



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen



Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Materialien zur Migrationspolitik

© 2011 Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM

Autorinnen/Autoren

Nicole Wichmann, Michael Hermann, Gianni D'Amato, Denise Efionayi-Mäder, Rosita Fibbi,
Joanna Menet, Didier Ruedin
Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM), Universität Neuchâtel
Forschungsstelle sotomo, Zürich

Redaktion

Simone Prodolliet, Elsbeth Steiner

Übersetzung

Irmgard Graf

Titelbild

Aus: Mäddel Fuchs, Hag um Hag, bilgerverlag.

Gestaltung und Druck

Cavelti AG, Gossau

Vertrieb

BBL, Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.927 D

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Quellenweg 6
CH 3003 Bern-Wabern
Tel. 031 325 91 16
www.ekm.admin.ch

Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen

Dezember 2011

Nicole Wichmann, Michael Hermann, Gianni D'Amato,
Denise Efionayi-Mäder, Rosita Fibbi, Joanna Menet,
Didier Ruedin

Vorwort

«La Suisse est fédérative ou elle n'est pas.» Dieser Befund, 1803 von Napoleon formuliert, gilt auch heute noch. Müssig zu sagen, dass dies auch für die Migrationspolitik zutrifft. Diesem Bereich kommt jedoch eine spezielle Bedeutung zu, denn der Handlungsspielraum für die Umsetzung ausländerrechtlicher Bestimmungen ist gross. Im Extremfall kann es von Bedeutung sein, in welchem Kanton man wohnt, ob ein weiterer Aufenthalt in der Schweiz bewilligt wird oder ob man dieses Land verlassen muss. Besonders zum Tragen kommt das föderalistische System jedoch beim Thema der Einbürgerung. Nicht nur existieren Unterschiede von Kanton zu Kanton betreffend Wohnsitzfristen und weiteren Voraussetzungen, die erfüllt werden müssen, um ein Gesuch um Einbürgerung zu stellen. Auch die einzelnen Gemeinden reden hier mit und legen jeweils eigene Bedingungen fest.

Auf Bundesebene regeln diverse Gesetze die Rahmenbedingungen der Migrationspolitik. Umgesetzt werden sie in den Kantonen. Die Entscheide betreffend Erteilung von Niederlassungsbewilligungen, der Gewährung des Nachzugs der Familie oder der Beurteilung eines Härtefalls liegen in der Kompetenz der kantonalen Behörden.

Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM wollte genauer wissen, wie in konkreten Handlungsfeldern die Praxis der Kantone bei der Umsetzung ausländerrechtlicher Bestimmungen aussieht: im Bereich von Einbürgerung, von Langzeitaufenthalt, von Zulassung (Familiennachzug und Arbeitsmigration) sowie von Asyl und Härtefallregelungen. Sie interessierte sich dafür, wie die Kantone mit dem ihnen zur Verfügung stehenden «Ermessen» umgehen, welche Chancen sich dabei ergeben und welche Risiken damit verbunden sind.

Die Studie zeigt, dass unterschiedliche Erfahrungen und Bedürfnisse in den Kantonen naturgemäss zu unterschiedlichen Praxisansätzen und zur Nutzung von Handlungsspielräumen führen. Interessant ist, dass dabei nicht allein die Sprachregion ausschlaggebend ist, ob eine tendenziell liberale oder eine eher restriktive Politik verfolgt wird. Von zentraler Bedeutung ist der Urbanitätsgrad, wie die Autorinnen und Autoren der Studie herausgefunden haben. In urban geprägten Kantonen, in welchen auch der Ausländeranteil deutlich höher ist als in ländlich geprägten Kantonen, lässt sich eine liberalere Haltung ausmachen.

Von Interesse ist ferner, dass gesetzliche Bestimmungen zu Fragen, welche die Integration betreffen, von den Kantonen sehr unterschiedlich gehandhabt werden. Während die «Kann-Bestimmungen» zum Abschluss von Integrationsvereinbarungen von einigen wenigen Kantonen genutzt werden, kommen andere integrationsbezogenen Bestimmungen je nach Gutdünken der jeweiligen Behörden zur Anwendung. In nahezu keinem Kanton geprüft wird das «Integrationspotenzial» bei der Zulassung von Ausländern zum Arbeitsmarkt.

Das föderalistische System bietet sowohl Vorteile wie auch Nachteile. Gerade in Bezug auf die Entwicklung von integrationspolitischen Konzepten und Programmen bietet der Föderalismus die Chance, pionierhaft zu handeln, innovative Projekte umzusetzen und massgeschneiderte Lösungen zu finden. Andererseits birgt der Föderalismus auch Gefahren: Die Ungleichbehandlung von Kanton zu Kanton ist gerade in jenen Fällen stossend, die die persönliche Situation eines Individuums betreffen, zum Beispiel bei den Bedingungen für den Familiennachzug oder bei der Beurteilung eines Einbürgerungsgesuchs.

Will die Schweiz in Zukunft im Wettbewerb um die besten Talente bestehen, müssten diesbezügliche Harmonisierungsbestrebungen entwickelt werden. Die Studie liefert Hinweise, in welchen Politikbereichen dies angezeigt wäre.



Francis Matthey
Präsident Eidgenössische Kommission
für Migrationsfragen

Inhalt

	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	10
1	ZUSAMMENFASSENDE DARSTELLUNG	11
1.1	Grundlagen	11
1.2	Übersicht über die wichtigsten Resultate	12
1.3	Die statistischen Analysen	13
1.4	Fazit	14
2	EINLEITUNG	15
2.1	Ausgangslage, Auftrag, Forschungsfrage	15
2.2	Arbeitsdefinitionen, Begriffe	17
2.3	Vorgehen	18
2.4	Struktur des Berichts	19
3	KANTONSPORTRÄTS	22
3.1	Erläuterungen zu den Bevölkerungsprofilen	22
3.2	Bevölkerungsprofile	22
3.3	Die Kantone im Vergleich	49
4	EINBÜRGERUNG	51
4.1	Der Kanton im föderalen Geflecht	51
4.1.1	Zuständigkeiten	51
4.1.2	Formelle Kriterien in den kantonalen Bürgerrechtsgesetzen	52
4.2	Verfahren	54
4.2.1	Reihenfolge der Entscheidungsebenen	54
4.2.2	Entscheidungsorgane	55
4.2.3	Umfang der Gemeindekompetenzen	55
4.3	Bearbeitung der Gesuche	55
4.3.1	Vorstufe zur Einreichung des Gesuchs	55
4.3.2	Sistierung und Splitting	56
4.4	Der Integrationsbegriff im Bereich der Einbürgerung	56
4.4.1	Erforderliche Sprachkenntnisse	57
4.4.2	Erforderliche staatsbürgerliche Kenntnisse	57
4.4.3	Finanzielle Verhältnisse	58
4.4.4	Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung	58
4.4.5	Ein erweiterter Begriff der öffentlichen Ordnung	58
4.5	Zwischenfazit Einbürgerung	59

5	LANGZEITAUFENTHALT	61
5.1	Der Kanton im föderalen Geflecht	61
5.1.1	Zuständigkeiten	61
5.2	Integrationsförderung	62
5.2.1	Kantonale Rechtsgrundlagen	62
5.2.2	Organisation der spezifischen Integrationsförderung	64
5.2.3	Zusammenarbeit mit anderen Akteuren	64
5.2.4	Inhaltliche Schwerpunkte	65
5.3	Der Integrationsbegriff in der Bewilligungspraxis	67
5.3.1	Vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung	67
5.3.2	Integrationsvereinbarungen	68
5.4	Zwischenfazit Langzeitaufenthalt	71
6	ZULASSUNG	73
6.1	Der Kanton im föderalen Geflecht	73
6.1.1	Arbeitsmigration: Zuständigkeiten	73
6.1.2	Familienmigration: Zuständigkeiten	74
6.2	Die kantonalen Migrationsbehörden	74
6.3	Zulassung zum Arbeitsmarkt	76
6.3.1	Persönliche Voraussetzungen	76
6.4	Familiennachzug	77
6.4.1	Kriterien für den Nachzug der Ehegatten	78
6.4.2	Kriterien beim Nachzug von Jugendlichen	79
6.4.3	Aufenthaltsregelung nach Eheauflösung	80
6.4.3.1	Eheauflösung nach dreijährigem Aufenthalt	80
6.4.3.2	Eheauflösung infolge «ehelicher Gewalt»	82
6.5	Zwischenfazit Zulassung	83
7	ASYL	84
7.1	Der Kanton im föderalen Geflecht	85
7.1.1	Zuständigkeiten	85
7.1.2	Kantonale Rechtsgrundlagen	85
7.2	Aufnahme von Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen	86
7.2.1	Sozialhilfe	86
7.2.2	Eingliederungsmassnahmen und Integrationsförderung	87
7.2.3	Zugang zum Arbeitsmarkt	89
7.3	Härtefallregelungen	90
7.3.1	Institutionelle Vorkehrungen	90
7.3.2	Der Integrationsbegriff in der Härtefallpraxis	91
7.4	Zwischenfazit Asyl	92

8	DER INKLUSIONSGRAD DER KANTONALEN MIGRATIONS POLITIK	94
8.1	Synthesen und Dimensionen	94
8.2	Welche Faktoren erklären die Praxisunterschiede?	95
8.2.1	Hypothesen	95
8.2.2	Resultate	96
8.3	Wie inklusiv ist die Migrationspolitik in den Kantonen?	98
8.4	Die kantonalen Inklusionsstrategien	99
8.5	Wie beeinflusst die Einbürgerungspraxis die Einbürgerungsquote?	100
8.5.1	Hypothesen	101
8.5.2	Resultate	101
9	FAZIT	103
9.1	Eine Integrationssystematik im Migrationsrecht?	103
9.2	Der Beurteilungsspielraum der kantonalen Migrationsbehörden im Vergleich	105
9.3	Ausblick	106
9.3.1	Einbürgerung	106
9.3.2	Langzeitaufenthalt	107
9.3.3	Zulassung	107
9.3.4	Asyl	108
9.4	Herausforderungen	108
10	ANHANG	110
11	ANMERKUNGEN	121
12	LITERATUR	125

Dank

An dieser Stelle möchten wir allen danken, die bei der Entstehung dieses Berichts mitgewirkt haben. In erster Linie sind dies die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Behörden, die den Fragebogen ausgefüllt haben und ohne deren Hilfe dieser Bericht nicht entstanden wäre. Ein spezieller Dank gilt denjenigen unter ihnen, die uns in Fokusgruppengesprächen oder Telefoninterviews ihre Einschätzungen zu verschiedenen Bereichen der Migrationspolitik mitgeteilt haben sowie erste Fassungen unserer Fragebogen kommentiert haben. Es sind dies Urs Arn, Roland Beerli, Heinz Brand, Raymond Caduff, Aldina Camenisch, Sigfried Chemouny, Jean-Pierre Coussa, Carine Dessemontet, Beda Egger, Thomas Facchinetti, Patricia Ganter, Josef Gasser, Renata Gäumann, Franziska Kjellstroem, Thomas Lauwiner, Vincenzo Lava, Delphine Magnenat, Patrice Marro, Caroline Monnet, Marc Morgenegg, Hans-Beat Moser, Regula Oliveira, Renata Rendl, Sabine Schoch, Lukas Schönholzer, Claudia Semadeni, Martin Strickler, Franziska Vogel, Hansjörg Vogel, Albert Weibel und Birgitta Zimmermann.

Für Kommentare zu den Fragebogen sowie für weiterführende Informationen zur Umsetzung der Migrationspolitik in den Kantonen (Kantonsreporting Integration, Umfrage zu AuG Art. 50 etc.) danken wir im Bundesamt für Migration Adrian Gerber, Michael Heckendorn, Barbara Loos, Barbara Marti und Martin Nyfenegger.

Ein spezieller Dank gebührt Alberto Achermann und Pascal Mahon, die uns fachliche Rückmeldungen zu den im Bericht aufgeführten juristischen Fakten gegeben haben. Wir haben uns sehr gefreut, dass sie sich die Zeit genommen haben, den Bericht aufmerksam zu lesen und zu kommentieren.

Besonders verpflichtet sind wir der EKM. Wir möchten uns insbesondere bei Simone Prodoliet, Elsbeth Steiner, Pascale Steiner und Noemi Carrel für die anregenden Kommentare sowie die Vermittlung wichtiger Kontakte bedanken. Auch für die finanzielle Unterstützung zur Durchführung dieser Studie danken wir der EKM.

Ein spezieller Dank gilt auch den Kolleginnen und Kollegen am SFM. Ein erstes Dankeschön geht an Lydia Manzanares, die sich um die Anfrage bei den Kantonen, die Auswertung der Fragebogen sowie die Aufbereitung

rechtlicher Grundlagen kümmerte. Christelle Maire, Nadja Rinchetti und Silvia Schönenberger haben Übersetzungen angefertigt und inhaltliche Rückmeldungen gegeben.

Wir hätten keinen Bericht in diesem Umfang liefern können, wenn die Koautorinnen und Koautoren sich nicht so für das Gelingen dieser Studie eingesetzt hätten. Dafür möchten wir ihnen ein grosses Dankeschön aussprechen. Da das Autorenteam gross war, sei hier angemerkt, wie wir die Aufgaben innerhalb des Projektteams verteilt haben.

Michael Hermann (sotomo) hat die Kantonsporträts erstellt sowie die Einstellungsprofile und die standardisierten Einbürgerungsquoten berechnet, die sich im Kapitel 3 des Berichts befinden. Rosita Fibbi hat das Indikatorensystem zur Messung des Inklusionsgrades der Migrationpolitik in den Kantonen konzipiert, das Kapitel 4 Einbürgerung redigiert und diverse Übersetzungsarbeiten übernommen. Denise Efionayi-Mäder hat die Fokusgruppe Zulassung geleitet und das Kapitel 7 Asyl redigiert. Nicole Wichmann war für die Kapitel 5 und 6 Langzeitaufenthalt und Zulassung zuständig. Didier Rueclin hat die statistischen Analysen für das Kapitel 8 geliefert. Joanna Menet hat die meisten Fragebogen kodiert, die Korrespondenz mit den Kantonen besorgt, die kantonalen Gesetze in den Bereichen Asyl und Integration zusammengetragen und analysiert. Zudem hat sie den sprachlichen Feinschliff und die Formatierungsarbeiten an sämtlichen Kapiteln vorgenommen. Die Projektkoordination bzw. Projektleitung, inkl. Redaktion der Kapitel 1, 2, 8 und 9, lag bei Gianni D'Amato und Nicole Wichmann.

Gianni D'Amato und Nicole Wichmann

Abkürzungsverzeichnis

AJAM	Association Jurassienne d'accueil des migrants	EU	Europäische Union
ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ausser Kraft)	EVAM	Etablissement Vaudois d'accueil des migrants
AOZ	Fachorganisation im Migrations- und Integrationsbereich im Kanton Zürich	FZA	Freizügigkeitsabkommen/ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998	GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen des Europarates
AuG	Ausländergesetz/ Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer	i.V.m.	In Verbindung mit
BADAC	Base de données des cantons et des villes suisses	KAZ	Konferenz der Kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst
BBI	Bundesblatt	KID	Konferenz der Integrationsdelegierten
BFM	Bundesamt für Migration	NEE	Nichteintretensentscheid
BGE	Bundesgerichtsentscheid	ORS	Unternehmen zur Betreuung von Asylsuchenden und Flüchtlingen
BüG	Bürgerrechtsgesetz/ Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts	OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999	SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
BVO	Begrenzungsverordnung/ Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom 6. Oktober 1986 (ausser Kraft)	SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten	SVG	Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (European Free Trade Association)	VIntA	Integrationsverordnung/ Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 24. Oktober 2007
EKA	Eidgenössische Ausländerkommission (bis Ende 2007; heute ersetzt durch EKM)	VKM	Vereinigung Kantonalen Migrationsbehörden
EKM	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen	VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007

1 Zusammenfassende Darstellung

Unterschiede in der Umsetzung der Migrationspolitik sind nicht nur in der Schweiz an der Tagesordnung, sie bilden ein Charakteristikum föderalistischer Staaten. Bis heute fehlt allerdings eine systematische Untersuchung der Praxisunterschiede in der föderalen Schweiz. Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen hat das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) gebeten, zu untersuchen, wo solche Unterschiede bestehen, wie ihr Zustandekommen erklärt werden kann und welche Auswirkungen die Unterschiede auf die in der Schweiz lebenden Migrantinnen und Migranten haben. Um ein möglichst vollständiges Bild des Status quo zu erhalten, umfasst die Untersuchung die kantonale Umsetzungspraxis in folgenden vier Teilbereichen des schweizerischen Migrationsrechts: Einbürgerung, Langzeitaufenthalt, Zulassung und Asyl.

Da die Integration der betroffenen Migrantinnen und Migranten bei einer Vielzahl von migrationsrechtlichen Entscheidungen in den vier Teilbereichen des Migrationsrechts berücksichtigt werden muss, fokussiert sich die Untersuchung inhaltlich auf die Anwendung des Integrationsbegriffs in der ausländerrechtlichen Bewilligungs- und in der kantonalen Einbürgerungspraxis. Es geht also darum zu zeigen, anhand welcher Kriterien kantonale Behörden bestimmen, ob eine ausländische Person die für die Einbürgerung bzw. für die Erteilung sowie die Verlängerung einer ausländerrechtlichen Bewilligung vorgegebenen Integrationsanforderungen erfüllt. Der Begriff Inklusionsgrad beschreibt die Höhe der von den Behörden festgelegten Integrationsanforderungen. Da die kantonalen Behörden die an die Migrantinnen und Migranten formulierten Integrationsanforderungen unterschiedlich hoch ansetzen, ist es möglich, die Kantone hinsichtlich des Inklusionsgrades der jeweiligen kantonalen Praxis miteinander zu vergleichen.

Die Studie begnügt sich nicht nur damit, die Unterschiede bezüglich des Inklusionsgrades der Kantonspraxis aufzuzeigen. Vielmehr geht es darum, die Faktoren zu identifizieren, die das Zustandekommen der Unterschiede zu erklären vermögen. Zu diesem Zweck hat die Forschungsstelle sotomo eine Reihe statistischer Daten zu den strukturellen Ausgangsbedingungen in den Kantonen zur weiteren Analyse aufbereitet. Diese Daten umfassen die verfügbaren demografischen, sozio-kulturellen und sozio-ökonomischen Indikatoren zur Migrationsbe-

völkerung in den verschiedenen Kantonen, die Einstellungsprofile der kantonalen Stimmbevölkerungen und die standardisierten Einbürgerungsquoten. In einem zweiten Schritt werden verschiedene Hypothesen zum Zusammenhang zwischen den strukturellen Ausgangslagen in den Kantonen und der jeweiligen Migrationspolitik überprüft. Es wird somit möglich, die Frage zu beantworten, inwiefern ähnliche Ausgangslagen zur Verabschiedung ähnlicher Politik in den Kantonen führen.

Die für die Studie gesammelten Daten beruhen auf verschiedenen Quellen. Die meisten Informationen stammen aus den 98 – von 104 versandten – Fragebogen, die die kantonalen Behörden im Frühling 2011 ausgefüllt und dem SFM retourniert haben. Die zweite Datenquelle sind die verschiedenen amtlichen Statistiken des Bundesamts für Statistik. Zur Diskussion und Kontextualisierung der erhobenen Daten wurden drei Fokusgruppengespräche und vier Einzelinterviews mit Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Behörden durchgeführt. Diese Daten wurden mittels verschiedener qualitativer und quantitativer Forschungsmethoden ausgewertet und in Textform im vorliegenden Bericht aufbereitet.

1.1 Grundlagen

Kantonale Gestaltungskompetenzen

Die Beurteilungs- und Gestaltungsspielräume der kantonalen Behörden sind im Migrationsbereich beachtlich, weil die Kantone eine starke Position in der Gestaltung und Umsetzung der Migrationspolitik innehaben. Diese rührt einerseits daher, dass viele Bereiche der Politik, die einen Beitrag zur Integration der ausländischen Wohnbevölkerung leisten, in kantonaler Kompetenz (z.B. Bildung, Gesundheit, Soziales) liegen. Zweitens ist der Vollzugsföderalismus ein Grundpfeiler des schweizerischen politischen Systems. Er besagt, dass die Gesetzgebungskompetenz beim Bund liegt, während die Umsetzung den Kantonen anvertraut wird. Damit die Kantone diese gestaltende Rolle wahrnehmen können, überlässt ihnen die Gesetzgebung des Bundes in der Anwendung einen gewissen Beurteilungsspielraum.

Die Spannweite des Beurteilungsspielraums hängt in erster Linie davon ab, ob ein Rechtsanspruch besteht,

oder ob eine Frage dem kantonalen Ermessen untersteht. Bei einem Rechtsanspruch auf Bewilligungserteilung sind die gesetzlichen Vorgaben so verbindlich geregelt, dass die Recht anwendende Behörde keinen Spielraum hat. Anders hingegen ist die Situation, wenn die Behörde im Rahmen ihres Ermessens über eine Bewilligungserteilung oder über die Einbürgerung entscheiden kann. Dieser Entscheidungsspielraum der Behörden ergibt sich oft aus so genannten Kann-Bestimmungen im Gesetz. Ermessensentscheide sind nicht willkürlich, da den Betroffenen der Rechtsweg offensteht. Darüber hinaus sind die Behörden verpflichtet, bei jeder migrationsrechtlichen Entscheidung sämtliche Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen und sachgerecht zu gewichten.

Grundsätzlich unterscheidet sich die Rechtslage in der Schweiz bei der Erteilung bzw. Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung für Bürger und Bürgerinnen von EU/EFTA-Staaten und Drittstaatsangehörigen, also Personen, die von ausserhalb des EU/EFTA-Raums zuwandern. Für erstere gilt in ausländerrechtlichen Fragen das sogenannte Personenfreizügigkeitsabkommen, welches es EU/EFTA-Staatsangehörigen ermöglicht, ihren Lebensmittelpunkt in die Schweiz zu verlagern. Diese Personengruppe macht über 60 Prozent der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer aus. Bezüglich des Aufenthalts dieser Personen in der Schweiz gelten vorwiegend Rechtsansprüche. Für die Drittstaatsangehörigen gilt hingegen uneingeschränkt das Ausländergesetz, welches viele Bewilligungsentscheide dem kantonalen Ermessen unterstellt. Der vorliegende Bericht bezieht sich in der Analyse der ausländerrechtlichen Praxis überwiegend auf Drittstaatsangehörige.

Der Integrationsbegriff und der Inklusionsgrad kantonalen Politik

Diese Studie geht vom migrationsrechtlichen Integrationsbegriff aus, der von den Kantonen verwendet wird, um den Integrationsgrad der in der Schweiz lebenden Migrantinnen und Migranten zu bestimmen. Zwar hat der Gesetzgeber bis heute auf eine Legaldefinition der Integration verzichtet, doch zeigt ein Blick auf die Verwaltungspraxis, dass zahlreiche Kriterien zur Bestimmung des Integrationsgrades einer Person bestehen. Folgende Dimensionen gelten in der behördlichen Praxis als wichtige Kriterien zur Messung der Integration: die Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung und der Werte der Bundesverfassung, das Erlernen der am Wohnort gesprochenen Landessprache sowie der Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder dem Erwerb von Bildung. Hinzu kommt im Rahmen des Bürgerrechtsgesetzes das Kriterium «Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten».

Der Nachteil der migrationsrechtlichen Kriterien zur Bestimmung des Integrationsgrades ist, dass sie nur einen Teil der tatsächlichen Integration der Migrantinnen und Migranten abbilden. Von Vorteil für die vorliegende Studie ist hingegen, dass konkrete Vorgaben bestehen, anhand derer die Handhabung der Kriterien durch die Behörden verglichen werden kann.

Im Rahmen dieser Studie wurde die jeweilige Migrationspolitik eines Kantons klassifiziert: Eine kantonale Migrationspolitik zeichnet sich durch einen hohen Inklusionsgrad aus, wenn die Anforderungen an die Zugewanderten tief angesetzt sind und viele Ausnahmen gewährt werden. Umgekehrt gilt die kantonale Migrationspolitik, welche hohe Integrationsanforderungen stellt und wenige Ausnahmen gewährt, als exklusiv. Die effektive Migrationspolitik je Kanton befindet sich zwischen diesen Endpunkten. Diese Charakterisierung der kantonalen Praxis sagt nichts über die Resultate bzw. Effekte der Politik aus. Es ist durchaus möglich, dass die in einem Kanton lebende Migrationsbevölkerung sich durch eine hohe Arbeitsmarktbeteiligung auszeichnet, obschon der Kanton hohe Integrationsanforderungen stellt. Solche Widersprüche zwischen der tatsächlichen Integration und dem Inklusionsgrad der behördlichen Praxis sind möglich, weil eine Vielzahl anderer – teilweise informeller – Faktoren, wie z.B. die Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarkts, die Integration der Migrantinnen und Migranten begünstigt.

1.2 Übersicht über die wichtigsten Resultate

Kapitel 3 (Kantonsporträts) illustriert mittels eines Vergleichs ausgewählter Kennzahlen, wie unterschiedlich die Ausgangslage in den Kantonen ist: Während in einigen überwiegend «urbanen» Kantonen viele Ausländerinnen und Ausländer leben, sind sie in anderen Kantonen klar in der Minderheit. Nach einleitenden Leihilfen wird ein vergleichender Überblick über die Zusammensetzung und Entwicklung der (ausländischen) Bevölkerung in den 26 Kantonen gegeben. Die Portraits vermitteln in graphischer Form die bedeutendsten soziodemographischen und wirtschaftlichen Merkmale der Kantone. Das Kapitel ermöglicht auch einen interkantonalen Vergleich, indem es die politische Einstellung der Stimmbevölkerung pro Kanton und die unterschiedlichen standardisierten Einbürgerungsquoten darlegt.

Kapitel 4 (Einbürgerung) stellt einerseits die kantonalen Bürgerrechtsgesetze vor, und andererseits werden die formellen und die materiellen Kriterien, die die einbürgerungswilligen Ausländerinnen und Ausländer zum Erhalt des Bürgerrechts erfüllen müssen, herausgearbeitet. Unter dem Titel «formelle Einbürgerungskriterien»

werden die Einbürgerungsverfahren generell und das Vorhandensein von Verfahrenserleichterungen für Jugendliche im Speziellen betrachtet. Der Abschnitt zu den materiellen Kriterien legt dar, wie die Kantone prüfen, ob die Bewerbenden die impliziten und expliziten Integrationsanforderungen erfüllen. Das Kapitel kommt zum Schluss, dass die Formalisierung der Kriterien, anhand derer der Integrationsgrad der Personen gemessen wird, weiterhin anhält. Doch zugleich zeigt das Kapitel auf, wie wichtig diffuse Integrationsanforderungen, die unter dem Stichwort der «Achtung der Rechtsordnung» subsumiert werden, in der Praxis sind.

Im Kapitel 5 (Langzeitaufenthalt) werden die gesetzlichen Grundlagen der kantonalen Integrationspolitik und die organisatorische Abwicklung der Integrationsförderung aufgezeigt. Inhaltliche Schwerpunkte bilden die Umsetzung der Integrationsvereinbarungen und die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Bei der Auswertung der Fragebogen zur Handhabung des Integrationsbegriffs wurde klar, dass Integration in den beiden ausländerrechtlichen Bewilligungssituationen etwas anderes bedeutet. Bei der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung setzen die Kantone die Integrationsanforderungen unterschiedlich hoch an. Derweil lassen sich die unterschiedlichen Verwendungssituationen der Integrationsvereinbarungen nicht auf einer eindimensionalen Achse zur Messung des Inklusionsgrades darstellen, da die Kantone mit den Vereinbarungen unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen bzw. aus verschiedenen Gründen auf deren Einsatz verzichten.

Der beschreibende Teil des Kapitels 6 (Zulassung) geht zunächst auf die Funktionsweise der kantonalen Migrationsbehörden ein. Das Kapitel untersucht, wie hoch die kantonalen Migrationsbehörden die Anforderungen bei der Zulassung von Drittstaatsangehörigen ansetzen. Anschliessend werden die Anforderungen, die die Kantone an den Nachzug von Familienangehörigen stellen, aufgezeigt. Der dritte Teil befasst sich mit der kantonalen Praxis in der Frage der Bewilligungsverlängerung nach Auflösung der Ehegemeinschaft. Das Kapitel zeigt, dass der Integrationsbegriff im Rahmen der Zulassungsentscheidung bei den qualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten, beim Nachzug der Familienangehörigen und im Rahmen der Bewilligungsverlängerung völlig unterschiedlich gehandhabt wird.

Im Kapitel 7 (Asyl) werden im ersten Teil die kantonalen Aufnahmeregimes für Asylsuchende in Kurzform dargestellt. Schwerpunkte bilden der Zugang zum Arbeitsmarkt, die Höhe der sozialstaatlichen Leistungen zugunsten der Asylsuchenden und der vorläufig Aufgenommenen sowie die diversen Eingliederungsmassnahmen für die Personen im Asylbereich. Die Unterschiede in

der Ausgestaltung der Rahmenbedingungen führt das Kapitel darauf zurück, dass die Kantone den Zugang zum Arbeitsmarkt und die Höhe der staatlichen Unterstützungs- bzw. Eingliederungsmassnahmen, die sie den Personen im Asylbereich gewähren, unterschiedlich kombinieren. Der letzte Teil des siebten Kapitels untersucht, wie die kantonalen Migrationsbehörden den Integrationsbegriff im Rahmen der Härtefallregelung auslegen.

1.3 Die statistischen Analysen

Das Kapitel 8 zeigt die Zusammenhänge zwischen den statistischen Kennzahlen und der Migrationspolitik der verschiedenen Kantone auf. Zunächst erfolgte eine bivariate Regressionsanalyse; die bivariate Analyse versucht die Variation der abhängigen Variable (Migrationspolitik in den Kantonen) durch die Variation verschiedener unabhängiger Variablen (strukturelle Faktoren) zu erklären. In einem zweiten Schritt wurde eine multivariate Regressionsanalyse durchgeführt. In dieser Analyse werden mehrere statistische Variablen gleichzeitig untersucht, um zu eruieren, welche Variable den Zusammenhang zwischen zwei Phänomenen am besten zu erklären vermag.

Ein Blick auf die Resultate der bivariaten Analysen (8.2) zeigt, dass je nach Themenbereich unterschiedliche strukturelle Faktoren für die Variation ausschlaggebend sind. Der Urbanisierungsgrad kann die Unterschiede bei den Einbürgerungen und bei der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung erklären. Die Sprachregion ist bei der Anwendung der Integrationsvereinbarungen und bei der Einbürgerung entscheidend. Bei den Härtefällen und bei der Anwendung der Integrationsvereinbarungen spielt die Nationalität der Zugewanderten eine Rolle. Schliesslich hat die Zusammensetzung der Exekutive einen Einfluss auf den Einsatz der Integrationsvereinbarungen.

Wird der Einfluss mehrerer struktureller Variablen im Rahmen einer multivariaten Analyse (8.3) gleichzeitig untersucht, so zeigt sich, dass der Urbanitätsgrad die inklusive bzw. exklusive Ausprägung der jeweiligen kantonalen Praxis am besten zur erklären vermag. Versucht man zu verstehen, wie die verschiedenen Inklusionsgrade der kantonalen Politik zustande kommen, so zeigt sich, dass die Kantone unterschiedliche Kombinationen von zwei «Inklusionsstrategien» – Zugang zur Kantonsbürgerschaft und Verfestigung des Aufenthaltsrechts der Langzeitanwesenden – wählen.

Der letzte Abschnitt des Analysekapitels (8.4) wendet sich der Wirkung der Praxisunterschiede zu. Er nimmt als Ausgangspunkt die standardisierte kantonale Einbürgerungsquote. Die bivariate Analyse belegt, dass der Einfluss der kantonalen Einbürgerungspraxis auf die Varia-

tion der Einbürgerungsquote vernachlässigbar ist. Einen signifikanten Einfluss haben hingegen die Variablen Entscheidungsinstanz auf der kantonalen Ebene, Zusammensetzung der Exekutive und Migrationsfreundlichkeit der Stimmbevölkerung. Im Allgemeinen bürgern die Exekutiven häufiger ein als die Legislativen, wobei die politische Zusammensetzung der kantonalen Exekutiven eine Rolle spielt. Das Abstimmungsverhalten der Stimmbevölkerung ist der Faktor, der in der multivariaten Analyse den Ausschlag gibt.

1.4 Fazit

Die Analyse der jeweiligen kantonalen Praxis in den Bereichen Einbürgerung, Langzeitaufenthalt, Zulassung und Asyl zeigt, dass der Integrationsbegriff in sämtlichen Bereichen des Migrationsrechts zur Anwendung kommt. Seit Integration zu einem im Ausländerrecht genutzten Begriff geworden ist, hat er eine inhaltliche Präzisierung erfahren. Die Umsetzung der verschiedenen Rechtsinstrumente in der kantonalen Praxis erfolgt indes weder besonders systematisch noch kohärent. Die Gründe für die fehlende Systematik liegen in den unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, den unterschiedlichen Funktionen, die der Integration im Migrationsrecht zugeschrieben werden, und im Bestehen einer Reihe von Zielkonflikten.

Der Beurteilungsspielraum der kantonalen Behörden führt einzig im Rahmen der Zulassung zum Arbeitsmarkt zu einer einheitlichen Praxis. In sämtlichen anderen Bereichen überwiegen die Unterschiede. Die Unterschiede kommen einerseits zustande, weil die kantonalen Behörden unbestimmte Rechtsbegriffe im Bundesrecht unterschiedlich konkretisieren. Andererseits widerspiegeln sie unterschiedliche Wahrnehmungen des einer Regelung zugrunde liegenden Gerüsts. Die bestehenden Divergenzen werden je nach Perspektive unterschiedlich gewertet: Während die kantonalen Behörden die Möglichkeit schätzen, die Bundesvorgaben den spezifischen Umständen in ihrem jeweiligen Kanton anzupassen, weisen andere Fachpersonen auf die daraus resultierende Ungleichbehandlung hin.

Eine Mehrheit der Kantonsvertretenden wünscht sich zwar gewisse Änderungen am System, aber eine grundsätzliche Systemänderung wird abgelehnt. Da die im Rahmen der Studie befragten Akteure eine zentrale Stelle in der Umsetzung einnehmen, erstaunt dies nicht weiter. Ob die Behörden den Status quo auf längere Frist beibehalten können, ist indessen fragwürdig, denn die Verrechtlichung sowie die inter-kantonale Mobilität der betroffenen Migrantinnen und Migranten setzen das gegenwärtige System zunehmend unter Druck.

2 Einleitung

2.1 Ausgangslage, Auftrag, Forschungsfrage

Warum können in gewissen Kantonen ausländische Jugendliche durch ein vereinfachtes Verfahren eingebürgert werden und in anderen nicht? Wieso verlangen einige Kantone ausserordentlich gute schriftliche und mündliche Kenntnisse der lokalen Sprache, wenn es um die Beurteilung der Integration geht, während andere lediglich Grundkenntnisse voraussetzen? Warum unterscheiden sich je nach Kanton die Zielgruppen, die eine Integrationsvereinbarung mit den Behörden unterzeichnen müssen?

Die Auswirkungen des Gestaltungsspielraums der Kantone in verschiedenen Bereichen des Migrationsrechts sind noch weitgehend unerforscht. Auf den Punkt gebracht, steht die Frage im Brennpunkt, inwieweit der Beurteilungs- und Handlungsspielraum der Kantone auf die Migrationspolitik Einfluss nimmt.

Diskrepanzen, wie sie oben beschrieben sind, finden sich selbstverständlich nicht nur in der Schweiz, sondern sie bilden ein Charakteristikum föderalistischer Staaten. Die Einführung der bundesstaatlichen Perspektive in die Migrationsdiskussion ist nicht zuletzt auch deshalb relevant, weil die wichtigsten Einwanderungsländer föderalistisch konstituiert sind. Nebst der Schweiz ist an die Vereinigten Staaten, Kanada, Australien, Deutschland und Österreich zu denken. In all diesen Demokratien bewahrt sich die klassische Definition von William Riker, wonach der Föderalismus zwei (oder mehrere) Regierungsebenen vereinigt, die das gleiche Territorium verwalten und die unabhängig voneinander Entscheidungen treffen können, allerdings unterschiedlichen Wahlbevölkerungen Rechnung tragen müssen (Riker 1964). Die Autonomie der Körperschaften ist die Essenz föderaler Staaten, gleichwohl gibt es Variationen im Grad, wie dezentral oder koordiniert Gliedstaaten vorgehen und welche bundesstaatliche Einheit jeweils Verantwortung für konkrete politische Felder trägt.

In dieser Hinsicht zeichnen drei Elemente das politische System der Schweiz aus: Dazu gehört im Rahmen des erwähnten föderalistischen Aufbaus die Nähe zwischen Entscheidungs- und Durchsetzungsort staatlicher Massnahmen. Ausserdem haben die Kantone eine starke Posi-

tion sowohl in der autonomen Gestaltung als auch in der Umsetzung der Politik. So verfügen die Kantone in gewissen Bereichen über eine Entscheidungshoheit, die sie befähigt, Gesetze nach ihren Interessen zu initiieren und zu formulieren (bottom up). In Bezug auf die Ausführung ist der Vollzugsföderalismus massgeblich: Er gehört zu den Grundpfeilern des schweizerischen politischen Systems. Die Gesetzgebungskompetenz liegt zwar beim Bund, die Umsetzung wird indes den Kantonen anvertraut. Damit die Kantone diese Rolle wahrnehmen können, benötigen sie einen Beurteilungsspielraum bei der Anwendung der Bundesgesetze. Dies erlaubt eine Anpassung der Implementierungen an lokale Gegebenheiten, die zu einer höheren Legitimität der Entscheide führt. Problematisch wird es hingegen, wenn eine Politik umgesetzt werden muss, die auf materielle oder konzeptionelle Ressourcen zurückgreift, die lokal nicht zur Verfügung stehen.

Weitere Kennzeichen des schweizerischen Politiksystems bilden die direkte Demokratie und das Konsensverfahren, die vor allem referendumsfähige starke Organisationen bevorzugen. Diese Eigenheiten haben Folgen für die Gestaltung der Migrationspolitik in der Schweiz (siehe im Detail Cattacin und Kaya 2005): So besteht das Risiko, dass föderalistische Regelungen auf der Ebene der Kantone ein uneinheitliches Puzzle von Massnahmen fördern, die zusätzlich der ständigen Instrumentalisierung populistischer Organisationen ausgesetzt sind. De facto ist man mit einem System konfrontiert, dessen Heterogenität es erschwert, die Schweiz als einheitliches Modell zu verstehen.

Erstaunlicherweise hat aber der Einfluss des Föderalismus auf die Migrationspolitik in der Forschung bisher wenig Beachtung gefunden. Dies gilt sowohl für die Literatur zum Föderalismus, die weitgehend auf staatsrechtliche Fragen und formale Entscheidungsprozesse zielt und weniger auf Politikergebnisse. Aber es gilt auch für einen grossen Teil der Migrationsliteratur, die häufig entweder die nationale Entscheidungsebene im Brennpunkt hat oder lokale Phänomene betrachtet. Meist wird in beiden Fällen davon ausgegangen, dass die Verhältnisse in einem Nationalstaat über das Territorium verteilt gleich seien.¹

Die komparative Forschung hat sich in letzter Zeit vermehrt der Variation innerhalb von föderalen Staaten

gewidmet. Während ein Teil der Fachwelt den Föderalismus als Chance betrachtet, sehen ihn andere als Faktor, der mitunter für die rechtliche Ungleichbehandlung von Migrantinnen und Migranten verantwortlich ist. Die positive Sichtweise geht davon aus, dass in einem föderalen System die Möglichkeit besteht, nationale Vorgaben an die Gegebenheiten vor Ort anzupassen. Des Weiteren stellt ein föderales System ein «Laboratorium» dar, in dem die verschiedenen subnationalen Einheiten unterschiedliche Antworten auf ähnliche oder gleiche Probleme und Herausforderungen entwickeln können. Durch die enge Verflechtung der territorialen Einheiten und den ständigen Ideenwettbewerb finden Lernprozesse statt, die dazu führen, dass «innovative Lösungen» sich durchsetzen. Insgesamt stellen die Anhänger diese These fest, dass der föderale Staatsaufbau die Annahme innovativer Politik begünstigt (Joppke und Seidle 2011).

Damit die Kantone die gestaltende Rolle beim Vollzug wahrnehmen können, benötigen sie einen gewissen Beurteilungsspielraum. Kritiker des Föderalismus verweisen darauf, dass die Kantone ihren Spielraum unterschiedlich nutzen. Sie fordern dementsprechend eine Einschränkung der rechtlichen Ungleichbehandlung mittels einer Vereinheitlichung der kantonalen Praktiken (Baur 2009). Der Wunsch vonseiten der Betroffenen nach einheitlichen Kriterien kontrastiert mit dem Recht der Kantone auf Selbstbestimmung. Eine Koordination scheint deshalb essenziell. Bis heute fehlt eine systematische Untersuchung zum Einfluss des Föderalismus auf die Umsetzung des Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländer (AuG) (D'Amato 2011).²

Die meisten Detailstudien zu Fragen des Migrationsrechts gehen von der Annahme aus, dass der föderalistische Staatsaufbau zu Unterschieden in der kantonalen Bewilligungspraxis und zu Unterschieden in der Ressourcenallokation führt. So zeigen Untersuchungen, die auf Umfragen bei den Kantonen basieren, dass die Härtefallpraxis, die Handhabung der Nothilfe, die Praxis beim Familiennachzug oder die Integrationspolitik je nach Kanton stark variieren (Achermann 2004; Baur 2009; Bolliger und Féraud 2010; Cattacin und Kaya 2005; Spescha 2002). Zwar besteht zu den Auswirkungen des Föderalismus auf die kantonalen und kommunalen Einbürgerungspraxis eine wissenschaftliche Literatur (Helbling und Kriesi 2004; Müller-Jentsch 2008; Steiner und Wicker 2004), doch liegen die meisten veröffentlichten Arbeiten bereits einige Jahre zurück, weshalb sie grundsätzliche Neuerungen in der Gesetzgebung nicht berücksichtigen. Die Frage, wie gross die Unterschiede in der Ausübung des Beurteilungsspielraums zwischen den Kantonen sind, kann ohne einen systematischen Vergleich der verschiedenen Bereiche nicht abschliessend beantwortet werden.

