstellung häufiger als Vorteil gesehen. Dies schlage sich auch im Profil der Kandidat·inn·en für Lehr- oder Mitarbeiterstellen nieder: Laut Expert·inn·en aus Migrationsbehörden sind Bewerbungen von Personen mit Migrationshintergrund inzwischen sehr häufig, mitunter in der Überzahl. 60 Behörden gaben an, dass ein allfälliger Migrationshintergrund bei der Einstellung keine Rolle spielt; 15 beschreiben eine gemischte Belegschaft als erwünscht und 5 geben an, die Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund zu vermeiden. Asyl- und Integrationsbehörden zeichnen sich hier insgesamt durch eine mehr auf Diversität angelegte Einstellungspolitik aus.

⁶⁶ Darunter 22 von Asylkoordinator·inn·en, 21 von Integrationsdelegierten, 24 von Zivilstandsbehörden und 25 von Migrationsämtern.

⁶⁷ In den vier thematischen Fragebögen wurden die Antwortenden aufgefordert, mit Bezug auf die entsprechenden Verwaltungseinheiten zu antworten. Im *Asylfragebogen* war dies «...die kantonale Sozialbehörde, die für Flüchtlinge (B & F) und vorläufig aufgenommene Ausländer·innen (F) zuständig ist», im *Einbürgerungsfragebogen* «...die dem Einbürgerungsdienst übergeordnete institutionelle Einheit/Behörde», im *Integrationsfragebogen* «...die kantonale Behörde, der die/der Integrationsbeauftragte angegliedert ist» und im *Zulassungsfragebogen* «...die kantonale Migrationsbehörde».

⁶⁸ Öffentliche Verwaltung, die durch ihre Tätigkeit in das individuelle Recht auf selbstbestimmtes Handeln eingreift.

⁶⁹ Selbstverständlich geben diese Zahlen nur einen sehr groben Einblick in die Zusammensetzung der Belegschaft mit Hinblick auf Herkunft, da z. B. Personen der zweiten Generation oder Personen in bi-nationalen Ehen hier keine Berücksichtigung finden.

5.4.2 Weiterbildung

Ein Grossteil der Behörden (70) bietet ihren Mitarbeitenden Weiterbildungen zum Umgang mit Vielfalt an;⁷⁰ nur 13 tun dies nicht. Von den 70 verpflichtet allerdings nur eine Minderheit die Mitarbeitenden zur Teilnahme (10, davon einige nur Mitarbeitende mit bestimmten Funktionen). Integrations- sowie in geringerem Masse Zulassungsbehörden scheinen auf eine etwas proaktivere Weiterbildungspolitik zu setzen: Sie verpflichten (bestimmte) Mitarbeitende etwas häufiger zur Teilnahme. Selbstverständlich ist die Weiterbildung von Mitarbeitenden eine Ressourcenfrage. Bei Knappheit investieren Behörden den Expert·inn·en zufolge eher in Fachweiterbildungen als in solche zum Diversitätsmanagement. Ausserdem werden letztere meist von Personen besucht, die bereits über eine gewisse Sensibilität für das Thema verfügen.

5.4.3 Kommunikation und Konfliktmanagement

Beim Kontakt zwischen Behörden und zugewanderten Personen ist die Sicherstellung unmissverständlicher Kommunikation ein beidseitiges Interesse und ein Schlüssel für zielführende Abläufe. Zur Verständigung mit Benutzenden, welche die jeweilige Amtssprache nicht ausreichend beherrschen,⁷¹ greifen die Behörden situationsabhängig auf verschiedene Mittel zurück. Insbesondere werden die vorhandenen Sprachkompetenzen der Mitarbeitenden genutzt (Englisch oder die jeweilige Fremdsprache der Benutzenden). Fast genauso häufig kommen jedoch interne oder externe Dolmetschende zum Einsatz (teilweise per Telefon). Je nach Anlass werden Benutzende aufgefordert, in Begleitung von selbstorganisierten Dolmetschenden vorzusprechen. Migrationsbehörden setzen besonders häufig auf professionelle Dolmetschende, insbesondere wenn jemand für einen (wichtigen) Termine vorgeladen wird. Insgesamt wird deutlich, dass die Organisation von Verständigungshilfen nicht nur den Benutzenden überlassen, sondern durchaus auch von behördlicher Seite mitgetragen wird. Ein eigenes Budget für interkulturelles Dolmetschen in der Verwaltung haben laut Angaben der Integrationsdelegierten 14 Kantone; nur im Gesundheitsbereich sehen noch mehr Kantone (17) staatliche Finanzierung für Dolmetschdienstleistungen vor (siehe Kapitel 4.2.2, vgl. auch Kapitel 6.6.4).

Insbesondere im Rahmen der Eingriffsverwaltung kommt es mitunter zu Konflikten zwischen Behörden und Benutzenden. Konflikte können einerseits rechtliche Entscheide, z. B. im Bereich der Zulassung zum Aufenthalt oder auch der Einbürgerung, betreffen, gegen die die Betroffenen Einspruch erheben. Andererseits können sie sich an einer als ungerecht oder diskriminierend empfundenen Behandlung durch Behördenmitarbeitende entzünden. Bezüglich des ersten Aspekts betonen Expert·inn·en, dass die Klagequote bei ausländerrechtlichen Entscheiden hoch ist, mit steigendem Trend. Hinsichtlich des zweiten Aspekts allgemeiner Differenzen und Konflikte kann festgehalten werden, dass Behörden ihre Benutzenden in unterschiedlichem Masse über Beschwerdemöglichkeiten informieren. Weniger als die Hälfte der Behörden tut dies systematisch, während die grössere Hälfte Benutzende nicht, nur schriftlich (über Rechtsmittelbelehrung, per Flyer) oder nur auf Anfrage informiert.⁷² Einbürgerungs- und Zulassungsbehörden antworten wesentlich häufiger, dass keine Beschwerdemöglichkeiten aufgezeigt werden. Dies hängt möglicherweise mit dem nicht vorhandenen Rechtsanspruch auf Einbürgerung⁷³ und Zulassung (fallabhängig) zusammen. Werden Beschwerden oder Kritik direkt vorge-

⁷⁰ In derartigen Weiterbildungen (auch «*Diversity-Trainings*» genannt) geht es darum, eine selbstreflexive Haltung und Ambiguitätstoleranz zu stärken, also die Fähigkeit eigene Einstellungen, Verhaltensweisen oder Reaktionen zu hinterfragen und zu verändern. Auch wird vermittelt, wie «Andersartigkeit» im Berufsalltag als Ressource genutzt werden kann.

⁷¹ Im Fragebogen Einbürgerung wurde diese Frage aus offensichtlichen Gründen nicht gestellt.

⁷² Aus den Antworten geht hervor, dass die eigentlich auf Beschwerdemöglichkeiten im Falle diskriminierender Behandlung abzielende Frage oft im Sinne von Rechtsmittelbelehrungen im Hinblick auf Klagen gegen Entscheide verstanden wurde.

⁷³ Im Einbürgerungsverfahren beziehen sich Beschwerden laut Expert·inn·en meistens auf das Gemeindelevel.

bracht, werden diese in den meisten Behörden von den zuständigen Mitarbeitenden entgegengenommen. Selten wird in solchen Fällen ein behördeninterner oder -externer Beschwerdedienst eingebunden. Letzteres ist jedoch signifikant häufiger bei Integrations- und Sozialbehörden der Fall, während Beschwerden im Zusammenhang mit Einbürgerung und Zulassung vornehmlich innerhalb der Amtshierarchie behandelt werden.

Mit Blick auf die Frage der Qualitätssicherung zeigen die Ergebnisse schliesslich, dass etwa zwei Drittel (58) der Behörden keine Zufriedenheitsumfragen bei ihren Benutzenden durchführen.⁷⁴ Unter dem verbleibenden Drittel befragen 18 Behörden regelmässig Stichproben von Benutzenden, 12 weitere tun dies nur sporadisch oder beschränken sich auf passive Befragungen wie z. B. die Bereitstellung eines Feedbackformulars auf der Homepage. Integrationsbehörden fallen hier durch mehr Bemühungen um Rückmeldungen auf.

5.4.4 Gesamtbetrachtung

Während Integrations- und Sozialbehörden (Asyl) im Fragebogen eine auf proaktives Diversitätsmanagement, Öffnung und Diskriminierungsschutz ausgerichtete Praxis bekunden, agieren Einbürgerungs- und Zulassungsbehörden hier zurückhaltender. Ein Vergleich der verschiedenen antwortenden Behörden innerhalb jedes Kantons zeigt bezüglich der meisten Variablen wenig inner-kantonale Übereinstimmung. Das bedeutet, dass die verschiedenen Behörden desselben Kantons sich in Bezug auf ihre Diversitätspolitik anscheinend wenig abstimmen. Ausnahmen bilden hier die Fragen zur Einstellungs- und Weiterbildungspolitik, bei denen sich ohnehin ein starker Trend zu einer «mittleren» (unverfänglichen) Antwortmöglichkeit abzeichnet.⁷⁵ Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass Ähnlichkeiten eher zwischen den gleichen Behörden der verschiedenen Kantone als zwischen den verschiedenen Behörden innerhalb eines Kantons bestehen.

5.5 Fazit

Den Expert·inn·en folgend ist hervorzuheben, dass der Diskriminierungsschutz im Zuge der ersten KIP-Phase eindeutig an politischer Legitimität und Aufmerksamkeit gewonnen hat. Eine der wichtigsten Errungenschaften ist die flächendeckende Einrichtung von Beratungsangeboten, gepaart mit einem entsprechenden Monitoring der dort eingehenden Fälle. Dies ist sicherlich nicht nur den KIP zu verdanken, aber diese föderale Initiative hat dem Diskriminierungsschutz doch einen festen Platz in den Integrationszielen gegeben und somit die Schaffung von Beratungsangeboten – nicht nur finanziell, sondern auch politisch – unterstützt.

Bundespolitische Zielsetzungen und Vorgaben (in Form von Gesetzen oder Förderprogrammen) können, je nach genauer Ausgestaltung, als Einschränkung kantonaler Gestaltungsspielräume gesehen werden. Gleichzeitig werden sie geschätzt, da sie Orientierung bieten und mitunter Möglichkeiten eröffnen. Trotz der recht klaren Zweckbindung der Mittel hoben die Expert·inn·en die KIP wiederholt als eine Spielräume erweiternde Initiative hervor. Dies wird am Beispiel des Diskriminierungsschutzes besonders deutlich: Wenngleich das Thema weiterhin einen schwereren Stand hat als andere Stränge der Integrationspolitik, sinken die Skepsis und der Rechtfertigungsdruck gegenüber kantonalen Akteuren, die in diesem Bereich tätig werden möchten – dank seines festen Platzes als Förderbereich im KIP-Konzept.

Dieser Trend darf jedoch laut der Expert·inn·en nicht darüber hinweg täuschen, dass die Implementierung von Antidiskriminierungs-Massnahmen immer noch mehr Erklärungen und Legitimierungen benötigt als Integrations-Massnahmen etwa zur Sprachförderung. Dies hängt zweifelsohne damit zusammen, dass es sich um den einzigen Bereich der Integrationsförderung handelt, bei dem explizit die lokalen Institutionen und die einheimische Bevölkerung – und nicht die zuziehende Bevölkerung – gefragt sind. Insgesamt besteht ein grosses

⁷⁴ Im Fragebogen Integration gaben 6 Kantone (BS, GL, NE, TG, SG, VS) an, die Nutzung öffentlicher Dienstleistungen und die Nutzerzufriedenheit im Rahmen eines Monitorings erfassen.

⁷⁵ Wortlaut im Fragebogen: «Der allfällige Migrationshintergrund der Bewerber·inn·en spielt keine Rolle bei der Einstellung».

Unbehagen gegenüber dem Thema (Efionayi-Mäder und Ruedin 2018). Expert·inn·en vermuten, dass eine aktive Auseinandersetzung mit dem Thema auch deshalb vermieden wird, weil sie als Beleg für die Existenz rassistischer Einstellungen oder Handlungen interpretiert werden könnte – und nicht, wie oben angenommen, als eine schlicht auf Grund der heterogenen Zusammensetzung der Wohnbevölkerung erforderliche bzw. naheliegende Politik. Ein Kanton oder ein öffentlicher Dienst, der Massnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung betreibt, gestünde somit indirekt ein, dass Diskriminierung ein relevantes gesellschaftspolitisches Thema vor Ort ist.

Die Berührungängste sind auch auf individueller Ebene gross: Wie Expert·inn·en berichten, weisen Mitarbeitende von Behörden die Teilnahme an Sensibilisierungsmassnahmen teilweise mit der Begründung zurück, keine «Rassisten» zu sein. In solchen Fällen könne die Verwendung des Begriffs der «Chancengleichheit» (und der Verweis auf das entsprechende Grundrecht) die Kommunikation erleichtern und helfen, Blockaden zu vermeiden. Geht es um die Implementierung von Beratungsangeboten für Betroffene, sei die Vermeidung des Begriffs «Diskriminierung» jedoch wiederum problematisch, da ebendieser Begriff das von den Adressaten des Beratungsangebots wahrgenommene Problem beschreibt. Eine unter dem Stichwort «Integration» laufende Beratungsstelle liefere Gefahr, ihre Zielgruppe zu verfehlen, richtet sich das Beratungsangebot doch an alle von den verschiedenen Formen von Rassismus betroffenen Personen, unabhängig von Nationalität oder Status.

Insgesamt wird hier deutlich, dass die Wahrnehmung des Themas Diskriminierung stark von ihrer direkten, individuellen und intentionellen Ausprägung dominiert ist. Die indirekte Seite von Diskriminierung, welche auf gesellschaftliche Strukturen verweist, die ungerechtfertigte Benachteiligungen bedingen und perpetuieren, wird häufig vernachlässigt (Efionayi-Mäder und Ruedin 2017: 51). Eine grundlegendere Auseinandersetzung mit institutioneller bzw. struktureller Diskriminierung könnte helfen, das Thema von der Ebene individueller Anschuldigungen zu lösen und breiter einzubetten.

Sicherlich besteht heute, nicht nur in der Schweiz, sondern in den meisten europäischen Ländern, ein relativ breiter gesellschaftlicher Konsens zur Grundkonzeption von Integration als ein beidseitiger Prozess, der Offenheit und Anpassungsfähigkeit sowohl von Seiten der zugewanderten als auch der etablierten Bevölkerung und deren Institutionen voraussetzt (Joppke 2007a). Ziel dieses Prozesses ist die Gewährleistung der Grundrechte vor dem Hintergrund einer veränderten gesellschaftlichen Zusammensetzung. Wie die Ergebnisse dieser Studie deutlich machen, stellt die Übersetzung des Konsenses über die Notwendigkeit beidseitiger Bemühungen in politische Massnahmen jedoch weiterhin eine Herausforderung dar.

6 Aufnahme im Asylbereich

6.1 Grundlagen

Das vorliegende Kapitel widmet sich den kantonalen Regelungen und Praxen bezüglich Personen aus dem Asylbereich. Hierunter fallen Asylsuchende (N-Ausweis), vorläufig aufgenommene Ausländer·innen (F-Ausweis), vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (F-Ausweis) und Flüchtlinge (B-Ausweis). Abgesehen von letzteren, unterliegen diese Personengruppen in der Schweiz einem besonderen Rechtsregime und haben nicht dieselben Rechte und Pflichten wie Schweizer·innen, aber auch nicht wie niedergelassene Ausländer·inn·en (C-Ausweis). Bei dieser Ungleichbehandlung spricht man mitunter von «struktureller», also gesetzlich verankerter und somit *rechtlicher*, Diskriminierung. Diese Art der Ungleichbehandlung ist Folge der Prärogative eines jeden Staates, in Fragen der Zulassung von Ausländer·inne·n souveräne Entscheidungen zu treffen (siehe Kapitel 5.1).

Das AsylG regelt das Asylverfahren sowie die Bedingungen des Aufenthalts von Personen, die sich noch im Asylverfahren befinden oder einen negativen Asylentscheid erhalten haben. Während das Asylverfahren in der Zuständigkeit des Bundes liegt, haben die Kantone bezüglich der Ausgestaltung der Aufenthaltsbedingungen von Personen im Asylbereich gewisse Spielräume. Der Aufenthalt von vorläufig Aufgenommenen wird auf Bundesebene im AuG (für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sind zusätzlich die Garantien der Genfer Flüchtlingskonvention einzuhalten) geregelt; bei der Umsetzung dieser Regelungen des AuG haben die Kantone ebenfalls gewisse Spielräume. Diese kantonalen Gestaltungsspielräume der Aufnahmepolitik sind Gegenstand des folgenden Kapitels.

Da die vorliegende Studie allgemein den Fokus auf Personen mit Bleibeperspektive legt, werden abgewiesene Asylsuchende nicht in die Untersuchung miteinbezogen, wohl aber vorläufig aufgenommene Ausländer·innen und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge. Denn die letzten beiden Gruppen haben zwar einen negativen Asylentscheid erhalten, aber da ihre Wegweisung unzulässig, unzumutbar oder unmöglich ist, erhalten sie in der Folge eine F-Bewilligung (Art. 44 AsylG; Art. 83 AuG). Eine Untersuchung der Aufenthaltsverläufe von vorläufig Aufgenommenen (Efionayi-Mäder und Ruedin 2014) zeigt, dass ein überwiegender Teil dieser Personen längerfristig in der Schweiz bleibt. Dennoch sind vorläufig aufgenommene Ausländer·innen nach wie vor in Bereichen wie z. B. der Sozialhilfe den Asylsuchenden gleichgestellt und erhalten damit weniger Leistungen als anerkannte Flüchtlinge. Gleichzeitig wird ihre berufliche Eingliederung seit 2008 explizit gefördert.

Die vorliegende Studie bezieht sich auf die Situation Ende 2017. Im Jahr 2017 wurden in der Schweiz 18'088 Asylgesuche eingereicht. Insgesamt befanden sich 23'739 Personen im Asylverfahren. 6'360 Personen erhielten Asyl und 7'798 Personen eine vorläufige Aufnahme (BFS 2018). Im Jahr 2017 lebten 41'544 Personen mit dem Status der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz, davon 31'697 ohne Flüchtlingsstatus (BFS 2018). Wie bereits die Studie von Wichmann et al. (2011), legen auch die Untersuchungen zum Asylbereich dieser Studie ein besonderes Augenmerk auf die Gruppe der vorläufig Aufgenommenen.

Im Gegensatz zu vorläufig Aufgenommenen ohne Flüchtlingsstatus sind bei vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen, ebenso wie bei Flüchtlingen mit Asyl, die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention anwendbar. Denn beide Gruppen haben den international anerkannten Flüchtlingsstatus, wodurch sie bestimmte Rechtsansprüche geniessen. Die folgenden Ausführungen werden zeigen, dass sich dies auch in der Praxis der Kantone vielerorts bemerkbar macht, wenn eine Unterscheidung zwischen Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Ausländer·innen auf der einen Seite und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und Flüchtlingen auf der anderen Seite getroffen wird.

Während das AsylG vorrangig den Aufenthalt von Asylsuchenden regelt, befinden sich Bestimmungen bezüglich der anderen drei Gruppen auch im AuG. Mit der Verabschiedung des AIG (in Kraft getreten am 1.1.2019) als Folgegesetz des AuG und der Integrationsagenda hat sich der gesetzliche Rahmen bezüglich der Integration von Personen aus dem Asylbereich geändert. Betroffen sind vorläufig Aufgenommene, aber auch die Asylsuchenden. Daher wird in den folgenden Abschnitten an Stellen, wo die Änderungen für die zukünftige Praxis der Kantone von Bedeutung sind, auf diese eingegangen.⁷⁶

Ausserdem hat das Schweizer Volk am 5. Juni 2016 die Vorlage zur Neustrukturierung des Asylbereichs angenommen, sodass ab 1.3.2019 grundlegende strukturelle Veränderungen zu erwarten sind. Die Neustrukturierung betrifft nicht nur das Asylverfahren, sondern auch die Verteilung der Asylsuchenden zwischen Bund und Kantonen. Während die Asylsuchenden in einer ersten Phase in Bundeszentren untergebracht werden, gelangen neu nur noch Asylsuchende mit Bleibeperspektive in einer zweiten Phase in die Zuständigkeit der Kantone. Ziel der Neustrukturierung ist es, in einem schnelleren Verfahren zu entscheiden, welche Asylsuchenden längerfristig in der Schweiz bleiben werden und diese dann schnellst möglich den Kantonen zuzuweisen (Kurt 2017b: 15). Damit folgt die Gesetzesrevision ein erneutes Mal dem der Asyldebatte inhärenten Ruf nach Verfahrensbeschleunigung (Tafelmacher 2013). Die Neustrukturierung ist die jüngste der vielzähligen Asylgesetzrevisionen, die der Gesetzgeber seit der Verabschiedung des ersten Gesetzes im Jahr 1979 vorgenommen hat.

Die in den folgenden Kapiteln vorgestellten Praxen der Kantone im Asylbereich basieren auf den Ergebnissen der Beantwortung eines Fragebogens durch insgesamt 22 Kantone.⁷⁷ Ergänzt werden die aus der Fragebogenumfrage hervorgehenden Resultate durch Inputs von Expert·inn·en, die im Rahmen der Studie konsultiert wurden. Der Fragebogen wurde jeweils an die/den Asylkoordinator·in versandt, dessen administrative Abteilung in den meisten Fällen im kantonalen Sozialamt angesiedelt ist, in anderen Fällen aber auch im Polizei- oder Justizdepartement o. ä.. Während die administrative Verantwortung immer beim Kanton liegt, kann operative Aufgabenverteilung von Kanton zu Kanton variieren. Einige Kantone verwalten die Aufnahme von Personen aus dem Asylbereich in einer eigenen Abteilung des Sozialamts, wie z. B. AR in der Abteilung Sozialhilfe und Asyl. In anderen Kantonen, wie NW, SG und SZ ist das Migrationsamt bzw. das Amt für Asyl und Flüchtlinge (NW) zuständig. NE und VD wiederum delegieren die Aufnahme im Asylbereich an Dritte: Caritas und das *Centre social protestant* bezüglich Flüchtlingen in NE und das *Etablissement Vaudois d'Accueil des Migrants* (EVAM) bezüglich Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen in VD. Die Anzahl der Mitarbeitenden in den zuständigen Abteilungen variiert stark zwischen den Kantonen. Sie reicht von zwei Mitarbeitenden in kleinen Kantonen wie UR und AI bis zu über 100 Mitarbeitenden in grösseren Kantonen, wie 220 in GR und 585 in VD.

Sozialämter, wie auch die anderen Stellen, die für die Aufnahme im Asylbereich zuständig sind, sind als öffentliche Dienste dazu verpflichtet, ihrem Klientel einen chancengleichen und diskriminierungsfreien Zugang zu ihren Leistungen zu garantieren. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit sich die zuständigen Dienste mit dem Thema Diversitätsmanagement beschäftigen und einen Prozess der institutionellen Öffnung anstossen. Dies betrifft einerseits die Rekrutierung und Weiterbildung des eigenen Personals und andererseits den behördlichen Umgang mit einer diversen Benutzerzielgruppe. Eine grosse Mehrheit der kantonalen Asylbehörden bietet ihren Mitarbeitenden Weiterbildungen zum Umgang mit Diversität an; die Teilnahme ist fast immer freiwillig. Allein in BS, GL und SO sind solche Weiterbildungen für das Personal verpflichtend.

⁷⁶ Bei den Verweisen auf Gesetze und Gesetzesartikel handelt es sich, wenn nicht anders angegeben, um rechtliche Regelungen, die zum Zeitpunkt der Studie (Ende 2017) in Kraft waren.

⁷⁷ Die Kantone FR, JU, BL, TG haben an der Fragebogenumfrage nicht teilgenommen.

Bezüglich der Behörden selbst und der Garantie von chancengleichem Zugang kann bemerkt werden, dass die Information von Benutzenden über Möglichkeiten der Beratung und Beschwerde im Fall von erlebter Diskriminierung durch die Behörde unterschiedlich ausfällt. Hier geht aus den Angaben der befragten Behörden hervor, dass Benutzende nur in etwa der Hälfte der Kantone aktiv darüber informiert werden, wohin sie sich mit Beschwerden wenden können. In den übrigen Kantonen werden Benutzende nur auf Nachfrage informiert. Bei vorliegenden Beschwerden werden diese meist direkt von den betroffenen Mitarbeitenden entgegengenommen und gegebenenfalls bei anhaltenden Schwierigkeiten an die hierarchisch übergeordnete Person weitergeleitet. Allein VD und ZG haben einen internen Beschwerdedienst, welcher Beschwerden entgegennimmt.

Bezüglich des Umgangs mit Benutzenden, die der Amtssprache nicht mächtig sind, werden in einigen Behörden bei amtlichen Gesprächen grundsätzlich (interkulturelle) Dolmetschende hinzugezogen, während in anderen von Fall zu Fall entschieden wird, ob die Präsenz von Dolmetschenden notwendig bzw. gerechtfertigt ist. In anderen Kantonen wird die Finanzierung bzw. Bereitstellung von Dolmetschenden wiederum von der Aufenthaltsdauer der Benutzenden abhängig gemacht (in NE gewährleistet die Behörde die Übersetzung während des ersten Aufenthaltsjahres, in VS während der ersten zwei Aufenthaltsjahre).

6.2 Akteure und Kompetenzen

Die Praxis der Kantone bezüglich der Aufnahme im Asylbereich ist im Rahmen dieser Studie von besonderem Interesse, da hier das Prinzip des Vollzugsföderalismus zur Anwendung kommt. Während die Gesetzgebungskompetenz beim Bund liegt, lässt er den Kantonen Spielräume bei der konkreten Umsetzung (Wichmann und Efnay-Mäder 2012).

Art. 27 AsylG regelt die Verteilung der Asylsuchenden nach einem bestimmten Schlüssel auf die Kantone. Der Bund entrichtet den Kantonen Pauschalen, welche die Kosten der Sozialhilfe und Betreuung von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen decken. Die Pauschalen für vorläufig aufgenommene Ausländerinnen werden maximal während sieben Jahren seit der Einreise vom Bund gezahlt (Art. 87 Abs. 1 und 3 AuG). Für Flüchtlinge zahlt der Bund den Kantonen ebenfalls Pauschalen, um Sozialhilfe-, Betreuungs- und Verwaltungskosten zu decken. Diese Pauschalen werden längstens fünf Jahre nach Einreichung des Asylgesuchs entrichtet (Art. 88 AsylG).

6.2.1 Kantone und Gemeinden

Die Zuständigkeiten für Unterbringung und Sozialhilfe aller Gruppen sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Bis Ende 2017 ist generell zwischen erster und zweiter Aufnahmephase im Kanton selbst zu unterscheiden.⁷⁸ Bezüglich beider Aufnahmebereiche steht es den Kantonen frei, die Zuständigkeit an die Gemeinden zu delegieren. In der Praxis können drei unterschiedliche Zuständigkeitsformationen beobachtet werden, die je nach Personengruppe und Aufnahmephase auch innerhalb eines Kantons variieren können: alleinige Zuständigkeit des Kantons, Delegation der Zuständigkeit an die Gemeinden oder Aufteilung der Zuständigkeit je nach Aufnahmephase und/oder geografischem Abschnitt des Kantons auf Kanton und bestimmte Gemeinden.⁷⁹ In 16 Kantonen hat der Kanton die Zuständigkeit für alle Gruppen (Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Ausländerinnen, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, Flüchtlinge) inne, wobei in 4 von diesen auch Gemeinden beteiligt sind. Insgesamt bedeutet dies, dass Kantone oft für viele Gruppen zuständig sind und Gemeinden umgekehrt für wenige. Je sicherer der Aufenthaltsstatus, desto höher ist die Zahl der Kantone, in

⁷⁸ Wie in Kapitel 6.1 angemerkt, wird diese zweistufige Aufnahmestruktur in den Kantonen durch die Neustrukturierung des Asylbereichs aufgelöst.

⁷⁹ Im Kanton BE ist in einigen Gebieten z. B. der Kanton zuständig, während in anderen Gebieten die Gemeinden die Verantwortung tragen.

denen Gemeinden die Zuständigkeit für die Aufnahme von Personen aus dem Asylbereich übernehmen; d. h., dass mehr Kantone die Zuständigkeit für Flüchtlinge an Gemeinden delegieren sie dies für Asylsuchende tun.

Wie oben erwähnt, liegt die Entscheidungszuständigkeit immer bei der kantonalen Behörde, während dies bezüglich der operativen Zuständigkeit nicht der Fall sein muss. Letztere kann auch an weitere Akteure delegiert werden (Art. 80a AsylG). In der Mehrzahl der Kantone ist die Verwaltung ebenfalls operativ für die Unterbringung und Sozialhilfe von Asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen Ausländer·innen, vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und Flüchtlingen zuständig. Im Vergleich zu Unternehmen, privatrechtlichen Institutionen und NGOs bleibt die Verwaltung klar der wichtigste Akteur in diesem Bereich.

Tendenziell ist zu beobachten, dass die Verwaltung eher dort für die Unterbringung und Sozialhilfe zuständig ist, wo der Kanton – und nicht die Gemeinde – die politische Zuständigkeitsebene darstellt. Auf der anderen Seite delegiert der Kanton in vier Fällen (BE, SZ, TI, UR) die operative Zuständigkeit für Unterbringung und Sozialhilfe aller Gruppen an NGOs. Weitere Zusammenhänge bezüglich der Delegation der Zuständigkeiten an Institutionen, Unternehmen und NGOs sind nicht ersichtlich.

6.2.2 Beteiligung der Zivilgesellschaft

Die wichtige Rolle der Zivilgesellschaft⁸⁰ im Asylbereich wird immer wieder in der Öffentlichkeit hervorgehoben und wurde deshalb im Rahmen dieser Studie ebenfalls beachtet. Der Fokus lag hierbei auf zivilgesellschaftlichen Beiträgen im Rahmen der Aufnahme (Kultur, Sprache, Arbeit, Bildung) und nicht auf politischer Einflussnahme oder anderen Formen der Unterstützung, wie beispielsweise Rechtsberatung von Asylbewerbern. Die Mitbetrachtung dieses Engagements der Zivilgesellschaft ist, wie Expert·inn·en anmerken, für das Verständnis bestimmter politischer Aktionen oder Entwicklungen wie z. B. Papyrus⁸¹ in Genf zentral. Expert·inn·en bestätigen darüber hinaus, wie wichtig die Zivilgesellschaft und insbesondere Freiwillige in der Gemeinde für die soziale Integration von Personen aus dem Asylbereich sind. Unter der Förderung der sozialen Integration, die im Gegensatz zur Arbeitsintegration laut Fachpersonen «nicht auf dem politischen Parkett steht», verstehen wir Aktivitäten, die den Kontakt zur einheimischen Bevölkerung intensivieren und die Einbindung in das unmittelbare Umfeld fördern.

Während Efonayi-Mäder et al. (2015: 22f.) in diesem Zusammenhang feststellen, dass die Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen, wie Hilfswerke über mit Gemeinden oder dem Kanton abgeschlossene Leistungsverträge zugenommen hat, bleibt das Ausmass des Engagements von Freiwilligen schwieriger zu erfassen. Auch mit ihnen können die Kantone und Gemeinden Leistungsverträge abschliessen, wie dies z. B. im Kanton ZG der Fall ist. Ein solcher Kontakt zwischen Kanton und Freiwilligen existiert aber längst nicht in allen Kantonen.⁸²

Um den Stellenwert und auch die Anerkennung des Engagements freiwilliger Akteure einzuschätzen, wurden die Kantone zu ihrer subjektiven Wahrnehmung befragt. Etwa die Hälfte der Kantone schreibt freiwilligen Akteur·inn·en insgesamt eine sehr wichtige Rolle zu, insbesondere bezüglich vorläufig Aufgenommenen. Als besonders wichtig wird die Rolle freiwilliger Akteure im Bereich der Kultur (18 Kantone) sowie der Sprache

⁸⁰ Die Zivilgesellschaft umfasst sowohl professionalisierte Organisationen wie Caritas oder das SRK, mit denen Kantone und Gemeinden Leistungsverträge abschliessen können, aber auch freiwillige Akteure. Letztere können auch im Rahmen der Organisationen aktiv sein.

⁸¹ Auf Druck der Zivilgesellschaft regulisierte der Kanton Genf zwischen Februar 2017 und Dezember 2018 in einer ausserordentlichen Aktion Migrant·inn·en ohne Aufenthaltsbewilligung, wenn diese bestimmte Kriterien erfüllten.

⁸² Ein Vergleich mit der Studie von Wichmann et al. (2011) ist nicht möglich, da diese keine Fragen zum Einbezug der Zivilgesellschaft beinhaltet.

(11) beschrieben. Der Begriff bzw. Bereich «Kultur» wird hierbei sehr weit definiert und umfasst unterschiedliche Aktivitäten des sozialen Austausches, wie z. B. die Organisation von sportlichen Ereignissen oder «interkulturellen» Festen. Arbeit ist hingegen ein Bereich, in dem freiwillige Akteure nur in 4 Kantonen eine sehr wichtige Rolle spielen. 12 Kantone schätzen sie im Bereich Arbeit demgegenüber als wenig wichtig ein und 6 Kantone als gar nicht wichtig.⁸³

Nicht nur Kantone, die freiwilligen Akteuren eine grosse Rolle zuschreiben, sprechen finanzielle Unterstützung an dieselben. Auch Kantone, welche die Rolle als gering einschätzen, sehen teilweise Finanzierungen (Spesen, Koordination, Weiterbildung) vor. Ob die Finanzierung durch den Kanton auf dem Wunsch beruht, die Aktivitäten der Zivilgesellschaft im Asylbereich zu fördern, oder auf der Feststellung, dass diese bereits einen wichtigen Platz einnehmen, bleibt hierbei offen. Festzustellen ist allerdings, dass die Zivilgesellschaft eine unterschiedlich wichtige Rolle je nach Bereich und je nach Aufenthaltsstatus spielt und dass Kantone generell finanzielle Mittel zu ihrer Unterstützung aufwenden. Die Koordination freiwilliger Akteure wird in der Hälfte der befragten Kantone finanziert.

Im Hinblick auf das politische Engagement der Zivilgesellschaft zeigt die Studie, dass die Einbindung sowohl von Leistungserbringenden als auch von freiwillig Engagierten in Entscheidungsprozesse in sämtlichen Kantonen gering ist: Nur im Kanton AG wird die Zivilgesellschaft regelmässig konsultiert. In 4 Kantonen werden zivilgesellschaftliche Akteure manchmal konsultiert. In 16 Kantonen nimmt die Zivilgesellschaft überhaupt nicht an politischen Entscheidungsprozessen teil. Die deklariert «wichtige» Rolle der Zivilgesellschaft beschränkt sich aus Perspektive der Kantone also weitgehend auf soziales Engagement und spiegelt sich kaum in einem Mitspracherecht wider.

6.3 Arbeitsmarkteinbindung

Asylsuchende erhalten in der Schweiz nach einer 3-monatigen Sperrfrist (Art. 43 AsylG) Zugang zum Arbeitsmarkt, wenn die Voraussetzungen nach Art. 52 VZAE für ein Arbeitsverhältnis erfüllt sind. Sie unterliegen der Einschränkung des Inländervorrangs und ihre Anstellung kann auch von der allgemeinen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage der Schweiz abhängig gemacht werden. Für vorläufig aufgenommene Ausländer:innen (Art. 53 VZAE) gelten die Voraussetzungen der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage und die des Inländervorrangs nicht; jedoch müssen auch hier die Lohn- und Arbeitsbedingungen nach Art. 22 AuG eingehalten werden. Letzteres gilt ebenfalls für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und Flüchtlinge (Art. 65 VZAE).

Insgesamt 13 Kantone schränken den Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylsuchende über jeweils eine Sonderregelung ein. In 4 Kantonen dürfen Asylsuchende nur in Mangelsektoren arbeiten. In 8 Kantonen sind Asylsuchende zwar nicht auf Mangelsektoren beschränkt, jedoch kommt die Regelung des Inländervorrangs zur Anwendung. GL ist der einzige Kanton, der sowohl eine Beschränkung auf Mangelsektoren als auch den Inländervorrang systematisch praktiziert. Ferner gilt in GL ein 6-monatiges Arbeitsverbot für Asylsuchende. Während GL 2011 noch einer unter 6 Kantonen mit 6-monatigem Arbeitsverbot war, richten sich 2017 alle anderen Kantone nach der vom AsylG (Art. 43) vorgegebenen 3-monatigen Sperrfrist. Damit hat der Kanton GL die restriktivsten Regelungen im Bereich des Arbeitsmarktzugangs für Asylsuchende. Demgegenüber gibt es in 10 Kantonen keine einschränkenden Auflagen beim Arbeitsmarktzugang. Dass trotz des in der VZAE

⁸³ Bei den Angaben zur Rolle, die freiwillige Akteure spielen, handelt es sich um Einschätzungen von Vertreter:inne-n der Kantone und nicht um objektiv messbare Werte. Das bedeutet, dass diese Angaben mit einer gewissen Vorsicht zu sehen sind. Ausserdem können Freiwillige, wie z. B. im Kanton BS, völlig unabhängig vom Kanton sehr aktiv sein. Inwiefern der Kanton dieses Engagement anerkennt, bleibt eine subjektive und vielleicht auch politische Frage.

vorgeschriebenen Inländervorrangs (Art. 52) dieser nur in etwa einem Drittel der Kantone tatsächlich zur Anwendung kommt, liegt laut Expert-inn-en daran, dass er in einigen Kantonen wirtschaftlich kontraproduktiv sei und daher auch nicht überprüft werde.

Vorläufig aufgenommene Ausländer-innen und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sehen sich zwar nicht mit dem Inländervorrang und dem Kriterium der Wirtschaftslage konfrontiert, aber auch für sie bestehen Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt. Sie bedürfen einer Arbeitsbewilligung, die von den Kantonsbehörden nur auf Antrag der Arbeitgebenden ausgestellt werden kann (Art. 18 AuG). 11 Kantone geben an, dass bis zur Erteilung einer Arbeitsbewilligung bis zu 10 Tage verstreichen können; in weiteren 9 Kantonen sind es sogar zwischen 11 und 30 Tage. Die Anzahl der Kantone, in denen die Erteilung mehr als 10 Tage dauert, ist seit 2011 somit von 3 auf 9 gestiegen. Eine lange Wartezeit kann problematisch sein, wenn Arbeitgebende akut Arbeitskräfte benötigen.

Kommt es zu einer Einstellung von vorläufig aufgenommenen Ausländer-inne-n, verlangen insgesamt 8 Kantone Lohnabtretungen, darunter 5 sowohl in Bezug auf die Miete als auch auf die Krankenversicherung. In den übrigen antwortenden Kantonen (10) wird keine Lohnabtretung bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit praktiziert. Vergleicht man diese Zahlen mit jenen von 2011, ist eine Ausweitung der Praxis von Lohnabtretungen zu erkennen, sowohl bezüglich der Miete (von 1 auf 6) als auch bezüglich der Krankenkasse (von 4 auf 7).

Betreffend diese strukturellen Hürden, die vorläufig aufgenommenen Ausländer-inne-n und in einem etwas geringerer Masse auch vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen den Zugang zum Arbeitsmarkt erschweren, ist zu erwähnen, dass die Pflicht zur Einholung einer Arbeitsbewilligung (Art. 85 Abs. 6 AuG) seit dem 1.1.2018 aufgehoben ist und von nun an nur noch eine Meldepflicht durch die Arbeitgebenden besteht. Auch die bisherige für vorläufig aufgenommene Ausländer-innen geltende Pflicht zur Sonderabgabe (Art. 86 AsylG und Art. 88 AuG) wurde in diesem Zusammenhang aufgehoben. Das vermeintliche Provisorium ihres Aufenthaltsstatus bleibt jedoch ein Stigma, das vorläufig aufgenommenen Ausländer-inne-n den Zugang zum Arbeitsmarkt weiterhin erschwert (Efionayi-Mäder und Ruedin 2014).

6.4 Integrationsförderung im Asylbereich

Die Kantone haben einen expliziten Integrationsauftrag für vorläufig aufgenommene Ausländer-innen, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und Flüchtlinge. Ihre berufliche, soziale und kulturelle Integration soll ausdrücklich gefördert werden (Art. 82 Abs. 5 AsylG), wobei hier erneut anzumerken ist, dass Integrationsmassnahmen v. a. auf die Förderung der finanziellen Unabhängigkeit und damit auf die Einbindung in den Arbeitsmarkt abzielen. Die Kantone müssen diesem Integrationsauftrag nachkommen (Art. 55, Abs. 2 AuG, Art. 18 VIntA). Asylsuchende haben hingegen keinen Anspruch auf vom Bund subventionierte Integrationsleistungen, nimmt das Asylgesetz den Zeitraum des Asylverfahrens doch vom Integrationsauftrag aus (Kurt 2017b: 12).

Das Bundesintegrationsbudget des Asylbereichs wird in den Kantonen durch unterschiedliche Stellen verwaltet. Während es in den Kantonen AI und SG abhängig von der Personengruppe auf verschiedene Sektionen aufgeteilt wird, wird es in 10 anderen Kantonen von der Stelle mitverwaltet, die auch das KIP-Budget verwaltet. In 9 weiteren Kantonen fällt die Budgetverwaltung der für Sozialhilfe im Asylbereich zuständigen Stelle zu.

16 Kantone wenden zusätzlich zur Bundesintegrationspauschale eigene Mittel für die Integration von Personen aus dem Asylbereich auf. Diese werden insbesondere für Integrationsmassnahmen für Asylsuchende mit langfristiger Bleibeperspektive, für junge (16 bis 25-jährige) und für minderjährige Asylsuchende verwendet. Die einzelnen Beträge, welche die Kantone für Integrationsmassnahmen aufwenden, variieren stark. Dies gilt nicht nur für das Gesamtbudget, sondern auch für den pro Kopf investierten Betrag.

Beim Zugang von Asylsuchenden zu Integrationsmassnahmen stellt in 12 Kantonen deren Aufenthaltsdauer ein entscheidendes Kriterium dar. Einige Kantone unterscheiden ausserdem zwischen verschiedenen Gruppen von minderjährigen Asylsuchenden bzw. jungen Erwachsenen. Während alle befragten Kantone Integrationsmassnahmen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) anbieten, ist dies für begleitete minderjährige Asylsuchende in nur 19 Kantonen der Fall (nicht in LU, SG, ZH). Wiederum in nur 17 Kantonen (nicht in LU, SG, ZH, GE, GR) erhalten bis 25-jährige Asylsuchende Zugang zu Integrationsmassnahmen.

Im Zeitraum 2016/2017 ergriffen 18 Kantone spezifische Massnahmen zur Förderung der Integration vorläufig aufgenommener Ausländer:innen. Diese richten sich in einzelnen Kantonen insbesondere an junge Erwachsene (18- bis 25-Jährige) und beinhalten Sprachförderung und Brückenangebote sowie insgesamt auf die Integration in den Arbeitsmarkt ausgerichtete Massnahmen. VD und VS sind insofern hervorzuheben, als dass sie Willkommensklassen für junge Erwachsene (VD für 20- bis 25-Jährige; VS für 15- bis 20-Jährige) und besondere Begleitmassnahmen für UMA neben der obligatorischen Schule anbieten (bzgl. Bildungsmassnahmen für Jugendliche und junge Erwachsene siehe Fehlmann et al. im Erscheinen). Andere Kantone weisen darauf hin, dass vorläufig aufgenommene Ausländer:innen und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge Zugang zu den gleichen Integrationsmassnahmen erhalten wie Flüchtlinge und keine Unterscheidung nach Status getroffen wird.

6.4.1 Sprachförderung

Sprachförderung ist auf politischer Ebene als Vorbereitung auf die Integration in den Arbeitsmarkt konzipiert. Für Kleinkinder, Schulkinder und Jugendliche zielt sie auf die Integration ins Bildungssystem. Da es für Asylsuchende keinen Integrationsauftrag gibt, besteht für den Zugang von erwachsenen Asylsuchenden zu Sprachkursen auch keine gesetzliche Grundlage. Es ist den Kantonen folglich freigestellt, Sprachkurse für Asylsuchende zu finanzieren. Aus den Antworten der Kantone im Rahmen der vorliegenden Studie geht hervor, dass in 20 Kantonen alle Asylsuchenden Sprachkurse für den Alltagsgebrauch erhalten,⁸⁴ während nur 6 Kantone vertiefende Sprachkurse für alle Asylsuchenden anbieten. Zusätzliche 6 Kantone bieten diese an, wenn eine längerfristige Bleibeperspektive für die Asylsuchenden besteht.⁸⁵

Laut Expert:inn-en springt die Zivilgesellschaft oft dort ein, wo bestimmten Personen der Zugang zu Sprachkursen oder anderen Bildungsangeboten vom Kanton verwehrt wird. Dies betrifft nicht nur Asylsuchende (in bestimmten Kantonen), sondern auch vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge, die auf Grund ihres Alters, wegen Krankheit oder anderer Eigenschaften nicht als in den Arbeitsmarkt integrierbar eingestuft werden und damit für Sprachkursteilnahme keine Priorität haben. Jenseits des Ziels der Arbeitsmarktintegration, so Expert:inn-en, füllen zivilgesellschaftliche Akteure Lücken der Sprachförderung auch im Sinne der sozialen Integration vulnerabler Gruppen.

Im Gegensatz zu Asylsuchenden haben vorläufig Aufgenommene in den meisten Kantonen im gleichen Umfang Zugang zu Sprachförderung wie Flüchtlinge. So erhalten vorläufig aufgenommene Ausländer:innen, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und Flüchtlinge vertiefende Sprachkurse in allen Kantonen, ausser in SG und TI.

Neben der Sprachförderung existieren in den Kantonen weitere Kurse: Allgemeinbildungskurse gibt es für alle Asylsuchenden in 8 Kantonen und in 5 weiteren Kantonen, wenn eine längerfristige Bleibeperspektive besteht.

⁸⁴ Was aus den Daten nicht hervorgeht, ist die Qualität und die Periodizität der angebotenen Sprachkurse. Expert:inn-en bemerkten ausserdem, dass generell kein Monitoring der Kurse stattfindet, sodass die Kantone auch bei der Qualität der Sprachförderung in der Praxis viel Spielraum haben und je nach Prioritätensetzung mehr oder weniger finanzielle Mittel in bestimmte Massnahmen investieren.

⁸⁵ Im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen ist hier Folgendes zu bemerken: Der Bund wird sich im Rahmen der Integrationsagenda an der Finanzierung von Sprachkursen für Asylsuchende beteiligen, sodass die Kantone einen doppelten Anreiz haben, Asylsuchende bereits so früh wie möglich und so umfangreich wie möglich zu fördern, damit sie längerfristig in den Arbeitsmarkt integriert werden.

Unabhängig von ihrer Bleibeperspektive erhalten Asylsuchende in 4 Kantonen Kurse für staatsbürgerliche Kenntnisse. In 18 Kantonen haben wiederum alle Gruppen ausser Asylsuchende Zugang zu Allgemeinbildungskursen. 10 Kantone bieten für sie auch Kurse für staatsbürgerliche Kenntnisse an. Im VS gilt dies nur für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und Flüchtlinge und in BE nur für Flüchtlinge.

Während bezüglich der Sozialhilfe teilweise grosse Unterschiede zwischen der Behandlung von vorläufig aufgenommenen Ausländer·innen und (vorläufig aufgenommenen) Flüchtlingen bestehen (siehe Kapitel 6.5.1), werden sie in den meisten Kantonen bezüglich der Sprachförderung gleichgestellt. Dieser Umstand ist allerdings nicht den kantonalen Gestaltungsspielräumen geschuldet, sondern hat seine Gründe in den Rechtsvorgaben des Bundes: Während vorläufig aufgenommene Ausländer·innen einerseits prinzipiell geringere Sozialhilfebeiträge als (vorläufig aufgenommene) Flüchtlinge und Schweizer·innen erhalten sollen (Art. 86 AuG; Art. 82 Abs. 3 AsylG), sind sie vom Gesetzgeber andererseits in den Integrationsauftrag an die Kantone aufgenommen worden.

Vergleicht man die Angaben der Kantone von 2011 mit den aktuellen Zahlen, ist lediglich eine geringe Änderung festzustellen. Allerdings hat die Unterscheidung zwischen Asylsuchenden mit und ohne Bleibeperspektive dazu geführt, dass die Zahl der Kantone, die Sprachkurse für alle Asylsuchenden anbietet, gegenüber 2011 gesunken ist. Gleichzeitig ist die Zahl der Kantone leicht gestiegen, die Sprachkurse für Asylsuchende anbieten, wenn diese eine Bleibeperspektive haben. Anders als bei der Gruppe der Asylsuchenden mit Bleibeperspektive ist die Anzahl der Kantone, welche vertiefende Sprachkurse für vorläufig aufgenommene Ausländer·innen anbieten, von 22 auf 20 gesunken. Auch bezüglich weiterer Kurse ist eine leicht negative Tendenz zu beobachten: Statt 20 bieten heute nur noch 18 Kantone Allgemeinbildungskurse für vorläufig aufgenommene Ausländer·innen an, statt 14 nur noch 10 Kurse für staatsbürgerliche Kenntnisse.

Allerdings ist sowohl in Bezug auf Asylsuchende als auch auf vorläufig aufgenommene Ausländer·innen zu bemerken, dass mehr Kantone ihre Praxis gegenüber 2011 geändert haben als die Zahlen es vermuten lassen. So bieten z. B. von den 11 Kantonen, in welchen Asylsuchende im Jahr 2011 Allgemeinbildungskurse besuchen dürfen, nur 6 Kantone solche Kurse auch 2017 noch an. Gleichzeitig sind 7 weitere Kantone – unter Einbezug der Bleibeperspektive Asylsuchender – hinzugekommen. Praxisänderungen in ähnlichem Ausmass sind bezüglich Kursen für staatsbürgerliche Kenntnisse für vorläufig aufgenommene Ausländer·innen zu beobachten.

Die beschriebenen Praxisänderungen der Kantone gehen in unterschiedliche Richtungen – d. h., die Ausweitung bzw. Einschränkung des Zugangs zu Sprachangeboten für bestimmte Gruppen in verschiedenen Kantonen – und lassen darauf schliessen, dass die Kantone fortbestehende Gestaltungsspielräume in diesem Bereich dynamisch nutzen. Dies dürfte wiederum auf eine starke Korrelation zwischen politischen Tendenzen bzw. Gegebenheiten und der Ausgestaltung kantonaler Asylpolitik hinweisen (siehe Kapitel 6.8).

6.4.2 Massnahmen zur Arbeitsmarktintegration

Je sicherer der Aufenthaltsstatus, desto eher erhalten Personen unterstützende Massnahmen wie z. B. individuelles Coaching. Diesen zu erwartenden Zusammenhang belegen die Ergebnisse unserer Befragung. Während 19 Kantone (nicht AI, SG, TI) vorläufig aufgenommenen Ausländer·innen, vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und Flüchtlingen individuelle berufliche Orientierung oder Coaching anbieten, gilt dies nur in 2 Kantonen (OW, SZ) ebenfalls für alle Asylsuchenden und für Asylsuchende mit längerfristiger Bleibeperspektive zusätzlich auch in VD, VS und ZG.

Im Gegensatz zu den erwähnten Integrationsmassnahmen implementiert eine etwas geringere Anzahl Kantone Mentoringprojekte, Mechanismen zur Validierung von Bildungsleistungen und Weiterbildungen. Aber auch

hier wird meistens zwischen Asylsuchenden einerseits und vorläufig aufgenommenen Ausländer·innen, vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und Flüchtlingen andererseits unterschieden. Während letztere drei Gruppen in 15 Kantonen von einer Validierung von Bildungsleistungen profitieren können, ist dies für Asylsuchende nur im VS – und bei längerfristiger Bleibeperspektive auch in SZ, VD und ZG – möglich.