Vor diesem Hintergrund hat die EKM das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) der Universität Neuchâtel gebeten zu überprüfen, wie in den vier Teilbereichen des Migrationsrechts (Einbürgerung, Langzeitaufenthalt, Zulassung und Asyl) die bundesrechtlichen Vorgaben in den Kantonen umgesetzt werden. Anhand eines Vergleichs der jeweiligen kantonalen Umsetzung der migrationsrechtlichen Vorgaben möchte die Studie die Frage beantworten, wie die Ermessensausübung sich auf die kantonale Migrationspolitik auswirkt.

Um eine Antwort auf diese Frage zu finden, wurde in diesem Bericht der inhaltliche Schwerpunkt bei der Handhabung des Integrationsbegriffs gelegt. Dabei interessiert vor allem, wie inklusiv bzw. exklusiv die kantonalen Behörden den Integrationsbegriff in den verschiedenen Bereichen des Migrationsrechts anwenden.³ Wie die Integration in der Praxis gemessen wird, ist von Belang, da der Integrationsgrad in der Mehrzahl der Bewilligungsentscheide heute berücksichtigt werden muss (siehe auch Achermann et al. 2010). Das AuG verweist an zahlreichen Stellen darauf, dass die Erteilung bzw. Verlängerung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung vom «Integrationspotenzial» oder von der Integration der Migrantinnen und Migranten abhängig gemacht werden kann.⁴ Und wenn auch das Bürgerrechtsgesetz (BüG)⁵ nur ein einziges Mal explizit auf den Begriff Integration verweist,⁶ können die Kriterien zur Prüfung der Eignung zur Einbürgerung – Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse, Vertrautsein mit den Sitten und Gebräuchen und die Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung – sicherlich mit einer Kontrolle des Integrationsgrades gleichgesetzt werden.

Ein vom Bundesamt für Migration und den kantonalen Integrationsdelegierten ausgearbeitetes Merkblatt hat die Kriterien festgehalten, die bei Ermessensentscheiden hinsichtlich der Integration zu berücksichtigen sind. Unter Integration wird mitunter die Respektierung der Werte der Bundesverfassung, die Respektierung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der Beitrag zur Sicherstellung der inneren und äusseren Sicherheit, wie auch der Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung verstanden. Dazu gehören auch die Auseinandersetzung mit den Lebensbedingungen in der Schweiz und das Erlernen der am Wohnort gesprochenen Landessprache.⁷ Dennoch bleiben viele Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Auslegung des Integrationsbegriffs in der Praxis stellen, weiterhin unbeantwortet. Die Studie möchte daher aufzeigen, wie die kantonalen Migrationsbehörden in der Bewilligungspraxis mit dem Integrationsbegriff in den einzelnen Teilbereichen des Migrationsrechts umgehen.⁸

Die Studie hat sich allerdings nicht damit begnügt, die Unterschiede zwischen den Kantonen auszuarbeiten. Sie hat auch nach Faktoren gesucht, die das Zustandekommen der Unterschiede erklären. Um dieses Ziel zu erreichen, hat die Forschungsstelle sotomo eine Reihe statistischer Daten aufbereitet und analysiert. Sotomo hat einerseits Einstellungsprofile der Kantone erstellt, die es erlauben, das politische Klima in den Kantonen zu verstehen. Andererseits wurden die verfügbaren demografischen, sozio-kulturellen und sozio-ökonomischen Indikatoren zur Migrationsbevölkerung in den verschiedenen Kantonen ausgewertet. Durch die Analyse dieser statistischen Daten konnten verschiedene Hypothesen zum Zusammenhang zwischen den strukturellen Bedingungen in den Kantonen und der Migrationspolitik überprüft werden. Diese Analysen trugen schliesslich dazu bei, die Frage, inwiefern ähnliche Ausgangslagen zur Verabschiedung ähnlicher Lösungen, Prinzipien und Verfahren in den Kantonen beitragen, zu beantworten.

2.2 Arbeitsdefinitionen, Begriffe

Im Folgenden werden Definitionen und Begriffe eingeführt, die in den einzelnen Kapiteln dieses Berichts Verwendung finden und hilfreich für das Verständnis der Argumentation sind. Zu den häufig verwendeten Konzepten gehören die Unterscheidung zwischen den «alten» und den «neuen» Herkunftsländern, das duale System seit der Einführung des Freizügigkeitsabkommens, die Frage des Rechtsanspruchs und des Beurteilungsspielraums bzw. Ermessens der kantonalen Verwaltungen und – last but not least – die Integration als zentraler Begriff administrativen Handelns im Migrationsbereich.

«Alte» und «neue» Herkunftsländer

Zur vereinfachten Darstellung der Zuwanderung werden im vorliegenden Bericht die Herkunftsländer der Migrationsbevölkerung in der Schweiz in zwei Hauptkategorien eingeteilt: «alte» und «neue» Herkunftsländer (vgl. dazu Stutz und Hermann 2010). Unter der Kategorie der «alten» Herkunftsländer werden neben den klassischen Auswanderungsländern des Mittelmeerraums Teile Asiens sowie Lateinamerika und Afrika zusammen genommen. Die «neuen» Herkunftsländer umfassen nordeuropäische Länder sowie weitere Regionen, aus denen vor allem gut qualifizierte Personen in die Schweiz kommen (z.B. Deutschland, Grossbritannien, Indien). Die Unterscheidung in «alte» und «neue» Herkunftsländer ergibt sich aus einer zeitlichen Dimension, da die Zuwanderung in die Schweiz aus den «alten» Herkunftsländern, die in den 50er- und 60er-Jahren einsetzte, sich seit der Jahrtausendwende zugunsten einer neueren Zuwanderung verlagerte.

Solche Zuteilungen in Kategorien sind selbstverständlich nicht frei von Unstimmigkeiten. So kannte die Schweiz bereits vor dem Freizügigkeitsabkommen eine Einwanderung aus Deutschland, Österreich oder aus Frankreich; diese ist also im engeren Sinne nicht neu. Auf der anderen Seite ist die Auswanderung aus Afrika oder Asien eher neueren Datums, daher ist deren Zuordnung in die «alte» Zuwanderungsgruppe ebenso nicht ganz stimmig.

Die gewählte Betrachtungsweise setzt ihren Brennpunkt auf die neue Gewichtung des Qualifikationsniveaus, eine Folge des politischen Paradigmenwechsels seit den 1990er-Jahren. Die Zugewanderten aus den «neuen» Herkunftsländern weisen tendenziell ein höheres Bildungsniveau auf als Schweizerinnen und Schweizer, währenddessen das Bildungsniveau der Personen aus den «alten» Herkunftsländern in der Tendenz eher tiefer liegt als dasjenige der schweizerischen Bevölkerung. Das Bildungsniveau kann demnach auch als Indikator für die soziale Schicht gesehen werden, denn mit der Verlagerung von «alten» zu «neuen» Herkunftsländern findet auch ein Wandel von der unterschichtenden zur überschichtenden Migration statt. In diesem Sinn hätte man auch von «unterschichtender» und «überschichtender» Migration sprechen können, was indes den Zeithorizont ausser Acht gelassen hätte, der in der gegenwärtigen Debatte eine wichtige Rolle spielt.

Duales System im Bereich der Zulassung

Die Rechtslage in der Schweiz unterscheidet sich grundlegend für Bürgerinnen und Bürger von EU/EFTA-Staaten und Drittstaatsangehörigen, also Personen, die von ausserhalb des EU/EFTA-Raums einwandern. Für erstere gilt in ausländerrechtlichen Fragen das sogenannte Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA),⁹ welches es Personen aus den EU/EFTA-Vertragsstaaten ermöglicht, ihren Lebensmittelpunkt in die Schweiz zu verlagern. Diese Personengruppe macht zur Zeit über 60 Prozent der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer aus (Spescha et al. 2010). Für die Drittstaatsangehörigen gilt hingegen uneingeschränkt das Ausländergesetz (AuG), welches sowohl in Fragen der Zulassung zum Arbeitsmarkt als auch beim Familiennachzug weitaus höhere Anforderungen stellt. Der vorliegende Bericht bezieht sich in der Analyse der ausländerrechtlichen Praxis überwiegend auf Drittstaatsangehörige. Die Darstellung der strukturellen Faktoren im dritten Kapitel (Bevölkerungsprofile der Kantone) bezieht sich hingegen auf die gesamte Migrationsbevölkerung.

Rechtsanspruch von Migranten, Ermessen und Beurteilungsspielraum der Kantone

Eine wichtige Unterscheidung bei der Beurteilung der rechtlichen Stellung von Ausländern ist diejenige zwischen Rechtsanspruch und Ermessen (Spescha et al. 2010). Bei einem Rechtsanspruch auf Bewilligungserteilung sind die gesetzlichen Vorgaben so verbindlich geregelt, dass die Recht anwendende Behörde keinen Spielraum hat. Anders hingegen ist die Situation, wenn die Behörde im Rahmen ihres Ermessens über eine Bewilligungserteilung entscheiden kann. Ursprünglich hiess Ermessen im Ausländerrecht, dass die Persönlichkeit des Ausländers kein Anrecht auf Schutz hatte und dass die öffentlichen Belange der Schweiz im Vordergrund standen. Die ursprüngliche Begründung war, dass der Staat, seine Rechtsordnung und seine Institutionen für die eigenen Bürgerinnen und Bürger geschaffen seien. Demgegenüber stünden fremde Staatsangehörige zum Aufenthaltsstaat nicht in einem Treue- und Rechtsverhältnis. Ihnen gegenüber handle der Staat nach Zweckmässigkeitserwägungen, die nach politischen Zielen ausgerichtet seien. Insbesondere die Formulierung, dass die Ausländerinnen und Ausländer in keinem Rechtsverhältnis zu dem Aufenthaltsstaat stünden, liess beispielsweise die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis als «Gefälligkeit» erscheinen, der keiner rechtlichen Kontrolle unterstand. Die des Längeren geäusserte Kritik an der Ermessensfreiheit der Verwaltung hat mit der Justizreform und der damit eingeführten Rechtsweggarantie in der neuen Verfassung¹⁰ (Art. 29a BV) zu einer Wende beigetragen. Seit dieser Reform haben alle Personen bei Rechtsstreitigkeiten einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Als Folge dieser Entwicklung können Behörden mit dem AuG (anders als im ANAG)¹¹ bei Beschwerden keine letztinstanzlichen Entscheide fällen, diese stehen lediglich den Verwaltungsgerichten zu. In diesem Sinn ist beim Vollzug von Gesetzen auch nicht mehr von Ermessensentscheiden die Rede, sondern vom Beurteilungsspielraum der Behörden, welcher in den entsprechenden Gesetzen festgeschrieben ist. Die administrativen Gestaltungsspielräume in den verschiedenen Bereichen der Migrationspolitik ergeben sich aus den zahlreichen «Kann-Bestimmungen» im Ausländergesetz, bei deren Beurteilung «sämtliche Umstände des Einzelfalles berücksichtigt und sachgerecht gewichtet werden müssen» (Spescha et al. 2010: 77).

Integration und Inklusionsgrad der kantonalen Migrationspolitik

Die wissenschaftlichen Debatten zum Begriff Integration sind Legion. Grundsätzlich misst der Begriff die unterschiedlichen Grade der Kohäsion in einer modernen Gesellschaft. Selbst das Ausländergesetz konzipiert die

Integration als gegenseitigen Prozess. In der konkreten Anwendung hingegen geht diese gegenseitige Verschränkung verloren. Indes werden in den Weisungen und Merkblättern Kriterien formuliert, anhand derer der Integrationsgrad der Migrantinnen und Migranten bestimmt werden kann. Dieser migrationsrechtliche Integrationsbegriff, auf den wir uns beziehen, umfasst folgende Dimensionen: die Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung und der Werte der Bundesverfassung, das Erlernen der am Wohnort gesprochenen Landessprache sowie der Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder dem Erwerb von Bildung (Art. 4 VIntA).¹² Indes unterscheidet sich die Praxis der Behörden, wenn es um die Gestaltung und Handhabung der Integrationskriterien geht. Die Anforderungen zur Erfüllung der Integrationsanforderungen können tief bzw. hoch gesetzt werden. Legt ein Kanton hohe Integrationsanforderungen fest, so sprechen wir von einer kantonalen Praxis, die sich durch einen tiefen Inklusionsgrad auszeichnet. Umgekehrt werden tiefe Integrationsanforderungen mit einer inklusiven Praxis gleichgesetzt. Die inklusiven Wirkungen einer kantonalen Politik ergeben sich selbstverständlich nicht über die Migrationspolitik allein. Andere Faktoren wie beispielsweise der Zugang zum Arbeitsmarkt spielen ebenfalls eine Rolle.

2.3 Vorgehen

Zur Bearbeitung der Fragestellungen wurde ein mehrstufiges Vorgehen gewählt. In einer ersten Phase sind vier thematische Fragebogen ausgearbeitet und die Einstellungs- bzw. die Bevölkerungsprofile der Kantone erstellt worden. Die zweite Phase war der Kodierung und Auswertung der Fragebogen gewidmet. In der dritten Phase wurden die statistischen Analysen durchgeführt. Schliesslich wurden die Zwischenresultate im Rahmen mehrerer Fokusgruppengespräche mit Vertretenden der Kantone und mit dem Forschungsteam diskutiert.

Phase I: Fragebogen und Erstellung Kantonsporträts

Bei der Erarbeitung der Fragebogen wurden verschiedene Quellen konsultiert, so z.B. die Fachliteratur zur Umsetzung des AuG bzw. des BÜG in den Kantonen sowie bestehende Berichte, Verordnungen, Weisungen und Merkblätter des Bundesamts für Migration. Ausserdem wurde bei den verschiedenen Abteilungen des BFM abgeklärt, über welche Informationen über die Umsetzung in den Kantonen sie verfügten. Überdies haben wir mit einem Migrationsrechtsexperten die Schlüssigkeit verschiedener Fragen besprochen.

Parallel dazu wurde die Recherche zur Umsetzung des Migrationsrechts in den Kantonen begonnen. Für die Themen Einbürgerung, Integration und Asyl wurde eine

Übersicht über die kantonalen rechtlichen Grundlagen (Gesetze, Verordnungen, Ausführungsgesetze etc.) erstellt (siehe Anhang 1, 2, 5). Um einen Einblick in die kantonale Bewilligungspraxis zu erhalten, wurden die Internetseiten der kantonalen Migrationsbehörden nach Merkblättern, Weisungen und anderen Dokumenten durchforstet. Aufgrund der so erstellten Übersicht ergab sich ein erster Einblick in die Anwendungspraxis der Kantone. Durch die Kombination der generellen Abklärungen auf Bundesebene und der Recherchen zur Umsetzung in den Kantonen war es uns möglich, die vier Fragebogen Einbürgerung, Langzeitaufenthalt, Asyl sowie Zulassung auf wichtige, noch ungeklärte Fragen zu fokussieren.

Mithilfe der Fragebogen wurde ausfindig gemacht, wie die Kantone auslegungsbedürftige Begriffe, wie beispielsweise eine «bedarfsgerechte Wohnung» oder eine «erfolgreiche Integration», anwenden und umsetzen. Darüber hinaus wurden die Kantone gebeten, die Zahlen zu ihrer jeweiligen Bewilligungspraxis für die Studie zur Verfügung zu stellen. Die vorgegebenen Antwortoptionen resultierten aus einer Analyse der gesammelten Merkblätter und Weisungen. Die vier Fragebogen umfassten zwischen 20 und 50 Fragen, wobei die Möglichkeit bestand, Kommentare anzubringen. Mittels einiger offener Fragen wurden die Kantone gebeten, den Handlungsbedarf und Anregungen zur Weiterentwicklung im jeweiligen Themenbereich anzubringen. Eine Fachperson des BFM, eine Person in der kantonalen Verwaltung und ein Migrationsrechtsexperte prüften die Fragebogen mit Blick auf Verständlichkeit und Relevanz der gestellten Fragen.

Die 104 Fragebogen wurden über verschiedene kantonale Konferenzen verteilt. Beim Versand des Fragebogens Zulassung wurde die Adressliste der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) verwendet. Der Versand der Fragebogen zur Integrationsförderung erfolgte auf der Grundlage der Adressliste der Konferenz der Integrationsdelegierten (KID). Der Fragebogen zur Einbürgerung wurde an die kantonalen Einbürgerungsbehörden verteilt, die in der Konferenz der Kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst (KAZ) vertreten sind. Schliesslich versandten wir den Fragebogen zum Asylbereich an die kantonalen Asylkoordinatorinnen und Asylkoordinatoren. Da die Bewilligungspraxis sensible Fragen berührt und ein hoher Rücklauf für das Gelingen der Studie unabdingbar war, haben wir den Kantonen angeboten, eine anonyme Darstellung der Resultate zu wählen. Die in den thematischen Kapiteln 4 bis 7 angeführten Beispiele zur Praxis stammen somit jeweils nur aus den Kantonen, die mit der namentlichen Nennung des Kantons einverstanden waren. Die Kantone wurden hingegen alle dort genannt, wo es um allgemein be-

kannte Informationen wie beispielsweise gesetzliche Grundlagen ging. Die Rücklaufquote war mit 98 von 104 Fragebogen erfreulich hoch.

Sotomo bereitete in Phase I die Kantonsporträts vor. Die Kantonsporträts geben einen Einblick in die wichtigsten Kennzahlen des soziodemographischen und ökonomischen Profils der Kantone (Altersstruktur, Urbanisierungsgrad, Einkommensprofil, Arbeitslosenrate usw.). Darüber hinaus wurden einige Strukturdaten zur ausländischen Bevölkerung in den Kantonen aufgearbeitet. Dazu gehört die Zusammensetzung nach Herkunftsregionen, die zeitliche Entwicklung der Zuwanderung sowie weitere Kennzahlen wie Aufenthaltszweck (Arbeit, Familie usw.) und Aufenthaltsdauer. Darüber hinaus wurde eine Übersicht über die Einstellungen der kantonalen Stimmbevölkerung bei migrationspolitischen Volksabstimmungen erstellt und deren zeitliche Entwicklung berücksichtigt. Schliesslich wurde die standardisierte kantonale Einbürgerungsquote berechnet.

Phase II: Kodierung und Auswertung der Fragebogen

In der zweiten Projektphase wurden die eingegangenen Fragebogen kodiert. Bei der Erarbeitung der Code Books wurden in einem ersten Schritt die gestellten Fragen in Unterthemen zusammengefasst. Eine Liste der für die Studie definierten Unterthemen befindet sich im Anhang (Anhang 9). In diesem Stadium wurde jeder im Fragebogen vorgegebenen Antwortoption ein Zahlenwert zwischen 0 und 2 zugeteilt. Es galt die Regel: Je höher der Wert desto inklusiver die Handhabung der jeweiligen Bestimmung durch eine kantonale Behörde.

Zudem wurden die Unterthemen einer ersten statistischen Analyse (Hauptkomponentenanalyse) unterzogen. Sie ermittelte, auf wie vielen Dimensionen die in einem Fragebogen aufgeführten Fragen sich situierten. Um die Resultate übersichtlicher zu gestalten, wurde die Anzahl Dimensionen auf zwei pro Themenbereich festgelegt. Wenn sämtliche Antworten auf einer Dimension abgebildet werden können (z.B. Einbürgerung), so heisst dies, dass die Verteilung der Kantone in allen Unterthemen ähnlich ist. Umgekehrt bedeutet die Tatsache, dass in einem Themenbereich zwei Dimensionen (z.B. Asyl) vorhanden sind, dass bei der Analyse der Verteilung der Kantone unterschiedliche Trennlinien beobachtet werden.

Da der Fokus auf der Handhabung des Integrationsbegriffs lag, wurden für die Bestimmung des Inklusionsgrads nur die Fragen beibehalten, die sich auf der Dimension «inklusiv-exklusiv» einordnen liessen. Bestimmt wurde der Inklusionsgrad der kantonalen Behörden auf

der Grundlage der Fragebogen. Wie bereits erwähnt, liegen dem Integrationsbegriff im Rahmen des vorliegenden Berichts die folgenden vom BFM vorgegebenen Komponenten zugrunde: Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bzw. Respektierung der Werte der Bundesverfassung, die Fähigkeit, sich in einer Landessprache zu verständigen sowie der Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder dem Erwerb von Bildung. Bei der Einbürgerung wurde zudem das Kriterium Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten berücksichtigt.

Auf jeder der migrationsrechtlichen Komponenten des Integrationsbegriffs wurde geschaut, welche Anforderungen die Antragstellenden in ihrem Kanton erfüllen müssen. So wurde z.B. im Fragebogen gefragt, welches sprachliche Niveau die Antragstellenden vorweisen müssen, wann eine Person als finanziell unabhängig gilt, welchen beruflichen/schulischen Erfolg sie vorzeigen muss und wie wichtig der makellose Leumund ist. Verlangt ein Kanton ein hohes Sprachniveau, eine seit vielen Jahren (3, 5 etc.) andauernde finanzielle Unabhängigkeit und völlige Schuldenfreiheit, so wurde seine Praxis als exklusiv gewertet, d.h. der Kanton erreichte einen tiefen Zahlenwert. Waren im Gegensatz die sprachlichen Anforderungen tief und wurden Sozialhilfeabhängigkeit in der Vergangenheit und kleinere Gesetzesübertretungen toleriert, so wurde der Kanton als inklusiv klassifiziert. Der auf diese Art ermittelte Inklusionsgrad der kantonalen Migrationspolitik floss im Folgeschritt in die statistische Regressionsanalyse ein.

Phase III: Bivariate und multivariate Regressionsanalysen

In Phase III wurden die Regressionsanalysen durchgeführt. Zunächst wurde geprüft, welche Zusammenhänge zwischen den statistischen Kennzahlen und der Handhabung des Integrationsbegriffs bestanden. In einem ersten Schritt erfolgte eine bivariate Regressionsanalyse; die bivariate Analyse versucht die Variation der abhängigen Variable (kantonale Migrationspolitik) durch die Variation verschiedener unabhängiger Variablen (strukturelle Faktoren) zu erklären. Die im Rahmen der bivariaten Analyse geprüften Hypothesen sind im Abschnitt 8.2 und im Anhang 7 zusammengestellt. Im Anhang 7 sind all jene Hypothesen erfasst, bei denen wir keine signifikanten Zusammenhänge zwischen strukturellen Ausgangsbedingungen und der jeweiligen Migrationspolitik nachweisen konnten.

In einem zweiten Schritt wurde eine multivariate Regressionsanalyse durchgeführt. In dieser Analyse werden mehrere statistische Variablen gleichzeitig untersucht, um zu eruieren, welche Variable den Zusammen-

hang zwischen zwei Phänomenen am besten zu erklären vermag. Die Resultate der multivariaten Analyse werden im Kapitel 8.3 dargestellt. Ordnet man die Resultate nicht auf einer Achse (Inklusionsgrad), sondern wählt eine Darstellung auf zwei Achsen, so zeigt sich, dass den unterschiedlichen Inklusionsgraden verschiedene Kombinationen von zwei idealtypischen «Inklusionsstrategien» zugrunde liegen. Die unterschiedlichen Strategien werden im Kapitel 8 benannt, und die Kombinationen der Strategien werden in einer Kantonstypologie wiedergegeben.

Eine Analyse, die sich nur mit dem Inklusionsgrad der jeweiligen Praxis beschäftigt, ohne auf deren Wirkung auf die Bewilligungspraxis einzugehen, ist für die tägliche Anwendung nur bedingt aussagekräftig. Der Frage, wie der Inklusionsgrad der kantonalen Praxis sich auf die Anzahl der bewilligten/abgelehnten Gesuche auswirkt, konnten wir im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht auf den Grund gehen, da wir keine Ablehnungs- bzw. Bewilligungsquoten über alle Bereiche berechnen konnten. Das von den Kantonen zur Verfügung gestellte Zahlenmaterial erwies sich als unvollständig und aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsmethoden als wenig vergleichbar. Um dennoch einen Einblick in die Wirkung der kantonalen Praxis zu erhalten, unterzogen wir die von sotomo berechnete standardisierte kantonale Einbürgerungsquote (siehe auch Kapitel 3) einer bivariaten Analyse.

Da von den im Kapitel 8 besprochenen Informationen keine Rückschlüsse auf die von den Kantonen angewendeten Kriterien möglich sind und die statistischen Daten pro Kanton namentlich vorliegen, haben wir in jenem Kapitel entschieden, die Anonymität aufzuheben. Bei den Kantonen, die uns nicht sämtliche Fragebogen retourniert haben, wurde in der statistischen Analyse der Durchschnittswert eingesetzt.

Phase IV: Diskussion der Resultate mit den Kantonen und im Projektteam

In der letzten Projektphase wurden drei Fokusgruppengespräche (Integration, Einbürgerung sowie Zulassung) durchgeführt. An diesen Gesprächen nahmen insgesamt ca. 25 Kantonsvertretende statt. Die Zwischenergebnisse aus dem Asylbereich wurden in vier Experteninterviews besprochen. Zur Vorbereitung der Gespräche wurde ein Diskussionspapier verfasst, welches die wichtigsten Erkenntnisse der Phasen I bis III kurz zusammenfasste. Im Rahmen dieser Gespräche diskutierte das SFM-Forschungsteam die Resultate des Fragebogens sowie die wichtigsten Resultate der statistischen Analysen mit den zuständigen Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Behörden.

Des Weiteren wurden während dem Fokusgruppengespräch Aspekte behandelt, die keinen Eingang in den Fragebogen fanden. So konnten wichtige Tendenzen, die Brennpunkte bzw. der Handlungsbedarf aus Sicht der Kantone und die Wünsche an den Bund diskutiert werden. Die Resultate dieser Gespräche sind in die thematischen Kapitel und in das Schlusskapitel eingeflossen. Schliesslich führte das SFM-Forschungsteam im Juli eine interne Retraite durch, an der die Erkenntnisse der thematischen Untersuchungen und die Resultate der statistischen Analysen diskutiert wurden.

2.4 Struktur des Berichts

Kapitel 3 gibt nach einleitenden Lesehilfen einen vergleichenden Überblick über die Zusammensetzung und Entwicklung der (ausländischen) Bevölkerung in den 26 Kantonen der Schweiz. Die Profile sind in fünf Elemente, die Kantonsporträts in alphabetischer Reihenfolge gegliedert. In graphischer Form vermitteln diese die bedeutendsten soziodemographischen und wirtschaftlichen Merkmale der Kantone. Eingearbeitet werden in dieser Gestalt verschiedene Strukturdaten zur ausländischen Bevölkerung. Mittels einer Übersicht zu den politischen Einstellungen der Stimmbevölkerung ermöglicht das Kapitel auch auf dieser Ebene einen interkantonalen Vergleich. Diese erlaubt es, über mehrere Jahre hinweg die Meinungen der Bürger bei migrationspolitischen Abstimmungen zu rekonstruieren. Ausserdem ermöglicht der Vergleich der Kantone auch Rückschlüsse, welche die unterschiedlichen Einbürgerungsquoten zu erklären vermögen.

In den Kapiteln 4 bis 7 werden die verschiedenen Gestaltungsspielräume der schweizerischen Migrationspolitik ausgeleuchtet. Begonnen wird mit der Einbürgerung, welche die am längsten in der Schweiz residierenden Migrantinnen und Migranten betrifft. Die Themenbearbeitung verlagert sich danach auf die Frage der Niederlassung, der Zulassung bis hin zu den Fragen der Ausstattung des Asyls und der Härtefallregelung. Diese Herangehensweise startet demnach von der Lage jener, die seit Langem in der Schweiz residieren hin zu jenen Menschen, die erst seit Kurzem hier einen Aufenthalt gesucht haben, viele unter prekären Voraussetzungen. Kapitel 8 zeigt die Zusammenhänge zwischen den statistischen Kennzahlen und der kantonalen Migrationspolitik auf. Je nach Themenbereich erweisen sich unterschiedliche strukturelle Faktoren für die Variation ausschlaggebend. Ausserdem wird die Wirkung unterschiedlicher Politik in den Kantonen am Beispiel der Einbürgerungen gemessen. Kapitel 9 beantwortet die Forschungsfragen auf der Grundlage der empirischen Ergebnisse.

3 Kantonsporträts

3.1 Erläuterungen zu den Bevölkerungsprofilen

Die Bevölkerungsprofile geben einen vergleichenden Überblick über die Zusammensetzung und Entwicklung der (ausländischen) Bevölkerung in den 26 Kantonen der Schweiz. Die Profile sind in fünf Elemente gegliedert.

1. Kennzahlen

Die Kennzahlen enthalten zentrale Messgrößen zur Charakterisierung des Bevölkerungsprofils der Kantone. Der «Rang» gibt die Position im Kantonsvergleich an. (Die Einbürgerungsquote und das Abstammungsprofil werden unter Abschnitt 3.3 erläutert.)

- Urbanisierungsgrad: Bevölkerungsanteil mit Wohnsitz in einer Agglomerationsgemeinde Ende 2009. (Agglomerationsdefinition: Bundesamt für Statistik)
- Bevölkerungsentwicklung: Veränderung der ständigen Wohnbevölkerung im Zeitraum 2000 bis 2009.
- Durchschnittliches Einkommen: steuerbares Einkommen im Durchschnitt aller Steuerpflichtigen 2006. (Eidgenössische Steuerverwaltung)
- Arbeitslosigkeit: Anteil der registrierten Arbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung Ende 2010.
- Durchschnittsalter: Ständige Wohnbevölkerung Ende 2009.
- Ausländeranteil: Anteil der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung an der Gesamtbevölkerung Ende 2009.

2. Wanderungssaldi

Die Wanderungssaldi 1999 bis 2009 (jeweils Ende Jahr) zeigen, welche Faktoren für die Veränderung des Bestands der ständigen ausländischen Bevölkerung verantwortlich sind. Nicht dargestellt ist die natürliche Bevölkerungsentwicklung durch Geburten und Todesfälle.

3. Aufenthaltswitz

Der Aufenthaltswitz bezieht sich auf alle ausländischen Personen in den Kantonen (Ständige, Nicht-Stän-

dige und Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene). Die vom Bundesamt für Migration erfassten Aufenthaltswitz sind in fünf Hauptklassen geteilt (Arbeit, Ausbildung, Familie, Asyl, Übrige).

4. Wichtigste Herkunftsländer

Die acht wichtigsten Herkunftsländer der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung in den Kantonen.

5. Herkunftsregionen/-struktur

Der Anteil und die regionale Zusammensetzung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung in den Kantonen im Vergleich zur Gesamtschweiz (vgl. Erläuterungen in Abbildung 1). Die Grundlagen für die Gliederung in «alte» und «neue» Herkunftsländer werden unter Abschnitt 2.2 beschrieben.

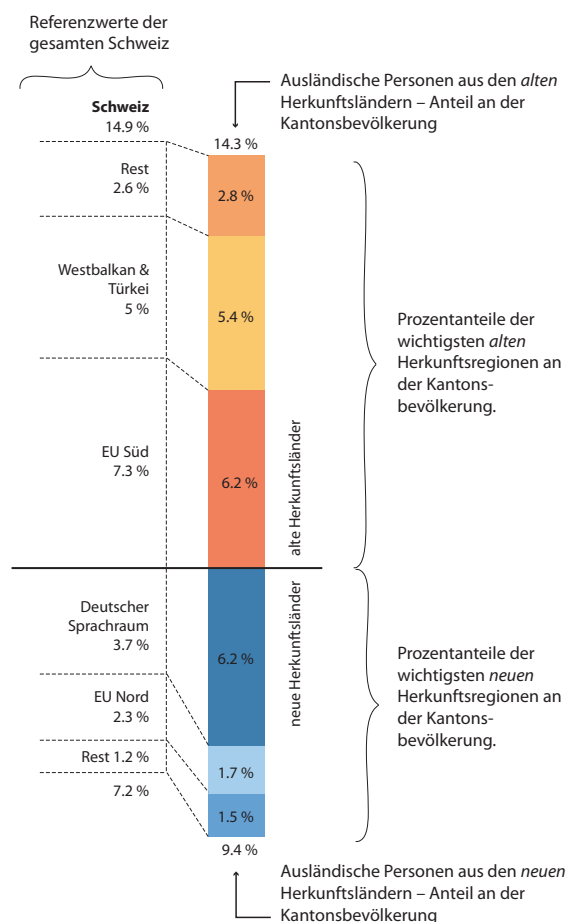


Abbildung 1: Herkunftsregion

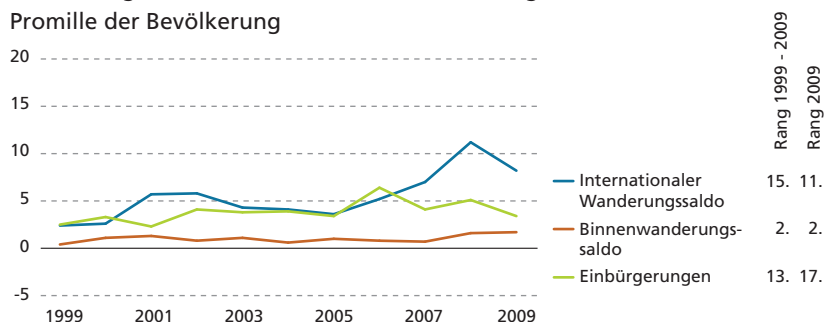
Aargau

Bezüglich Urbanität liegt der Aargau im Mittelfeld, das Wachstum seiner Bevölkerung ist jedoch vergleichsweise dynamisch (Rang 8). Mit 21,5 Prozent ist der Ausländeranteil leicht unter dem Schweizer Schnitt. Die ausländische Bevölkerung ist überdurchschnittlich stark durch Personen aus dem Raum Westbalkan und Türkei geprägt (Rang 3). Der Aargau gehört bei Abstimmungen zu den am wenigsten migrationsfreundlichen Kantonen (Rang 17). Gleichwohl ist er für ausländische Personen, die bereits in der Schweiz wohnen, ein begehrtes Ziel. Dies spiegelt sich in einem Binnenwanderungssaldo, der in den letzten 10 Jahren nur in Baselland positiver war.

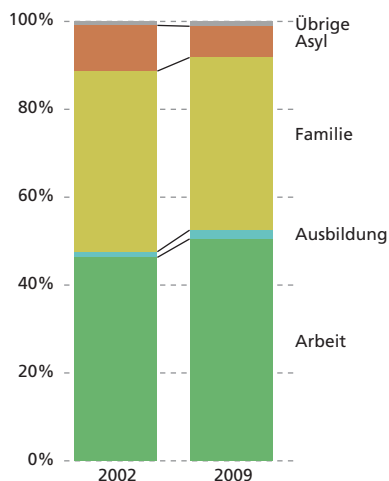
Kennzahl		Rang
Urbanität	64 %	13.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	10,2 %	8.
Durchschnittliches Einkommen	66 113 CHF	9.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	3,4 %	10.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	41,7 Jahre	13.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	34,3 Jahre	21.
Ausländeranteil	21,5 %	10.
Standardisierte Einbürgerungsquote	1,2 %	24.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	7,5	17.

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

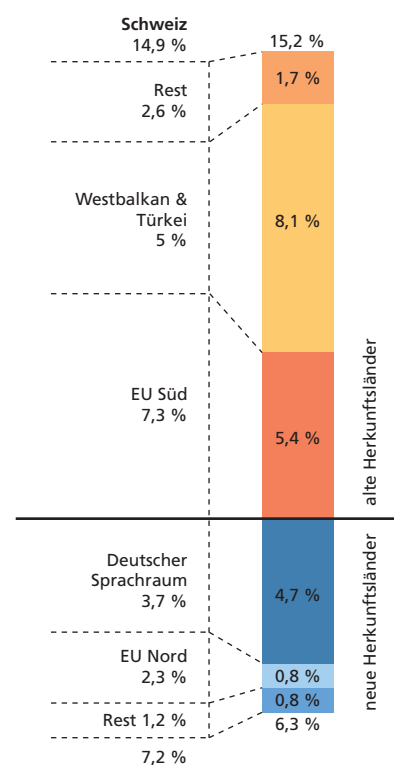


Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	107 844	
Deutschland	26 317	149,3 %
Italien	23 980	-6,2 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	23 694	0,1 %
Türkei	10 281	-1 %
Portugal	6 065	53,2 %
Mazedonien	5 562	33 %
Kroatien	4 710	-3,6 %
Bosnien und Herzegowina	4 332	-9,3 %



Appenzell Ausserrhoden

Etwas mehr als 50 Prozent der Bevölkerung Ausserrhodens lebt in Agglomerationen; der Kanton gehört damit zu den eher ländlichen. Neben Glarus ist Ausserrhoden der einzige Kanton, der in den letzten zehn Jahren einen Rückgang der Bevölkerung zu verzeichnen hat (−0,9%). Die Arbeitslosenquote ist dagegen mit 1,1 Prozent am tiefsten. Die ausländische Bevölkerung Ausserrhodens ist stärker als in allen anderen Kantonen durch den deutschen Sprachraum geprägt. Bemerkenswert ist, dass der Halbkanton, trotz restriktiver Haltung bei migrationspolitischen Vorlagen, die vierthöchste standardisierte Einbürgerungsquote aufweist.

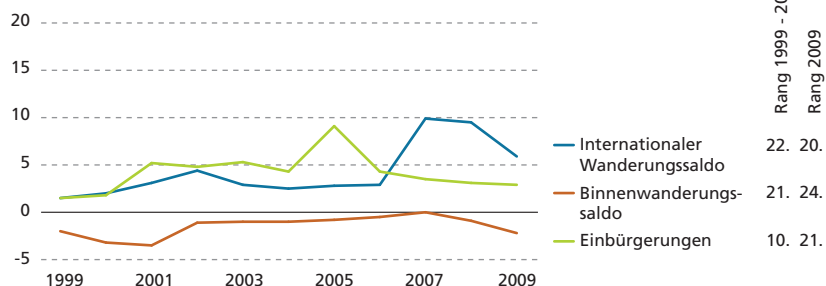
Kennzahl

		Rang
Urbanität	53,1 %	16.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	−0,9 %	26.
Durchschnittliches Einkommen	62 465 CHF	14.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	1,1 %	26.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	42,6 Jahre	9.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	36,7 Jahre	6.
Ausländeranteil	13,9 %	20.
Standardisierte Einbürgerungsquote	3 %	4.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	5,3	14.

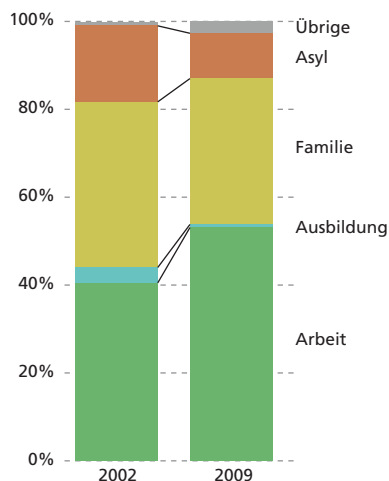
Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung

Promille der Bevölkerung

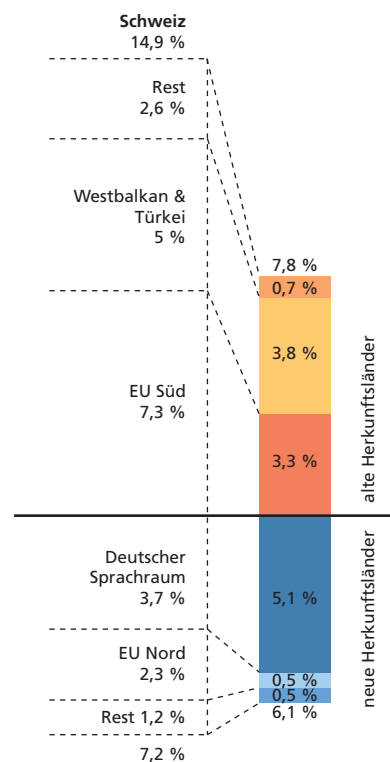


Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	8132	
Deutschland	2167	140,2 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	993	−45,5 %
Italien	970	−30 %
Österreich	537	11,2 %
Portugal	425	32,8 %
Türkei	423	−27,9 %
Bosnien und Herzegowina	316	−51,5 %
Spanien	253	−39,5 %



Appenzell Innerrhoden

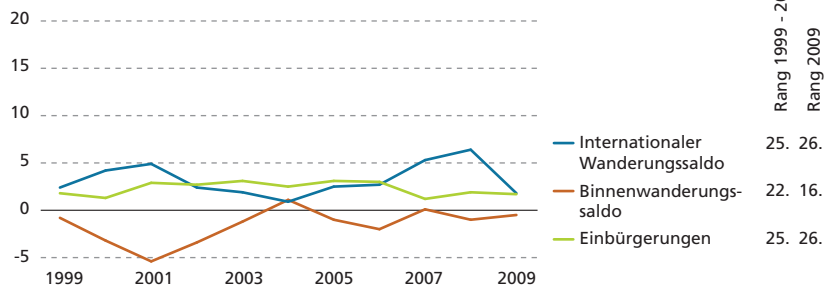
Appenzell Innerrhoden ist ein ausgesprochen ländlicher Kanton (Rang 23) mit einem tiefen Bevölkerungswachstum (Rang 16) und einer jungen Schweizer Bevölkerung. Nur Uri hat einen tieferen Ausländeranteil als Innerrhoden mit seinen 10 Prozent. Ein Drittel der ausländischen Personen stammt aus dem deutschen Sprachraum (Rang 3). Innerrhoden hat den geringsten Anteil Ausländer, die zu Ausbildungszwecken in der Schweiz leben. Demgegenüber ist nur im Kanton Jura der Anteil der ausländischen Personen mit Aufenthaltszweck «Asylsuche» grösser. Bei Volksabstimmungen zu Migration zeigt sich der Halbkanton am zweitrestriktivsten aller Kantone.