Wie bereits 2011 der Fall, bietet eine deutliche Mehrheit der Kantone vorläufig aufgenommenen Ausländer·inne-n Arbeitsintegrationsmassnahmen wie Arbeitsmarktkurse, Coaching, Mentoring-Projekte, Weiterbildungskurse und Praktika in Unternehmen an. Auch hier spiegeln diese Zahlen nur einen Teil der tatsächlichen Praxisänderungen wider: Während einige Kantone bestimmte Massnahmen aufgegeben haben, führten andere Kantone sie neu ein.

Insbesondere für Asylsuchende sind die Integrationsmassnahmen seit 2011 ausgeweitet worden. Während es 2011 noch in 13 Kantonen überhaupt keine Massnahmen zur Arbeitsintegration von Asylsuchenden gab, gibt es heute in allen Kantonen für Asylsuchende zumindest Basis-Sprachkurse. Weitergehende auf den Arbeitsmarkt ausgerichtete Angebote hängen in einigen Kantonen jedoch weiterhin vom Engagement der Zivilgesellschaft ab. Bei dieser kantonalen Ausweitung der Integrationsmassnahmen auf Asylsuchende, wobei insbesondere Jugendliche gefördert werden, spielt auch die Einschätzung einer längerfristigen Bleibeperspektive eine Rolle. Konsequenterweise (mit vereinzelt Ausnahmen) unterscheiden die Kantone VD, VS und ZG zwischen Asylsuchenden mit und ohne Bleibeperspektive.⁸⁶

In geringerem Umfang trifft auch SZ hinsichtlich des Integrationsangebots eine Unterscheidung zwischen Asylsuchenden auf der Basis einer Einschätzung ihrer Bleibeperspektive. In diesen Fällen sind Asylsuchende mit längerfristiger Bleibeperspektive vorläufig aufgenommenen Ausländer·innen, vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und Flüchtlingen gleichgestellt. Dies bedeutet, dass auf der Grundlage der Unterscheidung zwischen Asylsuchenden mit und solchen ohne Bleibeperspektive eine einheitliche Integrationspolitik für alle Personen aus dem Asylbereich mit Bleibeperspektive betrieben wird.

Die Mehrheit der Kantone praktiziert Programme, die auf die (reine) Beschäftigung über den Tag ausgerichtet sind. Sie zielen nicht auf die Arbeitsintegration in eigentlichem Sinne. Dennoch sollen sie hier erwähnt werden, da eine Reihe von Kantonen Asylsuchende und teilweise auch andere Personengruppen in solche Programme einbindet. Je unsicherer der Aufenthaltsstatus, desto eher wird eine Person in ein Beschäftigungsprogramm oder eine gemeinnützige Tätigkeit eingebunden. So gibt es Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende in 20 Kantonen (nicht in GR, ZG), für vorläufig aufgenommene Ausländer·innen in 15 Kantonen und für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und Flüchtlinge in 11 Kantonen. Ähnlich ist es bei gemeinnütziger Beschäftigung gegen symbolische Bezahlung: Bezüglich Asylsuchenden wird sie in 16 Kantonen praktiziert, bezüglich vorläufig aufgenommenen Ausländer·inne-n in 12 Kantonen und für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und Flüchtlinge nur in 8 Kantonen. Beschäftigungsprogramme und gemeinnützige Beschäftigungen gegen symbolische Bezahlung gelten in einigen Kantonen nur für Asylsuchende, nicht aber für die anderen drei Gruppen. Die Tatsache, dass die Zahl der Kantone, die Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende vorsehen, seit 2011 von 17 auf 21 gestiegen, für vorläufig aufgenommene Ausländer·innen hingegen von 23 auf 15 gesunken ist, ist ein Zeichen für den konkreten Umsetzungsversuch des Integrationsauftrags der Kantone für vorläufig aufgenommene Ausländer·innen.

⁸⁶ Die Antworten einiger Kantone bezüglich praktischer Unterscheidungen entlang des Kriteriums der Bleibeperspektive sind teilweise widersprüchlich (allgemeine Unterscheidung, die sich aber nicht in der konkreten Praxis wie z. B. bezüglich Wohnen und Integrationsmassnahmen widerspiegelt), was Symptom der zum Zeitpunkt der Fragebogenbeantwortung laufenden Umwälzungen sein kann. Teilweise gibt der Kanton formalisierte Kriterien zur Bestimmung der Bleibeperspektive vor, wie beispielsweise Nationalität, Aufenthaltsdauer oder Alter der Asylsuchenden. In anderen Fällen wird die Bleibeperspektive individuell und fallabhängig bestimmt. Hier können z. B. auch medizinische Faktoren für die Bleibeperspektive ausschlaggebend sein (Bsp. SZ).

Eine weitere Massnahme, die von den Kantonen allerdings in unterschiedlichem Sinne verwendet werden, sind Integrationsvereinbarungen: Der Abschluss von Integrationsvereinbarungen mit Personen aus dem Asylbereich wird von Kantonen in unterschiedlichem Ausmass und mit unterschiedlicher Zielsetzung praktiziert: Eine solche Vereinbarung kann eher fördernden Charakter haben oder stärker als Instrument des Forderns eingesetzt werden (siehe Kapitel 4.3.1). Von den insgesamt 16 Kantonen, die Integrationsvereinbarungen für ausländische Personen praktizieren, schliessen 8 Kantone solche Vereinbarungen potenziell mit allen Personengruppen im Asylbereich ausser mit Asylsuchenden ab. TI ist der einzige Kanton, der Integrationsvereinbarungen auch mit Asylsuchenden abschliesst (unabhängig von deren Bleibeperspektive).

Angesichts der in diesem Kapitel beschriebenen Arbeitsintegrationsmassnahmen und der aktuellen rechtlichen Entwicklungen auf Bundesebene erscheinen zwei Bemerkungen angebracht: Erstens können Kantone, welche die Integration von Asylsuchenden fördern möchten, dies zukünftig mit KIP-Mitteln und auf der Basis der «guten Bleibeperspektive» der Asylsuchenden, die ihnen vom Bund zugewiesen werden, tun. Zwar erhalten die Kantone keine zusätzlichen Mittel für die Integrationsförderung von Asylsuchenden, aber sie können einen Teil der für die Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen vorgesehenen Ressourcen auch in Massnahmen für Asylsuchende investieren (Fehlmann et al. 2019: 24). Zweitens hat die Einführung des Artikels 121a in die BV in Folge der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative im Jahr 2014 dazu geführt, dass vorläufig aufgenommene Ausländer·innen nun als Teil des inländischen Arbeitskräftepotenzials gelten (Graf und Mahon 2018: 11). Dies bestärkt die Kantone weiter in ihrem Integrationsauftrag gegenüber vorläufig aufgenommenen Ausländer·innen – ein Paradigmenwechsel, der seit dem expliziten Einbezug vorläufig aufgenommener Ausländer·innen in die zu integrierende Bevölkerung im AuG vom Bundesgesetzgeber seit 2012 vollzogen wird.

6.5 Sozialhilfe

Die Kantone sind für die Ausrichtung der Sozialhilfe an Personen aus dem Asylbereich zuständig (Art. 82 Abs. 1 AsylG), wobei der Bund den Kantonen die Sozialhilfe für Asylsuchende während der Dauer des Asylverfahrens und für vorläufig aufgenommene Ausländer·innen in den ersten sieben Jahren nach der Einreise mittels Pauschalen vergütet. Für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge erstreckt sich die Kostenerstattung durch den Bund auf die ersten sieben Jahre nach der Einreise und für Flüchtlinge auf fünf Jahre nach Einreichung des Asylgesuchs (Art. 87 AuG und Art. 88 AsylG).

6.5.1 Sozialhilfeansätze und -beträge

Nach Art. 86 Abs. 1 AuG sind vorläufig aufgenommene Ausländer·innen bezüglich Sozialhilfe Asylsuchenden in dem Sinne gleichgestellt, dass sie prinzipiell geringere Sozialhilfebeträge als Schweizer·innen erhalten (Art. 82 Abs. 3 AsylG) und als Personen mit B- oder C-Bewilligung. Diese bundesrechtliche Regelung lässt den Kantonen jedoch den Spielraum, höhere Ansätze zu gewähren. Bei der Ausrichtung der Sozialhilfe für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und Flüchtlinge gilt die Inländergleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 AsylV2, Art. 23 FK), nach der beide Gruppen den Schweizer·inne-n gleichgestellt sein müssen. Unterschiede zwischen Kantonen bezüglich Sozialhilfebeträgen für Flüchtlinge haben deshalb ihren Grund in unterschiedlich hohen Beträgen der ordentlichen kantonalen Sozialhilfe. Für letztere gibt die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) Richtlinien vor. Allerdings ist zu erwähnen, dass nicht alle Kantone die Sozialhilfe nach SKOS-Richtlinien ausrichten (siehe unten Bsp. VD).

In 16 Kantonen erhalten vorläufig aufgenommene Ausländer·innen Sozialhilfe nach den gleichen Ansätzen wie Asylsuchende. 3 weitere Kantone (BS, GE, TI) gewähren vorläufig aufgenommenen Ausländer·innen So-

zialhilfe in höherem Umfang als Asylsuchenden. Allein in ZH beziehen vorläufig aufgenommene Ausländer·innen zum Zeitpunkt der Studie noch Sozialhilfe nach den SKOS-Richtlinien und sind damit Flüchtlingen und Schweizer·inne·n gleichgestellt. ZH ist der einzige Kanton, in dem seit 2011 eine Besserstellung von vorläufig aufgenommenen Ausländer·innen vorgenommen wurde, da sich diese nach den Ansätzen der ordentlichen Sozialhilfe richtet. Allerdings hat sich diese Situation in der Zwischenzeit wieder verändert, da am 24.9.2017 in einer kantonalen Volksabstimmung entschieden wurde, die Sozialhilfe für vorläufig aufgenommene Ausländer·innen auf das für Asylsuchende geltende Niveau zu senken.

Gegenüber 2011 haben drei Kantone die Leistungen eingeschränkt: LU und SZ haben die Höhe der Sozialhilfe von SKOS-Ansätzen auf die für Asylsuchende geltenden Ansätze gesenkt und in BS sind die Sozialhilfeansätze ebenfalls von SKOS-Niveau unter selbiges abgesunken (wenngleich immer noch höher als für Asylsuchende).

Tabelle 5: Sozialhilfeansätze für vorläufig aufgenommene Ausländer·innen

	= N	< SKOS	SKOS	Keine Angabe
2011	AG, AI, AR, BL, FR, GE, GL, GR, JU, NE, OW, SG, SH, SO, SZ, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH		BS, LU	BE, NW, TG
2016/2017	AG, AI, AR, GE, GL, GR, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TI, UR, VD, VS, ZG	BS	ZH	BE, BL, FR, JU, SG, TG

Quelle: Fragebogen.

Ein Blick auf die konkreten Sozialhilfebeträge zeigt, dass die Unterschiede zwischen den Kantonen bezüglich der Gruppen der Asylsuchenden und der vorläufig aufgenommenen Ausländer·innen seit 2011 grösser geworden sind: Die Schere zwischen dem niedrigsten und dem höchsten Sozialhilfebetrag ist weiter aufgegangen, da der Kanton AG die Beträge für beide Gruppen gesenkt hat. Während beide Gruppen in AG 270 CHF pro Monat (2011: 320 CHF pro Monat) erhalten, zahlen auf der anderen Seite SO 768 CHF an Asylsuchende und ZH 960 CHF an vorläufig aufgenommene Ausländer·innen. Bei Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen liegen die monatlichen Sozialhilfebeiträge im Jahr 2017 zwischen 960 CHF in GR und 1'160 CHF in VD. Es handelt sich bei diesen Beträgen um durchschnittliche Werte, die je nach individueller Situation und Aufnahmephase im Einzelnen noch variieren können.

In Anbetracht der oben erwähnten Definition vorläufig aufgenommener Ausländer·innen als zu integrierende Personen erscheinen die niedrigen Sozialhilfeansätze und damit die faktische Gleichstellung mit Asylsuchenden als Paradox. Beispiele wie ZH zeigen, dass die Sozialhilfe für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Ausländer·innen ein politisch umkämpftes Thema ist. Die Mehrheit der Kantone scheint der auf bundepolitischen Ebene lange dominierenden Forderung, die vorläufige Aufnahme so restriktiv wie möglich zu gestalten (vgl. Sille 2017), zumindest im Bereich der Sozialhilfe weiter zu folgen. Konsultierte Expert·inn·en beobachten hier mitunter einen «*race to the bottom*»-Effekt, da in den letzten Jahren die Zahl der Kantone mit einer restriktiver werdenden Sozialhilferegulierung zugenommen hat.

6.5.2 Form der Sozialhilfe für vorläufig aufgenommene Ausländer·innen

Nach Art. 82 Abs. 3 AsylG ist «[für] Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung [...] die Unterstützung nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten [...]». Diese Regelung im Asylgesetz ist nicht neu. Dennoch hat sich seit 2011 die Zahl der Kantone, die Sachleistungen und Gutscheine ausgeben, (wenn auch geringfügig) geändert. Während im Jahr 2011 6 Kantone Nahrungsmittel oder Kleidung in Form von Sachleistungen oder Gutscheinen ausgaben, führt keiner dieser 6 Kantone diese Praxis noch im Jahr 2017. Umgekehrt geben einige wenige Kantone, nämlich AI, BE und GE, Nahrungsmittel bzw. Kleidung (teilweise) in Form von Sachleistungen aus. Gutscheine für Nahrungsmittel (NE) und für Nahrungsmittel und Kleidung (GE) werden ebenfalls vereinzelt an vorläufig aufgenommene Ausländer·innen gegeben.

Expert·inn·en erklären die Tatsache, dass nur eine kleine Minderheit der Kantone das asylgesetzliche Sachleistungsprinzip anwendet, damit, dass es nicht pragmatisch sei. So handele es sich beim Sachleistungsprinzip mehr um eine symbolische Politikentscheidung, deren systematische Umsetzung für die Kantone schlichtweg zu aufwendig wäre.

Eine andere Frage, die sich im Rahmen der finanziellen Unterstützung von Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Ausländer·innen durch den Kanton stellt, betrifft Leistungen im Bereich der Mobilität. Vorläufig aufgenommene Ausländer·innen Sozialhilfebeziehende erhalten nur in GE, SH und VD ein Nahverkehrsabonnement (zusätzlich zur Sozialhilfe). In 12 Kantonen erhalten ein Solches nur bestimmte Personen bei nachgewiesenem Bedarf, z. B. zum Besuch von Beschäftigungsprogrammen oder Sprachkursen. Ein Vergleich mit der Situation im Jahr 2011 zeigt, dass es auch hier nur geringfügige Änderungen gab. So erhielten vorläufig aufgenommene Ausländer·innen 2011 im Kanton SH noch kein Verkehrsabonnement, während andererseits AI, BL und GL dieses bis 2017 abschafften bzw. es nur noch bei ausgewiesenem Bedarf bewilligen.

6.6 Gesundheitsversorgung

Nach Art. 3 des KVG unterliegt jede Person, die sich mehr als drei Monate in der Schweiz aufhält, der Krankenversicherungspflicht und zwar unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Zusätzlich wird die Krankenversicherungspflicht für Asylsuchende im Asylgesetz erwähnt (Art. 82a Abs. 1 AsylG). Auf vorläufig aufgenommene Ausländer·innen sind diese Bestimmungen ebenfalls sinngemäss anzuwenden (Art. 86 Abs. 2 AuG).

Die Prämienzahlung an die Krankenversicherer wird von den Kantonen im Rahmen der Sozialhilfe erbracht und als Sachleistung verstanden (Spescha et al. 2015: 609). Nach Art. 82a Abs. 4 AsylG besteht für die Kantone bezüglich Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Ausländer·innen die Möglichkeit, gemäss Art. 41 Abs. 4 KVG die Krankenkassenwahl und gemäss Art. 36 bis 40 KVG die Auswahl der leistungserbringenden Personen, Institutionen und das Versicherungsmodell aus Kostengründen einzuschränken.⁸⁷ In der Praxis wählt der Kanton meist einen Krankenversicherer, bei dem alle Asylsuchenden im Kanton versichert werden (Marks-Sultan et al. 2016: 11).

6.6.1 Prämienzahlungen

Die Prämienbezahlung durch die Versicherten kann als integrationsfördernder Schritt betrachtet werden, indem die Flüchtlinge möglichst früh mit Rechten und Pflichten des sozialen Schutzes vertraut gemacht werden. Bezüglich aller vier untersuchten Kategorien (Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Ausländer·innen, vor-

⁸⁷ Sozialhilfebeziehende Flüchtlinge sind Schweizer·inne·n gleichgestellt. Für sie übernimmt der kantonale Sozialdienst dementsprechend die Kosten der obligatorischen Grundversicherung bis zu einem Maximalbetrag und sie haben Anspruch auf Prämienverbilligungen.

läufig aufgenommene Flüchtlinge, Flüchtlinge) überwiegen Direktzahlungen der Prämien an die Krankenversicherer. Für Asylsuchende werden in allen Kantonen Direktzahlungen vorgenommen. Dies hat sich seit 2011 nicht geändert. Allein im Kanton ZG besteht fallabhängig auch die Möglichkeit der Überweisung der Prämie an die versicherte Person. Für vorläufig aufgenommene Ausländer·innen ist dies neben ZG auch in drei weiteren Kantonen möglich. Allerdings geben diese 4 Kantone ebenfalls an, fallabhängig Direktzahlungen an den Krankenversicherer vorzunehmen. Seit 2011 scheinen die Kantone ZG, GR und SH flexibler geworden zu sein, da sie 2011 noch ausnahmslos Direktzahlungen der Prämien an die Krankenversicherer vornahmen, während sie heute fallabhängig handeln.

Betreffend vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und Flüchtlingen ist die Zahl der Kantone, welche die Prämien direkt an den Krankenversicherer überweisen, gegenüber 2011 gesunken. 15 Kantone praktizieren eine Direktüberweisung an den Krankenversicherer, wobei aber 5 von diesen fallabhängig auch eine Überweisung an die versicherte Person vornehmen. Eine kleine Minderheit (3) von Kantonen überlässt vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und Flüchtlingen selbst die Prämienzahlungen an den Krankenversicherer und überweist den entsprechenden Betrag an die versicherte Person.

6.6.2 Gesundheitssonderleistungen

Die Frage, ob der Asylbereich die Kosten von Gesundheitssonderleistungen (ausserhalb des KVG) übernimmt, stellt sich bei Personen im Asylbereich aus mehreren Gründen. Einerseits wählen die Kantone meist kostengünstige Basismodelle für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Ausländer·innen (Marks-Sultan et al. 2016: 11), die zwar die gesundheitliche Grundversorgung decken, nicht aber darüberhinausgehende Therapien und Medikamente. Andererseits sind Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Ausländer·innen insgesamt grösseren Gesundheitsrisiken ausgesetzt und sind auf besondere Unterstützung angewiesen (Achermann und Chimienti 2006).

In sämtlichen Kantonen übernimmt der Asylbereich mehr Medikamente als medizinische Hilfsmittel und noch seltener zusätzliche Kosten für Psychotherapie, die nicht von der Krankenkasse übernommen werden. Insgesamt ist eine Abstufung der Kostenübernahme nach Aufenthaltsstatus zu beobachten. Je sicherer der Aufenthaltsstatus ist, desto weniger Kosten werden vom kantonalen Asylbereich übernommen. Die unterschiedliche Verwaltung von Kosten im Gesundheitsbereich zwischen Asylsuchenden und vorläufig aufgenommene Ausländer·innenn einerseits und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und Flüchtlingen andererseits liegt grösstenteils in strukturellen bzw. finanzpolitischen Gegebenheiten. Durch die Gleichstellung der beiden Gruppen gegenüber Schweizer·inne-n fallen sie nicht mehr in die Regelungen des Asylbereichs, sondern die Regelungen der regulären Sozialhilfe⁸⁸ sind anwendbar.

So übernimmt in den Kantonen AG, AI und TI der Asylbereich zusätzliche Medikamente für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Ausländer·innen, nicht aber für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und Flüchtlinge. Bezüglich Kosten zusätzlicher Medikamente ist dies in insgesamt 19 Kantonen für Asylsuchende der Fall, in 20 für vorläufig aufgenommene Ausländer·innen, in 17 für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und in 16 für Flüchtlinge. Die Finanzierung von Hilfsmitteln übernimmt der Asylbereich in jeweils 18 Kantonen für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Ausländer·innen, in 15 für vorläufig aufgenommene

⁸⁸ Da diese beiden Gruppen reguläre Sozialhilfe erhalten, ist nicht der asylrechtliche bzw. aufenthaltsrechtliche Status, sondern die kantonale Regelung der ordentlichen Sozialhilfe ausschlaggebend.

Flüchtlinge und in 14 für Flüchtlinge. Die Kosten einer Psychotherapie werden vom Asylbereich in 12 Kantonen im Fall von Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Ausländer·innen gedeckt, in 11 bezüglich vorläufig aufgenommener Flüchtlinge und in 10 im Fall von Flüchtlingen.⁸⁹

6.6.3 Medizinische Behandlung

Neben der oben erwähnten und von den Kantonen genutzten Möglichkeit, die Wahl des Krankenversicherers für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Ausländer·innen einzuschränken, unterliegen beide Gruppen in etwa der Hälfte der Kantone weiteren Einschränkungen im Bereich der Gesundheitsversorgung. Hierzu gehören das Einholen einer behördlichen Erlaubnis vor der eigentlichen Behandlung und auch die Verpflichtung, sich in besonderen Einrichtungen behandeln zu lassen.

Insgesamt verlangen 13 Kantone, dass Asylsuchende eine Erlaubnis einholen, bevor sie sich medizinisch behandeln lassen. Von diesen Kantonen besteht in 11 diese Pflicht auch für vorläufig aufgenommene Ausländer·innen und von diesen wiederum in 3 Kantonen sowohl für vorläufig aufgenommene Ausländer·innen als auch für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und Flüchtlinge. In 4 Kantonen müssen sich Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Ausländer·innen in bestimmten Einrichtungen behandeln lassen; in 3 dieser Kantone ist dies ebenfalls der Fall für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und Flüchtlinge der Fall (sofern sie Sozialhilfe beziehen).

AI ist der einzige Kanton, der alle vier Gruppen sowohl zum Einholen einer Behandlungserlaubnis als auch zur Behandlung in besonderen Einrichtungen verpflichtet. Wie oben angedeutet, ist dies aber längst nicht in allen Kantonen der Fall. Es zeigt sich kein einheitliches Bild: Weder richten sich die Verpflichtungen zum Einholen einer Erlaubnis und zur Behandlung in ausgewiesenen Einrichtungen in allen Kantonen konsequent nach dem Aufenthaltsstatus, noch einheitlich nach der Art der Verpflichtung. Was allerdings für Asylsuchende gilt, gilt tendenziell auch für vorläufig aufgenommene Ausländer·innen. Gleichzeitig haben auch vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und Flüchtlinge jeweils die gleichen Verpflichtungen in einem Kanton. Ausnahmen bilden die Kantone SH und ZH, in denen das Einholen einer Erlaubnis zur medizinischen Behandlung nur von der Gruppe der Asylsuchenden verlangt wird. Tendenziell übernehmen Kantone, in denen eine solche Erlaubnis eingeholt werden muss, weniger Sonderleistungen. Bei Asylsuchenden ist dieser Zusammenhang allerdings relativ schwach, während er bei vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und Flüchtlingen am stärksten zu beobachten ist.

In kantonalen Asylzentren ist medizinisch ausgebildetes Personal nicht immer präsent. Im Gegenteil geben nur 9 Kantone an, dass medizinisch ausgebildetes Pflegepersonal in bestimmten Asylzentren anwesend ist. In 5 Kantonen gibt es solches Personal in allen Zentren, in 8 Kantonen hingegen in keinem einzigen (vgl. SKMR 2019).

Die Behandlung von Personen aus dem Asylbereich in besonderen Einrichtungen ist in einigen Kantonen zwar keine Verpflichtung, aber es existieren Angebote, die sich spezifisch an Migrant·inn·en richten. Im Rahmen der vorliegenden Studie konnten diese spezifischen Angebote nicht systematisch erfasst werden. Da sie aber für Migrant·inn·en und insbesondere Personen aus dem Asylbereich von grosser Bedeutung sind, seien an dieser Stelle zwei Beispiele genannt: Im Kanton GE gibt es das Programm *santé migrants* des HUG, das sich insbesondere um die Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden kümmert. Auch im Kanton VD ist das *Réseau de santé et migration* (RESAMI) ein Ansprechpartner für Personen aus dem Asylbereich (aber nicht ausschliesslich). Der Vorteil dieser Programme und Angebote liegt neben ihrer Sensibilität für gesundheitliche

⁸⁹ Psychotherapiekosten – ausschliesslich bei Psychiater·inne·n - werden von der Krankenversicherung übernommen, sodass Personen im Asylbereich auch Zugang zu Psychotherapie haben, ohne dass der Kanton für diese zusätzliche Mittel aufwendet.

Bedürfnisse, die mit der Migrations- bzw. Fluchtgeschichte der Patient·inn·en zusammenhängen, auch in der Präsenz von Dolmetschenden.

6.6.4 Dolmetschende im Rahmen medizinischer Behandlungen

Weder auf nationaler noch auf kantonaler Ebene existieren gesetzliche Verpflichtungen zur Bereitstellung von Dolmetschenden im Rahmen von medizinischen Behandlungen. Allerdings können einzelne kantonale Vorgaben direkt oder indirekt als Grundlage für den Einsatz von Dolmetschenden dienen. Dies ist z. B. in den Kantonen BE und NE der Fall. In 16 der 22 antwortenden Kantone gibt es ein Budget für Dolmetschende im Rahmen medizinischer Behandlungen. Nur in 6 Kantonen steht kein solches Budget zur Verfügung (siehe auch SKMR 2019).

Einige Fachpersonen erwähnten, dass das Problem der fehlenden gesetzlichen Regelung über die Organisation, den Einsatz und die Finanzierung von Dolmetschenden insbesondere schwerwiegende Auswirkungen für Behandlungen im Bereich der psychischen Gesundheit hat. Oft scheitert eine Psychotherapie nicht an der Finanzierung, sondern am Fehlen sprachlicher Unterstützung.

Im Kontext der fehlenden gesetzlichen Bestimmungen haben sich einige Spitäler wie die Universitätsspitäler Bern und Genf selbst zum Vorantreiben des systematischen Einsatzes von Dolmetschenden im Rahmen von Behandlungen von Patient·inn·en, die keine Landessprache sprechen, verpflichtet (Marks-Sultan et al. 2016: 11). Während die Kantone den Spielraum, den ihnen der Bund in diesem Bereich lässt, nur geringfügig zur Konkretisierung des Einsatzes von Dolmetschenden im Gesundheitsbereich nutzen, scheinen die medizinischen Einrichtungen hier ein Problem wahrzunehmen, das sie zum eigenständigen Suchen praktischer Lösungen veranlasst.

6.7 Wohnen

6.7.1 Unterbringung vorläufig aufgenommener Ausländer·innen

Da im Bereich der Unterbringung und der Sozialhilfe von Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Ausländer·innen relativ wenig gesetzliche Regelungen vorhanden sind, haben die Kantone hier grossen Spielraum. Meist verabschieden auch die Kantone in diesem Bereich lediglich Empfehlungen an Dritte, wenn sie Unterbringung und Sozialhilfe delegieren. Wie Expert·inn·en bemerken, werden solche Empfehlungen relativ allgemein gehalten und Kriterien in Verträgen vage formuliert, sodass Dritte – dies können gewinnorientierte Unternehmen, Hilfswerke oder auch Gemeinden sein – einen grossen Spielraum bei der praktischen Umsetzung der ihnen übertragenen Aufgaben haben. Da auf Seiten der Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Ausländer·innen kein Rechtsanspruch besteht, der über die Nothilfe hinausgeht, ist die unternehmerische Freiheit der mandatierten Organisation gross. Für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge hingegen existieren unter Berufung auf die Genfer Flüchtlingskonvention gewisse Rechtsansprüche. Aus diesem Grund ist im Folgenden insbesondere die Unterbringung von vorläufig aufgenommenen Ausländer·innen von Interesse.

Dass die Kantone wenig gesetzliche Vorschriften zur Unterbringung von Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Ausländer·innen machen, wird u. a. bei der Anwendung von Kriterien zur Unterbringung von vorläufig aufgenommenen Ausländer·innen in einer Privatwohnung, wie minimale Wohnfläche und Mietzinsobergrenze, deutlich. Nur in 4 Kantonen muss eine Privatwohnung eine minimale Fläche aufweisen, um als Unterkunft für eine Einzelperson mit dem Status der vorläufigen Aufnahme in Frage zu kommen. Im Vergleich zu 2011 legen heute offenbar weniger Kantone eine minimale Fläche als Voraussetzung für die Unterbringung

eines/r vorläufig aufgenommenen Ausländers·in in einer Privatwohnung fest: 7 Kantone haben die Voraussetzung der minimalen Wohnfläche mittlerweile aufgegeben.

Bezüglich der Unterbringung einer Familie in einer Privatwohnung verlangen mehr Kantone, dass die Wohnung eine minimale Fläche aufweisen muss. Während LU und UR für die Unterbringung einer Einzelperson kein solches Minimum voraussetzen, fordern beide Kantone dies bei der Unterbringung einer Familie unabhängig von deren Status. Eine von mehreren Kantonen genannte Voraussetzung für die Unterbringung einer Familie ist eine bestimmte Zimmerzahl, nicht aber eine minimale Gesamtfläche der Wohnung.

Auch bezüglich der Unterbringung einer Familie in einer Privatwohnung hat die Zahl der Kantone, in denen bestimmte Voraussetzungen für vorläufig aufgenommene Ausländer·innen, wie z. B. eine minimale Wohnfläche, erfüllt sein müssen, leicht abgenommen. Allerdings überschneidet sich die Gruppe der 9 Kantone, in denen 2011 bestimmte Voraussetzungen galten kaum mit den 7 Kantonen, die dies 2017 tun. Hieraus lässt sich schliessen, dass der Gestaltungsspielraum von den Kantonen in unterschiedliche Richtungen und über Zeit fluktuierend genutzt wird.

Dies ist auch der Fall, wenn darüber entschieden wird, ob ein·e vorläufig aufgenommene Ausländer·in auf Grund persönlicher Eigenschaften in einer Privatwohnung untergebracht werden kann. Insgesamt 18 Kantone wenden hierzu ein oder mehrere Kriterien an. Das am häufigsten genannte Kriterium ist die finanzielle Unabhängigkeit (14 Kantone). Neben letzterem werden in vielen Kantonen ein oder zwei weitere Kriterien berücksichtigt (in AR, GR, NW die familiäre Situation, in AI, GL, SH die familiäre Situation und die Aufenthaltsdauer). Vier Kantone verwenden wiederum nur das Kriterium der Aufenthaltsdauer. Die Unterbringung in einer Privatwohnung wird in keinem Kanton allein von der familiären Situation abhängig gemacht.

Zwischen restriktiven Sozialhilfeansätzen und der Vorgaben zur Wohnsituation von vorläufig aufgenommenen Ausländer·innen scheint es keinen Zusammenhang zu geben: Hohe Sozialhilfeansätze im kantonalen Vergleich bedeuten nicht zwangsläufig, dass vorläufig aufgenommene Ausländer·innen privilegiert in einer privaten Wohnung untergebracht werden.

Zu bedenken ist allgemein, dass der Aufenthaltsstatus von vorläufig aufgenommenen Ausländer·inne-n und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen diskriminierende Auswirkungen für Betroffene bei der Wohnungssuche haben kann. «So finden diese Personen aufgrund des prekären Aufenthaltsstatus nur mit Mühe eine Wohnung oder eine Erwerbstätigkeit» (Beratungsnetz für Rassismuspfer 2018: 17). Auch nach langjährigem Aufenthalt sehen sich vorläufig Aufgenommene mit diesen Problemen konfrontiert, was laut humanrights.ch und der EKR darauf hindeutet, dass dem Aufenthaltsstatus der vorläufigen Aufnahme eine strukturelle Diskriminierung inhärent ist (Beratungsnetz für Rassismuspfer 2018: 17): Auch wenn vorläufig Aufgenommene generell das gleiche Anrecht auf eine Wohnung haben wie Schweizer·innen oder andere Personen mit einem gesicherten Aufenthaltsstatus, bildet ihr Aufenthaltstitel *de facto* ein grosses Hindernis bei der Wohnungssuche auf dem Wohnungsmarkt.

6.7.2 Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden

Dass unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) unter den Asylsuchenden eine Personengruppe mit besonderen Bedürfnissen darstellen, ist gemeinhin anerkannt. Dennoch existieren weder auf nationaler noch auf kantonaler Ebene gesetzliche Regelungen, welche diese Bedürfnisse benennen und Rahmenbedingungen für die Unterbringung und allgemein den Umgang mit UMA definieren. Dies führt dazu, dass nicht alle Kantone UMA in gesonderten Zentren oder Gastfamilien unterbringen. NW bringt UMA in normalen Asylzentren unter; in 3 weiteren Kantonen existieren Zwischenlösungen, wie die Unterbringung von unter 16-Jährigen in Gastfamilien oder auch in einem separaten Bereich in den Asylzentren. In OW mietet der Kanton generell

Wohnungen zur Unterbringung von Asylsuchenden. UMA wohnen folglich auch hier nicht in Asylzentren im eigentlichen Sinne. Ausserdem ist der Kanton OW im Begriff, ein spezielles Konzept für die Unterbringung von UMA auszuarbeiten. In 14 weiteren Kantonen werden Kinder und Jugendliche wiederum in besonderen Zentren für UMA untergebracht. Demgegenüber scheint die Unterbringung der Minderjährigen in Gastfamilien in einer Minderheit der Kantone praktiziert zu werden. Nur in 4 Kantonen stellt sie die gängige Form der Unterbringung dar.

Beim Übertritt zur Volljährigkeit geben sich 17 Kantone einen gewissen Spielraum und entscheiden nach Einzelfall, ob ein volljährig gewordener UMA als Erwachsener behandelt wird oder ob ihm oder ihr weiter UMA-Programme zu Teil werden. Von 4 Kantonen, in denen UMA bei Volljährigkeit in die Erwachsenenprogramme überführt werden, ist in 3 Kantonen gleichzeitig eine Verlängerung des UMA-Programms bei speziellen Fällen möglich (siehe auch ISS 2018). Allein im Kanton BE gibt es diese Möglichkeit nicht. 5 Kantone bieten hingegen generell Übergangsprogramme an.

Fachpersonen weisen darauf hin, dass der fehlende gesetzliche Rahmen bezüglich der Behandlung von UMA in einzelnen Kantonen dazu führt, dass sich Kinderschutzdienst und Asyldienst die Verantwortung gegenseitig zuspielen, was konkrete praktische – diskriminierende - Konsequenzen für die betroffenen UMA haben kann. Ob sie zuallererst als Kinder, wie es die Kinderrechtskonvention vorsieht, oder aber als Asylsuchende wahrgenommen werden, bestimmt die Art und Weise, wie und durch wen sie betreut und repräsentiert werden. Ähnlich wie für andere vulnerable Asylsuchende – etwa Frauen oder Asylsuchende mit Behinderung – lässt sich ein (rechtliches) Spannungsfeld hinsichtlich der Zuständigkeiten ausmachen (vgl. Horand 2017).

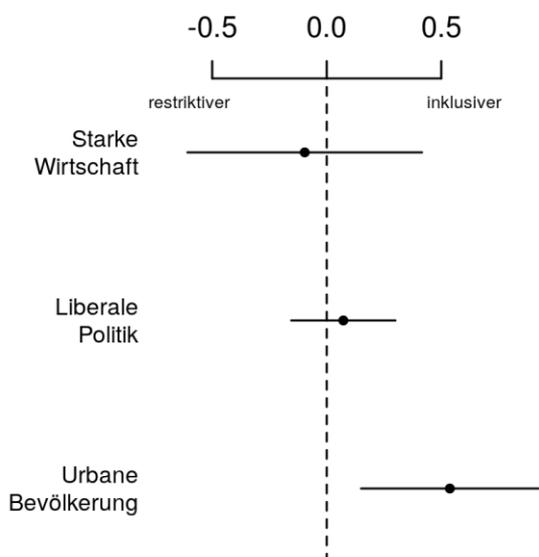
6.8 Inklusivität der kantonalen Asylaufnahmepaxis

Um sich ein allgemeines Bild der praktischen Ausgestaltung der Asylaufnahme in den Kantonen zu machen, wurde wie auch den anderen thematischen Bereichen, ein Index gebildet (siehe Kapitel 2.2.2). Dieser misst die Inklusivität (siehe Kapitel 2.1.1) kantonalen Asylaufnahmepaxis. Der Index bildet somit ab, wie umfangreich und inklusiv die an Personen aus dem Asylbereich erbrachten Leistungen (Sozialhilfe, Wohnen, Gesundheit, Integrationsförderung) sind. Die positive Korrelation mehrerer Variablen belegt, dass Kantone bezüglich der verschiedenen Aspekte zu einer inklusiven Ausgestaltung tendieren.⁹⁰ Die so gemessene Inklusivität der Praxis im Asylbereich wird anschliessend mit dem strukturellen Kontext der jeweiligen Kantone in Zusammenhang gebracht werden. Der Kontext wird in drei aggregierten Faktoren erfasst, welche die Zusammensetzung der Bevölkerung, die Stärke der Wirtschaft und die Positionierung der politischen Kräfte in den Kantonen beschreiben (siehe Kapitel 2.2.2).

Die statistische Analyse (Regressionsmodell, siehe Kapitel 2.2.2) belegt Einfluss besonders eines Kontextfaktors auf die Inklusivität kantonalen Asylpolitik, wenn die jeweils anderen kontextuellen Gegebenheiten bereits berücksichtigt wurden:

⁹⁰ Für eine vollständige Liste der im Index berücksichtigten Variablen, siehe Anhang 7.

Abbildung 2: Inklusivität der Praxis im Bereich der Asylaufnahme nach Kontext



Koeffizienten eines multiplen Regressionsmodells mit 95% Vertrauensintervall; abhängige Variable: Inklusivitätsindex Asyl.

Zunächst zeigt sich, dass Kantone mit einer urbanen Bevölkerung im Asylbereich zu mehr Inklusivität tendieren als rural geprägte Kantone (in Abbildung 2 liegt der schwarze Punkt beim Bevölkerungsindex deutlich rechts der vertikalen Linie). Dieses Ergebnis lässt sich konsistent in die gängige politikwissenschaftliche Literatur einordnen (vgl. z. B. Sager und Thomas 2017; Christin et al. 2002). Eine urbane Bevölkerung zeichnet sich tendenziell durch Bevölkerungszuwachs, Ausländeranteil, Anteil von Personen mit Migrationshintergrund, Anteil städtischer Bevölkerung, standardisierte Einbürgerungsquote, Arbeitslosenquote, Anteil gemischter Ehen und Anteil von Schweizer·inne-n mit tertiärem Bildungsabschluss (siehe Kapitel 2.2.2). Insbesondere stehen ein hoher Ausländeranteil und ein hoher Anteil von Personen mit Migrationshintergrund im positiven Zusammenhang mit Inklusivität im Asylbereich.

Betrachtet man den politischen Kontext in seiner Gesamtheit, ist für den Bereich Asyl kein signifikanter Zusammenhang mit inklusiver Praxis erkennbar. Im Detail betrachtet zeigt sich jedoch, dass migrationsliberales Abstimmungsverhalten der Stimmbevölkerung eine inklusive Praxis durchaus begünstigt, während die Position des Parlaments und der Regierung kaum ausschlaggebend ist.

Auch die wirtschaftlichen Situation der Kantone, gemessen über den entsprechenden Index, zeigt im Hinblick auf die Praxis bei der Asylaufnahme keinen klaren Einfluss. Interessant ist hingegen die deutliche positive Korrelation zweier (nicht im Wirtschaftsindex enthaltenen) Variablen, welche auf die sozialen Sicherungssysteme verweisen: Die Analyse zeigt, dass hohe Sozialhilfe- und Arbeitslosenquoten häufig mit inklusiverer Asylpraxis einhergehen. Dieses Teilergebnis liegt im Trend der allgemeinen Resultate der Studie: Bereichsübergreifend zeigt sich ein positiver Zusammenhang zwischen hohen Bevölkerungsanteilen, die staatliche Zuwendungen empfangen und Inklusivität bei der Gestaltung der Migrationspolitik.

6.9 Fazit

Beim Umgang mit Personen aus dem Asylbereich ist, wie die oben dargelegten Ergebnisse zeigen, eine in vielen Aspekten von Kanton zu Kanton variierende Praxis zu beobachten. Seit 2011 scheint kein einschlägiger Trend zu einer Angleichung der kantonalen Praktiken stattgefunden zu haben. Zwar haben einige Kantone z.

B. bezüglich der Integrationsmassnahmen für unterschiedliche Gruppen ihre Praxis geändert; allerdings gehen Änderungen in beide Richtungen, d. h., dass einige Kantone ihre Integrationsmassnahmen ausgeweitet, während andere diese eingeschränkt haben. Solche Entwicklungen sind auch bezüglich des Arbeitsmarktzugangs für Asylsuchende oder auch der Sozialhilferegelungen bezüglich vorläufig aufgenommener Ausländer·innen zu beobachten. Die Vorkehrungen zu Integrationsmassnahmen scheinen sich von denen anderer Bereiche abzuheben: Während beispielsweise in der Sozialhilfe oder medizinischen Versorgung vorläufig aufgenommene Ausländer·innen tendenziell wie Asylsuchende behandelt werden, orientieren sich Integrationsmassnahmen für vorläufig aufgenommene Ausländer·innen eher an jenen für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und Flüchtlinge mit Aufenthaltsbewilligung als an jenen für Asylsuchende. Ausserdem ist ebenfalls bei Integrationsmassnahmen eine Angleichung unabhängig vom Aufenthaltsstatus in Kantonen zu beobachten, die eine Unterscheidung zwischen Asylsuchenden mit und ohne Bleibeperspektive treffen. Diese Unterscheidung führt dort dazu, dass auch Asylsuchende (mit Bleibeperspektive) Zugang zu ähnlichen, insbesondere sprachlichen, Integrationsmassnahmen erhalten wie die anderen drei Gruppen. In der Linie des Bundes fördern auch die Kantone sprachliche Integration von Asylsuchenden, nicht jedoch deren berufliche Integration.

Im Hinblick auf die anstehende Neustrukturierung des Asylbereichs lässt sich die Bleibeperspektive von Asylsuchenden als Kriterium für deren Integrationsförderung als Übergangslösung lesen. Denn hier antizipieren die Kantone, welche nicht den rechtlichen Aufenthaltsstatus, sondern die Bleibeperspektive einer Person als Kriterium für die Integrationsförderung definieren, eine Loslösung des bisher geltenden Grundsatzes, «dass Integration erst ab einem ‘gesicherten’ Aufenthaltsstatus erfolgen soll» (Kurt 2016).

Der vorhandene Gestaltungsspielraum bedeutet für die Kantone einerseits die Möglichkeit eines «*pragmatic policy making*» (Manatschal 2014). Andererseits bietet er den Kantonen aber auch eine Plattform für Politik mit Signalwirkung für die einheimische Bevölkerung, die auf das sich verändernde sozialpolitische Klima reagiert. Die mehrmalige Änderung des Sozialhilfeansatzes für vorläufig aufgenommene Ausländer·innen im Kanton ZH ist hierfür ein anschauliches Beispiel. Die kantonalen Gestaltungsspielräume führen also laut Ergebnissen dieser Studie zu einer fortbestehenden Variabilität der Praxis der Kantone; letztere kann eine inklusivere oder restriktivere Ausgestaltung erfahren.

Eine Harmonisierung der Praxis über die Zeit ist einerseits dort zu beobachten, wo die Kantone tendenziell einen restriktiveren Ansatz wählen, was der «*Race to the bottom*»-Beobachtung von Expert·inn·en entspricht. Diese Entwicklung ist im Bereich der Sozialhilfe deutlich erkennbar, sind doch fast alle Kantone der Bestimmung des Bundes gefolgt, vorläufig aufgenommene Ausländer·innen schlechter zu stellen als die einheimische Bevölkerung (Art. 82 Abs. 3 AsylG). Dies resultiert in den meisten Fällen schliesslich in einer Gleichstellung mit Asylsuchenden. Andererseits ist eine schweizweit eher einheitliche Praxis teilweise auch in Bereichen zu beobachten, in denen die Kantone gesetzlich gesehen klare Vorgaben von Seiten des Bundes haben. Dass der laut VZAE vorgeschriebene Inländervorrang nur in einem Drittel der Kantone praktiziert und überprüft wird und dass die Ausgabe von Sachleistungen an Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Ausländer·innen eine Ausnahme darstellt, ist durch die Unpraktikabilität der bundesgesetzlichen Vorgaben zu erklären und weniger als Nutzung von Gestaltungsspielräumen zu interpretieren.

Dort, wo der Bund keine Kriterien vorgibt, wie beispielsweise im Bereich der Unterbringung und des Umgangs mit UMA, verzichten die Kantone meist auch auf eigene Regelungen oder Mindestnormen. Bei der Delegation der operativen Zuständigkeit für die Unterbringung von Asylsuchenden und vorläufig aufgenommene Ausländer·innen an private oder halbprivate Träger machen Kantone, wie Fachpersonen berichten, den mandatierten Akteuren relativ ungenaue Vorgaben. Der bestehende Gestaltungsspielraum führt damit zu grossen Unterschieden in der Situation, die Personen aus dem Asylbereich im Kanton antreffen.

Bezüglich der vorläufig Aufgenommenen, insbesondere der vorläufig aufgenommenen Ausländer:innen, ist festzuhalten, dass das Paradox ihres Status – einerseits prekärer, rechtlich restriktiv gestalteter und andererseits *de facto* meist längerfristiger Aufenthalt in der Schweiz – weiter bestehen bleibt. Dieses Paradox wird von den Kantonen durch restriktive Sozialhilfeansätze teilweise noch verstärkt. Ob diese Situation in Zukunft durch die neuesten gesetzlichen Änderungen (AIG und Integrationsagenda) verändert wird, bleibt abzuwarten. Denn auch wenn vorläufig aufgenommene Ausländer:innen seit 2008 explizit zu der zu integrierenden Bevölkerung und neu auch zu den einheimischen Arbeitskräften (Graf und Mahon 2018) gezählt werden, bleibt ihre aufenthaltsrechtliche Situation prekär. Arbeitgebende sehen sich dementsprechend mit widersprüchlichen politischen Signalen konfrontiert. Denn das Stigma der vermeintlichen Kurzfristigkeit des Aufenthalts von vorläufig Aufgenommenen wird auf Grund des Festhaltens am F-Ausweis womöglich bestehen bleiben.

7 Zulassung zum Aufenthalt

7.1 Grundlagen

Grundlage der in diesem Kapitel betrachteten Zulassungspraxis ist das zum Erhebungszeitpunkt (Ende 2017, siehe Kapitel 1.1) geltende AuG. Letzteres hat sich zum 1.1.2019 geändert und trägt fortan den Namen Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG). Diese Gesetzesänderungen werden von vorliegender Studie nicht erfasst, sieht man von einer möglichen Antizipation der damals bevorstehenden Gesetzesänderungen durch die kantonalen Behörden ab.

Dieses Kapitel befasst sich mit der Zulassung zum Aufenthalt aus familiären und arbeitsmarktlichen Gründen sowie mit der Verstetigung des Aufenthalts (Statuswechsel anlässlich der Härtefallregelung oder der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung). Mit Hinblick auf diese Zulassungsverfahren sind in der Schweiz grundsätzlich zwei Personengruppen zu unterscheiden: einerseits Staatsangehörige von EU- und EFTA-Ländern, welche dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) unterstehen, und andererseits Staatsangehörige aller anderen Staaten («Drittstaatsangehörige»), deren Zuwanderung durch das AuG geregelt wird. Da EU-EFTA-Staatsangehörige in den meisten Fällen Rechtsansprüche geniessen, wurden sie aus der Betrachtung der Zulassungspraxis ausgeklammert. Der gesamte Fragebogen zur Zulassungspraxis der Kantone bezog sich somit auf Drittstaatsangehörige. Berücksichtigt werden muss an dieser Stelle, dass Zulassungsverfahren dieser Gruppe gegenüber solchen von EU-EFTA-Staatsangehörigen die Minderheit bilden⁹¹ und somit nur einen Bruchteil der Geschäfte der kantonalen Migrationsbehörden ausmachen. Betrachtet wird somit ein (kleiner) Ausschnitt der Zulassungspraxis, bei der den Behörden ein Ermessens- und somit ein Gestaltungsspielraum zufällt.

In den meisten der hier behandelten Antragsverfahren müssen Kantone positive Vorentscheide an das SEM weiterleiten, um dessen Zustimmung einzuholen. Während sowohl die meisten Kantone als auch das SEM eigene Statistiken über bearbeitete Anträge und Entscheide führen, gibt es bis dato keine Gesamtstatistik zu zustimmungspflichtigen Antragsverfahren. Es ist also nicht möglich zu sagen, wie viele Anträge *insgesamt* in diesen Verfahren eingereicht, bearbeitet, gutgeheissen, abgelehnt, zurückgezogen oder sistiert wurden. Ein Vergleich der vom SEM publizierten Zahlen mit den kantonseigenen Fallstatistiken ist nicht legitim, da die für ein gleiches Referenzjahr auf Kantons- und Bundesebene gezählten Fälle nicht dieselben sind. Weiterhin bestehen Differenzen in der Zählweise: Das SEM zählt ausgestellte Bewilligungen, also *Personen*, während einige Kantone z. B. beim Familiennachzug *Anträge* zählen, die teilweise mehrere Personen umfassen. Diese Studie befragte die kantonalen Migrationsämter zu Fallstatistiken für die Jahre 2016 und 2017. Die von den Kantonen zu Verfügung gestellten Zahlen geben Aufschluss über Verfahrensausgänge im jeweiligen Kanton, sind jedoch nur bedingt auswertbar und miteinander vergleichbar.⁹² Entsprechende Ergebnisse, die weiter unten diskutiert werden, sind deshalb mit Vorsicht zu interpretieren.

Der in Bezug auf die Fallstatistiken zu beobachtende geringe Vereinheitlichungsgrad ist Abbild der praktischen Gestaltungsspielräume, über die Kantone bei der Zulassung von (insbesondere aus Drittstaaten kommenden) Ausländer:inne:n verfügen. Verschiedene Studien und Publikationen beleuchten Aspekte der kantonalen Zulassungspraxen und weisen auf Unterschiede hin (siehe z. B. Frei 2016; Sandoz 2016): Im Fokus stehen u. a. der Familiennachzug (Caroni 2012; Nguyen 2009) sowie Härtefälle (Dubacher 2010; Fuchs und

⁹¹ Im Jahr 2017 sind laut SEM Statistik 30'970 Personen aus Drittstaaten und 139'069 aus EU-Staaten zugewandert. Im Jahr 2016 waren es resp. 30'748 und 143'023 Personen.

⁹² Gründe hierfür sind vor allem unterschiedliche Zählweisen, fehlende Angaben von Kantonen, die keine Statistiken führen (bzw. lediglich Schätzwerte angeben) sowie sehr geringe Fallzahlen in kleinen Kantonen.

Fankhauser 2017), wo der kantonalen Entscheidungspraxis besonders grosse Abweichungen nachgesagt werden. Ermessensspielräume bestehen insbesondere bezüglich der Einschätzung, inwiefern die Antragstellenden «integriert» sind. Das bis anhin eher einem subjektiven Verständnis unterliegende (aber oftmals entscheidende) Kriterium der «erfolgreichen Integration» hat in den letzten Jahren eine rechtliche Konkretisierung erfahren (Kurt 2017a, 2018). Die vorliegende Studie versucht hier zu erfassen, wie Integration im Rahmen ausländerrechtlicher Entscheide in der Praxis gemessen, bewertet und gewichtet wird (vor Inkrafttreten des AIG). Die Befragung hatte unter anderem zum Ziel, die Gewichtung von Kriterien in den verschiedenen Antragsverfahren abzubilden. Die Angaben der Kantone in diesem Bereich dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass bei allen Ermessensentscheiden eine Gesamtbetrachtung der individuellen Situation gefordert ist und Entscheide nie monokausal gefällt werden.

Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse beruhen auf den Antworten von 25 kantonalen Migrationsbehörden⁹³ sowie auf Gesprächen mit Fachpersonen aus der Praxis zu den Ergebnissen der Studie. In vielen Fällen ist der Kompetenzbereich der antwortenden Ämter nicht auf den Aspekt der Migration beschränkt, sondern umfasst ebenfalls die Zuständigkeiten für Justiz-, Zivilstands- oder Arbeitsmarktangelegenheiten. Die antwortenden Ämter sind ausserdem von sehr unterschiedlicher Grösse: Die Spanne reicht von 4-6 Mitarbeitenden in den kleinen Kantonen AI, AR, NW, OW und UR bis zu über 150 Mitarbeitenden in GE (ca. 270 Mitarbeitende), GR, SG und ZH.

Wie alle öffentlichen Dienste haben Migrationsämter den Auftrag, der ansässigen Bevölkerung einen chancengleichen und diskriminierungsfreien Zugang zu ihren Dienstleistungen zu garantieren. Im Behördenkontakt kann es zu unzulässigen oder diskriminierenden Ungleichbehandlungen kommen. Diese können entweder auf das Verhalten von Personen oder auf strukturell diskriminierende Regelungen oder Weisungen zurückgehen.⁹⁴ Zu ihrem Umgang mit Diversität (der Mitarbeitenden und Benutzenden) befragt, zeigt sich, dass die meisten Migrationsämter Weiterbildungen zum Thema Diversitätsmanagement anbieten, wobei nur die wenigsten ihre Mitarbeitenden zur Teilnahme verpflichten (siehe Kapitel 5.4.2). Zur Verständigung mit Benutzenden, welche die Amtssprache nicht ausreichend beherrschen, baut die Grosszahl der Migrationsbehörden auf die Sprachkenntnisse der eigenen Mitarbeitenden bzw. fordert die Benutzenden auf, in Begleitung selbst organisierter Sprachmittelnder vorzusprechen. Etwa die Hälfte der Behörden arbeitet ausserdem mit professionellen Sprachmittelnden.

Wenige Behörden informieren Benutzende über Beratungs- und Beschwerdemöglichkeiten für den Fall erlebter Ungleichbehandlung oder Diskriminierung – und dies teilweise lediglich in Form einer allgemeinen Rechtsmittelbelehrung. Kommt es zu Beschwerden, werden diese meist an die höhere hierarchische Ebene weitergeleitet. Wie in Kapitel 5.4.4 ausführlicher beschrieben, sind Migrationsbehörden – ähnlich wie Zivilstandsämter – für Themen der institutionellen Öffnung und des Diskriminierungsschutzes zwar teilweise sensibilisiert, agieren jedoch bislang mit einer gewissen Zurückhaltung.

7.2 Zulassung von Familien

7.2.1 Familiennachzug

Die Zuwanderung im Rahmen des Familiennachzugs machte im letzten Jahrzehnt laut SEM-Statistik nach der Zuwanderung aus beruflichen Gründen den zahlenmässig zweitwichtigsten Grund für Einwanderung in die

⁹³ Das Migrationsamt des Kantons VS hat nicht an der Umfrage teilgenommen.

⁹⁴ Siehe hierzu den Rechtsratgeber der FRB: <https://www.rechtsratgeber-frb.admin.ch/lebensbereiche/d114.html>, zuletzt besucht am 24.4.2019.

Schweiz aus. Dies gilt auch für alle Kantone. Bei getrennter Betrachtung der Zuwanderung ausserhalb des FZA ist Familiennachzug auf gesamtschweizerischer Ebene der häufigste Einwanderungsgrund.⁹⁵ Der erste Teil des Fragebogens untersucht die Anwendung verschiedener Bestimmungen im Bereich der Familienzuwanderung. Ein Ermessensspielraum der rechtsanwendenden Behörden besteht vor allem beim Nachzug von Ehegatt·inn·en und Kindern unter 18 Jahren von Drittstaatsangehörigen mit einer Aufenthaltsbewilligung (Art. 44 AuG),⁹⁶ weshalb ausschliesslich diese Verfahren betrachtet werden. Eine grosse Mehrheit der Kantone konnte hier für die Jahre 2016 und 2017 (teilweise auf Schätzungen beruhende) Entscheidungsstatistiken vorlegen.⁹⁷ Aus diesen geht hervor, dass entsprechende Gesuche in den meisten Fällen gutgeheissen werden: In fast allen Kantonen, in denen Gutheissungsquoten⁹⁸ errechnet werden konnten, liegen diese über 80%. Die offensichtlich wenigen negativen Entscheide werden häufig von den Gesuchstellenden angefochten. Hier liefern viele Kantone Schätzwerte, die auf Beschwerdequoten von deutlich über 50% hinweisen. Allerdings werden diese Beschwerden laut Aussagen der meisten Kantone nur selten gutgeheissen.

Tabelle 6: Familiennachzug – Häufigkeit von Ablehnungsgründen

	Häufigster Grund ⁹⁹	Häufigste Gründe ¹⁰⁰
Missachtung der Nachzugsfristen	4	21
Keine für das Zusammenwohnen geeignete Wohnung	1	9
Ungenügende finanzielle Mittel	17	22
Sozialhilfeabhängigkeit	3	15
Missachtung der Rechtsordnung	0	4

Quelle: Fragebogen. Formulierung der Frage: Welches waren Ihrer Schätzung nach die häufigsten Gründe für die Ablehnung von Anträgen auf Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung B in den letzten zwei Jahren? (Bitte geben Sie die drei häufigsten Gründe in absteigender Reihenfolge an, indem Sie die entsprechenden Antwortmöglichkeiten von 1-3 nummerieren).

Ungenügende finanzielle Mittel sind in den meisten Kantonen (17) der häufigste Grund für die Ablehnung von Familiennachzugsgesuchen, wobei Missachtung der Nachzugsfristen oft als zweitwichtigster Grund genannt wird (siehe Tabelle 6). Sozialhilfeabhängigkeit, eine für das Zusammenleben ungeeignete Wohnung und Missachtung der Rechtsordnung führen deutlich seltener zu Ablehnungen. Vergleicht man die Ergebnisse mit denen der Studie von Wichmann et al. (2011), ergibt sich ein wenig verändertes Bild: Allenfalls scheinen finanzielle

⁹⁵ Siehe BFS (SAKE) Statistik: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/internationale-wanderung/migrationsgruende.html>, (zuletzt besucht am 11.3.2019).

⁹⁶ Familiennachzug nach Art. 42 und 43 AuG wird nicht behandelt. Die Formulierung im Fragebogen bezog sich auf «Anträge von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung B».

⁹⁷ Die vom SEM erhaltenen Zahlen für den entsprechenden Zulassungscode sind mit den von den Kantonen im Fragebogen angegebenen Zahlen vollkommen inkohärent. In den meisten Kantonen liegen die Zahlen des SEM (ausgestellte Bewilligungen) um ein Vielfaches höher als die vom Kanton angegebenen.

⁹⁸ Als Gutheissungsquote definieren wir den prozentualen Anteil von auf Kantonsebene positiv vorentschiedenen und ans SEM weitergeleiteten Gesuchen bezüglich der Gesamtzahl der im Referenzjahr vom Kanton behandelten Gesuche (Anträge oder Personen).

⁹⁹ Anzahl der Kantone, die diesen Grund als den häufigsten Ablehnungsgrund nennen.

¹⁰⁰ Die Antwortenden waren aufgefordert, die drei häufigsten Ablehnungsgründe in absteigender Reihenfolge zu nennen (1=häufigster; 2=zweithäufigster; 3=dritthäufigster). Diese Werte wurden umgekehrt und addiert, sodass die Zahl eine relativierte Häufigkeit/Wichtigkeit ausdrückt.

Aspekte heute noch stärker im Vordergrund zu stehen, wobei damals die Wohnsituation in mehr Kantonen bei Ablehnungen eine wichtige Rolle spielte. Die wenigen Kantone, in denen finanzielle Gründe nicht an erster Stelle stehen, sind heute nur in zwei Fällen die gleichen wie damals (FR, TI).

Bei Nachzugsgesuchen über 12-jähriger Kinder, die ausserhalb der einjährigen Frist eingereicht werden, macht die Grosszahl der Kantone selten Ausnahmen in Anerkennung wichtiger familiärer Gründe (23 Kantone in 0-25%, 1 Kanton (GE) in 25-49% der Fälle).¹⁰¹ Die Praxis orientiert sich an der Weisung des SEM zum AuG, welche «im Interesse einer guten Integration [...] [eine] zurückhaltende Anwendung» der Ausnahmeregelung empfiehlt (2013: 244). Bei der Auslegung des undefinierten Rechtsbegriffs «wichtiger familiärer Gründe» (Art. 47 Abs. 4 AuG) zeigen sich Unterschiede: Während alle eine ungenügende Betreuungssituation im Herkunftsland als einen das Kindeswohl gefährdenden Grund anerkennen, berücksichtigen nur einige Kantone die (enge) Verbindung zu in der Schweiz lebenden Eltern (4) oder Geschwistern (6). Im Zusammenhang mit nachträglichen Familiennachzugsgesuchen hören nur 3 Kantone über 14-jähriger Kinder «in den meisten Fällen» an, die Mehrheit (13) tut dies in «wenigen Fällen» und 7 Kantone «nie».

Bezüglich der Erfordernis des Zusammenwohnens nach Art. 44 Bst. a AuG geben 8 Kantone an, keine Ausnahmen (nach Art. 49 AuG) zu machen, während 13 Kantone eine Arbeitsstelle in einem anderen Kanton und 12 erhebliche familiäre Probleme als triftige Gründe anerkennen. Insgesamt erkennen jeweils etwa ein Drittel der Kantone keine, eine und zwei Ausnahmen an. Einige Kantone äussern Einschränkungen, wie z. B., dass die Ausnahme nur vorübergehend sein darf oder gut begründet sein muss. Im Vergleich zur Studie von Wichmann et al. (2011) zeigt sich, dass damals weniger Kantone (nur 2) gar keine Ausnahmen zugelassen haben.

Bei der Berechnung des finanziellen Mindestbedarfs, der gedeckt sein muss, um Sozialhilfeabhängigkeit der vereinten Familie zu vermeiden, zeigt sich eine variable Praxis. 18 Kantone wenden die Richtlinien der SKOS und 7 die der VOF¹⁰² an (AI, AR, GL, GR, NW, SG, UR). Im Abgleich mit den Ergebnissen der Studie von Wichmann et al. (2011) fällt auf, dass UR und NW von SKOS- zu VOF-Richtlinien gewechselt haben, TG und ZH derweil von VOF zu SKOS.¹⁰³ Ausserdem berücksichtigen die Kantone bei der Berechnung des Mindestbedarfs neben dem Erwerbseinkommen der bereits anwesenden Person unterschiedliche Finanzquellen. Das voraussichtliche Einkommen der nachziehenden Person wird in 20 Kantonen berücksichtigt,¹⁰⁴ Versicherungsansprüche in 14 und das Vermögen der nachziehenden Person in 12. Somit berücksichtigt etwas weniger als die Hälfte (11) der Kantone sämtliche der genannten Finanzquellen, alle anderen nur einige davon.

¹⁰¹ Massgebliches internationales Recht ist hier Art. 8 der EMRK und die dazugehörige Rechtsprechung sowie die Kinderschutzkonvention.

¹⁰² Vereinigung der Migrationsämter der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein.

¹⁰³ Einige Kantone verweisen hier auf Gerichtsentscheide, die sie zu einer Änderung der Praxis gezwungen haben. Laut eigener Recherche liegen die SKOS- und VOF-Normen für den Grundbedarf auf ähnlichem Niveau (VOF leicht höher: für Einzelperson SKOS = 986,-/VOF = 1'013,-). Allerdings weisen die VOF-Normen auch einen Ergänzungsbedarf aus (2011). Laut Migrationsrechtcommentar von Spescha et al. (2015: 163) ist es nicht zulässig, «zum Existenzminimum gemäss SKOS-Richtlinien entsprechend den sog. VOF-Richtlinien der Ostschweizer Kantone einen sog. Ergänzungsbedarf hinzuzurechnen». Die SEM-Weisung (2016 aktualisierte Version) sagt hierzu auf S. 238: «Mindestens sollten finanzielle Mittel gemäss den Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) vorhanden sein. Es liegt im kantonalen Ermessen, zusätzliche Mittel vorauszusetzen, die es den Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, ihre soziale Integration in der Schweiz sicherzustellen».

¹⁰⁴ Die geltende Rechtsprechung wiedergebend, sagt die SEM-Richtlinie auf S. 238: «Allfällige künftige Einkommen sind grundsätzlich nicht mit zu berücksichtigen», es sei denn, es kann «mit hoher Wahrscheinlichkeit dauerhaft erzielt werden». Im Migrationsrechtcommentar (Spescha et al. 2015) liest man auf S. 163: «Das voraussichtliche Einkommen des nachziehenden Familienangehörigen ist indessen zu berücksichtigen, wenn eine Stelle in Aussicht steht».

7.2.2 Aufenthalt zur Vorbereitung der Heirat

Ausländische Personen, welche die Heirat mit einer/einem sich in der Schweiz befindlichen Partner:in beabsichtigen, können gestützt auf Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG einen Antrag auf Aufenthalt zur Vorbereitung der Heirat stellen.¹⁰⁵ Das SEM führt hierzu einen Zulassungscode und zählt für den Zeitraum 2016-2017 insgesamt knapp 2000 ausgestellte Bewilligungen. Nur in grösseren Kantonen gibt es substanzielle Fallzahlen. Die uns aus dem Fragebogen vorliegenden Entscheidungsstatistiken weisen darauf hin, dass entsprechende Anträge in den allermeisten Fällen gutgeheissen werden. Kommt es zu Ablehnungen, sind diese scheinbar vor allem auf die finanzielle Situation der Antragstellenden zurückzuführen; 4 Kantone geben an, dass die Vermutung einer Scheinehe der häufigste Grund für Ablehnungen ist.

7.2.3 Ermessen bei der Bewilligungsverlängerung

Während Familienangehörige von Personen mit Aufenthaltsbewilligung keinen Anspruch auf Bewilligungserteilung im Rahmen des Familiennachzugs haben (Art. 44 AuG ist eine Kann-Bestimmung), besteht ein solcher Anspruch für Familienangehörige von Schweizer:inne:n und Personen mit Niederlassungsbewilligung. Wird die Familiengemeinschaft aufgelöst (z. B. durch Scheidung), besteht ein Anspruch auf Bewilligungsverlängerung nur im Rahmen von Art. 50 AuG. In den übrigen Fällen steht der Entscheid im Ermessen der Behörden (Art. 77 VZAE). Die materiellen Voraussetzungen sind aber in beiden Fällen dieselben (Art. 50 Abs. 1 und 2; Art. 77 Abs. 1 und 2 VZAE).¹⁰⁶

So muss bei Art. 50 Abs. 1 Bst. b AuG und Art. 77 Abs. 1 Bst. b VZAE neben einem mindestens dreijährigen Bestehen der Familiengemeinschaft eine erfolgreiche Integration nachgewiesen werden. Im Rahmen dieser Regelung fällt den rechtsanwendenden Behörden also Beurteilungsspielraum bei der Einschätzung des normativen Rechtsbegriffs «erfolgreiche Integration» zu. Nach den häufigsten Ablehnungsgründen für entsprechende Bewilligungsverlängerungen gefragt, nennen die Kantone an erster Stelle (20) die finanzielle Situation («Sozialhilfeabhängigkeit/mangelnde Teilnahme am Wirtschaftsleben»), gefolgt von der Missachtung der Rechtsordnung (13). Betreibungen und Verlustscheine sowie ungenügende Sprachkenntnisse spielen eine untergeordnete Rolle.¹⁰⁷

Über diesen Spezialfall hinaus ist festzuhalten, dass die Kantone im Rahmen des Familiennachzugs gestützt auf Art. 44 AuG bei der Bewilligungsverlängerung grundsätzlich – sofern keine Berufung auf Art. 8 EMRK zulässig ist – einen Ermessensspielraum besitzen und Bewilligungen auch ermessensweise widerrufen können. So zeigt die Frage nach aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen von andauernder Sozialhilfeabhängigkeit, dass sämtliche Kantone die in Art. 62 Abs. 1 Bst. e und Art. 63 Abs. 1 Bst. c AuG festgehaltene Möglichkeit des Widerrufs von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen bei entsprechenden Fällen ergreifen. Obgleich fast alle Kantone bejahen, dass der alleinige Grund andauernden Sozialhilfebezugs zu Nicht-Verlängerung bzw. Widerruf von Bewilligungen führen kann, unterstreichen hier mehrere Kantone (FR, GE, GR, LU) die immer nötige Gesamtbetrachtung, die einen «Automatismus» in jedem Fall ausschliesst.

¹⁰⁵ Diese besondere Bewilligungsform findet vor allem dann Anwendung, wenn für die Heirat noch Urkundenbeglaubigungen fehlen. Grundsätzlich müssen die Voraussetzungen für einen normalen Familiennachzug erfüllt sein.

¹⁰⁶ In diesem Punkt bezieht sich der Fragebogen ausnahmsweise auf Familiennachzug nach Art. 42 und 43 AuG. Für diese Anspruch auf Familiennachzug geniessenden Gruppen steht der Rechtsweg bis zum Bundesgericht offen.

¹⁰⁷ Zur besonderen Situation von Opfern ehelicher Gewalt, deren Aufenthaltsrecht durch Scheidung gefährdet sein könnte, liess der Bundesrat anlässlich des Postulats 15.3408 Feri einen Bericht anfertigen: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2018/2018-07-04/ber-br-d.pdf>, zuletzt besucht am 18.2.2019.

7.3 Arbeitsmarktzulassung

7.3.1 Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit

Zulassung zum Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit (Kap. 5, Abschn. 1 AuG) ist laut SEM-Statistik im letzten Jahrzehnt der insgesamt zahlenmässig wichtigste Einwanderungsgrund – es handelt sich hier grossmehrheitlich um Personen aus EU-EFTA-Staaten. Bei der Zulassung von Drittstaatsangehörigen unterliegen die Kantone den vom Bundesrat resp. dem SEM festgelegten Höchstzahlen (Art. 20 AuG) und der Zustimmungspflicht des Bundes. Die kantonale Behörde leitet erstmalige Anträge mit positivem arbeitsmarktlichem Vorentscheid zur Zustimmung an das SEM weiter. Im Rahmen der Vorrangprüfung (Art. 21 AuG) muss nachgewiesen werden, dass die ausgeschriebene Stelle nicht durch eine inländische oder Freizügigkeit geniessende Person besetzt werden konnte. Zusätzlich werden auch persönliche Voraussetzungen nach Art. 23 AuG geprüft. Aus den erwähnten Bedingungen ergibt sich ein Ermessensspielraum für die kantonalen Behörden. Für die Prüfungen in diesem Bereich ist nur in 9 Kantonen die Migrationsbehörde zuständig; in den verbleibenden 16 Kantonen ist es die Arbeitsmarktbehörde.

Die meisten Kantone weisen im Fragebogen Entscheidungsstatistiken zur Erteilung von (Kurz-) Aufenthaltsbewilligungen aus (in Einzelfällen auf Schätzungen beruhend), wobei die Fallzahlen in kleinen Kantonen mitunter gering sind. Die errechneten Gutheissungsquoten sind insgesamt hoch, zeigen jedoch eine breitere Streuung als beim Familiennachzug. AR, FR und GR haben vergleichsweise geringe Gutheissungsquoten (55-70%); in 6 Kantonen (GE, JU, LU, SZ, TG, VD) liegt die Quote zwischen 71 und 89%, in den verbleibenden 11 Kantonen bei über 90%.

In Konformität mit den Erfordernissen des Inländervorrangs müssen Arbeitgebende in allen Kantonen nachweisen, dass über ein in der Schweiz und im EU-Raum (EURES-System) aufgeschaltetes Stelleninserat keine passende Person rekrutiert werden konnte. Wie bereits in der Studie von Wichmann et al. (2011) festgestellt, sind die Antworten hier völlig einstimmig. Die Kantone weisen jedoch darauf hin, dass die Intensität der nachzuweisenden Bemühungen von den Eigenschaften der zu besetzenden Stelle abhängen kann. Bei der Beurteilung der Wahrscheinlichkeit einer nachhaltigen Integration nach Art. 23 Abs. 2 AuG schlägt sich der grössere Ermessensspielraum in einer variableren Praxis nieder (Tabelle 7): Fast alle Kantone¹⁰⁸ beziehen hier die beruflichen Qualifikationen (24) und das Bildungsniveau (23) ein. Etwas weniger Kantone berücksichtigen Sprachkenntnisse (15). Alter (7) und Gesundheitszustand (2) werden nur von wenigen Kantonen mitbetrachtet. Die (ungenügende/unpassende) berufliche Qualifikation ist in 17 Kantonen am häufigsten ausschlaggebend für Ablehnungen; in nur 4 Kantonen ist es das Kriterium der Sprachkenntnisse. Beim Vergleich mit den Ergebnissen der Studie von 2011 ergibt sich insgesamt ein wenig verändertes Bild.

¹⁰⁸ N=24 und eine fehlende Antwort.

Tabelle 7: Zulassung zum Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit – Beurteilung der Wahrscheinlichkeit nachhaltiger Integration (2010/2018)

Berücksichtigte Kriterien	2018	2010
Berufliche Qualifikationen	24	18
Bildungsniveau	23	13
Sprachkenntnisse	15	9
Alter	7	7
Gesundheitszustand	2	1

Quelle: Fragebogen. Formulierung der Frage: Welche Kriterien beziehen Sie ein, wenn Sie die Wahrscheinlichkeit einer nachhaltigen Integration einer Person nach Art. 23 Abs. 2 AuG zu beurteilen haben? (Bitte alle zutreffenden Antworten ankreuzen).

In der Tat vermögen die erhobenen Daten nicht aufzuzeigen, wie intensiv die Prüfung der Bemühungen der Arbeitgebenden in den Kantonen ausfällt. Forschungsergebnisse von Sandoz (2019) für die Kantone BS und VD zeigen, dass das Kriterium der Integration bei einer Grosszahl der Anträge kaum geprüft wird. Dahinter steht die Annahme, dass die Integration gut gebildeter und wirtschaftlich eingebundener Personen ohnehin keine Schwierigkeiten bereiten wird. In der Tat sind Sandoz zufolge weniger die persönlichen Eigenschaften der Antragstellenden, sondern vielmehr die Wichtigkeit des rekrutierenden Unternehmens für den kantonalen Wirtschaftsstandort ausschlaggebend: Werde diese als hoch eingeschätzt, seien Ablehnungen von Zulassungsanträgen dieses Unternehmens fast ausgeschlossen. Der wirtschaftliche Kontext des Kantons sowie die mehr oder weniger gute Zusammenarbeit zwischen Arbeitsmarktbehörden, Migrationsbehörden, Arbeitgebenden sowie allfälligen Rechtsvertretungs- oder Vermittlungsagenturen spielen folglich eine zentrale Rolle (Sandoz 2019).

7.3.2 Zulassung von ausländischen Hochschulabgänger·inne·n

In Abweichung von der Vorrangregelung können Ausländer·innen mit Schweizer Hochschulabschluss nach Art. 21 Abs. 3 AuG zum Zweck der Arbeitssuche für sechs Monate zugelassen werden. Diese Ausnahme geht auf das Postulat Neiryneck¹⁰⁹ zurück. Aus den Angaben der Kantone im Fragebogen geht hervor, dass diese Form der Zulassung nur selten zur Anwendung kommt. Nur in universitären – bzw. universitätsnahen – Kantonen (BL, BS, NE, VD, ZH)¹¹⁰ werden über 10 Anträge pro Jahr verzeichnet, von denen die allermeisten gutgeheissen werden. Die Beurteilung des wissenschaftlichen oder wirtschaftlichen Interesses, welches für Ausnahmen von der Vorrangregelung gegeben sein muss, beruht in erster Linie auf der Nachfrage am Arbeitsmarkt und der allgemeinen Wirtschaftlichkeit (21). Studienfach (16) und Innovationspotenzial (12) spielen eine zweitrangige Rolle. Es ist unklar, ob die Kantone potenziell Berechtigte über die Möglichkeit dieser vorläufigen Zulassung aktiv informieren.¹¹¹

¹⁰⁹ Postulat 08.408 vom 22.6.2009 «Erleichterte Zulassung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern mit Schweizer Hochschulabschluss».

¹¹⁰ GE und SG führen keine Statistik; BE verzeichnet ca. 5 Fälle pro Jahr.

¹¹¹ Ausserdem ist umstritten, inwiefern Kantone verpflichtet sind, dies zu tun.

7.4 Härtefälle

7.4.1 Grundlagen

Das Schweizer Recht kennt im wesentlichen drei Regelungen, über die eine Bewilligungserteilung in Abweichung von den ordentlichen Zulassungsvoraussetzungen möglich ist; zwei davon finden sich im AuG (Art. 30 Abs. 1 Bst. b und Art. 84 Abs. 5), eine im AsylG (Art. 14 Abs. 2). Die beiden ausländerrechtlichen Bestimmungen stellen eine Ausnahme von den ordentlichen Zulassungsvoraussetzungen dar und erlauben es in Einzelfällen, *Sans Papiers* oder vorläufig Aufgenommenen eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen (siehe auch Kapitel 6.1). Hierdurch sollen schwere persönliche Notlagen infolge von Wegweisungen vermieden werden. Der asylrechtliche Härtefall stellt analog eine Sonderregelung dar, die Asylsuchenden mit einer Aufenthaltsdauer von mindestens fünf Jahren im Asylverfahren die Möglichkeit einer humanitären Aufenthaltsbewilligung eröffnet. Diese Regelungen werden gemeinhin unter dem Begriff des (schwerwiegenden) persönlichen Härtefalls zusammengefasst und in Art. 31 VZAE konkretisiert. Zuständig sind grundsätzlich die kantonalen Migrationsbehörden bzw. ausgewiesene Kommissionen. Die Bewilligung eines Gesuchs unterliegt der Zustimmung des SEM. Sowohl die beim SEM verfügbaren Zahlen als auch die von den Kantonen im Fragebogen gelieferten Fallstatistiken zeigen, dass Härtefallgesuche von vorläufig Aufgenommenen (nach Art. 84 AuG) deutlich häufiger sind als solche von *Sans Papiers* oder asylrechtliche Härtefälle: In grossen Kantonen gibt es bis zu über 100 Fälle pro Jahr. Ablehnungen von Härtefallgesuchen (alle Formen) scheint es vornehmlich auf kantonaler Ebene zu geben, während das SEM verschwindend wenige der vom Kanton positiv vorbeschiedenen Anträge ablehnt.¹¹²

Die Anzahl auswertbarer Fälle aus dem Fragebogen lässt nur bei Gesuchen nach Art. 84 AuG die Berechnung von Gutheissungsquoten zu. Diese streuen breit (breiter als beim Familiennachzug und bei der Arbeitsmarktzulassung). In 3 Kantonen wurden in den Jahren 2016-2017 unter 50% der Härtefallgesuche gutgeheissen, in 9 Kantonen waren es zwischen 50 und 75% und in 5 Kantonen über 75%.¹¹³

7.4.2 Institutioneller Rahmen und Beschwerderecht

Kommissionen, die sich mit Härtefällen befassen, können von den Kantonen recht flexibel eingesetzt und wieder aufgelöst werden. In der letzten Studie gaben insgesamt 9 Kantone an, eine Härtefallkommission zu haben, welche in 3 von diesen die Form eines verwaltungsinternen Gremiums annahm. Aktuell haben 5 Kantone (BE, BS, GE, GR, SG) eine verwaltungsinterne und nur noch drei (LU, NE, ZH) eine externe Härtefallkommissionen. Die verbleibenden 18 Kantone geben an, keine Härtefallkommission zu haben. Von den 8 Kommissionen sind die meisten (6) für Härtefälle aus dem Ausländerbereich und dem Asylbereich zuständig; nur in BS und GE ist der Asylbereich ausgeschlossen. Betrachtet man die Beteiligung verschiedener Akteure an Härtefallentscheidungen (siehe Anhang 3) zeigt sich zunächst, dass die kantonale Migrationsbehörde in quasi allen Kantonen mit Entscheidungsbefugnis beteiligt ist.¹¹⁴ In 10 Kantonen hat letztere *allein* die Entscheidungsmacht über Härtefälle inne, wobei etwa genauso viele Kantone ein oder zwei weitere Akteure¹¹⁵

¹¹² Die SEM Statistik weist bezüglich aller drei Härtefallformen sehr wenige negative Bescheide aus. Auch Expert·inn·en des SEM bestätigen, dass die Bundesbehörde dem kantonalen Vorentscheid in der Regel zustimmt und Beanstandungen bzw. Forderungen nach weiteren Überprüfungen sehr selten sind, insbesondere bei Härtefällen nach Art. 84 AuG. Diese Informationen decken sich jedoch nicht mit der Beobachtung von Expert·inn·en aus dem Bereich der Rechtsvertretung, deren praktische Erfahrungen eher auf nicht seltene Beanstandungen positiver kantonalen Vorentscheide durch das SEM hindeuten.

¹¹³ Auch diese Zahlen sind jedoch mit Vorsicht zu interpretieren, da sie teilweise auf Schätzungen beruhen und die Kantone unterschiedlich zählen (Anträge oder Personen; Rückzüge, Abschreibungen, Sistierungen separat oder eingerechnet etc.)

¹¹⁴ In BS und SZ ist die Migrationsbehörde nur konsultativ beteiligt, wobei in SZ die Entscheidung dem Departementsvorsteher zufällt.

¹¹⁵ Gemeinden, kommunale Migrationsbehörde(n), Sozialdienste, zivilgesellschaftliche Akteure (inkl. Hilfswerke).

konsultieren oder gar mit Entscheidungsbefugnis ausstatten. BS, ZH und NE – drei Kantone mit ausgewiesener Härtefallkommission – zeichnen sich durch eine besonders breite Beteiligung verschiedener Akteure und eine Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnis aus. Anders als zum Zeitpunkt der Studie von Wichmann et al. (2011) treffen heute 6 Kantone (BE, BL, BS, GL, ZG, ZH) explizit Vorkehrungen, um Abschiebungen im Zuge eines Härtefallverfahrens zu vermeiden (Garantie des sicheren Geleits, Möglichkeit der Einreichung eines anonymen Härtefallgesuchs¹¹⁶).

Der Beschwerdeweg steht bei Gesuchen gemäss Art. 84 und Art. 30 AuG in fast allen Kantonen offen – sofern eine Verfügung vorliegt (dies kann durch die abgelehnten Gesuchstellenden eingefordert werden).¹¹⁷ In einigen Kantonen ist der ersten gerichtlichen Instanz (kantonales Verwaltungsgericht) eine verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz vorgeschaltet. Der seit 2007 verfassungsrechtlich verankerten Rechtsweggarantie zum Trotz haben Gesuchstellende im Rahmen von Härtefallgesuchen nach Art. 14 AsylG im kantonalen Verfahren keine Parteistellung (Art. 14 Abs. 4 AsylG), womit der Rechtsweg *a priori* ausgeschlossen ist. Laut Antworten im Fragebogen ist eine Beschwerde gegen den kantonalen Entscheid in AG¹¹⁸, LU¹¹⁹, OW, SG, TG und ZG dennoch (bedingt) möglich. Alle anderen Kantone sehen im Rahmen von asylrechtlichen Härtefallgesuchen kein Beschwerderecht der Gesuchstellenden vor.¹²⁰

7.4.3 Entscheidungskriterien

Während Art. 31 VZAE die bei Härtefallentscheidungen zu berücksichtigenden Kriterien aufzählt, liefert Kapitel 5.6 der SEM-Weisung zum AuG den rechtsanwendenden Behörden Anhaltspunkte zu den genauen Anforderungen der Kriterien. Dennoch fällt den Behörden bei der Beurteilung von konkreten Gesuchen ein Ermessensspielraum zu, was sich auch in den sehr variablen Gutheissungsquoten (auf kantonaler Ebene) widerspiegelt. Einige Kantone formalisieren ihre Anforderungen in eigenen, aber stark an die VZAE und die AuG-Weisung angelehnten, Kriterienkatalogen. Jeweils 16 Kantone verfügen über eigene Kriterienkataloge für Art. 84 AuG und Art. 14 AsylG, 9 Kantone für Art. 30 AuG¹²¹. 7 Kantone (AG, BL, GL, LU, NW, UR, ZH) haben für alle drei Situationen einen Katalog. Obwohl der Anteil der Kantone mit eigenen formalisierten Kriterien zu den drei Rechtsgrundlagen im Vergleich zu 2011 ähnlich bis identisch ist, fällt bei näherer Betrachtung auf, dass es sich nicht immer um dieselben Kantone handelt: Offensichtlich haben einige Kantone in den vergangenen Jahren Kriterienkataloge erstellt, aber andere solche auch abgeschafft.

Betrachtet man die Anwendung der Kriterien zur zahlenmässig wichtigsten Form von Härtefällen (Umwandlung von F-Ausweis in B-Ausweis gemäss Art. 84 AuG), zeigt sich eine variable Praxis. So muss z. B. in 10 Kantonen das Kriterium einer angemessenen Wohnung zur Gewährung eines Härtefalls in der Regel erfüllt sein, wengleich dieses Kriterium im Zusammenhang mit Härtefällen weder in der VZAE, noch in der AuG-Weisung des SEM erwähnt wird. Der Zeitvergleich legt nahe, dass dieses Kriterium zum Zeitpunkt der Studie von Wichmann et al. (2011) wichtiger war als dies heute der Fall ist. Bei allen anderen Kriterien ist die Praxis sehr homogen: Finanzielle Unabhängigkeit sowie Einhaltung der Rechtsordnung müssen in allen Kantonen

¹¹⁶ Offenlegung der Identität wird gemäss Art. 31 Abs. 2 VZAE grundsätzlich verlangt, u. a. zwecks einer Überprüfung der nationalen und internationalen Fahndungsdatenbanken. Bei Gesuchen nach Art. 14 AsylG wird erwartet, dass die Gesuchstellenden nie untergetaucht sind, wobei Gesuchstellende nach AuG den Behörden in der Regel bis zum Härtefallgesuch nicht bekannt sind (*Sans-Papiers*).

¹¹⁷ Nur in BL ist laut eigenen Angaben bei Art. 30 AuG keine Beschwerde möglich.

¹¹⁸ Nur Einspracheinstanz; das Verwaltungsgericht tritt auf negative Entscheide der Einspracheinstanz nicht ein.

¹¹⁹ Beschwerdeweg bis Bundesgericht, wobei laut Angaben im Fragebogen «nur Nicht-Eintreten überprüft werden» kann.

¹²⁰ Bei Nichteintreten auf ein formloses Gesuch muss der Kanton jedoch immer einen formellen Entscheid erlassen, gegen den eine Beschwerde möglich ist.

¹²¹ Darunter BS und TI, die nur für Art. 30 AuG, nicht aber für die anderen beiden Grundlagen einen Kriterienkatalog haben.

gegeben sein; ausreichende Sprachkompetenzen werden in allen Kantonen bis auf GE und VD zwingend gefordert; die Nichtexistenz von Betreibungen und Verlustscheine ist ebenfalls überall zwingend bis auf VD; nur TI fordert – statt fünf – acht Jahre Anwesenheit. Am selektivsten scheinen bei Härtefallgesuchen wirtschaftliche Kriterien zu sein: 21 Kantone nennen die finanzielle Situation als das am häufigsten ausschlaggebende Kriterium für Ablehnungen. Des Weiteren werden in absteigender Reihenfolge die Einhaltung der Rechtsordnung (14), Sprachkenntnisse (9) und Betreibungen/Verlustscheine (6) genannt.¹²² Insgesamt scheint es bzgl. der Kriterien wenig Veränderung über die Zeit gegeben zu haben: Die Ergebnisse der Studie von Wichmann et al. (2011) zeigten bereits ein ähnliches Bild. Der Handlungsspielraum der Kantone bezüglich Härtefallbewilligungen liegt also nicht nur im Ermessen bei Beurteilung der bundesrechtlich vorgegebenen Kriterien, sondern grundsätzlich darin, dem SEM positiv vorentschiedene Anträge zu unterbreiten oder dies, in Antizipation einer möglichen Ablehnung durch das SEM, zu unterlassen.

7.5 Vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung

Sowohl die reguläre Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach 10-jährigem Aufenthalt in der Schweiz gemäss Art. 34 Abs. 1 und 2 AuG als auch die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung bei erfolgreicher Integration gemäss Art. 34 Abs. 4 AuG sind Ermessensentscheide. Allerdings lässt das als offener Rechtsbegriff angelegte Kriterium der «erfolgreichen Integration» mehr Beurteilungsspielraum. Letzteres wird in Art. 62 VZAE konkretisiert. Nach fünfjährigem Aufenthalt können Drittstaatsangehörige die vorzeitige Niederlassungsbewilligung beim Kanton beantragen, welcher die Anträge im Falle eines positiven Vorentscheids zur Zustimmung ans SEM weiterleitet. Allerdings sind solche Gesuche insgesamt selten, wie aus den Angaben der Kantone im Fragebogen hervorgeht. Nur in grösseren Kantonen gibt es pro Jahr mehr als 50 Fälle; kleine Kantone haben oft gar keine Fälle und viele zählen normale und vorzeitige Bewilligungen nicht separat. Jedoch ist Expert·inn·en zufolge angesichts des seit 1.1.2018 geänderten Bürgerrechts, welches die Niederlassungsbewilligung zur Voraussetzung für einen Antrag auf Einbürgerung macht, eine Zunahme der Gesuche zur vorzeitigen Erteilung dieser Bewilligung zu erwarten.

Unter den 20 Kantonen, die mit Gesuchen um vorzeitige Niederlassungsbewilligung konfrontiert sind und zu ihrer Entscheidungspraxis Angaben machen, nennen die meisten Kantone (8) ungenügende Sprachkenntnisse als häufigsten Ablehnungsgrund der Antragstellenden, gefolgt von finanzieller Abhängigkeit (5) und fehlendem Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben (3). Rechtstreue und die Erfüllung finanzieller Verpflichtungen werden von keinem Kanton als besonders selektive Kriterien angegeben.¹²³ Auch hier zeigt der Vergleich über die Zeit wenig Veränderung und somit eine fortdauernde Wichtigkeit der Sprachkenntnisse bei der Einschätzung der Integration. Übrigens verzichtet die grosse Mehrheit der Kantone (22) bei Entscheiden zur vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung auf Rücksprache mit der kantonalen Fachstelle für Integrationsfragen. Nur AI, AG und NW ziehen die Fachstelle immer oder bei Bedarf bei.

Beim besonders wichtigen Kriterium der Sprachkenntnisse fordert die Mehrheit der Kantone (14) mündliche und schriftliche Kenntnisse entsprechend der bundesgesetzlichen Mindestnorm A2.¹²⁴ 4 Kantone (GL, NW, TI, ZG, ZH) sind anspruchsvoller und fordern das Referenzniveau B1 (ZG fordert mündlich B1 und schriftlich

¹²² In den Kommentaren verweisen viele Kantone auf die Wichtigkeit der sozialen Integration sowie die häufig nicht erfüllte Bedingung der Offenlegung der Identität, welche im Fragebogen nicht abgefragt wurde.

¹²³ ZG und ZH nennen die Nichterfüllung der zeitlichen Voraussetzungen als häufigen Ablehnungsgrund, ein Kriterium, das im Fragebogen nicht vorgesehen war.

¹²⁴ Im seit dem 1.1.2019 geltenden AIG werden die Sprachanforderungen bundesgesetzlich auf B1 mündlich und A1 schriftlich (nach dem gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen) festgelegt. Zudem wurde festgelegt, wann auch ohne formellen Sprachtest davon auszugehen ist, dass diese Sprachanforderungen erfüllt sind (Art. 77 Bst. d VZAE).

A2). Geringere Anforderungen stellen 6 Kantone (GE, NE, OW, SH, SO, VD), welche nur mündliche Sprachkompetenz auf Niveau A2, jedoch keine schriftlichen Kenntnisse fordern. Zum Zeitpunkt der Studie von Wichmann et al. (2011) war die Forderung nach schriftsprachlichen Kenntnissen noch nicht verbreitet und nur 2 Kantone (FR, ZH) verlangten mündliche Kenntnisse auf Niveau B2 (statt A2). Bei dem verlangten Nachweis über die erforderlichen Sprachkenntnisse hat sich die Praxis vereinheitlicht und formalisiert: Während 2011 noch in 7 Kantonen eine Prüfung bzw. Einschätzung durch Sprachkursanbieter oder auch Verwaltungsangestellte ausreichte, fordern heute alle Kantone die Vorlage eines offiziellen Zertifikats über einen bestandenen Sprachtest. Allerdings geben einige Kantone an, dass teilweise (fallabhängig) auch andere Nachweise akzeptiert werden. In allen Kantonen ausser GE muss auch der/die Ehepartner·in den Sprachnachweis erbringen (in ZH allerdings statt B1 nur A2) – 2011 war dies in ausnahmslos allen Kantonen der Fall.

Alle Kantone sehen Fälle vor, in denen Antragstellende vom Erbringen des Sprachnachweises befreit werden können – allerdings variiert die Praxis bei den anerkannten Befreiungsgründen (Tabelle 8). Die meisten Kantone (22) fordern von Personen mit schweizerischem Abschluss der Sekundarstufe II oder der Tertiärstufe keinen Sprachnachweis; 19 Kantone befreien Personen, deren Hauptsprache eine Amtssprache ist. In 12 Kantonen gilt ein mindestens fünf-jähriger Besuch der obligatorischen Schule in der Schweiz als Befreiungsgrund; in 5 Kantonen (AG, FR, GR, LU, NW) reichen drei Jahre. Insgesamt handhaben AG, FR und GR die Befreiung vom Sprachnachweis am grosszügigsten, wohingegen AI, BE, GE, OW, SO und UR wenig Ausnahmen machen.

Tabelle 8: Vorzeitige Niederlassungsbewilligung – Befreiung vom Sprachnachweis (2010/2018)

Befreiungsgründe	2018	2010
Amtssprache ist Hauptsprache	19	10
Drei Jahre der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolviert	5	6
Fünf Jahre der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolviert	12	7
Abschluss der Sekundarstufe II oder der Tertiärstufe in der Schweiz	21	14

Quelle: Fragebogen. Formulierung der Frage: Unter welchen Bedingungen wird eine Person vom Nachweis über Sprachkompetenzen befreit? (Bitte alle zutreffenden Antworten ankreuzen).

Um den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben zu überprüfen, fordern 16 Kantone eine bestimmte Mindestdauer der Erwerbstätigkeit: 9 Kantone fordern bis zu zwei Jahre (gefestigtes Arbeitsverhältnis, bestandene Probezeit) und 7 mehr als zwei Jahre Erwerbstätigkeit. 7 weitere Kantone stellen hier keine bestimmte Forderung. Vom Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben können Antragstellende in bestimmten Fällen befreit werden, wobei die Praxis auch hier deutlich variiert: 19 Kantone erkennen Erziehungspflichten (Kinder im schulpflichtigen Alter) als Befreiungsgrund an, 16 eine Tätigkeit als Hausfrau bzw. Hausmann und 12 das Vorhandensein ausreichenden Vermögens. Bezüglich der Überprüfung gesetzestreuem Verhalten sind die Kantone unterschiedlich streng. 17 Kantone sehen von geringfügigen Verkehrsbussen ab; von diesen 17 vernachlässigen 8 auch moderaten Cannabiskonsum; 6 Kantone machen keinerlei Ausnahmen.

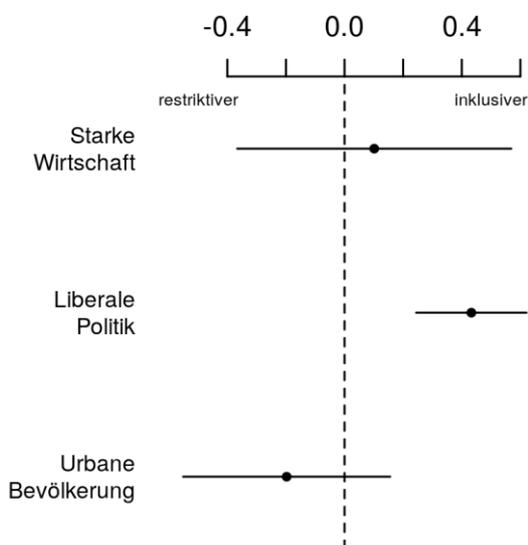
Bei allen drei untersuchten Kriterien (Sprachkenntnisse, Teilnahme am Wirtschaftsleben, Respektierung der Rechtsordnung) kennen heute deutlich mehr Kantone eine grosszügigere Handhabung von Ausnahmen und Befreiungen als zum Zeitpunkt der Studie von Wichmann et al. (2011). Diese Lockerung zeigt sich auch darin,

dass heute Ehepartner·innen in der Hälfte der Kantone (13) keine Teilnahme am Wirtschaftsleben nachweisen müssen, was 2011 nur in 5 Kantonen der Fall war.

7.6 Inklusivität der kantonalen Zulassungspraxis

Für eine Gesamtschau der Resultate im Bereich der Zulassung soll abschliessend diskutiert werden, wie inklusiv bzw. restriktiv (siehe Kapitel 2.1.1) die kantonale Zulassungspolitik ist und mit welchen kontextuellen Faktoren diese Orientierung in Zusammenhang steht. Zur Beantwortung dieser Frage wurde für den Bereich der Zulassung (wie auch für alle anderen Bereiche) auf Basis der erhobenen Daten ein Index gebildet. Elf Variablen weisen positive Korrelationen auf und werden im Index berücksichtigt.¹²⁵ Der Zulassungsindex ist intern kohärent und empirisch signifikant (Cronbach Alpha¹²⁶ = 0,72).

Abbildung 3: Inklusivität der Praxis im Bereich der Zulassung nach Kontext



Koeffizienten eines multiplen Regressionsmodells mit 95% Vertrauensintervall; abhängige Variable: Inklusivitätsindex Zulassung.

Kreuzt man die Indexwerte der Kantone mit ihren strukturellen Eigenschaften (siehe Kapitel 2.2.2), zeigt sich insbesondere ein gesicherter und deutlicher Zusammenhang mit dem politischen Kontext: Je migrationsliberaler die politischen Kräfte des Kantons sind, desto inklusiver ist die Ausgestaltung seiner Zulassungspolitik (siehe Abbildung 3). Ein schwächerer und nicht ganz gesicherter Zusammenhang besteht weiterhin mit der Bevölkerungszusammensetzung. Im Gegensatz zu dem, was für die Asyl- und Einbürgerungspolitik beobachtet wurde, tendieren Kantone mit typisch urbaner Bevölkerung im Bereich der Zulassung scheinbar eher zu

¹²⁵ Zum Beispiel: im Rahmen von Familiennachzugsgesuchen gewährte Ausnahmen vom Erfordernis des Zusammenlebens; Beteiligung verschiedener Akteure (insbesondere Sozialdienste und zivilgesellschaftliche Akteure) an Härtefallentscheidungen; im Rahmen von Anträgen zur vorzeitigen Niederlassungsbewilligung die verlangte Mindestdauer der Erwerbstätigkeit etc. Für eine vollständige Auflistung siehe Anhang 7.

¹²⁶ Der Cronbach Test zeigt die Validität eines statistischen Index (interne Kohärenz); je näher der Wert bei 1 liegt, desto stärker sind die Variablen untereinander verbunden. Werte über 0,7 deuten darauf hin, dass die Variablen dasselbe Konzept messen und werden somit als Bestätigung der Robustheit des statistischen Index betrachtet.

Restriktivität. Keinen klaren Einfluss auf die Inklusivität der Zulassungspolitik hat die Wirtschaftslage der Kantone.¹²⁷

Diese Ergebnisse legen die Vermutung nahe, dass die Nutzung der (wenngleich geringen und nach Expertenmeinungen schrumpfenden) Gestaltungsspielräume in der kantonalen Zulassungspraxis deutlich von politischen Kräften beeinflusst wird. Angesichts des im Vergleich zur Zuwanderung nach FZA relativ geringen Fallvolumens, welches im Bereich der Zulassung von Ermessensentscheiden betroffen ist (Drittstaatsangehörige), erscheint die politisch geprägte Feinjustierung innerhalb der bestehenden Spielräume mehr eine symbolische als eine *de facto* zuwanderungssteuernde Funktion zu haben (siehe hierzu auch Sandoz 2016).

7.7 Fazit

Die Ergebnisse zu den verschiedenen Zulassungsverfahren lassen eine deutliche Variabilität der kantonalen Praxis erkennen: Die Kantone schöpfen den vom Bundesrecht abgesteckten Rahmen aus und nutzen die Spielräume zur Feinjustierung ihrer Zulassungspolitik. Im Vergleich zu den Ergebnissen der Studie von 2011 scheint die kantonale Praxis ähnlich (un)einheitlich zu sein. Ausserdem deuten die Ergebnisse punktuell auf eine Instabilität kantonalen Praxen hin, stellt man doch vielerorts fest, dass Kantone von einer strengen zu einer weniger strengen Praxis gependelt sind – oder umgekehrt. Dieses Ergebnis mag erstaunen, kann aber kaum auf methodische Unterschiede zurückzuführen sein, da der Zeitvergleich nur bei in den beiden Erhebungen identischer Fragestellung¹²⁸ angesetzt wurde. Ähnlich wie die Studie von Wichmann et al. (2011) stellen wir fest, dass die kantonale Praxis bei der Zulassung zum Arbeitsmarkt tendenziell einheitlicher ist als bei den anderen Verfahren. Expert·inn·en unterstreichen, dass Migrationsbehörden hier deutlich weniger unter öffentlichem Druck stehen als insbesondere bei Familiennachzug oder Härtefällen. Letztere Zulassungsformen scheinen also stärker unter dem Einfluss des (sich verändernden) politischen Klimas im Kanton zu stehen (siehe auch Kapitel 9.2.3), was die an einigen Stellen beobachtete Volatilität der Praxis teilweise erklären kann.

Ausgehend von der Feststellung einer von Kanton zu Kanton fein variierenden Entscheidungspraxis bietet es sich an, die Anwendung zentraler Kriterien bei der Ermessensausübung *über die verschiedenen Verfahren hinweg* zu betrachten. Diese Kriterien zielen darauf ab, den Grad der Integration bzw. die Wahrscheinlichkeit einer solchen einzuschätzen. Sie spiegeln somit das bundesrechtliche Verständnis von «Integration» als einen (bedingt) messbaren Zustand wider. Nach Art. 96 AuG haben Behörden bei der Ermessensausübung «die öffentlichen Interessen und die persönlichen Verhältnisse sowie den Grad der Integration der Ausländerinnen und Ausländer» zu berücksichtigen. Eine Prüfung des vorliegenden Einzelfalls und eine Gesamtbetrachtung der Situation ist bei Ermessensentscheiden immer geboten – Entscheidungsautomatismen sind somit von Gesetzes wegen ausgeschlossen. Dennoch ist es wahrscheinlich, dass bestimmte (Integrations-) Kriterien *häufiger* für Ablehnungen ausschlaggebend sind – entweder, weil ihnen in der Gesamtbetrachtung mehr Gewicht beigemessen wird (Einfluss der rechtsanwendenden Behörde, Entscheidungspraxis), oder weil die Antragstellenden dieses Kriterium häufig unzureichend erfüllen (Einfluss der auftretenden Fälle, Kasuistik). Im Fragebogen haben wir versucht, die sich hinter der grundsätzlichen Gesamtbetrachtung verbergende Gewichtung von Entscheidungskriterien zu erfassen, indem wir einerseits nach häufigen Gründen für Ablehnungen und andererseits nach Kriterien, die in der Regel erfüllt sein müssen, gefragt haben. An einigen Stellen entziehen sich Kantone diesem Versuch, indem sie die Gesamtwürdigung des Einzelfalls betonen statt sich auf Kategorien festzulegen.¹²⁹

¹²⁷ Ein deutlicher Zusammenhang ist ausserdem zwischen inklusiver Zulassungspraxis (sowie übrigens auch Asyl- und Einbürgerungspraxis) und hohen Sozialhilfequoten zu beobachten.