Kennzahl		Rang
Urbanität	0 %	23.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	4,4 %	16.
Durchschnittliches Einkommen	62 645 CHF	11.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	1,9 %	21.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	39,5 Jahre	26.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	35,4 Jahre	14.
Ausländeranteil	10 %	25.
Standardisierte Einbürgerungsquote	1,6 %	15.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	14,2	25.

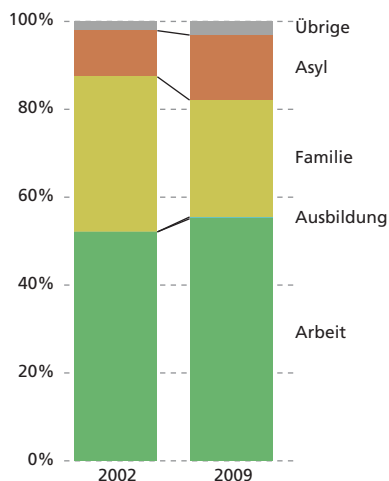
Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung

Promille der Bevölkerung

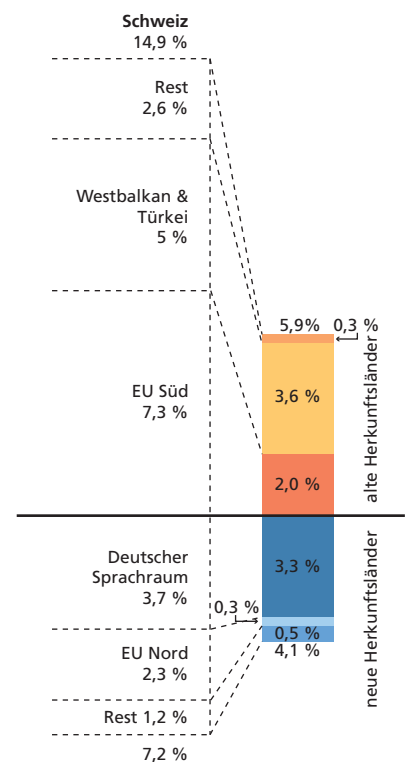


Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	1637	
Deutschland	402	113,8 %
Bosnien und Herzegowina	279	-26 %
Portugal	158	276,2 %
Österreich	117	23,2 %
Italien	115	-26,3 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	108	-59,7 %
Mazedonien	79	9,7 %
Türkei	66	-13,2 %



Basel-Landschaft

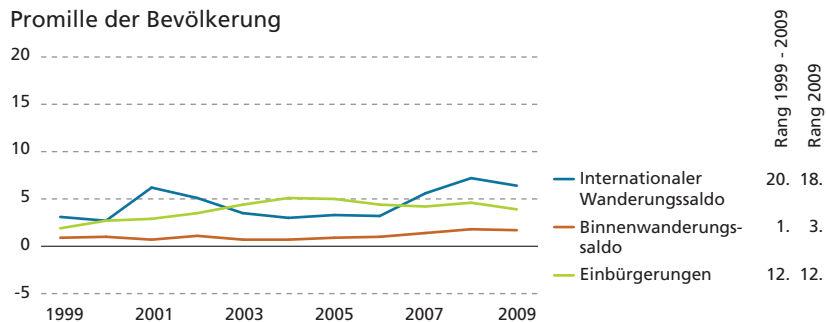
Der Halbkanton hat ein urbanes Profil (Rang 5) und eine gehobene Einkommensstruktur (Rang 6), gleichzeitig ist jedoch die Erwerbslosigkeit eher hoch (Rang 7). Der Ausländeranteil liegt mit 18,9 Prozent unter dem Schweizer Mittel. Die Herkunftsstruktur ist dabei vergleichbar mit jener des gesamten Landes. Auffällig ist der mit 44 Prozent besonders hohe Anteil an ausländischen Personen, die aus familiären Gründen im Land sind (Rang 1). An erster Stelle liegt der Halbkanton ausserdem bei der Zuwanderung ausländischer Personen aus dem Inland. Im hohen Binnenwanderungssaldo spiegelt sich die Lage des Halbkantons im Agglomerationsgürtel der Stadt Basel.

Kennzahl

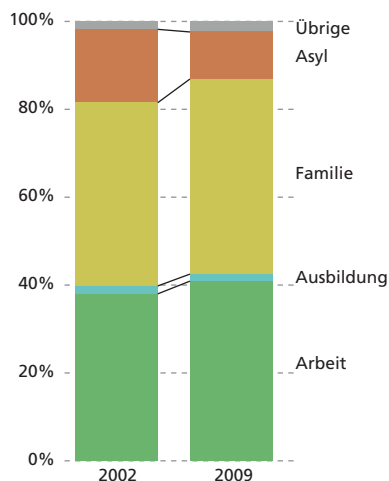
		Rang
Urbanität	91,2 %	5.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	4,9 %	15.
Durchschnittliches Einkommen	74 541 CHF	6.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	4 %	7.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	43,9 Jahre	3.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	35,7 Jahre	10.
Ausländeranteil	18,9 %	15.
Standardisierte Einbürgerungsquote	1,6 %	16.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	0,3	10.

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

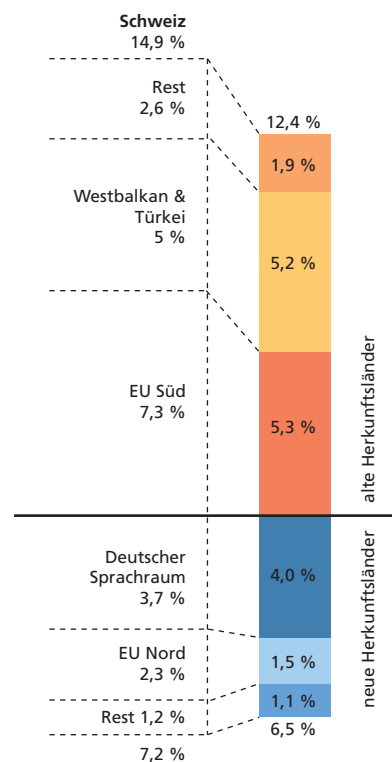


Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	47 500	
Italien	11 216	-8,4 %
Deutschland	10 136	99,6 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	5 477	-20,7 %
Türkei	5 208	-17,7 %
Sri Lanka	1 993	22,3 %
Spanien	1 665	-14,8 %
Vereinigtes Königreich	1 601	84,2 %
Portugal	1 453	44 %



Basel-Stadt

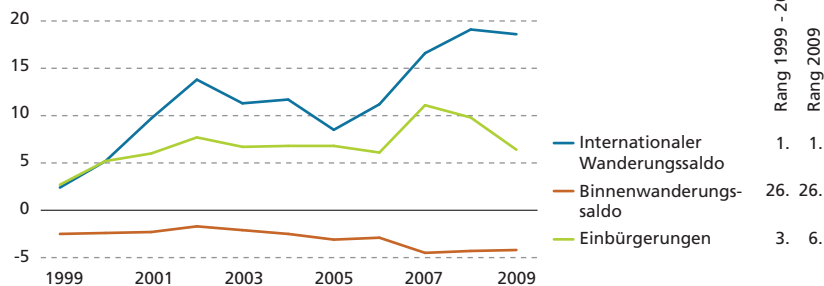
Basel-Stadt ist der urbanste Kanton mit der ältesten Schweizer Bevölkerung und dem zweithöchsten Ausländeranteil. Die Bevölkerungszahl stagniert (+0,1 Prozent seit 1999, Rang 24). Der Stadtkanton hat den positivsten internationalen Wanderungssaldo und gleichzeitig den negativsten Binnenwanderungssaldo. Die Stadt Basel ist für viele ausländische Personen Eingangspforte und erster Niederlassungsort, bevor sie weiterziehen. Basel-Stadt hat den geringsten Anteil von Asylbewerbern und vorläufig aufgenommenen Ausländern. Unter allen Kantonen weist Basel-Stadt mit 7,7 Prozent der Gesamtbevölkerung den höchsten Anteil von Personen aus dem deutschen Sprachraum auf.

Kennzahl		Rang
Urbanität	100 %	1.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	0,1 %	24.
Durchschnittliches Einkommen	71 671 CHF	8.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	2,7 %	16.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	46,6 Jahre	1.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	36 Jahre	7.
Ausländeranteil	31,5 %	2.
Standardisierte Einbürgerungsquote	2,2 %	9.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	-7,7	5.

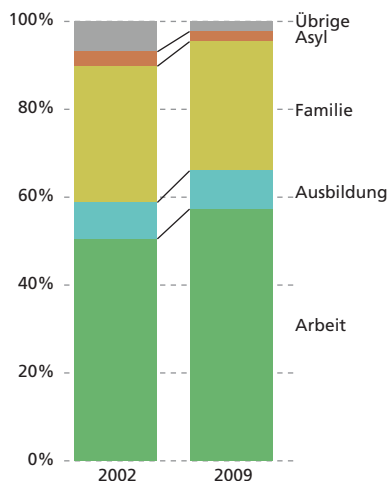
Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung

Promille der Bevölkerung

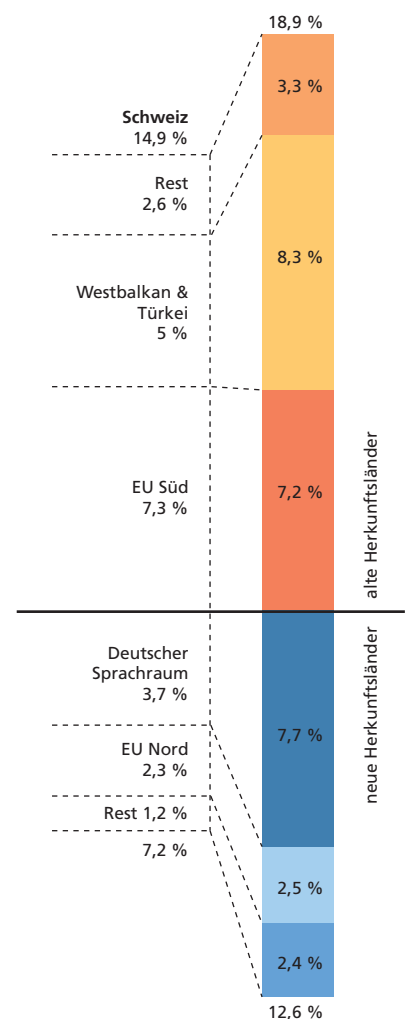


Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	53 256	
Deutschland	14 167	131,6 %
Italien	8 145	-24,1 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	4 741	-26,5 %
Spanien	2 964	-30,4 %
Portugal	2 520	71,5 %
Mazedonien	2 195	9,1 %
Vereinigtes Königreich	1 844	77 %
Frankreich	1 465	31,7 %



Bern

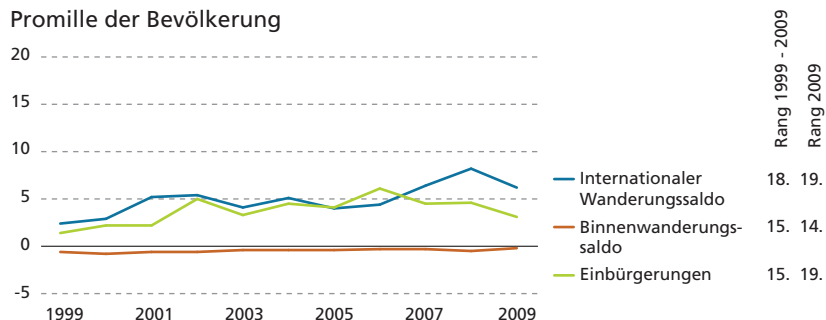
Bern ist trotz Hauptstadtregion insgesamt ein eher ländlicher Kanton (Rang 15), dessen Bevölkerung seit 1999 mit +3,2 Prozent klar unterdurchschnittlich gewachsen ist. Der Ausländeranteil ist mit 13 Prozent (Rang 21) weit unter dem Schweizer Mittel. Die wichtigste Herkunftsregion ist der südliche EU-Raum, wobei die Anzahl Personen aus Italien und Spanien abnehmend ist. Die Zahl der Portugiesen ist gewachsen, das grösste Wachstum (+166 %) verzeichnen aber die Deutschen. Trotz relativer Ländlichkeit gehört der Kanton Bern bei Volksabstimmungen zu den migrationsfreundlichsten der Deutschschweiz. Klar überdurchschnittlich ist auch die Einbürgerungsquote.

Kennzahl

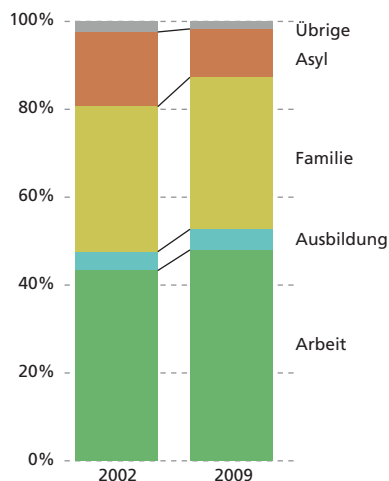
		Rang
Urbanität	59 %	15.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	3,2 %	19.
Durchschnittliches Einkommen	60 771 CHF	19.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	3,5 %	9.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	43,3 Jahre	6.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	35,2 Jahre	16.
Ausländeranteil	13 %	21.
Standardisierte Einbürgerungsquote	2,8 %	5.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	–0,9	9.

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

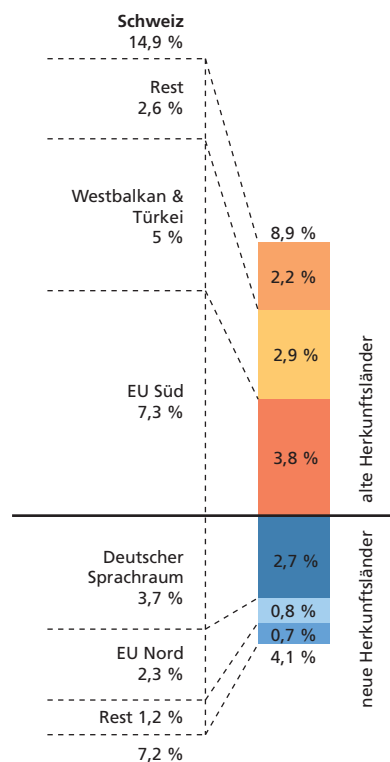


Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	124 562	
Deutschland	24 981	166 %
Italien	20 102	–17,1 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	12 402	–40,6 %
Portugal	11 515	55,9 %
Spanien	5 863	–35,8 %
Mazedonien	5 561	–2,7 %
Türkei	5 506	–12 %
Sri Lanka	4 944	–31,4 %



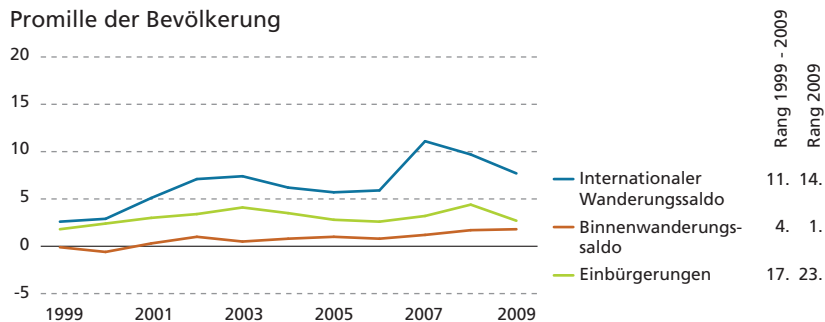
Freiburg

Freiburg ist ein dynamischer Kanton mit dem grössten Bevölkerungswachstum sowie der jüngsten Bevölkerung. Diese Dynamik ist im steigenden Binnenwanderungssaldo erkennbar, das 2009 den ersten Rang erreichte. Mit 17,7 Prozent ist der Ausländeranteil unter dem Schweizer Schnitt. 44 Prozent davon sind portugiesische Staatsangehörige, was dem zweithöchsten Wert entspricht. Die neuen Herkunftsländer sind noch schwach vertreten, der Anteil der Franzosen ist seit 1999 allerdings um 95 Prozent gestiegen. Freiburg hat ein liberales Abstimmungsverhalten bei Migrationsfragen (Rang 6) und zugleich eine für die französische Schweiz eher tiefe Einbürgerungsquote (Rang 13).

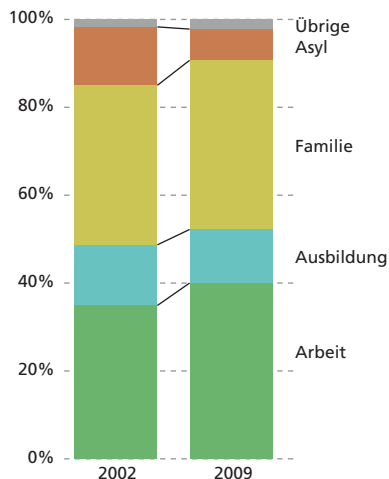
Kennzahl		Rang
Urbanität	52,9 %	17.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	15,6 %	1.
Durchschnittliches Einkommen	62 010 CHF	16.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	3,1 %	12.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	39,8 Jahre	25.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	32 Jahre	26.
Ausländeranteil	17,7 %	17.
Standardisierte Einbürgerungsquote	1,6 %	13.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	–5,7	6.

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

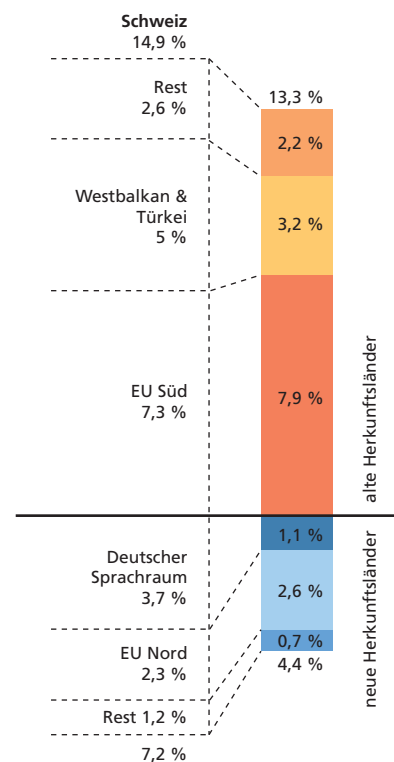


Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	36 245	
Portugal	16 251	90,2 %
Frankreich	5 395	95 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	5 043	–12,5 %
Italien	3 648	–3,3 %
Deutschland	2 945	87,6 %
Spanien	1 853	–18,7 %
Türkei	1 701	7,2 %
Mazedonien	1 332	0 %



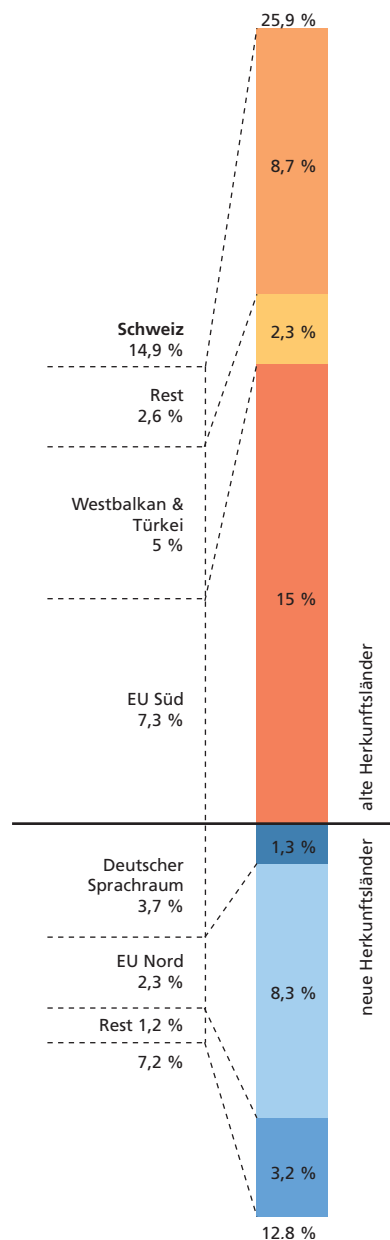
Genf

Genf ist ein urbaner, wohlhabender Kanton mit einem dynamischen Bevölkerungswachstum (Rang 7). Der Stadtkanton hat mit 38,7 Prozent den höchsten Ausländeranteil. Neben Basel-Stadt hat Genf den höchsten Anteil an ausländischen Personen aus den neuen Herkunftsländern (12,8 %). Klar am grössten ist mit 25,9 Prozent der Gesamtbevölkerung der Anteil aus den alten Herkunftsländern – besonders gross ist dabei die portugiesische Community. Als urbaner Einwanderungskanton hat Genf einen hohen internationalen Wanderungssaldo (Rang 2). Sowohl beim Abstimmungsverhalten wie auch in Bezug auf die Einbürgerungen ist der Westschweizer Kanton einer der liberalsten der Schweiz.

Kennzahl

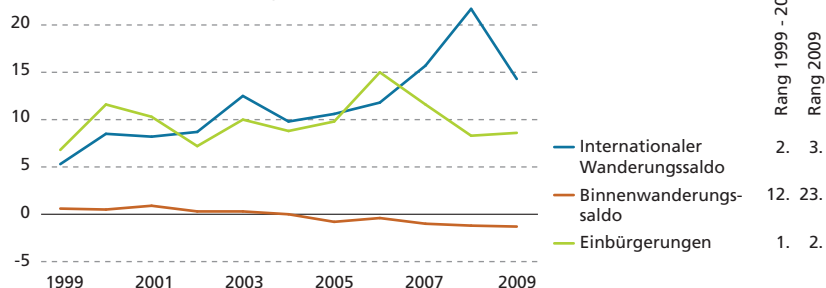
		Rang
Urbanität	97,7 %	2.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	10,9 %	7.
Durchschnittliches Einkommen	84432 CHF	3.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	6,9 %	1.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	41,5 Jahre	16.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	36,9 Jahre	3.
Ausländeranteil	38,7 %	1.
Standardisierte Einbürgerungsquote	4 %	1.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	–12,6	3.

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

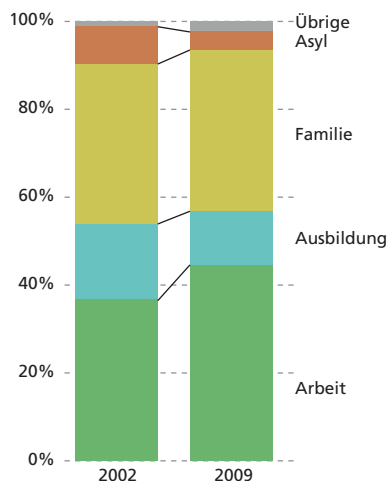


Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung

Promille der Bevölkerung



Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	159440	
Portugal	33603	16,3 %
Frankreich	24248	24,9 %
Italien	20285	–16,7 %
Spanien	13526	–26,6 %
Vereinigtes Königreich	7069	37 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	5864	–24 %
Deutschland	5186	33,2 %
Vereinigte Staaten	4837	24,9 %

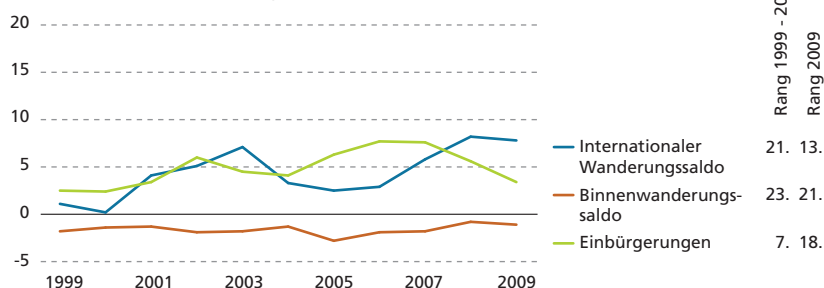
Glarus

Glarus zeigte in den letzten Jahren eine wenig dynamische Bevölkerungsentwicklung (Rang 25). Der Kanton weist zudem eines der tiefsten Durchschnittseinkommen auf (Rang 23). Für einen ländlichen Kanton ist der Ausländeranteil mit 19,8 Prozent relativ hoch. Beim Typ «alte Herkunftsländer» liegt Glarus sogar über dem Mittel. Dabei sind Personen aus der Region Westbalkan/Türkei besonders stark vertreten. Der Anteil Personen aus den neuen Herkunftsländern liegt dagegen klar unter dem Schnitt. Die Skepsis bei Abstimmungen zu Migrationsfragen ist gross (Rang 24). Die Einbürgerungsquote liegt dagegen im vorderen Mittelfeld (Rang 10).

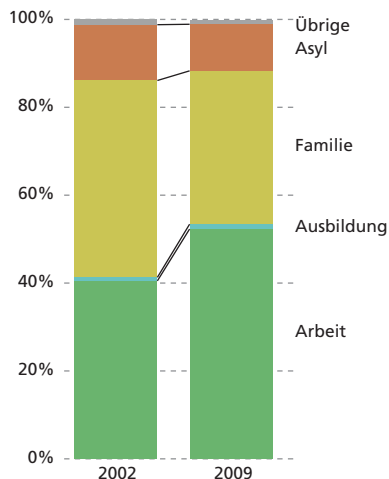
Kennzahl		Rang
Urbanität	0 %	23.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	-0,2 %	25.
Durchschnittliches Einkommen	55405 CHF	23.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	2,3 %	19.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	42,8 Jahre	7.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	34 Jahre	22.
Ausländeranteil	19,8 %	13.
Standardisierte Einbürgerungsquote	2,1 %	10.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	12,4	24.

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

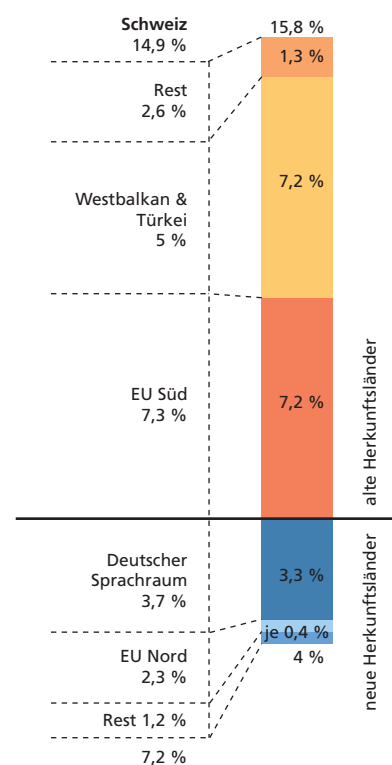


Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	8214	
Italien	1803	-23,5 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	1268	-22,3 %
Deutschland	1127	140,3 %
Portugal	850	169,8 %
Türkei	626	-30,4 %
Mazedonien	466	-10,2 %
Sri Lanka	289	82,9 %
Bosnien und Herzegowina	275	-48,1 %



Graubünden

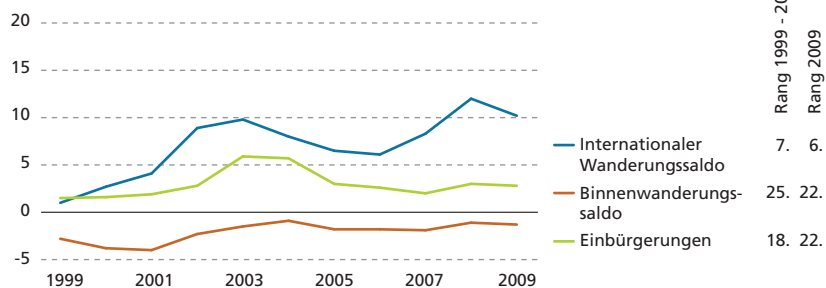
Das durchschnittliche Einkommen (Rang 22) und das Bevölkerungswachstum (Rang 21) Graubündens sind vergleichsweise tief. Der Ausländeranteil Graubündens liegt mit 16,1 Prozent unter dem Schweizer Durchschnitt, allerdings liegt der Anteil Ausländer aus der südlichen EU (insbesondere Portugal) fast im Schweizer Mittel. Die ausländische Bevölkerung Graubündens ist überwiegend direkt aus dem Ausland zugewandert. 80 Prozent der Ausländer sind zu Arbeitszwecken im Land, was dem Maximum aller Kantone entspricht. Die Bündner Bevölkerung stimmt bei Migrationsfragen im Schweizer Mittel – unter den ländlichen Kantonen gehört der Kanton damit zu den liberalsten.

Kennzahl

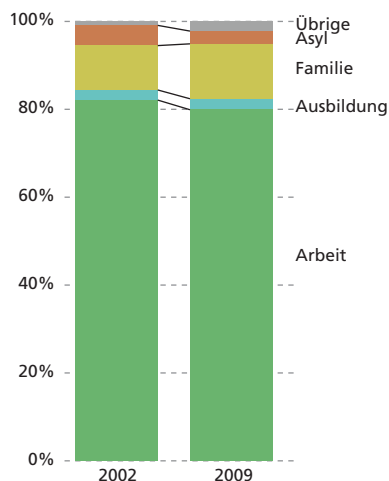
		Rang
Urbanität	43,6 %	21.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	2,7 %	21.
Durchschnittliches Einkommen	55 685 CHF	22.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	1,9 %	21.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	42,4 Jahre	10.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	36,9 Jahre	4.
Ausländeranteil	16,1 %	19.
Standardisierte Einbürgerungsquote	1,9 %	12.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	1,9	11.

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

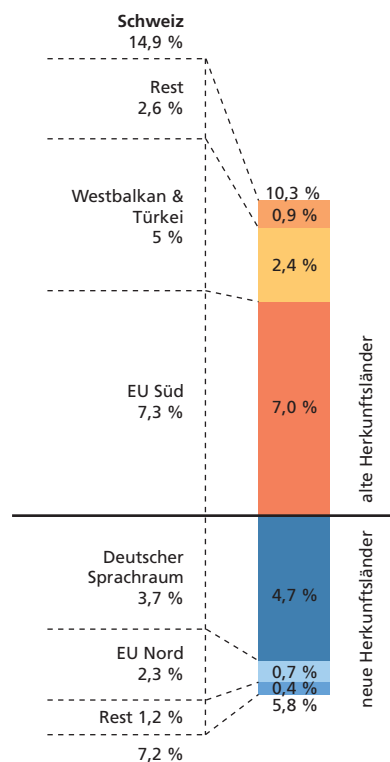


Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	31 214	
Deutschland	10 334	168,5 %
Portugal	9 472	127,9 %
Italien	6 848	-8,5 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	2 047	-55,6 %
Österreich	1 812	20,5 %
Kroatien	793	-43,7 %
Bosnien und Herzegowina	787	-49,2 %
Niederlande	716	11 %



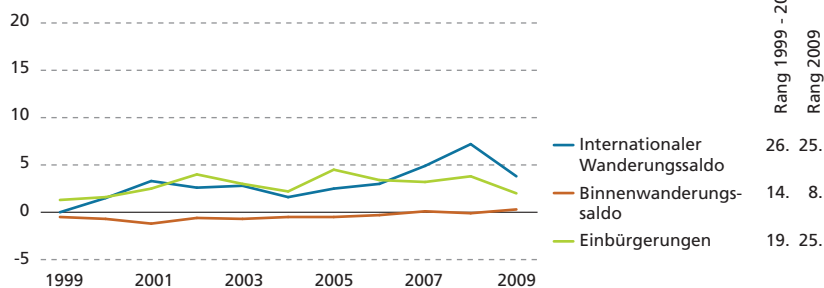
Jura

Der ländliche Kanton Jura zeichnet ein schwaches Bevölkerungswachstum (Rang 22) und ein tiefes Durchschnittseinkommen (Rang 24) aus. Der Ausländeranteil beträgt 12,3 Prozent. Das internationale Wanderungssaldo ist – trotz Grenzlage – das tiefste aller Kantone. Bei den neuen Herkunftsländern stellt nur Frankreich einen nennenswerten Anteil. Das stärkste Wachstum besteht bei den portugiesischen Staatsangehörigen. 15,4 Prozent der Ausländer im Kanton Jura sind aus Asylgründen in der Schweiz. Dies ist landesweit der höchste Wert. Sowohl im Abstimmungsverhalten (Rang 4) als auch bei den Einbürgerungen (Rang 8) gehört der Jura zu den liberalsten Kantonen.

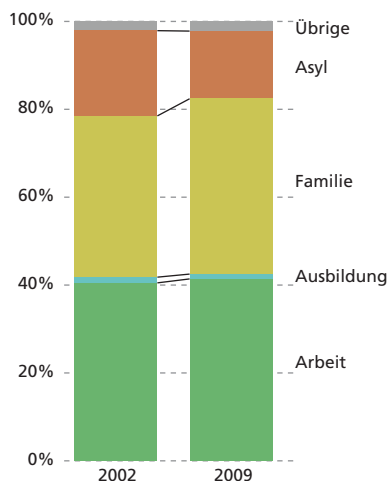
Kennzahl		Rang
Urbanität	30,1 %	22.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	1,9 %	22.
Durchschnittliches Einkommen	55 030 CHF	24.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	5 %	6.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	41,4 Jahre	17.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	36,8 Jahre	5.
Ausländeranteil	12,3 %	23.
Standardisierte Einbürgerungsquote	2,7 %	8.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	–10	4.

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

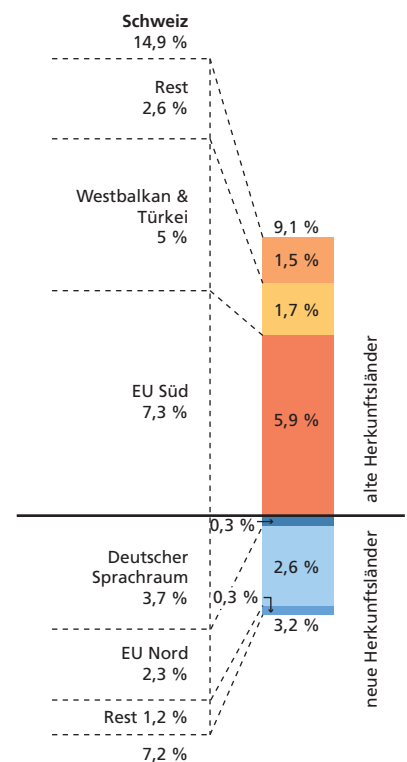


Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	9222	
Italien	1923	–11,5 %
Frankreich	1637	9,1 %
Portugal	1344	70,1 %
Spanien	884	–34 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	731	–46,5 %
Deutschland	200	12,4 %
Belgien	160	41,6 %
Türkei	158	–24 %



Luzern

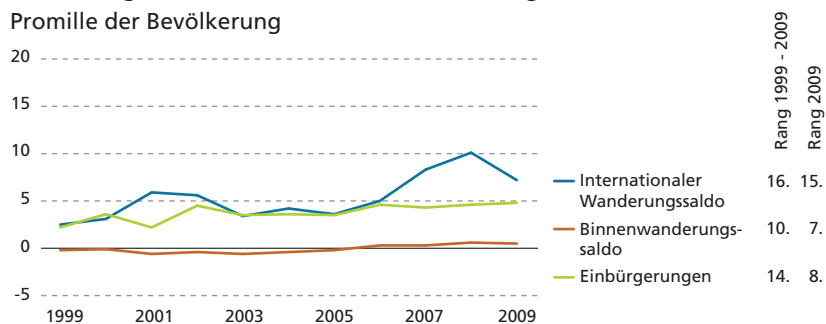
Luzern ist bis heute ein eher ländlicher Kanton (Rang 19). Bevölkerungswachstum und Einkommen liegen nahe am Schweizer Durchschnitt. Sowohl die schweizerische als auch die ausländische Bevölkerung gehören jedoch zu den jüngsten des Landes. Der Ausländeranteil liegt mit 16,3 Prozent im hinteren Mittelfeld. Mit Ausnahme des deutschen Sprachraums sind ausländische Personen aus den neuen Herkunftsländern unterdurchschnittlich vertreten. Mit 37 Prozent stammt ein gewichtiger Anteil der ausländischen Bevölkerung aus dem Raum Westbalkan/Türkei (Rang 4). Mit knapp 1900 Personen ist die Ausländergruppe aus Sri Lanka auffällig stark.

Kennzahl

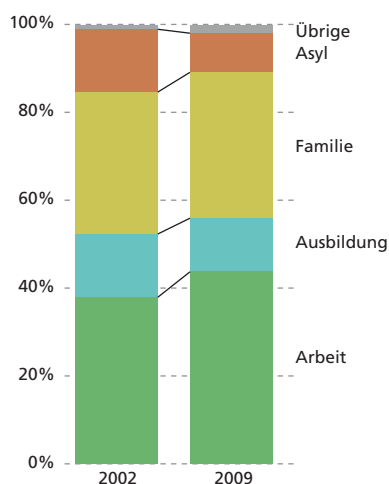
		Rang
Urbanität	50,4 %	19.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	7,4 %	12.
Durchschnittliches Einkommen	62 526 CHF	13.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	2,5 %	17.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	40,9 Jahre	22.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	33,5 Jahre	25.
Ausländeranteil	16,3 %	18.
Standardisierte Einbürgerungsquote	1,6 %	16.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	4,9	13.

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

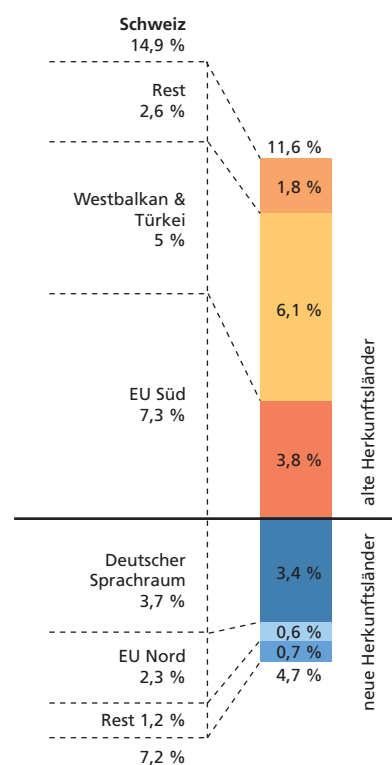


Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	56 372	
Serbien, Kosovo und Montenegro	13 719	-21,7 %
Deutschland	11 830	194,8 %
Italien	6 946	-15,6 %
Portugal	5 644	48,4 %
Bosnien und Herzegowina	2 541	-21,8 %
Kroatien	2 425	-17 %
Mazedonien	2 330	-5,2 %
Sri Lanka	1 891	-5,1 %



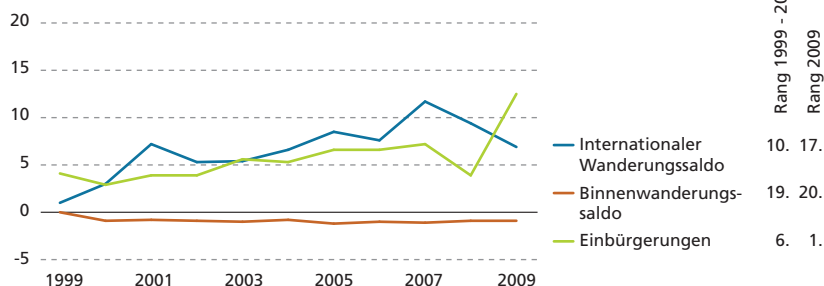
Neuenburg

Neuenburg gehört zu den Kantonen mit einem eher geringen Bevölkerungswachstum (Rang 18). Die Arbeitslosenquote ist nach Genf die zweithöchste. Die relativ grosse ausländische Bevölkerung (Ausländeranteil: 23,2 %) ist durch Personen aus den alten Herkunftsländern (insbesondere Portugal, Italien, Spanien) dominiert. Beim internationalen Wanderungssaldo liegt der Kanton im vorderen Mittelfeld. Der Binnenwanderungssaldo ist dagegen negativ. Charakteristisch für Neuenburg ist das liberale Stimmverhalten bei migrationspolitischen Vorlagen (Rang 2) und die nach Genf zweithöchste standardisierte Einbürgerungsquote.

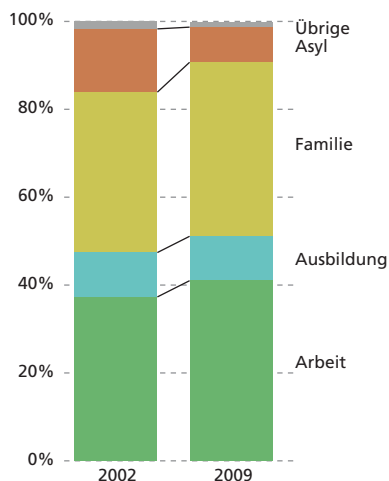
Kennzahl		Rang
Urbanität	71,4 %	11.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	3,6 %	18.
Durchschnittliches Einkommen	62 617 CHF	12.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	6,2 %	2.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	42,7 Jahre	8.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	35,8 Jahre	9.
Ausländeranteil	23,2 %	7.
Standardisierte Einbürgerungsquote	3,7 %	2.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	–13,1	2.

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

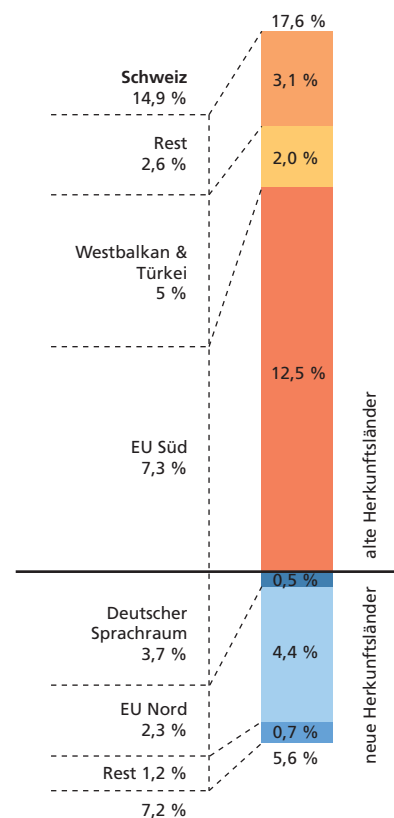


Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	40 410	
Portugal	11 611	24,3 %
Italien	7 815	–21,9 %
Frankreich	6 185	21,3 %
Spanien	2 127	–27,6 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	1 584	–41,6 %
Türkei	888	–11,6 %
Deutschland	833	17,3 %
Bosnien und Herzegowina	775	–32,3 %



Nidwalden

Nidwalden ist ein einkommensstarker Kanton (Rang 4) mit einer tiefen Arbeitslosenquote und einem durchschnittlichen Bevölkerungswachstum. Der Kanton weist mit 10,7 Prozent einen der tiefsten Ausländeranteile der Schweiz auf. Im Kantonsvergleich gehört die ausländische Bevölkerung zu den eher älteren, während die schweizerische zu den jüngsten gehört. Nidwalden ist der einzige Kanton, der fast ebenso viele ausländische Personen aus den neuen wie aus den alten Herkunftsländern aufweist. Der Halbkanton hat zwar nicht den grössten Anteil Deutscher an der Bevölkerung, innerhalb der ausländischen Bevölkerung sind diese jedoch nirgendwo so dominant wie hier.

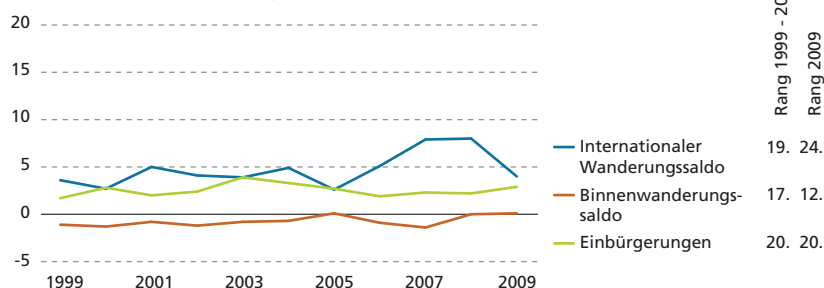
Kennzahl

		Rang
Urbanität	87,6 %	6.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	7,4 %	13.
Durchschnittliches Einkommen	78 365 CHF	4.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	1,5 %	24.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	41,2 Jahre	20.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	37,1 Jahre	2.
Ausländeranteil	10,7 %	24.
Standardisierte Einbürgerungsquote	1,6 %	13.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	9,3	21.

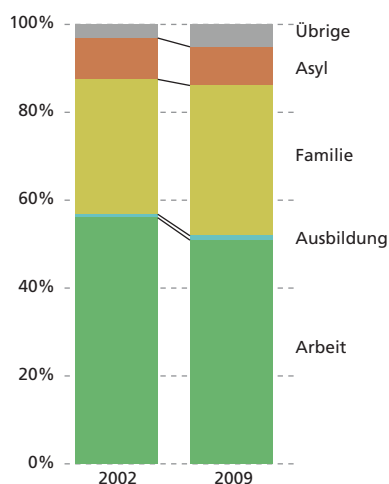
Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung

Promille der Bevölkerung

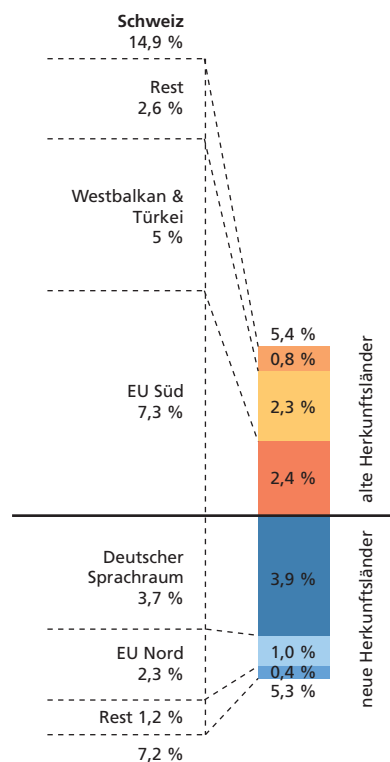


Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	4029	
Deutschland	1470	143,4 %
Italien	462	-13,8 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	455	-51,3 %
Portugal	455	37,9 %
Bosnien und Herzegowina	237	-27,1 %
Österreich	193	96,9 %
Vereinigtes Königreich	171	47,4 %
Mazedonien	133	-21,8 %



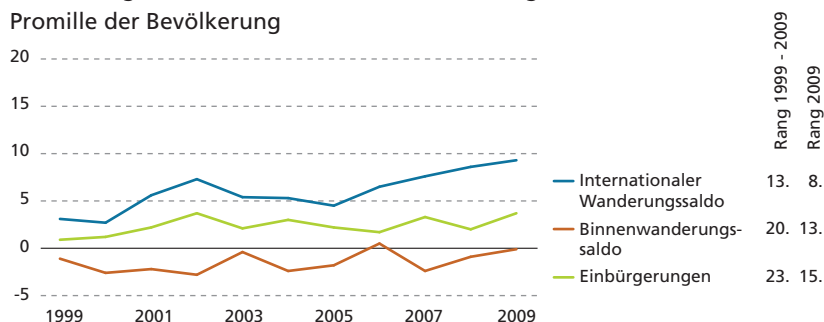
Obwalden

Der ländliche Kanton Obwalden (Rang 23) hat ein leicht überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum (Rang 10) und eine ausgesprochen tiefe Arbeitslosenquote (Rang 25). Trotz peripherer Lage ist der Ausländeranteil mit 12,8 Prozent etwas höher als im benachbarten Nidwalden. Anders als dort ist die ausländische Bevölkerung jedoch durch Personen aus den alten Herkunftsländern (Portugal, Italien, Westbalkan und Türkei) geprägt. Einen überdurchschnittlich grossen Anteil an der ausländischen Bevölkerung weisen jedoch auch hier Personen aus dem deutschen Sprachraum auf. Die Bevölkerung Obwaldens ist in Migrationsfragen eher konservativ eingestellt (Rang 19).

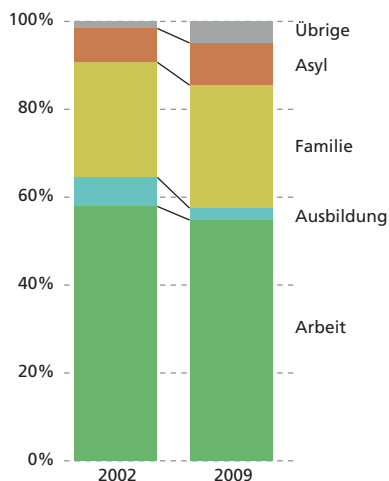
Kennzahl		Rang
Urbanität	0 %	23.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	8,1 %	10.
Durchschnittliches Einkommen	61 725 CHF	17.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	1,2 %	25.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	40,1 Jahre	24.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	34,6 Jahre	18.
Ausländeranteil	12,8 %	22.
Standardisierte Einbürgerungsquote	1,4 %	19.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	8,7	19.

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

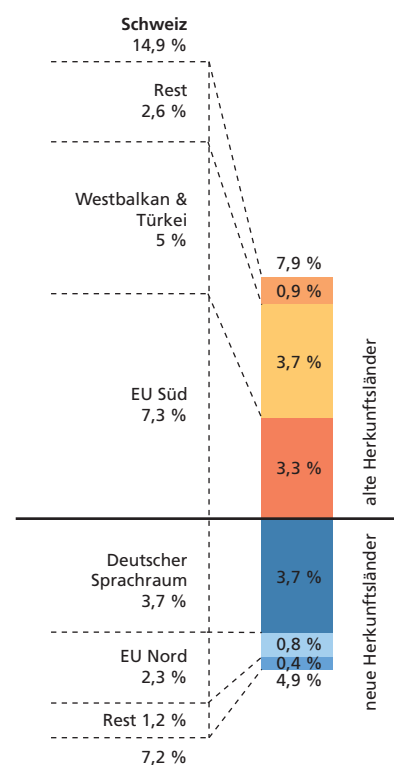


Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	3988	
Deutschland	1331	193,2 %
Portugal	791	55,4 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	626	-36,3 %
Italien	366	-5,7 %
Mazedonien	222	-0,9 %
Kroatien	189	-15,2 %
Türkei	159	-20,1 %
Bosnien und Herzegowina	129	-40,3 %



Schaffhausen

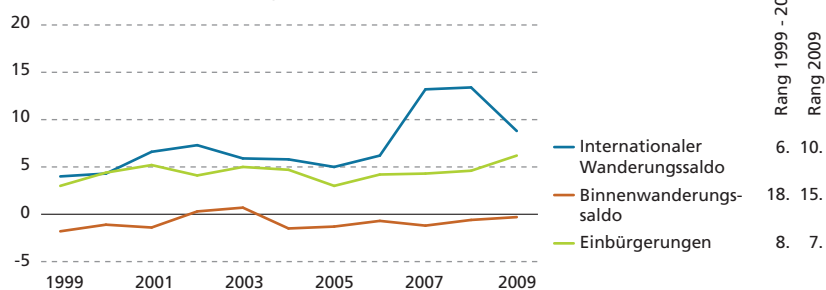
Drei Viertel der Bevölkerung Schaffhausens lebt in Agglomerationsgemeinden. Der Ausländeranteil (22,9 %) entspricht annähernd dem Gesamtschweizer Wert. Überdurchschnittlich vertreten sind dabei vor allem Personen aus dem Raum Westbalkan/Türkei und aus Deutschland. Mit 6,8 Prozent weist Schaffhausen den dritthöchsten Anteil Staatsangehöriger eines deutschsprachigen Nachbarlands an der Gesamtbevölkerung auf. Der Kanton bildet dabei eine Art Brückenkopf mit einer starken Zuwanderung aus dem Ausland und einer Abwanderung ausländischer Personen ins Inland. Bzgl. Einbürgerungsquote gehört Schaffhausen zu den restriktivsten des Landes (Rang 22).

Kennzahl

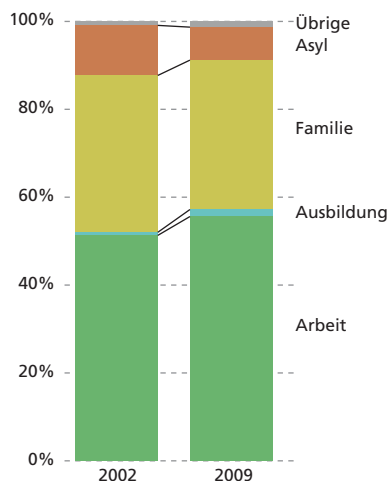
		Rang
Urbanität	75,5 %	9.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	3,2 %	20.
Durchschnittliches Einkommen	61 412 CHF	18.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	2,2 %	20.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	44,8 Jahre	2.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	35,4 Jahre	12.
Ausländeranteil	22,9 %	8.
Standardisierte Einbürgerungsquote	1,2 %	22.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	5,5	15.

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

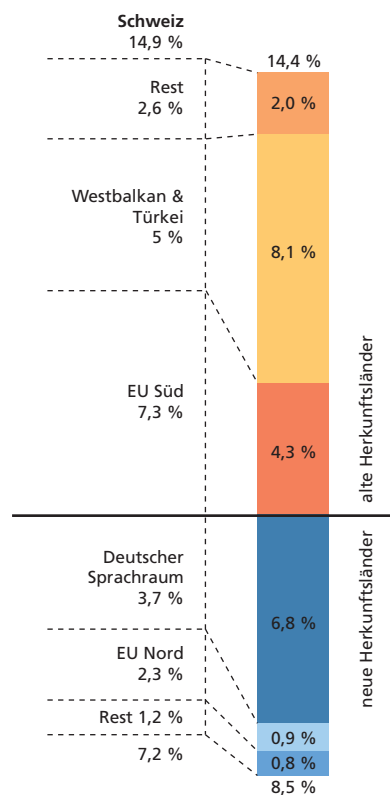


Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	15 761	
Deutschland	5 091	122,1 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	2 314	-25,2 %
Italien	2 300	-18,4 %
Mazedonien	1 371	26 %
Türkei	1 131	-5,5 %
Kroatien	1 066	-28,5 %
Sri Lanka	508	38 %
Portugal	499	15,8 %



Schweyz

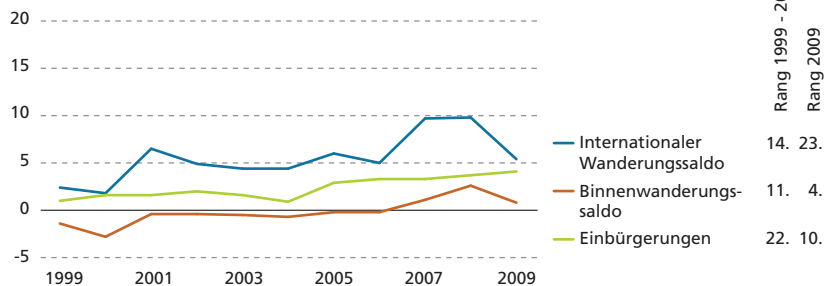
Schweyz ist der Kanton mit dem zweithöchsten Durchschnittseinkommen des Landes. Er ist durch ein dynamisches Bevölkerungswachstum charakterisiert. Dies zeigt sich auch in den Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung. Vor allem der Zuzug aus dem Inland hat überdurchschnittlich zugenommen. Die deutsche Bevölkerungsgruppe hat sich in den letzten 10 Jahren mehr als verdreifacht – dies ist der höchste Wert der Schweiz. Trotzdem bleibt der Ausländeranteil mit 18 Prozent relativ tief. Charakteristisch für Schweyz ist die schweizweit restriktivste Haltung bei Abstimmungen im Migrationsbereich, die sich in der zweittiefsten Einbürgerungsquote spiegelt.

Kennzahl		Rang
Urbanität	70 %	12.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	11,1 %	6.
Durchschnittliches Einkommen	91 468 CHF	2.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	3,1 %	12.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	40,8 Jahre	23.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	34,5 Jahre	19.
Ausländeranteil	18 %	16.
Standardisierte Einbürgerungsquote	1 %	25.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	15,5	26.

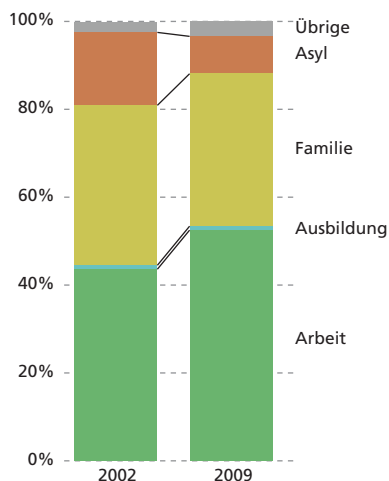
Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung

Promille der Bevölkerung

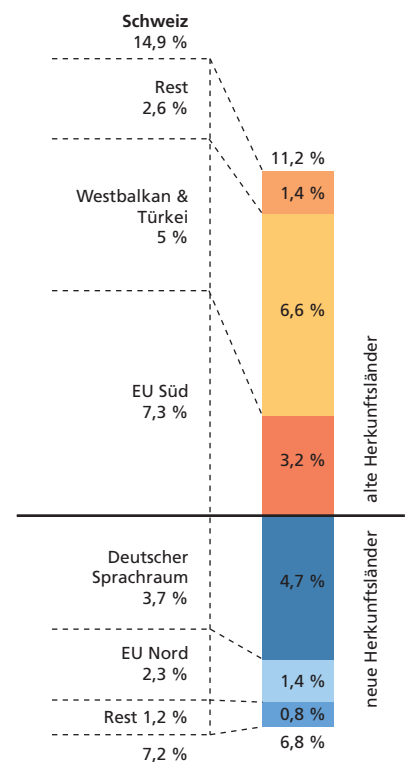


Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	21 185	
Deutschland	6 299	229,3 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	5 181	-18,3 %
Italien	3 165	-8,4 %
Portugal	1 250	90 %
Bosnien und Herzegowina	1 223	-21,4 %
Kroatien	1 214	-7,2 %
Mazedonien	1 004	3,4 %
Türkei	985	-25,4 %



Solothurn

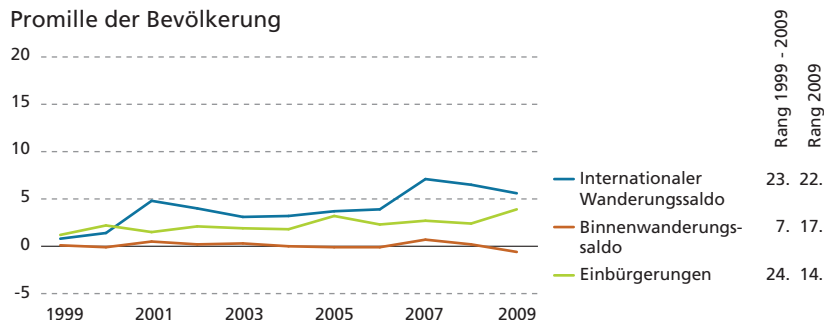
Obwohl der Kanton Solothurn keine grössere Stadt besitzt und die Mehrheit der Bevölkerung in Agglomerationsgemeinden lebt, gehört er gleichwohl zu den urbaneren Kantonen des Landes (Rang 8). Mit einem Ausländeranteil von 19,3 Prozent liegt der Kanton leicht unter dem Schweizer Mittel. Unterdurchschnittlich ist dabei lediglich der Anteil ausländischer Personen aus den neuen Herkunftsländern. Die Stärke der Gruppe «alte Herkunftsländer» entspricht dem Schweizer Mittel. Besonders gross ist dabei der Anteil der Personen aus dem Raum Westbalkan/Türkei. Aussergewöhnlich ist die mit 0,7 Prozent klar tiefste Einbürgerungsquote.

Kennzahl

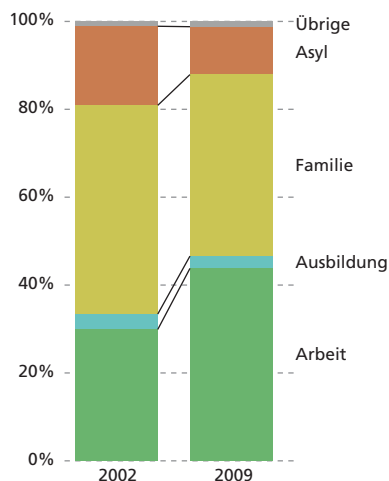
		Rang
Urbanität	75,8 %	8.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	3,6 %	17.
Durchschnittliches Einkommen	62 239 CHF	15.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	3,3 %	11.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	43,3 Jahre	5.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	34 Jahre	23.
Ausländeranteil	19,3 %	14.
Standardisierte Einbürgerungsquote	0,7 %	26.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	5,9	16.

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

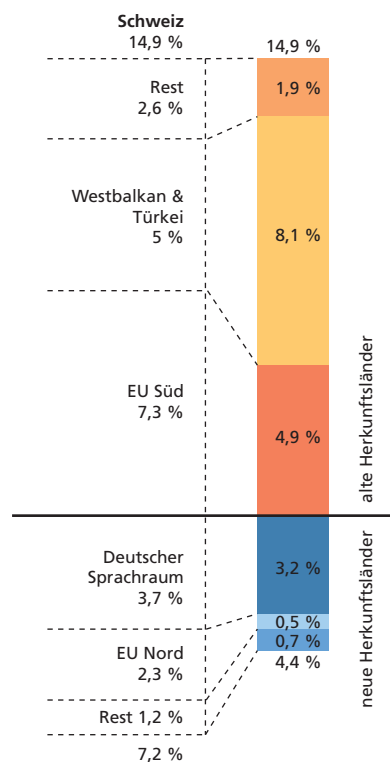


Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	42 917	
Italien	10 155	-8 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	8 761	1,5 %
Deutschland	7 804	154,1 %
Türkei	5 819	0,4 %
Mazedonien	2 319	44 %
Kroatien	1 868	-1,5 %
Sri Lanka	1 783	26,8 %
Bosnien und Herzegowina	1 624	-9,4 %



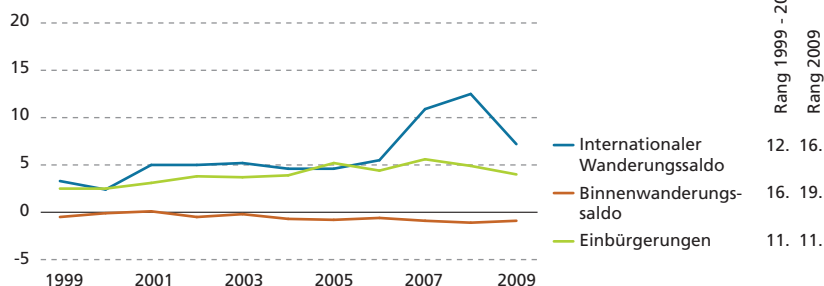
St.Gallen

St.Gallen liegt beim Bevölkerungswachstum leicht und beim Einkommen klar unter dem Schweizer Durchschnitt. Bezüglich Urbanität (Rang 14) und Einstellungsprofil bei Migrationsfragen (Rang 18) gleicht St.Gallen dem Kanton Aargau. Dasselbe gilt für die tiefe Einbürgerungsquote von 1,3 Prozent. Der Kanton St.Gallen hat einen Ausländeranteil, der knapp unter dem Schweizer Mittel liegt. Allerdings sind die Herkunftsregionen Westbalkan und Türkei sowie der deutsche Sprachraum wesentlich stärker als im Durchschnitt vertreten, während die anderen Herkunftsregionen unterdurchschnittlich repräsentiert sind.

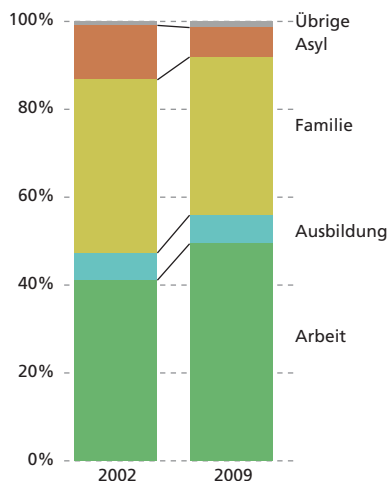
Kennzahl		Rang
Urbanität	60,90%	14.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	5,6 %	14.
Durchschnittliches Einkommen	59803 CHF	21.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	2,8 %	15.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	41,6 Jahre	15.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	34 Jahre	24.
Ausländeranteil	21,7 %	9.
Standardisierte Einbürgerungsquote	1,3 %	20.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	8,5	18.

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

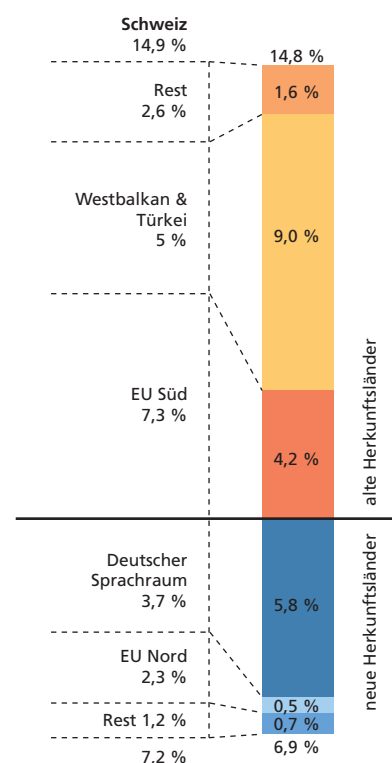


Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	92493	
Deutschland	21081	152,9 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	19667	-9,7 %
Italien	13398	-17,3 %
Mazedonien	9114	32,5 %
Österreich	6796	32 %
Türkei	5187	-21,3 %
Bosnien und Herzegowina	5097	-16,1 %
Portugal	3979	50,6 %



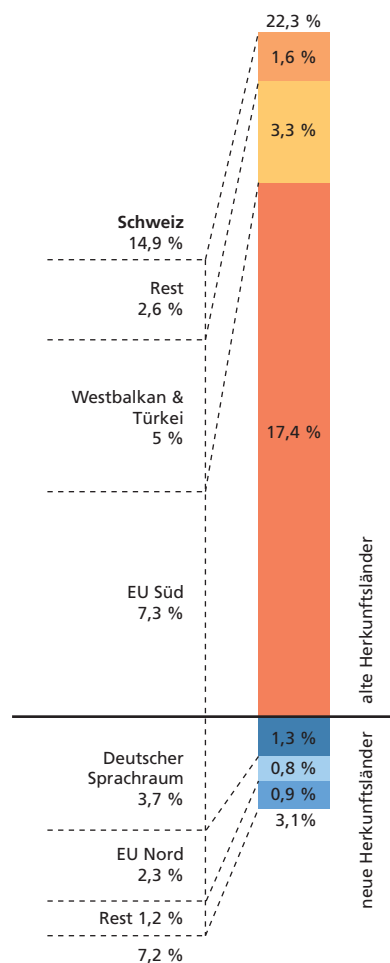
Tessin

Trotz seiner alpinen Lage gehört das Tessin zu den urbaneren Kantonen des Landes (Rang 7). Die ausländische Bevölkerung des Tessins, deren Anteil 25,4 Prozent beträgt, hat das höchste Durchschnittsalter der Schweiz. Zugleich hat der Südkanton das ungleichste Verhältnis zwischen neuen und alten Herkunftsländern. Der Anteil der neuen Herkunftsländer an der Gesamtbevölkerung ist mit 3,1 Prozent am tiefsten, jener der alten Herkunftsländer mit 22,3 Prozent nach Genf am zweithöchsten. Entscheidend ist dabei die Grenzlage zu Italien. Gegenwärtig leben 50 000 Personen italienischer Nationalität im Tessin, was 60 Prozent aller Ausländer entspricht.

Kennzahl

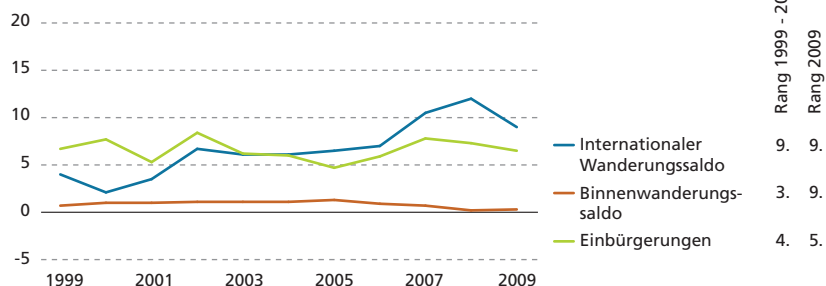
		Rang
Urbanität	82,8 %	7.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	8,2 %	9.
Durchschnittliches Einkommen	62 714 CHF	10.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	2,9 %	14.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	43,6 Jahre	4.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	41,5 Jahre	1.
Ausländeranteil	25,4 %	4.
Standardisierte Einbürgerungsquote	2,7 %	7.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	8,7	19.

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

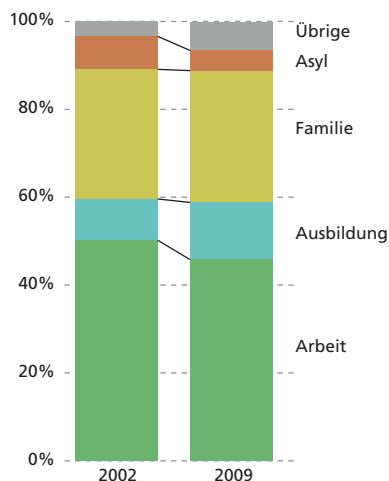


Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung

Promille der Bevölkerung



Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	83 668	
Italien	50 103	3,1 %
Portugal	7 415	49,6 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	4 536	-40,2 %
Deutschland	3 879	47,9 %
Kroatien	2 547	-21,2 %
Bosnien und Herzegowina	2 170	-15,3 %
Spanien	1 512	-15,8 %
Türkei	1 063	-40,6 %

Thurgau

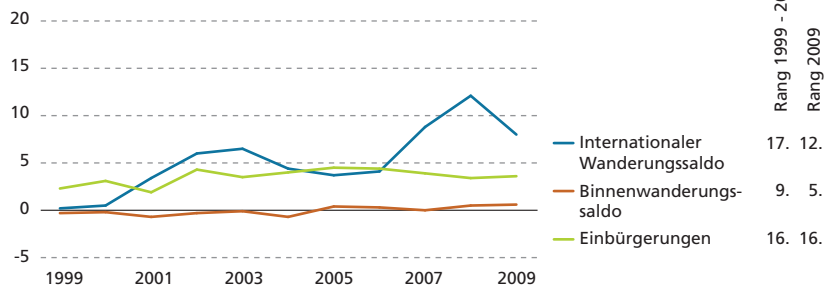
Der Thurgau ist der ländlichste aller Mittellandkantone. Ihn verbindet ein vergleichsweise tiefes Durchschnittseinkommen (Rang 20) mit einer für Schweizer Verhältnisse hohen Arbeitslosenrate (Rang 3). Der Ausländeranteil liegt mit 21 Prozent nahe am Gesamtschweizer Wert (22,1 %). Der Grenzkanton weist mit 6,9 Prozent nach Basel-Stadt den höchsten Anteil Personen aus dem deutschsprachigen Ausland an der Gesamtbevölkerung auf. Sowohl bei Abstimmungen im Migrationsbereich (Rang 22) wie auch bzgl. Einbürgerungen (Rang 22) zeigt sich der Ostschweizer Kanton als einer der restriktivsten der Schweiz.

Kennzahl		Rang
Urbanität	48,9 %	20.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	7,7 %	11.
Durchschnittliches Einkommen	60 583 CHF	20.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	5,7 %	3.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	41,3 Jahre	19.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	35,4 Jahre	13.
Ausländeranteil	21 %	11.
Standardisierte Einbürgerungsquote	1,2 %	22.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	9,5	22.

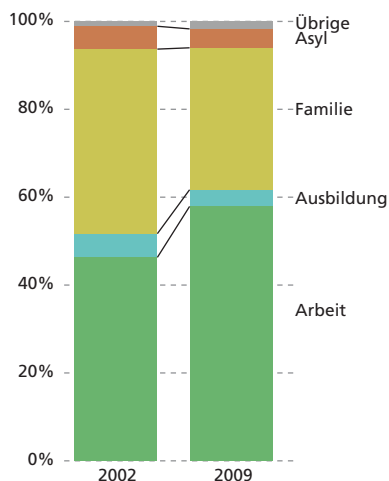
Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung

Promille der Bevölkerung

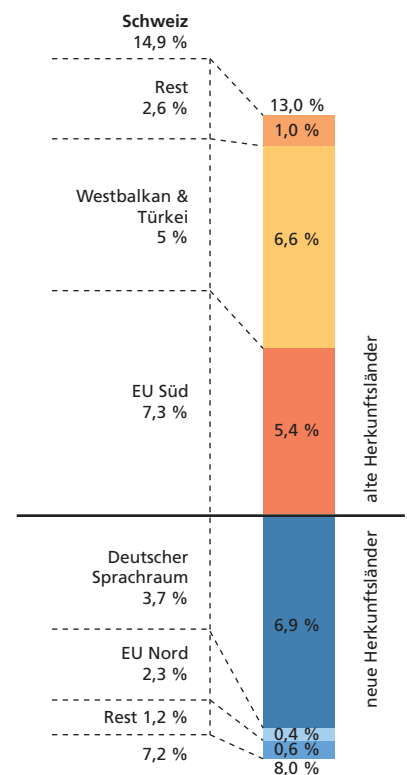


Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	45 020	
Deutschland	15 743	176 %
Italien	8 402	-14,6 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	4 843	-28,5 %
Portugal	3 698	24,5 %
Türkei	2 898	-23,5 %
Österreich	1 566	10,7 %
Bosnien und Herzegowina	1 144	-24 %
Spanien	1 051	-32,2 %



Uri

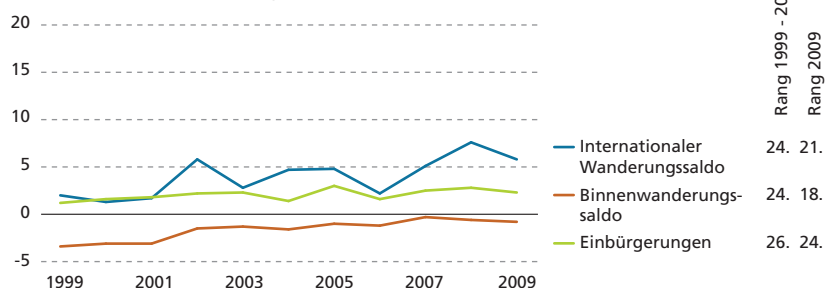
Der ländlich-periphere Kanton Uri ist durch eine stagnierende Bevölkerungsentwicklung und das zweittiefste Durchschnittseinkommen charakterisiert. Er ist der Kanton mit dem schweizweit tiefsten Ausländeranteil (9,4 %). Von den neuen Herkunftsländern ist einzig der deutsche Sprachraum von nennenswerter Bedeutung. Deutsche und Österreicher stellen ein Drittel der ausländischen Bevölkerung. Die Mehrheit der ausländischen Personen ist zu Arbeitszwecken im Kanton. Überdurchschnittlich ist auch der Aufenthaltszweck «Asyl». Im Gleichklang mit seinen Zentralschweizer Nachbarkantonen kennzeichnet Uri ein konservatives Profil bei migrationsbezogenen Abstimmungen.

Kennzahl

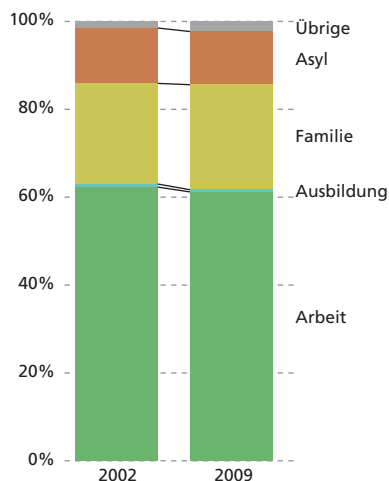
		Rang
Urbanität	0 %	23.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	0,3 %	23.
Durchschnittliches Einkommen	54 208 CHF	25.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	1,6 %	23.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	41,4 Jahre	18.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	35,9 Jahre	8.
Ausländeranteil	9,4 %	26.
Standardisierte Einbürgerungsquote	1,9 %	11.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	9,5	22.

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

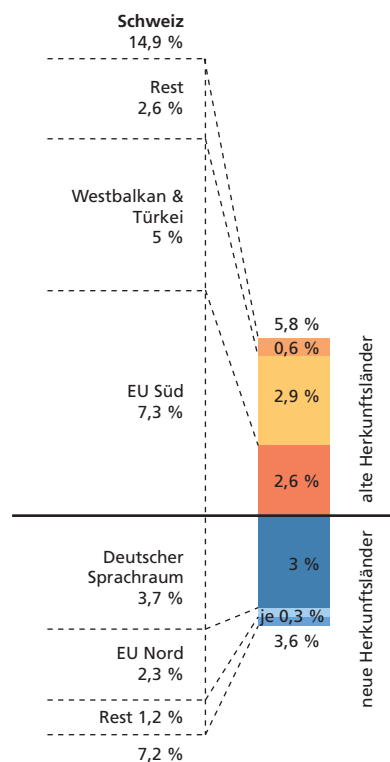


Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	3373	
Deutschland	740	148,3 %
Portugal	509	165,1 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	432	-50,2 %
Österreich	387	248,60 %
Italien	364	-24,6 %
Kroatien	269	-33,6 %
Türkei	225	-44,2 %
Bosnien und Herzegowina	112	-42 %

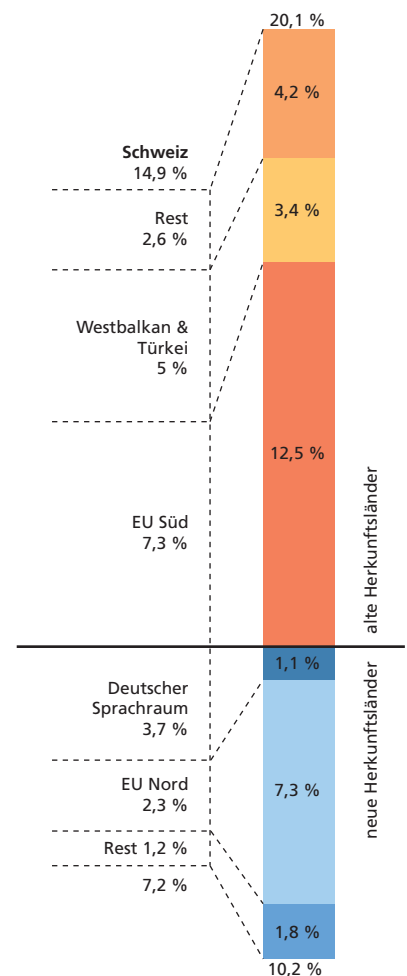


Waadt

Trotz fortgeschrittener Urbanisierung besitzt die Waadt das zweitstärkste Bevölkerungswachstum des Landes. Der Ausländeranteil liegt bei 30,3 Prozent (Rang 3). Die alten Herkunftsländer sind stark vertreten, insbesondere der südliche EU-Raum. Bei den neuen Herkunftsländern dominieren Personen aus Frankreich. In keinem anderen Kanton ist der Aufenthaltszweck «Ausbildung» (17,8 %) bedeutsamer als hier. Im Gleichschritt mit Genf und Neuenburg zeigt die Waadt das migrationsfreundlichste Abstimmungsprofil; in Bezug auf die Einbürgerungen ist die Waadt jedoch etwas weniger liberal als die genannten Nachbarkantone (Rang 6).

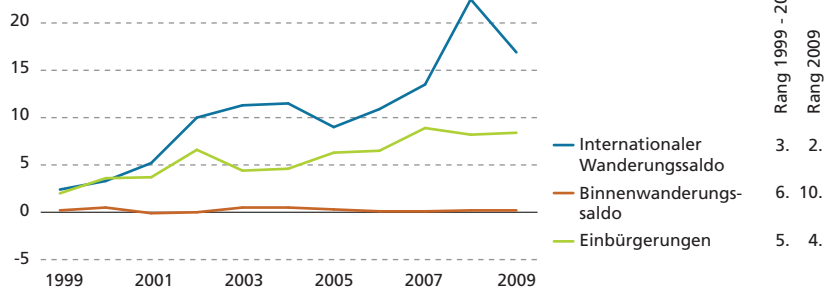
Kennzahl		Rang
Urbanität	73,3 %	10.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	13,1 %	2.
Durchschnittliches Einkommen	73 615 CHF	7.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	5,6 %	4.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	41,6 Jahre	14.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	34,6 Jahre	17.
Ausländeranteil	30,3 %	3.
Standardisierte Einbürgerungsquote	2,8 %	6.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	–14	1.

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

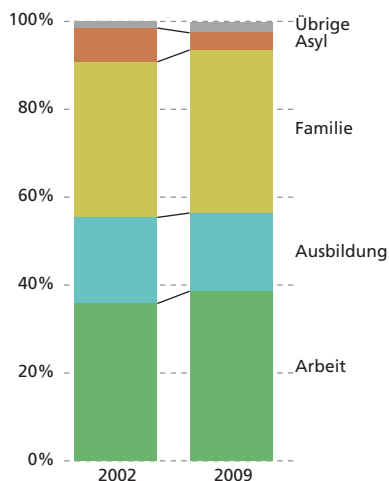


Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung

Promille der Bevölkerung



Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	174 791	
Portugal	46 053	51,8 %
Frankreich	33 743	68,7 %
Italien	29 244	–12,2 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	13 848	–19,5 %
Spanien	12 495	–21 %
Vereinigtes Königreich	8 490	68,7 %
Deutschland	7 081	56,8 %
Vereinigte Staaten	3 751	48,8 %

Wallis

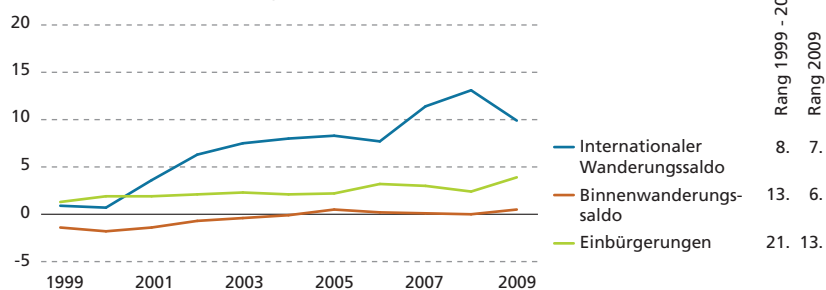
Das Wallis ist der Kanton mit dem tiefsten Durchschnittseinkommen der Schweiz, es verfügt aber über ein dynamisches Bevölkerungswachstum (Rang 5). Der Ausländeranteil ist mit 20,3 Prozent leicht unterdurchschnittlich. Leicht überdurchschnittlich ist jedoch der Anteil ausländischer Personen aus den alten Herkunftsländern. Dominant ist dabei die Gruppe der Portugiesen, deren Anteil an der Bevölkerung grösser ist als in jedem anderen Kanton. Beim Abstimmungsverhalten nimmt das Wallis die restriktivste Position der frankophonen Schweiz ein (Rang 8). Bei den Einbürgerungen gar eine der restriktivsten des Landes (Rang 21).