¹²⁸ Von minimalen, den Inhalt und das Verständnis der Frage nicht verändernden Anpassungen abgesehen.

¹²⁹ Dies ist gehäuft bei FR der Fall, punktuell aber auch bei BE, GR, LU und OW.

Von diesen Ausnahmen abgesehen, liegen uns umfassende Daten vor, die auf die Gewichtung von Integrationskriterien in den verschiedenen Antragsverfahren schliessen lassen. Neben häufigen Ablehnungsgründen geben die Höhe der Anforderungen an bestimmte Kriterien und die Handhabung von Ausnahmen und Befreiungen bei der Überprüfung Auskunft über die Wichtigkeit eines Kriteriums. Die bundesgesetzlich festgelegten Kriterien sind nicht bei allen Antragsverfahren identisch. Insgesamt lassen sich jedoch folgende drei Kriterien¹³⁰ unterscheiden, die bei Ermessensentscheiden in sämtlichen Zulassungsverfahren – und auch bei Einbürgerungsentscheiden (siehe Kapitel 8) – massgeblich sind (Reihenfolge hier beliebig):

- Finanzielle Unabhängigkeit (kein Sozialhilfebezug, gesichertes Arbeitsverhältnis, Teilhabe am Wirtschaftsleben, ausreichend finanzielle Mittel etc.)
- Sprachkenntnisse (mündliche/schriftliche Kenntnisse einer Landessprache oder der am Wohnort gesprochenen Sprache auf einem bestimmten Niveau)
- Rechtskonformes Verhalten (insbesondere keine Einträge im Strafregister, kein hängiges Strafverfahren, teilweise auch keine Betreibungen oder Verlustscheine, d. h., gewissenhafte Erledigung der finanziellen Verpflichtungen)

Ein Vergleich der häufigsten Ablehnungsgründe in den verschiedenen Verfahren zeigt, dass die finanzielle Unabhängigkeit insgesamt das zentralste Kriterium ist.¹³¹ Verhältnismässig weniger zentral ist dieses Kriterium bei der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung – hier tritt im Gegenzug das Kriterium der Sprachkenntnisse stärker in den Vordergrund. Rechtskonformes Verhalten spielt vor allem bei der Bewilligungsverlängerung nach Auflösung der Familiengemeinschaft und bei Härtefällen nach Art. 84 AuG eine relativ wichtige Rolle. Die Einschätzung der Wahrscheinlichkeit einer nachhaltigen Integration bei der Arbeitsmarktzulassung beruht in den meisten Kantonen fundamental auf der beruflichen Qualifikation und dem Bildungsniveau (welche finanzielle Unabhängigkeit erwarten lassen), wobei auch Sprachkenntnisse in vielen Kantonen stark einfließen. Da es hier um eine Erstzulassung in die Schweiz geht, wird rechtskonformes Verhalten nicht geprüft.

Der Einbezug von Integrationskriterien im Rahmen von ausländerrechtlichen Entscheiden zeigt insgesamt klare Systematisierungstendenzen auf, welche insbesondere durch bundesrechtliche Impulse bedingt sind. Diese Beobachtung ist im Kontext der allgemeinen Tendenz zur engeren Verknüpfung von Integrationsförderung und ausländerrechtlichen Entscheiden zu interpretieren. Der neue Stellenwert des Integrationsbegriffs im Ausländerrecht wird insbesondere seit 2014 in Art. 121a Abs. 3 BV verdeutlicht.¹³² Auf derartige Trends zu einer systematischeren Berücksichtigung von Integration im Ausländerrecht wies die Studie von Wichmann et al. (2011: Kapitel 9.1) bereits hin, beschrieb sie jedoch als relativ schwach ausgeprägt. Die «Integrations-systematik im Migrationsrecht», wie sie Wichmann et al. nennen, hat sich seither klar verdeutlicht.

Neben einer Systematisierung (und Generalisierung) beobachtet man im Rahmen von Ermessensentscheiden jedoch eine fortbestehende Einzelfalllogik, die stets eine differenzierte Betrachtung der individuellen Fallkonstellation erfordert. Letzteres Prinzip spiegelt sich auch in der Tendenz wider, bestimmte Personengruppen

¹³⁰ Soziale Teilhabe wird im AuG und der VZAE nicht aufgeführt, da diese im Rahmen von administrativen Verfahren schwer zu prüfen und zu objektivieren ist. Bei Erfüllung der erwähnten Kriterien wird gemeinhin eine erfolgreiche soziale Integration angenommen. Häufiger beim Familiennachzug und bei Härtefällen, seltener bei der vorzeitigen Niederlassungsbewilligung, geben Kantone an, bei Bedarf Befragungen im sozialen, nachbarschaftlichen und schulischen Umfeld der Gesuchstellenden durchzuführen.

¹³¹ Dies bedeutet, dass dieses Kriterium in einer Grosszahl der Kantone am häufigsten für Ablehnungen ausschlaggebend ist.

¹³² «Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesondere das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage»; <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, zuletzt besucht am 20.2.2019.

von bestimmten Anforderungen oder Prüfungen zu befreien – entweder auf Grund unverschuldeter Beeinträchtigungen (z. B. Befreiung von Analphabet·inn·en oder Legastheniker·inn·en vom schriftlichen Sprachtest) oder biographischer Merkmale, welche die Erfüllung bestimmter Kriterien mit Sicherheit erwarten lassen (z. B. Befreiung vom Sprachtest bei Besuch der obligatorischen Schule in der Schweiz). Die Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass viele Kantone bereits 2017 derartige Befreiungen praktizieren, welche neu (seit resp. 2018 und 2019) im BüG und im AIG verankert sind. Diese Entwicklung kann als die Systematisierung der Einzelfalllogik bezeichnet werden, wird doch der Grundsatz der Berücksichtigung individueller und partikularer Situationen bei Entscheiden hier wiederum standardisiert und in eine allgemeine Regel überführt.

Die in der Ausgestaltung von Verfahrensabläufen, der Gewichtung von Entscheidungskriterien und der Handhabung von Ausnahmen und Befreiungen beobachteten Nuancen machen insgesamt deutlich, dass Kantone die rechtlichen und praktischen Spielräume im Sinne des vollzugsföderalistischen Prinzips weiterhin nutzen – sei es um politischen Signalen zu folgen, solche zu setzen oder schlicht, um sich lokalen Gegebenheiten flexibel anzupassen.

8 Ordentliche Einbürgerung

8.1 Grundlagen

In diesem Kapitel geht es um das Verfahren bei der ordentlichen Einbürgerung, d. h. um den Erhalt des Bürgerrechts durch einen behördlichen Entscheid und nicht von Gesetzes wegen. Für dieses Verfahren sind, im Gegensatz zur erleichterten Einbürgerung, die Kantone oder auch die Gemeinden zuständig und die entsprechende Behörde verfügt über einen gewissen Ermessensspielraum (Gutzwiller 2016: 28). So beschränkt sich für einige dieser Behörden die Einbürgerung auf ein administratives Verfahren, das gemäss klarer Vorgaben erfolgt, während sie für andere einen politischen Entscheid darstellt (siehe Kasten unten). In ihrer radikalsten Form wird in einer Volksabstimmung über die Einbürgerung entschieden, wie dies zu Beginn der 2000er Jahre in Emmen bei der «Einbürgerung an der Urne» praktiziert wurde. Später wurde diese Praxis vom Bundesgericht als «verfassungswidrig» bezeichnet¹³³ (Niederberger 2018).¹³⁴

Revision des Bürgerrechtsgesetzes

Das neue Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (nBüG), in Kraft seit dem 1.1.2018, soll die Bestimmungen in Bezug auf die Einbürgerung klären und nach Möglichkeit vereinheitlichen. In bestimmten Bereichen behalten die Kantone und Gemeinden einen gewissen Ermessensspielraum, insbesondere hinsichtlich der materiellen Voraussetzungen, welche die Bewerber·innen erfüllen müssen, um das Schweizer Bürgerrecht zu erlangen (beispielsweise ein bestimmtes Sprachniveau oder Staatskundewissen). Das nBüG legt die geforderte maximale Aufenthaltsdauer auf kantonaler Ebene auf 5 Jahre und auf eidgenössischer Ebene auf 10 statt 12 Jahre fest. Die gleichzeitig eingeführte neue Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (BüV) regelt die Mindestvoraussetzungen, die von den Kantonen durch die Festlegung strengerer Bedingungen verschärft werden dürfen (von Rütte 2018: 70). Somit sind Kantone, die unter der alten Rechtsordnung kulanter vorgehen, nun verpflichtet, ihre Gesetzgebung an das nBüG anzupassen – einer der Gründe, weshalb dieses Gesetz wahrscheinlich zu einer Verschärfung der Einbürgerungsvoraussetzungen führen wird.

Folgende Analyse (wie auch die gesamte Studie) befasst sich vor allem mit der Praxis in den Kantonen Ende 2017. Dies bedeutet, dass sich die umfassende Gesetzesänderung vom 1.1.2018 (Inkrafttreten des nBüG) nicht in den Ergebnissen widerspiegelt. Vereinzelt wurden allerdings doch Daten für 2018 erhoben – worauf an entsprechenden Stellen in diesem Kapitel ausdrücklich hingewiesen wird. Dort, wo dies aufgrund der Daten möglich ist, vergleichen wir unsere Ergebnisse mit jenen der Studie von Wichmann et al. (2011), um die Entwicklung der kantonalen Verfahren im Laufe der Zeit aufzuzeigen.

Grundlage für dieses Kapitel sind in erster Linie die 25 Fragebögen, die von den für die Einbürgerung zuständigen Verwaltungseinheiten der Kantone ausgefüllt wurden.¹³⁵ Zudem werden Informationen einbezogen, die im Austausch mit Fachpersonen der Kantone, des Bundes und der Forschung zusammengetragen wurden. In den allermeisten Kantonen sind diese Abteilungen (Empfängerinnen des Fragebogens) dem Justiz- (und Polizei-) oder dem Innendepartement angegliedert; in einem einzigen Fall ist sie Teil des Wirtschaftsdepartements.

¹³³ Entscheid 1P.228/2002/sta.

¹³⁴ Zwischen 1999 und 2003 fanden in Emmen sieben Abstimmungen statt. An der zweiten Abstimmung im März 2000 wurden die Einbürgerungsgesuche von 48 Personen, deren Familiennamen an ihre Abstammung aus der Balkanregion erinnerten, vom Stimmvolk abgelehnt; die 8 genehmigten Gesuche betrafen alle Personen mit italienisch klingendem Namen. Die Gesetzesänderung, die nach der Annahme der Einbürgerungsinitiative der Schweizer Demokraten (SD) 1999 erfolgt war, begünstigte indirekt die Diskriminierung von Personen aufgrund ihrer vermuteten Herkunft. Fälle von direkter Diskriminierung haben im Bereich der Einbürgerung mehr als einmal für Aufsehen gesorgt (weitere Einzelheiten dazu in Kapitel 8.5.4).

¹³⁵ TG hat den Fragebogen nicht beantwortet.

In der Regel beschäftigen sie weniger als zehn Mitarbeitende.¹³⁶ In den bevölkerungsreichen Kantonen wie AG, BS, GE und ZH sind diese Abteilungen allerdings deutlich grösser.

Die Mitarbeitenden der Zivilstandsämter haben im Rahmen ihrer Aufgaben Kontakt zu einer Kundschaft unterschiedlicher Herkunft. Die Bewerber:innen um das Bürgerrecht weisen naturgemäss einen Migrationshintergrund auf, leben aber schon lange in der Schweiz. 17 Ämter bieten ihren Mitarbeitenden die Möglichkeit, Weiterbildungen zum Umgang mit Diversität zu besuchen. Die Teilnahme erfolgt zumeist auf freiwilliger Basis und ist nur in einem Kanton obligatorisch, nämlich im JU. Die übrigen Ämter bieten keine Weiterbildungen dieser Art an. Während des Einbürgerungsverfahrens können Meinungsverschiedenheiten mit Personen auftreten, die sich ungerecht oder diskriminierend behandelt fühlen. In 13 Ämtern werden Beschwerden dieser Art direkt von jenen Mitarbeitenden bearbeitet, die für das Dossier zuständig sind; in 8 Ämtern werden sie an die nächste Hierarchiestufe weitergereicht. Nur BS gibt an, dass die Beschwerden an die interne Beschwerdestelle des Amtes weitergeleitet werden. Kein einziger Kanton scheint mit einer externen Beschwerdestelle zusammenzuarbeiten. In Bezug auf die Qualitätskontrolle beobachten wir ausserdem, dass einige wenige Ämter die Zufriedenheit ihrer Kundschaft erheben; nur 4 Kantone (GE, NW, SG, ZG) befragen die betreffenden Personen punktuell oder systematisch (SG).

8.2 Entscheidungsstatistiken

Bevor wir genauer auf das Einbürgerungsverfahren und die damit verbundenen Voraussetzungen eingehen, möchten wir kurz aufzeigen, zu welchen Entscheiden die Einbürgerungsgesuche in den Referenzjahren 2016 und 2017 in jenen Kantonen führten, die den Fragebogen ausgefüllt haben.¹³⁷

Im Rahmen der Umfrage wurde in den Kantonen die Zahl der positiven und negativen Entscheide sowie die Zahl der sistierten Gesuche erfasst, aber auch die Zahl der 2016 und 2017 registrierten Rückzüge von Einbürgerungsgesuchen.¹³⁸ Von 5 Kantonen (darunter 3 bevölkerungsreiche Kantone) fehlen die Angaben oder sie sind unvollständig (FR, GE, SZ, VD, ZH), sodass sie nicht in die folgende Analyse einfliessen konnten. Ausserdem erfassen einige Kantone nicht die individuellen Gesuche, sondern die behandelten Dossiers (eine vierköpfige Familie gilt z. B. nur als ein Dossier). Die weiter unten aufgeführte Statistik der Entscheide ist daher mit Vorsicht zu interpretieren. Ungeachtet dieser Vorbehalte muss hervorgehoben werden, dass die Informationen, die wir von den Kantonen erhalten haben, von besserer Qualität sind als jene in der von Wichmann et al. im Jahr 2011 durchgeführten Studie: Damals wurde ein gewisser Mangel an Transparenz und Systematik bei der Datenerhebung bemerkt. Diese Entwicklung hin zu präziseren statistischen Daten wird von den Fachpersonen, denen die Ergebnisse der Umfrage unterbreitet wurden, als erfreulich bezeichnet.¹³⁹

8.2.1 Positive und negative Entscheide

Die 20 Kantone, die geantwortet haben, erliessen über die zwei untersuchten Jahre durchschnittlich 90,5% positive Entscheide.¹⁴⁰ In den meisten Kantonen scheint die Zahl der positiven Entscheide in diesen beiden

¹³⁶ Von den 25 Kantonen, die geantwortet haben, füllte nur GR die Fragen zum Personalbestand der für die Einbürgerung und die Betreuung der Kundschaft zuständigen administrativen Abteilungen nicht aus.

¹³⁷ Im Jahr 2018 betrafen die Entscheide noch fast ausschliesslich Gesuche, die gemäss alter Rechtsordnung eingereicht wurden. Es wäre nun interessant zu sehen, wie sich die Zahl der behandelten Gesuche gemäss nBüG entwickelt hat.

¹³⁸ Eine Tabelle mit den verfügbaren Daten aller antwortenden Kantone befindet sich in Anhang 4.

¹³⁹ Trotz dieses deutlichen Fortschritts bedauern die befragten Fachpersonen weiterhin eine gewisse Intransparenz und appellieren an die betreffenden Kantone: Das Fehlen zuverlässiger Zahlen kann bei allen Anspruchsgruppen Misstrauen schüren.

¹⁴⁰ In diesem Zusammenhang soll erwähnt werden, dass die ordentliche Einbürgerung in den meisten Kantonen/Gemeinden automatisch das Bürger- oder Burgerrecht verleiht, insbesondere in den 6 Kantonen der Westschweiz. In 5 Kantonen gibt es diese Bestimmung nicht (AG, BE, SH, TI, UR) und 3 andere antworten, dass diese Frage in ihrem Fall irrelevant sei, vor allem, weil nicht alle politischen Gemeinden einer Bürger- oder Burgergemeinde entsprechen.

analysierten Jahren recht konstant zu sein, mit Ausnahme gewisser Fälle, in denen wir einen ziemlich drastischen Anstieg bzw. Rückgang feststellen, den wir nicht erklären können. Nur ein Kanton weist einen Anteil positiver Entscheide unter 80% auf (ZG). Daraus folgt, dass die grosse Mehrheit der Einbürgerungsgesuche angenommen wird. In Bezug auf die abgelehnten Gesuche stellen wir fest, dass die Ablehnungsrate von 2,2% unter der Rate der Sistierungen (3,3%) und jener der Rückzüge (4,2%) liegt. 8 Kantone verzeichnen keine Ablehnungen in der Referenzperiode, während GL und JU die beiden Kantone mit der höchsten Ablehnungsrate sind.

8.2.2 Sistierungen und Rückzüge

Fast alle Kantone (24) verfügen über die Möglichkeit, ein Einbürgerungsgesuch zu sistieren.¹⁴¹ Die maximale Dauer einer Sistierung beträgt 4 (NE) bis 36 Monate (GE, LU, SG). Die Kantone BS, NW und ZG legen keine zeitliche Beschränkung der Sistierung fest. Derzeit sieht nur noch der Kanton OW von der Möglichkeit ab, ein Einbürgerungsgesuch zu sistieren, während dies 2011 auch in AR und GL der Fall war.

Die zwei häufigsten Gründe für die Sistierung eines Einbürgerungsgesuchs sind ein hängiges Strafverfahren (13) und unzureichende Sprachkenntnisse (12). Nur BE verweist auf den Sozialhilfebezug als häufigen Grund für eine Sistierung. 2011 waren fehlende Sprachkenntnisse in den meisten Kantonen der Hauptgrund für die Sistierung des Gesuchs (13). Ausserdem war eine Korrelation zwischen dieser Begründung und einer hohen Zahl von Sistierungen zu erkennen, was durch die aktuellen Zahlen bestätigt wird. Darüber hinaus zeigt sich, dass die Kantone, die vor dem Verfahren ein systematischeres *Screening* durchführen (zahlreiche Dokumente im Dossier), weniger Sistierungen und Rückzüge verzeichnen.

2016/2017 betreffen die Rückzüge von Einbürgerungsgesuchen 4,2% der behandelten Dossiers. AI und BL zeichnen sich durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil von Rückzügen aus (16,5% und 12,2%); beide Kantone gehören zu jenen, die bei der Einreichung des Gesuchs die wenigsten Dokumente verlangen (zwei beziehungsweise drei Dokumente).

Schliesslich kann ein Einbürgerungsentscheid innerhalb einer Frist von höchstens 8 Jahren nach seiner Erteilung nichtig erklärt werden, falls falsche Angaben gemacht oder erhebliche Tatsachen verheimlicht wurden (Art. 41 BüG).¹⁴² Es kommt aber nur sehr selten zu Nichtigerklärungen. Die Mehrheit der Kantone (17) hat 2016/2017 keinen einzigen Entscheid für nichtig erklärt; 6 Kantone verzeichnen Einzelfälle (maximal 1 bis 4 Fälle in ZG). Ein nicht gemeldeter Verstoss gegen die Rechtsordnung ist der häufigste Grund für die Nichtigerklärung der Einbürgerung (7).¹⁴³

¹⁴¹ Die Sistierung und die entsprechenden Fristen fallen in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Ein Einbürgerungsgesuch wird insbesondere dann sistiert, wenn es unvollständig ist oder wenn nach dem Einreichen des Gesuchs ein neuer Umstand eintritt und die Fortsetzung des Verfahrens verhindert. Auf diese Weise können die Bewerber·innen ihre Situation regeln. Die befragten Fachpersonen sind jedoch der Ansicht, es handle sich dabei oft um eine Art der «abgeschwächten» Ablehnung, da die Sistierung nach einer gewissen Zeit zum Verfall der im Dossier eingereichten Dokumente führt, die «neueren Datums» zu sein haben (z. B. nicht älter als 3 Monate für die Bescheinigungen der Steuerbehörde und des Betreibungsamtes in GE bei Einreichung des Gesuchs): Die Bewerber·innen sind in diesem Fall *de facto* gezwungen, wieder von vorne zu beginnen.

¹⁴² Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG) vom 29. September 1952 (Stand 1.1.2013), in Kraft bis zum 31.12.2017.

¹⁴³ Gemäss den Fachpersonen gibt es aber eine Grauzone betreffend eingestellte oder unzulässige Gesuche, wenn die vom Gesetz festgelegten Voraussetzungen zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs nicht erfüllt sind. Aus diesem Grund erscheinen diese Entscheide nicht in der Statistik, sodass letztere nicht die gesamte quantitative Realität der Einbürgerungsverfahren abbildet.

8.3 Verfahren

8.3.1 Zuständige Behörde

In 15 Kantonen müssen die Einbürgerungsgesuche bei den kantonalen Behörden eingereicht werden, während sie in den restlichen 10 Kantonen den Gemeindebehörden unterbreitet werden müssen. In 5 Kantonen, zumeist der Westschweiz (AI, FR, GE, JU, NE), sind die Kantone für die Anhörung der Bewerber·innen zuständig, während diese Gespräche in 14 Kantonen von den Gemeinden durchgeführt werden. In weiteren 6 Kantonen können sie auf beiden Ebenen stattfinden. Die Kantone, in denen die Anhörungen auf kommunaler Ebene stattfinden, sind nämlich auch diejenigen (mit Ausnahme von SO), in denen das Gesuch ebenfalls auf dieser Ebene eingereicht wird (AG, BE, LU, OW, SG, SH, SZ, TI, VD).

Anhörung im Einbürgerungsverfahren

Da die Anhörung nicht im BÜG aufgeführt ist, ist sie nicht obligatorisch. Eine vom Kanton Freiburg 2013 in Auftrag gegebene Vergleichsstudie zeigte beispielsweise, dass im Kanton NE Städte und die kantonale Kommission in der Regel auf die Anhörung verzichteten, während kleinere Gemeinden sie eher durchführten (Kanton Freiburg 2013: 33). Bei der Anhörung wird nicht immer dasselbe Ziel angestrebt: So relativierten die im Rahmen der vorliegenden Studie befragten Fachpersonen deren Bedeutung und erläuterten, die Anhörung sei in zahlreichen Kantonen und Gemeinden vor allem eine Gelegenheit, eine Einbürgerung zu bestätigen, und stelle keine Prüfung dar, die das laufende Verfahren gefährden könne. Andere Kantone und Gemeinden verwenden diese Option wiederum, um die Sprachkompetenzen und das Staatskundewissen der Bewerber·innen zu prüfen. «Je nach kantonalem Gesetz ist die Behörde, welche die Bewerber·innen anhört, mehr oder weniger frei bei der Formulierung der Fragen, die während der Anhörung gestellt werden. Sind die Kriterien nicht präzise ausformuliert, besteht die Gefahr, dass die Fragen zu heiklen Themen wie beispielsweise Religion oder Politik recht unangemessen ausfallen. Falls sich die Frage nach dem Vorhandensein einer Rechtsgrundlage nicht stellt, kann es sinnvoll sein, sich zu überlegen, inwiefern diese Fragen verhältnismässig (notwendig und angemessen) sind in Bezug auf den Zweck des Einbürgerungsverfahrens, nämlich die Integration der Bewerber·innen zu prüfen» (Kanton Freiburg 2013: 35, Übersetzung durch die Autorenschaft). Mit dem Inkrafttreten des nBÜG müssen die Sprachkenntnisse frühzeitig nachgewiesen werden und sind in der Regel nicht Gegenstand einer Überprüfung während der Anhörung (Art. 6 BÜV). Das Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen kann hingegen von der zuständigen kantonalen Behörde unter anderem während der Anhörung beurteilt werden, wie dies in Art. 2 Abs. 2 BÜV festgehalten ist. Ein jüngeres Beispiel veranschaulicht die potenziellen Folgen der Anhörung: Im Kanton VD wurde das Einbürgerungsgesuch eines Paares abgelehnt. Als Begründung gaben die Behörden die offensichtliche Weigerung des Paares an, die Gleichstellung von Mann und Frau zu respektieren, da es die Eheleute während der Anhörung ablehnten, den Personen des jeweils anderen Geschlechts die Hand zu geben und deren Fragen zu beantworten.¹⁴⁴

8.3.2 Reihenfolge der Entscheidungsinstanzen

Die Kantone wurden gebeten anzugeben, in welcher Reihenfolge die drei Stufen der öffentlichen Verwaltung über ein Einbürgerungsgesuch entscheiden müssen, d. h. die Gemeinde (1), der Kanton (2) und der Bund (3). Tabelle 9 gibt einen Überblick über die Praxis der 25 antwortenden Kantone.

So lässt die grosse Mehrheit der Kantone (21) zunächst die Gemeinde (1) entscheiden, um danach die Angelegenheit an den Kanton (2) oder an den Bund (3) weiterzuziehen; 3 Kantone übertragen den Entscheid zunächst an den Kanton, lassen das Dossier dann dem Bund und erst zum Schluss der Gemeinde zukommen. 2011 überliessen 6 Kantone zuerst dem Bund die Entscheidung, danach folgte die Gemeinde und schliesslich der Kanton («traditionelle» Reihenfolge).

¹⁴⁴ Siehe: <https://www.letemps.ch/suisse/lausanne-refuse-naturaliser-un-couple-bigoterie>, zuletzt besucht am 14.5.2019.

Tabelle 9: Reihenfolge der Entscheidungsinstanzen pro Kanton

Reihenfolge	Kantone	Anzahl Kantone
1-2-3	AI, GR, VD, ZH	4
1-3-2	AG, AR, BE, BL, BS, FR, GL, JU, LU, NW, SG, SH, SO, SZ, TI, UR, VS	17
2-3-1	NE, OW, ZG	3
3-1-2	GE	1

Quelle: Fragebogen.

Diese Regelung existiert 2016/2017 nur noch in einem Kanton (GE). In keinem einzigen Kanton galt hingegen die Reihenfolge Kanton – Bund – Gemeinde. Dieser Unterschied ist interessant, denn Wichmann et al. (2011) interpretierten die Tatsache, dass die Gemeinden systematisch vor den Kantonen entscheiden dahingehend, dass jene im Einbürgerungsverfahren mehr Gewicht haben. Aus dieser Perspektive scheint die Position der Kantone gegenüber den Gemeinden in 3 betroffenen Kantonen (NE, OW und ZG) stärker zu sein. Es sei schliesslich darauf hingewiesen, dass die jeweilige Reihenfolge laut statistischer Analyse keinen signifikanten Einfluss auf die Einbürgerungsrate hat.

8.3.3 Entscheidungsorgane

Sowohl die Kantone als auch die Gemeinden haben sich gemäss einem festgelegten Verfahren zu den ordentlichen Einbürgerungsgesuchen zu äussern. Art. 15a Abs. 2 BÜG legt fest: «Das kantonale Recht kann vorsehen, dass ein Einbürgerungsgesuch den Stimmberechtigten an einer Gemeindeversammlung zum Entscheid vorgelegt wird». So haben sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene unter Umständen zwei verschiedene Instanzen – Legislative oder Exekutive – zu entscheiden. Laut Gutzwiller (2016: 50) zeigt die Übertragung des Entscheids an die Legislative oder an die Exekutive, ob die Einbürgerung als politische oder als administrative Handlung gilt. Auf kantonaler Ebene entscheidet zumeist die Exekutive (17) über ein Einbürgerungsgesuch (dies entspricht etwa den Zahlen von 2011). Auf Gemeindeebene hingegen liegt die Entscheidung nur in 10 Kantonen bei der Exekutive. Die 14 anderen Kantone teilen sich auf in jene, die diesen Entscheid der Legislative übertragen, sowie in jene, die je nach Gemeinde unterschiedliche Verfahren kennen (Exekutive *oder* Legislative, oder in bestimmten schwer zu entscheidenden Fällen gar Exekutive *und* Legislative).¹⁴⁵ Eine Fachperson, die zu diesem Thema befragt wurde, war der Ansicht, «die Gemeinde vervielfache die Auswirkung der direkten Demokratie auf jedes Dossier», wenn sie die Legislative entscheiden lasse. Demzufolge hätte der Bund nach Meinung dieser Fachperson bei der Gesetzesrevision (nBÜG) die Legislative ausschliessen sollen.

¹⁴⁵ Ein Kanton verweist in diesem Zusammenhang auf eine besondere Praxis, da die von Erwachsenen eingereichten Einbürgerungsgesuche zur Abstimmung unterbreitet werden (Legislative, Gemeindeversammlung), während die (individuellen) Gesuche von Minderjährigen von der Exekutive (Gemeinderat) entschieden würden. Man könnte sich nun kritisch fragen, ob mit dieser Vorgehensweise Minderjährige indirekt vor der Willkür oder der «Tyrannei der Mehrheit» bei einer Abstimmung geschützt werden sollen (Wichmann et al. 2011: 55).

2011 beobachteten die Autor·inn·en eine weitgehende Symmetrie bei der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Entscheidungsorganen auf kantonaler und kommunaler Ebene (Wichmann et al. 2011), was gegenwärtig nicht mehr der Fall ist.¹⁴⁶ So übertragen heute nur mehr 3 Kantone (BL, OW, TI) sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene den Entscheid an die Legislative. Zudem möchten ist festzuhalten, dass keine offensichtliche Korrelation zwischen dem Anteil der pro Kanton erteilten positiven Entscheide und der Natur des Entscheidungsorgans auf kantonaler oder kommunaler Ebene vorliegt.

8.3.4 Trennung von Gesuchen

Die meisten Kantone (22) bieten die Möglichkeit, das Einbürgerungsgesuch einer Familie zu trennen (oder: *splitten*), sodass jene Mitglieder, welche die Voraussetzungen erfüllen, das schweizerische Bürgerrecht unabhängig von den anderen Familienmitgliedern erhalten können, welche die Voraussetzungen nicht erfüllen. 3 Kantone sehen diese Option nicht vor (AI, NE¹⁴⁷, NW). Im Jahr 2011 sah der Kanton NE noch die Möglichkeit vor, ein Familiengesuch zu trennen, nicht jedoch FR und NW. Eine Expertin erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass die Einbürgerung grundsätzlich ein individueller Schritt sei, für den jeder und jede selbst verantwortlich sei und der keine *Sippenhaft*¹⁴⁸ implizieren dürfe. Aufgrund dieser Überlegung könnte es sein, dass die Möglichkeit der Einreichung von Familiengesuchen in Zukunft überdacht wird.

8.3.5 Mindestalter für die Einreichung eines Gesuchs

Gemäss Bundesrecht werden minderjährige Kinder der Bewerber·innen in der Regel in die Einbürgerung einbezogen (Art. 33 BüG). Bei einem eigenständigen Einbürgerungsgesuch wird das Mindestalter von minderjährigen Kindern in 7 Kantonen festgelegt. 4 von ihnen verlangen, dass die sich bewerbende Person mindestens 15 beziehungsweise 16 Jahre alt ist (AI, GL, JU, SO). Die 18 anderen Kantone legen keine Altersgrenze fest und halten sich an das im Bundesrecht angegebene Mindestalter: Mit 11 Jahren erfüllt ein Kind, das seit seinem ersten Lebensjahr in der Schweiz wohnt, *de facto* die erforderliche Aufenthaltsdauer.¹⁴⁹ Diese Altersfrage und ganz allgemein die selbständige Einbürgerung eines Kindes wirft weitere Fragen auf: Ein Kanton hat beispielsweise beschlossen, die laufenden Dossiers von Kindern zu schliessen, wenn sich abzeichnet, dass die Aufenthaltsbewilligung der Eltern nicht erneuert oder entzogen wird, um letzteren keinen Grund für einen weiteren Verbleib in der Schweiz zu geben. Die Rechtmässigkeit dieses Vorgehens ist fragwürdig und der Experte, der über diesen Fall berichtete, geht davon aus, dass gegen diese Entscheide Beschwerde eingelegt werden kann.

8.4 Formelle Voraussetzungen

Die Bewerber·innen um das Bürgerrecht müssen zum Zeitpunkt der Gesuchstellung bestimmte Voraussetzungen erfüllen, da das Gesuch sonst von der zuständigen Behörde (Gemeinde oder Kanton) abgewiesen werden kann. Bei der Gesuchseinreichung müssen die Bewerber·innen eine Aufenthaltsbewilligung vorlegen, den

¹⁴⁶ So lassen 8 Kantone auf kantonaler Ebene die Exekutive entscheiden, übertragen den Entscheid aber auf Gemeindeebene an die Legislative oder gar an beide Organe. Umgekehrt liegt in 4 Kantonen der Entscheid auf Kantonsebene bei der Legislative, auf Gemeindeebene aber bei der Exekutive oder einer Kombination von beiden.

¹⁴⁷ NE führt aus, dass der Entscheid für die gesamte Familie gilt. Die Person, welche die Voraussetzungen nicht erfüllt, wird aber darüber informiert und kann sich aus dem Verfahren zurückziehen, um den anderen Familienmitgliedern die Einbürgerung zu ermöglichen.

¹⁴⁸ Der Begriff der *Sippenhaft* bedeutet, dass alle Mitglieder der (Kern-)Familie solidarisch für die Handlungen eines oder einer Angehörigen haften. Die fehlende Einbürgerungsfähigkeit einer einzigen Person führt im Rahmen eines Familiengesuchs dazu, dass seine Angehörigen das Bürgerrecht auch nicht erhalten.

¹⁴⁹ 12 Jahre Aufenthalt, wobei die im Alter zwischen 10 und 20 Jahren in der Schweiz verbrachten Jahre doppelt zählen (Wohnsitzerfordernisse, Art. 15 Abs. 2 BüG). Mit dem nBüG sind nur noch 10 Jahre Aufenthalt erforderlich und es zählen die Jahre doppelt, die im Alter zwischen 8 und 18 Jahren in der Schweiz verbracht wurden; somit sinkt das Mindestalter für das Einreichen eines autonomen Gesuchs *de facto* auf 9 Jahre.

Nachweis der Mindestaufenthaltsdauer in der Schweiz erbringen, Gebühren bezahlen und, je nach Erfordernissen der zuständigen Behörde, eine Reihe von Dokumenten in Form eines Dossiers einreichen.

8.4.1 Bei der Gesuchstellung erforderliche Dokumente

Das *Screening* ist eine Abklärung, die vor der Bearbeitung eines Einbürgerungsgesuchs stattfindet. Sie erlaubt es den zuständigen Behörden, jene Gesuche zu erkennen, die keine realistischen Aussichten auf Erfolg besitzen. In diesem Fall kann der Kanton oder die Gemeinde den Bewerber·inne·n davon abraten, ein Gesuch einzureichen. Es liegen allerdings keine konkreten Zahlen darüber vor, wie viele Dossiers auf diese Weise noch vor der offiziellen Gesuchstellung aussortiert werden. Im Fragebogen waren die Kantone gebeten anzugeben, welche Belege sie in diesem Vorstadium verlangen. Die meisten Kantone fordern folgende vier Dokumente ein: Auszug aus dem Zivilstandsregister (22 Kantone), Betreibungsregistrauszug (21), Strafregistrauszug (21) und Bescheinigung der Steuerbehörden (18).¹⁵⁰ Es wird deutlich, dass die finanzielle und juristische Integrität in dieser Phase sehr genau geprüft wird, da es sich dabei um leicht objektivierbare Kriterien handelt. Fast die Hälfte der Kantone verlangt auch eine Bescheinigung betreffend Sprachkenntnisse (12). Zudem ist in 5 Kantonen ein Motivationsschreiben Pflicht (FR, NE, NW, SO, ZH): Hierbei handelt es sich nicht um ein offizielles Dokument, wie im Fall der oben genannten, sondern es besitzt subjektiven Charakter.

Die Kantone BE, SG, SO, SZ und UR verlangen vor dem eigentlichen Verfahren die meisten Schriftstücke (8 Dokumente), während BL nur 2 verlangt. Es ist zudem zu beobachten, dass die Kantone, in denen das Dossier bei der kantonalen Behörde eingereicht wird, weniger anspruchsvoll sind als jene, in denen das Dossier zunächst an die Gemeinden geht.

Die Studie Wichmann et al. (2011) hielt ausschliesslich fest, ob die Kantone dieses *Screening* durchführten oder nicht: Damals fand es nur in den wenigsten Kantonen statt. Möglicherweise kommt hier eine erhöhte Vorsicht der Kantone zum Ausdruck, welche die Zahl der zurückgezogenen, sistierten oder abgelehnten Gesuche reduzieren wollen. Bestimmte Kantone wie SO wiesen damals eine sehr hohe Anzahl Sistierungen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Gesuche auf (150/877 im Jahr 2010), während diese Zahl heute gegen null tendiert (1/386 im Jahr 2017).¹⁵¹ In der Tat bestätigt die statistische Analyse (mit einer gewissen Unsicherheitsmarge angesichts der geringen Zahl Beobachtungen) ein positives Verhältnis zwischen einer tieferen Anzahl vor dem Verfahren eingereichter Dokumente und einem hohen Anteil von Sistierungen und Rückzügen.

8.4.2 Aufenthaltsbewilligung

Zum Referenzzeitpunkt der vorliegenden Studie (2017) sind 12 Jahre Wohnsitz in der Schweiz erforderlich, wenn man sich um das Bürgerrecht bewerben möchte (Art. 15 Abs. 1 BüG). In den allgemeinen Bestimmungen des BüG hält Art. 36 Abs. 1 fest, dass als Wohnsitz für Ausländer·innen die «Anwesenheit in der Schweiz in Übereinstimmung mit den fremdenpolizeilichen Vorschriften» gilt. Damit wird grundsätzlich die Anwesenheit unter jeder Bewilligungskategorie für die Berechnung der Aufenthaltsdauer angerechnet. In der Praxis behalten sich mehrere Kantone das Recht vor, zusätzliche Bedingungen festzulegen, wie in der Tabelle in Anhang 5 veranschaulicht.

Nur knapp die Hälfte der Kantone (11) berücksichtigt die Gesamtdauer des regulären Aufenthalts (einschliesslich Asylverfahren). Alle Kantone rechnen den Aufenthalt mit Bewilligung C und B ein (*idem* im Jahr 2011),

¹⁵⁰ Das Inkrafttreten des nBüG geht gemäss den Fachpersonen mit einer Rationalisierung der administrativen Arbeit einher: Das Personal kann die vom nBüG vorgeschriebenen zusätzlichen Aufgaben nicht alle erfüllen, ohne die Bewerber·innen, die immer umfangreichere und komplexere Dossiers zusammenstellen müssen, stärker in die Pflicht zu nehmen.

¹⁵¹ Es liegen nicht für alle Kantone gleichwertige Daten vor.

8 Kantone schliessen die Bewilligung N aus, desgleichen 5 weitere die Bewilligung F (GR, NW, SZ, UR, VS). GR, SZ und UR berücksichtigen weniger als vier Arten von Bewilligungen. Mit dem Inkrafttreten des nBüG darf die Bewilligung N nicht mehr dazugerechnet werden¹⁵² und die Aufenthaltsdauer von vorläufig Aufgenommenen (Bewilligung F) zählt nur noch zur Hälfte. Wie von Rütte (2018: 72) hervorhebt, werden demnach Personen, die als Asylsuchende in die Schweiz gekommen sind, deutlich benachteiligt.¹⁵³ Was den Besitz einer Niederlassungsbewilligung (C) zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung betrifft, wurde dies 2017 nur von BE und SG verlangt; nun ist diese Voraussetzung im Gesetz verankert (Art. 9 Abs. 4 nBüG).

8.4.3 Aufenthaltsdauer (2017/2018)

Die Frage nach der Aufenthaltsdauer im Kanton, die belegt, «welcher Stellenwert der lokalen Verwurzelung gegenüber der Verbundenheit auf nationaler Ebene eingeräumt wird» (Wichmann et al. 2011: 52), wurde in der vorliegenden Studie gestellt, hier ausschliesslich für 2017 und 2018, d. h. vor und nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes. Die Tabelle in Anhang 6 zeigt die kantonale Praxis und ihre Entwicklung auf.

2017 verlangten 11 Kantone weniger als fünf Jahre Wohnsitz im Kanton, um ein Einbürgerungsgesuch einreichen zu dürfen (Minstdauer waren zwei Jahre). 9 weitere Kantone forderten fünf Jahre Aufenthalt. Die verbleibenden 5 Kantone (GL, GR, NW, SG, SO) setzen sechs oder mehr Jahre Aufenthalt voraus, wobei NW und SG in dieser Hinsicht am anspruchsvollsten waren (acht und zwölf Jahre).

2018 verlangt das neue Bundesgesetz nun insgesamt 10 Jahre Wohnsitz in der Schweiz (Art. 9 Abs. 2 nBüG) und hält fest, dass die kantonale Gesetzgebung eine Mindestaufenthaltsdauer von zwei bis fünf Jahren im Kanton vorschreiben muss (Art. 18 Abs. 1). Einige Kantone mussten daher ihre Voraussetzungen nach unten korrigieren, um die neuen Bestimmungen einzuhalten. SO geht sogar einen Schritt weiter und senkt die Dauer von sechs auf vier Jahre. NE und VD senken die Bedingungen ebenfalls um ein Jahr (von drei auf zwei Jahre), obwohl sie bereits 2017 zu jenen Kantonen gehörten, die der lokalen Verwurzelung am wenigsten Gewicht beimessen. Es fällt auf, dass die Westschweizer Kantone – vor und nach der Gesetzesrevision – mit Ausnahme des VS (fünf Jahre) alle weniger als fünf Jahre verlangen. Vergleicht man die kantonale Praxis im Jahr 2017 mit jener im Jahr 2011, stellt man fest, dass sie sich in beiden Fällen durch grosse Unterschiede bei den Voraussetzungen auszeichnet. Dies zeugt von einer regen Nutzung bestehender Spielräume durch die Kantone. Die Bedingungen in Bezug auf die Aufenthaltsdauer haben sich demnach nicht vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes spontan aneinander angeglichen.

Bei der Aufenthaltsdauer, die von den Gemeinden gefordert wird, fällt zunächst auf, dass 15 Kantone den Gemeinden im Jahr 2017 in dieser Hinsicht Weisungen erteilen, gegenüber 18 Kantonen im Jahr 2018, da OW, BE und ZH diese Praxis in der Zwischenzeit auch eingeführt haben. 4 Kantone geben den Gemeinden 2017 eine Bandbreite vor (minimale und maximale Aufenthaltsdauer) gegenüber 3 Kantonen im Jahr 2018. 5 Kantone (AI, BS, GE, NE, OW) machen 2017 den Gemeinden in diesem Zusammenhang keine Vorschriften, gegenüber 4 Kantonen im Jahr 2018. Die längste von einer Gemeinde im Jahr 2017 verlangte Aufenthaltsdauer besteht in den Kantonen ZH und GR mit fünfzehn bzw. zwölf Jahren. Der Fall von ZH veranschaulicht die Tatsache, dass das BüG früher keine Obergrenze, sondern nur eine Minstdauer des Aufenthaltes in der Schweiz festlegte, welche die Gemeinden (bei entsprechender gewährter Autonomie durch den Kanton) überschreiten durften (Gutzwiller 2016: 44). In 18 anderen Kantonen beträgt die verlangte Aufenthaltsdauer in den Gemeinden zwischen null (GE, VD, wo der Erwerb des Bürgerrechts bewusst nicht zur lokalen Angelegenheit

¹⁵² Wie auch die Bewilligung L.

¹⁵³ Heute dauert ein Asylverfahren von der Gestellung bis zur Entscheid oft mehrere Jahre. Die Umstrukturierung im Asylbereich, die im März 2019 umgesetzt wird, sieht jedoch eine deutliche Beschleunigung des Verfahrens vor, das nun ein Jahr nicht mehr übersteigen sollte.

gemacht wird) und fünf Jahren, sodass die intra- oder gar interkantonale Mobilität nicht zum Nachteil gereicht. 2018 verringern sich infolge der neuen gesetzlich vorgeschriebenen maximalen Aufenthaltsdauer von fünf Jahren (nBüG) die Unterschiede zwischen den Kantonen.

8.4.4 Gebühren

Die drei Stufen der öffentlichen Verwaltung, die am Einbürgerungsverfahren beteiligt sind, dürfen im Rahmen dieses Verfahrens Gebühren erheben. Die meisten Kantone verlangen einen Pauschalbetrag, um die Verfahrenskosten zu decken (17). Je nach Kanton fällt der Betrag unterschiedlich hoch aus: Bei einer volljährigen, berufstätigen Einzelperson beträgt er zwischen CHF 300 (VS) und CHF 1'100 (BE), ja sogar CHF 1'370 (NE, wenn auch nur in Einzelfällen). Der durchschnittliche Betrag auf kantonaler Ebene liegt bei CHF 734. Darüber hinaus sehen 8 Kantone keine Pauschale vor, sondern machen die Gebühren vom tatsächlichen Arbeitsaufwand abhängig: Der Mindestbetrag für eine volljährige, berufstätige Einzelperson schwankt zwischen CHF 200 (SO) und CHF 1'200 (FR).

Auch auf kommunaler Stufe unterscheiden sich die verlangten Gebühren: 7 Kantone legen eine Ober- und Untergrenze fest, die von den Gemeinden weder über- noch unterschritten werden dürfen, während 3 Kantone den Gemeinden einen genauen Betrag vorschreiben (AG, NE, SH). 12 weitere Kantone machen in diesem Zusammenhang überhaupt keine Vorgaben. Der Höchstbetrag der in den Gemeinden erhobenen Gebühren reicht von CHF 0 (AI, wo ein einziger Betrag an den Kanton entrichtet wird) bis zu CHF 4'500 (SO).¹⁵⁴ Diese immer noch sehr breite Spanne überrascht einige der befragten Fachpersonen, die der Ansicht sind, es müsse endgültig eine Obergrenze festgelegt werden. Ein weiterer Experte betont allerdings, der Bund könne sich in das Thema Gebühren kaum einmischen, da die Löhne je nach Region auch nicht identisch seien. Ziel wäre es also vielmehr, eine vernünftige Höhe der Gebühren zu gewährleisten, was heute fast überall der Fall zu sein scheint.

Kommen wir aber auf die Schlussfolgerungen der Studie von 2011 zurück, die in der Festlegung der Gebühren durch die Gemeinden eine Bestätigung ihrer Bedeutung im Einbürgerungsverfahren sahen, so ist heute festzustellen, dass die Zahl der Kantone, die den Gemeinden diese Entscheidung überlassen, von 18 im Jahr 2011 auf heute 12 gesunken ist. Die auf Bundesebene unternommenen Bemühungen um Vereinheitlichung scheinen demnach zu einer ähnlichen Praxis auf Gemeindeebene zu führen. Es ist allerdings auch heute noch kaum genau zu sagen, wie viel eine Einbürgerung eine·n beliebige·n Bewerber·in kosten wird: Der Betrag hängt von zu vielen Faktoren ab – insbesondere von der autonomen Entscheidungsbefugnis der Gemeinden in diesem Zusammenhang. Einige Fachpersonen sind der Meinung, man müsse dieses Thema in Zukunft noch genauer untersuchen.

8.5 Materielle Voraussetzungen

Zu den materiellen Voraussetzungen, welche die Bewerber·innen zum Erwerb des Bürgerrechts erfüllen müssen, gehören auch jene, die «von ihrer Fähigkeit zeugen, aufgrund ihrer Integration Schweizer zu werden» (Kriterien wie die Sprachkenntnisse, aber auch die Respektierung der Rechtsordnung und die Teilnahme am

¹⁵⁴ Diese Summe kann nur schwer eingeordnet werden, da die Kantone und die Gemeinden kraft Grundsatzes der effektiven Kostendeckung keine Gebühren erheben dürfen, welche die durch den Aufwand entstandenen Kosten übertreffen, und somit nicht berechtigt sind, mit Einbürgerungen einen Gewinn zu erwirtschaften. Bis zum 1.1.2006 verlangten insbesondere die Gemeinden eine Art «Einbürgerungsabgabe» (Gebühr auf der Grundlage des Einkommens der Bewerber·innen), die zur vielsagenden Bezeichnung «*Einbürgerungseinkauf*» geführt hatte (Gutzwiller 2016: 49).

wirtschaftlichen Leben), oder jene, die «ihre Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen» belegen (dies wird nun oft mittels eines Einbürgerungstests geprüft) (Gutzwiller 2016: 29, Übersetzung durch die Autorenschaft).

8.5.1 Einhaltung der Rechtsordnung

Gemäss Art. 14 Bst. c BüG dürfen Bewerber·innen um das Bürgerrecht grundsätzlich keine Straftat begangen haben und es darf auch kein strafrechtliches Verfahren gegen sie hängig sein. Ihr Strafregister darf jedenfalls keinen nennenswerten Vermerk enthalten (Gutzwiller 2016: 30). Insgesamt 11 Kantone erklären, dass eine Einbürgerung trotz eines Eintrags im Strafregisterauszug möglich ist, wenn es sich dabei um ein geringfügiges Delikt handelt, das je nach Kanton mit höchstens 10 bis 30 Tagessätzen bestraft wird. In 14 anderen Kantonen reicht aber auch ein geringfügiges Delikt aus, um eine Einbürgerung zu verunmöglichen.¹⁵⁵

8.5.2 Finanzielle Unabhängigkeit

Das Kriterium der Teilnahme am Wirtschaftsleben erscheint im nBüG (Art. 12 Bst. d) und wird in der BüV ausgeführt (Art. 7 Abs. 1). Im BüG, das 2017 in Kraft war, wurde dies noch nicht unter den dort aufgelisteten Voraussetzungen aufgeführt. Die Fähigkeit der Bewerber·innen zur Deckung ihrer Lebenshaltungskosten und ihre Unabhängigkeit von der Sozialhilfe wird im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens allerdings schon lange überprüft (Gutzwiller 2016: 36). Zahlreiche Kantone sehen aber vor, bestimmte Kategorien von Personen (siehe Kapitel 8.5.5) davon auszunehmen: So befreien 11 Kantone in der (Erst-)Ausbildung befindliche Personen,¹⁵⁶ 4 Kantone befreien Hausfrauen bzw. -männer und 3 Kantone Alleinerziehende (GL, LU, VD). 8 Kantone geben an, keine dieser Personenkategorien zu befreien, und nur LU befreit alle drei der oben genannten Kategorien von dieser Pflicht. BL, FR und NE führen zudem aus, die Abhängigkeit von der Sozialhilfe oder der Arbeitslosenversicherung seien *a priori* kein Ausschlusskriterium für die Einbürgerung. Und schliesslich machen 2 Kantone (AG, VS) keine Angaben, da diese Frage in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden falle.