Kennzahl

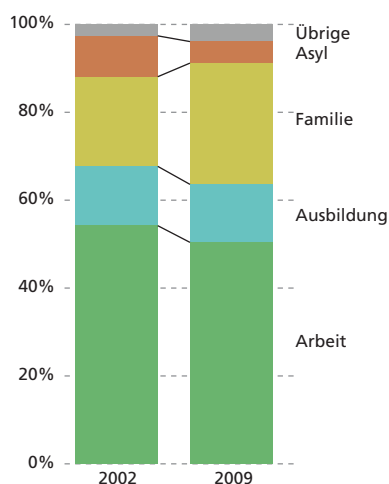
		Rang
Urbanität	51 %	18.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	11,3 %	5.
Durchschnittliches Einkommen	53 219 CHF	26.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	5,4 %	5.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	42,2 Jahre	12.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	34,4 Jahre	20.
Ausländeranteil	20,3 %	12.
Standardisierte Einbürgerungsquote	1,3 %	21.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	–1,5	8.

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

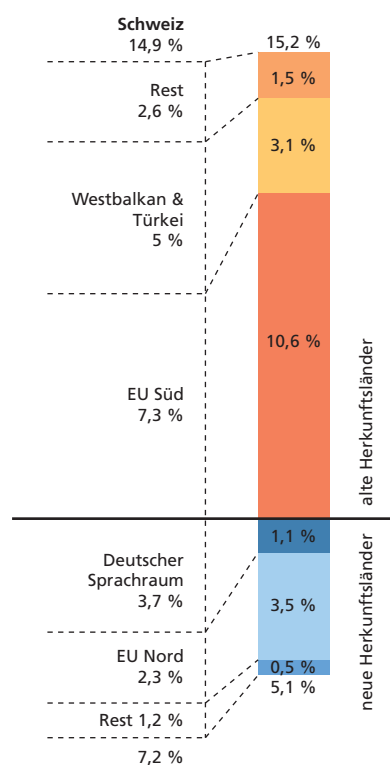


Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	51 753	
Portugal	23 288	77,3 %
Italien	9 086	–4,3 %
Frankreich	7 475	87 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	5 101	–33,3 %
Deutschland	3 671	131,3 %
Spanien	1 940	–16,7 %
Mazedonien	1 724	–10,9 %
Vereinigtes Königreich	1 361	154,4 %



Zug

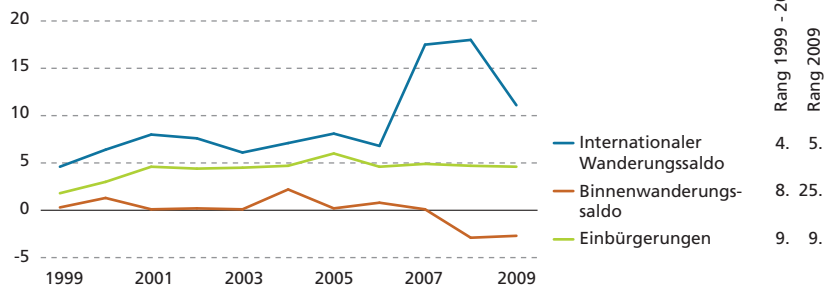
Der zunehmend urbanisierte Kanton kombiniert das drittgrösste Bevölkerungswachstum mit dem höchsten Durchschnittseinkommen. Kontrastierend zur starken internationalen Zuwanderung ist eine vermehrte Abwanderung der bereits ansässigen ausländischen Bevölkerung zu verzeichnen. Mit einem Ausländeranteil von 23,4 Prozent liegt Zug auf dem 6. Rang. Der Anteil der neuen Herkunftsländer liegt deutlich über dem Schnitt (3. Rang nach Genf und Basel-Stadt). Charakteristisch für Zug ist, dass fast die Hälfte davon nicht aus dem deutschen Sprachraum stammt, sondern aus anderen nördlichen EU-Ländern wie Grossbritannien oder aus Übersee.

Kennzahl		Rang
Urbanität	95,6 %	3.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	11,6 %	3.
Durchschnittliches Einkommen	100 721 CHF	1.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	2,5 %	17.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	40,9 Jahre	21.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	35,4 Jahre	15.
Ausländeranteil	23,4 %	6.
Standardisierte Einbürgerungsquote	1,6 %	18.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	2,6	12.

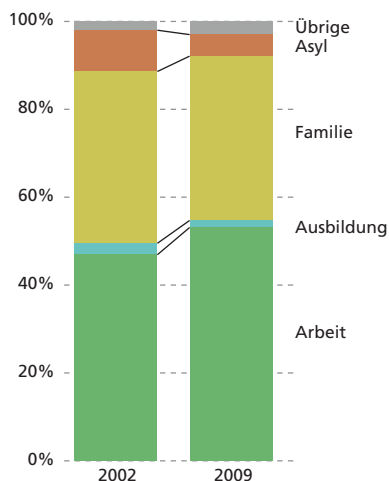
Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung

Promille der Bevölkerung

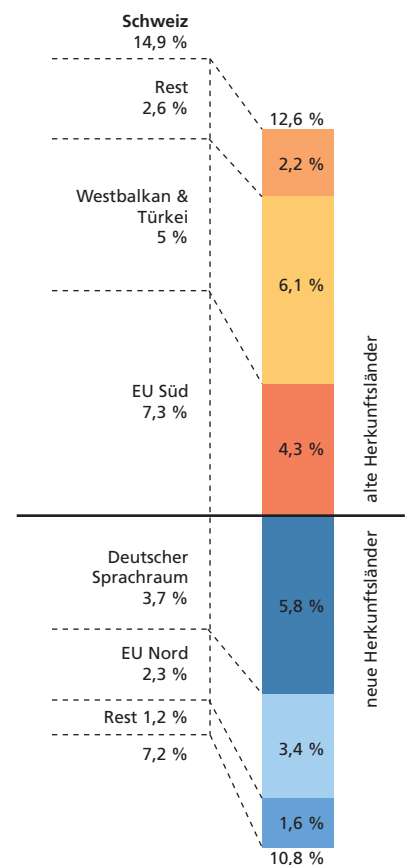


Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	19 932	
Deutschland	6 135	163,4 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	2 805	-15,2 %
Italien	2 678	-12,2 %
Portugal	1 535	61,4 %
Vereinigtes Königreich	1 367	187,2 %
Türkei	1 234	-12,9 %
Bosnien und Herzegowina	1 096	-22 %
Kroatien	914	-20,3 %



Zürich

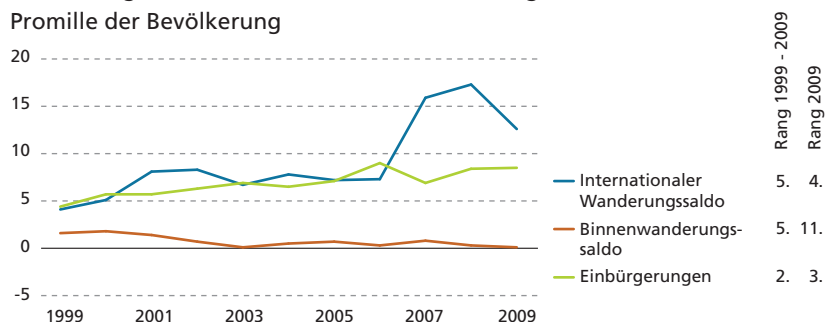
Der Kanton Zürich ist wie Genf – seinem Pendant in der Romandie – durch einen Spitzenplatz im Bevölkerungswachstum (Rang 4) und im Durchschnittseinkommen (Rang 5) charakterisiert. Mit 23,7 Prozent ist der Ausländeranteil jedoch deutlich tiefer (Genf: 38,7 %). Der Anteil deutscher Staatsbürger ist zwar überdurchschnittlich hoch, er liegt allerdings deutlich hinter jenem klassischer Grenzkantone wie Basel-Stadt oder Thurgau zurück. Eines der auffälligsten Merkmale des bevölkerungsstärksten Kantons ist seine Einbürgerungsfreudigkeit, die nur von den beiden in Migrationsfragen ausgesprochen liberalen Kantonen Genf und Neuenburg übertroffen wird.

Kennzahl

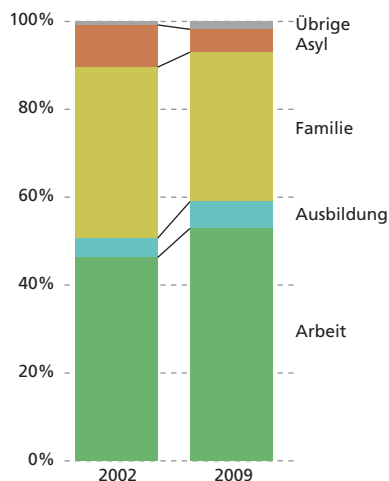
		Rang
Urbanität	93,8 %	4.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	11,5 %	4.
Durchschnittliches Einkommen	76 296 CHF	5.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	3,7 %	8.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	42,3 Jahre	11.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	35,5 Jahre	11.
Ausländeranteil	23,7 %	5.
Standardisierte Einbürgerungsquote	3,1 %	3.
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen	–1,6	7.

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

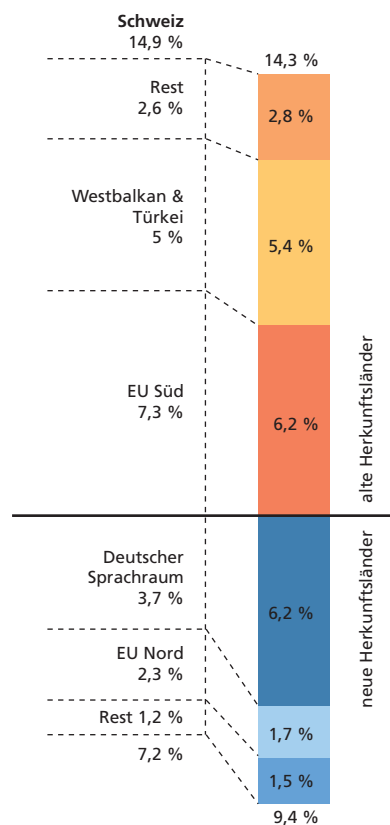


Aufenthaltszweck



Herkunftsland

	Anzahl	Veränderung seit 1999
total	277 982	
Deutschland	74 994	155,8 %
Italien	50 413	–16,4 %
Serbien, Kosovo und Montenegro	34 531	–30,6 %
Portugal	21 578	72,1 %
Türkei	14 460	–14,5 %
Mazedonien	13 200	15,9 %
Österreich	10 988	30,2 %
Spanien	9 861	–24,1 %



3.3 Die Kantone im Vergleich

Einbürgerungsquoten

Die Zahl der Einbürgerungen in einem Kanton hängt vom Umfang der ausländischen Bevölkerung ab – je mehr ausländische Personen, desto mehr können eingebürgert werden. Ein Vergleich der Einbürgerungsintensität zwischen den Kantonen beruht deshalb auf Einbürgerungsquoten. Die rohe Einbürgerungsquote entspricht dem Anteil der ausländischen Bevölkerung eines Kantons, der sich im Lauf eines Jahres einbürgern lässt. Der Einbürgerungsquote liegen dabei zwei Einflussfaktoren zugrunde. Auf der einen Seite schafft der Einbürgerungswille eine Nachfrage, auf der anderen Seite bestimmen unterschiedlich gesetzte Einbürgerungshürden die Durchlässigkeit.

Beides hat zur Folge, dass die Einbürgerungsquote durch die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung mitgeprägt ist. Ziehen in einen Kanton viele neue

Zuwanderer, dann senkt dies zunächst die Einbürgerungsquote, da diese erst die Mindestaufenthaltsdauer erreichen müssen. Entsprechend weist die Einbürgerungsquote einen ausgeprägten Altersverlauf auf. Bei Teenagern liegt sie bei 6 Prozent, danach fällt sie jäh und erreicht bei den Endzwanzigern mit 1,2 Prozent einen Tiefpunkt. Aufgrund der Personen, die im Erwachsenenalter zugewandert sind, steigt die Quote wieder bis zum 45. Lebensjahr auf etwas über 2 Prozent, um dann langsam und stetig bis fast gegen Null zu sinken.

Der zweite Bereich neben Alter und Aufenthaltsdauer, der die Einbürgerungsquote wesentlich mitprägt, ist das Herkunftsland der ausländischen Bevölkerung. Bei Deutschen und Italienern liegt die Einbürgerungsquote jeweils bei zirka 1,5 Prozent, während sich jährlich 16 Prozent der Personen aus Sri Lanka einbürgern lassen. Generell spiegelt sich in den Einbürgerungsquoten der Grad der damit verbundenen Besserstellung der Reisefreiheit und der Aufenthaltsrechte in den hochentwickelten Staaten des Westens.

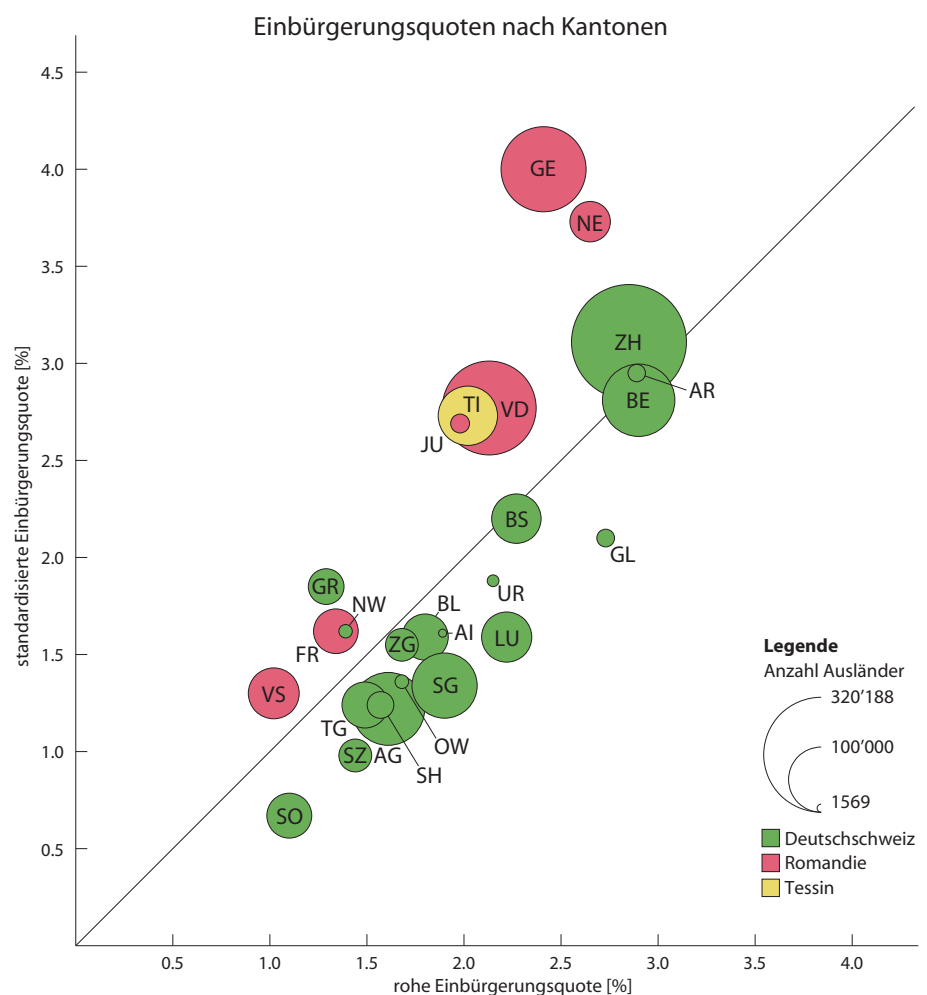


Abbildung 2: Rohe und standardisierte Einbürgerungsquote

Quelle: sotomo.

Standardisierte Einbürgerungsquote

Da sich von Kanton zu Kanton die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung unterscheidet, ist die rohe Einbürgerungsquote für einen Vergleich nur bedingt geeignet. Die Bevölkerungsstruktur der Kantone kann jedoch durch Standardisierung vergleichbar gemacht werden. Das heisst, in jedem Kanton werden die verschiedenen Segmente der ausländischen Bevölkerung so gewichtet, dass sie dem Wert der Gesamtschweiz entsprechen. Die standardisierte Einbürgerungsquote zeigt die Einbürgerungsintensität der Kantone unter der Voraussetzung einer in allen Kantonen gleichen Struktur der ausländischen Bevölkerung. Die Standardisierung erfolgte dabei für das Alter, die Aufenthaltsdauer, das Geschlecht und die Herkunftsregion der ausländischen Bevölkerung.

Abbildung 2 zeigt den Vergleich von roher und standardisierter Einbürgerungsquote in den Kantonen. In der Horizontalen ist die rohe Einbürgerungsquote dargestellt. Der höchste Anteil der ausländischen Bevölkerung wurde in der Periode 2005 bis 2009 im Kanton Bern eingebürgert, der tiefste im Kanton Wallis. Werden die Unterschiede in der Bevölkerungsstruktur berücksichtigt, dann liegt Bern jedoch auf Platz 5 (vgl. vertikale Achse des Diagramms). Die tiefste standardisierte Einbürgerungsquote hat Solothurn. Der Vergleich der beiden Achsen zeigt, dass vor allem die lateinischen Kantone durch die Standardisierung zu einer höheren Einbürgerungsquote kommen. Ausschlaggebend hierfür ist der hohe Anteil EU-Bürger unter der ausländischen Bevölkerung. Die Einbürgerungsquote der Personen des südlichen EU-Raums liegt bei 1,7 Prozent, während die Personen aus den Balkanländern und der Türkei einen Wert von 7,9 Prozent aufweisen. Letztere leben überwiegend in der Deutschschweiz und heben dort die rohe Einbürgerungsquote nach oben.

Abstimmungsprofile

Dank der direkten Demokratie können Kantonsprofile nicht nur zur objektiven Bevölkerungsstruktur, sondern auch zur subjektiven Befindlichkeit zumindest der aktiven Stimmbevölkerung in den Kantonen erstellt werden. Durchschnittlich einmal im Jahr wird auf eidgenössischer Ebene über migrationspolitisch relevante Fragen abgestimmt. In diesen Abstimmungen zeigen sich klare Einstellungsunterschiede zwischen den Kantonen. Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts stimmte die Stimmbevölkerung des Kantons Waadt am konsequentesten für eine liberale Migrationspolitik, während sich die Stimmenden des Kantons Schwyz am konsequentesten für eine restriktive Migrationspolitik aussprachen. Abbildung 3 zeigt das migrationspolitische Profil der Kantone. Dargestellt ist die durchschnittliche Abweichung vom Zustimmungswert der gesamten Schweiz in Prozentpunkten. Entsprechend liegt der Kanton Baselland genau im Schweizer Mittel.

Der Vergleich mit dem Abstimmungsprofil der 1990er-Jahre zeigt die Dauerhaftigkeit der Einstellungsunterschiede in den Kantonen. Trotz unterschiedlicher Abstimmungsinhalte hat sich die Gesamtstruktur kaum verändert. Frankophone und urbane Kantone sind liberal, ländliche Kantone der Deutschschweiz restriktiv eingestellt. Ein Trend zu einer im Kantonsvergleich deutlich restriktiveren Haltung zeigt sich im Tessin und im Kanton Graubünden. Beides sind Grenzkantone nach Italien. In beiden hat sich das migrationspolitische Abstimmungsprofil unter dem Eindruck der Personenfreizügigkeit verändert. Eine klar restriktivere Orientierung zeigt sich ausserdem in Nid- und Obwalden.

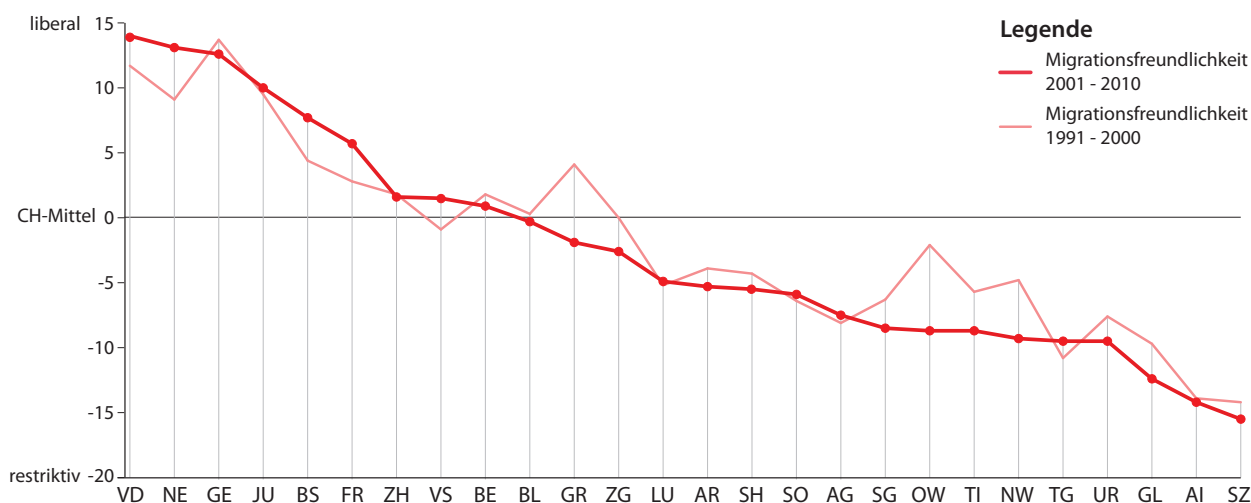


Abbildung 3: Migrationspolitisches Abstimmungsprofil. Abweichung in Prozentpunkten vom Schweizer Mittel Quelle: sotomo.

4

Einbürgerung

Im Rahmen der Einbürgerungspolitik werden die Voraussetzungen bestimmt, unter denen ausländische Staatsangehörige in den vollen Besitz der Bürgerrechte gelangen können. Mit der Einbürgerung wird die Unterscheidung zwischen Staatsbürgerinnen bzw. Staatsbürgern und Ausländerinnen bzw. Ausländern aufgehoben. So gesehen ist sie Bestandteil der Migrationspolitik im weitesten Sinne.

Das geltende Bürgerrechtsgesetz stammt aus dem Jahr 1952: In seinem fast 60-jährigen Bestehen war es Gegenstand mehrerer Änderungsvorlagen, von denen einige angenommen wurden, während andere, in den Jahren 1983, 1994 und 2004, abgelehnt wurden. Dieses Gesetz ist insbesondere gekennzeichnet durch die ausschliessliche Anwendung des *jus sanguinis* (Bürgerrecht durch Vererbung) und erweist sich im europäischen Vergleich als eines der strengsten Regelwerke (Huddleston und Niessen 2011). Anfang März 2011 verabschiedete der Bundesrat den Entwurf und die Botschaft zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes.¹³

Dieses Kapitel befasst sich mit der Art und Weise, wie die Kantone das Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG) von 1952 in ihrem Territorium ausgestalten. Es analysiert und kommentiert die 25 eingegangenen Antworten auf die Umfrage bei den für die Einbürgerungspolitik zuständigen kantonalen Behörden; 21 der 25 Kantone haben der namentlichen Veröffentlichung der erteilten Informationen zugestimmt.

Das Kapitel gliedert sich in vier Teile: Der erste Teil befasst sich mit dem Rechtssetzungsrahmen für die ordentlichen und vereinfachten Einbürgerungen;¹⁴ nach einem kurzen geschichtlichen Exkurs werden die formellen Kriterien als Voraussetzung für den Erwerb des Bürgerrechts erläutert. Der zweite Teil gilt dem Verfahren. Im dritten Teil geht es um die Frage, wie die von den Einbürgerungswilligen zu erfüllenden materiellen Kriterien geprüft werden, um davon ausgehend, im vierten Teil, auf das Integrationsverständnis im Bereich der Einbürgerung einzugehen. Der fünfte Teil fasst die wichtigsten Resultate zusammen.

4.1 Der Kanton im föderalen Geflecht

4.1.1 Zuständigkeiten

Der Bund tritt im System des schweizerischen Bürgerrechts erst spät auf den Plan: Da das Gemeindebürgerrecht seinen Ursprung in der Schweiz des 16. Jahrhunderts hat (Argast 2004), waren bei der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 die Kantone und Gemeinden für die Einbürgerung zuständig. Erst seit 1874 ist der Bund befugt, die Einbürgerungsbedingungen festzulegen. Gemäss Art. 38 Abs. 2 der Bundesverfassung von 1874 regelt der Bund die Minimalbedingungen für die Einbürgerung (Campisi 2009: 38).

Der Aufbau des Schweizer Bürgerrechts in drei Stufen ist historisch entstanden und verleiht dem Kanton die Rolle eines eigentlichen Dreh- und Angelpunktes zwischen Bund und Gemeinden. Obwohl der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts auf Bundesebene geregelt ist, verfügen alle Kantone über ein kantonales Bürgerrechtsgesetz, das die Modalitäten und Voraussetzungen für die Erteilung des kantonalen Bürgerrechts definiert und den Rahmen für die Praxis der Gemeinden bildet (Steiner 2004); diese wiederum können ein Gemeindereglement erlassen (Witmer 2008). Das Einbürgerungsverfahren auf Bundesebene wird also durch das BüG geregelt, während die Verfahren sowie die materiellen Voraussetzungen für eine Einbürgerung auf kantonaler und kommunaler Ebene festgelegt werden (von Rütte 2011).

Die Umsetzung der Einbürgerungsgesetzgebung durch die Kantone und Gemeinden hat im Rahmen der Gesetzgebung und Rechtsprechung des Bundes zu erfolgen. Seit dem Jahr 2003 kann die Einbürgerung aufgrund zweier Bundesgerichtsentscheide (BGE 129 I 232 und 129 I 217)¹⁵, welche die Begründungspflicht bei Einbürgerungsentscheiden festhielten, nicht mehr als politischer Entscheid verstanden werden. Auch wenn bisweilen gesetzgebende Organe oder Versammlungen der Stimmbürger über eine Einbürgerung befinden, ist der Beurteilungsspielraum der kantonalen Behörden im Bereich der Einbürgerung eingeschränkt. Die in den Bundesgerichtsentscheiden von 2003 festgelegten Leitlinien (Achtung der Privatsphäre, Begründungspflicht, Rechts-

mittelweg gegen die Entscheide) müssen seither in der Einbürgerungspraxis berücksichtigt werden.

4.1.2 Formelle Kriterien in den kantonalen Bürgerrechtsgesetzen

Im Rückblick haben sich die Bedingungen für die Erlangung des Bürgerrechts stark verändert: Nimmt man die für die Einreichung eines Gesuchs erforderliche Wohnsitzfrist als Indikator für die Zugangsmöglichkeit zur Einbürgerung, so zeigt sich, dass diese Frist von zwei Jahren im Jahre 1876 bis 1920 auf sechs Jahre angestiegen ist und im Jahre 1952 zwölf Jahre Aufenthaltsdauer in der Schweiz erreicht hat (Bundesamt für Migration 2005); diese Frist gilt generell auch heute noch.

Mittels ihrer kantonalen Gesetze machen die Kantone reichlich Gebrauch von ihrem Gestaltungsspielraum bei der Regelung des Zugangs zum Schweizer Bürgerrecht. Drei Indikatoren werden in diesem Zusammenhang berücksichtigt: der von der Bundesgesetzgebung für die Erreichung der insgesamt 12 Jahre Aufenthaltsdauer in der Schweiz angerechnete Aufenthaltsstatus, die im Einbürgerungskanton erforderliche Wohnsitzfrist und schliesslich das Bestehen eines besonderen Einbürgerungsverfahrens für Jugendliche der zweiten Generation. Der erste Faktor ist ein Hinweis auf die Bereitschaft, die Vorgeschichte des Migranten bzw. der Migrantin angesichts der Erfordernisse der rechtlichen Integration zu berücksichtigen; der zweite Faktor zeigt an, welcher Stellenwert der lokalen Verwurzelung gegenüber der Verbundenheit auf nationaler Ebene eingeräumt wird; der dritte Faktor weist auf die Bereitschaft des Kantons hin, die Sozialisation in der Schweiz als Grundlage der Zugehörigkeit zu verstehen.

Berücksichtigung des Aufenthaltsstatus der gesuchstellenden Person

Das Bürgerrechtsgesetz (Art. 15) bestimmt Folgendes: «Das Gesuch um Bewilligung [der Einbürgerung] kann nur der Ausländer stellen, der während insgesamt zwölf Jahren in der Schweiz gewohnt hat, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuches». Art. 36 führt des Weiteren aus: «Als Wohnsitz im Sinne dieses Gesetzes gilt für Ausländer Anwesenheit in der Schweiz in Übereinstimmung mit den fremdenpolizeilichen Vorschriften». Die Kantone verfügen somit über einen gewissen Spielraum bei der Bestimmung der Ausweise, die in die Berechnung der Wohnsitzfrist einbezogen werden. Allerdings hat die Schweiz heute gemäss der MIPEX-Studie (Huddleston und Niessen 2011) in dieser Hinsicht die restriktivste Gesetzgebung in Europa, namentlich unter den Ländern mit einer gefestigten Einwanderungstradition.

Zwar berücksichtigen sämtliche Kantone für die Berechnung der 12 Jahre die Niederlassungs- und die Aufenthaltbewilligung, doch bei den übrigen ausländerrechtlichen Bewilligungen ist die Lage unterschiedlich.¹⁶ Eine begrenzte Anzahl Kantone schliesst den B-Ausweis für Studierende nicht mit ein (8 von den 24 Kantonen, die diese Frage beantworteten, u.a. GR, SH, SZ). Nicht berücksichtigt wird dagegen in einer Mehrheit der Kantone der L-Ausweis (mit 6 Ausnahmen, u.a. GR, NE) oder die vom EDA ausgestellte Bewilligung für internationale Funktionäre und Diplomaten (mit 9 Ausnahmen, darunter BE, BS, GE, VS, ZH). Die Aufteilung dieser Ausnahmen lässt vermuten, dass sich die kantonale Praxis in diesem Bereich nach der relativen Häufigkeit der betreffenden Fälle auf ihrem Territorium richtet.

Was die im Rahmen des Asylverfahrens ausgestellten Bewilligungen anbelangt, so werden sie von zwei Dritteln der Kantone in die Berechnung der Aufenthaltsdauer miteinbezogen: 12 berücksichtigen sowohl den Ausweis N als auch den Ausweis F, während in anderen Kantonen nur der Ausweis N (u.a. TG) oder der Ausweis F (u.a. AR, BE, SO, UR) in Betracht gezogen wird.

Die Vielfalt bei der Berücksichtigung der Bewilligungen ist Ausdruck eines Handlungsspielraums der Kantone bei der Umsetzung des BüG, denn laut BFM «zählt jeder legale tatsächliche Aufenthalt in der Schweiz als Anwesenheit im Sinn der Einbürgerungsvoraussetzungen [...]. Jeder legale Aufenthalt in der Schweiz gilt als fremdenpolizeilich zulässiger Aufenthalt», einschliesslich der Ausweise L, N und F (Bundesamt für Migration 2005: 17).

Bei der Diskussion über die Umfrageergebnisse erklärten einige Vertretende der Kantone ihre abweichende Haltung gegenüber der bundesrechtlichen Norm in diesem Bereich damit, dass sich ihrer Ansicht nach eine «höhere» Anforderung aufdränge. Ihres Erachtens gehe es hier darum, dass die Einbürgerung für die gesuchstellende Person mit einer tiefen Verbundenheit zu dem Land, dessen Bürgerrecht sie erwerbe, einher gehe sowie mit dem Willen zu einer festen Verwurzelung im lokalen Leben. So gesehen biete beispielsweise die mit einer Studienbewilligung in der Schweiz verbrachte Zeit nicht immer die Gewähr für eine solche Verbundenheit.

Die Frage, welche Bewilligungen in die Berechnung der minimalen Dauer des Wohnsitzes in der Schweiz einbezogen werden, ist klar zu unterscheiden von der Frage nach dem Ausweis, den die Bewerberin oder der Bewerber zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuches besitzen muss. Laut der Botschaft des Bundesrates sollen nach dem neuen BüG nur Personen mit einer Niederlassungsbewilligung zur Einreichung eines Einbürgerungsgesuchs

berechtigt sein. Im Folgenden wird auf die geltende Praxis in den Kantonen eingegangen.

In der Vergangenheit konnten die Personen im Besitz einer N-Bewilligung in manchen Kantonen ein Einbürgerungsgesuch stellen, doch scheint diese Praxis inzwischen keinen Bestand mehr zu haben. Heute dreht sich die Debatte im Wesentlichen um die Möglichkeit, mit den Inhabern einer F-Bewilligung ähnlich zu verfahren. Während dies in manchen Kantonen möglich ist (z.B. BS, TI), verzichten andere Kantone auf diese Praxis und verlangen als Voraussetzung nunmehr vorgängig die Erlangung einer Aufenthaltsbewilligung (z.B. BL, NW). Die Anforderungen für den Übergang vom F- zum B-Ausweis sind indessen, zumindest in einigen Kantonen (vgl. Kapitel 7.3), höher als für die Einbürgerung: Zahlreiche junge Menschen würden die Voraussetzungen zwar erfüllen, können das Schweizer Bürgerrecht aber nicht erwerben, weil sie finanziell von ihren Eltern abhängig sind oder Sozialhilfe beziehen. Vorläufig aufgenommene Jugendliche beispielsweise müssen ihre Volljährigkeit abwarten, um eine Bewilligung nach der Härtefallregelung zu erlangen (vgl. Kapitel Asyl 7.3). Diese Praxis wird von manchen Experten als problematisch beurteilt, da sie unter den Begriff der «Sippenhaftung» fällt. Wenn diese Jugendlichen mit 18 Jahren einmal den B-Ausweis erlangt haben, müssen sie sich weiter gedulden, bis sie die kommunalen und kantonalen Wohnsitzfristen erfüllen.

Ein letzter zeitlicher Aspekt im Zusammenhang mit dem Besitz einer Bewilligung für die Einbürgerung betrifft die Gültigkeit des Ausweises während der Dauer des Verfahrens. Gemäss den Antworten auf den Fragebogen ist dies ein Erfordernis in den allermeisten Kantonen. Achermann (2011a, Kapitel 4, § 4.2.3, 10) stellt jedoch fest: «Hingegen ist gemäss Rechtsprechung (vgl. das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 03.11.2009, C-6519/2008) nicht erforderlich, dass der Bewerber während des Einbürgerungsverfahrens und im Zeitpunkt des Entscheides einen gültigen Aufenthaltstitel besitzt.» Nur 4 Kantone (AG, BE, NE, SH) bekennen sich zu einer mit dieser Rechtsprechung übereinstimmenden Praxis.

Mit diesen Ausführungen zu der Frage der Bewilligungen sollte deutlich gemacht werden, welcher grossen Auslegungsspielraum die bundesrechtliche Regelung den Kantonen selbst in einem Bereich überlässt, in dem es einzig um Verfahrensfragen geht.

Berücksichtigung der interkantonalen Mobilität

Die Kantone tragen den von einbürgerungswilligen Personen in einem anderen Kanton verbrachten Jahren Rechnung, indem sie eine Wohnsitzdauer im Einbürgerungskanton festlegen, die kürzer ist als die auf Bundes-

ebene vorgesehene Frist von 12 Jahren: Je länger eine gesuchstellende Person im Kanton wohnhaft sein muss, desto höher sind die Anforderungen an ihre lokale Verwurzelung.

Wie die Analyse der kantonalen Gesetzgebungen zeigt, fällt der Kanton St.Gallen¹⁷ in jüngster Zeit mit seiner Vorschrift einer Wohnsitzfrist von 8 Jahren auf seinem Territorium und damit mit erneut hoch angesetzten Anforderungen an die lokale Verwurzelung hervor. Ausserdem verlangt die Hälfte der Kantone eine Wohnsitzdauer im Einbürgerungskanton, die ungefähr der halben Dauer der auf Bundesebene vorgeschriebenen Frist entspricht: In neun Fällen (AG, AI, BL, OW, SZ, TI, UR, VS, ZG) beträgt die erforderliche minimale Aufenthaltsdauer 5 Jahre und in drei Fällen (GL, SO, TG) beläuft sie sich auf 6 Jahre (vgl. von Rütte 2011).

Zehn Kantone verlangen hingegen eine Wohnsitzdauer auf dem Kantonsgebiet von 3 Jahren oder weniger: Dabei handelt es sich mehrheitlich um Westschweizer Kantone (FR, GE, JU, NE, VD) sowie um Appenzell Ausserrhoden, Bern, Schaffhausen, Luzern und Zürich. Damit nehmen sie eine Haltung ein, welche die Mobilität der Einbürgerungskandidierenden begünstigt.

Die auf der Grundlage der Antworten auf den Fragebogen sowie der Analyse der kantonalen Gesetze beschriebene Situation weicht erheblich von einem 2005 vom BFM verfassten Bericht zu den kantonalen Bürgerrechtsgesetzen ab (2005: 19). Seither haben Kantone, die bisher lange Fristen ansetzten, ihre Regelung dem schweizerischen Mittel angeglichen, während nur ein einziger seine Anforderungen erhöht hat: Diese Änderungen machen deutlich, wie volatil die Einbürgerungskriterien sind.

Gesetzgebung betreffend junge Ausländerinnen und Ausländer

Gemäss den im Rahmen dieser Befragung erteilten Auskünften verfügt heute fast die Hälfte der Kantone über eine Gesetzgebung, die in den meisten Fällen verfahrenstechnische Regelungen vorsieht. So kennen 12 von 25 Kantonen ein spezifisches Verfahren für die Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer (unter ihnen NW, SG, SH, SO, TI, ZG).

Nachdem das Stimmvolk die erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer und Ausländerinnen im Jahre 1994 an der Urne ablehnte, sind zahlreiche Kantone (BE, FR, GE, JU, NE, VD, ZH) dem Westschweizer Konkordat (Gegenrechtskonvention) vom 16. Dezember 1994 beigetreten, das eine vereinfachte Einbürgerung für junge Ausländerinnen und Ausländer im Alter zwischen 16 und 25 Jahren vorsieht.

Die Konvention von 1994 begründet ein vereinfachtes Verfahren für junge Ausländerinnen und Ausländer im Alter zwischen 16 und 25 Jahren, die mindestens fünf Jahre der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolviert haben. Obschon das Höchstalter von einem Kanton zum anderen unterschiedlich sein kann, liegt die Grenze in der Regel über der Volljährigkeit (z.B. 22 Jahre im TI, 23 in BS und 24 im Kanton VD); St.Gallen und Nidwalden hingegen beschränken den Zugang zu diesem vereinfachten Verfahren auf Bewerbende, die das Einbürgerungsgesuch vor Vollendung des 20. Altersjahrs stellen.

Das vereinfachte Verfahren wird in den einzelnen Kantonen unterschiedlich gehandhabt: In den meisten Fällen ist es mit einer Senkung der Gebühren (z.B. BE), einer Verkürzung der Wohnsitzdauer (z.B. FR), der Möglichkeit des Verzichts auf die Anhörung der bewerbenden Person (z.B. NE), einer Stellungnahme der Gemeindeexekutive oder einem Beschluss der Kantonsregierung (z.B. TI) verbunden. Zwei kantonale Gesetzgebungen (SO, ZH) führen für junge Ausländerinnen und Ausländer einen Rechtsanspruch auf die kommunale und damit auf die kantonale Einbürgerung ein. Das solothurnische Gesetz ordnet für junge Ausländerinnen und Ausländer, welche die Schule (zumindest teilweise) in der Schweiz besucht haben, eine Aufnahmepflicht an, die als Einbürgerungsrecht verstanden wird. Während der Text zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes, gegen den derzeit das Referendum läuft, dies nicht mehr vorsieht, gewährleistet die geltende zürcherische Gesetzgebung jungen Ausländerinnen und Ausländern, die in der Schweiz geboren sind oder dort den grössten Teil ihrer Schulpflicht absolviert haben, einen bedingten Einbürgerungsanspruch.

Die Teilnehmenden der Diskussion über die Zwischenergebnisse relativierten die Bedeutung der Gesetzgebung zugunsten junger Ausländerinnen und Ausländer und gaben einerseits zu bedenken, dass Jugendliche das Schweizer Bürgerrecht in den meisten Fällen im Rahmen eines Familiengesuchs und nicht in einem individuellen Verfahren erwerben. Zudem seien die Unterschiede zwischen dem vereinfachten und dem ordentlichen Verfahren letztlich begrenzt, wenn eine Exekutivbehörde über die Einbürgerung entscheide. Selbst in Solothurn, wo junge Ausländerinnen und Ausländer formell einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung haben, verzichten die Behörden nicht darauf, die Einhaltung der Einbürgerungsvoraussetzungen zu überprüfen.¹⁸ Dieser Rechtsanspruch geht für die Behörden mit der Möglichkeit einher, das Einbürgerungsgesuch abzuweisen, wenn sie die Voraussetzungen als nicht erfüllt erachten und dies begründen können (Mahon, 2010).

Die Diskussionen über die Ergebnisse der Umfrage lassen zwei eher unterschiedliche Haltungen in Bezug

auf die Einbürgerung jugendlicher Personen erkennen: Manche Kantone sehen in der Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer, die nicht im Besitz einer B- oder C-Bewilligung sind, ein Mittel, um ihnen den Zugang zu einem postobligatorischen Bildungsweg, namentlich zu einer Berufslehre, zu erleichtern (z.B. FR). Andere Kantone sind hingegen weniger geneigt, Lernende einzubürgern, insbesondere weil diese ihrer Ansicht nach nicht in der Lage sind, selbständig für ihren Lebensunterhalt aufzukommen (z.B. ZH).

4.2 Verfahren

Dieser Abschnitt behandelt den Ablauf der kantonalen Einbürgerungsverfahren. Die Organisation der mit den Einbürgerungsverfahren betrauten Verwaltungsstellen wird hier unter drei Aspekten geprüft: Die Reihenfolge der Entscheidungsschritte, die Entscheidungsgremien auf kantonaler und kommunaler Ebene sowie der Umfang der Gemeindekompetenzen.

4.2.1 Reihenfolge der Entscheidungsinstanzen

Der Bericht des BFM (2005: 85) schildert in diesem Punkt die Veränderungen, die seit der formellen Einführung der ordentlichen Einbürgerung im Jahre 1952 in der Aufeinanderfolge der verschiedenen Entscheidungsinstanzen eingetreten sind. Auf dem traditionellen Instanzenweg sorgte zunächst der Bund für die Prüfung des Verfahrens, und danach folgte das Verfahren in der Gemeinde und beim Kanton. Mit dem Ziel, diesen Ablauf reibungsloser zu gestalten, änderten verschiedene Kantone in den 1990er-Jahren ihre Praxis so, dass die erste Prüfung auf Gemeindeebene erfolgte und das Gesuch danach an den Bund und schliesslich an den Kanton weitergeleitet wurde. Die Totalrevision des BÜG zielt u.a. darauf ab, den Ablauf der kantonalen Entscheidungsverfahren auf diese Weise zu harmonisieren.

Gemäss den Antworten auf den Fragebogen ist in der überwiegenden Mehrheit der Kantone bei der Entscheidungsfindung im Falle einer ordentlichen Einbürgerung die Gemeinde die erste Entscheidungsinstanz; in 13 Kantonen folgen auf die Gemeinde zunächst der Bund und dann der Kanton (u.a. AG, AR, BS, SG), während in 3 Fällen die Reihenfolge von Bund und Kanton umgekehrt ist (u.a. LU und ZH). In sechs Kantonen schliesslich liegt die erste Entscheidung beim Bund, gefolgt von der Gemeinde und dem Kanton (u.a. NE, SZ, ZG).

Dass die kommunale Entscheidung systematisch der kantonalen Entscheidung vorangeht und die Gemeinde häufig die erste Entscheidungsebene darstellt, ist bezeichnend für die herausragende Bedeutung dieser Stufe im Einbürgerungsverfahren.

4.2.2 Entscheidungsorgane

Die kantonale Autonomie äussert sich unter anderem darin, dass die Kantone bestimmen können, welche Instanz über eine Einbürgerung entscheidet. Die aus dieser Freiheit resultierenden Verfahrensunterschiede werden nachfolgend dargestellt.

In einigen Kantonen lässt sich die lokale politische Struktur in zwei Organisationsformen gliedern: die politische Gemeinde und die Bürgergemeinde. Wie der Website des Schweizerischen Verbands der Bürgergemeinden und Korporationen zu entnehmen ist,¹⁹ bestehen in 14 Kantonen Bürgergemeinden; in einigen Kantonen stimmen die Bürgergemeinden mit den politischen Gemeinden überein; in anderen Fällen ist die Bürgergemeinde ein eigenständiges Organ. In der Regel liegt der Einbürgerungsentscheid in der Zuständigkeit der politischen Gemeinde; in Kantonen wie Basel-Stadt oder Solothurn ist indes die Bürgergemeinde für die Einbürgerung verantwortlich. Im Gegensatz hierzu sind in Bern und Basel-Landschaft sowohl die Bürgergemeinden als auch die politischen Gemeinden zuständig.

Die kantonalen Gesetze bestimmen überdies, welches kantonale Organ im Bereich der Einbürgerung für die Entscheidung zuständig ist. Seit 2003 gibt es zwei Modelle: Entweder wird die kantonale Entscheidung dem Gesetzgeber (oder einer aus den Reihen des Parlaments ernannten Kommission) übertragen, was in 8 Kantonen der Fall ist (u.a. AG, BL, TI, VS); oder diese Verantwortung liegt bei der Exekutive (oder einer von der Exekutive gebildeten Kommission), die in der Regel allein zuständig ist, bisweilen aber auch unter Mitwirkung anderer Ad-hoc-Instanzen entscheidet. Dieses zweite Modell wird in 16 Kantonen angewendet.

Die auf kantonaler Ebene festzustellende Kompetenzaufteilung zwischen Legislative und Exekutive stimmt im Allgemeinen mit derjenigen auf Gemeindeebene überein (2 Kantone bilden eine Ausnahme, darunter VS).

Mehrere Studien befassen sich mit der Auswirkung der Entscheidungsinstanz auf die variierenden Einbürgerungsquoten auf Gemeindeebene: Die Fragestellung und die Ergebnisse dieser Untersuchungen widersprechen sich teilweise. Zu Beginn der 2000er-Jahre stellte sich die Frage, ob in den Gemeinden, in denen das Volk entscheidet, die Einbürgerungsraten tiefer sind als in den Gemeinden, in denen die Entscheidungsbefugnis beim Parlament liegt, entsprechend der von Tocqueville angesprochenen «Tyrannei der Mehrheit». Diese «Hypothese der Ausgrenzung» wird von Petkov et al. (2002) auf der Grundlage der Daten von SG empirisch untermauert. Sie findet indes in der Studie von Bolliger (2004)

betreffend 175 Gemeinden in 5 Kantonen (AG, AI, BE, JU, LU) keine Bestätigung.

Helbling und Kriesi (2004) beschäftigen sich mit der Frage, welchen Einfluss die Art der Entscheidungsinstanz auf die Ablehnungsquote hat. Anhand einer Analyse der Ablehnungsquote bei Gesuchen, welche die formellen Kriterien erfüllen und die zwischen 1990 und 2002 in 207 Gemeinden gestellt wurden, weisen sie nach, dass dieser Anteil in den Gemeinden mit Entscheidungsbefugnis der Stimmbürger (18,4%) und der Gemeindeversammlung (4,9%) signifikant höher ist als der Mittelwert von 4,1%. Er liegt hingegen unter dem Durchschnitt, wenn das Parlament (3%), die Exekutive (2,1%) oder auch die Bürgergemeinde (1,7%) entscheidet.

4.2.3 Umfang der Gemeindekompetenzen

Die Entscheidungskompetenzen der Gemeinden können verschiedene Aspekte des Einbürgerungsverfahrens umfassen. Die neu eingeführte Begründungspflicht wurde in fast allen Kantonen durch Übertragung dieser Aufgabe an die Gemeinden konkretisiert (AR und UR sind nennenswerte Ausnahmen); diese sind ausserdem in 18 Kantonen zuständig für die Festsetzung der kommunalen Gebühren.

Schliesslich bestimmen in mehr als der Hälfte aller Kantone die Gemeinden die Integrationskriterien, die die gesuchstellende Person erfüllen muss (u.a. BL, TG, ZH) und/oder die Modalitäten zur Überprüfung der Integrationsvoraussetzungen (BS, SO, FR, ZG). Dieser Indikator zeigt den Umfang der Gemeindekompetenzen auf und bestätigt die wesentliche Rolle der Gemeinden im Einbürgerungsverfahren.

4.3 Bearbeitung der Gesuche

In Bezug auf die Bearbeitung der Einbürgerungsgesuche soll untersucht werden, ob eine mehr oder weniger formelle anfängliche Abklärung erfolgt und ob die Möglichkeit besteht, ein laufendes Verfahren zu sistieren oder bei Familiengesuchen ein Splitting vorzunehmen.

4.3.1 Vorstufe zur Einreichung des Gesuchs

In manchen Kantonen führen die Behörden vor Einreichung des Gesuchs eine erste Abklärung in Form eines Vorgesprächs durch, bei dem festgestellt werden soll, ob die formellen Voraussetzungen gegeben sind: Dies ist namentlich in Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Wallis der Fall. In anderen Kantonen dient dieses erste Screening hingegen einer materiellen Prüfung, bei der die Behörden sich vergewissern, dass die sich bewerbende Per-

son über den Nachweis der sprachlichen oder über staatsbürgerliche Kenntnisse verfügt (z.B. AR, BE).

Aus den Diskussionen über die Befragungsergebnisse geht hervor, dass eine genaue Abgrenzung dieser anfänglichen Abklärung eher schwierig ist, und dies aus mehreren Gründen: a) das unterschiedliche Spektrum der Überprüfungen, die sich manchmal auf rein formelle Kriterien beschränken, in anderen Fällen aber auch gewisse materielle Aspekte erfassen; b) die unterschiedlichen Befugnisse, über welche die für diese Etappe zuständigen Instanzen verfügen; c) der unterschiedliche Umfang der den Einbürgerungsämtern zur Verfügung stehenden Mittel; d) das je nach Kanton unterschiedliche Ausmass der formellen Ausgestaltung dieser Etappe.

Stellt sich bei der Prüfung des Dossiers heraus, dass die einbürgerungswillige Person beispielsweise eine materielle Voraussetzung nicht erfüllt, rät ihr die Behörde mündlich oder schriftlich von der Einreichung eines Einbürgerungsgesuches ab und gibt ihr zu verstehen, dass die Gemeinde ihre Kandidatur ablehnen werde. In den meisten Fällen entsprechen die Gesuchstellenden dieser Empfehlung. Da keine offizielle Verfügung erlassen wurde, entstehen für die gesuchstellende Person keine Kosten, und in den Statistiken über die Bearbeitung der Gesuche bleiben davon keine Spuren zurück.²⁰ Ausserdem sind einige Ämter berechtigt, Verfügungen zu erlassen, während andere lediglich administrative Befugnisse haben: Da die Einbürgerungsentscheidung Sache der politischen Behörden ist, verzichten manche Verantwortliche in der Verwaltung darauf, in den Prozess einzugreifen (z.B. FR).

4.3.2 Sistierung und Splitting

Von 25 Kantonen, die den Fragebogen beantwortet haben, verzichten nur 3 (u.a. UR) auf die Sistierung (also vorläufige Verfahrenseinstellung) als Instrument im Rahmen der Prüfung der Gesuche. Dazu ist zu bemerken, dass in 5 Kantonen (u.a. BE, VS, ZH) die Sistierung in einem Gesetzestext oder einer Verordnung oder auch in einer internen Weisung an das Einbürgerungsamt festgeschrieben ist, während in zwei Dritteln der Kantone (16) diese Möglichkeit Teil der Verwaltungspraxis ist.

Vierzehn Kantone haben die für die Beurteilung der relativen Bedeutung der Sistierung erforderlichen Daten geliefert. Drei (UR, SO, GE) machen einen umfangreichen Gebrauch von diesem Instrument. Zwischen 9 und 49% der Gesuche wurden in einem Kanton 2010 sistiert, während in den übrigen 11 Kantonen im Jahr 2010 die Sistierungen zwischen 0,5 und 5,5% der Einbürgerungsgesuche betrafen.

Die Gründe für eine Sistierung betreffen in erster Linie die Nicht-Erfüllung der materiellen Kriterien bzw. der Integrationsanforderungen. Die Kantone Bern, Neuenburg, Nidwalden, St.Gallen und Tessin beschliessen eine vorläufige Einstellung nur, wenn die gesuchstellende Person die Rechtsordnung verletzt hat, wie etwa im Falle hängiger Strafverfahren oder von Schulden gegenüber Privatpersonen oder der Steuerbehörde. Einzig der Kanton Basel-Landschaft erwähnt zu geringe staatsbürgerliche Kenntnisse als Sistierungsgrund. Ausserdem bezeichnen 7 Kantone (u.a. BS, TG, UR) das eine oder andere dieser Verhaltensmerkmale als das wichtigste Kriterium für eine Sistierung. Dreizehn Kantone (u.a. BS, FR, GE, UR, ZH) nennen hingegen ungenügende Sprachkenntnisse als häufigsten Grund für eine Sistierung. Unter diesen Kantonen findet man auch die höchsten Sistierungsraten.

In fast allen Kantonen (wobei FR und NW zu den Ausnahmen gehören) besteht die Möglichkeit, ein Dossier zu «splitten» (d.h. eine Einzelperson aus dem Einbürgerungsgesuch einer ganzen Familie herauszunehmen), um Familienmitgliedern, die alle Voraussetzungen erfüllen, die Einbürgerung zu ermöglichen. Kantone, die relativ häufig vom Splitting Gebrauch machen, ziehen in der Regel Einzelbewerbungen vor, während andere Kantone, die seltener zu diesem Mittel greifen, meistens Familien einbürgern (z.B. BL).

Sistierungen und in mancher Hinsicht auch das Splitting erweisen sich während des Verfahrens als Gestaltungsinstrumente, mit deren Hilfe der Beurteilungsspielraum der Behörden ausgeschöpft werden kann. Wie Bolliger (2004) und Steiner (2004) haben wir sie den Verfahrensschranken zugeordnet. Die Häufigkeit der Sistierung gilt somit als Hinweis auf eine strenge Handhabung des Verfahrens. Die Diskussionen über die Ergebnisse der Befragung haben indes gezeigt, dass diese Instrumente bisweilen auch zur Verbesserung der Einbürgerungschancen eingesetzt werden. Dies hat übrigens auch die eingehende vergleichende Analyse von Witmer (2008: 77) ergeben. Die Gegenüberstellung der Einbürgerungspolitik von zwei mittelgrossen Städten hat aufgezeigt, dass in der einen Stadt reichlich Gebrauch von Sistierungen gemacht wird, während die andere sie eher zurückhaltend einsetzt und damit ihren Entscheidungsspielraum willentlich einschränkt. Demnach lässt die Erfassung der Häufigkeit der Verwendung des Instruments keine Aussagen über dessen Wirkung zu.

4.4 Der Integrationsbegriff im Bereich der Einbürgerung

Es ist hinreichend bekannt, dass das AuG zwar den Begriff der Integration als Kernpunkt der schweizeri-

schen Migrationspolitik verankert, dass es diesen Begriff aber nicht rechtlich definiert.²¹ Im BÜG kommt das Wort nur ein einziges Mal vor, und zwar in dem mit der Revision von 2009 aufgenommenen Art. 15c, der den Schutz der Privatsphäre regelt. Er sieht vor, dass die für die Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen, insbesondere der Integration in die schweizerischen Verhältnisse erforderlichen Angaben, bekanntgegeben werden.

Obwohl die Integration als ein fortwährender Prozess verstanden wird, der alle Menschen unserer Gesellschaft, also sowohl Migrantinnen und Migranten als auch Personen ohne Migrationshintergrund, betrifft (Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen 2008), tritt dieser Aspekt im Zusammenhang mit dem Einbürgerungsverfahren in den Hintergrund. Die Integration wird stattdessen zu einem Kriterium, anhand dessen bestimmt wird, ob eine Person eine Anzahl vordefinierter Kriterien erfüllt oder nicht.

Dieser Abschnitt behandelt die materiellen Kriterien, die den Integrationsbegriff ausmachen. Der Wortlaut von Art. 14 des geltenden BÜG²² lässt sich nicht unmittelbar in materielle Kriterien der Eignung zur Einbürgerung umsetzen.²³ Aus diesem Grund haben wir die Kriterien, die im AuG aufgezählt werden, auch auf die Einbürgerung angewendet. Dementsprechend werden die folgenden Punkte dargestellt: Die erforderlichen Sprachkenntnisse, die staatsbürgerlichen Kenntnisse, die finanziellen Verhältnisse und die Beachtung der öffentlichen Ordnung. Da der Liste der Voraussetzungen ein «insbesondere» vorangestellt ist, soll sie nicht als abschliessende Aufzählung verstanden werden (Campisi 2009: 43). In diesem Abschnitt wird zudem eine neuere Entwicklung des Integrationsbegriffs erörtert, die zuweilen in den kantonalen Gesetzgebungen konkretisiert ist und im Rahmen der Totalrevision des BÜG aufgegriffen werden soll.

4.4.1 Erforderliche Sprachkenntnisse

Fünf Kantone (u.a. SH, TG, TI) formulieren keine klar definierten sprachlichen Anforderungen: Zwei Kantone (AG, TG) verwenden den gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER)²⁴ nicht, während in einem Tessiner Rundschreiben ausgeführt wird, dass die Kenntnis der lokalen Amtssprache hinsichtlich der Gesamteinschätzung der Integration der bewerbenden Person nicht isoliert betrachtet werden dürfe.²⁵ Diese Situation dürfte sich in naher Zukunft im Lichte eines aktuellen Bundesgerichtsentscheids ändern; das Urteil vom 13. April 2011²⁶ bezieht sich auf die sprachlichen Anforderungen bei der Prüfung der Einbürgerungsgesuche. Der Bundesgerichtsentscheid hält fest, dass die für die Bestimmung des Sprachniveaus zustän-

dige Instanz – Gemeinde oder Kanton – das für die Einbürgerung erforderliche Sprachniveau im Voraus festzulegen hat. Unter den übrigen 20 Kantonen, die sich zu der Frage äussern, verlangen 7 Kenntnisse in der lokalen Landessprache auf Stufe A2 (u.a. BE, FR, LU), während die Mehrheit der Kantone die Stufe B1 fordern, ein höheres Niveau als es für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung notwendig ist. Vier Kantone verlangen auch Fertigkeiten im schriftlichen Ausdruck, entweder auf Stufe A1 (NW) oder A2 (SO, SZ, ZH). Diese Antworten liegen im Bereich der Empfehlungen, der von der damaligen EKA in Auftrag gegebenen Studie über den Nachweis der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit (Schneider et al. 2006) und entsprechen den Vorgaben des Bundesgerichtsentscheides. Für die mündliche Sprachkompetenz empfiehlt die Studie das Niveau A2 und B1; für die schriftlichen Sprachfertigkeiten schlägt sie eine obere Begrenzung bei Niveau A2 vor, wobei sie von der Festlegung von Anforderungen im Schriftbereich abrät.

Gewisse Einbürgerungswillige müssen keine Sprachprüfung ablegen: Dies betrifft in 12 Kantonen Personen, deren Hauptsprache die lokale Landessprache ist und in 15 Kantonen Personen mit einer schweren Behinderung. Hingegen sehen nur vier Kantone diese Ausnahme für hoch betagte Personen vor (u.a. AG, GE). Hierzu ist zu bemerken, dass in der Botschaft zur Totalrevision des BÜG der Grundsatz einer Lockerung der sprachlichen Anforderungen für Sonderfälle bestätigt wird: *«Nebst jenen Fällen, in welchen Personen mit körperlicher oder geistiger Behinderung betroffen sind, können auch Personen mit altersbedingter Lernschwäche oder anderen intellektuellen Einschränkungen oder mit einer psychischen oder chronischen Erkrankung die vorgesehenen Einbürgerungsvoraussetzungen kaum erfüllen. Der Situation solcher Personen ist im Einbürgerungsverfahren angemessene Rechnung zu tragen.»*²⁷

Sind die sprachlichen Anforderungen nicht erfüllt, wird der Einbürgerungsprozess in der Regel in 9 Kantonen (u.a. VS, ZG, FR) sistiert und in 12 Kantonen (u.a. BE, BL, NW) völlig eingestellt. Die Sistierung (verbunden mit Weisungen oder Empfehlungen) erweist sich damit als ein Mittel zur Milderung der strengen sprachlichen Anforderungen. Den Gesuchstellenden wird sodann Zeit eingeräumt, um das vorgegebene Ziel zu erreichen.

4.4.2 Erforderliche staatsbürgerliche Kenntnisse

Die Anforderungen an die Kenntnisse über das gesellschaftliche und politische Leben in der Schweiz können nicht wie bei den Sprachkenntnissen auf ein dem Europäischen Referenzrahmen ähnliches, allgemein anerkanntes Instrument abgestützt werden.

Die schriftlich festgehaltenen Anforderungen an die staatsbürgerlichen Kenntnisse variieren stark, ebenso die Prüfungsmodalitäten. Das informelle Gespräch zur Überprüfung der Kenntnisse ist in diesem Bereich die häufigste Methode (17 Kantone), während nur gerade fünf Kantone einen Vorbereitungskurs und/oder einen Test erwähnen (u.a. BE, SO, TI). Der Fall des Kantons Bern veranschaulicht die Praxis der Vorbereitungskurse: Seine kantonale Verordnung über das Einbürgerungsverfahren (EbüV) vom 12. August 2009 bestimmt, dass die Gemeinden «Einbürgerungskurse» zu organisieren haben, die Themen wie a) Aufbau und Organisation des demokratischen Staatswesens, b) Lebensbedingungen, Arbeiten und Bildung in der Schweiz, c) Recht im Alltag beinhalten.

Erfüllen die Gesuchstellenden die Anforderungen an die staatsbürgerlichen Kenntnisse nicht, wird der Aufnahmeprozess in 12 Kantonen (u.a. AG, BE, LU) eingestellt.

4.4.3 Finanzielle Verhältnisse

6 Kantone messen den finanziellen Verhältnissen keine (AG, BE, LU, NE) oder nur eine untergeordnete Stellung bei (AR und TI). Sieben Kantone beurteilen dieses wirtschaftliche Erfordernis nicht nach der feststellbaren Tatsache, wie dem Bezug von Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld, sondern danach, ob die ungünstige wirtschaftliche Lage selbstverschuldet ist (AR, FR, GE, SG, SH, SZ, TI). Von den 20 Kantonen, die auf diese Frage geantwortet haben, verlangen 10 dagegen, dass die kandidierende Person keine Sozialhilfe (z.B. GR, SO, TG, ZH) und kein Arbeitslosengeld (z.B. GR) bezieht.

Die bundesrätliche Botschaft von 2011 zur Totalrevision des BÜG hilft, die Spannweite der kantonalen Regelungen in einen Zusammenhang zu stellen: «Bei einer Person, die Sozialhilfe bezieht, kann nicht grundsätzlich darauf geschlossen werden, dass sie die Integrationskriterien nicht erfüllt. Dies ist nur dann anzunehmen, wenn der Sozialhilfebezug auf einem Selbstverschulden der einbürgerungswilligen Person beruht; das Selbstverschulden ist dann gegeben, wenn kein Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben besteht».²⁸

In einigen Kantonen sind die Bewerbenden aufgrund ihrer Lebensumstände vom Erfordernis der finanziellen Unabhängigkeit befreit. So ist St.Gallen der einzige Kanton, der diese Bedingung für alleinerziehende Familienvorstände nicht vorschreibt; 13 Kantone befreien Kandidierende mit einer Behinderung oder in der Ausbildung begriffene Bewerbende von dieser Pflicht. Hingegen lässt beispielsweise der Kanton Zürich bezüglich der finanziellen Unabhängigkeit der Gesuchstellenden keine Ausnahmen zu.²⁹

Die wirtschaftlichen Verhältnisse der Bewerbenden werden teils in Bezug auf den Augenblick des Gesuchs, teils über einen längeren Zeitraum hinweg beurteilt. Neunzehn Kantone berücksichtigen die finanzielle Situation der bewerbenden Person zum Zeitpunkt der Einreichung des Einbürgerungsdossiers; sieben von ihnen prüfen auch die Situation im Verlauf der letzten fünf oder sogar zehn Jahre vor Einreichung des Gesuchs (z.B. SG, NW, GR). Acht Kantone prognostizieren die Einkommensaussichten der Gesuchstellenden für die Jahre nach der Einbürgerung.

4.4.4 Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung

Ein makelloser Strafregisterauszug ist eine notwendige Voraussetzung für die Aufrechterhaltung des Einbürgerungsverfahrens. In fünf Kantonen sieht man davon ab, wenn zum Beispiel eine einbürgerungswillige Person wegen eines einmaligen Verstosses gegen das Strassenverkehrsgesetz (SVG)³⁰ zu einer Geldstrafe von maximal 10 Tagessätzen (z.B. NE) oder 14 Tagessätzen (z.B. VS) verurteilt worden ist. Ebenso ziehen 10 Kantone (u.a. BS, LU, TG) die Fortsetzung des Einbürgerungsverfahrens bei Fahrlässigkeitsdelikten in Erwägung.

4.4.5 Ein erweiterter Begriff der öffentlichen Ordnung

Einige Fachpersonen wiesen im Gruppengespräch darauf hin, dass die im BÜG und im AuG ausdrücklich erwähnten Kriterien die Integrationsanforderungen nicht vollumfänglich zu erfassen vermögen; ihres Erachtens sollten viel weiter reichende Anforderungen als nur die Aufenthaltsfristen, die Schuldenfreiheit oder die Beherrschung der Sprache erfüllt sein, um eine Einbürgerung zu rechtfertigen.³¹

Ihrer Auffassung nach drängt sich eine Annäherung zwischen AuG und BÜG auf, gerade in Bezug auf die Integration. Im Sinne einer kohärenten Praxis sollten die Anforderungen für die Einbürgerung höher sein als diejenigen für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung. Für Drittstaatsangehörige wird die Erteilung der C-Bewilligung künftig nicht nur von der Aufenthaltsdauer, sondern auch von der Erfüllung expliziter Integrationskriterien abhängen. Kohärenz ist jedoch nicht gleichbedeutend mit Angleichung: Insgesamt befürworten die Verantwortlichen der kantonalen Einbürgerungspolitik die Beibehaltung eines differenzierten Integrationsbegriffs in den beiden Teilbereichen des Migrationsrechts.

Die Beibehaltung der Differenzierung begründen sie mit der Wichtigkeit der soziokulturellen Aspekte

sowie der Teilnahme am lokalen Leben in der Gemeinde im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens. Eine Reihe von unausgesprochenen Integrationskriterien beeinflussen somit die Überlegungen der Entscheidungsträger. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen erscheint ihnen die Einbürgerung einer «Expat», welche die lokale Landessprache beherrscht und über gesellschaftspolitische Kenntnisse verfügt, ihre Zahlungen und Steuern ordnungsgemäss entrichtet, die sich aber vom Leben in ihrem Wohnquartier fernhält, ebenso störend wie die Einbürgerung einer des Lesens und Schreibens unkundigen Person, die sich auch nach einem langjährigen Aufenthalt noch immer nicht in der lokalen Landessprache auszudrücken vermag. Die Einbürgerungsverantwortlichen sind sich durchaus bewusst, wie schwierig es ist, diesen Kriterien – die Uebersax (2006) als «diffus» bezeichnet – auf rechtlicher Ebene Geltung zu verschaffen. Dies gilt gegenwärtig umso mehr, als ablehnende Entscheide rechtlich einwandfrei begründet werden müssen.

Manche Kantone sind bestrebt, ihre Anforderungen in dieser Hinsicht auf einen kantonalen Gesetzesartikel abzustützen, der die Auslegungsmöglichkeiten erweitert. So hat beispielsweise der Kanton Graubünden in seinem Einführungsgesetz zum AuG eine Definition der Integration aufgenommen, die ausdrücklich vorsieht (Art. 11 Ziff. 2), dass Ausländerinnen und Ausländer sich für die Integration ihrer Partnerinnen und Partner sowie ihrer Kinder einzusetzen haben.³² Dementsprechend umfasst der Respekt der Rechtsordnung eine breite Palette von Verhaltensweisen, die im Rahmen der Einbürgerung einer Beurteilung durch die Behörden unterliegen.

Eine derartige Erweiterung des Begriffs der Rechtsordnung wird in der Botschaft zur Totalrevision des BÜG in ihrer Fassung von 2011 deutlich: «*Neu wird unter den Integrationsbegriff das Kriterium der «öffentlichen Sicherheit und Ordnung» subsumiert, (...). Demzufolge (...) (wird) unter dem Begriff der «öffentlichen Ordnung» die objektive Rechtsordnung sowie die Gesamtheit der ungeschriebenen Ordnungsvorstellungen, deren Befolgung nach der herrschenden sozialen und ethischen Anschauung als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens anzusehen ist, verstanden (...). Die ungeschriebenen Ordnungsvorstellungen umfassen namentlich die Beachtung behördlicher Verfügungen sowie die Einhaltung öffentlich-rechtlicher oder privater Verpflichtungen (z.B. sollen keine Betreibungen oder Steuerschulden vorliegen, Alimente werden fristgerecht bezahlt). Abschliessend lässt sich sagen, dass der Begriff der «öffentlichen Sicherheit und Ordnung» das Beachten der schweizerischen Rechtsordnung nicht nur zwingend miteinschliesst, sondern sogar darüber hinausgeht.*»³³

Ein anderes Beispiel für diese rechtliche Verankerung der über die objektive Rechtsordnung hinausgehenden Anforderungen ist Basel-Landschaft: Entsprechend dem auf kantonaler Ebene in Basel-Landschaft ausgearbeiteten Muster-Einbürgerungsreglement für die Gemeinden bestimmt zum Beispiel die Gemeinde Aesch in ihrem neuen Reglement (2010) in Art. 3 lit. b, dass die einbürgerungswillige Person Kontakte mit der schweizerischen Bevölkerung pflegen muss.³⁴ Diese Integrationsbestimmungen übernahmen bisher 44 der insgesamt 87 Bürger- bzw. Einwohnergemeinden (Stand August 2011) im besagten Kanton. Die unter anderem mit diesem Argument begründete Abweisung eines Einbürgerungsgesuchs durch die Behörden wurde vom Bundesgericht nicht für verfassungswidrig befunden.³⁵

4.5 Zwischenfazit Einbürgerung

Seit rund fünfzehn Jahren ist die Einbürgerung in Europa als Rechtsrahmen in Bewegung geraten (Bauböck 2010; 2006), namentlich im Zuge der Gesetzesvorhaben, die mehrere Staaten in Angriff genommen haben, um ihrem neu erlangten Status als Einwanderungsland gerecht zu werden. Bei diesen neuen Regelungen zeichnet sich eine gewisse Konvergenz ab: Die Einführung des *jus soli* in Deutschland ist das aufschlussreichste Beispiel für die Abkehr von den ethnischen Bezügen im Staatsbürgerschaftsrecht. Auch in der Schweiz ist dieser Bereich aus ähnlichen Gründen im Wandel begriffen, auch wenn die unmittelbaren Beweggründe sich etwas anders darstellen. Die beiden Bundesgerichtsurteile von 2003, in denen der Einbürgerungsentscheid als Verwaltungsakt definiert wird, gaben in verschiedenen Kantonen den Anstoss zu Gesetzesänderungen, die der BFM-Bericht wie folgt zusammenfasst: «Generell hat sich (...) eine verstärkte Entwicklung (...) hin zu Fachgremien beziehungsweise Exekutivbehörden ergeben» (2005: 30).

Die befragten Fachpersonen anerkennen, dass in der Einbürgerungspolitik nach den Bundesgerichtsentscheidungen eine bedeutende Wende eingetreten ist. Die lebhaften politischen Debatten zur Integrationspolitik in den 2000er-Jahren haben indessen ihrer Ansicht nach ebenfalls einen tief greifenden Einfluss ausgeübt. Dieser Einfluss äussert sich durch die Verknüpfung der Integrations- und Einbürgerungsdebatten, in denen die sozio-kulturellen Integrationskriterien, die meistens im Zusammenhang mit Einwanderern aus Drittstaaten genannt werden, vermehrt betont werden.³⁶

An dieser Stelle erscheint es zweckmässig, ein Kurzprofil der kantonalen Einbürgerungspolitik zu erstellen und die Faktoren zu benennen, die ihre Varianz begründen können. Anhand der Antworten auf den Fragebogen können Indikatoren aufgestellt werden, welche

die formellen und materiellen Kriterien der kantonalen Gesetzgebungen und ihre Umsetzung zusammenfassen. Da diese Indikatoren eine gewisse Konvergenz aufweisen, lassen sich beide zusammenfassen.

Wird die jeweilige kantonale Einbürgerungspraxis als Ganzes betrachtet, können die Kantone entsprechend der Höhe der Schranken, welche Migrantinnen und Migranten auf dem Weg zum Erwerb des Schweizer Bürgerrechts zu überwinden haben, in drei Gruppen eingeteilt werden. Ein Drittel der Kantone setzt diese Schranken hoch an (AR, BL, GL, LU, OW, UR, VS, SH, ZH), in einem weiteren Drittel (AG, FR, GR, JU, NE, NW, SG, SO, SZ, TG) liegen sie auf einem mittleren Niveau und schliesslich im restlichen Drittel (BE, BS, GE, TI, VD, ZG) sind sie niedrig.

Das Gewicht der verschiedenen Faktoren wurde anhand von bivariaten Analysen geprüft: Die beiden Faktoren, die am signifikantesten mit der jeweiligen kantonalen Einbürgerungspolitik korrelieren, sind der Urbanitätsgrad und die Sprachregion (vgl. Kapitel 8).

Der Einfluss des Urbanisierungsgrades, der im schweizerischen Kontext bereits von Piguet und Wanner (2000) und Pecoraro (2011) nachgewiesen wurde, könnte mit einem stärker ausgeprägten Individualismus der städtischen Bevölkerung im Vergleich zu den Landbewohnern erklärt werden. Stadtbewohner und -bewohnerinnen distanzieren sich in der Tat von einer romantisch geprägten Vorstellung der Gesellschaft und richten sich eher nach der Vorstellung eines ausgehandelten Gesellschaftsvertrags, der offen ist für pluralistische Lebensstile.

Bezüglich des zweiten, sprachregionalen Faktors hatten schon Cattacin und Kaya auf diese Trennlinie in den kantonalen Integrationspolitiken hingewiesen und eine gewisse Durchlässigkeit der Grenzen geltend gemacht, die es den Kantonen ermöglicht, sich von den in den Nachbarländern vorherrschenden Bürgerrechtsphilosophien inspirieren zu lassen (2005: 290). In ihrer Erörterung zu den politischen Rechten der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz hat Fibbi (2011) ebenfalls ausgehend von einer Analyse der Volksabstimmungen und kantonalen Gesetze aufgezeigt, wie die Bürgerrechtsphilosophien je nach Sprachregion differieren. Auch Manatschal (2010) spricht in ihrer kürzlich erschienenen Analyse der kantonalen Integrationspolitiken von einem «Latin cluster», zu dem auch das den französischsprachigen Kantonen nahe stehende Tessin gehört: Dieser Cluster kennzeichnet sich durch eine liberalere Politik im Bereich der politischen wie auch der kulturellen Rechte. Diese Resultate liefern eine erneute Bestätigung der neoinstitutionalistischen Thesen, welche die Bedeutung der in der politischen Kultur wurzelnden Variablen

gegenüber jenen, die den Akteuren zuzuordnen sind, hervorheben.

Die Einteilung der Kantone nach dem Grad der Inklusion oder Exklusion ihrer Einbürgerungspolitik zeigt, dass die beiden Faktoren Urbanität und Sprachzugehörigkeit gemeinsam mitbestimmen, auf welche Weise die bundesrechtlichen Rahmenvorgaben in diesem Bereich umgesetzt werden.

5

Langzeitaufenthalt

Das Kapitel Langzeitaufenthalt³⁷ befasst sich mit der Integration als Voraussetzung für die Erteilung bzw. Verlängerung ausländerrechtlicher Bewilligungen. Rund 1,1 Mio. oder zwei Drittel der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer verfügen per Ende 2009 über eine Niederlassungsbewilligung C. Im Gegensatz dazu leben 550 000 Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung B in der Schweiz. Sowohl bei den Drittstaatsangehörigen (406 713 vs. 204 644) als auch bei den EU/EFTA-Staatsangehörigen (704 562 vs. 346 017) besitzen doppelt so viele Ausländerinnen und Ausländer eine Niederlassungsbewilligung.³⁸ Für die Drittstaatsangehörigen gilt in sämtlichen ausländerrechtlichen Belangen das AuG. Bei den EU-EFTA-Staatsangehörigen kommen sowohl die Bestimmungen des FZA (Aufenthalt) als auch diejenigen des AuG (Niederlassung) zur Anwendung.

Da die rechtliche Situation der EU/EFTA-Staatsangehörigen und der Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung sich je nach Herkunftsland unterscheidet, wird in diesem Kapitel spezifiziert, welche der beiden Nationalitätengruppen von der Massnahme betroffen ist. Grundsätzlich gelten die Ausführungen zur Integrationsförderung (5.2) für die Niedergelassenen und die Jahresaufenthalterinnen und Jahresaufenthalter, während diejenigen zur vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung (5.3.1) sich an alle Jahresaufenthalterinnen und Jahresaufenthalter richten. Demgegenüber können Integrationsvereinbarungen (5.3.2) lediglich mit Drittstaatsangehörigen abgeschlossen werden.

5.1 Der Kanton im föderalen Geflecht

5.1.1 Zuständigkeiten

Da viele der Politikbereiche, die einen Beitrag zur Integration der Migrantinnen und Migranten leisten, in kantonaler Kompetenz liegen (z.B. Bildung, Gesundheit), ist die Integration hauptsächlich eine kantonale Aufgabe (von Büren und Wytenbach 2009: 65). Gemäss dem Bundesrat soll die Chancengleichheit der Migrationsbevölkerung in erster Linie über die bestehenden Angebote in den Regelstrukturen gefördert werden (Schweizerischer Bundesrat 2010). Unter den Regelstrukturen versteht das BFM Angebote in den Bereichen Bildung, Soziales, Gesundheit etc., die der Gesamtbevöl-

kerung zu Gute kommen. Zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa an Massnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit oder an spezifische Stützangebote in den Schulen (vgl. auch Tripartite Agglomerationskonferenz 2009). Darüber hinaus sind die Integrationsfachstellen durch die Verabschiedung strategischer Grundlagendokumente (z.B. Legislaturplanungen, Leitbilder) darauf bedacht, die Integrationsförderung in sämtlichen Gesellschaftsbereichen in der Form eines «Mainstreamings» einzubringen.

Die spezifische Integrationsförderung, die von den Kantonen umgesetzt wird, wirkt ergänzend zu den Bemühungen in den Regelstrukturen. Sie unterstützt einerseits die Durchführung von Integrationsbestrebungen in den Regelstrukturen (z.B. durch interkulturelle Übersetzung). Andererseits dient sie dazu, bestehende Lücken im Angebot zu schliessen. Diese bestehen in den Bereichen, in denen die Zugewanderten keinen oder nur beschränkten Zugang zu den Angeboten der Regelstrukturen haben (z.B. spät nachgezogene Jugendliche oder Eltern in der Kindererziehung). Die Kantone sind die wichtigsten Ansprechpartner des Bundes bei der Vergabe der Integrationsfördergelder: Sie unterbreiten dem Bund ein Förderkonzept und legen ihm Rechenschaft über die Verwendung der Gelder ab. Die Integrationsförderung kommt in der Regel der ständigen in der Schweiz lebenden ausländischen Wohnbevölkerung zu Gute. Die rechtlichen Grundlagen auf der Kantonsebene sowie die organisatorische Abwicklung der Integrationsförderung werden im Abschnitt 5.2 beleuchtet.

Bei den Niedergelassenen (Ausweis C) spielt die Nationalität keine Rolle. Sie sind in den meisten Bereichen des öffentlichen Lebens (z.B. Arbeitsmarkt, soziale Rechte) den Schweizerinnen und Schweizern gleichgestellt. Die Niederlassungsbewilligung gilt für eine unbefristete Dauer. Sie verleiht den Zugewanderten ein «gefestigtes» Aufenthaltsrecht, welches sie nur verlieren können, wenn ein Widerrufgrund gemäss Art. 63 AuG vorliegt. Gemäss Art. 34 Abs. 2 lit. b AuG können die kantonalen Migrationsbehörden die Niederlassungsbewilligung nach einem zehnjährigen Aufenthalt erteilen; zugleich können sie gemäss Art. 34 Abs. 4 AuG bei erfolgreicher Integration nach einer Aufenthaltsdauer von fünf Jahren eine Niederlassungsbewilligung vorzeitig erteilen (Spescha et al. 2010: 114). Die Praxis bei der vorzeitigen

Erteilung der Niederlassungsbewilligung wird in diesem Kapitel unter 5.3.1 beleuchtet.

Die Bedingungen für die Erteilung und die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung unterscheiden sich je nach Staatsangehörigkeit (EU vs. Drittstaat). Legen die EU/EFTA-Staatsangehörigen einen unbefristeten oder mehr als einjährigen Arbeitsvertrag vor, erhalten sie eine fünfjährige Aufenthaltsbewilligung. Die Aufenthaltsbewilligung der Drittstaatsangehörigen, die entweder als Erwerbstätige oder Familienangehörige eingereist sind, gilt indes ein Jahr. Sie wird verlängert, solange die betroffene Person den Zulassungszweck (z.B. Erwerbstätigkeit oder Ehe) erfüllt. Entfällt der Zulassungsgrund, beispielsweise infolge Verlusts der Arbeitsstelle, muss eine neue ausländerrechtliche Bewilligung beantragt werden. Das AuG bietet den kantonalen Migrationsbehörden die Möglichkeit, den Aufenthalt einer Person an gewisse Bedingungen zu knüpfen. Hält die betroffene Person die Auflage (z.B. Ablösung der Sozialhilfe oder keine Straffälligkeit) nicht ein, kann auf eine Bewilligungsverlängerung verzichtet werden. Im Rahmen einer Integrationsvereinbarung können die Migrationsbehörden die Verlängerung des Aufenthalts vom Besuch eines Sprach- bzw. Integrationskurses abhängig machen; der Praxis in diesem Bereich geht Abschnitt 5.3.2. nach.

5.2 Integrationsförderung

5.2.1 Kantonale Rechtsgrundlagen

Mit Inkrafttreten des AuG per 1. Januar 2008 wurden die Grundzüge der von Bund, Kantonen und Gemeinden getragenen staatlichen Integrationspolitik dargelegt. Gleichzeitig wurden in verschiedenen Kantonen neue Gesetzesvorlagen verabschiedet, um die Integrationspolitik rechtlich besser zu verankern (Achermann und Künzli 2011: 45). Die kantonalen rechtlichen Grundlagen im Integrationsbereich unterscheiden sich allerdings stark bezüglich der Stufe, auf welcher sie verankert sind (Bundesamt für Migration 2010). So ist die Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern als Aufgabe in einigen Kantonen in der Kantonsverfassung festgehalten (BL, BS, FR, SO, SZ, VD, ZH).