Die Zeitspanne vor der Einreichung des Einbürgerungsgesuchs, in der die Bewerber·innen keine (nicht zurückerstattete) Sozialhilfe erhalten haben dürfen, fällt je nach Kanton unterschiedlich lang aus, wie es Tabelle 10 zu entnehmen ist. Die 5 «grosszügigsten» Kantone waren 2017 GE, SH, SO, VD und ZG (weniger als zwei Jahre). Seit 2018 haben sich diese Kantone alle für die neue gesetzlich festgelegte Mindestdauer von drei Jahren (Art. 7 Abs. 3 BüV) oder sogar für mehr entschieden wie SH. 3 Kantone verlangten 2017 zwei bis drei Jahre und auch hier ist 2018 eine Verschärfung der Praxis zu beobachten. 8 Kantone setzten 2017 mehr als drei Jahre voraus (5 verlangten fünf Jahre, BE und GE gar zehn Jahre). Unter ihnen forderten SG und AI ausserdem die Rückerstattung der erhaltenen Beträge. 2018 weisen diese Kantone alle eine ähnliche Praxis auf. Nur SG hat seine Voraussetzungen 2018 gesenkt (drei Jahre).

¹⁵⁵ 2011 verlangten 5 Kantone kein makellostes Strafregister bei Delikten mit einer Höchststrafe von 10 Tagessätzen und 10 Kantone konnten das Einbürgerungsverfahren bei Vorliegen von Fahrlässigkeitsdelikten fortsetzen.

¹⁵⁶ Im nBüG (Art. 12 Bst. d) wird neu auch die Bildung als Integrationskriterium aufgeführt.

Tabelle 10: Vom Kanton festgelegte Zeitspanne ohne Sozialhilfebezug vor dem Einreichen des Einbürgerungsgesuchs

	2017	2018
< 2 Jahre	5	0
2-3 Jahre	1	9 (3 Jahre) ¹⁵⁷
> 3 Jahre	8	13
Keine Zeitspanne/fallweise	9	0

Quelle: Fragebogen.

Im Vergleich zu 2011, wo nur 7 Kantone den Sozialhilfebezug in den Jahren vor dem Einreichen des Einbürgerungsgesuchs zu den Kriterien zählten, kann heute eine Verschärfung beobachtet werden: 2017 galt dieses Kriterium in 15 Kantonen als Grund für die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs und 2018 nach der Gesetzesänderung (Art. 7 Abs. 3 BüV) verlangten 24 Kantone, dass die Bewerber:innen seit mindestens drei Jahren finanziell unabhängig sind (1 Kanton antwortete nicht).

Schliesslich geben 15 Kantone an, die Karenzfrist (in der eine Person wegen des Bezugs von Sozialhilfe kein Einbürgerungsgesuch einreichen darf) werde hinfällig, wenn die Bewerber:innen die bezogene Sozialhilfe zurückerstattet hätten, was die Einbürgerung ermögliche. In 3 Kantonen steht diese Option den Bewerber:innen nicht zur Verfügung (NE, SO und UR, die eine Praxisänderung ab dem 1.1.2018 ankündigen). 3 Kantone legen keine Karenzfrist fest (eine Rückerstattung ist also nicht erforderlich) und 3 weitere geben an, dass die Praxis sich von Gemeinde zu Gemeinde unterscheidet.

8.5.3 Sprachkenntnisse (2017/2018)

In Art. 14 Bst. a BüG heisst es, zur Bestätigung, «ob der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist», habe er «in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert» zu sein. Im nBüG wird dieses Kriterium näher ausgeführt: Eine erfolgreiche Integration zeige sich «in der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen» (Art. 12 Bst. c nBüG). Im Jahr 2017 verfügten 11 Kantone über keine expliziten Vorgaben betreffend die mündlichen Sprachkenntnisse in der (oder den) Kantonsprache(n). 2018 ist dies in 5 Kantonen immer noch der Fall (AG, AR, JU, VS, ZG), was demnach bedeutet, dass sie den neuen Mindestanforderungen auf Bundesebene entsprechen, nämlich Niveau A2¹⁵⁸ im schriftlichen und B1 im mündlichen Ausdruck. Das Ergebnis von 2017 (vor dem Inkrafttreten des nBüG) erstaunt angesichts der Situation 2011, als nur 5 Kantone keine genauen Vorgaben besaßen, umso mehr als die Autorenschaft damals ein eben erst gefälltes Bundesgerichtsurteil zitierte, das eine gemeinsame Definition des geforderten Sprachniveaus verlangte.

Tendenziell wird als mündliches Sprachniveau sowohl 2017 als auch 2018 am häufigsten die Stufe B1 verlangt (*idem* im Jahr 2011). Nur SZ und NW sind anspruchsvoller und verlangen 2018 die Stufe B2.¹⁵⁹ 3 Kantone der

¹⁵⁷ Gemäss Art. 7 Abs. 3 BüV: «Wer in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezieht, erfüllt nicht das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder des Erwerbs von Bildung, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet». Angesichts dieser Bestimmung ist die Antwort der 9 Kantone, die sich 2018 für die Kategorie 2-3 Jahre entschieden haben, als vollständige drei Jahre zu verstehen.

¹⁵⁸ Einstufung gemäss dem Gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER).

¹⁵⁹ SZ verlangte dieses Niveau bereits 2017. Der Kanton TG, der den Fragebogen nicht ausgefüllt hat, verlangt als dritter Schweizer Kanton 2018 das Niveau B2.

Westschweiz (FR, GE, NE) waren 2017 weniger streng (A1 oder A2), fordern aber 2018 auch B1. In Übereinstimmung mit dem neuen Gesetz (Art. 6 Abs. 1 BÜV) verlangen nun 6 Kantone neben den mündlichen Sprachkenntnissen auf Niveau B1 auch *schriftliche* Kenntnisse auf Niveau A2.

Tabelle 11: Explizite kantonale Norm bezüglich des geforderten (mündlichen) Sprachniveaus

Sprachniveau	2017	2018
Keine Norm	11	5
A1	1	0
A2	2	0
B1	9	0
A2 schriftlich/ B1 mündlich	1	18
B2	1	2

Quelle: Fragebogen.

Falls sich im Laufe des Verfahrens zeigt, dass die Sprachkenntnisse nicht ausreichen (Sprachtest oder Anhörung), können 11 Kantone gemäss ihren Angaben das Gesuch ablehnen, während 10 andere in diesem Fall die Sistierung des Gesuchs vorziehen. In 5 Kantonen sind beide Optionen möglich. Sie entscheiden fallweise, je nach Ausmass der fehlenden Kenntnisse. Diese Ergebnisse unterscheiden sich kaum von jenen im Jahr 2011.

Die Kantone wurden auch nach der Gewichtung der verschiedenen Kriterien bei ihrem Einbürgerungsverfahren befragt:¹⁶⁰ Es scheint, dass die Sprachkenntnisse insgesamt höher gewertet werden als die Fähigkeit, für den Lebensunterhalt zu sorgen. Die Vertrautheit mit schweizerischen Lebensgewohnheiten (siehe unten) und die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben stehen an dritter und vierter Stelle.¹⁶¹

8.5.4 Einbürgerungstest (2017/2018)

Ebenfalls in Art. 14 Bst. b BÜG wird festgehalten, dass zu prüfen sei, «ob der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist», d. h. ob er «mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist». Das nBÜG formuliert es anders: Die Bewerber·innen sollen «mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut» sein (Art. 11 Bst. b). Zur Beurteilung dieser Vertrautheit verlangen 8 Kantone das Bestehen eines Einbürgerungstests vor der Einreichung des Einbürgerungsgesuchs. In 3 Kantonen findet dieser Test während des Verfahrens statt. 14 weitere Kantone sehen keinen Einbürgerungstest vor. 2011 führten die meisten Kantone ein informelles Gespräch durch, um den Stand des Staatskundewissens zu beurteilen.

Falls im Laufe des Verfahrens mangelnde Kenntnisse bezüglich der schweizerischen Lebensverhältnisse festgestellt werden, neigen 11 Kantone (12 im Jahr 2011) dazu, das Einbürgerungsgesuch abzulehnen (bzw. das Verfahren gar nicht erst zu eröffnen, falls der Test vor dem Einreichen des Dossiers erfolgt), während 9 sich für eine Sistierung entscheiden. FR und NE fordern die betroffenen Bewerber·innen dazu auf, ihr Gesuch

¹⁶⁰ Gemäss folgendem Schema: wichtiger (als die anderen Kriterien) = 2, ebenso wichtig = 1, weniger wichtig = 0.

¹⁶¹ Mehrere Kantone wollen die Kriterien nicht gewichten und gehen davon aus, dass der allgemeine Eindruck ausschlaggebend ist beim Entscheid über das Einbürgerungsgesuch.

zurückzuziehen, während TI und ZH angeben, dass die Einbürgerungstests und die Ermittlung des «Integrationsniveaus» auf Gemeinde- und nicht auf Kantonsebene erfolgt.

Ganz allgemein können die Anforderungen hinsichtlich der materiellen Voraussetzungen und insbesondere subjektive Kriterien wie die Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen, welche die Bewerber·innen um das Bürgerrecht nachzuweisen haben, zu umstrittenen Entscheiden führen. Die Beschwerden, die gegen abschlägige Einbürgerungsentscheide eingehen, werden manchmal an die höchsten Gerichtsstanzen der Schweiz weitergezogen (Bundesgericht). Die beiden folgenden Beispiele zeigen, dass Einbürgerungsentscheide teils auf direkt oder indirekt diskriminierenden Motiven beruhen, die in diesem Verfahren unangemessen sind. Im ersten Beispiel erinnert der Bundesgerichtsentscheid 1D/ 2/2017 vom 22. März 2017 an folgende Tatsachen:

Das Kantonsgericht hielt zudem fest, der Bewerber habe keinen einzigen Schweizer oder Walliser Fluss gekannt, obwohl auch der Genfersee dazu gezählt hätte. Die Vorinstanz hielt es zudem für völlig unzulässig, dass ein im Wallis wohnhafter Bewerber um das Bürgerrecht auf die Frage, ob er die Schweizer Berggipfel kenne, mit Mount Everest und Mont Blanc antworte, ohne mindestens das Matterhorn zu nennen, das doch 'einer der bekanntesten Gipfel der Welt' sei.

Die Einbürgerung wurde dem Bewerber verweigert, der gegen diesen Entscheid Beschwerde einreichte und schliesslich vor dem Bundesgericht obsiegte. Objektive Indizien lassen effektiv darauf schliessen, dass er gut integriert ist: Er spricht fließend Französisch, arbeitet zur vollsten Zufriedenheit seines Arbeitgebers, spielt Fussball im lokalen Verein und besucht das Jugendzentrum seiner Gemeinde.

Andere, ähnlich gelagerte Fälle wurden in den Medien diskutiert, wie jener einer jungen Türkin, deren Einbürgerungsgesuch mit der Begründung abgelehnt wurde, sie habe nicht den «richtigen» Nationalsport genannt (Skifahren statt Hornussen) und sie habe nicht alle Recycling-Stationen und auch nicht alle Geschäfte ihres Wohnorts gekannt. Die junge Frau, die übrigens in der Schweiz zur Schule ging, ein höheres Fachdiplom und eine feste Stelle besitzt, erhielt Recht mit ihrer Beschwerde und bekam das Schweizer Bürgerrecht endgültig zugesprochen. In diesen beiden Fällen scheint zu viel Gewicht auf Nebensächlichkeiten gelegt worden zu sein, die als Schwachstellen in der Biografie der betreffenden Bewerber·innen ausgelegt wurden, obwohl die Dossiers insgesamt sehr solide waren.

8.5.5 Befreiung von Sprachtests und Staatskundeprüfungen

Die Kantone können bestimmten Kategorien von Personen eine *Befreiung* gewähren (nicht zu verwechseln mit den *Dispensen*, die in Kapitel 8.6.1¹⁶² behandelt werden). So können folgende Personen(-kategorien) von der Prüfung ihrer Sprachkenntnisse und ihres Staatskundewissens befreit werden: Analphabet·inn·en, Legastheniker·innen, Personen mit psychischer oder geistiger Behinderung, Personen mit einer körperlichen Behinderung, die das Lernen erschwert.¹⁶³ Auch hier nutzen die Kantone den verfügbaren Spielraum, wie in Tabelle 12 deutlich wird.

¹⁶² Die systematische oder nicht systematische *Befreiung* betrifft die Personen(-kategorien), von denen man annimmt, dass sie nicht in der Lage sind, die gesetzlichen Voraussetzungen (vollumfänglich) zu erfüllen, und zwar aufgrund einer physischen, geistigen oder kognitiven Beeinträchtigung oder wegen problematischer persönlicher Umstände (zum Beispiel Alleinerziehende, siehe Kapitel 8.5.2). Der *Dispens* (siehe Kapitel 8.6.1) hingegen wird den Personen(-kategorien) gewährt, bei denen man aufgrund bestimmter biografischer Elemente davon ausgehen kann, dass die Kriterien der Sprachkenntnisse und des Staatskundewissens ganz offensichtlich erfüllt sind (zum Beispiel bei in der Schweiz geborenen Personen). Diese lexikalische Unterscheidung trägt zwei völlig anders gearteten Ausgangslagen Rechnung.

¹⁶³ 2017, hier das Referenzjahr, wurden im Bundesgesetz keine Kategorien erwähnt, die befreit werden können, während sie im nBüG aufgeführt sind (Art. 12 Abs. 2 nBüG).

Tabelle 12: Anzahl der Personenkategorien, die pro Kanton von den Sprachtests und der Staatskundeprüfung befreit werden

Anzahl Kategorien	Kantone	Total Kantone
0	AG, NW, OW, SZ, TI	5
1	JU, GL, GR, NE, UR	5
2	BS, FR, VD, VS, ZG	5
3	AI, AR, BE, BL, SO, ZH	6
4	GE, LU, SG, SH	4

Quelle: Fragebogen.

In AG, NW, OW, SZ und TI werden *a priori* keine Personenkategorien befreit; diese Kantone entscheiden aufgrund der individuellen Situation und ziehen somit eine umfassende Beurteilung der *A-priori*-Kategorisierung vor. Zudem halten 7 Kantone fest, dass eine Befreiung nur nach Vorlage eines Arztzeugnisses möglich sei. Die Kategorie, die in den meisten Kantonen von den Tests befreit ist, ist jene der Personen mit psychischer oder geistiger Behinderung (18), gefolgt von den Personen mit einer körperlichen Behinderung, die das Lernen erschwert (12). Hingegen werden Analphabet·inn·en und Legastheniker·innen nur in 7 beziehungsweise 8 Kantonen befreit. Es zeigt sich, dass eine Behinderung eher berücksichtigt wird als eine Unfähigkeit infolge mangelnder Bildung (Analphabetismus) oder einer Lernschwäche beim Lesen (Legasthenie, die jedoch von der Weltgesundheitsorganisation als Behinderung anerkannt wird).

8.6 Verfahrensvereinfachungen

8.6.1 Dispens von der Prüfungspflicht

Dank den Verfahrensvereinfachungen können bestimmte Personengruppen einen Prüfungsdispens erhalten, wenn man davon ausgeht, dass sie die Kriterien des Sprachniveaus erfüllen und das erforderliche Staatskundewissen besitzen. Tabelle 13 führt die Zahl der Kantone auf, die gemäss den angegebenen Kriterien 2017 Dispensen für beide Prüfungsarten erteilen.

Der Dispens von der Staatskundeprüfung wird Personen, die in der Schweiz geboren sind, nur von den Kantonen NE und VD gewährt. SG und VD erweisen sich als die Kantone, welche die meisten Gruppen (3) dispensieren. Am anderen Ende stehen jene 7 Kantone (AI, FR, GR, LU, NW, SZ, VS), die niemanden von dieser Voraussetzung dispensieren. Es sind weit mehr als beim Sprachtest (3). Insgesamt ist eine positive Korrelation zwischen der Anzahl der im Rahmen eines vereinfachten Verfahrens von der Prüfung dispensierten Gruppen und dem Anteil der von den Kantonen gefällten positiven Einbürgerungsentscheide zu beobachten.

Tabelle 13: Kriterien für den Dispens von Sprachtests und Staatskundeprüfung

Kriterien für den Dispens ¹⁶⁴	Sprachtest	Staatskundetest
Alter ¹⁶⁵	5	13
Geburt CH	1	2
Muttersprache CH	7	-
Schule CH (Mindestdauer) ¹⁶⁶	13	7
Tert. Bildung CH	7	3
Keine Gruppe dispensiert	3	7
Kein Test	8	-

Quelle: Fragebogen.

8.6.2 Senkung der Gebühren und Verkürzung der Wohnsitzdauer

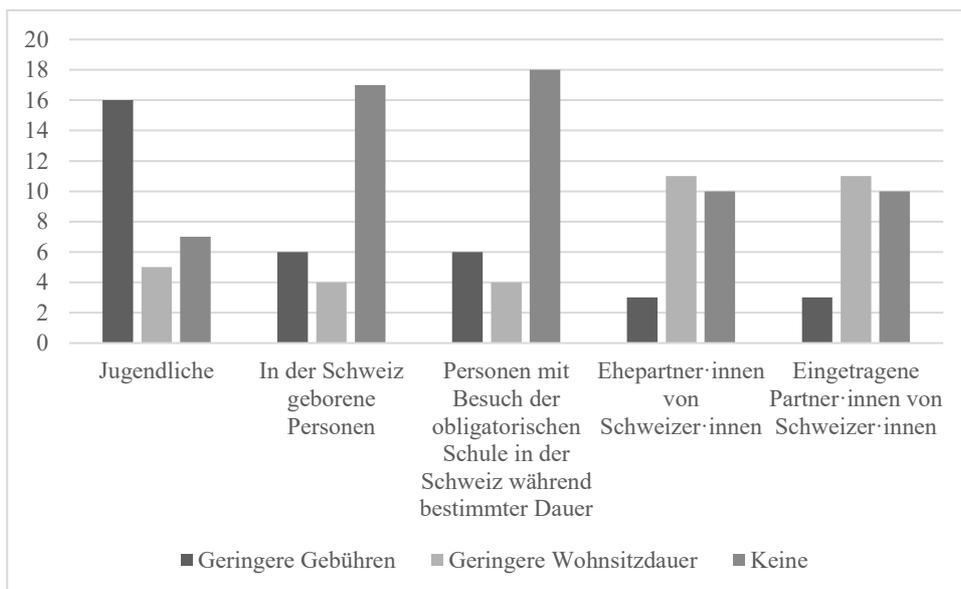
Bestimmten Gruppen können weitere Vereinfachungen gewährt werden. In Bezug auf Jugendliche sind diese Vereinfachungen im Rahmen des Westschweizer Konkordats zwischen FR, GE, JU, NE, VD sowie BE und ZH verankert, da man die Einbürgerung junger Ausländer·innen vereinfachen wollte, die in der Schweiz geboren sind und hier eine Ausbildung erhalten haben (Fibbi 2019:10). Zudem werden weiter unten die Vereinfachungen betrachtet, die je nach Zivilstand der Bewerber·innen gewährt werden (Art. 15 Abs. 4-5 BÜG zu den Wohnsitzerfordernissen). Abbildung 4 zeigt die Art der Verfahrensvereinfachung oder der Sonderbestimmungen pro Gruppe (horizontale Achse) und die Zahl der Kantone, die diese anwenden (vertikale Achse).

¹⁶⁴ Der Fragebogen enthielt folgende Kategorien: Jugendliche bis zum vollendeten ... Lebensjahr, in der Schweiz geborene Personen, Personen mit einer Landessprache als Muttersprache, Personen, die in der Schweiz während der Mindestdauer von ... Jahren die obligatorische Schule besucht haben, Personen mit einer Ausbildung auf Sekundarstufe II oder auf Tertiärstufe, keine Gruppe, der Sprachtest ist für alle obligatorisch, kein Test.

¹⁶⁵ Das Höchstalter beträgt zwischen 8 (OW) und 16 Jahren (AG, BE, BS, ZH) für die Sprachtests und zwischen 11 und 18 Jahren für die Staatskundeprüfungen.

¹⁶⁶ Die Mindestdauer für den Schulbesuch beträgt zwischen drei (z. B. BE, BS) und neun Jahren (z. B. BL, NW) für die Sprachtests und zwischen drei und sechs Jahren für die Staatskundeprüfungen.

Abbildung 4: Art der von den Kantonen gewährten Vereinfachungen je nach betroffener Personengruppe



Quelle: Fragebogen.

Wir halten zudem fest, dass das Höchstalter der jungen Leute, die von einer Reduktion der Gebühren profitieren, je nach Kanton bei 17 (NW) bis 25 Jahren (insbesondere BE, GE, ZH) liegt. Nun zu den Gruppen, bei denen man davon ausgehen kann, dass sie mit den schweizerischen Lebensverhältnissen besonders gut vertraut sind, nämlich den in der Schweiz geborenen Personen und den Personen, die in der Schweiz die obligatorische Schulzeit (Gesamtdauer zwischen 4.5 bis 8 Jahren) absolviert haben: 4 Kantone (NE, VD, ZG, ZH) gewähren ihnen beide Formen von Vereinfachungen/Sonderbestimmungen.

8.7 Inklusivität der kantonalen Einbürgerungspraxis

Auf den vorangehenden Seiten wurden die Unterschiede auf Kantons- und Gemeindeebene bezüglich der Einbürgerungspraxis und der Nutzung des vom Bundesrecht gewährten Gestaltungsspielraums beschrieben. In diesem letzten Abschnitt sollen nun die beobachteten Abweichungen in einem statistischen Index ausgedrückt und dieser im Hinblick auf den strukturellen Kontext der Kantone interpretiert werden.

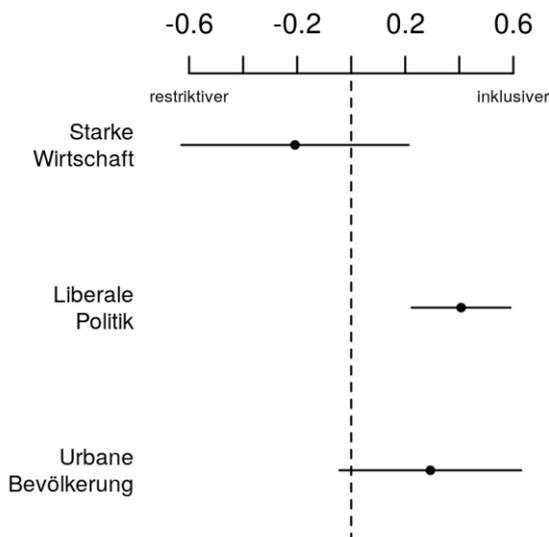
Um einen umfassenderen Überblick über die Einbürgerungspraxis zu erhalten, haben wir – wie in den anderen thematischen Bereichen – einen Index berechnet, der die Inklusivität der jeweiligen kantonalen Praxis misst. Die Inklusivität ist hier – im Gegensatz zur Restriktivität – als Politik oder Praxis zu verstehen, die den Zugang der ausländischen Bevölkerung zu Rechten und Möglichkeiten erleichtert (geringe Voraussetzungen und wenige Hindernisse, siehe Kapitel 2.1.1). Die statistische Analyse zeigt einen Zusammenhang (Korrelation) zwischen den Variablen des Fragebogens bezüglich Einbürgerungspraxis und zeigt, dass sich in der Einbürgerungspraxis der Kantone in der Tat inklusive und restriktive Tendenzen gegenüberstehen. Der berechnete Index schliesst verschiedene Variablen ein, wie z. B. die geforderte Aufenthaltsdauer im Kanton, die bei der Berechnung der Aufenthaltsdauer berücksichtigten Aufenthaltsbewilligungen oder auch die Voraussetzung

eines bestandenen Einbürgerungstests (vollständige Liste der Variablen in Anhang 7). Die sich daraus ergebende Masszahl für Inklusivität kann als kohärent und signifikant bezeichnet werden (Cronbach Alpha¹⁶⁷ = 0,71).

Um die Indexwerte zu interpretieren, haben wir sie dem strukturellen Kontext der Kantone gegenübergestellt. Letzterer wird mit Hilfe dreier Gruppen von Variablen erfasst, die jeweils in einem kontextuellen Index zusammengefasst sind: Bevölkerungsindex, politischer Index und Wirtschaftsindex (siehe Kapitel 2.2.2). Diese drei Kontextfaktoren wurden in der unten dargestellten Analyse verwendet (Regressionsmodell).

In einer zusätzlichen Analyse haben wir auch den eventuellen Einfluss der Sprachregion geprüft (französischsprachige vs. deutschsprachige Kantone). Es zeigt sich, dass sich die Sprachregion *für sich genommen* kaum auf die Inklusivität der Einbürgerungsverfahren auswirkt. Es werden demnach nicht mehr Unterschiede hinsichtlich der Inklusivität der Einbürgerungspraxis zweier Kantone beobachtet, die in Bezug auf Wirtschaft, Bevölkerung und politische Ausrichtung identisch wären und sich nur durch die Sprache unterscheiden würden. In den detaillierten Beschreibungen dieses Kapitels werden dennoch gewisse Unterschiede deutlich: So gewähren die Westschweizer Kantone beispielsweise tendenziell mehr Befreiungen und Verfahrensvereinfachungen als die Kantone der Deutschschweiz.

Abbildung 5: Inklusivität der Einbürgerungspraxis nach Kontext



Koeffizienten eines multiplen Regressionsmodells mit 95% Vertrauensintervall; abhängige Variable: Inklusivitätsindex Einbürgerung.

Die Unterschiede bezüglich Inklusivität lassen sich grossteils durch die erwähnten drei Kontextfaktoren erklären. Die Analyse ergibt vor allem, dass die Positionierung der politischen Instanzen des Kantons die Inklusivität seiner Einbürgerungspraxis beeinflusst. In Bezug auf den politischen Index ist anzumerken, dass die Westschweizer Kantone insgesamt Migration gegenüber liberaler eingestellt sind als die Kantone der Deutschschweiz (siehe Kapitel 9.2.4). Eine inklusive Praxis hinsichtlich der Einbürgerung steht effektiv in einem en-

¹⁶⁷ Der Cronbach-Test zeigt die Validität eines statistischen Indexes (interne Kohärenz); je näher der Wert bei 1 liegt, desto stärker sind die Variablen untereinander verbunden. Werte über 0,7 deuten darauf hin, dass die Variablen dasselbe Konzept messen und werden somit als Bestätigung der Robustheit des statistischen Indexes betrachtet.

gen Zusammenhang mit einer liberalen Position (siehe Abbildung 5) gegenüber Migration, was bei Abstimmungen und bei der Zusammensetzung der Legislative zum Ausdruck kommt. Diese Feststellung entspricht jener von Helbling (2010), der zum Schluss kommt, dass die Ablehnungsraten dort höher ausfallen, wo die lokale Bevölkerung der Einbürgerung (oder der Erteilung des Bürgerrechts) restriktiv gegenübersteht.

Die Analyse ergibt ausserdem, dass die Zusammensetzung der kantonalen Bevölkerung mit dem Inklusivitätsgrad der Einbürgerungspraxis zusammenhängt. So geht ein hoher Anteil von ausländischen Personen mit Migrationshintergrund mit einer inklusiven Praxis im Bereich der Einbürgerung einher. Dies gilt auch für eine hohe Arbeitslosenquote. Es handelt sich dabei um typische Merkmale einer städtischen Bevölkerung. Diese Elemente weisen darauf hin, dass ländliche Kantone zu mehr Restriktivität tendieren (siehe Kapitel 9.2.2).¹⁶⁸

Die wirtschaftliche Komponente wirkt sich offensichtlich nicht spürbar auf die Inklusivität der Einbürgerungspraxis aus. Unter Vorbehalt einer Unsicherheit dieser Ergebnisse scheint wirtschaftliche Stärke eines Kantons eher mit restriktiver Praxis zusammenzuhängen – diese Tendenz lässt sich übrigens in anderen analysierten Bereichen feststellen (siehe Kapitel 9.2.1).

Die statistische Analyse bestätigt also, dass ein politisch migrationsliberaler Kontext inklusive Praxis bei der Einbürgerung begünstigt, wie auch in geringerem Ausmass der typisch urbane Charakter der kantonalen Bevölkerung.

8.8 Fazit

Die ordentliche Einbürgerung bleibt bis 2017 (Beobachtungszeitpunkt) ein Bereich, in dem die Kantone und Gemeinden bei der Umsetzung des Bundesgesetzes, das im Allgemeinen nur einen Rahmen mit Mindestvoraussetzungen vorgibt, einen relativ grossen Gestaltungsspielraum behalten. Mit dem Inkrafttreten des nBüG und der BüV im Jahr 2018 verringert sich dieser Spielraum und die Voraussetzungen werden in mehreren Bereichen strenger. So sind die Kantone, die bestimmte Artikel des BüG zu Gunsten der Bewerber·innen auslegten (beispielsweise bei der Mindestaufenthaltsdauer im Kanton oder bei der zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung verlangten Aufenthaltsbewilligung), nun gezwungen, restriktivere Bestimmungen anzuwenden. Andere Änderungen kommen allerdings auch den Bewerber·inne·n zugute.

Insgesamt sind in der Praxis der Kantone sowohl 2011 als auch 2017 grosse Diskrepanzen zu beobachten, und dies auf allen im Fragebogen untersuchten Ebenen: materielle und formelle Voraussetzungen, Verfahren, Entscheide usw. Die Kantone erwiesen sich beispielsweise als extrem eigenwillig bei den Voraussetzungen bezüglich der Arten von Aufenthaltsbewilligungen, die an die Aufenthaltsdauer angerechnet werden: In den 25 antwortenden Kantonen gibt es insgesamt 12 verschiedene Kombinationen! Die im Rahmen des Asylverfahrens erteilten Bewilligungen (F und in noch stärkerem Ausmass N) belegen eine noch grössere Uneinigkeit zwischen jenen Kantonen, die den Begriff des Wohnsitzes gemäss AuG verwenden, und jenen, die überdies eine «stabile» Aufenthaltssituation verlangen.

An dieser Stelle darf die kommunale Ebene nicht ausser Acht gelassen werden, denn hier offenbart sich, vielleicht noch stärker als auf kantonaler Stufe, die emotionale Dimension der Einbürgerung und ihrer Konsequenzen. Es zeigt sich zum Beispiel, dass die von den Bewerber·inne·n verlangten Gebühren (je nach Kanton als Pauschalbetrag oder nach Arbeitsaufwand) in bestimmten Fällen dreimal so hoch oder gar noch höher ausfallen als anderswo. Die Gemeinden hätten ihre eigenen Spielregeln, berichtet zudem ein Experte, der Vorgehensweisen hervorhebt, die auf den ersten Blick überholt erscheinen, in gewissen Gemeinden aber weiterhin bestehen, wie z. B. unangekündigte Besuche bei den Bewerber·inne·n zu Hause, um zu prüfen, ob der Haushalt

¹⁶⁸ Insbesondere in Bezug auf die Aufenthaltsdauer (Jahre), die anerkannten Kategorien von Aufenthaltsbewilligungen, das geforderte Sprachniveau oder auch den Sozialhilfebezug, der nicht zurückerstattet wird.

ordentlich geführt wird. Diese Bandbreite bei den Vorgehensweisen zeigt, wie gross der vom Vollzugsföderalismus gewährte Gestaltungsspielraum ist. Der Zugang zum Schweizer Bürgerrecht ist nicht überall gleich geregelt und variiert je nach Kanton, in welchem das Verfahren stattfindet.

In Bezug auf die materiellen Voraussetzungen für die Einbürgerung (Sprache, Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, finanzielle Unabhängigkeit und Einhaltung der Rechtsordnung) sind auch im Jahr 2017 sehr unterschiedliche Praxen zu beobachten. Als Beispiel sei die Tatsache erwähnt, dass bestimmte Kantone kein Mindestniveau für die mündlichen Sprachkenntnisse vorgeben, während andere Niveau B1 verlangen. Da das nBüG diese und andere Fragen nun direkt regelt, werden sich die kantonalen Voraussetzungen wohl einander annähern.

In der Entscheidungsstatistik ist eine Entwicklung im Vergleich zu 2011 zu beobachten: Es gibt jetzt deutlich weniger Ablehnungen und Sistierungen. Diese Tatsache scheint die Folge einer strengeren Vorauswahl (*Screening*) zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung zu sein und dieser Trend hat sich seit 2011 bestätigt. In absoluten Zahlen sind recht deutliche Unterschiede zwischen der Anzahl der 2016-2017 gefällten Einbürgerungsentscheide und den Zahlen auszumachen, die für die Referenzjahre 2009-2010 zur Verfügung stehen (Wichmann et al. 2011). So verzeichnen einige Kantone wie BE, NE oder SG einen klaren Rückgang, der ohne zusätzliche Informationen schwer zu interpretieren ist, während insbesondere AG, LU und VS einen deutlichen Anstieg aufweisen, der sich eventuell durch den Wunsch der Bewerber·innen erklären lässt, das Verfahren vor der Gesetzesänderung in Angriff zu nehmen, da diese zu strengeren Voraussetzungen bei der Verleihung des Bürgerrechts tendiert.

Schliesslich ist festzuhalten, dass «Integration und insbesondere Einbürgerung nicht die Ergebnisse einer ‘exakten Wissenschaft’ [sind], die vom Gesetz gestützt werden, sondern in Wirklichkeit ‘lebendige’ Prozesse, die von zahlreichen Personen in unterschiedlichen Situationen und Funktionen – Bewerber·innen bzw. Kund·inn·en, Verwaltungsangestellte, Mitglieder der kommunalen oder kantonalen Behörden, Rechtsanwälte, Richterinnen usw. – angestossen, reguliert, erschwert, beeinflusst und erlebt, erduldet oder erlitten werden.» (Di Donato und Mahon 2018: 82, Übersetzung durch die Autorenschaft).

Di Donato und Mahon rufen zu Recht in Erinnerung, weshalb die Einbürgerung bis heute so grossen Interpretationsspielraum bietet. Damit widerlegen sie die Hypothese, die Einbürgerung könne, wie so viele andere politische Massnahmen im Migrationsbereich, unter dem Einfluss einer verstärkten Verrechtlichung zunehmend vereinheitlicht werden. Die Erwartung einer Konvergenz der kantonalen Einbürgerungsverfahren mit Hilfe des nBüG muss sich demnach bei der konkreten Umsetzung noch bestätigen: Die laufenden Entwicklungen werden auch in Zukunft genau zu beobachten und zu analysieren sein.

9 Kantonale Praxen in ihrem strukturellen Kontext

9.1 Einleitung

Die vorangehenden Kapitel dokumentieren die migrationspolitischen Praktiken in den Bereichen Asyl (-aufnahme), Zulassung, Einbürgerung und Integrationsförderung. Dort werden die in diesen Bereichen auftretenden kantonalen Unterschiede beschrieben. Die Abweichungen können mit demografischen, wirtschaftlichen und politischen Kontextfaktoren zusammenhängen, welche die Kantone prägen.

In diesem letzten Kapitel sollen diese Zusammenhänge näher untersucht werden. Es präsentiert eine Transversalanalyse, welche die Ergebnisse aus den verschiedenen thematischen Bereichen gleichzeitig und in aggregierter Form betrachtet. Die kantonalen Praxen werden im Hinblick auf ihre *Inklusivität* diskutiert und dem strukturellen Kontext gegenübergestellt, in dem sie verankert sind. Die statistische Regressionsanalyse¹⁶⁹ erlaubt es, Zusammenhänge zwischen diesen zwei Aspekten (beobachtete Praxis und struktureller Kontext, siehe Kapitel 2.2.2) aufzuzeigen. Auf dieser Grundlage können wir Interpretationsansätze für die beobachteten interkantonalen Unterschiede entwickeln. Die Analyse wird hierbei auf eine verallgemeinernde Ebene gehoben, wobei immer wissenschaftliche Vorsicht geboten ist. Trotz der geringen Anzahl von Beobachtungen (die sich *per definitionem* auf die 26 Kantone beschränkt) können in den untersuchten Bereichen Zusammenhänge zwischen strukturellem Kontext und Ausrichtung der kantonalen Praxis nachgewiesen werden.

9.1.1 Empirische Indexe

Die vorliegende Studie befasst sich, wie schon jene von Wichmann et al. (2011), mit dem inklusiven oder restriktiven Charakter der Migrationspolitik in den Kantonen («Inklusivitätsindex»). Gemäss unserem Ansatz – in Kapitel 2.1.1 erläutert – bezeichnen wir eine Politik oder Praxis als inklusiv, die der Migrationsbevölkerung zahlreiche Möglichkeiten der Teilhabe bietet, ihr wenig Pflichten auferlegt und niederschweligen Zugang zu diversen Rechten (Anrecht auf Leistungen, Aufenthalt, Staatsbürgerschaft usw.) gewährt. In Bezug auf die Integrationspolitik setzt dieser Ansatz auf die Stärkung von Autonomie und Handlungsfähigkeit (*Empowerment*). Er beruht auf der Annahme, dass Migrant·inn·en das erwünschte Verhalten spontan an den Tag legen (Integration), wenn ihnen Möglichkeiten der gleichberechtigten Teilhabe geboten werden. Eine Politik oder Praxis wird hingegen als restriktiv bezeichnet, wenn sie einschränkende Voraussetzungen festlegt, hohe Anforderungen stellt und Sanktionen hinsichtlich des Rechts auf Aufenthalt oder Sozialleistungen androht. Dieser Ansatz folgt der Annahme, dass das erwünschte Verhalten nur durch Anreize (potenzielle Vorteile) gefördert werden kann, eine Meinung, die in der wissenschaftlichen Literatur verbreitet ist (Morales et al. 2015; Givens und Luedtke 2004).

Unsere Auslegung der Konzepte von Inklusivität und Restriktivität stützt sich weitgehend auf die von Lutz (2017) entwickelte Typologie. Lutz unterscheidet zwischen einerseits auf *Anreizen* und andererseits auf *Möglichkeiten* ausgerichteten Politikinterventionen, wobei beide auf unterschiedlichen Hypothesen zur Kausalität erfolgreicher Integration basieren.¹⁷⁰ Der anreizbasierte Politikansatz entspricht unserem Konzept der Restriktivität, während unser Konzept der Inklusivität den auf Möglichkeiten basierenden Ansatz aufgreift. Um die

¹⁶⁹ Zweck einer Regressionsanalyse ist es, den Zusammenhang zwischen verschiedenen erklärenden Variablen (Kontextfaktoren) und einer abhängigen Variablen (Inklusivität) zu beschreiben. Für weitere Informationen siehe Kapitel 2.2.2.

¹⁷⁰ Gemäss Lutz (2017) bevorzugt der assimilationistische Ansatz politische Interventionen, mit denen durch die Schaffung institutioneller Anreize (*incentives*) individuelles Bestreben verstärkt werden soll (*aspiration*), und setzt allgemein auf die Attraktivität (*attractiveness*) der Integration. Der multikulturalistische Ansatz bevorzugt politische Interventionen, welche individuelle Fähigkeiten (*capability*) durch die Schaffung institutioneller Möglichkeiten (*opportunities*) stärken sollen, und ist allgemein auf die Machbarkeit (*feasibility*) von Integration ausgerichtet.

Variabilität der Praxis zu beobachten und ihre Inklusivität zu messen, konzentriert sich diese Studie auf die Bereiche der Migrationspolitik, in denen die Kantone über Ermessensspielräume bei der Umsetzung verfügen.¹⁷¹ Umgekehrt werden jene Bereiche, in denen das Bundesrecht wenig Spielraum gewährt und in denen die kantonale Praxis *per definitionem* kaum variabel ist, aus eben diesen Gründen in dieser Untersuchung nicht berücksichtigt.

Die Transversalanalyse aus dem Blickwinkel der relativen Inklusivität der kantonalen Praxen wird in einem zweiten Schritt durch die Berücksichtigung der Interaktion zwischen Kantons- und Gemeindeebene vervollständigt. Zwar konnte die vorliegende Studie Praxisunterschiede auf kommunaler Ebene nicht umfassend erheben, doch war es möglich, den Grad an Autonomie zu erfassen, den die Kantone den Gemeinden zugestehen. Auf der Grundlage einer Auswahl von Variablen aus den verschiedenen thematischen Bereichen konnte ein «Gemeindeautonomie-Index» entwickelt werden.

9.1.2 Kontextuelle Indexe

In diesem Kapitel werden die Tendenzen beschrieben und erläutert, die in Bezug auf die Inklusivität der kantonalen Praxen, aber auch in Bezug auf die Verteilung der Spielräume zwischen Kantonen und Gemeinden beobachtet wurden. Dazu stellen wir die Analyse der Praxen den strukturellen Kontexten der Kantone gegenüber, in denen die jeweiligen Praxen entstehen und langfristig angewendet werden. In der wissenschaftlichen Literatur (siehe z. B. Gregurovic et al. 2018) wird die kontextualisierte Interpretation der auf regionaler Ebene beobachteten Praxisunterschiede effektiv vehement empfohlen: Sie plädiert für eine differenziertere Betrachtung als sie die klassische These der «nationalen Staatsbürgerschaftsmodelle» nahelegt. In der Tat zeigt unsere Analyse, dass Unterschiede in der Praxis teilweise auf (erklärende) Variablen zurückzuführen sind, die dem kantonalen Kontext inhärent sind. Diese *kontextuellen* Variablen und Indexe (welche Bevölkerung, Wirtschaft und politische Ausrichtung der Kantone messen) sind von den *empirischen* Variablen und Indexen zu unterscheiden, welche die kantonalen Praxen erfassen, wie sie durch die Fragebögen erhoben und in den thematischen Kapiteln ausgeführt wurden.

Zur Beschreibung des strukturellen Kontextes der Kantone verwenden wir die kontinuierlichen Variablen, die in den Kantonsporträts¹⁷² unter «Kennzahlen» aufgeführt sind. Mithilfe einer Faktorenanalyse wurden sie in drei kontextuellen Indexen aggregiert, die wir wie folgt interpretieren: Sie beschreiben die *Bevölkerung*¹⁷³ (ihren typisch urbanen Charakter), die *Wirtschaft*¹⁷⁴ (Wachstum, Wohlstand) und die *Politik*¹⁷⁵ (migrationsliberale Haltung der politischen Kräfte) (siehe Kapitel 2.2.2). Die unten präsentierten Regressionsmodelle verwenden diese drei Indexe als erklärende Variablen, die den kantonalen Kontext charakterisieren.

¹⁷¹ Dies ist unter anderem der Fall, wenn das Bundesgesetz sich damit begnügt, Mindest- oder Höchstanforderungen festzulegen (z. B.: *maximaler* Sozialhilfebetrag, der vorläufig Aufgenommenen zustehen darf), oder wenn das Bundesgesetz allgemeine Empfehlungen formuliert, die von den Kantonen in ihrer Praxis umgesetzt werden müssen (z. B.: im *Bedarfsfall* Kinder von über 14 Jahren im Rahmen der Entscheide über den Familiennachzug anhören).

¹⁷² Genaue Angaben zu den Kontextvariablen finden sich im Glossar. Siehe auch: <https://nccr-onthefmove.ch/knowledge-transfer/kantonsportrats>.

¹⁷³ Variablen des Bevölkerungsindex: Bevölkerungswachstum, Anteil der ausländischen Bevölkerung, Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Anteil der im städtischen Raum lebenden Bevölkerung, standardisierte Einbürgerungsquote, Arbeitslosenquote, binationale Ehen, Anteil der schweizerischen Bevölkerung mit tertiärem Abschluss. Gemäss unserer Interpretation verweist ein Indexwert nahe 1 auf eine typisch urbane Bevölkerung.

¹⁷⁴ Variablen des Wirtschaftsindex: BIP pro Einwohner, Finanzausgleich, Medianeinkommen, Gini-Koeffizient, Anteil der ausländischen Bevölkerung mit tertiärem Abschluss. Gemäss unserer Interpretation verweist ein Indexwert nahe 1 auf eine starke Wirtschaft.

¹⁷⁵ Variablen des Politikindex: Abstimmungsergebnisse zu Migrationsthemen, Zusammensetzung der Legislative und der Exekutive. Gemäss unserer Interpretation verweist ein Indexwert nahe 1 auf eine migrationsliberale politische Haltung.

Zur Prüfung der These, der zufolge ein Zusammenhang zwischen Inklusivität der Migrationspolitik und Sprachregion besteht (Manatschal 2014), schliessen wir auch diese binäre Variable (*Sprachregion*) in die Analyse ein. Hier konnten wir in der Tat nur die französischsprachige und die deutschsprachige Region berücksichtigen. Das Tessin konnte nicht eingeschlossen werden, da auf einer einzigen Beobachtung beruhende Analysen statistisch nicht valide wären.

Zunächst muss festgehalten werden, dass die drei kontextuellen Indexe zwischen der Romandie und der Deutschschweiz voneinander abweichen. Der durchschnittliche Bevölkerungsindex (der gemäss unserer Interpretation Urbanität beschreibt) liegt in der Romandie bei 0,62 und in der Deutschschweiz bei 0,47. In Bezug auf die Wirtschaft beträgt der durchschnittliche Index der Romandie 0,43 und derjenige der Deutschschweiz 0,49, wobei innerhalb jeder Sprachregion grosse Abweichungen zu beobachten sind. Der Politikindex zeigt von allen Indexen die grösste Divergenz: In der Westschweiz erreicht er 0,82, in der Deutschschweiz 0,34. Es sei daran erinnert, dass dieser Index den Grad der Migrationsliberalität von Parlament, Regierung und Stimmbevölkerung eines Kantons anzeigt. Dies bestätigt die politikwissenschaftliche These, der zufolge die Romandie sich durch eine progressivere und liberalere politische Haltung bei Migrationsfragen auszeichnet, während die Deutschschweiz konservativer sei (siehe z. B. Hermann und Leuthold 2003; Bornschieer 2010). Doch auch hier sind deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen derselben Sprachregion auszumachen. So erscheinen FR und VS – mit Werten von 0,69 bzw. 0,59 – als politisch weniger migrationsliberal als GE (0,93), VD (0,93) oder NE (0,97). Auf eben diesem Politikindex gleicht TI eher der Deutschschweiz mit einem Wert von 0,16. In der Deutschschweiz erweist sich BS als der Kanton mit der migrationsliberalsten Haltung (0,76).

Mit Hilfe der Analyse soll nun also ermittelt werden, welche kontextuellen Merkmale die – mehr oder weniger inklusive – kantonale Praxis im Migrationsbereich am besten erklären.

9.2 Inklusivität der kantonalen Praxis im Migrationsbereich

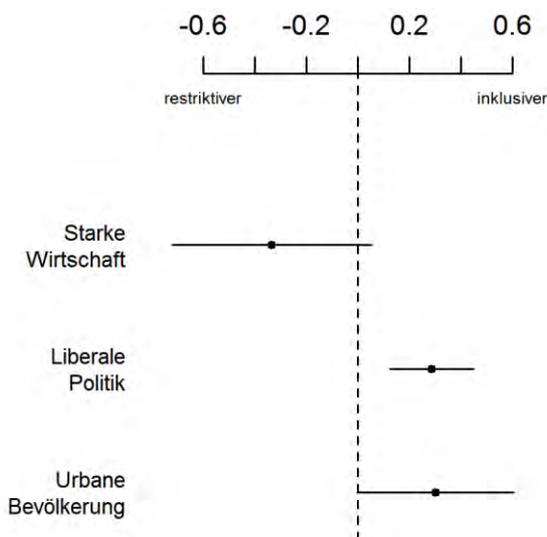
In den thematischen Kapiteln dieses Berichts (Kapitel 4 bis 8) beschreiben wir die kantonalen Praxen in den verschiedenen Bereichen und dokumentieren die beobachteten Unterschiede. Zudem fassen wir die erhobenen Informationen in thematischen Indexen zusammen, welche die Ausrichtung (in Bezug auf die Inklusivität) der kantonalen Praxis in jedem dieser Bereiche zum Ausdruck bringen. Bei der Prüfung der Beziehungen zwischen den vier thematischen Indexen (Integration, Asyl, Zulassung und Einbürgerung) zeigt sich, dass sie statistisch miteinander korrelieren.¹⁷⁶ Durch die Ergebnisse der verschiedenen Teilbereiche wird also erkennbar, ob die Praxis eines Kantons sich *allgemein* als eher inklusiv oder restriktiv erweist.

Es ist daher naheliegend, die vier thematischen Indexe in einem globalen Index zusammenzufassen, der die Inklusivität der kantonalen Praxis im Migrationsbereich misst. Die vergleichende Prüfung der kantonalen Unterschiede hinsichtlich der vier thematischen Indexe zeigt nun, dass der Inklusivitätsgrad der Kantone je nach migrationspolitischem Bereich variieren kann. So zeichnet sich der Kanton BE durch eine verhältnismässig inklusive Praxis in den Bereichen Asyl und Integration aus, erweist sich aber als eher restriktiv in Bezug auf die Einbürgerung und die Zulassung. Die Praxis des Kantons ZG wiederum ist in den Bereichen Einbürgerung und Asyl deutlich inklusiver als bei Zulassung und Integration. Die Kantone BS und VD hingegen kommen in allen vier Bereichen auf ein fast identisches Mass an Inklusivität.

Zum Vergleich der kantonalen Praxis in Bezug auf ihre Inklusivität müssen nun die Zusammenhänge mit dem wirtschaftlichen, demografischen und politischen Kontext, aber auch mit der Sprachregion untersucht werden.

¹⁷⁶ Für den Bereich der Integration verwenden wir den reduzierten empirischen Index, der aus nur zwei Variablen besteht, die mit den anderen Variablen des globalen Inklusivitätsindex positiv korrelieren, und nicht den logischen Index (siehe Kapitel 4.4), dessen sechs Variablen intern kohärent sind, jedoch nicht in Bezug auf den globalen Index (siehe auch Anhang 7).

Abbildung 6: Inklusivität der Praxis nach Kontext



Koeffizienten eines multiplen Regressionsmodells mit 95% Konfidenzintervall. Abhängige Variable: Inklusivitätsindex.

9.2.1 Inklusivität nach wirtschaftlichem Kontext

Studien, die sich für den potenziellen Einfluss der Wirtschaft auf die Inklusivität der Migrationspolitik interessieren, neigen zur Feststellung, dass eine starke Wirtschaft inklusive Politiken begünstigt (Manatschal und Bernauer 2016). Ausserdem stellen sie aus einer eher konjunkturellen Sicht fest, dass die Politiken in Phasen der wirtschaftlichen Depression zu mehr Restriktivität tendieren (Shughart et al. 1986; Helbling et Kriesi 2004 ; Koopmans et al. 2012). Unter der Annahme, dass eine inklusive Migrationspolitik höhere Kosten verursacht als eine restriktive Politik, können die Ergebnisse der internationalen Wissenschaft als eine Folge der vorhandenen Ressourcen interpretiert werden: Länder oder Kantone, deren Wirtschaft (momentan) floriert, neigen eher dazu, sich für inklusive Praxen zu entscheiden, weil sie über die entsprechenden Mittel verfügen. Analog dazu könnte eine prekäre wirtschaftliche Lage bestimmte Vorbehalte gegenüber neuer Zuwanderung implizieren und so eine eher restriktive Politik begünstigen.

Zum schweizerischen Kontext konnte die Studie von Wichmann et al. (2011, 118) keine signifikanten Ergebnisse zur Hypothese eines Zusammenhangs zwischen Wirtschaftslage und Inklusivitätsgrad finden. Die Resultate der vorliegenden Studie lassen hingegen den Schluss zu, dass wirtschaftlich starke Kantone zu restriktiverer Migrationspraxis tendieren als wirtschaftlich weniger erfolgreiche Kantone (siehe schwarzer Punkt links neben der vertikalen Linie in Abbildung 6). Diese Feststellung deckt sich also nicht mit den Tendenzen, die auf internationaler Ebene beobachtet wurden. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass unsere Analyse sich auf ein insgesamt wirtschaftlich erfolgreiches Land bezieht, was auch für alle Kantone zutrifft. Trotz Differenzen zwischen den Kantonen kann man davon ausgehen, dass die finanziellen Ressourcen *a priori* kein Hindernis für inklusive Praxen darstellen dürften, die (wie hier angenommen) mit höheren Kosten verbunden sind.

Die oben aufgestellte Vermutung ist jedoch an dieser Stelle zu differenzieren, insofern inklusive Politik nicht *zwingend* mehr finanzielle Mittel erfordert, insbesondere, wenn sie in Form einer liberalen Reglementierung oder durch zugestandene Rechte umgesetzt wird (und nicht in Form einer Massnahme, die unmittelbar Umsetzungskosten nach sich zieht). Darüber hinaus können die Kosten einer inklusiven Politik oder Praxis zum

Teil von der Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung abhängig sein, die im Kanton lebt und potenziell von den betreffenden Massnahmen und Rechten profitiert. Gemäss unserem Index steht wirtschaftliche Stärke auch mit einem hohen Anteil gut gebildeter Ausländer·innen in Zusammenhang. Die wirtschaftlich starken Kantone ziehen demnach offensichtlich mehr qualifizierte Migrant·inn·en an, die im Allgemeinen über bessere Voraussetzungen für eine rasche Integration in den Arbeitsmarkt verfügen (bezüglich Ausbildung, Sprachkenntnisse und materielle Ressourcen). Ihre berufliche Eingliederung ist somit oft nicht auf eine spezielle Unterstützung durch die Behörden angewiesen. Für die Integration der qualifizierten Migrationsbevölkerung brauchen die Kantone keine besonders inklusiven Praxen, da ihre wirtschaftliche Stärke und die Präsenz grosser Unternehmen die (wirtschaftliche) Integration dieser Gruppe ausreichend garantieren. Unser Ergebnis deckt sich hier mit jenem von Ruhs und Martin (2008: 249, Übersetzung durch die Autorenschaft), die festhalten, dass «Länder mit zahlreichen schlecht qualifizierten Arbeitnehmenden mit Migrationshintergrund ihnen verhältnismässig wenig Rechte zugestehen, während kleine Gruppen von eingewanderten Personen mehr Rechte erhalten».

Folgen wir diesem Erklärungsansatz für das unerwartete Ergebnis, dass wirtschaftliche Stärke innerhalb der schweizerischen Kantone strengere und selektivere Praxen zu begünstigen scheint, noch etwas weiter: Betrachtet man die verschiedenen kontextuellen Variablen genauer (und nicht anhand der drei weiter oben analysierten aggregierten Indexe), stellt man fest, dass der Inklusivitätsindex besonders stark von den Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten (in der Schweiz und der im Ausland geborenen Personen) beeinflusst wird.¹⁷⁷ Je höher diese Quoten ausfallen, desto inklusiver ist die Migrationspolitik. Umgekehrt weisen die Kantone mit restriktiver Migrationspraxis im Allgemeinen tiefere Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten auf. Diese Erkenntnis bestätigt die oben aufgestellte Hypothese, dass eine restriktive Praxis höhere Hindernisse impliziert, insbesondere für schlecht ausgebildete und dadurch schwächere Migrantengruppen, deren Eingliederung in den Arbeitsmarkt schwieriger ist.

Entsprechend unserer Analyseergebnisse sind eine schwächere Wirtschaftslage und eine starke Inanspruchnahme der staatlichen Sozialhilfe durch die gesamte Bevölkerung also meist mit einer inklusiven Praxis verbunden. Über Vermutungen zur Richtung dieses Kausalzusammenhangs hinaus, scheint es wahrscheinlich, dass sich hier divergierende politische Grundhaltungen zeigen: Kantone, die sich für einen starken Sozialstaat und umfassende Unterstützung für benachteiligte Bevölkerungsgruppen aussprechen, stehen jene Kantone gegenüber, die eher dem meritokratischen Prinzip folgen und versuchen, Umverteilungskosten gering zu halten. Unter diesem Gesichtspunkt könnte es tatsächlich sein, dass die Sozialhilfe- und Arbeitslosenquoten nicht als erklärende, sondern als abhängige Variablen auszulegen wären, die durch die Inklusivität der Praxis im Migrationsbereich beeinflusst werden. So zeigen beispielsweise bestimmte auf den Daten von Manatschal (2013) basierende Wirkungsanalysen, dass eine strenge («restriktive») und Strafandrohungen implizierende Praxis vor allem im Bereich der Arbeitsmarkteingliederung wirksam ist, da sie die Selbstverantwortung der eingewanderten Personen fördert. Dies treffe aber in anderen Bereichen wie der Ausbildung oder der Mitwirkung in der Zivilgesellschaft weit weniger zu, wo das Prinzip der Ermutigung – und folglich eine inklusive Praxis – zu besseren Resultaten führe (Manatschal 2015: 10).

Es zeigt sich also, dass die Inklusivität kantonaler Migrationspraxis im Zusammenhang mit der Wirtschaftslage eines Kantons, aber auch mit der Zusammensetzung seiner (Migrations-) Bevölkerung steht. Bei der Faktorenanalyse wurde die singuläre Variable der Arbeitslosenquote in der Tat dem Faktor zugeordnet, der unserer

¹⁷⁷ Die Sozialhilfequote wird in den drei aggregierten kontextuellen Indexe nicht berücksichtigt.

Interpretation zufolge die Bevölkerungszusammensetzung innerhalb eines Kantons beschreibt: Eine hohe Arbeitslosenquote ist somit charakteristisch für Kantone mit starkem Bevölkerungswachstum, urbaner Bevölkerung und einem bedeutenden Anteil an Ausländer·inne·n und Personen mit Migrationshintergrund.

9.2.2 Inklusivität nach demografischem Kontext

Gemäss Abbildung 6 korreliert die Inklusivität der kantonalen Praxis mit dem demografischen Kontext: Stark von Migration geprägte Kantone mit typisch urbaner Bevölkerungszusammensetzung ziehen inklusive Migrationspolitiken vor. Die beobachtete Korrelation ist in Intensität und Zuverlässigkeit vergleichbar mit der weiter oben diskutierten Korrelation mit dem wirtschaftlichen Kontext. Diese Feststellung verweist auf die Schlussfolgerungen der Studie von Wichmann et al. (2011: 97), der zufolge der Urbanitätsgrad kantonale Unterschiede bezüglich Inklusivität am besten erklärt.

Die Analyse der einzelnen (im Bevölkerungsindex aggregierten) Variablen zeigt einen besonders starken Einfluss des Anteils an Ausländer·innen und Personen mit Migrationshintergrund sowie der Arbeitslosenquote. Diese Beobachtung kann im Lichte der auf Allport (1954) zurück gehenden «Kontakttheorie» interpretiert werden. Diese Theorie besagt, dass die Offenheit gegenüber zugewanderten Personen bei intensivem Kontakt mit der ansässigen Bevölkerung steigt (siehe auch Hewstone und Swart 2011). Eine höhere Konzentration von Migrant·inn·en, die für städtische Zentren charakteristisch ist, bedeutet zwar nicht zwingend einen intensiveren Kontakt mit der ansässigen Bevölkerung, doch sie erhöht die Möglichkeit solcher Begegnungen.

Betrachtet man die grossen urbanen Zentren der Schweiz, stellt man fest, dass die entsprechenden Kantone in der Regel eine starke Wirtschaft aufweisen. Es überrascht daher, dass die Korrelation zwischen der Inklusivität und dem demografischen bzw. dem wirtschaftlichen Kontext genau umgekehrt ist (Urbanität begünstigt Inklusivität, während Wirtschaftsstärke das Gegenteil bewirkt). Es sei hier erneut darauf hingewiesen, dass das Regressionsmodell einen Faktor isoliert und seinen (wahrscheinlichen) Einfluss bei gleichbleibenden anderen Umständen beschreibt: Weisen zwei Kantone einen identischen wirtschaftlichen (und politischen) Kontext auf, wird derjenige Kanton mit einer typisch urbanen Bevölkerung eine inklusivere Praxis bevorzugen. Ganz allgemein kommt man also zum Schluss, dass der kosmopolitische Charakter und die Dichte der städtischen Zentren ein Inklusivität begünstigendes Umfeld darstellen.

9.2.3 Inklusivität je nach politischem Kontext

Neben dem Wirtschafts- und Bevölkerungsindex berücksichtigt die Kontextanalyse die politische Ausrichtung der Kantone; im Detail handelt es sich um die mehr oder weniger migrationsliberale Haltung von Parlament, Regierung und Stimmbevölkerung. Der Politikindex, wie hier operationalisiert, scheint somit *a priori* enger mit Inklusivität der Kantone im Migrationsbereich – die es zu erklären gilt – verbunden zu sein als die zwei anderen kontextuellen Indexe. Der Politikindex zeigt den stärksten und gesichertsten Zusammenhang mit Inklusivität, in erwarteter Richtung: Legen die politischen Kräfte eine migrationsliberale Haltung an den Tag, so implementiert der betreffende Kanton mit hoher Wahrscheinlichkeit eine inklusivere Praxis als ein Kanton, in dem die politische Landschaft Migration gegenüber konservativer eingestellt ist (siehe Abbildung 6). Dieser Zusammenhang besteht auch dann, wenn man die thematischen Bereiche (Asyl, Einbürgerung, Integration, Zulassung) getrennt betrachtet: In allen vier Bereichen geht eine migrationsliberale Politiklandschaft mit inklusiver Praxis einher. Der Einfluss des Parlaments und der Stimmbevölkerung ist hierbei grösser als jener der Regierung.

Diese Beobachtung überrascht kaum und bestätigt die Kohärenz zwischen der politischen Haltung und der Implementierung von Migrationspolitiken in den Kantonen. Die Studie von Wichmann et al. (2011: 97 und

102) kam bei der getrennten Untersuchung der verschiedenen Bereiche der Migrationspolitik zu einem ähnlichen Schluss.¹⁷⁸ Die deutliche Kohärenz zwischen der Ausrichtung der politischen Kräfte und der Inklusivität der Praxis relativiert die These der «Verrechtlichung», die von Fachpersonen und Wissenschaftler·inne·n (nicht nur in der Schweiz) oft vertreten wird. Gemäss dieser These werden die Migrationspolitik und ihre Implementierung immer stärker von Recht und Rechtsprechung bestimmt (siehe z. B. Dörrenbächer und Strick 2019; Kurt 2017a; Joppke 2007b). Dies führe zu einer Vereinheitlichung oder Standardisierung der Praxis. Während diese These insbesondere den Einfluss europäischen und internationalen Rechts bzw. Rechtsprechung betont, heben Expert·inn·en in der Schweiz ebenfalls die immer höhere Dichte von Reglementen und nationalen Gesetzen sowie das angesichts zahlreicher Beschwerden im Bereich des Ausländerrechts immer umfangreichere Korpus von Gerichtsentscheiden hervor. Die Studie von Wichmann et al. (2011: 108) sowie Fibbi (2012) sagten diese Verrechtlichung als einen der Faktoren voraus, welche «die kantonale Hoheit im Migrationsrecht zunehmend unter Druck setzen». Aufgrund dieser Entwicklung könne es zur Verlagerung gewisser Kompetenzen auf die Bundesebene oder zur Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit kommen.

Ohne die These der Verrechtlichung an sich in Frage zu stellen, müssen ihre Effekte angesichts der Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung genauer analysiert werden. Im Fall der Schweiz scheint der Einfluss der gesetzlichen Bestimmungen und der Gerichtsentscheide im Hinblick auf die Migration aus den EU/EFTA-Staaten besonders gross zu sein, da diese weitergehendere Rechte besitzt als Personen aus Drittstaaten (siehe Kapitel 7.1). Diese erste Art der Migration wird durch unsere Analyse aus ebendiesem Grund kaum berücksichtigt: Der sehr enge gesetzliche Spielraum lässt hier eine sehr schwache Variabilität der Praxis erwarten. Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich auf die Bereiche der Migrationspolitik, in denen die bestehenden Spielräume eine potentiell variable Praxis hervorbringen. Die in diesem Bereich dokumentierten und im Inklusivitätsindex zusammengefassten Praxen zeugen vom Willen der Kantone, ihre *eigenen* Migrationspolitiken zu gestalten. So belegt die Korrelation zwischen der Inklusivität der kantonalen Praxis und der migrationsliberalen Haltung der politischen Kräfte des Kantons die Existenz (oder den Fortbestand) eines Spielraums und dessen Nutzung entsprechend dem politischen Klima.

Auch wenn politische Haltungen und Stossrichtungen insgesamt betrachtet über die Zeit sicherlich stabil sind («*path-dependent*», siehe Favell 2001; Manatschal 2012, 2015), zeigen unsere Resultate, dass die «feinen», auf mikropolitische Ebene beobachtbaren Praxen, durchaus punktuell oder konjunkturell zu fluktuieren scheinen. Solche auf den ersten Blick überraschenden Änderungen der Praxis im Vergleich zu den Ergebnissen von Wichmann et al. (2011) wurden in fast allen thematischen Bereichen dokumentiert. Betrachtet man diese Praktiken anhand des Inklusivitätsindex als Ganzes, stellt man fest, dass sie sich alles in allem nach den Präferenzen ausrichten, die im jeweiligen Kanton in Bezug auf die Migrationspolitik vorherrschen.

9.2.4 Inklusivität nach Sprachregion

Wie bereits zu Beginn dieses Kapitels erwähnt, variieren die hier betrachteten kontextuellen Indikatoren je nach Sprachregion (französisch- oder deutschsprachig). Insbesondere die Abweichungen der politischen Position von Parlament, Regierung und Stimmbevölkerung gegenüber Migrationsthemen koinzidieren in weitem Ausmass mit der Sprachregion.

Die These einer – unter anderem in Bezug auf Migrationsthemen – liberaleren Romandie und einer konservativeren Deutschschweiz werden durch mehrere politikwissenschaftliche Forschungsarbeiten gestützt (Hermann und Leuthold 2003; Bornschier 2010; Giger et al. 2011; siehe auch Bühler 2019; Longchamp 2019). Auf

¹⁷⁸ Der politische Kontext wurde jedoch nicht über einen aggregierten Index erfasst, sondern über singuläre Variablen (Abstimmungen zugunsten von Migrationsfragen, Einfluss der SVP).

der Grundlage dieser Erkenntnis kommt Manatschal (2011, 2012) zum Schluss, dass kantonale Integrationspolitik von diesen über Zeit recht stabilen politischen Ausrichtungen abhängig sind: Demnach nehmen sie in der Romandie eine inklusivere und in der Deutschschweiz eine restriktivere Form an. Manatschal erklärt diese Abweichung mit dem Konzept der *path dependency* und der Idee eines kulturellen Einflusses der «nationalen Staatsbürgerschaftsmodelle» (Favell 2001; Brubaker 2009). Sie verweist auf die These, dass «diese Form der kantonalen Politik entlang der Kultur- und Sprachregionen der Schweiz eine ‘grenznahe’ Prägung der Integrationspolitiken erkennen lässt: Während die französischsprachigen Kantone vom liberalen *Citoyenneté*-Konzept Frankreichs beeinflusst werden, das auf dem *ius soli* basiert, entsprechen die Integrationspolitiken der deutschsprachigen Kantone mehr der Tradition des *ius sanguini* Deutschlands, die exklusiver und restriktiver ist» (Manatschal 2014: 181, Übersetzung durch die Autorenschaft). Diese These wird allerdings von verschiedenen Autor·inn·en in Frage gestellt. Auch die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung fordern ihre Hinterfragung.

Unsere *Kontextanalyse* scheint die These einer unterschiedlichen politischen Kultur je nach Sprachregion in der Tat zu bestätigen: Wie der Politikindex zeigt, bevorzugen die politischen Kräfte der französischsprachigen Kantone einen liberaleren Ansatz als die der deutschsprachigen Kantone. Ein zusätzliches Regressionsmodell, welches neben den drei weiter oben diskutierten kontextuellen Variablen auch die binäre Variable der Sprachregion berücksichtigt, suggeriert jedoch einen geringen Erklärungswert dieser letztgenannten Variablen: Bei Berücksichtigung der anderen drei Kontextvariablen ist der Koeffizient der Sprachregion fast gleich null. Dies bedeutet, dass zwei Kantone, die sich hinsichtlich Wirtschaft, Bevölkerung und Politik gleichen und sich nur durch die Sprache unterscheiden, sich wahrscheinlich für eine ähnlich inklusive Migrations- und Integrationspraxis entscheiden würden. Mehr als das *sprachliche* Kriterium (oder der kulturelle Einfluss des gleichsprachigen Nachbarlandes) scheint also die *politische Kultur* eines Kantons – bekanntermassen unterschiedlich in Romandie und Deutschschweiz – eine inklusivere bzw. restriktivere Praxis im Migrationsbereich zu bedingen.

Obwohl diese regionalen politischen Kulturen und Haltungen langfristig als relativ stabil erscheinen, trifft in einigen Kantonen das Gegenteil zu. In diesem Zusammenhang ist das TI ein interessanter Fall: Während das *Abstimmungsverhalten* der Tessiner·innen sowohl in der Studie von Wichmann et al. (2011) als auch in der vorliegenden Untersuchung wenig migrationsliberal erscheint, beschreibt die Studie von Wichmann et al. (2011) die *Praxis* des TI als eher inklusiv, womit es sich nahe bei den französischsprachigen Kantonen befindet. In der vorliegenden Untersuchung zählt das TI allerdings zu den Kantonen mit der restriktivsten Praxis.¹⁷⁹

Insgesamt bestätigen unsere Ergebnisse die Kritik an den Thesen der *path dependency* und der nationalen Modelle (Joppke 2007a; Helbling 2010; Gregurovic et al. 2018; Bertossi et al. 2019): Sie weisen auf eine kontextuelle Ausgestaltung der lokalen Migrationspolitik hin, die zwar durchaus von der politischen Ausrichtung des Kantons, aber auch von der wirtschaftlichen und demografischen Situation abhängig ist.

9.3 Gemeindeautonomie

Diese Studie befasst sich hauptsächlich mit der kantonalen Praxis. Doch darf die Gemeindeebene bei der Analyse der Spielräume des Föderalismus selbstverständlich nicht ausser Acht gelassen werden. Bei der Erarbeitung der Fragebögen erwies es sich als herausfordernd, diese Ebene zu berücksichtigen. Jeder der vier Fragebögen enthielt eine bestimmte Anzahl Fragen, dank derer der infrakantonale Variationsgrad der Praxis (anders gesagt der Vereinheitlichungsgrad der Praxis innerhalb der Kantone) ermittelt werden konnte. Die integrierte

¹⁷⁹ Zum TI siehe auch die politologische Analyse von Hermann (zitiert in Bühler 2019). Hermann hebt zudem eine Kehrtwende der Romandie (zuerst nach links, später nach rechts) zwischen 1990 und 2018 hervor.

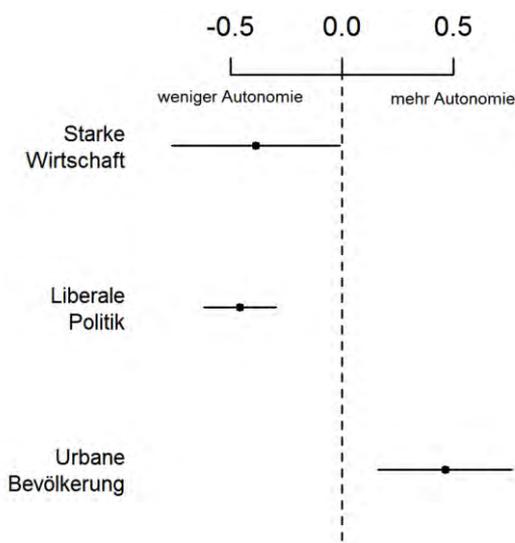
Analyse sämtlicher Variablen, welche die Autonomie der Gemeinden messen, ergibt, dass sich der den Gemeinden gewährte Spielraum – in den verschiedenen politischen Bereichen – von Kanton zu Kanton unterscheidet. Durch das Aggregieren der Ergebnisse kann ein aussagekräftiger Index gebildet werden, in dem die besagten Variablen (aus drei thematischen Bereichen) in erwarteter Richtung stark miteinander korrelieren.

Der *Gemeindeautonomie-Index* zeigt zwei Tendenzen in der kantonalen Praxis:

- Hohe Autonomie der Gemeinden (hoher Indexwert): Der Kanton gesteht den Gemeinden eine grosse Autonomie und viel Spielraum zu, delegiert Aufgaben an die Gemeinden und bezieht sie in Entscheidungen ein.
- Eingeschränkte Autonomie der Gemeinden (tiefer Indexwert): Der Kanton beschränkt den kommunalen Spielraum und strebt insgesamt eine Vereinheitlichung der Praxis auf kantonaler Ebene an.

Bei der praktischen Ausgestaltung ihrer Migrationspolitik legen einige Kantone mehr Wert auf die Vereinheitlichung innerhalb des Kantons, während andere dazu neigen, bei der Implementierung auf Gemeindeebene Abweichungen zuzulassen oder gar zu wünschen.

Abbildung 7: Gemeindeautonomie nach Kontext



Koeffizienten eines multiplen Regressionsmodells mit 95% Konfidenzintervall. Abhängige Variable: Gemeindeautonomie-Index.

Wodurch unterscheiden sich die Kantone, die sich für die eine oder die andere Option aussprechen? Die statistische Analyse, welche die drei kontextuellen Indexe (Bevölkerung, Wirtschaft, Politik) einbezieht, zeigt, dass die wirtschaftlich starken Kantone den Gemeinden bei der praktischen Ausgestaltung der Migrationspolitik eher weniger Autonomie gewähren (siehe Abbildung 7). In den Kantonen mit einer urbanen (und hinsichtlich Herkunft diversen) Bevölkerung geniessen die Gemeinden hingegen eher mehr Autonomie, unter Berücksichtigung der Unterschiede bezüglich Politik und Wirtschaft.

Der Zusammenhang zwischen Gemeindeautonomie und politischer Haltung bzw. Inklusivität der Praxis im Migrationsbereich ist besonders interessant. Gemäss einer oft vorgebrachten These (Hobsbawm 1991), insbesondere zum Bereich der Staatsbürgerschafts- und Einbürgerungspolitik (Gutzwiller 2016; Niederberger

2018), sind restriktive Positionen und Praxen für die kommunale Ebene typisch. Den Resultaten der vorliegenden Analyse zufolge gewähren Kantone, deren politische Landschaft sich durch eine migrationsliberalere Haltung auszeichnet, den Gemeinden eher weniger Autonomie und schränken ihre Spielräume eher ein. Umgekehrt geht ein hohes Autonomielevel der Gemeinden Hand in Hand mit einer allgemein restriktiveren Haltung in Migrationsfragen. Analysiert man den statistischen Einfluss von Gemeindeautonomie (hier also als unabhängige Variable betrachtet) auf die Inklusivität der Praxis, zeigt sich allerdings keine signifikante Korrelation.

Fassen wir zusammen: Trotz des Zusammenhangs, der zwischen der Liberalität des politischen Kontextes (in Bezug auf die Migration) und dem Autonomiegrad der Gemeinden beobachtet wird, belegt die Analyse keinen signifikanten Einfluss der Gemeindeautonomie auf die Inklusivität der Praxen. Wir finden folglich keine klare Bestätigung der Hypothese, der zufolge die Gemeindeebene Migrationspolitik und -praxis systematisch in restriktiver Richtung beeinflussen würde. Die vorliegenden Ergebnisse bestärken vielmehr Hepburns (2011: 62) Argument: Die Theorie, die Regionalismus mit «ethnischer Exklusivität» gleichsetzt, missachte die Komplexität der regionalen oder lokalen Ebene, die sich mitunter als sehr progressiv und liberal erweist.

9.4 Fazit

In diesem Kapitel wurden die Resultate der bei den Kantonen durchgeführten empirischen Studie auf allgemeiner Ebene betrachtet und im Lichte des strukturellen Kontextes der Kantone interpretiert. So konnten die hinsichtlich Inklusivität zwischen den kantonalen Praxen beobachteten Unterschiede relativiert und (teilweise) durch Kontextfaktoren erklärt werden.

Es zeigt sich, dass sich der scheinbare Unterschied zwischen dem Inklusivitätsgrad der Migrationspolitik von französisch- und deutschsprachigen Kantonen fast vollständig in den strukturellen Eigenschaften der Sprachregionen auflöst. Er kann somit kaum als das Ergebnis einer inhärenten kulturellen Prägung interpretiert werden, die durch die sprachliche Nähe zu Nachbarländern mit unterschiedlichen Staatsbürgerschaftskonzepten entstanden sei. Mehr als die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Sprachregion erweist sich der politische, demografische und wirtschaftliche Kontext als ausschlaggebend für die beobachteten Unterschiede. Es erstaunt nicht, dass sich eine migrationsliberale Haltung der politischen Kräfte eines Kantons (insbesondere des Parlaments und der Stimmbewohner) in inklusiverer Migrationspraxis widerspiegelt. Kantone, in denen migrationskonservative Meinungen und Parteien dominieren, weisen hingegen eine restriktive Praxis auf. Politisch migrationskonservative Kantone neigen überdies dazu, den Gemeinden bei der Umsetzung der Migrationspolitik mehr Autonomie zu gewähren und so in ihrem Kanton das Prinzip des Vollzugsföderalismus zu akzentuieren. Die Bedeutung des politischen Faktors kann insgesamt als Beleg für den Fortbestand der Spielräume gesehen werden, die dazu dienen können, der Praxis je nach vorherrschendem politischen Klima eine mehr oder weniger inklusive Ausrichtung zu verleihen und politische Signale an die Bürger·innen auszusenden (Sandoz 2016).

Es zeigt sich weiterhin, dass die Inklusivität in Kantonen mit einer typisch urbanen Bevölkerung grösser ist, d. h. in Kantonen mit einem hohen Anteil an Personen, die im städtischen Umfeld leben, einem hohen Anteil an Ausländer·inne·n und Personen mit Migrationshintergrund sowie mit Bevölkerungswachstum und einer hohen Arbeitslosenquote. Dieses Ergebnis kann im Sinne der von Allport (1954) formulierten «Kontakttheorie» interpretiert werden. Diese Theorie geht davon aus, dass ein direkter Kontakt bzw. eine geografische Nähe zwischen ansässiger und eingewanderter Bevölkerung zum Abbau von Vorurteilen beiträgt – wobei das Fehlen von (negativen) Vorurteilen wiederum die Bereitschaft erhöht, die «Anderen» einzubeziehen und ihnen Rechte zu gewähren. Die Hypothese einer umgekehrten Kausalität ist jedoch auch denkbar: Es ist möglich, dass eine

(bekanntermassen) inklusive Politik und ganz allgemein der Ruf, offen zu sein, Migrant·inn·en anzieht, insbesondere jene, die Mühe haben, sich in den Kantonen niederzulassen, die den dort wohnhaften Personen nur wenig Unterstützung oder Schutz bieten.

Schliesslich spielt auch die wirtschaftliche Situation eine nicht zu vernachlässigende Rolle: Wirtschaftlich starke Kantone weisen insgesamt eine restriktivere Praxis auf. Es scheint wahrscheinlich, dass Kantone mit starker Wirtschaft eine eher gut ausgebildete ausländische Bevölkerung haben, die zur lokalen Wirtschaft beiträgt und die bei der wirtschaftlichen Integration weniger auf Hilfe oder Unterstützung angewiesen ist. Kohärent hierzu ist zu beobachten, dass die Kantone mit restriktiver Tendenz geringe Arbeitslosen- und Sozialhilfefquoten aufweisen: Ihr Arbeitsmarkt scheint die anwesenden Arbeitnehmenden gut zu absorbieren.

Dort, wo sie vergleichbar sind, decken sich die Ergebnisse dieser Untersuchung insgesamt mit jenen der Studie von Wichmann et al. (2011). Letztere ergab ebenfalls einen signifikanten Zusammenhang zwischen einer Bevölkerung mit urbanem (bzw. ländlichem) Charakter und dem Inklusivitätsgrad, wobei dieser in den städtischen Kantonen höher ausfiel. Die politische Ausrichtung wurde von Wichmann et al. als zweitwichtigster, die Inklusivität beeinflussender Faktor beschrieben. Aufgrund der methodologischen Unterschiede zwischen den beiden Studien sind vertieftere Vergleiche kaum gerechtfertigt. Nicht nur der Inhalt der Umfragen bei den Kantonen, sondern auch die in der Kontextanalyse berücksichtigten Aspekte haben sich stark verändert. Die Berechnungsmethode, insbesondere der (thematischen und gesamten) Inklusivitätsindexe, wurde verfeinert, um statistisch robustere Indexe zu erhalten. Ausserdem bezieht die Analyse eine höhere Zahl von kontextuellen Variablen ein und ermöglicht auch dadurch verfeinerte Resultate.

In der Tat wurde in dieser Studie der thematischen Anpassung der Fragebögen an die aktuelle Situation und der Verbesserung der Analysemethode gegenüber der Vergleichbarkeit über die Zeit der Vorzug gegeben. Die vorliegende Studie und ihre verfeinerte Methodologie stellen somit eine solide Grundlage dar, auf der spätere Untersuchungen zur Migrationspolitik der Kantone und zu ihren Abweichungen durchgeführt werden können. Dies ermöglicht ein Monitoring der künftigen Entwicklungen und einen langfristigen Vergleich der oben präsentierten Indexe, womit zu einem späteren Zeitpunkt vielleicht jene Fragen beantwortet werden können, welche die vorliegende Studie offen lässt.

10 Fazit

Die Überzeugung, dass wir in einer postmigrantischen und somit grundlegend durch Migration geprägten Welt leben, setzt sich seit einigen Jahren in immer breiteren gesellschaftlichen Kreisen und beruflichen Fachbereichen an durch. Begriffe wie *Superdiversity*, *Demigrantifizierung* und *Mainstreaming Integration* zeugen auch in der Forschung von einem Trend, der Migration von den Rändern in die Mitte der Gesellschaft rückt. Gerade in einem Land, das wie die Schweiz seit je her stark durch soziokulturelle und sprachliche Vielfalt bei nachweislich hoher internationaler Mobilität (*Hypermobility*) geprägt ist, beschreiben sie die Entwicklung ausgezeichnet. Trotzdem oder gerade deshalb werden Verwaltung und (öffentliche) Politik auch in Zukunft kaum darum herumkommen, sich mit migrationsrelevanten Kategorien zu befassen. Dies gilt ebenfalls für Evaluierung und Monitoring der Migrationspolitik, um die es in der vorliegenden Studie geht.

Während vergleichende Forschungen vielfach Rechtsgrundlagen untersuchen, fasst die vorliegende Studie die Verwaltungspraxis ins Auge, die in der Regel auf kantonaler, teilweise allerdings auch auf kommunaler Ebene, angesiedelt ist. Studien belegen, dass zuständige Behörden gerade im Ausländerrecht über wesentliche Ermessensspielräume und Handlungsoptionen (Verfahrensdauer, erforderliche Belege, Anfechtbarkeit usw.) verfügen, welche die Politikergebnisse selbst bei identischer Rechtslage massgeblich beeinflussen können (Eule 2016, Probst 2012, D'Amato 2001). In diesem Sinn dokumentiert der Bericht einerseits die konkrete Umsetzung (bundes)rechtlicher Vorgaben auf Kantonsebene (Vollzugsföderalismus) und untersucht andererseits die Hintergründe aufgezeigter Unterschiede, wobei vertiefende Analysen Gegenstand weiterer Arbeiten – unter anderem im Rahmen des Forschungsschwerpunkts *nccr-on the move* – sein werden.

Dieses Projekt stellt prinzipiell eine Folgerhebung der 2011 im Auftrag der Eidgenössischen Migrationskommission publizierten Studie dar (Wichmann et al. 2011), wobei zahlreiche Anpassungen vorgenommen wurden, um die Erhebungsinstrumente für ein künftiges Monitoring bereitzustellen: Die neue Basiserhebung wurde 2018 mittels standardisierter Fragebögen an die zuständigen Kantonsbehörden durchgeführt und bezieht sich jeweils auf die kantonale Praxis per Ende 2017, das heisst vor Inkrafttreten des neuen Bürgerrechts (2018), des revidierten Ausländerrechts (2018/2019), der Neustrukturierung des Asylverfahrens (März 2019) und der Integrationsagenda (Mai 2019). Vereinzelt gingen Fragen trotzdem auf die Einschätzung der entsprechenden Änderungen ein, die im Vorfeld der Gesetzesrevisionen und Vernehmlassungen zu Diskussionen Anlass gaben und möglicherweise in einzelnen Verwaltungspraktiken bereits antizipiert wurden. Dabei spielten insbesondere die Konkretisierung und gesetzliche Verankerung des Integrationskonzepts eine zentrale Rolle. Vorab drängen sich einige Hinweise dazu auf, obwohl der Praxisvollzug neuester Änderungen zum Zeitpunkt der Erhebung nicht stattgefunden hat und daher noch nicht erfasst werden konnte.

10.1 Systematisierung des Integrationsbegriffs

Wie im vorliegenden Bericht ausführlich dargelegt (siehe Kapitel 2.1.1 und 4), ist «Integration» ein vielschichtiges Konzept, das Politik, Praxis, Wissenschaft und Öffentlichkeit seit Jahrzehnten beschäftigt und auch innerhalb einzelner Fachbereiche umstritten ist (EKM 2017). Aus migrationsrechtlicher Perspektive wird eine kohärente Auslegung dadurch erschwert, dass der Begriff in verschiedenen Gesetzen, seit 2014 auch in der Verfassung – bezeichnenderweise als «Integrationsfähigkeit» –, verankert und je nach Vollzugsbereich unterschiedlich zu beurteilen ist. Ein Beurteilungsspielraum ist nach wie vorgegeben, auch in den revidierten Gesetzen und Verordnungen, in denen Ziele, Anwendungsmodalitäten und Evaluationskriterien inzwischen massgeblich präzisiert wurden. Dies birgt Orientierung und Chancen, aber auch Risiken: Nach Ansicht von Fachpersonen geht in diesem Zusammenhang gelegentlich vergessen, dass sich die Integration einer Einzelperson nicht messen lässt. Diesen Standpunkt vertritt die Forschung insofern, als sie Integration ausschliesslich auf aggregierter, gesellschaftlicher und nicht auf individueller Ebene erfasst (Piguet 2017). Gleichwohl bezeichnet

das Gesetz messbare, auf einzelne Personen bezogene Evaluationskriterien (Beachtung der Rechtsordnung, Sprachkompetenzen, finanzielle Unabhängigkeit usw.), welche erfüllt sein müssen, um beispielsweise eine Härtefallregularisierung, eine Niederlassungsbewilligung oder einen Familiennachzug zu erwirken. Aus wissenschaftlicher Sicht stellt sich diesbezüglich die Frage, inwiefern die genannten Prämissen einem normativ aufgeladenen, idealen Gesellschaftsmodell folgen, das kaum der realen, empirisch erfassbaren Lebenssituation von Zugewanderten gerecht wird (Ruedin 2011). Die EKM (2017) verweist auf die Gefahr, dass im Zug der Verrechtlichung des Begriffs einseitig auf individuelle Integrationskarrieren von bestimmten Zugewanderten fokussiert wird, während die zentrale Rolle von Institutionen und Bevölkerung aus dem Blickfeld verschwindet.

Die vorliegenden Ergebnisse belegen, dass infolge der genannten bundesrechtlichen Impulse der Einbezug von Integrationskriterien bei ausländerrechtlichen Entscheiden klare Systematisierungstendenzen zeigt. Insgesamt erweisen sich über alle Zulassungsverfahren hinweg folgende drei Kriterien als besonders ausschlaggebend: finanzielle Unabhängigkeit, Sprachkenntnisse und rechtskonformes Verhalten. Diese Kriterien zielen darauf ab, Bonität, Kommunikationsfähigkeit und Einhaltung der Rechtsordnung von Migrierten einzufordern. Ein Vergleich der Ablehnungsgründe zeigt, dass die finanzielle Unabhängigkeit das zentralste Kriterium darstellt. Trotzdem lässt sich im Rahmen der verbleibenden Ermessensspielräume eine beträchtliche Variabilität der Verwaltungspraxis feststellen. Dies gilt in noch stärkerem Masse bei der Einbürgerung, wo neben den Kantonen auch die Gemeinden eine wichtige Rolle spielen. Bezeichnend ist diesbezüglich, dass vor Inkrafttreten des neuen Bürgerrechts verschiedene Kantone verschiedene Kantone ihre ausländische Wohnbevölkerung ohne Niederlassungsbewilligung dazu ermutigt haben, sich noch vor der Gesetzesänderung (welche den Besitz einer C zur Voraussetzung macht) einbürgern zu lassen.

10.2 Kein klarer Angleichungstrend

Die 2011 publizierte Studie warf die Frage auf, inwiefern die Kantonspraxis auch angesichts zunehmender interkantonaler Migration in Zukunft konvergieren werde. Insgesamt lässt sich beobachten, dass die untersuchten migrationsbezogenen Gestaltungsspielräume von den Kantonen nach wie vor ausgeschöpft werden, so dass sich seit 2011 jedenfalls kein *allgemeiner* Trend zur Angleichung der Praktiken abzeichnet. Die materiellen, wie auch verfahrenstechnischen oder formellen Unterschiede bleiben daher beträchtlich, sind aber nicht in allen Bereichen so ausgeprägt wie etwa bezüglich der Härtefallregelungen, der Einbürgerungsbedingungen (vor 2018) oder der Sprachförderung für Asylsuchende.

Nicht selten bedauerten kantonale Fachleute die schwindende Handlungsfreiheit in ihrer Praxis: Konvergenz wird somit nicht immer als hilfreich erachtet. Sie bezogen sich hierbei allerdings primär auf die Behandlung von EU-Bürger:innen, die in dieser Studie weitgehend ausgeklammert bleiben, da im Rahmen der Personenfreizügigkeit Rechtsansprüche bestehen, die auch eingeklagt werden können. Es ist aber nicht auszuschliessen, dass die Behörden *gerade* in den verbleibenden Bereichen bestehende (inklusive oder restriktive) Handlungsoptionen wahrnehmen, insbesondere wenn die entsprechenden Politikmassnahmen umstritten sind: Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang beispielsweise der Umgang mit Sozialhilfe für vorläufig aufgenommene Ausländer:innen, die in mehreren Kantonen infolge des Einschlusses dieser Statutskategorie in die allgemeine Integrationsförderung (mit dem AuG 2008) zuerst angehoben und später aufgrund einer gesetzlichen Modifikation wieder abgesenkt wurde (LU, ZH, BS). So kam es etwa im Kanton Zürich 2011 und 2017 zu Volksabstimmungen mit jeweils unterschiedlichem Ausgang:¹⁸⁰ Nach der ersten Abstimmung wurden die Leistungen der üblichen Sozialhilfe angeglichen, die für ein sozial integriertes Leben gelten, während nach der

¹⁸⁰ Diese Änderung fliesst in die Berechnung des Inklusivitätsindex allerdings nicht direkt ein, gerade weil sie zwischenzeitlich eingeführt und wieder rückgängig gemacht wurde.

zweiten wieder die stark reduzierten Normen für Überbrückungssituationen wie Personen im laufenden Asylverfahren zur Anwendung kamen. Übrigens haben die meisten Kantone, darunter auch solche, die sich ansonsten durch eine inklusive Praxis auszeichnen, nach 2008 keine entsprechende Erhöhung der Sozialhilfestandards für vorläufig Aufgenommene vorgenommen. Die Nutzung von Handlungsoptionen hängt somit von verschiedenen Faktoren ab: Neben politischen dürften auch finanzielle Überlegungen eine wichtige Rolle gespielt haben.

Schliesslich illustriert das genannte Beispiel, ebenso wie die Studienergebnisse aus sämtlichen untersuchten Tätigkeitsfeldern – Integration, Diskriminierungsschutz, Asyl, Zulassung, Einbürgerung –, dass es trotz einer relativ stabilen Verwaltungspraxis immer wieder zu bereichsspezifischen Kursänderungen kommt, die sowohl eine inklusive wie auch restriktive Richtung einschlagen können und letztlich keinem allgemein erkennbaren Muster folgen. Vielmehr dürfte dabei je nach kantonalem Umfeld ein spezifisches Zusammenspiel verschiedener Einflussfaktoren ausschlaggebend sein: Sager und Thomann (2016) sprechen in solchen Fällen von mehreren «Strömen», beispielsweise ein Policyimpuls auf Bundesebene, die Haltung der zuständigen Verwaltung und das Problemframing in der kantonalen Öffentlichkeit.

10.3 Konvergenzen bei Integrationsförderung und Diskriminierungsschutz

Während also die Unterbringung und Sozialhilfe im Asylbereich, Zulassungsbedingungen für Drittstaatsangehörige – darunter Familiennachzug, Bewilligungsumwandlungen oder -verlängerungen und auch Härtefälle – sowie Einbürgerungskriterien kantonal weiterhin recht unterschiedlich gehandhabt werden, lässt sich, wie bereits 2011, bei der Arbeitsmarktzulassung von Drittstaatsangehörigen ein etwas einheitlicheres Bild ausmachen. Dies mag damit zusammenhängen, dass dieses Feld eine relativ wenig zahlreiche Personengruppe (Arbeitsmarktkontingente) betrifft und stark von wirtschaftlichen Interessen (mit)geprägt ist.

Ein wichtiger Impuls in Richtung Vereinheitlichung der Verwaltungspraktiken ergibt sich allerdings infolge der Einführung der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP), die der Bund seit 2014 mit den Kantonen abschliesst und mitfinanziert. Sie zeitigen Auswirkungen, die wesentlich über die Feinjustierung der kantonalen Migrationspraxis hinausgehen und teilweise auch die institutionelle Architektur prägen. Dies kommt vor allem in jenen Kantonen zum Tragen, die früher kaum über einschlägige Strukturen zur Integrationsförderung verfügten und sich in diesem Feld durch Aufbau entsprechender Strukturen und Professionalisierung den Pionierkantonen angenähert haben. Mit den Integrationsdelegierten verfügen nun alle Kantone über eine Ansprechperson gegenüber dem Bund bzw. über eine Stelle für Integrationsfragen, die meist auch für die spezifische Integrationspolitik innerhalb des Kantons zuständig ist und diese mit den Regelstrukturen koordiniert. Wie Kapitel 4.2.1 dokumentiert, sind hingegen institutionelle Angliederung, Pflichtenheft und Kompetenzen der zuständigen Stellen in verschiedenen Verwaltungslogiken eingebettet und sehr unterschiedlich ausgestaltet. Durch die Förderung der zahlreichen (spezifischen) Integrationsmassnahmen im Rahmen der KIP hat sich aber auf übergeordneter Ebene eine Harmonisierung des Angebots ergeben.

Es sei an dieser Stelle nochmals betont, dass Umfang und Ausrichtung der Massnahmen zu Sprachförderung, beruflicher und sozialer Eingliederung nicht umfassend abgedeckt wurden und daher nicht Gegenstand des erhobenen spezifischen Integrationsindexes sind, der aus methodischen Gründen nur Teilaspekte der Integrationspraxis herausgreift: So zeigt sich beispielsweise, dass von vier Ausnahmen abgesehen alle Kantone Gespräche zur Erstinformation von Zugewanderten organisieren, diese aber hinsichtlich Verbindlichkeit und Sanktionen unterschiedlich handhaben und mit unterschiedlichen Inhalten füllen. Ähnliches gilt für Integrationsvereinbarungen, ein Instrument das gegenwärtig von 16 Kantonen aus der Deutschschweiz und dem Tessin vorgesehen wird, in der Praxis aber relativ selten zur Anwendung kommt. Die Ausrichtung beider Instrumente

kann inkludierende wie auch restriktiv-kontrollierende Momente einschliessen, die im Rahmen des entsprechenden Integrationsindex erfasst wurden.¹⁸¹ Somit kann der entsprechende Index keinesfalls als umfassender Indikator für die Inklusivität der kantonalen Integrationspolitik betrachtet werden.

Um diese zu erfassen, müssten insbesondere auch Vorkehrungen in Regelinstitutionen abgedeckt werden, da die Umsetzung der KIP neben der spezifischen Integrationsförderung auf einen chancengleichen Zugang der Zugewanderten – unabhängig vom Aufenthaltsstatus – zu allen Lebensbereichen (Bildung, Arbeit, Gesundheit usw.) abzielt. In diesem Zusammenhang bemerkenswert ist, dass verschiedene Expert·inn·en den bundesstaatlichen Impulsen zur Verankerung des Diskriminierungsschutzes eine wegweisende Rolle attestieren: Während vorher nur rund ein Drittel der Kantone über Beratungsstellen und eine Dokumentierung der Diskriminierungsfälle verfügte, konnten das Beratungsangebot und das Monitoring inzwischen beinahe flächendeckend ausgebaut werden. Dies bedeutet allerdings nicht, dass diese Dienstleistungen optimal implementiert und bekannt sind. Vielmehr wird festgestellt, dass die Umsetzung von Antidiskriminierungsmassnahmen aufgrund widersprüchlicher politischer Zielvorgaben und der Abwesenheit unabhängiger Beschwerdedienste einen vergleichsweise schweren Stand hat und daher umso mehr auf eine bundesrechtliche Abstützung angewiesen ist.

Ähnliches gilt für die Koordination und Beratung der Regelstrukturen zu Diskriminierungsschutzmassnahmen und für andere Initiativen zur Öffnung der Institutionen, etwa die Förderung von (interkulturellen) Dolmetschdiensten in Verwaltung, Bildungs- und Gesundheitswesen sowie weiteren Regelstrukturen. Trotz zahlreicher Hindernisse und Widerstände konnten in verschiedenen Fachgebieten Erfahrungen ausgetauscht und Fortschritte erzielt werden. Unbestrittenermassen stellt die Förderung von Chancengerechtigkeit durch die Öffnung von Institutionen und des Arbeitsmarkts eine wichtige Voraussetzung für die Konkretisierung eines Integrationsprozesses dar, der auch die Aufnahmegesellschaft fordert und verändern kann. Obwohl entsprechende Bemühungen grundsätzlich bejaht werden und inzwischen rechtlich verankert sind, stellt sich bei der praktischen Umsetzung die Frage, wie weit eingespielte Abläufe und Strukturen tatsächlich an migrationsbedingte Bedürfnisse angepasst und notwendig Ressourcen mobilisiert werden (sollen).

10.4 Vereinheitlichung versus Spielräume

Verschiedene Voten von Diskussionspanel-Teilnehmenden machen klar, dass kantonale Behörden bundesstaatliche Impulse und Vorgaben als Orientierung durchaus schätzen, sofern alle Akteure ausreichend konsultiert und in die Umsetzung einbezogen werden. Dies war bei der Ausarbeitung der KIP2 (2018-2021) offensichtlich der Fall. Gleichzeitig ist auch nachvollziehbar, dass neue Auflagen und Forderungen teilweise auf Skepsis stossen, insbesondere in Bereichen, in denen gewisse Kantone bereits über einen wesentlichen Erfahrungsvorsprung verfügen oder eigene Prioritäten setzen (wollen). Mehrere Vertretende von NGOs und Kantonsbehörden waren der Ansicht, dass die Möglichkeiten für eine inklusive Gestaltung der Verwaltungspraxis gegenwärtig eher zu Gunsten von Spielräumen in Richtung weitergehender Restriktivität weichen (konkret gemeint sind Hürden, die angehoben, aber nicht gesenkt werden dürfen). Genannt wurden beispielsweise höhere Mindestanforderungen bei Sprachkompetenzen für die Umwandlung von Bewilligungen oder Einbürgerung, Statusvoraussetzungen (Niederlassung) für Einbürgerungen (gemäss nBüG) sowie die Einführung von Obergrenzen bei der Bemessung von Sozialhilfe, wobei auch die Steuerung über Kostenpauschalen in der Regel eine restriktive Wirkung entfaltet. Da im Asylbereich (anerkannte Flüchtlinge ausgenommen) und teil-

¹⁸¹ Bei den Integrationsvereinbarungen handelt es sich allerdings nicht um eine spezifische Integrationsmassnahme, sondern um eine ausländerrechtliche Vorgabe, die im AIG für gewisse Personenkategorien obligatorisch erklärt wurde. Drei der sechs Variablen, die den Integrationsindex konstituieren, beziehen sich auf die Integrationsvereinbarungen, eine auf die Erstinformationsgespräche, eine auf die Vertretung von Migrationsvereinen in den Integrationskommissionen und eine auf finanzielle Mittel, die der Kanton zusätzlich zum KIP-Budget beisteuert.

weise bei Drittstaatsangehörigen wenig Ansprüche und mehr Kann-Bestimmungen bestehen, klaffen die Praxen gerade in diesen Verwaltungsbereichen stark auseinander: So kennen etwa nur wenige Kantone Mindeststandards für die Unterbringung oder Betreuung von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen oder eine Garantie weiterführender Sprachkurse. Immerhin: Mehr und mehr wird die Bleibeperspektive von Asylsuchenden zum entscheidenden Kriterium für deren Integrationsförderung und zum möglichen Kristallisationspunkt einer pragmatischeren Politikgestaltung.

Umgekehrt wurde verschiedentlich auf die Vorteile des neustrukturierten Asylverfahrens und der Integrationsagenda Schweiz (IAS) verwiesen, die allerdings erst nach dem relevanten Erhebungszeitraum in Kraft traten. Die IAS stellt eine Verdreifachung der Integrationspauschalen für Flüchtlinge und vorläufig Angenommene in Aussicht und erlaubt Asylsuchenden den Zugang zu Sprachkursen, was in gewissen Kantonen (inoffiziell) bereits seit Jahren möglich ist. Allerdings handelt es sich im letzten Fall wiederum um eine Kann-Bestimmung, die gemäss einzelner Aussagen eher zu wachsenden kantonalen oder gar kommunalen Unterschieden führen dürfte.

Inwiefern Beurteilungsspielräume wünschenswert und sinnvoll sind, lässt sich zweifellos nur von Fall zu Fall entscheiden und hängt letztlich davon ab, nach welchen Regeln und wie transparent diese angewandt werden. Wie Wichmann et al. (2011: 106) ausführen, werden Praxisunterschiede grundsätzlich breiter akzeptiert, sofern sie auf tatsächliche Unterschiede, beispielsweise bei Lebenshaltungskosten, zurückzuführen sind und eine entsprechende Flexibilität legitimieren. Aus Sicht der Zugewanderten und ihrer Interessensvertreter·innen sind grosse Praxisunterschiede eher verwirrend und tragen eben nicht zur Nachvollziehbarkeit und Legitimität der Politik bei. Gewisse Abweichungen sind allerdings im föderalistischen Prinzip angelegt und lassen sich zumindest teilweise durch den lokalen Kontext und das politische Klima im jeweiligen Kanton erklären. Auf die möglichen Gründe der unterschiedlichen Ausprägungen geht die Studie deshalb mit Blick auf den politischen, demografischen und wirtschaftlichen Kontext in den Kantonen näher ein.

10.5 Hintergründe variierender Verwaltungspraxis

Erwartungsgemäss liefert die migrationspolitische Orientierung der Kantone, wie sie sich in relevanten Abstimmungsergebnissen und der Zusammensetzung oder Positionen von Parlament und – wenn auch in etwas geringerer Masse – Regierung äussert, insgesamt die wichtigste Erklärung für die Ausgestaltung der Verwaltungspraxis. Am deutlichsten zeigt sich der Zusammenhang bei der Zulassungs- und Einbürgerungspolitik, weniger ausgeprägt ist er bei der Asyl- und Integrationspolitik. Im letzten Fall dürfte die schwächere Verbindung zumindest teilweise methodologisch begründet sein: Es erwies sich als ausserordentlich schwierig, Integrationsmassnahmen auf der Inklusivitätsdimension einzuordnen, da sich ihre selektiv-kontrollierende bzw. umgekehrt fördernd-inkludierende Ausrichtung in einem standardisierten Fragebogen offensichtlich nur schwer erschliessen lässt. Ausserdem kommen gewisse Instrumente nur in bestimmten Kantonen zur Anwendung und eine Verfeinerung des Erhebungsinstruments ist daher nur beschränkt zielführend. Neben der methodenbedingten Schwierigkeit ist es an sich ein bezeichnendes Ergebnis, dass sich inklusivitätsfördernde Aspekte gerade in der Integrationspraxis nicht eindeutig herauschälen lassen. Diese Herausforderung wäre im Hinblick auf weitere Erhebungen grundsätzlich zu überdenken. Auffallend ist, dass die migrationspolitische Orientierung im Vergleich zu den anderen kontextuellen Einflüssen zwischen restriktiven Kantonen wie AI, TG, TI, SG, SH auf der einen und inklusiven wie NE, GE, VD, BS auf der anderen Seite sehr stark variiert.