Über ein eigenes Integrationsgesetz verfügen zurzeit sechs Kantone (AI, BL, BS, GE, NE, VD), zudem ist ein solches in den Kantonen Bern, Freiburg und Zug geplant. In Freiburg wurde das Gesetz genehmigt, in Kraft ist es aber noch nicht. In den Kantonen Schaffhausen und Zürich wurden Integrationsgesetze in den letzten Jahren vom Stimmvolk abgelehnt oder vom Kantonsparlament verworfen. Im Kanton Luzern wurde ein Gesetz zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, das neben

andern Förderbereichen wie Kindheit, Jugend, Familie, Mann und Frau, Behinderung und Alter auch das Thema Migration einbezogen hätte, 2010 in einer Volksabstimmung abgelehnt.

Drei Kantone verfügen über eine Verordnung über die Integration ohne entsprechendes Gesetz, die insbesondere die Aufgabenverteilung regelt (JU, ZG, ZH), auch in Appenzell Ausserrhoden ist eine Verordnung geplant.

Im Kanton Solothurn ist die Integration umfassend im Sozialgesetz geregelt, während im Kanton Wallis die Integrationsförderung ins revidierte Einführungsgesetz zum ANAG aufgenommen wurde. Weitere Kantone haben Bestimmungen zur Integration in ihren Einführungsgesetzen zum AuG (AG, GL, GR, LU, NW, SZ, TI) bzw. in der entsprechenden Verordnung dazu (OW, SG, TG, UR) festgehalten (Bundesamt für Migration 2010). Die kantonalen rechtlichen Grundlagen im Integrationsbereich variieren somit nicht nur bezüglich der Stufe ihrer Verankerung, sondern auch in ihren Inhalten.

Die Spannweite der Regelungen reicht von knappen Bestimmungen, die nicht über das AuG hinausgehen (in den Einführungsgesetzen) bis hin zu detaillierten Ausführungen zur Umsetzung der Integrationsförderung in den Integrationsverordnungen (z.B. in der Integrationsverordnung des Kantons Basel-Stadt). Grundsätzlich gilt noch immer die von Büren und Wyttenbach (2009: 82) formulierte Feststellung: *«Nur wenige Kantone kennen Regulierungen auf Gesetzesstufe, die materielle Fragen der Integration regeln und sich also nicht im Wesentlichen auf die innerkantonale Organisation und die Schaffung von kantonalen Organen – z.B. Kommissionen – beschränken»*. Im Folgenden werden die bestehenden kantonalen Regelungen – nach ihrem Entstehungsdatum geordnet – dargestellt.³⁹

Als erster Kanton erliess Neuenburg im Jahre 1996 ein Integrationsgesetz. Es beschreibt als Ziel die harmonische Beziehung zwischen Schweizern und Schweizerinnen und Ausländern und Ausländerinnen sowie deren Gleichheit bezüglich Rechten und Pflichten (Art. 1). Integration wird also als ein individueller Prozess verstanden, basierend auf den Rechten des Individuums. Gleichzeitig werden in diesem ersten kantonalen Integrationsgesetz auch weitere Kreise, wie beispielsweise Migrantenorganisationen erwähnt. Erstmals wird deren finanzielle Unterstützung gesetzlich geregelt (Kaya 2005). Zudem wird die Schaffung einer Arbeitsgruppe zur Integration der Ausländer und Ausländerinnen erwähnt, deren Aktivitäten von einem Ausländerdelegierten koordiniert werden (Art. 4).

2001 folgte der Kanton Genf mit einem Integrationsgesetz, welches ebenfalls Zuständigkeiten und Ko-

ordination im Integrationsbereich regelt. Mit der Schaffung dreier verschiedener Organe (le bureau de l'intégration des étrangers, le groupe interdépartemental de l'intégration, la commission consultative de l'intégration) wird die Umsetzung der Integrationspolitik gewährleistet (Art. 2). Die Aufgaben und Kompetenzen der jeweiligen Gremien werden im Gesetz differenziert beschrieben und umfassen u.a. die Schaffung des Zugangs zu Bildungsangeboten für Ausländerinnen und Ausländer sowie die Koordination und die Unterstützung von Vereinen. Zudem werden die Umsetzung und die weitere rechtliche Verankerung der Integrationspolitik des Kantons Genf vorangetrieben. Zusätzlich wird im Gesetz die Ernennung eines Verantwortlichen für Diskriminierungsfälle in der Verwaltungspraxis des Kantons oder der Gemeinden festgelegt, an den sich von Diskriminierung betroffene Ausländerinnen und Ausländer wenden können (Art. 13).

Das entsprechende Gesetz des Kantons Waadt aus dem Jahre 2007 gewichtet letztgenannten Aspekt der Antidiskriminierung noch stärker, es regelt sowohl die Integration als auch die Rassismusprävention in einem Gesetz. Dazu wird der Begriff der Integration erstmals konkret definiert als jegliche Handlung, die der Chancengleichheit im Zugang zu sozialen, ökonomischen und kulturellen Ressourcen dient und das gegenseitige Verständnis zwischen schweizerischen und ausländischen Personen fördert (Art. 3). Zudem wird die Forderung nach Integration festgehalten; diese impliziere sowohl die Respektierung des Rechtsstaates und den Spracherwerb durch die Ausländerinnen und Ausländer als auch die Offenheit der Gesellschaft (Art. 2 Abs 1). Das Gesetz regelt weiter die Zuständigkeiten der mit der Umsetzung der Integrationspolitik betrauten Organe sowie die finanzielle Unterstützung von Projekten im Integrationsbereich durch den Kanton.

Anfang 2008 trat im Kanton Solothurn das neue Sozialgesetz in Kraft, das die Integration der ausländischen Bevölkerung umfassend regelt. Es wirkt als integrales Integrationsgesetz und basiert auf der Formel des «Förderns und Forderns». Als erstes Gesetz eines Kantons enthält es die Bestimmung, dass die Erteilung einer neuen Aufenthaltsbewilligung mit der Bedingung verknüpft werden kann, einen Sprach- oder Integrationskurs zu besuchen. Es verlangt zudem auch von den «schweizerischen Staatsangehörigen, dass sie sich mit andern Kulturen auseinandersetzen und die Eingliederung von ausländischen Staatsangehörigen unterstützen» (§ 120 Abs. 3). Auch die Integrationsaufgaben von Kanton und Einwohnergemeinden sind geregelt.

Im gleichen Jahr (2008) erliessen auch Basel-Stadt und Basel-Landschaft kantonale Integrationsgesetze. Sie

waren Ausdruck der über zehnjährigen Erfahrung der Stadt Basel im Bereich der Integrationspolitik, wo bereits 1999 ein Integrationsleitbild ausgearbeitet worden war (Wichmann und D'Amato 2010). Der Leitsatz des «Fördern und Fordern» nimmt in den beiden Integrationsgesetzen ebenfalls viel Raum ein. Entsprechend dem Integrationsleitbild von Basel-Stadt sowie dem AuG (dessen Entwurf bereits 2005 vorlag), werden die Grundsätze der Integration (§ 3) sowie die Förderung der Integration (§ 4) festgehalten. Ebenso regelt das Integrationsgesetz des Kantons Basel-Stadt den Einsatz von Integrationsvereinbarungen sowie die Möglichkeit einer vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung (§ 5 Abs. 1 und 2). Diese Möglichkeiten sieht auch das Integrationsgesetz des Kantons Basel-Landschaft vor (§ 3). Beide Gesetze enthalten zudem Bestimmungen zur Bekämpfung der Diskriminierung gegenüber Migrantinnen und Migranten wie auch gegenüber Einheimischen.

Das kantonale Integrationsgesetz von Appenzell Innerrhoden trat 2009 in Kraft und regelt die Förderung der Integration (Art. 2) und die Forderung nach Integration (Art. 3). Auch die Verpflichtung zu Kursbesuchen im Zusammenhang mit der Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung wird geregelt; dazu kann eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen werden (Art. 5).

Der Blick auf die kantonalen Integrationsgesetze zeigt die Entwicklungen im Bereich der schweizerischen Integrationspolitik der letzten Jahre. Die neueren Gesetze orientieren sich vermehrt an den neuen Bundesbestimmungen, welche den Begriff der Integration, als auch die damit einhergehenden Anforderungen und Förderungsmittel präzisieren. Gleichsam zeigt er, dass die Kantone den Begriff der Integration unterschiedlich auffassen. Dies zeigt sich auch am Beispiel der Antidiskriminierungs-Artikel, welche einige Kantone in ihre Integrationsgesetze aufgenommen haben, wohingegen in anderen Kantonen die gesetzliche Verankerung einer solchen Klausel umstritten ist (Schönenberger und Wichmann 2011).

In den nächsten Jahren werden weitere kantonale Integrationsgesetze in Kraft treten, die sich mit Blick auf die inhaltlichen Aspekte möglicherweise auch unterscheiden werden. Doch die Debatten in den kantonalen Parlamenten zeigen, dass nicht nur der Inhalt, sondern auch die Frage der Daseinsberechtigung eines solchen Gesetzes umstritten ist. Für einige Parteien braucht es kein kantonales Gesetz, da die Rahmenbedingungen bereits auf Bundesstufe vorgegeben werden.⁴⁰ Obschon nicht alle Kantone über ein Integrationsgesetz verfügen, wurden in den letzten Jahren in Übereinstimmung mit den Vorgaben des AuG in sämtlichen Kantonen institutionelle Strukturen zur Integrationsförderung geschaffen.

5.2.2 Organisation der spezifischen Integrationsförderung

Im Bereich der spezifischen Integrationsförderung fallen auf der Kantonsebene drei Aufgaben an: die Entwicklung strategischer Grundlagenpapiere, die Erarbeitung und Umsetzung der kantonalen Massnahmenpläne sowie die Information und Sensibilisierung der Migrationsbevölkerung und der Verwaltung. Der Dreh- und Angelpunkt der spezifischen Integrationsförderung ist in sämtlichen Modellen die kantonale Ansprechstelle für Integrationsfragen. Die kantonalen Ansprechstellen unterscheiden sich hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Ressourcen, der institutionellen Angliederung und der Intensität der Vernetzung mit den restlichen Akteuren im Bereich Integrationsförderung (z.B. Gemeinden, andere Direktionen).

Die Sozialdirektorenkonferenz (SODK) skizziert drei Modelle der spezifischen Integrationsförderung (Konferenz der Kantonalen Sozialdirektoren 2007b). Beim Modell «Koordinationsstelle» wird die Zuständigkeit für die drei Bereiche der spezifischen Integrationsförderung auf verschiedene kantonale Verwaltungsstellen aufgeteilt. Im Modell «Fachstelle Integration» übernimmt die Ansprechstelle Integration die Strategie und die Steuerung, während die Fachdirektionen (Bildung, Soziales etc.) für die Umsetzung zuständig bleiben. Schliesslich wird im Modell «Dienststelle» die Zuständigkeit über die drei Bereiche vollumfänglich (Strategie und Steuerung wie auch operative Umsetzung) der Ansprechstelle Integration übertragen (Konferenz der Kantonalen Sozialdirektoren 2007b: 10). Die Befragung der Kantone hat gezeigt, dass derzeit die Mehrheit der Kantone das Modell Fachstelle implementiert. Die dezentrale Form der Integrationsförderung in der Form einer «Koordinationsstelle» wird nur in zwei Kantonen (AR und UR) umgesetzt. Hingegen haben fünf Kantone (AG, FR, NE, SG, SO) das Modell Dienststelle, welches eine weitgehende Zentralisierung der Aufgaben der spezifischen Integrationsförderung bei der Ansprechstelle Integration vorsieht, gewählt.

Viele kantonale Ansprechstellen beschränken sich auf strategische Aufgaben, während sie die eigentliche Umsetzungsarbeit an die kantonalen Kompetenzzentren delegiert haben. Häufig sind somit die Kompetenzzentren für die Betreuung der bestehenden Integrationsprojekte, die Durchführung von Informationsanlässen, die Projektberatung und die Durchführung von Schulungen zuständig. In vielen Kantonen (AG, AR, BL, FR, GE, GR, JU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TI, VD, ZG, ZH) sind die Kompetenzzentren Integration bei der Ansprechstelle Integration angegliedert. Je nachdem, wie viele Aufgaben die Ansprechstellen wahrnehmen, variieren die

zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen. Ob schon ein Trend zur Erhöhung der Stellenprozente beobachtet werden kann, bestehen bei der Ausstattung der Stellen grosse Unterschiede: Während einige Kantone über wenige Stellenprozente verfügen, weisen andere Kantone mehrere Vollzeitstellen aus (Bundesamt für Migration 2010: 13).

Die kantonalen Ansprechstellen unterscheiden sich nicht nur bezüglich der Ressourcenausstattung, sondern auch betreffend die institutionelle Ansiedlung. Die Integrationsfachstellen sind am häufigsten der Justiz- bzw. Sicherheitsdirektion zugeordnet. In einigen Kantonen (z.B. GR) gehört die Ansprechstelle zur kantonalen Migrationsbehörde. Eine weitere häufige institutionelle Lösung ist die Ansiedlung der Ansprechstelle Integration bei Sozialdirektionen oder Direktionen des Inneren (z.B. ZG). In einigen Kantonen wurden themenübergreifende Stellen für Gesellschaftsfragen (z.B. LU) geschaffen, die sich für eine Verbesserung der Chancengerechtigkeit verschiedener Bevölkerungsgruppen einsetzen. In anderen Kantonen sind die Integrationsfachstellen wiederum der Bildungs-/Erziehungs- oder der Volkswirtschaftsdirektion zugeordnet. Bei den Ansprechstellen handelt es sich bei rund zwei Dritteln um Linienstellen und bei einem Drittel um Stabsstellen. Eine Übersicht über die institutionelle Angliederung der Ansprechstellen Integration kann dem Bericht des BFM zur Integrationsförderung in den Kantonen entnommen werden (Bundesamt für Migration 2010: 13).

5.2.3 Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Da Integrationsförderung eine Querschnittsaufgabe ist, müssen die Ansprechstellen Integration in einem engen Austausch mit anderen Direktionen der kantonalen Verwaltung, mit den Gemeinden sowie mit der Zivilgesellschaft stehen. Die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Akteuren innerhalb eines Kantons wird im Rahmen des EKIM-Prozesses (Entwicklung kantonalen Integrationsprogramme und begleitende Massnahmen) derzeit diskutiert. Der EKIM-Prozess sollte in der Verabschiedung umfassender kantonalen Integrationsprogramme resultieren. Der Bund wird per 1.1.2014 die Beiträge zur spezifischen Integrationsförderung auf der Grundlage dieser Programme entrichten. Die kantonalen Integrationsprogramme müssen einen kantonalen Aktionsplan für die Integrationsförderung in den Regelstrukturen und ein Konzept für die spezifische Integrationsförderung umfassen.

Zur Verbesserung der Absprache mit den Regelstrukturen (Schulen, Sozialdienste etc.) wurden innerhalb der kantonalen Verwaltungen in den letzten Jahren interdirektionale Koordinationsgremien geschaffen.

Mehr als die Hälfte der Kantone verfügen derzeit über ein solches Gremium; andere (AR, GE, GR, JU, NW, SH, TI, UR, VS, ZG) haben hingegen kein kantonales Koordinationsgremium einberufen. Die Gremien setzen sich in der Regel aus den Integrationsfachpersonen in den Regelstrukturen sowie aus Vertretern der Ansprechstellen Integration zusammen. In den meisten Kantonen sind in diesen Gremien die Erziehungsdirektion, die Sozialdirektion, die Gesundheitsdirektion, die Direktion für Volkswirtschaft und das Migrationsamt vertreten.⁴¹

Die interdirektionalen Koordinationsgremien treffen sich in zwölf Kantonen regelmässig, während in zwei Kantonen (BE, BS) nur bei Bedarf Sitzungen stattfinden. In fünf Kantonen (FR, JU, SO, TG, ZH) trifft sich das Gremium vier Mal im Jahr. Einzig im Kanton Neuenburg tagt es häufiger, und zwar sechs Mal jährlich. Einen weniger intensiven Sitzungsrythmus mit drei jährlichen Sitzungen pflegen drei Kantone (AG, BL, SG), und zwei Mal jährlich treffen sich die Verantwortlichen in den Kantonen Glarus, Luzern und Schwyz. Die den Koordinationsgremien übertragenen Aufgaben variieren, aber grundsätzlich geben sie Stellungnahmen zu allen strategischen Dokumenten (z.B. Gesetze oder Verordnungen) ab, die sich mit der Integration der Migrationsbevölkerung befassen. Es fällt auf, dass die Kantone, die über ein kantonales Integrationsgesetz oder eine Integrationsverordnung verfügen, in der Mehrheit ein interdirektionales Koordinationsorgan geschaffen haben. Derweil verzichten Kantone, in denen die Integrationsförderung weniger institutionalisiert ist, auf ein solches Organ.

Ein letzter wichtiger Akteur in der Umsetzung der spezifischen Integrationsförderung sind die Gemeinden. Sie beteiligen sich gemäss AuG durch die Finanzierung von Projekten (Art. 55) sowie im Bereich der Information/Kommunikation (Art. 56) an der Integrationsförderung. Sie haben zum einen für die Information der Ausländerinnen und Ausländer über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz, und insbesondere über ihre Rechte und Pflichten zu sorgen; zum anderen sind sie für die Information der Bevölkerung über die Migrationspolitik und die Migrationsbevölkerung zuständig. Viele Ansprechstellen Integration nutzen die mit dem AuG eingeführte «gemeinsame Informationspflicht», um die Gemeinden stärker einzubinden: Sie suchen das Gespräch mit den Gemeinden und fordern sie auf, Ansprechpersonen Integration zu designieren. Die Zusammenarbeit mit den Gemeinden steht in mehreren Kantonen (z.B. AG, BE, BL) im Zentrum des EKIM-Prozesses.

5.2.4 Inhaltliche Schwerpunkte

Die kantonalen Gelder für die spezifische Integrationsförderung flossen in den letzten Jahren insbeson-

dere in die vom Bund festgelegten Schwerpunktbereiche: Bildung und Sprache, Kompetenzzentren Integration und Vermittlungsstellen sowie Modellvorhaben. Der grösste Teil des Bundesbeitrages (ca. 8 Mio. CHF) floss 2009 in den Schwerpunktbereich Bildung und Sprache. Mit diesem Betrag finanziert der Bund bis zu maximal 45% der Gesamtkosten der durchgeführten Projekte; den Rest der Kosten teilen sich Kantone, Gemeinden und Dritte. Die Bundesbeteiligung wird in Form von jährlichen Kostendächern in Vereinbarung mit den Kantonen ausgehandelt. Die Unterstützung der konkreten Projekte (z.B. Sprachkurse etc.) erfolgt auf der Grundlage der von den Kantonen erstellten kantonalen Programmkonzepte. Für den Aufbau der Kompetenzzentren Integration wendete der Bund 2009 ungefähr 3 Mio. CHF auf, während für die interkulturelle Vermittlung Gelder in der Höhe von 1,4 Mio. CHF zur Verfügung standen. Schliesslich unterstützte der Bund mit 2,31 Mio. CHF Modellvorhaben in den Bereichen Sprach- und Frühförderung, Information, berufliche Integration, soziale Integration und Evaluationen/Studien (Bundesamt für Migration 2010).

Die Kantone orientieren sich bei der Ausgestaltung der kantonalen spezifischen Integrationsförderung an der Prioritätensetzung des Bundes. Mit 13 Nennungen (AG, AR, BE, BL, LU, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZH) nimmt der Bereich der Sprachintegrationskurse deshalb eine prioritäre Stellung ein. Es werden vor allem niederschwellige Deutsch- und Alphabetisierungskurse für Frauen mit schlechten Sprachkenntnissen unterstützt. Darüber hinaus werden in den Kantonen und Gemeinden zahlreiche Sprachintegrationskurse für Eltern mit Kindern im Vorschulalter angeboten. In mehreren Kantonen liegt ein Schwerpunkt bei der Bereitstellung von spezifischen Sprach- bzw. Integrationskursen und Brückenangeboten (z.B. Integrationsklassen) für Jugendliche, die noch nicht lange in der Schweiz leben und die kurz vor dem Übergang ins Erwerbsleben stehen. Auch die berufliche Integration geniesst mit sieben Nennungen (AR, LU, NE, SH, SO, SZ, ZH) eine wichtige Stellung in der kantonalen Integrationsförderung.

Der Förderung der «sozialen Integration» kommt in vielen Kantonen ebenfalls eine wichtige Rolle zu (AG, AR, BL, BS, FR, GE, JU, NE, SG, SH, SZ, TI, UR, VS, ZG, ZH). Unter dem Begriff soziale Integration werden verschiedene Projekte zivilgesellschaftlicher Akteure, welche Plattformen der Begegnung darstellen, z.B. im Rahmen eines Nähateliers oder eines interkulturellen Frauentreffs, subsumiert. Die Tatsache, dass die Kantone häufig Projekte zur sozialen Integration fördern, widerspiegelt die momentane Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen. Die Kantone sind somit zuständig für die Bereiche, in denen sie eine eigene Gewichtung der Bedürf-

nisse vornehmen können. Die Aufgabenverteilung, die sich in den letzten Jahren eingespielt hat, wird wohl auch künftig gelten, so sieht der Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik diese Verteilung der Zuständigkeiten vor (Schweizerischer Bundesrat 2010).

An dritter Stelle folgen mit acht Nennungen (BL, JU, LU, SG, SH, SO, TI, VS) diverse Projekte im Bereich Information und Kommunikation (Carrel et al. 2010). Die Massnahmen reichen von Erstberatungsgesprächen für Neuzuziehende bis hin zur finanziellen Unterstützung von Migrantenmedien (z.B. Radio X in BS/BL). Im Einklang mit der Prioritätensetzung des Berichts zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik sind in vielen Kantonen (z.B. BL, LU, SO) flächendeckend Erstberatungsgespräche mit Neuzuziehenden eingeführt worden. Gemäss den befragten Expertinnen und Experten bildete in den letzten Jahren der Aufbau eines Informations- und Beratungsangebots einen wichtigen Bestandteil ihrer Arbeit. Überdies stellen viele Kantone Gelder für die interkulturelle Vermittlung und für die Ausbildung der interkulturell Vermittelnden zur Verfügung. Weitere Bereiche, in welche kantonale Fördergelder fliessen, sind der Schutz vor ethnisch-kultureller Diskriminierung, die Bereitstellung einer Anschubfinanzierung für Aktivitäten in den Regelstrukturen, der interreligiöse Dialog, die Gesundheitsförderung oder die Umsetzung der Integrationsvereinbarungen. Von den Kantonen bereitgestellte finanzielle Mittel fliessen schliesslich auch in die Organisationsentwicklung bzw. in den Aufbau von Strukturen für die Umsetzung der künftigen Integrationspolitik.

Da in jüngster Zeit vermehrt hochqualifizierte Migrantinnen und Migranten in die Schweiz ziehen, wurden in den letzten Jahren spezifische Integrationsangebote für hochqualifizierte Zugewanderte konzipiert. Unter dem Stichwort «Aufbau einer Willkommenskultur» ist in mehreren Schweizer Kantonen und Städten ein eigentliches Willkommensangebot insbesondere für Neuzuziehende aber auch für bereits anwesende Migrantinnen und Migranten (z.B. BL, BS, NE, SO, ZH) entstanden, zu welchem mehrsprachige Informationsbroschüren, Internetportale, die Informationen über das bestehende Integrationsangebot bündeln, Willkommensanlässe für Neuzuziehende etc. gehören. In einigen Kantonen (u.a. BE, BS) wird die berufliche Eingliederung der hochqualifizierten Migranten und Migrantinnen durch Mentoringprojekte und Firmengründungskurse unterstützt (Bader et al. 2011; Wichmann und D'Amato 2010).

Insgesamt überwiegen in der kantonalen Integrationsförderung Ausgaben in den vom Bund vorgegebenen Schwerpunktbereichen. Die Integrationsförderung zielt vor allem darauf ab, die sprachlichen und sozialen Defizite (z.B. fehlende Netzwerke) der Migrationsbevöl-

kerung durch Fördermassnahmen zu beheben. Die Ausrichtung der Integrationsförderung auf wenig qualifizierte Migrantinnen und Migranten erklärt, warum die Integrationsdelegierten bei der Befragung die Verbesserung der Erreichbarkeit als grösste Herausforderung ausmachten. Eine weitere Herausforderung sehen sie bei der Verbesserung der Chancengleichheit. Aus diesem Grund wird in jüngster Zeit der Verstärkung des Diskriminierungsschutzes eine vermehrte Aufmerksamkeit zuteil.

Da die Gelder der Kantone auf verschiedene Direktionen und Projekte aufgeteilt werden, konnten die meisten Kantone nicht ausweisen, wie viel Geld sie insgesamt für die Integrationsförderung aufwenden. Dementsprechend ist die Vergleichbarkeit der von den Kantonen im Rahmen unserer Umfrage gelieferten Zahlen nicht gegeben. Die Spannweite der angegebenen Beträge reicht von 50 000 CHF bis zu 2.5 Mio. CHF. Der Bund hat im Rahmen der Nationalen Integrationskonferenz angekündigt, dass er seinen Beitrag an die Aufwendungen für die spezifische Integrationsförderung erhöhen wird. Er bindet die Beitragserhöhung allerdings an die Erhöhung der Kantons- bzw. Gemeindebeiträge. Es ist davon auszugehen, dass die Aufstockung der finanziellen Mittel bzw. die Aushandlung des Finanzierungsschlüssels mit einer erhöhten Ausgabentransparenz einhergehen wird.

Auf der Suche nach den Leerstellen im schweizerischen Integrationsangebot fallen insbesondere zwei Bereiche auf: Erstens fehlen konkrete Massnahmen, die die Schweizerinnen und Schweizer ansprechen. Die fehlende Reziprozität wird insbesondere in Gesprächen mit der Migrationsbevölkerung hervorgehoben. Zweitens fehlen, mit Ausnahme des in sieben Kantonen (AR, FR, GE, GR, JU, NE, VD) eingeführten Ausländerstimmrechts auf der kommunalen und (teilweise) kantonalen Ebene, Angebote zur Förderung der politischen Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer auf der lokalen Ebene (Fibbi 2011). Die Einführung politischer Mitbestimmungsrechte scheint in der Deutschschweiz grösstenteils auf Ablehnung zu stossen, so waren die entsprechenden Initiativen in den Kantonen Basel-Stadt und Bern chancenlos.

Nach diesen generellen Ausführungen zur spezifischen Integrationsförderung wendet sich das Kapitel nun der Bewilligungspraxis der kantonalen Migrationsbehörden zu. Von den 24 Kantonen, die den Fragebogen Integration retourniert haben, war die Hälfte (12) mit der namentlichen Erwähnung des Kantons einverstanden.

5.3 Der Integrationsbegriff in der Bewilligungspraxis

5.3.1 Vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung

Mit dem Inkrafttreten des AuG können die kantonalen Migrationsbehörden gestützt auf Art. 34 Abs. 4 bei «erfolgreicher Integration» Ausländerinnen und Ausländern nach ununterbrochenem Aufenthalt mit Aufenthaltsbewilligung während der letzten fünf Jahre vorzeitig eine Niederlassungsbewilligung erteilen. Zur Messung des Integrationsgrades hat das BFM eine Reihe von Weisungen und Merkblättern herausgegeben (Bundesamt für Migration 2009).⁴² Die vorliegende Studie ermöglicht einen Einblick in die Praxis der Kantone in diesem Bereich, denn es wurden Daten zur Anzahl der an das BFM weitergeleiteten Anträge, zu den hauptsächlichen Ablehnungsgründen sowie zu den angewendeten Kriterien zur Messung des Integrationsgrades erhoben.

Dem kantonalen Migrationsamt kommt bei der Prüfung der Anträge auf vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung eine Schlüsselrolle zu; nur in 4 von 24 Kantonen (z.B. in SG) werden die Anträge auf der Gemeindeebene eingereicht. In den meisten Kantonen trifft das kantonale Migrationsamt die Entscheidung alleine, nur in fünf Kantonen (u.a. NE, TI) werden die Ansprechstellen für Integrationsfragen systematisch oder bei Bedarf beigezogen. Lediglich 2 von 24 Kantonen haben im Jahre 2010 keine Anträge auf die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung gutgeheissen. Die Zahl der eingereichten und an das BFM weiter geleiteten Gesuche variiert, so wurden 2010 in Neuenburg (65) relativ viele Gesuche eingereicht, und die Mehrheit der Gesuche (ca. 70%) wurde zur Entscheidung an das BFM weitergeleitet, während in anderen Kantonen, so z.B. in Bern (max. 5) oder Basel-Stadt (15), nur vereinzelte Gesuche eingingen.

Anträge auf die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung werden in 12 von 22 Kantonen (u.a. BL, NE, ZH) am häufigsten infolge mangelnder Sprachkenntnisse abgelehnt. Weitere wichtige Ablehnungsgründe sind die fehlende finanzielle Unabhängigkeit (z.B. UR) und die Missachtung der Rechtsordnung (z.B. BE, SG). Ein Ablehnungsgrund, der von zwei Kantonen aufgeführt wurde, ist die Nicht-Erfüllung der fünfjährigen Aufenthaltsdauer.

Integrationsanforderungen zur vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung

Das BFM empfiehlt beim Sprachnachweis zertifizierte Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2 (mündlich)

gemäss dem gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen. Beinahe alle Kantone folgen den Empfehlungen des BFM und verlangen Sprachkenntnisse auf diesem Niveau (Bundesamt für Migration 2009).⁴³ Zwei Kantone (Zürich und Freiburg) fordern indessen den Nachweis des Niveaus B1. Dazu ist zu bemerken, dass zu hohe Anforderungen an die Kenntnisse der Ortsprache sich diskriminierend auswirken können, da sie es bestimmten Gruppen verunmöglichen könnten, vom Anreizsystem der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung Gebrauch zu machen (Achermann und Künzli 2011: 170). Stellt ein Ehepaar einen Antrag auf die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung, müssen in sämtlichen Kantonen beide Ehepartner die benötigten Sprachkenntnisse unter Beweis stellen. In 15 von 22 Kantonen muss zum Nachweis der Sprachkenntnisse ein offizielles Zertifikat vorgelegt werden, in den anderen Kantonen werden entweder die Prüfungen der Sprachschulen anerkannt oder die Verwaltungsangestellten prüfen das Sprachniveau.

Von der Pflicht zum Nachweis der Sprachkenntnisse soll gemäss BFM befreit werden, wer die obligatorische Schule oder mindestens den Sekundarabschluss II in der Schweiz absolviert hat. Die Befreiung vom Nachweis der Sprachkenntnisse wird in den Kantonen unterschiedlich gehandhabt: 14 von 22 Kantonen (u.a. BE, BL, BS) befreien Personen, die einen Abschluss auf der Sekundarstufe II oder auf der Tertiärstufe vorweisen können, von der Sprachprüfung. Die Frage, wie viele Jahre der obligatorischen Schulzeit eine Person in der Schweiz absolviert haben muss, um vom Sprachnachweis ausgenommen zu werden, scheint umstritten, denn sie wird unterschiedlich geregelt: In sieben Kantonen (u.a. UR, ZG) beträgt die erforderliche Dauer der Schulzeit fünf Jahre; sechs Kantone (u.a. BE, BL, ZH) betrachten drei Jahre als eine genügend lange Zeit.

Das zweite Kriterium zur Messung des Integrationsgrades ist der «Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung» (Bundesamt für Migration 2009).⁴⁴ Laut BFM liegt dieser vor, wenn eine Person wirtschaftlich unabhängig ist oder wenn sie einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Bei Kindern und Jugendlichen ist die aktuelle Schul- oder Bildungssituation entscheidend. Die Bedingung «Teilnahme am Wirtschaftsleben» oder «Wille zum Erwerb von Bildung» legen 8 von 22 Kantonen (z.B. SH) strikt aus, denn sie lassen keine Ausnahmen zu. Demgegenüber befreit die Hälfte der Kantone (u.a. SG, TI) Personen mit Erziehungspflichten von der Pflicht, den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung unter Beweis zu stellen. In 9 von 22 Kantonen wird die Bedingung etwas grosszügiger ausgelegt, da Hausfrauen bzw. Hausmänner generell vom Nachweis befreit werden (u.a. BE, ZG, ZH). In 17 von

22 Kantonen müssen beide Ehepartner den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung unter Beweis stellen; nur in 5 Kantonen (u.a. BL, ZH) reicht es, wenn eine Person die Bedingung erfüllt.

Die Kantone fordern zudem von den Antragstellenden einen Nachweis der finanziellen Unabhängigkeit. Die Frage, ob eine Person, die Leistungen der Sozialhilfe bezogen hat, finanziell unabhängig ist, wird von den Kantonen unterschiedlich beantwortet: 9 von 22 Kantonen (u.a. TI, ZG) wenden eine strikte Regelung an, da für sie nur Personen, die noch nie Leistungen der Sozialhilfe bezogen haben, als finanziell unabhängig gelten. Sieben Kantone (u.a. BL, BS, BE) sind weniger strikt, denn sie betrachten Personen, die während der letzten drei Jahre keine Sozialhilfe bezogen haben, als finanziell unabhängig. Für drei Kantone (u.a. UR) ist nicht die Vergangenheit entscheidend: Sie machen ihre Entscheidung von der Prognose betreffend künftiger Sozialhilfeabhängigkeit abhängig; für sie sind nur Personen, die kein Sozialhilferisiko darstellen, finanziell unabhängig. Personen, die Taggelder der Arbeitslosenversicherung beziehen, gelten in fünf Kantonen (u.a. NE, SG) als finanziell unabhängig.

Auch bei der Missachtung der Rechtsordnung werden in den meisten Kantonen – mit der Ausnahme von drei Kantonen – Ausnahmen gewährt. So sehen 13 von 22 Kantonen (u.a. BE, BL, BS) bei Verkehrsbussen eine Ausnahmeregelung vor, d.h. eine Parkbusse oder eine geringe Geschwindigkeitsübertretung stehen einer vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung nicht im Wege. Nur vier Kantone (u.a. BS, SO, ZG) sehen bei der Verurteilung wegen dem Konsum einer geringen Menge Cannabis oder Marihuana explizit eine Ausnahmeregelung vor.

5.3.2 Integrationsvereinbarungen

Integrationsvereinbarungen können gemäss dem BFM (2007) sinnvollerweise bei drei Zielgruppen angewendet werden: bei Personen aus Drittstaaten im Familiennachzug, die keinen Anspruch auf Aufenthalt in der Schweiz haben, bei schon länger in der Schweiz ansässigen Migrantinnen und Migranten mit «Integrationsdefiziten», die durch ihr Verhalten die Wegweisung riskieren und bei Personen, die eine Betreuungs- oder Lehrtätigkeit in den Bereichen Religion oder heimatliche Sprache/Kultur ausüben. Zwölf Deutschschweizer (AG, BE⁴⁵, BL, BS, GL, GR, LU, SG, SH, SO, TG, ZH) Kantone wenden gegenwärtig das Instrument der verpflichtenden Integrationsvereinbarung an.⁴⁶

Sämtliche Kantone knüpfen den Entscheid über den ausländerrechtlichen Status der Personen an die Erfüllung der Integrationsvereinbarungen. Durch die

Kopplung der Kursverpflichtung an den Aufenthaltsstatus können die Personen, die die Vereinbarung einhalten, mit einer Verlängerung der Bewilligung rechnen, während diejenigen, die sie nicht erfüllen, eine Wegweisung riskieren. Da unseres Wissens bis anhin niemand infolge einer nicht-erfüllten Vereinbarung weggewiesen wurde, kann nicht abschliessend beurteilt werden, ob dies für eine Wegweisung ausreicht. Die Rechtslehre – und die befragten Expertinnen und Experten – gehen davon aus, dass die alleinige Weigerung, einen Sprach- bzw. Integrationskurs zu besuchen, für eine Wegweisung nicht reichen dürfte (Spescha et al. 2010: 223).

Die zwölf Kantone, die Integrationsvereinbarungen einsetzen, verwenden die Integrationsvereinbarungen mit unterschiedlichen Zielsetzungen. Die verschiedenen Zielsetzungen werden entweder im Fordern-Setting, im Fördern-Setting oder im Fördern-und-Fordern-Setting umgesetzt (Tov et al. 2010: 92–95). Im Fordern-Setting wird den Betroffenen klar gemacht, dass die Integrationsauflage erfüllt werden muss, wenn die Bewilligung verlängert werden soll. Im Fördern-Setting stehen die Beratung und die Begleitung der betroffenen Personen im Vordergrund. Im Fördern-und-Fordern-Setting wird zwar durch Informationen und Ratschlägen Hilfe geleistet, doch ist die Beratung von «sanftem Druck» begleitet. Während das Fordern-Setting vor allem bei seit Langem anwesenden Personen mit Integrationsdefiziten zur Anwendung kommt, sind die anderen beiden Settings im Umgang mit den Neuzuziehenden und den Zuziehenden im Familiennachzug zu beobachten (Tov et al. 2010: 92).

Sechs von zwölf Kantonen (u.a. BE, BL, BS) wenden das Instrument bei allen vom BFM empfohlenen Zielgruppen an. In jenen Kantonen bilden die seit Langem anwesenden Personen mit Integrationsdefiziten eine wichtige bzw. die wichtigste (BS) Zielgruppe der Vereinbarungen. Bei den seit Langem anwesenden Personen «mit offensichtlichen Integrationsdefiziten, die aufgrund ihres Verhaltens riskieren, ihre Aufenthaltsberechtigung zu verwirken», soll die Integrationsvereinbarung insbesondere aufzeigen, «was von ihnen erwartet wird und mit welchen Folgen sie bei einer Nichtbeachtung der Vereinbarung zu rechnen haben» (Bundesamt für Migration 2007: 2). Die Kantone, die die Integrationsvereinbarungen vor allem mit dieser Zielsetzung einsetzen, rücken das «Fordern» klar in den Vordergrund.

In der anderen Hälfte (u.a. SG, SO, ZH) kommen die Integrationsvereinbarungen insbesondere bei Neuzuziehenden im Familiennachzug zur Anwendung. Die Neuzuziehenden, die «erfahrungsgemäss besondere Unterstützung in ihrem Integrationsprozess benötigen» (Bundesamt für Migration 2007: 2), werden durch die Integrationsvereinbarung verpflichtet, einen Deutsch-

bzw. einen Integrationskurs zu besuchen. Im Fördern- und Fordern-Setting bzw. Fördern-Setting sind Vereinbarungen in ein umfassendes Informations- und Beratungsangebot für die Betroffenen eingebettet. Bei den Kantonen, die Integrationsvereinbarungen vor allem mit Neuzuziehenden abschliessen, gibt es zwei unterschiedliche Anwendungsphilosophien: Einige Kantone (z.B. SO) schliessen flächendeckend mit allen Neuzuziehenden im Familiennachzug aus Drittstaaten Vereinbarungen ab, während andere Kantone anlässlich eines ersten Gesprächs eine Triage vornehmen, anhand derer sie entscheiden, ob sie mit einer neuzuziehenden Person eine Vereinbarung abschliessen oder nicht (z.B. ZH).

Schliesslich gibt es Kantone, die die Integrationsvereinbarungen vor allem verwenden, um den Migrantinnen und Migranten darzulegen, welche Bedingungen sie für die Erlangung eines gefestigten Aufenthaltsrechts erfüllen müssen. Zwei Kantone halten beispielsweise in Integrationsvereinbarungen fest, welche Bedingungen eine vorläufig aufgenommene Person erfüllen muss, um eine Aufenthaltsbewilligung B zu erhalten. Eine weitere Konstellation, in der Integrationsvereinbarungen in den Kantonen zum Einsatz kommen, ist bei religiösen Betreuungspersonen und Lehrpersonen für Heimatliche Sprache und Kultur. Da diese Konstellationen in der Praxis vergleichsweise selten sind, werden diese Spezialfälle an diese Stelle nicht weiter beleuchtet.

Die Entscheidung, ob mit einer Person eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen wird oder nicht, obliegt in den meisten Kantonen einer kantonalen Behörde. In den Kantonen, in denen schon länger anwesende Personen mit Integrationsdefiziten eine wichtige Zielgruppe bilden, können verschiedene Behörden (z.B. Schulen, Sozialämter, Polizei) Personen mit «potentiellen» Integrationsdefiziten dem kantonalen Migrationsamt melden. Die Fachstellen für Integrationsfragen werden in diesen Kantonen bei der Unterzeichnung der Vereinbarungen nur selten beigezogen. Hingegen spielen die Ansprechstellen für Integrationsfragen in den Kantonen eine prominente Rolle, in welchen die Neuzuziehenden im Familiennachzug eine wichtige Zielgruppe bilden. In den Kantonen Solothurn und Schaffhausen führt die Ansprechstelle Integration die Begrüssungsgespräche mit den Neuzuziehenden durch und schliesst die Integrationsvereinbarungen ab.

Auch die Anzahl der im Jahre 2010 unterzeichneten Integrationsvereinbarungen hängt wesentlich von der definierten Zielgruppe ab. Während die Kantone, die systematisch Vereinbarungen mit allen neuzuziehenden Personen im Familiennachzug abschliessen, eine hohe Gesamtzahl aufweisen (z.B. 461 im Kanton SO), sind die Fallzahlen in den Kantonen, die mehrere Zielgruppen

anvisieren, vergleichsmässig klein (z.B. 16 im Kanton BE oder 52 im Kanton BS). In den meisten Kantonen machen die Frauen die Mehrheit (bis 80%) der Betroffenen aus. Das Ungleichgewicht ist besonders in jenen Kantonen ausgeprägt, die Neuzuziehende zum Abschluss einer Vereinbarung verpflichten. Diese ungleiche Verteilung könnte sich dadurch erklären, dass mehr Frauen als Männer im Familiennachzug aus Drittstaaten einreisen. Die Kantone, die die Vereinbarungen bei mehreren Zielgruppen einsetzen, weisen ein beinahe ausgeglichenes Geschlechterverhältnis auf, wobei in einigen Kantonen sogar mehr Männer als Frauen von der Massnahme betroffen sind (55% in BE und BS).