Dies ist beim Bevölkerungsindex weniger der Fall, obwohl es auch hier grosse Diskrepanzen gibt, vor allem beim Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund oder ohne Schweizer Staatsbürgerschaft. Zur Erinnerung: Der entsprechende Index umfasst auch die allgemeine demographische Entwicklung, den Anteil ge-

mischnationaler Ehen und urbaner Bevölkerung. Letzterer ist allerdings, von wenigen «ländlichen» Ausreisern abgesehen (AI, OW, NW, GR, JU), fast durchwegs hoch und dürfte in Zukunft noch weiter zunehmen (Schweizer Durchschnitt: 85%).¹⁸² Eine urbane, stark wachsende und durch Migration geprägte Bevölkerung steht dabei klar mit einer tendenziell inklusiveren Kantonspraxis in Verbindung. Diese Erkenntnis reiht sich ein in einer Legion von Studien zur Kontakttheorie, nach der Vorurteile durch geographische Nähe und insbesondere alltäglichen Kontakt eher abgebaut als bestärkt werden. Dies scheint im urbanen Raum eher gegeben zu sein als in dünn besiedelten ländlichen Räumen. Ferner sind Menschen mit Migrationshintergrund tendenziell gegenüber Zuwanderung etwas offener eingestellt sind, wie etwa Umfragen zum Zusammenleben in der Schweiz (BFS 2018) zeigen. Eine ähnliche Tendenz lässt sich auch bezüglich der jüngeren Bevölkerung nachweisen (BFS 2019; Kristensen et al. 2017).

Eine Facette, die in der Studie leider nicht untersucht werden konnte, aber sowohl mit dem soziodemographischen Profil der Bevölkerung als auch der Kantonspolitik in Zusammenhang steht, betrifft zivilgesellschaftliche Akteure im Asyl- oder generell im Integrationsbereich. Wie Fachleute mehrfach betonten, kann die Mobilisierung solcher Vereinigungen sowie auch von Einzelpersonen mit guten Beziehungen zu Verwaltungskreisen oder Politik manchmal auf die Praxis Einfluss nehmen. Ein Paradebeispiel stellt «Papyrus», eine Initiative zur Regularisierung von Härtefallgesuchen im Ausländerbereich, dar, die nur dank der langjährigen Zusammenarbeit von Behörden, Gewerkschaften, Hilfswerken und Migrationskollektiven im Kanton Genf zustande kam (Guelpa und Lozano 2019). Ob dieser Vorstoss in anderen Kantonen Schule machen wird, bleibt abzuwarten, hat doch der Vollzugsföderalismus als Versuchslabor für die Entwicklung öffentlicher Politiken in Umweltfragen, Sozial- oder Gesundheitswesen in der Schweiz Tradition (Sager et al. 2017). Erfahrungsgemäss gestaltet sich der *Policy Transfer* allerdings in stark umstrittenen Politikfeldern umso schwieriger, als das Geflecht von Vollzugsstrukturen, Kontexteinflüssen, Zielsetzungen und Wirkungen besonders schwer überblickbar ist und überzeugende Wirkungsevaluationen mit schlüssigen Ergebnissen nicht eben erleichtert (Efonayi-Mäder und Fink 2017).

Während die genannten Ergebnisse bezüglich politischer und demographischer Einflüsse weitgehen mit denen der früheren Studie (Wichmann et al. 2011) übereinstimmen, wurden diesmal wirtschaftliche Kontextfaktoren vertiefter berücksichtigt. In der Tat wurde verschiedentlich die Ansicht geäussert, dass insbesondere Lücken im Förderangebot auf fehlende Mittel zurückzuführen seien. So beobachteten Fachpersonen, um nur ein Beispiel zu nennen, dass trotz aller Beteuerung der Bedeutung von möglichst frühzeitigem Spracherwerb Migrant·inn·en und anerkannte Flüchtlinge Monate oder gar Jahre lang auf Wartelisten für Sprachkursteilnahme standen; teilweise stützt sich Sprachunterricht ausschliesslich auf den Einsatz von Freiwilligen.

Der wirtschaftliche Kontextindex umfasst neben der Finanzstärke der Kantone (an Medianeinkommen, Finanzausgleichsindikator und BIP pro Einwohner·in gemessen) auch der Anteil ausländischer Einwohner·innen mit tertiärem Bildungsabschluss und den Gini-Ungleichheitsindex. Nun stellt sich interessanterweise heraus, dass die so gemessene Wirtschaftslage im Unterschied zu den beiden anderen Kontextindizes negativ mit der Inklusivitätsindikator korreliert: Je höher Wirtschaftsleistung, Einkommen und Wohlstandsungleichheit im Kanton sind, desto restriktiver ist die migrationsbezogene Verwaltungspraxis insgesamt. Mögliche Gründe wurden in Kapitel 9.2.1 zur Diskussion gestellt und dürften zu weiteren Nachforschungen Anlass geben. Dabei gilt es zu beachten, dass sich der negative Zusammenhang, insbesondere mit der Integrationspraxis, ansatzweise dadurch erklären könnte, dass die statistische Erfassung des Politikfelds nur beschränkt mit dem finanziellen Aufwand des Integrationsangebots in Verbindung steht (mit Ausnahme zweier Teilindikatoren, wo es

¹⁸² Dies hängt auch mit der neuen Definition der urbanen Bevölkerung des Bundesamts für Statistik zusammen, die u.a. ländliche Gürtelgemeinden mit einem hohen Anteil von Personen, die zur Arbeit in die Agglomeration pendeln, umfasst.

tatsächlich um die Finanzierung durch öffentliche Mittel geht). Ausserdem zeigt ein Blick auf die sechs finanzstärksten Kantone, dass sich immerhin die Hälfte davon durch einen hohen allgemeinen Inklusivitätsgrad auszeichnen (BS, GE, ZH). Bei den drei übrigen, die durch eine unterdurchschnittliche Inklusivität auffallen, konnte je ein Praxisbereich mangels eingegangener Fragebögen nicht erfasst werden (NW, SZ, ZG). Bedenkenswert ist zudem, dass im ersten Fall rund 2.5 Millionen Einwohner·innen betroffen sind, im zweiten ungefähr 320'000. Die genannten Hinweise relativieren den Stellenwert des aufgezeigten Zusammenhangs zwischen Wirtschaft und migrationsrelevanter Praxis der Kantone zumindest ein Stück weit, obwohl er selbstverständlich auch durch die Ergebnisse der finanzschwachen und mittleren Kantone bestimmt ist.

10.6 Sprachregionale Unterschiede treten in den Hintergrund

In öffentlichen wie auch wissenschaftlichen Debatten werden Migrationsfragen vielfach mit den unterschiedlichen politischen Kulturen der Sprachregionen in Verbindung gebracht. Dieser Erklärungsstrang wurde in der Studie von Wichmann et al. (2011) bereits relativiert, während die nun vorliegenden Ergebnisse eine noch klarere Sprache sprechen: Wirft man die, wie oben ausgeführt, teilweise stark abweichenden Kontexteinflüsse gemeinsam in die Waagschale, erweist sich, dass die sprachregionalen Unterschiede kaum mehr von Bedeutung sind bzw. dass sich die Varianz durch andere Kontexteinflüsse erschöpfend erklärt (siehe Kapitel 9.2.4). Inwiefern sich dieser Sachverhalt mit einer zunehmenden *Policy diffusion* – etwa auch im Rahmen der KIP – oder einer allgemeinen Annäherung der politischen Orientierung auf übergeordneter Ebene zurückführen lässt, bleibt offen. Neuere Forschungen von Michael Hermann zu Abstimmungsergebnissen zeigen beispielsweise, dass sich die französisch- den deutschsprachigen Kantonen, nach einer Ausweitung des Röstigrabens in den Neunzigerjahren, in jüngerer Zeit politisch wieder angenähert haben, während das Tessin allerdings weiter in rechtskonservative Richtung ausgeschärt ist (Bühler 2019). Demgegenüber haben sich die Stadt-Land-Unterschiede einerseits verstärkt, wobei sich andererseits im Agglomerationsraum eine gegenläufige Bewegung, nämlich zu einer Angleichung an städtische Trends hin abzeichnet. Inwiefern sich allgemeine politische Entwicklungen mit den möglicherweise abweichenden Praxisorientierungen decken, bleibt indes näher zu untersuchen.

Bei kulturpolitischen Interpretationen der Differenzen zwischen Romandie und Deutschschweiz, die nicht pauschal von der Hand zu weisen sind, werden oft soziale und demographische Merkmale ausgeblendet, welche die Mehrheit der Westschweizer Kantone auszeichnen: Zu denken ist an den wesentlich höheren Urbanisierungsgrad, der sich auch in Arbeitsmarkt- und Bildungsstruktur spiegelt, an das signifikant tiefere Durchschnittsalter und, damit ebenfalls verbunden, die wesentlich stärkere Prägung durch Zuwanderung. Unter Berücksichtigung von JU und NE, sind diese Grössen nicht für alle Stände der Westschweiz in gleichem Masse zutreffend, aber aufgrund des überdurchschnittlich raschen Bevölkerungswachstums zunehmend auch für die zweisprachigen Kantone (FR, VS). Auf internationaler Ebene gibt es ebenfalls zahlreiche Belege dafür, dass Abweichungen zwischen nationalen Integrationskonzepten zwar oft durch politische Modelle (*Grand Narratives*) erklärt werden, die aber hauptsächlich auf diskursiven Interpretationsmuster basieren und letztlich nur beschränkt durch entsprechende Umsetzungsmodelle untermauert sind. Diese scheinen sich, insbesondere in der EU, zunehmend anzugleichen (Alba und Foner 2014).

10.7 Schlussbetrachtung

Abschliessend ist zunächst festzuhalten, dass die migrationsbezogene Verwaltungspraxis, trotz Systematisierungstendenzen und Verrechtlichung des Integrationskonzepts, beträchtliche kantonale Beurteilungsspielräume kennt, die je nach politischem und demographischem Kontext unterschiedlich ausgeschöpft werden. Es liegt im Wesen des Vollzugsföderalismus, dass die Einführung neuer ausländerrechtlicher Vorkehrungen oder

Integrationsmassnahmen zu neuen Umsetzungsmöglichkeiten führt, die vermutlich umso mehr genutzt werden, als die Spielräume in anderen Teilbereichen schwinden. Diese Spielräume betreffen insbesondere Drittstaatenangehörige und Personen aus dem Asylbereich, die weniger Rechtsansprüche geltend machen können, als dies bei EU-Bürger·inne·n im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens der Fall ist.

Man mag einwenden, dass es bei den Beurteilungsmodalitäten weniger um Grundsatz- als um Detailentscheidungen geht: So stellt sich nicht (mehr) die Frage, ob die Beherrschung der Landessprache ein Kriterium für den Erhalt einer Niederlassungsbewilligung ist, als vielmehr, welches Sprachniveau (A2, B1 usw.) konkret verlangt wird, wie es nachzuweisen ist oder unter welchen Umständen Befreiungen vom Sprachnachweis vorzusehen sind. Solche «feinen» Unterschiede können für die betreffenden Migrant·inn·en allerdings massgebliche Folgen haben. Fachleute weisen auch darauf hin, dass trotz höheren Integrationsauflagen zusätzliche Förderressourcen mitunter fehlen, da KIP-Mittel immer paritätisch von Bund und Kanton zu finanzieren sind. Gemäss den vorliegenden Ergebnissen ist allerdings die Finanzstärke der Kantone kein Prädiktor für grössere Inklusivität.

In diesem Zusammenhang gilt es zu berücksichtigen, dass es bei Integrationspolitik wie auch bei Migrationspolitik im weiteren Sinne keineswegs nur um Inklusion, sondern auch um Selektion und Kontrolle geht. Dies zeichnet sich nicht nur in der Schweiz, sondern auch auf EU-Ebene ab, wo in einzelnen Mitgliedstaaten nebst der Nachfrage nach qualifizierter Einwanderung eine stärkere Verschränkung zwischen Integrations- und Zulassungspolitik gegenüber Drittstaatsangehörigen zu beobachten ist. Allerdings stellt sich auch die Frage, wie letztlich neue Kontrollmechanismen greifen und welche Gegenstrategien sie allenfalls auf den Plan rufen: Ob sie beispielsweise in der Schweiz längerfristig zu verstärkten internen Migrationen führen, ist bisher weitgehend unerforscht. Nachgewiesen ist hingegen, dass interne Mobilität von Zugewanderten in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen hat, was allerdings vielfältige Gründe haben kann (Lerch 2012; Zufferey im Erscheinen).

Verständlicherweise bedauerten verschiedene Studienteilnehmende, dass die zahlreichen Gesetzesänderungen im Ausländer- und Bürgerrecht, die seit 2018 in Kraft getreten sind, kaum von dieser Studie berücksichtigt wurden. Dies erklärt sich dadurch, dass die Umfrage eingespielte Umsetzungspraktiken erfasst, die auf langjährigen Erfahrungswerten basieren. Eine solche wäre kurz nach der Einführung neuer Regelungen noch nicht empirisch erfassbar gewesen. Ein weiterer fundamentaler Kritikpunkt gilt der Tatsache, dass die Praxis auf Gemeindeebene, die insbesondere bei der Einbürgerung und teilweise auch im Asylbereich von beträchtlicher Bedeutung ist, nur summarisch berücksichtigt werden konnte. Es wäre deshalb sehr lohnenswert, in Zukunft zumindest einzelne Kantone und ausgesuchte Gemeinden im Rahmen von Fallstudien näher unter die Lupe zu nehmen. In der vorliegenden Vollerhebung der Kantone war eine Abdeckung der kommunalen Ebene schlichtweg ausgeschlossen, da die Vervielfältigung der Beobachtungseinheiten den Untersuchungsrahmen gesprengt hätte.

Was die kontextuellen Einflüsse betrifft, so wurde mehrfach auf die Bedeutung der Zivilgesellschaft und bestimmter Akteurskonstellationen verwiesen, die zwar bei der Integrations- und Asylpolitik in die darstellenden Analysen einfließen, aber nicht vertieft untersucht werden konnten, da sich die Umfragen ausschliesslich an die Behörden richteten. Generell wäre sicher interessant, weitere Kontexteinflüsse mittels gezielter Interviews zu erfassen. In diesem Sinn wäre speziell auch eine Analyse des Zusammenspiels von Regelinstitutionen und spezifischen Integrationsangeboten zu nennen: So ist weitgehend unbestritten, dass vor allem das Bildungswesen inklusive frühe Förderung sowie andere Eingliederungsmassnahmen für Jugendliche und Arbeitslose ganz wesentlich zu Inklusion beitragen. Studien belegen, dass in gewissen Kantonen Fördermassnahmen für Kinder, aber auch für Jugendliche bis zu 25 Jahren, praktisch vollumfänglich über die bestehenden Regelinstitutionen abgewickelt werden (ISS 2018, Fehlmann et al. im Erscheinen). Umgekehrt tendieren andere Kantone dazu, entsprechende Angebote beispielsweise über Spezialstrukturen des Asylbereichs zu finanzieren,

was interkantonale Vergleiche wesentlich erschwert bzw. verzerrte Schlüsse nahelegen kann. Es wäre eine Überlegung wert, in einer künftigen Studie auch die Regelstrukturen zu berücksichtigen.

Es sei hier daran erinnert, dass die vorliegende Studie nur einen Ausschnitt der Migrations- und Integrationspolitik abbildet. Dieser Punkt muss auch bei zukünftigen Forschungsarbeiten beachtet werden, die sich mit den Wirkungen der migrationsbezogenen Verwaltungspraktiken auseinandersetzen. Es wäre sicher wünschenswert, wenn in Zukunft Einfluss und Effekte der unterschiedlichen Politiken näher untersucht würden, sei es in bestimmten Politikfeldern oder im Rahmen von geographischen Fallstudien. Auch die Wechselwirkungen zwischen Inklusivität und Diskriminierungsschutz wären insbesondere unter dem Aspekt der institutionellen Öffnung noch vertieft zu untersuchen, sowohl was ihre allgemeine Ausrichtung, als auch was die Wirkungsebene betrifft.

Es bleibt deshalb zu hoffen, dass die vorliegende Studie eine probate Basis für weitere Nachforschungen liefert. In diesem Sinn wurden – zwar auf Kosten der direkten Vergleichbarkeit mit der Erhebung von 2011 – Anpassungen der Erhebungsinstrumente und Verfeinerungen der Analyseverfahren im Hinblick auf zukünftige Vergleichbarkeit im Zeitverlauf und unter Berücksichtigung des politischen Kontextes vorgenommen. Gleichzeitig dürfte die Weiterverfolgung der Entwicklungen es ermöglichen, später neue Themenstränge aufzunehmen, um eine Reihe von Fragen zu beantworten, die diese Studie offenlässt.

11 Literaturverzeichnis

- Achermann, Alberto et al. (Hrsg.) (2018). *Annuaire du droit des migrations*. Bern: Stämpfli.
- Achermann, Christin (2013). «Excluding the unwanted: dealing with foreign-national offenders in Switzerland», in Ilker, Ataç und Sieglinde Rosenberger (Hrsg.), *Politik der Inklusion und Exklusion*. Vienna Vienna University Press bei V&R unipress. S. 91-109.
- Achermann, Christin und Milena Chimienti (2006). Migration, Prekarität und Gesundheit: Ressourcen und Risiken von vorläufig Aufgenommenen und Sans-Papiers in Genf und Zürich. (Vol. 41). Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population SFM.
- Alba, Richard und Nancy Foner (2014). «Comparing Immigrant Integration in North America and Western Europe: How Much Do the Grand Narratives Tell Us?». *International migration review*, 48(s1): S263-S291.
- Allport, Gordon Willard (1954). *The nature of prejudice* ([1st ed., 2nd printing]. ed.). Cambridge Mass.: Addison-Wesley publ.; The Beacon Press.
- Amarelle, Cesla (2012). L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse: fondements et applications pratiques. Berne: Stämpfli.
- Amarelle, Cesla und Elisa Fornalé (2012). «De quelques aspects introductifs en matière d'intégration», in Amarelle, Cesla (Hrsg.), *L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse: fondements et applications pratiques*. Berne: Stämpfli. S. 7-23.
- Arrighi, Jean-Thomas (2017). *Foreigners, citizens and the tyrannical edges of the 'vox populi': empirical and normative evidence from Switzerland* (Working Paper 2017/33). Fiesole: European University Institute. Abgerufen von: <http://hdl.handle.net/1814/61824>
- Auer, Daniel, Giuliano Bonoli und Flavia Fossati (2017). «Why do immigrants have longer periods of unemployment? Swiss evidence». *International Migration*, 55: 157-174. doi:10.1111/imig.12309
- Baglay, Sasha und Delphine Nakache (Hrsg.) (2014). Immigration regulation in federal states: challenges and responses in comparative perspective. Dordrecht: Springer.
- Barbehön, Marlon und Sybille Münch (2017). *Variationen des Städtischen - Variationen lokaler Politik*. Wiesbaden: Springer VS.
- Belser, Eva Maria (2015). «Das föderalistische Migrationsrecht der Schweiz – vom Umgang mit Einheit und Vielfalt bei der Gestaltung einer Verbundaufgabe», in *Jahrbuch des Föderalismus 2015*: Nomos Verlag. S. 117-132.
- Beratungsnetz-für-Rassismopfer (2018). Rassismuvorfälle aus der Beratungspraxis. Auswertungsbericht auf der Grundlage des Dokumentations-Systems Rassismus DoSyRa. Bern: Verein humanrights.ch
- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR. Abgerufen von: <https://www.newsadmin.ch/newsd/message/attachments/56422.pdf>
- Bertossi, Christophe und Jan Willem Duyvendak (2019). «Beyond national models: comparing migrant integration regimes», in Weinar, Agnieszka, Saskia Bonjour und Lyubov Zhyznomirska (Hrsg.), *The Routledge handbook of the politics of migration in Europe*. Abingdon, Oxon: Routledge. S. 157-166.
- BFM und KDK (2011). *Spezifische Integrationsförderung als Verbundaufgabe Bund – Kantone*. Bern: Bundesamt für Migration BFM; Konferenz der Kantonsregierungen KDK. Abgerufen von:

http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/Zuwanderung_und_Integration/20111123_BFM-KdK_Grundlagen_Grundlagenpapier_d.pdf

BFS (2019). *Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz (ZidS): Ergebnisse 2018*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik BFS. Abgerufen von: <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/7466706/master>

Bigler, Olivier (2012). «De l'égalité des chances à la gestion des flux migratoires: les avatars des politiques d'intégration», in Amarelle, Cesla (Hrsg.), *L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse : fondements et applications pratiques*. Berne: Stämpfli. S. 27-59.

Bischof, Michael (2018). «Widersprüchliche Realität. Integrationsförderung und Rassismusbekämpfung – zwei Seiten derselben Medaille?». *Tangram*, 42(12/2018): 42-46.

Bolliger, Christian; Gerber, Michèle; Rüfli, Christian (im Erscheinen). *Kantonale Integrationsprogramme 2014 bis 2017 (KIP I)*. Ergebnisse der Online-Befragung von kantonalen und kommunalen Integrationsdelegierten im Auftrag des Staatssekretariats für Migration. Bern: Staatssekretariat für Migration SEM.

Bolzmann, Claudio (2008). «Politiques migratoires et limites de la lutte contre les discriminations en Suisse», in Boucher, Manuel (Hrsg.), *Le travail social face aux discriminations: intervention sociale, ethnicité et lutte contre le racisme en Europe*. Montreuil: Aux lieux d'être. S. 67-86.

Boräng, Frida (2015). «Large-scale solidarity? Effects of welfare state institutions on the admission of forced migrants». *European journal of political research*, 54(2): 216-231. doi:10.1111/1475-6765.12075

Bornschiefer, Simon (2010). «Cleavage Politics in Old and New Democracies». *Living Reviews in Democracy*, 1: 1-13.

Brubaker, Rogers (2009). *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.

Büchler, Alexandra (2015). «Änderungen in der kantonalen Bürgerrechts-, Ausländer- und Asylrechtsgesetzgebung», in *Jahrbuch für Migrationsrecht = Annuaire du droit de la migration, 2014-2015*. Bern: Stämpfli. S. 431.

Bühler, Stefan (2019). «So bewegt sich die politische Schweiz». *NZZ am Sonntag*, 01.06.2019 Abgerufen von: <https://nzzas.nzz.ch/schweiz/wie-sich-die-politische-schweiz-bewegt-ld.1486185?reduced=true>

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des Regierungsrats des Kantons Luzern vom 19. März 2002. Urteil 1P.228/2002 /sta, (2003).

Bundesrat (2010). *Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom 5. März 2010*. Bern: Staatssekretariat für Migration SEM. Abgerufen von: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/berichte/ber-br-integrpolitik-d.pdf>

Caroni, Martina (2012). «Der Familiennachzug in der Schweiz: Gratwanderung zwischen Menschenrechten, Gleichberechtigung und restriktiver Zulassungspolitik», in Achermann, Alberto et al. (Hrsg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht = Annuaire du droit de la migration 2012/2013*. Bern: Stämpfli. S. 3-30.

Cattacin, Sandro (1996). «Il federalismo integrativo: qualche considerazione sulle modalità di integrazione degli immigrati in Svizzera», in *I come...identita', integrazione, interculturalita'*. Zürich: Federazione delle Colonie Libere Italiane in Svizzera. S. 76-82.

Cattacin, Sandro und Bülent Kaya (2001). *Le développement des mesures d'intégration de la population migrante sur le plan local en Suisse*. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations.

- Charim, Isolde (2018). *Ich und die Anderen. Wie die neue Pluralisierung uns alle verändert*. Wien: Zsolnay.
- Christin, T., S. Hug und P. Sciarini (2002). «La mobilisation des clivages lors des votations populaires», in Christin, T., S. Hug und P. Sciarini (Hrsg.), *Changements de valeurs et nouveaux clivages politiques en Suisse*. Paris: L'Harmattan. S. 237–267.
- CMR (2013). *Etude sur la procédure de naturalisation dans le canton de Fribourg*. Fribourg: Commission pour l'intégration des migrant-e-s et la prévention du racisme CMR. Abgerufen von: https://www.fr.ch/sites/default/files/reprise/documents/pdf/CMR_Etude_naturalisation.pdf
- Dahl, Robert Alan (1989). *Democracy and its Critics*. Yale: Yale University Press.
- D'Amato, Gianni (2001). *Vom Ausländer zum Bürger: der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz* (Vol. 5). Münster: LIT Verlag
- D'Amato, Gianni (2011). «The case of Switzerland», in Zincone, Giovanna, Rinus Penninx und Maren Borkert (Hrsg.), *Migration policymaking in Europe: the dynamics of actors and contexts in past and present*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- D'Amato, Gianni (2015). «The Management of Immigration Related Cultural Diversity In European Federated Entities: The Case of Switzerland». *Fédéralisme-Régionalisme*, 15.
- Danaci, Deniz (2009). *Turning Switzerland's "Röstigraben" Upside Down: New evidence from the Political Divide between Swiss-German and French Speaking citizens* (Working Paper. University of Bern.
- Dang, Martine (2012). «L'intégration dans la loi sur les étrangers: les cas de rigueur: étude de cas», in *Intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse: fondements et applications pratiques*. Berne: Stämpfli. S. 95-104.
- Di Donato, Flora und Pascal Mahon (2018). «Procédures de naturalisation. De la loi à la réalité des parcours de vie». *Terra Cognita*, 32: 80-83.
- Dörrenbächer, Nora und Tineke Strik (2019). «Implementing migration policies: new research policies in a Europeanizing context», in Weinar, Agnieszka, Saskia Bonjour und Lyubov Zhyznomirska (Hrsg.), *The Routledge handbook of the politics of migration in Europe*. Abingdon, Oxon: Routledge. S. 60-70.
- Droz, Christiane (2014). *Ententes et mésententes dans les demandes d'autorisation de séjour cas de rigueur: analyse des situations rencontrées dans mon travail au service de la population lors du traitement des demandes pour l'obtention d'un permis de séjour cas de rigueur: travail d'examen pour l'examen professionnel fédéral de spécialiste de la migration 2014*. Bienne: s.n.
- Dubacher, Claudia (2010). «Die Härtefallpraxis in der Ausschaffungspolitik». *Widerspruch: Beiträge zu sozialistischer Politik*, 30(59): 37-44. doi:10.5169/seals-652310
- Dubacher, Claudia und Lena Reusser (2010). *Familien im Härtefallverfahren*. Bern: Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht Abgerufen von: http://www.sans-papiers.ch/fileadmin/redaktion/Hintergrund/7Haertefallbericht_D_def_xp.pdf
- Dumbrava, Costica (2019). «The governance of citizenship and belonging in Europe and the European Union», in Weinar, Agnieszka, Saskia Bonjour und Lyubov Zhyznomirska (Hrsg.), *The Routledge handbook of the politics of migration in Europe*. Abingdon, Oxon: Routledge. S. 145-156.

- Efionayi-Mäder, Denise (2018). «Von Fremdarbeitern und Vorzeigemigrantinnen: Hinweise auf die Migrationsgeschichte der Schweiz», in Engelage, Sonja (Hrsg.), *Migration und Berufsbildung in der Schweiz*. Zürich: Seismo. S. 19-49.
- Efionayi-Mäder, Denise und Daniel Fink (2017). «Politique migratoire et son évaluation», in *Evaluation, Kriminalpolitik und Strafrechtsreform = Evaluation, politique criminelle et réforme du droit pénal*. Bern: Stämpfli. S. 165-174.
- Efionayi-Mäder, Denise und Didier Ruedin (2014). Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz. Datenanalyse im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM. Neuenburg: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien. Abgerufen von: https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_va_d.pdf
- Efionayi-Mäder, Denise und Didier Ruedin (2017). Anti-Schwarzen-Rassismus in der Schweiz - eine Bestandsaufnahme: explorative Studie zuhanden der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB). Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies SFM.
- Efionayi-Mäder, Denise und Didier Ruedin (2018). *Arbeitstagung zu Anti-Schwarzen Rassismus in der Schweiz vom 3. Mai 2018*. Neuchâtel: SFM, Swiss Forum for Migration and Population Studies.
- Efionayi-Mäder, Denise, Jasmine Truong und Gianni D'Amato (2015). "Wir können uns ein Abseitsstehen der Zivilgesellschaft nicht leisten." *Zivilgesellschaftliches Engagement im Flüchtlingswesen* (Vol. 64). Neuchâtel: Swiss forum for migration and population studies SFM.
- Eggert, Nina und Anita Murigande (2004). «Modèles de citoyenneté et mobilisation politique des migrants en Suisse: Le rôle des cantons». *Swiss Political Science Review*, 10(4): 125-145.
- EKM (2017). *Integration – kein Messinstrument, sondern die Aufgabe aller! Empfehlungen*. Bern: Eidgenössische Migrationskommission EKM. Abgerufen von: https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/empfehlungen/empfehlungen_integration_aufgabe_d.pdf
- EKM/CFM (2011). *Föderalismus. Fédéralisme. Federalismo*. Bern-Wabern: EKM/CFM.
- EKM/CFM (2018). Terra Cognita. Migrationsverwaltung im Fokus. La gestion des migrations en point de mire. La gestione della migrazione sotto i riflettori (Vol. 32). Bern-Wabern: EKM/CFM.
- Esser, Hartmut (1980). Aspekte der Wanderungssoziologie: Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten. Darmstadt: Hermann Luchterhand Verlag.
- Eule, Tobias (2016). *Inside immigration law: Migration management and policy application in Germany*. London: Routledge.
- Eule, Tobias (2017). «Ausländerbehörden Im Dynamischen Feld Der Migrationssteuerung», in Lahusen, Christian und Stephanie Schneider (Hrsg.), *Asyl Verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems*. Bielefeld: Transkript. S. 175-194.
- Eule, Tobias und Lisa-Marie Borrelli (2018). «Über die Schwierigkeit einheitlichen Handelns in Migrationsbehörden», in EKM (Hrsg.), *Terra cognita: Migrationsverwaltung im Fokus* (Vol. 32). Bern-Wabern.
- Facchinetti, Thomas (2012). «La notion d'intégration dans le droit suisse des migrations et dans les réformes en cours (LEtr, LAasi, LN)», in Amarelle, Cesla (Hrsg.), *L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse: fondements et applications pratiques*. Berne: Stämpfli. S. 61-79.

Färber, Gisela und Dominique Köppen (2017). «Flüchtlingsaufnahme und -integration – Eine Frage des Geldes?». *Sozialer Fortschritt*, 66: 759-787. doi:10.3790/sfo.66.11.759

Favell, Adrian (2001). «Integration policy and integration research in Europe: a review and critique», in Aleinikoff, T. Alexander und Douglas Klusmeyer (Hrsg.), *Citizenship today: global perspectives and practices*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Favell, Adrian (2001). «Multicultural nation-building: "integration" as public philosophy and research paradigm in Western Europe». *Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft = Revue suisse de science politique = Swiss political science review*: 116-124.

Favell, Adrian (2001). *Philosophies of integration: immigration and the idea of citizenship in France and Britain* (2nd ed.). Basingstoke: Palgrave. Centre for Research in Ethnic Relations, University of Warwick.

Favell, Adrian (2011). *Sociology of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Fehlmann, Joëlle et al. (im Erscheinen). Bildungsmassnahmen für spät eingereiste Jugendliche und junge Erwachsene. Privat (mit)finanzierte Bildungsangebote für Asylsuchende. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien.

Fibbi, Rosita (2012). «La pratique de l'intégration dans les cantons et la marge de manœuvre du fédéralisme», in Amarelle, Cesla (Hrsg.), *L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse: fondements et applications pratiques*. Berne: Stämpfli. S. 81-91.

Fibbi, Rosita (2019). Naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la 3e génération. Une année de mise en œuvre. Rapport à l'intention de la Commission fédérale des migrations CFM. Berne: CFM. Abgerufen von: <https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/ber-ekm-erleichterte-einbuengerung-f.pdf>

Filsinger, Dieter (2016). «Interkulturelle Öffnung von Kommunen», in Scherr, Albert, Aladin El-Mafaalani und Emine Gökçen Yüksel (Hrsg.), *Handbuch Diskriminierung*. Wiesbaden: Springer. S. 639-655.

FRB (2017). *Die Öffnung der Institutionen. Leitfaden für die Praxis*. Bern: Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB). Abgerufen von: http://www.kip-pic.ch/media/1326/oeffnung-der-institutionen_leitfaden-fuer-praxis_frb-2017.pdf

FRB (2017). *Rassistische Diskriminierung in der Schweiz: Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2016*. Bern: Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB. Abgerufen von: https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/FRB/Neue%20Website%20FRB/Monitoring%20und%20Berichterstattung/Bericht/Bericht_FRB_2016.pdf.download.pdf/Rassismusbericht_2016_D.pdf

Frei, Nula (2016). «Die Rechtsprechung der Kantone im Migrationsrecht», in Achermann, Alberto et al. (Hrsg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht = Annuaire du droit de la migration 2015-2016*. Bern: Stämpfli. S. 277-301.

Fuchs, Hannelore und Ann-Seline Fankhauser (2017). *Das Härtefallrecht in der politischen Auseinandersetzung*. St. Gallen: Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht Ostschweiz. Abgerufen von: http://beobachtungsstelle.ch/fileadmin/Publikationen/2017/Haertefallbericht_D.pdf

Gächter, August (2016). «Diversity Management als Anti-Diskriminierungsstrategie», in Scherr, Albert, Aladin El-Mafaalani und Emine Gökçen Yüksel (Hrsg.), *Handbuch Diskriminierung*. Wiesbaden: Springer. S. 657-681.

- Galizia, Michele und Katja Müller (2018). «Vers une société où la discrimination n'a plus sa place». *Tan-gram*, 42(12/2018): 29-33.
- Garibay, Montserrat González und Peter de Cuyper (2018). «Is There an Evidence Basis for Immigrant Integration Policies? A Methodological Enquiry». *Nordic Journal of Migration Research*, 8(1): 15-24. doi:<https://doi.org/10.1515/njmr-2018-0010>
- Georgi, Viola B. (2015). «Integration, Diversity, Inklusion. Anmerkungen zu aktuellen Debatten in der deutschen Migrationsgesellschaft». *DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung*, 2(2015): 25-27.
- Gerber, Adrian und Judith Nydegger (2015). «Gemeinsam Flüchtlinge rasch und nachhaltig integrieren». *Zeitschrift für Sozialhilfe*.
- Gerber, Brigitta und Gianni D'Amato (Hrsg.) (2005). Herausforderung Integration: städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa. Zürich: Seismo.
- Giger, Nathalie, Jochen Müller und Marc Debus (2011). «Die Bedeutung des regionalen Kontexts für die programmatische Positionierung von Schweizer Kantonalparteien». *Swiss Political Science Review*, 17(3): 259-285.
- Giugni, Marco und Florence Passy (1997). *Histoires de mobilisation politique en Suisse: de la contestation à l'intégration*. Paris: L'Harmattan.
- Givens, Terri und Adam Luedtke (2004). «The politics of European Union immigration policy: institutions, salience, and harmonization». *Policy Studies Journal*, 32(1): 145-165.
- Gögercin, Süleyman (2018). «Integration und aktuelle sozialwissenschaftliche Integrationskonzepte», in Blank, Beate et al. (Hrsg.), *Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft*. Wiesbaden: Springer. S. 173-185.
- Gomm, Peter (2016). «Integration aus der Perspektive der Kantone». *Asyl: schweizerische Zeitschrift für Asylrechtspraktiker*.
- Gomolla, Mechthild (2017). «Direkte und indirekte, institutionelle und strukturelle Diskriminierung», in Scherr, Albert, Aladin El-Mafaalani und Gökçen Yüksel (Hrsg.), *Handbuch Diskriminierung*. Wiesbaden: Springer. S. 133-151.
- Graf, Anne-Laurence und Pascal Mahon (2018). «Article 121a de la Constitution et accès au marché du travail». *Jusletter du 13 août 2018*.
- Gregurović, Snježana und Drago Župarić-Iljić (2018). «Comparing the Incomparable? Migrant Integration Policies and Perplexities of Comparison». *International Migration*, 56(3): 105-122. doi:10.1111/imig.12435
- Guelpa, Béatrice und Juan Lozano (2019). *Opération Papyrus, pour en finir avec le travail au noir: Temps présent*.
- Gutzwiller, Céline (2016). *Droit de la nationalité suisse: acquisition, perte et perspectives*. Genève: Schulthess Verlag.
- Hainmueller, Jens, Dominik Hangartner und Giuseppe Pietrantonio (2016). «Die Einbürgerung fördert die politische und soziale Integration von Migrantinnen und Migranten». *Asyl: schweizerische Zeitschrift für Asylrechtspraktiker*.
- Haverkamp, Rita (2018). «Immigration of Refugees into Northwest Europe: Austria, Belgium, France, Germany, the Netherlands, and the United Kingdom», in Kury, Helmut und Sławomir Redo (Hrsg.), *Refugees*

and Migrants in Law and Policy: Challenges and Opportunities for Global Civic Education. Cham: Springer. S. 37-73.

Heckmann, Friedrich (2014). Integration von Migranten: Einwanderung und neue Nationenbildung. Wiesbaden: Springer-Verlag.

Heim, Gabriel (2018). «Sehr geehrter Herr Controlleur!», in EKM (Hrsg.), *Terra cognita: Migrationsverwaltung im Fokus* (Vol. Frühling 32). Bern-Wabern.

Helbling, Marc (2010). «Switzerland: Contentious Citizenship Attribution in a Federal State». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36: 793-809. doi:10.1080/13691831003764334

Helbling, Marc und Hanspeter Kriesi (2004). «Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung: Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden». *Swiss Political Science Review*, 10(4): 33-58.

Henkes, Christian (2008). «Integrationspolitik in den Bundesländern?», in Hildebrandt, Achim und Frieder Wolf (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*: Springer. S. 113-135.

Hepburn, Eve (2011). «Between Region and State: Rescaling Citizenship in a Multi-level System», in Herrschel, Tassilo und Pontus Tallberg (Hrsg.), *The Role of Regions?: Networks, Scale, Territory*. Kristianstad: Kristianstads Boktryckeri. S. 49-64.

Hepburn, Eve und Ricard Zapata-Barrero (Hrsg.) (2014). *The politics of immigration in multi-level states: Governance and political parties*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Hermann, Michael und Heiri Leuthold (2003). *Atlas der politischen Landschaften: ein weltanschauliches Porträt der Schweiz*. Zürich: vdf Hochschulverlag AG.

Hewstone, Miles und Hermann Swart (2011). «Fifty-odd years of inter-group contact: From hypothesis to integrated theory». *British Journal of Social Psychology*, 50(3): 374-386.

Hobsbawm, Eric John (1991). *Nations and nationalism since 1780: programme, myth, reality* (Repr. ed.). Cambridge: Cambridge University Press.

Hooghe, Liesbet, Gary Marks und Arjan H Schakel (2008). *Regional authority in 42 countries, 1950-2006: A measure and five hypotheses* (Vol. 18). Abingdon: Routledge.

Horand, Isabelle (2017). *Behinderung und Asyl. Wie wird Behinderung im schweizerischen Asylwesen thematisiert?* (Masterarbeit). Université de Neuchâtel, Neuchâtel. Abgerufen von: <http://doc.rero.ch/record/306665>

Huddleston, Thomas (2013). *The naturalisation procedure: measuring the ordinary obstacles and opportunities for immigrants to become citizens* (RSCAS Policy Papers 2013/16). Fiesole: European University Institute. Abgerufen von: <http://hdl.handle.net/1814/28122>

ISS (2018). Good-Practice-Katalog: Vielversprechende Ansätze der Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen in der Schweiz. 2. Ausgabe: Internationaler Sozialdienst Schweiz.

Jackson, Vicki C. (2001). «Citizenship and Federalism», in Aleinikoff, T. Alexander und Douglas Klusmeyer (Hrsg.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace. S. 127-182.

Jakubiak, Igor und Paweł Kaczmarczyk (2019). «Migration and the welfare state», in Weinar, Agnieszka, Saskia Bonjour und Lyubov Zhyznomirska (Hrsg.), *The Routledge handbook of the politics of migration in Europe*. Abingdon, Oxon: Routledge. S. 374-382.

- Joppke, Christian (2007a). «Transformation of Immigrant Integration: Civic Integration and Antidiscrimination in the Netherlands, France, and Germany». *World Politics*, 59: 243-273. doi:10.1353/wp.2007.0022
- Joppke, Christian (2007b). «Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity». *Citizenship Studies*, 11(1): 37-48. doi:10.1080/13621020601099831
- Joppke, Christian und F Leslie Seidle (Hrsg.) (2012). *Immigrant integration in federal countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Kaabel, Annika (2018). *Restrictive Generosity or Open Selfishness - Welfare Regimes and Refugee Labour Market Integration in Comparative Perspective*. IPSA 25th World Congress of Political Science, Brisbane, Australia, Abgerufen von: <https://wc2018.ipso.org/sites/default/files/ipso-events/wc2018/papers/paper-103134-2018-07-01t145630-0400.pdf>
- Kaluszynski, Martine (2006). La judiciarisation de la société et du politique. Face à la judiciarisation de la société, les réponses de la Protection Juridique, 21-22 septembre 2006. Paris: Association Internationale de l'Assurance de Protection Juridique. Abgerufen von: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00134738/document>
- KDK (2013). *Leitlinien der Kantone zur schweizerischen Migrationspolitik*. Bern: Konferenz der Kantonsregierungen. Abgerufen von: https://kdk.ch/fileadmin/files/Themen/Zuwanderung_und_Integration/Leitlinien_der_Kantone_zur_schweizerischen_Migrationspolitik_d.pdf
- Keating, Michael (1988). *State and regional nationalism: territorial politics and the European state*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Kleger, Heinz und Gianni D'Amato (1995). «Staatsbürgerschaft und Einbürgerung - oder: Wer ist ein Bürger? Ein Vergleich zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz». *Journal für Sozialforschung*, 35(3/4): 259-281.
- Koopmans, Ruud (2010). «Trade-Offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36: 1-26. doi:10.1080/13691830903250881
- Koopmans, Ruud, Ines Michalowski und Stine Waibel (2012). «Citizenship rights for immigrants: National political processes and cross-national convergence in Western Europe, 1980-2008». *American Journal of Sociology*, 117(4): 1202-1245.
- Kriesi, Hanspeter et al. (1996). *Le clivage linguistique: problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*. Berne: Office fédéral de la statistique.
- Kriesi, Hanspeter und Dominique Wisler (1996). «Social movements and direct democracy in Switzerland». *European Journal of Political Research*, 30(1): 19-40. doi:10.1111/j.1475-6765.1996.tb00666.x
- Kristensen, Ewa, Fabienne Rausa und Marcel Heiniger (2017). *Statistischer Bericht zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik BFS. Abgerufen von: <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/2546310/master>
- Kurt, Stefanie (2016). «Integration ab Zeitpunkt Asylgesuch». Abgerufen von: <https://blog.nccr-onthemove.ch/integration-ab-zeitpunkt-asylgesuch/?lang=de>
- Kurt, Stefanie (2017a). «Nouvelles exigences en matière d'intégration des étrangers». *Plaidoyer*, 4/17: 20-24.

Kurt, Stefanie (2017b). «A Modest Start: Integration Policies in the Field of Asylum». Abgerufen von: <https://nccr-onthemove.ch/all-publications/highlights-2/highlights-2-2-2/>

Kurt, Stefanie (2017c). *Fast-Tracking Full Citizenship in the Context of the Swiss Integration Stage Model* (Working Paper). Neuchâtel: nccr on the move. Abgerufen von: https://nccr-onthemove.ch/wp_live14/wp-content/uploads/2017/11/nccrotm-WP15-Kurt.pdf

Laubenthal, Barbara (2015). *Refugees welcome? Federalism and asylum policies in Germany* (Working Paper). Torino: Fieri.

Lavenex, Sandra (2018). «Regional migration governance – building block of global initiatives?». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 0: 1-19. doi:10.1080/1369183X.2018.1441606

Lerch, Mathias (2012). «La mobilité des étrangers sur le territoire suisse», in *La démographie des étrangers en Suisse*. Zürich: Seismo.

Longchamp, Claude (2019). «Swissminiatur der Volksabstimmungen». *Republik*, Abgerufen von: <https://www.republik.ch/2019/06/17/swiss-miniatur-der-volksabstimmungen>

Lopižić, Ivan und Goranka Lalić Novak (2018). «The Role of Deconcentrated State Administration in Migration and Integration Affairs: A Way Forward». *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 18(2): 289-312. doi:10.31297/hkju.18.2.2

Lorcerie, Françoise (2010). «Action publique et discrimination ethnique: introduction». *Migrations Société*, 131(5): 29-50. doi:10.3917/migra.131.0029

Lorcerie, Françoise (2010). «Services publics et discrimination ethnique: la question de l'éthique». *Migrations Société*, 131(5): 231-250. doi:10.3917/migra.131.0231

Lutz, Philipp (2017). «Two logics of policy intervention in immigrant integration: an institutionalist framework based on capabilities and aspirations». *Comparative Migration Studies*, 5(1): 19. doi:10.1186/s40878-017-0064-0

Manatschal, Anita (2010). *Integration Policies in Federal Settings: Assessing the Impact of Exclusionary Citizenship Conceptions on Cantonal Integration Policies* (CIS Working Paper 55). Zurich: Center for Comparative and International Studies (ETH Zurich and University of Zurich).

Manatschal, Anita (2011). «Taking Cantonal Variations of Integration Policy Seriously - or How to Validate International Concepts at the Subnational Comparative Level». *Swiss Political Science Review*, 17(3): 336-357. doi:10.1111/j.1662-6370.2011.02027.x

Manatschal, Anita (2012). «Path-dependent or dynamic? Cantonal integration policies between regional citizenship traditions and right populist party politics». *Ethnic & Racial Studies*, 35: 281-297. doi:10.1080/01419870.2011.573221

Manatschal, Anita (2013). *Kantonale Integrationspolitik im Vergleich: eine Untersuchung der Determinanten und Auswirkungen subnationaler Politikvielfalt* (1. Aufl. ed.). Baden-Baden: Nomos.

Manatschal, Anita (2014). «Swiss Immigration Federalism», in Baglay, Sasha und Delphine Nakache (Hrsg.), *Immigration Regulation in Federal States*. Dordrecht: Springer. S. 179-198.

Manatschal, Anita (2015). «Welche Integrationspolitik braucht die Schweiz?: Befunde einer vergleichenden Studie kantonaler Integrationsansätze». *Asyl: schweizerische Zeitschrift für Asylrechtspraktiker*, 30(3): 10-12.

- Manatschal, Anita und Julian Bernauer (2016). «Consenting to Exclude? Empirical Patterns of Democracy and Immigrant Integration Policy». *West European Politics*, 39(2): 183-204.
- Manatschal, Anita und Isabelle Stadelmann-Steffen (2013). «Do Integration Policies Affect Immigrants' Voluntary Engagement? An Exploration at Switzerland's Subnational Level». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40: 404-423. doi:10.1080/1369183X.2013.830496
- Marks-Sultan, Géraldine et al. (2016). «The legal and ethical aspects of the right to health of migrants in Switzerland». *Public Health Reviews* 37(17).
- Matthey, Fanny und Frederica Steffanini (2015). L'accès à la justice en cas de discrimination – Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen. Partie 6: Racisme – Analyse juridique. Berne: Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH). Abgerufen von: https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160526_Teilstudie_6_Rassismus_Juristische_Analyse.pdf
- Maye, Céline (2018). «'Une politique d'intégration sans des mesures contre les stigmatisations serait vouée à l'échec'». *Tangram*, 42(12/2018): 24-27.
- Maye, Céline, Federica Merzaghi und Sandrine Keriakos Bugada (2018). «Cohesion on the Horizon: The Construction of Intercultural Integration Policy in Neuchâtel», in *Intercultural Cities*: Palgrave Macmillan, Cham. S. 251-280.
- Morales, Laura, Jean-Benoit Pilet und Didier Ruedin (2015). «The Gap between Public Preferences and Policies on Immigration: A Comparative Examination of the Effect of Politicisation on Policy Congruence». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(9): 1495-1516. doi:10.1080/1369183X.2015.1021598
- Mueller, Sean (2017). «Federalism and Decentralisation in Switzerland», in *Federal Power-Sharing in Europe*: Nomos Verlag. S. 39-64.
- Mulvey, Gareth (2015). «Refugee Integration Policy: The Effects of UK Policy-Making on Refugees in Scotland». *Journal of Social Policy*, 44(2): 357-375. doi:10.1017/S004727941500001X
- Naguib, Tarek (2014). Begrifflichkeiten zum Thema Rassismus im nationalen und im internationalen Verständnis. Eine Auslegeordnung unter Berücksichtigung des Völker- und Verfassungsrechts (Working Paper). Bern: Eidgenössisches Departement des Innern EDI; Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB. Abgerufen von: <https://digitalcollection.zhaw.ch/handle/11475/16063>
- Naguib, Tarek (2015). «La norme pénale antiraciste, un garde-fou ou un alibi?». *Plädoyer*, 2015(3): 20-22.
- Nguyen, Minh Son (2009). «Le regroupement familial selon la LEtr: questions fréquentes et réponses tirées de la jurisprudence». *Revue de droit administratif et de droit fiscal. Partie 1, Droit administratif*, 65(3): 307-316.
- Niederberger, Josef Martin (2018). Gemeinschaft oder Gesellschaft: Grundoptionen der Einbürgerungspolitik: Eine explorative Studie in der Gemeinde Emmen. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies SFM.
- Peters, Bernhard (1993). *Die Integration moderner Gesellschaften*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Piguet, Etienne (2017). *L'immigration en Suisse: soixante ans d'entrouverture* (3 ed.). Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

PIKOM (2017). *Zahlen und Fakten zur Ausländerpolitik: Daten zu Migration, Einbürgerungen und Ausländerkriminalität in der Schweiz*. Aarau: Parteiunabhängiges Informationskomitee PIKOM. Abgerufen von: <http://www.pikom.ch/pdf/zahlenfakten.pdf>

Probst, Johanna (2012). *Instruire la demande d'asile. Étude comparative du processus décisionnel au sein des administrations allemande et française*. Université de Strasbourg; Universität Marburg, Strasbourg; Marburg. Abgerufen von: <https://archiv.ub.uni-marburg.de/diss/z2012/0949/>

Probst, Johanna (2015). *Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen. Teilstudie 7: Rassismus – Sozialwissenschaftliche Erhebungen*. Bern: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR). Abgerufen von: https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160526_Teilstudie_7_Rassismus_Sozialw_Erhebungen.pdf

Richter, Maria (2019). *Migrantinnen in der Schweiz: Situation, Leistung und Potential. Kurzbericht im Auftrag der Eidgenössischen Migrationskommission*. Bern: Eidgenössische Migrationskommission EKM. Abgerufen von: <https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/ber-res-ekm-migrantinnen-d.pdf>

Ruedin, Didier (2011). *Conceptualizing the integration of immigrants and other groups* (Working Paper 89). Oxford: Centre on Migration, Policy, and Society (COMPAS). Abgerufen von: https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/WP-2011-089-Ruedin_Conceptualizing_Integration_Immigrants.pdf

Ruedin, Didier, Camilla Alberti und Gianni D'Amato (2015). «Immigration and Integration Policy in Switzerland, 1848 to 2014». *Swiss Political Science Review*, 21: 5-22. doi:10.1111/spsr.12144

Ruedin, Didier und Laura Morales (2019). «Estimating party positions on immigration: Assessing the reliability and validity of different methods». *Party Politics*, 25(3): 303-314. doi:10.1177/1354068817713122

Ruhs, Martin und Philip Martin (2008). «Numbers vs. Rights: Trade-Offs and Guest Worker Programs». *International Migration Review*, 42(1): 249-265.

Sager, Fritz und Eva Thomann (2017). «Multiple streams in member state implementation: politics, problem construction and policy paths in Swiss asylum policy». *Journal of Public Policy*, 37: 287-314. doi:10.1017/S0143814X1600009X

Sandoz, Laure (2016). *The Symbolic Value of Quotas in the Swiss Immigration System* (Working Paper). Neuchâtel: nccr - on the move. Abgerufen von: <http://edoc.unibas.ch/52201/>

Sandoz, Laure (2019). *Mobilities of the Highly Skilled towards Switzerland: The Role of Intermediaries in Defining «Wanted Immigrant»*. Cham: Springer, IMISCOE Research (Series Ed.). Retrieved from <https://www.springer.com/gp/book/9783030211219>

Scherr, Albert, Aladin El-Mafaalani und Gökçen Yüksel (2017). *Handbuch Diskriminierung*. Wiesbaden: Springer.

Schlegel, Stefan (2017). *Der Entscheid über Migration als Verfügungsrecht: eine Anwendung der ökonomischen Analyse des Rechts auf das Migrationsrecht am Beispiel der Schweiz*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Schnapper, Dominique (2007). «Qu'est-ce que l'intégration?». *Commentaire*, 119(3): 862-865.

Scholten, Peter und Rinus Penninx (2016). «The Multilevel Governance of Migration and Integration», in Garcés-Mascareñas, Blanca und Rinus Penninx (Hrsg.), *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*. Cham: Springer International Publishing. S. 91-108.

Schönenberger, Silvia und Nicole Wichmann (2011). *Wegweiser zum Schutz vor Diskriminierung in der Zentralschweiz*. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM.

Schuck, Peter H. (2000). «Citizenship in federal systems». *The American Journal of Comparative Law*, 48(2): 195-226. doi:10.2307/840970

SEM (2013). *Weisungen und Erläuterungen I. Ausländerbereich (Weisungen AIG)*. Bern: Staatssekretariat für Migration SEM. Abgerufen von: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/weisungen-aug-d.pdf>

SEM (2015). «Exigences en matière d'intégration selon le droit des étrangers». Abgerufen von: <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/integration/foerderung/vereinbarungen.html>

SEM (2016). *Kantonale Integrationsprogramme 2014–2017. Zwischenbericht*. Bern: Staatssekretariat für Migration SEM. Abgerufen von: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/berichte/kip/2016/zwber-kip-2016-d.pdf>

SEM (2017). *Directives et commentaires. Domaine des étrangers (Directives LEtr). Version remaniée et unifiée*. Berne: Secrétariat d'Etat aux migrations. Abgerufen von: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=2ahU-KEwiC6NWb_5XkAhWJlosKHa2ADd4QFjACegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fodae-ro-mand.ch%2Fwp%2Fwp-content%2Fuploads%2F2017%2F02%2Fweisungen-aug-f.pdf&usg=AOvVaw1uLV2SN73I-QWcWQF7Vlnp

SEM (2018). *Asylstatistik 2017*. Bern: Staatssekretariat für Migration SEM. Abgerufen von: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/2017/stat-jahr-2017-kommentar-d.pdf>

SEM (2018). «La Confédération et les cantons lancent un agenda commun en matière d'intégration». Abgerufen von: https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/aktuell/news/2018/ref_2018-04-30.html

SEM (2018). «Programmes et projets d'importance nationale PPin». Abgerufen von: <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/integration/ppnb.html>

Shaw, Jo (2007). *The transformation of citizenship in the European Union: Electoral rights and the restructuring of political space*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shughart, William F, Robert D Tollison und Mwangi S Kimenyi (1986). «The political economy of immigration restrictions». *Yale Journal on Regulation*, 4: 79-97.

Sille, Irina (2017). «Die Konstruktion der vorläufigen Aufnahme im politischen Prozess: Zwischen moralischer Argumentation und humanitärem Anspruch». *Asyl: schweizerische Zeitschrift für Asylrechtspraktiker*, 2/2017: 3-10.

Slotwinski, Michaela, Alois Stutzer und Roman Uhlig (2018). *Are asylum seekers more likely to work with more inclusive labor market access regulations?* (Working Paper 2018/08). Basel: Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum (WWZ), Universität Basel. Abgerufen von: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/185810/1/1016152000.pdf>

Soysal, Yasemin Nuhoglu (1994). *Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.

Spescha, Marc et al. (2015). *Migrationsrecht: Kommentar: Schweizerisches Ausländergesetz (AuG), Asylgesetz (AsylG) und Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit weiteren Erlassen*. Zürich: Orell Füssli.

- SVR (2010). *Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer*. Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Abgerufen von: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/05/SVR_Jahresgutachten_2010.pdf
- SVR (2017a). *Papiertiger oder Meilensteine? Die Integrationsgesetze der Bundesländer im Vergleich* (Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2017-1). Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Abgerufen von: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/09/SVR-FB_Integrationsgesetze.pdf
- SVR (2017b). *Die Messung von Integration in Deutschland und Europa: Möglichkeiten und Grenzen bestehender Integrationsmonitorings* (SVR-Bericht 2017-1). Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Abgerufen von: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/08/SVR_Integrationsmonitoring.pdf
- Tafelmacher, Christophe (2013). «Du droit d’asile à la gestion de stock humain: ou comment réduire à néant l’hospitalité et les droits». *Vivre ensemble, Hors-série* (3).
- TAK (2009). *Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. Bericht und Empfehlungen der TAK vom 29. Juni 2009*. Bern: Tripartite Agglomerationskonferenz TAK. Abgerufen von: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/berichte/ber-tak-integr-d.pdf>
- Thränhardt, Dietrich (2011). «Integration in der pluralistischen Gesellschaft», in Sieveking, Klaus (Hrsg.), *Wechselwirkungen von Migration und Integration im europäischen Mehrebenensystem: Rechts- und sozialwissenschaftliche Beiträge* (1 ed.). Baden-Baden: Nomos Verlag. S. 97-106.
- Thränhardt, Dietrich (2013). Immigration and federalism in Europe: federal, state and local regulatory competencies in Austria, Belgium, Germany, Italy, Russia, Spain and Switzerland. Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS).
- Thränhardt, Dietrich (2018). «Bessere Asylverfahren durch wohlfahrtsverbandliche Beteiligung. Ein neues korporatistisches Modell in der Schweiz», in Heinze, Rolf G., Joachim Lange und Werner Sesselmeier (Hrsg.), *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege: Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität*. Baden-Baden: Nomos. S. 251-262.
- Tomei, Verónica (2001). Europäisierung nationaler Migrationspolitik: eine Studie zur Veränderung von Regierungen in Europa. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Tribunal fédéral (2017). Arrêt du 22 mars 2017. Refus d’octroi du droit de cité communal (Vol. 1D_2/2017).
- Tribunal fédéral (2017). Refus d’octroi du droit de cité communal. Arrêt du Tribunal fédéral 1D/ 2/2017 du 22 mars 2017. Lausanne.
- Uebersax, Peter (2018). «Bundesgericht: Welchen Einfluss auf die Migrationspolitik?», in EKM (Hrsg.), *Terra cognita: Migrationsverwaltung im Fokus* (Vol. Frühling 32). Bern-Wabern.
- Van Selm, Joanne (2019). «Does European refugee policy exist? Regional dimensions of the refugee protection approach in Europe», in Weinar, Agnieszka, Saskia Bonjour und Lyubov Zhyznomirska (Hrsg.), *The Routledge handbook of the politics of migration in Europe*. Abingdon, Oxon: Routledge. S. 303-314.
- Vatter, Adrian (2018). *Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model*. London: Routledge.
- Von Rütte, Barbara (2017). «Die erleichterte Einbürgerung für Jugendliche der dritten Generation: eine rechtliche Einordnung des neuen Einbürgerungstatbestandes». *Jusletter*, 20.

Von Rütte, Barbara (2018). «Das neue Bürgerrechtsgesetz und dessen Umsetzung in den Kantonen», in Achermann, Alberto et al. (Hrsg.), *Annuaire du droit des migrations*. Bern: Stämpfli. S. 578.

Wanner, Philippe und Ilka Steiner (2012). *La naturalisation en Suisse. Evolution 1992-2010*. Berne: Commission fédérale pour les questions de migration CFM. Abgerufen von: https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_einbuerg_f.pdf

Wichmann, Nicole und Denise Efiionayi-Mäder (2012). «Migrationspolitik in einem föderalen Staat». *Asyl: schweizerische Zeitschrift für Asylrechtspraktiker*, 27: 27-28.

Wichmann, Nicole et al. (2011). *Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen*. Bern: Eidgenössische Migrationskommission EKM. Abgerufen von: https://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_foederalismus_d.pdf

Wicker, Hans-Rudolf (2009). «Die neue schweizerische Integrationspolitik», in Piñeiro, Esteban, Isabelle Bopp und Georg Kreis (Hrsg.), *Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*. Zürich: Seismo. S. 23-46.

Wihtol de Wenden, Catherine (1993). «Migrations et droits de l'homme en Europe». *Études internationales*, 24(1): 163-176.

ZFI (2010). *Bericht und Antrag zu gemeinsamen Grundlinien einer Integrationspolitik der Zentralschweizer Kantone*. Zug: Zentralschweizer Fachgruppe Integration (ZFI). Abgerufen von: http://www.zrk.ch/dms/geschaeft/87_Beilage_236a_bericht254_1289377766.pdf

12 Anhang

Anhang 1

Institutionelle Ansiedlung der Integrationsdelegierten und der Ansprechstellen für Integrationsfragen (Stand 2017)

	Ansprechstelle für Integrationsfragen	Amt	Departement
AG	Sektion Integration und Beratung	Amt für Migration und Integration Kt. Aargau (Sektion Dienste, Sektion Aufenthalt, Sektion Erwerbstätige, Sektion Asyl, Sektion Integration und Beratung)	Departement Volkswirtschaft und Inneres (Standortförderung, Amt für Wirtschaft und Arbeit, Amt für Migration und Integration, Abteilung Register und Personenstand, Gemeindeabteilung, Staatsanwaltschaft, Jugendanwaltschaft, Amt für Justizvollzug, Kantonspolizei, Strassenverkehrsamt)
AR	Abteilung Chancengleichheit	Amt für Soziales (Abteilung Soziale Einrichtungen, Abteilung Pflegeheime und Spitex, Abteilung Sozialhilfe und Asyl, Abteilung Chancengleichheit)	Departement Gesundheit und Soziales (Amt für Gesundheit, Veterinäramt, Amt für Soziales, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, Ausgleichskasse / IV-Stelle, Interkantonales Labor, Spitalverbund AR)
BE	Abteilung Integration	Sozialamt (Abteilung Familie, Abteilung Integration, Abteilung Existenzsicherung, Abteilung Opferhilfe)	Gesundheits- und Fürsorgedirektion (Kantonale Ethikkommission, Kantonsapothekeramt, Alters- und Behindertenamt, Gleichgestellte Organisationseinheiten (Sozialversicherungen), Kantonales Laboratorium, Kantonsarztamt, Rechtsamt, Spitalamt, Sozialamt)
BL	Fachbereich Integration des Kantons Basel-Landschaft (FIBL)	Generalsekretariat mit Abteilung Familien, Integration und Dienste (Beratungsstelle Wegweisung, Bewährungshilfe, Fachstelle Integration, Familienfragen, Fundbüro und Verwertungsamt, Gefängnisse, Häusliche Gewalt, Kindes- und Jugendschutz, Pass- und Patentbüro, Straf- und Massnahmenvollzug, Swisslos-Fonds, Vollzugsbehörde Zivil- und Verwaltungsrecht)	Sicherheitsdirektion (Generalsekretariat mit Abteilung Familie, Integration und Dienste, Polizei, Amt für Migration und Bürgerrecht, Amt für Militär und Bevölkerungsschutz, Motorfahrzeugkontrolle, MZjE Arxhof, Jugendanwaltschaft, Zivilrechtsverwaltung, Staatsanwaltschaft, Amt für Justizvollzug)
BS	Fachstelle Diversität und Integration	Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung (Grundlagen und Strategien, Stadtteilentwicklung, Wohnraumentwicklung, Diversität und Integration)	Präsidialdepartement (Abteilung Aussenbeziehungen und Standortmarketing, Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern, Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung, Abteilung Kultur, Statistisches Amt)
FR		Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme IMR	Direction de la sécurité et de la justice (Police cantonale, Service de la protection de la population et des affaires militaires, Service de la population et des migrants, Service de la police du commerce, Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme, Service de la justice, Service de l'application des sanctions pénales et des prisons, Service de probation, Office de la circulation et de la navigation, Etablissement cantonale d'assurance des bâtiments, Etablissements de Bellechasse)
GE	Bureau de l'intégration des étrangers	Office cantonal de la population et des migrations	Département de la sécurité

GL	Fachstelle Integration	Volksschule und Sport (Abteilung Volksschule, Schulpsychologischer Dienst, Fachstelle Sonderpädagogik, Fachstelle Integration, Fachstelle Familie, Fachstelle Sport)	Departement Bildung und Kultur (Volksschule und Sport, Höheres Schulwesen und Berufsbildung, Kultur)
GR	Fachstelle Integration	Amt für Migration und Zivilrecht (AFM) (Asyl und Rückkehr, Fremdenpolizei und Ausweiszentren, Fachstelle Integration, Bürgerrecht und Zivilrecht)	Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit (Amt für Justizvollzug, Amt für Migration und Zivilrecht, Staatsanwaltschaft, Kantonspolizei, Strassenverkehrsamt, Amt für Militär und Zivilschutz, Gesundheitsamt, Geschäftsleitung der KESB)
JU	Bureau de l'intégration des étrangers et de la lutte contre le racisme	Service de la population (Office de l'état civil, Bureau de l'intégration des étrangers et de lutte contre le racisme, Naturalisations, Contrôle des habitants, Bureau des passeports et des légalisations, Police des étrangers)	Département de l'intérieur (Service de la population, Service du registre foncier et du registre du commerce, Service de l'action sociale, Office des assurances sociales, Service des ressources humaines, Police cantonale, Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte)
LU	Kindheit-Jugend-Familie und Integration	Dienststelle Soziales und Gesellschaft (Kindheit-Jugend-Familie und Integration, Behinderung und Diversität, Alter und Existenzsicherung, Opferberatungsstelle)	Gesundheits- und Sozialdepartement (Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen, Dienststelle Gesundheit, Dienststelle Lebensmittelkontrolle und Verbraucherschutz, Veterinärdienst, Dienststelle Soziales und Gesellschaft)
NE		Service de la cohésion multiculturelle (COSM)	Département de l'économie et de l'action sociale (Service de l'économie, Service de l'emploi, Service des migrations, Service de la cohésion multiculturelle, Service de l'action sociale, Service de statistique)
NW	Abteilung Gesundheitsförderung und Integration	Sozialamt (Sozialdienst, Berufsbeistandschaft und Bewährungshilfe, Jugend, Familie und Sucht, Gesundheitsförderung und Integration)	Gesundheits- und Sozialdirektion (Gesundheitsamt, Sozialamt, Amt für Asyl und Flüchtlinge)
SG	Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung	Amt für Soziales (Alter, Behinderung, Familie und Sozialhilfe, Kinder und Jugend, Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung)	Departement des Innern (Amt für Bürgerrecht und Zivilstand, Amt für Gemeinden, Amt für Soziales, Amt für Kultur, Stiftsarchiv, Konkursamt, Amt für Handelsregister und Notariate, Sozialversicherungsanstalt)
SH	Integrationsfachstelle	Sekretariat	Departement des Innern (Sekretariat, SVA, Informatik eGovernment/KSD, Spitäler Schaffhausen, Gesundheitsamt, Interkantonaales Labor, Migrationsamt und Passbüro, Sozialamt)
SO	Fachstelle Integration	Amt für soziale Sicherheit (Soziale Förderung und Generationen, Sozialintegration und Prävention, Sozialleistungen und Existenzsicherung, Soziale Organisationen und Sozialversicherungen)	Departement des Innern (Gesundheitsamt, Amt für soziale Sicherheit, Migrationsamt, Amt für Justizvollzug, Polizei, Solothurner Spitäler AG)
TG	Fachstelle Integration	Migrationsamt (Aufenthaltsbewilligungen, Ausweisstelle, Asyl und Rückkehr, Fachstelle Integration)	Departement für Justiz und Sicherheit (Amt für Handelsregister und Zivilstandswesen, Grundbuch- und Notariatsverwaltung, Schiffsregisteramt, Amt für Betreibungs- und Konkurs-

wesen, Staatsanwaltschaft, Amt für Justizvollzug, Strassenverkehrsamt, Eichamt, Migrationsamt, Jagd- und Fischereiverwaltung, Kantonspolizei, Amt für Bevölkerungsschutz und Armee, Feuerschutzamt)

TI	Servizio per l'integrazione degli stranieri	Segreteria generale (Servizio per l'integrazione degli stranieri)	Dipartimento istituzioni (Segreteria generale, Sezione degli enti locali, Sezione della circolazione, Sezione della popolazione, Divisione della giustizia, Sezione dei registri, Sezione del militare e della protezione della popolazione, Polizia cantonale)
UR	Ansprechstelle Integration	Amt für Volksschulen	Bildungs- und Kulturdirektion (Amt für Volksschulen, Amt für Berufsbildung, Amt für Beratungsdienst, Amt für Kultur und Sport, Amt für Staatsarchiv)
VD	Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme	Service de la population (Division étrangers, division asile et retour, Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme, Division commune et nationalité, Division état civil)	Département de l'économie, de l'innovation et du sport (Service de la promotion de l'économie et de l'innovation, Service de l'emploi, Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires, Service de l'éducation physique et du sport, Service de la population)
VS	Bureau cantonal à l'intégration	Service de la population et des migrations (Population et naturalisations, Migrations)	Département Sécurité, institutions et sport (Service juridique de la sécurité et de la justice, Police cantonale, Service de la sécurité civile et militaire, Service de la circulation routière et de la navigation, Service de l'application des peines et mesures, Service de la population et des migrations, Service des affaires intérieures et communales, Office cantonal du sport)
ZG	Abteilung Gesellschaft	Sozialamt (Abteilung Gesellschaft, Abteilung Soziale Einrichtungen, Abteilung Sozial Dienste Asyl)	Direktion des Innern (Amt für Grundbuch und Geoinformation, Sozialamt, Amt für Denkmalpflege und Archäologie, Amt für Wald und Wild, Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz)
ZH		Fachstelle Integration	Direktion Justiz und Inneres (Amt für Justizvollzug, Strafverfolgung Erwachsene, Jugendstrafrechtspflege, Gemeindeamt, Handelsregisteramt, Statistisches Amt, Staatsarchiv, Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann, Fachstelle für Integrationsfragen, Fachstelle Kultur, Kantonale Opferhilfestelle)

Quelle: Fragebogen.

Anhang 2

Kantonale Integrationskommissionen und Koordinationsorgane

Kantonale Integrationskommissionen		Kantonale Koordinationsorgane	
Akteure	Aufgaben	Kompetenz	Akteure
AG	<i>Migrationskommission</i>		<i>Steuerausschuss Kantonales Integrationsprogramm KIP</i>
- Wirtschaftsverbände/Arbeitgeber, Bildung, Religiöse Gruppen, Gesundheit, Verwaltung (kantonale/städtische/kommunale), Freizeit, Migrant:innen, Andere	- Allgemeine Beratung	Konsultation	- Erziehungsdepartement, Sozialdepartement, Gesundheitsdepartement, Volkswirtschaftsdepartement, Sicherheitsdepartement/ Polizei- und Justizdepartement
			- Strategieentwicklung, Aufgabenverteilung zwischen verschiedenen Abteilungen und/oder Departementen/ Optimierung der Querschnittsaufgaben/ Koordination
AR	<i>Ständiges KIP-Steuerremium</i>		
- Verwaltung (kantonale/städtische/kommunale)	- Ausarbeitung, Umsetzung und/oder Vorbegutachtung des KIP, Budget-empfehlungen und/oder Vergabe von Subventionen	Konsultation	(<i>Ständige</i>) <i>Netzwerkgruppe «Arbeitsmarktintegration FL/VA»</i>
			- Netzwerk und Informationsaustausch, Entwicklung von Massnahmen, Projektangeboten (KIP eingeschlossen) und/oder Begleitung und/oder Empfehlungen, Aufgabenverteilung zwischen verschiedenen Abteilungen und/oder Departementen/ Optimierung der Querschnittsaufgaben/ Koordination, Aus-/Fortbildung
BE	<i>Integrationskommission</i>		<i>Runde Tische</i>

<ul style="list-style-type: none"> - Politische Parteien, - Verwaltung (kantonale/städtische/kommunale), - Migrant:inn-en, - Unterstützungsorganisationen für Migrant:inn-en 	<ul style="list-style-type: none"> - Allgemeine Beratung, - Koordination, Vernetzung und Informationsweiterleitung 	<p>Konsultation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Erziehungsdepartement, - Sozialdepartement, - Volkswirtschaftsdepartement, - Sicherheitsdepartement/ Polizei- und Justizdepartement 	<ul style="list-style-type: none"> - Netzwerk und Informationsaustausch, - Entwicklung von Massnahmen, Projektangeboten (KIP eingeschlossen) und/oder Begleitung und/oder Empfehlungen, - Aufgabenverteilung zwischen verschiedenen Abteilungen und/oder Departementen/ Optimierung der Querschnittsaufgaben/ Koordination 	<p>Konsultation und Entscheidung je nach Dossier</p>
--	--	--	---	--

BL *Runder Tisch der Integration (RTI)*

Arbeitsgruppe Kantonales Integrationsprogramm (AG KIP)

<ul style="list-style-type: none"> - Politische Parteien, - Verwaltung (kantonale/städtische/kommunale), - Wirtschaftsverbände/Arbeitgeber, Gewerkschaften, - Migrant:inn-en, - Unterstützungsorganisationen für Migrant:inn-en 	<ul style="list-style-type: none"> - Koordination, Vernetzung und Informationsweiterleitung, - Empfehlungen und/oder Vorschläge zu Massnahmen und Projekten 	<p>Konsultation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Erziehungsdepartement, - Sozialdepartement, - Gesundheitsdepartement, - Volkswirtschaftsdepartement, - Sicherheitsdepartement/ Polizei- und Justizdepartement 	<ul style="list-style-type: none"> - Aufgabenverteilung zwischen verschiedenen Abteilungen und/oder Departementen/ Optimierung der Querschnittsaufgaben/ Koordination, - Netzwerk und Informationsaustausch 	<p>Andere</p>
--	---	---	---	---------------

BS *Keine kantonale Integrationskommission*

Interdepartementale Strategiegruppe Integration (IS)

<ul style="list-style-type: none"> - Erziehungsdepartement, - Sozialdepartement, - Gesundheitsdepartement, - Volkswirtschaftsdepartement, - Sicherheitsdepartement/ Polizei- und Justizdepartement - Präsidialdepartement 	<ul style="list-style-type: none"> - Strategientwicklung, - Entwicklung von Massnahmen, Projektangeboten (KIP eingeschlossen) und/oder Begleitung und/oder Empfehlungen, - Kontrolle von Massnahmen 	<p>Konsultation</p>
---	--	---------------------

FR *Commission cantonale pour l'intégration des Migrant:inn-en et migrantes et la* *Groupe-réseau PIC*

prévention du racisme (CMR)

GE	<ul style="list-style-type: none"> - Verwaltung (kantonale/städtische/kommunale), - Wirtschaftsverbände/Arbeitgeber, Gewerkschaften, - Migrant:inn-en, - Unterstützungsorganisationen für Migrant:inn-en 	<ul style="list-style-type: none"> - Empfehlungen und/oder Vorschläge zu Massnahmen und Projekten, - Koordination, Vernetzung und Informationsweiterleitung 	<ul style="list-style-type: none"> - Konsultation - Erziehungsdepartement, Sozialdepartement, Gesundheitsdepartement, Volkswirtschaftsdepartement, Sicherheitsdepartement/ Polizei- und Justizdepartement, Präsidialdepartement 	<ul style="list-style-type: none"> - Netzwerk und Informationsaustausch, - Aufgabenverteilung zwischen verschiedenen Abteilungen und/oder Departementen/ Optimierung der Querschnittsaufgaben/ Koordination 	<ul style="list-style-type: none"> - Konsultation
GL	<p>Keine kantonale Integrationskommission</p> <p>Kommission für Integration</p>	<p>Formelle Arbeitsgruppen je nach Projekten</p> <p>Punktuelle Arbeitsgruppen und Akteure je nach Bedarf</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Konsultation - Erziehungsdepartement, Sozialdepartement, Gesundheitsdepartement, Volkswirtschaftsdepartement, Sicherheitsdepartement/ Polizei- und Justizdepartement 	<ul style="list-style-type: none"> - Netzwerk und Informationsaustausch, Entwicklung von Massnahmen, Projektangeboten (KIP eingeschlossen) und/oder Begleitung und/oder Empfehlungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Konsultation
GR	<p>Kantonale Integrationskommission</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Allgemeine Beratung, Koordination, Vernetzung und Informationsweiterleitung, Empfehlungen und/oder Vorschläge zu Massnahmen und Projekten 	<ul style="list-style-type: none"> - Konsultation - Erziehungsdepartement, Sozialdepartement, Gesundheitsdepartement, Volkswirtschaftsdepartement, Sicherheitsdepartement/ Polizei- und Justizdepartement 	<ul style="list-style-type: none"> - Netzwerk und Informationsaustausch, Entwicklung von Massnahmen, Projektangeboten (KIP eingeschlossen) und/oder Begleitung und/oder Empfehlungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Konsultation
JU	<p>Commission consultative chargée de l'intégration des étrangers et de la lutte contre le racisme</p>	<p>Kein Koordinationsorgan</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Erziehungsdepartement, Sozialdepartement, Gesundheitsdepartement, Volkswirtschaftsdepartement 	<ul style="list-style-type: none"> - Aufgabenverteilung zwischen verschiedenen Abteilungen und/oder Departementen/ Optimierung der Querschnittsaufgaben/ Koordination, Entwicklung von Massnahmen, Projektangeboten (KIP eingeschlossen) und/oder Begleitung und/oder Empfehlungen, Kontrolle von Massnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> - Konsultation

<ul style="list-style-type: none"> - Verwaltung (kantonale/städtische/kommunale), - Gewerkschaften, - Religiöse Gruppen - Migrant:inn-en, - Unterstützungsorganisationen für Migrant:inn-en, - Bildung 	<ul style="list-style-type: none"> - Empfehlungen und/oder Vorschläge zu Massnahmen und Projekten, - Budget-empfehlungen und/oder Vergabe von Subventionen 	<p style="text-align: center;">Konsultation</p>	<p style="text-align: center;"><i>Gruppe de coordination interdépartemental</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Allgemeine Beratung, - Empfehlungen und/oder Vorschläge zu Massnahmen und Projekten, - Koordination, Vernetzung und Informationsweiterleitung 	<ul style="list-style-type: none"> - Erziehungsdepartement, - Sozialdepartement, - Gesundheitsdepartement, - Volkswirtschaftsdepartement, - Sicherheitsdepartement/ Polizei- und Justizdepartement <p style="text-align: center;">Aufgabenverteilung zwischen verschiedenen Abteilungen und/oder Departementen/ Optimierung der Querschnittsaufgaben/ Koordination</p> <p style="text-align: center;">Entscheidung</p>
<p>NE</p>	<p style="text-align: center;"><i>Communauté de travail pour l'intégration et la cohésion multiculturelle (CICM)</i></p>			
<ul style="list-style-type: none"> - Verwaltung (kantonale/städtische/kommunale), - Wirtschaftsverbände/Arbeitgeber, Gewerkschaften, - Migrant:inn-en, - Unterstützungsorganisationen für Migrant:inn-en, - Andere 	<ul style="list-style-type: none"> - Sozialdepartement, - Zuständigkeit für Sozialangelegenheiten der Gemeinden - Netzwerk und Informationsaustausch, Entwicklung von Massnahmen, Projektangeboten (KIP) eingeschlossen und/oder Begleitung und/oder Empfehlungen 	<p style="text-align: center;">Konsultation</p>	<p style="text-align: center;"><i>Sozialkommission (umfasst Integration)</i></p>	<p style="text-align: center;">Entscheidung</p>
<p>NW</p>	<p style="text-align: center;">Keine kantonale Integrationskommission</p>			
<ul style="list-style-type: none"> - Verwaltung (kantonale/städtische/kommunale), - Gewerkschaften, - Migrant:inn-en, - Unterstützungsorganisationen für Migrant:inn-en, - Bildung 	<ul style="list-style-type: none"> - Sozialdepartement, - Gesundheitsdepartement, - Volkswirtschaftsdepartement, - Sicherheitsdepartement/ Polizei- und Justizdepartement <p style="text-align: center;">Verschiedene Arbeitsgruppen</p>	<p style="text-align: center;">Konsultation</p>	<p style="text-align: center;"><i>Integrationskoordination und Integrationsausschuss</i></p>	<p style="text-align: center;">Konsultation</p>
<p>SG</p>	<p style="text-align: center;">Keine kantonale Integrationskommission</p>			
<p>SH</p>	<p style="text-align: center;"><i>Forum für Migrationsfragen</i></p>			
<ul style="list-style-type: none"> - Verwaltung (kantonale/städtische/kommunale), - Wirtschaftsverbände/Arbeitgeber, Gewerkschaften, - Migrant:inn-en, - Unterstützungsorganisationen für Migrant:inn-en, - Bildung 	<ul style="list-style-type: none"> - Erziehungsdepartement, - Sozialdepartement, - Gesundheitsdepartement, - Volkswirtschaftsdepartement, - Sicherheitsdepartement/ Polizei- und Justizdepartement 	<p style="text-align: center;">Konsultation</p>	<p style="text-align: center;">Entwicklung von Massnahmen, Projektangeboten (KIP) eingeschlossen und/oder</p>	<p style="text-align: center;">Konsultation</p>

<ul style="list-style-type: none"> - Gewerkschaften, - Religiöse Gruppen - Migrant·inn·en, - Unterstützungsorganisationen für Migrant·inn·en 	<ul style="list-style-type: none"> - Koordination, Vernetzung und Informationsweiterleitung 	<ul style="list-style-type: none"> - Sicherheitsdepartement/ Polizei- und Justizdepartement 	<ul style="list-style-type: none"> Begleitung und/oder Empfehlungen
<p>SO <i>Fachkommission Integration</i></p>			
<p>Kein Koordinationsorgan aber zukünftige Schaffung geplant</p>			
<ul style="list-style-type: none"> - Politische Parteien, - Verwaltung (kantonale/städtische/kommunale), - Wirtschaftsverbände/Arbeitgebernde, - Religiöse Gruppen - Migrant·inn·en 	<ul style="list-style-type: none"> - Allgemeine Beratung, - Koordination, Vernetzung und Informationsweiterleitung, - Empfehlungen und/oder Vorschläge zu Massnahmen und Projekten 	<ul style="list-style-type: none"> - Konsultation 	
<p>TG <i>Kantonales Koordinationsgremium Integration (KINT)</i></p>			
<p>Kantonale Integrationskommission und Koordinationsorgan zusammen</p>			
<ul style="list-style-type: none"> - Verwaltung (kantonale/städtische/kommunale), - Unterstützungsorganisationen für Migrant·inn·en 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausarbeitung, Umsetzung und/oder Vorbegutachtung des KIP - Aufgabenverteilung zwischen verschiedenen Abteilungen und/oder Departementen/ Optimierung der Querschnittsaufgaben / Koordination 	<ul style="list-style-type: none"> - Konsultation 	<ul style="list-style-type: none"> - Erziehungsdepartement, - Sozialdepartement, - Gesundheitsdepartement, - Sicherheitsdepartement/ Polizei- und Justizdepartement
<p>TI <i>Commissione per l'integrazione degli stranieri</i></p>			
<p>Kein Koordinationsorgan aber zukünftige Schaffung geplant</p>			
<ul style="list-style-type: none"> - Bildung, - Freizeit, - Religiöse Gruppen - Wirtschaftsverbände/Arbeitgebernde, - Unterstützungsorganisationen für Migrant·inn·en 	<ul style="list-style-type: none"> - Empfehlungen und/oder Vorschläge zu Massnahmen und Projekten, - Allgemeine Beratung, 	<ul style="list-style-type: none"> - Konsultation 	

- Ausarbeitung, Umsetzung und/oder Vorbegutachtung des KIP,
- Öffentlichkeitsarbeit

UR	<i>Fachkommission Integration</i>	Kein Koordinationsorgan
	<ul style="list-style-type: none"> - Verwaltung (kantonale/städtische/kommunale), - Gewerkschaften, - Migrant:inn-en, - Unterstützungsorganisationen für Migrant:inn-en 	<ul style="list-style-type: none"> - Allgemeine Beratung - Konsultation
VD	<i>Chambre cantonale consultative des immigrés</i>	Mehrere Arbeitsgruppen
	<ul style="list-style-type: none"> - Politische Parteien, - Verwaltung (kantonale/städtische/kommunale), - Migrant:inn-en 	<ul style="list-style-type: none"> - Erziehungsdepartement, - Sozialdepartement, - Gesundheitsdepartement, - Volkswirtschaftsdepartement
		<ul style="list-style-type: none"> - Aufgabenverteilung zwischen verschiedenen Abteilungen und/oder Departementen/ Optimierung der Querschnittsaufgaben/ Koordination, - Entwicklung von Massnahmen, Projektangeboten (KIP eingeschlossen) und/oder Begleitung und/oder Empfehlungen
VS	<i>Commission cantonale consultative pour l'intégration des personnes migrantes</i>	Kein Koordinationsorgan
	<ul style="list-style-type: none"> - Verwaltung (kantonale/städtische/kommunale), - Wirtschaftsverbände/Arbeitgeber, - Migrant:inn-en, - Unterstützungsorganisationen für Migrant:inn-en 	<ul style="list-style-type: none"> - Empfehlungen und/oder Vorschläge zu Massnahmen und Projekten, - Budgetempfehlungen und/oder Vergabe von Subventionen, - Allgemeine Beratung
ZG	Keine kantonale Integrationskommission	<i>KIP-Steuerungsausschuss</i>

- Sozialdepartement,
 - Volkswirtschaftsdepartement
- Entwicklung von Massnahmen, Projektangeboten (KIP eingeschlossen) und/oder Begleitung und/oder Empfehlungen

ZH *KIP-Begleitgremium*
Kantonale Integrationskommission und Koordinationsorgan zusammen

- Verwaltung (kantonale/städtische/kommunale),
- Migrant·inn·en

- Ausarbeitung, Umsetzung und/oder Vorbegutachtung des KIP
- Konsultation

- Erziehungsdepartement,
- Sozialdepartement,
- Volkswirtschaftsdepartement,
- Sicherheitsdepartement/ Polizei- und Justizdepartement

Quelle: Fragebogen.

Anhang 3

An Härtefallentscheidungen beteiligte Akteure nach Entscheidungskompetenz

	Kant. Migrations- behörde	Sozialdienste	Komm. Migrati- onsbeh.	Gemeinden	Zivilgesellschaft- liche Akteure
AG	Entscheidung	Konsultation	Keine	Konsultation	Keine
AI	Entscheidung	Konsultation	Keine	Keine	Konsultation
AR	Entscheidung	Keine	Keine	Keine	Keine
BE	Entscheidung	Keine	Keine	Keine	Keine
BL	Entscheidung	Keine	Keine	Konsultation	Konsultation
BS	Konsultation	Entscheidung	Keine	Keine	Entscheidung
FR	Entscheidung	Keine	Keine	Keine	Keine
GE	Entscheidung	Keine	Keine	Keine	Keine
GL	Entscheidung	Konsultation	Keine	Keine	Keine
GR	Entscheidung	Keine	Keine	Keine	Keine
JU	Entscheidung	Keine	Keine	Keine	Keine
LU	Entscheidung	Keine	Keine	Keine	Keine
NE	Entscheidung	Entscheidung	Keine	Keine	Entscheidung
NW	Entscheidung	Keine	Keine	Keine	Keine
OW	Entscheidung	Konsultation	Keine	Konsultation	Konsultation
SG	Entscheidung	Konsultation	Keine	Konsultation	Keine
SH	Entscheidung	Konsultation	Keine	Keine	Keine
SO	Entscheidung	Keine	Keine	Keine	Keine
SZ	Konsultation	Keine	Keine	Keine	Keine
TG	Entscheidung	Konsultation	Keine	Konsultation	Keine
TI	Entscheidung	Keine	Keine	Konsultation	Keine
UR	Entscheidung	Konsultation	Keine	Keine	Keine
VD	Entscheidung	Keine	Konsultation	Keine	Keine
ZG	Entscheidung	Keine	Keine	Keine	Keine
ZH	Entscheidung	Konsultation	Konsultation	Konsultation	Konsultation

Quelle: Fragebogen. Hinweise: Dickgedruckte Kantone = mit Härtefallkommission; Entscheidung = mit Entscheidungsbefugnis beteiligt; Konsultation = konsultativ beteiligt; Keine = nicht beteiligt; Formulierung der Frage: Welche Akteure werden in Ihrem Kanton an Härtefallentscheidungen beteiligt und mit welchen Befugnissen? (Bitte alle zutreffenden Antworten ankreuzen.).

Anhang 4*Ausgang von 2016/2017 beschiedenen Einbürgerungsgesuchen*

	Pos. Ent. % 2016	Pos. Ent. % 2017	Neg. Ent. % 2016	Neg. Ent. % 2017	Sist. % 2016	Sist. % 2017	Rückz. % 2016	Rückz. % 2017
AG	99,1%	98,9%	0,2%	0,6%	0,2%	0,0%	0,5%	0,5%
AI	76,5%	90,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	23,5%	9,5%
AR	96,1%	90,9%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	9,1%
BE	96,5%	97,3%	0,4%	0,8%	1,9%	0,8%	1,2%	1,1%
BL	81,7%	85,7%	1,2%	1,4%	3,0%	2,7%	14,2%	10,3%
BS	96,4%	97,9%	0,0%	0,0%			3,6%	2,1%
FR								
GE								
GL	76,5%	86,7%	23,5%	10,2%	0,0%	0,0%	0,0%	3,1%
GR	87,4%	86,5%	3,7%	2,1%	0,0%	0,0%	8,9%	11,5%
JU	86,9%	84,6%	10,6%	9,9%	2,5%	2,7%	0,0%	2,7%
LU	98,9%	99,4%	0,2%	0,1%	0,9%	0,4%	0,0%	0,0%
NE	88,2%	88,2%	0,1%	0,0%	5,8%	5,9%	5,8%	5,9%
NW	91,7%	95,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	8,3%	4,4%
OW	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SG	98,3%	99,2%	0,0%	0,0%	1,4%	0,6%	0,2%	0,3%
SH	85,1%	84,0%	4,6%	5,0%	5,7%	6,0%	4,6%	5,0%
SO	93,9%	94,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,3%	5,8%	5,7%
SZ								
TI	95,6%	94,9%	0,0%	0,0%	4,1%	4,8%	0,3%	0,3%
UR	83,9%	83,3%	0,0%	0,0%	12,9%	12,5%	3,2%	4,2%
VD								
VS	87,2%	85,9%	0,1%	0,0%	10,9%	11,8%	1,8%	2,3%
ZG	76,6%	79,7%	6,8%	5,2%	14,0%	12,5%	2,6%	2,7%
ZH								

Quelle: Fragebogen. Hinweise: Pos. Ent. = Positive Entscheidungen; Neg. Ent = Negative Entscheidungen; Sist. = Sistierungen; Rückz. = Rückzüge.

Anhang 5

Typ und Anzahl von Bewilligungen, die bei Berechnung der Wohnsitzdauer für Einbürgerung berücksichtigt werden, 2017/2018

	Typ der Bewilligung								Total Anzahl Bewilligungen
	C	Ci	B	B Stud.	L	F	N	Karte EDA	
AG	×	×	×	×	×	×	×	×	8
AI	×	×	×	×	×	×	×		7
AR	×		×	×	×	×	×		6
BE	×	×	×	×	×	×	×	×	8
BL	×	×	×	×	×	×	×	×	8
BS	×	×	×	×	×	×	×	×	8
FR	×	×	×	×	×	×	×	×	8
GE	×	×	×	×	×	×		×	7
GL	×	×	×	×	×	×	×		7
GR	×		×		×				3
JU	×		×	×	×	×	×		6
LU	×	×	×	×	×	×	×	×	8
NE	×	×	×	×	×	×	×	×	8
NW	×	×	×	×	×			×	6
OW	×	×	×	×	×	×	×	×	8
SG	×		×	×	×	×			5
SH	×	×	×	×	×	×	×	×	8
SO	×	×	×	×	×	×			6
SZ	×		×				×		3
TI	×	×	×	×	×	×		×	7
UR	×		×						2
VD	×	×	×	×	×	×	×	×	8
VS	×		×	×	×				4
ZG	×	×	×	×	×	×	×	×	8
ZH	×	×	×	×	×	×	×	×	8

Quelle: Fragebogen. Hinweise: Stud. = Studierende.

Anhang 6*Für Einbürgerung auf kantonaler Ebene geforderte Wohnsitzdauer, 2017/2018*

	Anzahl geforderter Jahre 2017	Anzahl geforderter Jahre 2018	Differenz
AG	5	5	=
AI	5	5	=
AR	3	3	=
BE	2	2	=
BL	5	5	=
BS	2	2	=
FR	3	3	=
GE	2	2	=
GL	6	5	-1
GR	6	5	-1
JU	2	2	=
LU	3	3	=
NE	3	2	-1
NW	12	5	-7
OW	5	5	=
SG	8	5	-3
SH	2	2	=
SO	6	4	-2
SZ	5	5	=
TI	5	5	=
UR	5	5	=
VD	3	2	-1
VS	5	5	=
ZG	5	5	=
ZH	2	2	=

Quelle: Fragebogen.

Anhang 7*Empirische Grundlage der bereichsspezifischen Indexe*

Index	Enthaltene Variablen
Index Inklusivität*	Cronbach Alpha ¹⁸³ = 0,83
Index Asyl	Cronbach Alpha = 0,74
	Sozialhilfebeträge für Asylsuchende Sozialhilfebeträge für vorläufig aufgenommene Ausländer·innen Voraussetzungen für private Unterbringung vorläufig aufgenommener Ausländer·innen Medizinische Sonderleistungen für Sozialhilfebeziehende Zugang zu medizinischen Leistungen für Sozialhilfebeziehende Kantonaes Zusatzbudget für Integration im Asylbereich (neben IP des Bundes)
Index Einbürgerung	Cronbach Alpha = 0,71
	Bei Gesuchseinreichung geforderte Dokumente Erwerb eines Heimatrechts der Bürger- bzw. Bürger- oder Ortsge- meinde mit Einbürgerung Anzahl Nichtigklärungen von Einbürgerungen (2016-2017) Auf kantonaler Ebene erforderliche Wohnsitzdauer 2017 Auf kantonaler Ebene erforderliche Wohnsitzdauer 2018 Bei Berechnung der Wohnsitzdauer berücksichtigte Ausweise Verpflichtung zum Einbürgerungstest Vom Sprach- und Staatsbürgerschaftstest befreite Gruppen Frist ohne Sozialhilfebezug vor Gesuchseinreichung
Index Integration	Cronbach Alpha = 0,57
	Kantonaes Zusatzbudget für Integrationsförderung (neben KIP1- Geldern des Bundes) Auflagen bei Verpflichtung zum Sprachkursbesuch durch Integrati- onsvereinbarung

¹⁸³ Der Cronbach Test zeigt die Validität eines statistischen Index (interne Kohärenz); je näher der Wert bei 1 liegt, desto stärker sind die Variablen untereinander verbunden. Werte über 0,7 deuten darauf hin, dass die Variablen dasselbe Konzept messen und werden somit als Bestätigung der Robustheit des statistischen Index betrachtet.

Vertretung von Migrantenorganisationen in Integrationskommission**

Folgen von wiederholtem Nicht-Erscheinen zum Erstinformationsgespräch**

Abschluss von Integrationsvereinbarungen**

Kostenverteilung bei Sprachkursbesuch infolge einer Integrationsvereinbarung**

Index Zulassung	Cronbach Alpha = 0,72
	Häufigkeit finanzieller Gründe für Ablehnung von Familiennachzugesuchen
	Ausnahmen von Erfordernis des Zusammenlebens der Eheleute
	Nachzug über 12-jähriger Kinder nach Fristablauf bei enger Verbindung zum in der Schweiz lebenden Elternteil
	Nachzug über 12-jähriger Kinder nach Fristablauf bei Präsenz von Geschwistern in der Schweiz
	Berücksichtigung des Alters bei Prognose zu nachhaltiger Integration (Arbeitsmarktzulassung)
	Beteiligung von Sozialdiensten an Härtefallentscheidungen
	Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an Härtefallentscheidungen
	Wichtigkeit des Kriteriums der angemessenen Wohnung bei Härtefallentscheidungen
	Wichtigkeit des Kriteriums der ausreichenden Sprachkompetenz bei Härtefallentscheidungen
	Gefordertes mündliches und schriftliches Sprachniveau zur vorzeitigen Erteilung der Niederlassungserlaubnis
	Verlangte Mindestdauer der Erwerbstätigkeit zur vorzeitigen Erteilung der Niederlassungserlaubnis
Index Gemeindeautonomie	Cronbach Alpha = 0,84
	Gemeindezuständigkeit für Personengruppen aus dem Asylbereich
	Grad der Gemeindeautonomie in Kompetenzbereichen der Asylaufnahme
	Einreichung von Einbürgerungsgesuchen auf Gemeindeebene
	Durchführung der Einbürgerungsanhörung auf Gemeindeebene
	Vorgaben des Kantons an die Gemeinden bzgl. Gebühren im Einbürgerungsverfahren

Vorgaben des Kantons an die Gemeinden bzgl. der für Einbürgerung erforderlichen kommunalen Wohnsitzdauer

An die Gemeinden fliessender Anteil der KIP1 Gelder

Durchführung von Erstinformationsgesprächen auf Gemeindeebene

Beteiligung von Gemeinden an Härtefallentscheidungen

In den verschiedenen Indexen enthaltene Variablen. Anmerkungen: * Der allgemeine Inklusivitätsindex setzt sich aus vier thematischen Inklusivitätsindexen zusammen, die hier getrennt aufgeführt werden. ** Diese Variablen sind nur im Integrationsindex, nicht aber im allgemeinen Inklusivitätsindex enthalten.

Weitere Studien des SFM

- 72: Rosita Fibbi, Joëlle Fehlmann, Didier Ruedin (2019). Discrimination des personnes hautement qualifiées issues de la migration dans le domaine social?
- 71: Vithyaah Subramaniam (2019). Schlüsselpersonen im Raum Biel. Zivilgesellschaftliches Engagement von Menschen mit Migrationserfahrung in der Integrationsarbeit.
- 70d: Denise Efonayi-Mäder, Didier Ruedin (2018). Arbeitstagung zu Anti-Schwarzen Rassismus in der Schweiz vom 3. Mai 2018.
- 70f: Denise Efonayi-Mäder, Didier Ruedin (2018). Colloque sur le racisme anti-Noirs en Suisse. 3 mai 2018.
- 70i: Denise Efonayi-Mäder, Didier Ruedin (2018). Convegno del 3 maggio 2018 sul razzismo contro i neri in Svizzera.
- 69: Dina Bader, Denise Efonayi-Mäder (2018). Prévenir l'excision à Genève: Etude appréciative des projets cantonaux genevois de prévention contre les mutilations génitales féminines (2007-2009 et 2013-2015).
- 68: Josef Martin Niederberger (2018). Gemeinschaft oder Gesellschaft: Grundoptionen der Einbürgerungspolitik. Eine explorative Studie in der Gemeinde Emmen.
- 67f: Denise Efonayi-Mäder, Didier Ruedin, avec la collaboration de Mélanie-Evely Pétrémont, Noémi Michel et Rohit Jain (2017). Etat des lieux du racisme anti-Noir·e en Suisse: étude exploratoire à l'attention du Service de lutte contre le racisme (SLR).
- 67d: Denise Efonayi-Mäder, Didier Ruedin, unter Mitarbeit von Mélanie-Evely Pétrémont, Noémi Michel und Rohit Jain (2017). Anti-Schwarzen-Rassismus in der Schweiz: eine Bestandsaufnahme Explorative Studie zuhanden der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB).
- 67i: Denise Efonayi-Mäder, Didier Ruedin, con la collaborazione di Mélanie-Evely Pétrémont, Noémi Michel e Rohit Jain (2017). Il razzismo anti-Nero in Svizzera: il punto della situazione: Studio esplorativo commissionato dal Servizio per la lotta al razzismo (SLR).
- 66: Martina Ambruso, Denise Efonayi-Mäder, Didier Ruedin (2017). Accès aux prestations municipales de proximité : collectivités migrantes dans les quartiers de la Ville de Genève.
- 65d: Johanna Probst, Denise Efonayi-Mäder, unter Mitarbeit von Dina Bader (2016). Arbeitsausbeutung im Kontext von Menschenhandel: eine Standortbestimmung für die Schweiz.
- 65f: Johanna Probst, Denise Efonayi-Mäder, avec la collaboration de Dina Bader (2016). Exploitation du travail dans le contexte de la traite des êtres humains: état des lieux en Suisse.
- 65i: Johanna Probst, Denise Efonayi-Mäder, con la collaborazione di Dina Bader (2016). Sfruttamento lavorativo collegato alla tratta di esseri umani: punto della situazione in Svizzera.

*Für weitere Informationen zu den Publikationen des SFM:
<http://www.unine.ch/sfm/fr/home.html>*

Die Studien können frei heruntergeladen oder beim SFM bestellt werden.



**Swiss Forum for Migration
and Population Studies**

Bei der Politikgestaltung auf kantonaler Ebene bringt der schweizerische Vollzugsföderalismus vielfältige Verwaltungspraktiken hervor, so auch bei der Migrationspolitik: Zuwanderung und Integration sind Verbundsaufgaben, die Gemeinden, Kantone und Bund gemeinsam wahrnehmen. Die kantonale Ebene verfügt somit über massgebliche Spielräume bei der Umsetzung föderaler Migrationspolitik.

Die vorliegende Studie untersucht die praktische Nutzung dieser Spielräume in fünf Themenfeldern: Integrationsförderung, Schutz vor Diskriminierung, Aufnahme im Asylbereich, Zulassung und Einbürgerung. Sie liefert ein Abbild kantonaler Ausprägungen föderaler Migrations- und Integrationspolitik und belegt die Variabilität der Praxis in allen untersuchten Bereichen. Ausserdem diskutiert sie Zusammenhänge zwischen der inklusiven oder restriktiven Ausrichtung kantonaler Praxis und kontextabhängigen Gegebenheiten der Kantone.

Autor·inn·en

Johanna Probst, Soziologin (PhD), wissenschaftliche Mitarbeiterin am SFM
Gianni D'Amato, Politologe (PhD), Direktor des SFM und des nccr – on the move
Samantha Dunning, Sozialwissenschaftlerin, Assistentin und Doktorandin am SFM
Denise Efonayi-Mäder, Soziologin, Vizedirektorin des SFM
Joëlle Fehlmann, Sozialwissenschaftlerin, wissenschaftliche Mitarbeiterin am SFM
Andreas Perret, Data manager des nccr – on the move
Didier Ruedin, Politologe (PhD), Projektleiter am SFM und IP Leader beim nccr – on the move
Irina Sille, Soziologin, Assistentin und Doktorandin am SFM

ISBN

2-940379-73-4

978-2-940379-73-6

**Université de Neuchâtel, Institut SFM, Rue Abram-Louis-Breguet 2, 2000 Neuchâtel
T +41 32 718 39 20, secretariat.sfm@unine.ch, migration-population.ch**