In einigen Kantonen (z.B. SG, SO) werden die Integrationsvereinbarungen beinahe ausschliesslich bei erwachsenen Personen eingesetzt. Andere Kantone verpflichten auch Jugendliche im Familiennachzug, die relativ spät eingereist sind, zum Abschluss einer Vereinbarung. Die Jugendlichen sind in jenen Kantonen indessen klar in der Minderheit (ca. 10%). Die Aufschlüsselung der Betroffenen nach Herkunftsregion zeigt, dass Personen aus den Balkanstaaten eine wichtige Zielgruppe darstellen: Ihr Anteil beträgt in fünf Kantonen (u.a. SG, SO, ZH) zwischen 40% und 60% der Betroffenen. Gemessen an ihrem Anteil an der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung, machen Personen aus Afrika (ca. 10%) und Asien (ca. 20%) einen wichtigen Teil der von Integrationsvereinbarungen Betroffenen aus. Umgekehrt sind in vielen Kantonen Personen aus den aussereuropäischen OECD-Staaten (d.h. USA, Kanada, Australien, Japan mit zwischen 0 und 5%) gemessen an ihrem Anteil an der ausländischen Wohnbevölkerung in der Gruppe der Betroffenen klar untervertreten.

Nicht-erfüllte Integrationskriterien

Im Allgemeinen gilt, dass in beinahe allen Kantonen das Vorhandensein eines «Integrationsdefizites» für den Abschluss einer Vereinbarung ausreicht; einzig im Kanton Bern müssen die betroffenen Personen «zwei Defizite» kumulieren. Sämtliche Kantone sehen den Abschluss von Integrationsvereinbarungen bei Personen mit sprachlichen Defiziten vor. Die grosse Mehrheit der Kantone gehen von einem sprachlichen Defizit aus, wenn eine Person sich nicht ohne Hilfe Dritter verständigen kann bzw. wenn das Sprachniveau unter dem Niveau A1 des Europäischen Referenzrahmens für Sprachen liegt oder wenn eine Person nicht alphabetisiert ist. Sieben Kantone (u.a. BL, BS, SO) prüfen die Sprachkenntnisse nicht formell, sondern die Einstufung der Sprachkenntnisse erfolgt im Gespräch mit einem bzw. einer Mitarbeitenden der Verwaltung. In den anderen fünf Kantonen wird eine Sprachstandanalyse durchgeführt.

In fünf Kantonen kann eine Missachtung der Rechtsordnung den Abschluss einer Integrationsvereinbarung begründen (u.a. BE, BS, SO). Die fünf Kantone teilen die Auffassung, dass die Rechtsordnung missachtet wird, wenn eine Person überschuldet ist, d.h. wenn sie Verlustscheine vorzuweisen hat. In drei Kantonen (BE, BL, SO) werden striktere Kriterien angewendet, da Schulden jeglicher Art als eine Missachtung der Rechtsordnung gewertet werden. Drei Kantone (BE, BS, ZH) legen Gewalttätigkeit jeglicher Art als eine Missachtung der Rechtsordnung aus.

Die Hälfte der Kantone (u.a. BL, SO, ZH) geht davon aus, dass der Bezug von Sozialhilfe Ausdruck eines Integrationsdefizites ist. In zwei Kantonen (BL, SO) wird die Bedingung strikt ausgelegt, da jeglicher Bezug von Sozialhilfe als Integrationsdefizit gilt, während vier andere Kantone (u.a. BE, BS) die Entscheidung über den Abschluss einer Integrationsvereinbarung von der Dauer bzw. der Höhe des Sozialhilfebezuges abhängig machen. Nur ein erheblicher und/oder anhaltender Bezug von Sozialhilfe rechtfertigt in jenen Kantonen die Unterzeichnung einer Vereinbarung. Auch die finanzielle Abhängigkeit kann in sechs Kantonen (u.a. BE, BL, BS, SO, ZH) dazu führen, dass eine Integrationsvereinbarung unterzeichnet wird. Drei Kantone (BE, BS, ZH) erwähnen weitere Integrationsdefizite, so z.B. Schulprobleme und soziale Isolation, die aus ihrer Sicht den Abschluss einer Vereinbarung rechtfertigen.

Integrationsmassnahmen

Gemäss Art. 54 AuG können Integrationsvereinbarungen abgeschlossen werden, um die Betroffenen entweder zum Besuch eines Sprachkurses oder eines Integrationskurses zu verpflichten. In der Lehre wird die These vertreten, «dass Integrationsvereinbarungen lediglich den Besuch von Sprach- und Integrationskursen zum Inhalt haben können» (Achermann 2007: 121–122). Die Verknüpfung der ausländerrechtlichen Integrationsvereinbarung mit anderen Zielsetzungen (z.B. Schulerfolg, Beitritt zu einem Verein) ist indes unzulässig. Die kantonalen Migrationsämter können aber gemäss Art. 33 Abs. 2 AuG bei Personen, die ein Wegweisungsrisiko aufweisen die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung an gewisse Bedingungen knüpfen. Dies geschieht laut den befragten Expertinnen und Experten häufig. Diese Verfügungsaufgaben beruhen auf Bestimmungen in der kantonalen Gesetzgebung (z.B. kantonales Sozialgesetz). Grundsätzlich sind solche Verfügungsaufgaben möglich, aber sie dürfen «lediglich Präzisierungen, welche bereits im Bundesrecht angelegt sind, z.B. von Kriterien, von welchen eine Bewilligungserteilung abhängig gemacht wird (z.B. Auflagen in Hinblick auf die finanzielle Situation)» (Achermann 2011b: 14) vornehmen.

Obschon die Rechtslehre der Meinung ist, dass die Integrationsvereinbarungen nur den Besuch eines Sprach- und Integrationskurses vorsehen dürfen, zeigt die Evaluation von Tov et al. (2010: 46) zur Umsetzung in den Nordwestschweizer Kantonen, dass in der Praxis zuweilen weitere Massnahmen in den Vereinbarungen festgehalten werden. Im Kanton Basel-Stadt beispielsweise enthalten die Integrationsvereinbarungen Kombinationen von Sprach- und Integrationskursen mit anderen Massnahmen, so z.B. der Besuch einer Schuldenberatung, das Absolvieren einer Arbeitsintegrationsmassnahme oder die Verpflichtung zur Arbeitssuche. Dass zusätzliche Massnahmen in den Vereinbarungen Eingang finden, bestätigten anlässlich des Fokusgruppengesprächs andere Fachpersonen. Insgesamt scheint es, als ob diejenigen Kantone, die Integrationsvereinbarungen einsetzen, um den «Druck» bei seit Langem anwesenden Personen mit Integrationsdefiziten zu erhöhen (BE, BS), öfters Vereinbarungen mit mehreren Integrationsmassnahmen (z.B. Besuch einer Schuldenberatung, Nachweis von Arbeitsbemühungen) erlassen. Auf welcher Rechtsgrundlage diese Praxis beruht, haben wir in unserer Erhebung nicht abgeklärt.

Angesichts der Tatsache, dass in den meisten Kantonen «Integrationsdefizite» als gleichbedeutend mit mangelnden Sprachkenntnissen erachtet werden, erstaunt es nicht, dass die Verpflichtung zum Sprachkursbesuch die am häufigsten vereinbarte Massnahme darstellt. Diese Feststellung gilt sowohl für die Kantone, die die Vereinbarungen vor allem mit Neuzuziehenden abschliessen als auch für die Kantone, die die Vereinbarungen mit verschiedenen Zielgruppen abschliessen. Die Modalitäten zum Nachweis der im Kurs erworbenen Sprachkenntnisse variieren: Fünf von zwölf Kantonen (u.a. BS, SG) verlangen, dass die Personen am Ende des Kurses eine Prüfung bestehen, die ihnen ein bestimmtes Sprachniveau attestiert. In sechs von zwölf Kantonen (u.a. SO, ZH) reicht es, wenn die Betroffenen eine Kursbestätigung vorweisen. Am Ende des Integrationskurses steht in den meisten Kantonen eine Bestätigung; drei Kantone verlangen derweil eine Prüfung.

Wenn eine Person zum Sprachkursbesuch verpflichtet wird, stellt sich sodann die Frage, wer die Kosten trägt. In sämtlichen Kantonen besteht ein subventioniertes Angebot an Deutschkursen, d.h. die Kantone finanzieren über verschiedene öffentliche Gelder ein Sprachkursangebot. Diese Kurse richten sich an bildungsferne Personen, die über keine oder nur sehr grundlegende Sprachkenntnisse verfügen. Da das Angebot durch öffentliche Gelder subventioniert ist, müssen die Teilnehmenden nur einen Teil der Kurskosten selber tragen. Oft fordern die Kantone eine Beteiligung der Teilnehmenden an den Kurskosten im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten.

Erfahrungen mit den Integrationsvereinbarungen

Da die Integrationsvereinbarungen erst seit Kurzem eingesetzt werden, ist es gegenwärtig unmöglich, aussagekräftige Zahlen zu den Konsequenzen der Erfüllung oder Nichterfüllung der Vereinbarungen zu präsentieren. Aus den Daten, die uns sechs Kantone zur Verfügung gestellt haben, wird ersichtlich, dass die Mehrheit der Personen die in den Integrationsvereinbarungen gemachten Auflagen erfüllt. Es ist demzufolge wenig erstaunlich, dass es in den meisten Fällen zur Verlängerung bzw. Erteilung der Aufenthaltsbewilligung gekommen ist. Die befragten Expertinnen und Experten sind der Meinung, dass der «sanfte» Druck, der durch die Integrationsauflage ausgelöst wird, eine positive Wirkung auf die Betroffenen hat, denn sie erscheinen zu den Gesprächen und melden sich für die Kurse an.

Die für die Konzeption der Vereinbarungen verantwortlichen Stellen unterstreichen mehrheitlich die «präventive» Wirkung der Massnahme. Die intensive Beratung der Betroffenen ist gemäss einigen Kantonsvertretenden denn auch die wichtigste Folge der Einführung der Integrationsvereinbarungen. Da die Beratung und Information der Betroffenen im ganzen Verfahren eine wichtige Rolle spielen, ist die konsequente Umsetzung der Integrationsvereinbarung mit einem erheblichen Ressourcenaufwand verbunden. Auch verwaltungsintern bedingt die Einführung von Integrationsvereinbarungen einige Veränderungen, denn Verfahren müssen definiert, die Einhaltung muss kontrolliert, und die Kontakte mit den implizierten Verwaltungsstellen müssen intensiviert werden.

Eine weitere Erfahrung, die in den sechs Kantonen bis anhin gemacht wurde, ist, dass die Dauer der Integrationsvereinbarungen als zu kurz erachtet wird. Das BFM rät den Kantonen, die Integrationsvereinbarungen für die Dauer von elf Monaten abzuschliessen, da die Aufenthaltsbewilligung in der Regel ein Jahr gültig ist. Für die konsequente Umsetzung der Integrationsmassnahmen müsste indessen mehr Zeit einberechnet werden. Zwar besteht nach Ablauf eines Jahres die Möglichkeit, die Laufdauer der Vereinbarung um ein weiteres Jahr zu verlängern, aber diese Möglichkeit wird von den Kantonen unterschiedlich genutzt: Fünf Kantone (u.a. BL, BS, ZH) verlängern die Vereinbarungen selten, wohingegen vier Kantone (u.a. BE, SG, SO) die Möglichkeit oft nutzen.

Da die Kantone die Integrationsvereinbarung mit unterschiedlichen Zielsetzungen einsetzen, erstaunt es nicht, dass die Anzahl der abgeschlossenen Vereinbarungen so stark variiert. Der Kanton, der bis heute am meisten verpflichtende Vereinbarungen abgeschlossen hat, ist der Kanton Solothurn. Die Erfahrungen, die der Kan-

ton mit den rund 1000 Integrationsvereinbarungen gemacht hat, sind nach Angaben der anwendenden Stelle positiv: Zum einen sei die Anzahl der Teilnehmenden an Deutsch-Integrationskursen seit der Einführung der Integrationsvereinbarungen signifikant gestiegen. Zum anderen schätzten die von den Vereinbarungen Betroffenen die Vereinbarungen sehr.

Zusammenfassend muss mit Blick auf die gesamte ausländische Bevölkerung in der Schweiz festgestellt werden, dass der Anteil der Personen, mit denen potenziell Integrationsvereinbarungen abgeschlossen werden können, klein ist, da der grosse Teil der Personen einen Anspruch auf Aufenthalt in der Schweiz besitzt. Aus diesem Grund muss die im politischen Diskurs teilweise geäusserte Erwartungshaltung relativiert werden, und die praktische Umsetzung müsste zu einem späteren Zeitpunkt evaluiert werden.

5.4 Zwischenfazit Langzeitaufenthalt

Die seit vielen Jahren in der Schweiz anwesenden Ausländerinnen und Ausländer sind keine homogene Gruppe: Sie setzen sich aus Personen aus verschiedenen Herkunftsländern zusammen, und sie sind unterschiedlich lange in der Schweiz. Es versteht sich von selbst, dass es äusserst schwierig ist, eine Integrationspolitik für die Gesamtbevölkerung zu entwickeln. Es fällt auf, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Jahresaufenthalter sich je nach nationaler Herkunft (EU/EFTA versus Drittstaat) unterscheiden.

Ein weiteres Spannungsfeld, welches dieses Kapitel durchzieht, ist dasjenige vom Fördern und Fordern. Einerseits fordert die Aufnahmegesellschaft von den Zugewanderten, dass sie sich Sprachkenntnisse aneignen und dass sie die «geschriebenen und ungeschriebenen Regeln» des Zusammenlebens achten. Diese Verpflichtung wird bei den Ausländerinnen und Ausländern, die über kein gefestigtes Aufenthaltsrecht in der Schweiz verfügen, in einigen Kantonen in einer Integrationsvereinbarung festgehalten. Zugleich bekennt sich die Aufnahmegesellschaft zur Förderung der Chancengleichheit, zum Abbau von diskriminierenden Schranken und zur Förderung der Teilhabe der ausländischen Wohnbevölkerung (Wicker 2009). Wie genau diese ambitionierten Zielsetzungen realisiert werden, ist eine empirische Frage und bleibt nach Durchsicht der Grundlagendokumente unklar.

Bei der Auslegung der Integrationsanforderungen im Rahmen der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung zeichnet sich eine Trennlinie zwischen den urbanen und den ländlichen Kantonen ab. Die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung scheint in den urbaneren Gegenden der Schweiz eine weiter verbreit-

tete Praxis zu sein als in den ländlichen Gebieten. Auch bei der Auslegung der Integrationskriterien setzen die urbanen Kantone weniger strenge Massstäbe als die ländlichen. Tendenziell orientiert sich die Praxis in den städtischen Gebieten, die über ein Verfahren zur vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung verfügen, an den Empfehlungen des BFM, während in den ländlichen Gebieten höhere Anforderungen gelten.

Beim Einsatz der Integrationsvereinbarungen verläuft die Trennlinie entlang der Sprachgrenze. Während sämtliche lateinische Kantone auf die Vereinbarungen verzichten, kommen sie in der Mehrheit der Kantone der Deutschschweiz zur Anwendung. Angesichts dieser Beobachtung liegt der Schluss nahe, dass dieser Unterschied auf ein gegensätzliches Integrationsverständnis in den Landesregionen zurückzuführen ist. Während die Deutschschweizer Kantone ein assimilatorisches Integrationsverständnis und die Förderung der Chancengleichheit kombinieren, setzen die welschen Kantone auf eine Kombination der politischen Teilhabe mit der Förderung der Chancengleichheit (Wichmann 2011). Dass grosse Unterschiede zwischen den Sprachregionen bestehen, belegten bereits die Untersuchungen von Kaya und Cattacin und Manatschal (Cattacin und Kaya 2005; Manatschal 2011).

6 Zulassung

Unter Zulassungspolitik versteht dieses Kapitel die Gesamtheit der Regeln, welche die kantonalen Migrationsbehörden anwenden, wenn sie entscheiden, ob eine Person eine Arbeit in der Schweiz aufnehmen oder die Familienangehörigen nachziehen darf. Der heutigen schweizerischen Zulassungspolitik liegen zwei unterschiedliche Regelwerke zugrunde: Der eine Pfeiler ist das Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR). Das Ausländergesetz (AuG) bildet seit 2008 den zweiten Pfeiler der schweizerischen Migrationspolitik. Es präzisiert sowohl die Regeln für die Zulassung der Drittstaatsangehörigen, d.h. der Personen von ausserhalb des EU/EFTA-Raums zum Arbeitsmarkt, als auch die Bedingungen, die sie für den Nachzug der Familienangehörigen erfüllen müssen. Da sich die Bedingungen für die Zulassung und den Aufenthalt der beiden Personenkategorien stark unterscheiden, wird von einem dualen System gesprochen.

Die EU/EFTA-Staatsangehörigen profitieren nicht nur von einem vereinfachten Zugang zum Arbeitsmarkt, sondern sie treffen auch beim Nachzug der Familienangehörigen auf weniger hohe Hürden. Seit dem Inkrafttreten des FZA geniessen die EU/EFTA-Staatsangehörigen denselben Zugang zum Arbeitsmarkt wie Schweizerinnen und Schweizer. Dementsprechend ist es wenig erstaunlich, dass 2010 mehr Personen aus dem EU/EFTA-Raum sowohl zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (55 685) als auch im Familiennachzug (19 962) eingereist sind.⁴⁷

Die Zulassung der Drittstaatsangehörigen zum schweizerischen Arbeitsmarkt ist demgegenüber streng reguliert. Die jährliche Höchstzahl für die Arbeitsmigration aus Drittstaaten wird vom Bundesrat festgelegt, und die kantonalen Bewilligungskontingente werden auf der Basis eines Verteilschlüssels vergeben. Auch beim Familiennachzug gelten für die Drittstaatsangehörigen striktere Regeln, wobei sich diese je nach Aufenthaltsstatus der nachziehenden Person unterscheiden. Die hohen Anforderungen erklären, warum weniger Personen neu aus Drittstaaten einwandern: 2010 wurden 6129 Kurzaufenthaltsbewilligungen und 3101 Aufenthaltsbewilligungen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit an Drittstaatsangehörige ausgestellt⁴⁸, zudem sind 13 446 Personen im Familiennachzug aus Drittstaaten einge-

reist.⁴⁹ Da 2010 64% der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer eine Niederlassungsbewilligung (1 123 476 von 1 734 561) besitzen,⁵⁰ gehen die kantonalen Migrationsbehörden davon aus, dass die Mehrheit der neu einreisenden Kinder und Ehegatten Familienangehörige von niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern sind. Diese haben einen Anspruch auf Familiennachzug.

Das vorliegende Kapitel behandelt neben den beiden klassischen Zulassungskanälen Erwerbstätigkeit und Familie auch die Aufenthaltsregelung nach Auflösung der Familiengemeinschaft gemäss Art. 50 AuG. Diese spezifische Form des Härtefalls untersteht insofern einer separaten Regelung, als dass die betroffenen Personen nach einer Ehedauer von drei Jahren und beim Vorliegen persönlicher Gründe einen Anspruch auf Bewilligungsverlängerung geltend machen können.

6.1 Der Kanton im föderalen Geflecht

6.1.1 Arbeitsmigration: Zuständigkeiten

Die Anwendung der ausländerrechtlichen Bestimmungen im Bereich Zulassung und Aufenthalt obliegt in den meisten Kantonen den kantonalen Migrationsbehörden. Bei der Entscheidung, ob eine Person aus einem Drittstaat zum Arbeitsmarkt zugelassen wird, sind die kantonalen Migrationsbehörden nicht alleine für die Prüfung des Gesuchs zuständig. Sie müssen sich vielmehr an die vom Bundesrat festgelegten Höchstzahlen halten und die Resultate der arbeitsmarktlichen Vorprüfung beachten. Im Rahmen der Vorprüfung wird abgeklärt, ob die arbeitsmarktlichen Voraussetzungen (z.B. Lohn- bzw. Arbeitsbedingungen etc.) erfüllt sind. Da im Rahmen der Vorprüfung viele für die Zulassungsentscheidung zentrale Fragen geklärt werden, haben zahlreiche kantonale Migrationsämter die Zuständigkeit für die Prüfung der Gesuche um Zulassung zum Arbeitsmarkt vollumfänglich an die kantonalen Arbeitsmarktbehörden delegiert.

Die Entscheidung, ob eine Person aus einem Drittstaat zum Zweck der Erwerbstätigkeit zugelassen wird, unterliegt dem Ermessen der kantonalen Behörden. Bevor die kantonalen Migrationsbehörden eine Person zulassen können, müssen die Antrag stellenden Firmen

den Nachweis erbringen, dass der «Inländervorrang» berücksichtigt ist. Im Rahmen der arbeitsmarktlichen Vorprüfung müssen die kantonalen Behörden auch aufzeigen, dass die Zulassung der betroffenen Person im «gesamtwirtschaftlichen Interesse» (Art. 18 lit. a AuG) liegt. Des Weiteren müssen sie überprüfen, ob der bzw. die Gesuchstellende die «persönlichen Voraussetzungen» gemäss Art. 23 AuG erfüllt. Der Frage, wie diese Begriffe durch die Behörden angewendet werden, geht der Abschnitt 6.3.1 nach.

6.1.2 Familienmigration: Zuständigkeiten

Im Bereich des Familiennachzugs sind die kantonalen Migrationsbehörden für den Grossteil des Bewilligungsverfahrens zuständig. Teilweise beauftragen sie die Gemeinden mit der Überprüfung der bedarfsgerechten Wohnung, denn die Gemeinden verfügen über mehr Informationen über den lokalen Wohnungsmarkt als die kantonalen Behörden. Geht es hingegen darum, die Aufenthaltsbewilligung einer bereits in der Schweiz anwesenden Person, die sich vom Ehepartner bzw. der Ehepartnerin getrennt hat, zu verlängern, so muss die kantonale Migrationsbehörde gemäss AuG Art. 99 i.V.m. Art. 83 und 85 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)⁵¹ die Zustimmung des Bundesamts für Migration einholen. Dies gilt auch für den Familiennachzug von Jugendlichen nach Ablauf der Nachzugsfristen.

Stellt eine Person mit Aufenthaltsbewilligung ein Gesuch auf Familiennachzug, so ist der Beurteilungsspielraum der kantonalen Migrationsbehörden beträchtlich. Dieser rührt u.a. daher, dass die Nachzugsbedingungen relativ offen formuliert sind und nach Bedarf weiter spezifiziert werden können. Art. 44 AuG knüpft den Nachzug der ausländischen Ehegatten und der ledigen Kinder unter 18 Jahren an drei Bedingungen: eine «bedarfsgerechte Wohnung», das Zusammenwohnen und keine Sozialhilfeabhängigkeit. Eine zusätzliche Bedingung, von der die Bewilligung des Familiennachzugs abhängt, ist die Einhaltung der Nachzugsfristen. Der Familiennachzug muss in der Regel innerhalb von fünf Jahren erfolgen, doch beträgt die Frist bei Kindern über zwölf Jahren zwölf Monate. Der Familiennachzug nach Ablauf der Fristen wird nur bewilligt, wenn die Gesuchstellenden «wichtige familiäre Gründe» geltend machen können. Art. 75 VZAE besagt, dass ein wichtiger familiärer Grund vorliegt, wenn das «Kindwohl» nur durch einen Nachzug in die Schweiz gewahrt werden kann.

Da der Begriff des Kindwohls nicht abschliessend geklärt ist und kein Rechtsanspruch auf Familiennachzug besteht, ist der Beurteilungsspielraum in der Rechtsanwendung relativ gross. Zudem ist aus der Literatur be-

kannt, dass der Begriff der bedarfsgerechten Wohnung unterschiedlich ausgelegt wird (vgl. Achermann 2004). Auch bei der Auslegung der wichtigen Gründe und der Festlegung des finanziellen Mindestbedarfs bestehen kantonale Unterschiede.

Bei der Frage, ob eine Bewilligung nach Auflösung einer dreijährigen Ehe verlängert wird, ist der Beurteilungsspielraum der kantonalen Behörden gemäss Art. 50 Abs. 1 lit. a AuG eingeschränkt, da die Eheleute nach dieser Aufenthaltsdauer einen Anspruch auf Bewilligungsverlängerung haben. Doch da die Verlängerung an eine erfolgreiche Integration geknüpft wird, kommt der Messung des Integrationsgrads eine tragende Rolle zu. Ein Anspruch auf Bewilligungserteilung besteht ungeachtet der Ehedauer gemäss Art. 50 Abs. 1 lit. b, wenn wichtige persönliche Gründe den weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen. Die wichtigen persönlichen Gründe (Tod des Ehegatten, gemeinsame Kinder, Opfer ehelicher Gewalt und starke Gefährdung der sozialen Wiedereingliederung im Herkunftsland) sind im AuG und in der VZAE beispielhaft dargelegt (Spescha et al. 2010: 175).

6.2 Die kantonalen Migrationsbehörden

Da der Grossteil der in diesem Bericht behandelten Entscheide in den Bereichen Langzeitaufenthalt, Zulassung und Asyl (u.a. die Härtefälle) von den kantonalen Migrationsbehörden gefällt werden, geht der folgende Abschnitt kurz auf die Funktionsweise der kantonalen Migrationsbehörden ein. Es wird u.a. dargestellt, in welcher Direktion die Migrationsbehörden angesiedelt sind, auf welcher Ebene der kantonalen Verwaltungshierarchie sie sich befinden, inwiefern die kantonale Exekutive (d.h. der Regierungsrat) Einfluss auf die Entscheide nehmen kann, wie viele Ressourcen bei der Ausübung der Tätigkeiten zur Verfügung stehen und inwieweit das Öffentlichkeitsprinzip zur Anwendung kommt.

Der Aufenthalt der Ausländerinnen und Ausländer auf dem Kantonsterritorium wird durch die Fremdenpolizei, deren Aufgaben heute in den meisten Kantonen durch die Migrationsbehörden wahrgenommen werden, überprüft. Die enge Kopplung der polizeilichen und der fremdenpolizeilichen Aufgabe zeigt sich aus einem organisatorischen Blickwinkel insofern, als in vielen Kantonen die kantonalen Migrationsbehörden und die Polizei in derselben Direktion angesiedelt sind. Eine Internetrecherche zur institutionellen Ansiedlung der Migrationsbehörden hat ergeben, dass 16 Migrationsbehörden der kantonalen Justiz- und Sicherheits- bzw. Polizeidirektion angehören.⁵² In sechs Kantonen ist das Migrationsamt bei der Volkswirtschaftsdirektion eingegliedert. Das ergibt aus einer historischen Perspektive Sinn, wurde doch

die Fremdarbeiterpolitik in vielen Kantonen als «Wirtschaftspolitik» und Überfremdungsprävention verstanden (Cattacin 1987: 17). In vier Kantonen gehört die kantonale Migrationsbehörde zum Departement des Inneren.

Die Umbenennung der Fremdenpolizeien in kantonale Migrationsbehörden erfolgte um das Jahr 2000 herum, womit in mehreren Kantonen auch eine hierarchische Aufwertung dieser Stellen einherging. Mit der Schaffung eines eigenen Migrationsamtes bringt ein Kanton zum Ausdruck, dass die Migrationskontrolle nicht mehr nur eine Aufgabe unter vielen ist (z.B. die Ausstellung von Pässen), sondern eine Aufgabe an und für sich darstellt. Darüber hinaus werden die Vorstehenden der kantonalen Migrationsbehörden zu Amtsvorstehenden, womit sie in der kantonalen Verwaltungshierarchie wichtige Positionen einnehmen. Heute verfügen 14 Kantone über ein Migrationsamt (AG, AI, AR, BL, GL, LU, NE, OW, SG, SH, SZ, TG, ZG, ZH), während die kantonale Migrationsbehörde in 12 Kantonen (BE, BS, FR, GE, GR, JU, NW, SO, TI, UR, VD, VS) eine Dienststelle bzw. eine Abteilung bildet. Ein Blick auf die regionale Verteilung zeigt auf, dass die kantonalen Migrationsbehörden in den meisten lateinischen Kantonen Dienststellen sind, während sie im Grossteil der Deutschschweiz ein eigenes Amt bilden.

Die Ressourcenausstattung der kantonalen Migrationsämter variiert naturgemäss je nach Anteil der Migrationsbevölkerung. Während bevölkerungsreiche Kantone mit einer grossen Migrationsbevölkerung über grosse Migrationsämter verfügen, weisen die bevölkerungsarmen Kantone mit einer kleinen Migrationsbevölkerung wenige Vollzeitstellen aus: Im Migrationsamt des Kantons Zürich sind ungefähr 150 Personen angestellt, während dem Amt für Ausländerfragen des Kantons Appenzell Innerrhoden 150 Stellenprozente zur Verfügung stehen. Der Grossteil der Stellen in den kantonalen Migrationsbehörden wird von kaufmännisch geschulten Sachbearbeitenden besetzt, die die Bewilligungsentscheide auf der Grundlage von «Verfügungsvorlagen» vorbereiten. Da die Anwendung des Migrationsrechts durch die zunehmende Verrechtlichung immer komplexer geworden ist, nimmt die Anzahl der Juristinnen und Juristen in den kantonalen Migrationsbehörden zu. Überdies verfügen die meisten grösseren Migrationsämter über Abteilungen, die sich auf spezifische Fragen des Ausländerrechts spezialisiert haben (z.B. Asyl, Einreise und Aufenthalt, Aufenthaltsbeendigung, Kantonswechsel). Die uns zur Verfügung gestellten Zahlen zeigen, dass in den grösseren Migrationsämtern rund 20% der Mitarbeitenden über einen juristischen Hochschulabschluss verfügen. Hingegen gibt es in den kleinen ländlichen Kantonen noch immer kantonale Migrationsbehörden, in denen keine Juristinnen und Juristen angestellt sind.

Da die meisten kantonalen Migrationsbehörden der Justiz-, Sicherheits- und Polizeidirektion angehören, sind die verantwortlichen Regierungsrätinnen und Regierungsräte in den meisten Fällen die Polizei- und Justizdirektorinnen bzw. -direktoren. Die institutionellen Beziehungen zwischen den Vorstehenden der Migrationsämter und den kantonalen Exekutiven sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich geregelt. In einigen Kantonen üben die Regierungsräte in heiklen Fragen einen direkten Einfluss aus, so entscheidet der verantwortliche Regierungsrat in einem Kanton über die Wegweisung von niedergelassenen Personen. Auch bei der Regularisierung von Sans-Papiers haben in einigen Kantonen die Exekutiven ein Mitbestimmungsrecht. In anderen Kantonen haben die Exekutivmitglieder keinen direkten Einfluss auf die ausländerrechtlichen Entscheide. Wird der Fragebogen als Ausgangspunkt genommen, so drängt sich der Schluss auf, dass die direkte Einflussnahme seitens der kantonalen Exekutiven selten vorkommt. Hingegen scheint es diverse Mechanismen der indirekten Einflussnahme zu geben, die unterschiedlich intensiv genutzt werden.

Ein letzter Unterschied, der im Zusammenhang mit dieser Studie Erwähnung verdient, ist die unterschiedliche Handhabung des Öffentlichkeitsprinzips, das nicht in allen Kantonen gilt. Das Öffentlichkeitsprinzip besagt, dass jede Person grundsätzlich Anspruch auf die Informationen hat, die sich bei öffentlichen Organen befinden. Einschränkungen sind aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und des Datenschutzes möglich. Die unterschiedliche Handhabung des Öffentlichkeitsprinzips äussert sich z.B. dadurch, dass einige Migrationsämter auf Anfrage Kriterienkataloge oder Weisungen herausgeben, während andere Kantone dies nicht tun. Das Öffentlichkeitsprinzip geht in den Kantonen oft mit einer Transparenz-Verpflichtung einher. Transparenz bedeutet, dass die kantonalen Behörden von sich aus und auf Anfrage über ihre Tätigkeit informieren, soweit der Information keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

Die Art und Weise, wie die kantonalen Migrationsbehörden dieser Verpflichtung nachkommen, unterscheidet sich stark. Einige kantonale Migrationsbehörden haben jüngst Anstrengungen unternommen, die Öffentlichkeit vermehrt über ihre Praxis in ausländerrechtlichen Fragen zu informieren. Der Kanton Zürich hat beispielsweise im Jahre 2010 sämtliche Weisungen mit Informationen zur kantonalen Bewilligungspraxis ins Internet gestellt. Die kantonalen Migrationsbehörden, die Informationen zur Bewilligungspraxis zugänglich machen, beschränken sich zumeist auf die Veröffentlichung allgemeiner Merkblätter, die nur wenige Hinweise auf die Handhabung des Ermessens im Einzelfall

liefern. Die grundsätzliche Zurückhaltung gegenüber einer transparenten Informationspolitik erklärt sich dadurch, dass die ausländerrechtlichen Verfügungen aus Sicht der Behörden immer Einzelfallentscheidungen sind, die nur schwierig verallgemeinert werden können. Im Rahmen des vorliegenden Kapitels hat sich die fehlende Transparenz insofern geäußert, als dass nur vier kantonale Migrationsbehörden (BL, NE, SO, UR) mit der namentlichen Erwähnung des Kantons einverstanden waren. Da nur vier Kantone ihr Einverständnis gegeben haben, verzichten wir in diesem Kapitel auf die namentliche Erwähnung der Kantone.

6.3 Zulassung zum Arbeitsmarkt

Während der Fragebogen «Zulassung» von 25 Kantonen retourniert wurde, gilt anzumerken, dass die Fragen zum Arbeitsmarkt nur von 16 Kantonen beantwortet wurden. Da viele der Fragebogen in diesem Abschnitt nur unvollständig ausgefüllt waren, liegt der Schluss nahe, dass die kantonalen Migrationsbehörden nicht vollständig über die Zulassung der Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt im Bild sind. Die sieben am Fokusgruppengespräch anwesenden Vertretenden der kantonalen Migrationsbehörden bestätigten diesen Eindruck. Sie erklärten, dass sie die Verantwortlichkeit für diesen Bereich der kantonalen Arbeitsmarktbehörde übertragen hätten, und dass sie mit diesem Aspekt der Migrationspolitik nur wenig zu tun hätten. Die Resultate in diesem Teil der Studie sind dementsprechend mit einer gewissen Vorsicht zu geniessen. Trotz diesem Vorbehalt sei hier aber erwähnt, dass die 16 ausgefüllten Fragebogen das Bild eines vergleichsweise einheitlichen Vorgehens der kantonalen Behörden im Bereich Zulassung zeichnen: Sowohl die Einhaltung des Inländervorrangs als die persönlichen Voraussetzungen werden nach einem einheitlichen Vorgehen geprüft.

In den 16 Kantonen, die diesen Teil des Fragebogens beantwortet haben, müssen die Firmen nachweisen, dass der Inländervorrang respektiert wurde. Dies bedeutet, dass die Firmen nicht einfach einen generellen Arbeitskräftemangel in einer gewissen Branche (z.B. IT-Branche) anführen können, um eine Rekrutierung ausserhalb des EU-Raums zu begründen. Vielmehr müssen die Firmen in 16 Kantonen nachweisen, dass sich keine geeignete Person auf ein in der Schweiz aufgeschaltetes Stelleninserat beworben hat. Darüber hinaus verlangen 15 Kantone, dass die Firmen nachweisen, dass sich keine geeignete Person auf ein im EURES-System (Stellenvermittlungssystem der EU) aufgeschaltetes Stelleninserat beworben hat. Mit der Auflage, dass die Zulassung im gesamtwirtschaftlichen Interesse zu liegen hat, wendet sich das heutige Zulassungssystem von der sektoriellen Logik, die in der Vergangenheit vorherrschte, ab. Dass

die Zulassung einer Person im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegt, versteht sich in den technischen und naturwissenschaftlichen Bereichen, in denen ein Fachkräftemangel herrscht, von selbst. In den anderen Sektoren muss der Kanton das Rekrutierungsgesuch begründen.

6.3.1 Persönliche Voraussetzungen

Die persönlichen Voraussetzungen gelten in den Kantonen (=16) als erfüllt, wenn die Person die erforderlichen beruflichen Qualifikationen vorweisen kann. Bei der Prüfung der persönlichen Voraussetzungen wird in 13 Kantonen auch der Bildungsstand der Personen berücksichtigt: Verfügt eine Person über einen hohen Bildungsstand, gelten die persönlichen Voraussetzungen als erfüllt. Insgesamt scheint bei der Entscheidung über die Zulassung einer qualifizierten Person aus einem Drittstaat die arbeitsmarktliche Vorprüfung die entscheidende Hürde darzustellen: Geht diese im Sinne der Antrag stellenden Firma aus, prüfen die Behörden nur noch, ob die betroffene Person die beruflichen Qualifikationen vorweisen kann.

Demgegenüber kommt den anderen im AuG erwähnten Voraussetzungen nur eine untergeordnete Rolle zu. Zu den zusätzlichen Bedingungen gehören die berufliche und soziale Anpassungsfähigkeit, die sprachlichen Kenntnisse, das Alter und das «Integrationspotenzial» der betroffenen Personen. Nur rund die Hälfte der antwortenden Kantone (9) zieht die Sprachkenntnisse und das Alter bei der Bewilligungsentscheidung in Betracht. Noch weniger Kantone (3 bzw. 5) achten auf den Gesundheitszustand und das Integrationspotenzial der Antragsstellenden. Der Eindruck, dass die beruflichen Qualifikationen das entscheidende Kriterium sind, erhärtet sich, wenn die Kantone nach dem häufigsten Ablehnungsgrund gefragt werden: Die fehlenden beruflichen Qualifikationen bilden in sämtlichen Kantonen den wichtigsten Ablehnungsgrund.

Das AuG verwendet den Begriff qualifiziert, der nicht mit hochqualifiziert gleichzusetzen ist. So können gemäss Art. 23 Abs. 3 lit. c auch Personen mit besonderen beruflichen Kenntnissen zum Arbeitsmarkt zugelassen werden, sofern ein Bedarf nachgewiesen werden kann (Spescha et al. 2010: 141). Dass diese Bestimmung in der Praxis auch zur Anwendung kommt, bestätigten 15 von 16 Kantonsvertretenden im Fragebogen. Auf die Frage, für welche Berufsleute in den letzten beiden Jahren Bewilligungen gemäss Art. 23 Abs. 3 lit. c AuG ausgestellt wurden, wurden Fachpersonen im Pflegebereich (5 Kantone), speziell ausgebildete Tierpflegende (3 Kantone) und landwirtschaftliches Personal (3 Kantone) genannt. Die kantonalen Migrationsbehörden nutzen Art. 23 Abs. 3 lit. c AuG dementsprechend, um

die spezifischen Bedürfnisse des regionalen Arbeitsmarktes abzudecken.

Die untergeordnete Rolle, die die Behörden der Frage des Integrationspotenzials zukommen lassen, begründen die Kantonsvertretenden dadurch, dass sie bei qualifizierten Arbeitskräften von der Annahme ausgehen, dass diese integrationsfähig seien. Mit der Ausrichtung der schweizerischen Zulassungspolitik auf qualifizierte Fachkräfte aus Drittstaaten ist die Prüfung des Integrationspotenzials zweitrangig geworden. Dass die Integrationsfähigkeit einer Person nicht mit der tatsächlichen Integration gleichgesetzt werden kann, merkte ein Kantonsvertreter im Fokusgespräch an. Im Gespräch wurde darauf verwiesen, dass die qualifizierten Personen aus Drittstaaten (Expats) die Möglichkeit hätten, das laufend expandierende Angebot an spezifischen Dienstleistungen für englischsprachige Expats in Anspruch zu nehmen (Wiener und Grossmann 2011).

6.4 Familiennachzug

Grundsätzlich stehen sich beim Familiennachzug Menschenrechte und ein legitimes migrationspolitisches Ziel gegenüber. Einerseits kann sich eine Person, die mit ihren Familienangehörigen leben möchte, auf ihr Recht auf Privat- und Familienleben und auf die Wahrung des Kindeswohls berufen. Andererseits verfolgt der Staat das Ziel, das wirtschaftliche Wohl des Landes aufrechtzuerhalten. Der Staat kann sodann den Nachzug an wirtschaftliche Bedingungen knüpfen, die verhindern sollen, dass die «vereinigte» Familie eines Tages sozialhilfeabhängig wird. Auf die Art und Weise, wie die Kantone die gegensätzlichen Interessen austarieren bzw. welche Auflagen sie beim Nachzug der Familienangehörigen stellen, gehen die folgenden Ausführungen ein.

Betont sei hier noch einmal, dass das Kapitel nur die jeweilige Praxis beim Nachzug der Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung (B) untersucht. Der Familiennachzug der Schweizerinnen und Schweizer, der EU/EFTA-Staatsangehörigen sowie der Drittstaatsangehörigen mit Niederlassungsbewilligung wurde ausgeklammert. Die Tatsache, dass unterschiedliche Regeln für den Familiennachzug von Personen mit Aufenthalts- bzw. Niederlassungsbewilligung gelten, macht die rechtliche Situation unübersichtlich (Spescha et al. 2010: 157). Die strikteren Nachzugsregeln für die Aufenthalterinnen und Aufenthalter betreffen mit grosser Wahrscheinlichkeit nur eine Minderheit der im Familiennachzug einreisenden Drittstaatsangehörigen, wie im einleitenden Abschnitt dargelegt wurde. Trotzdem ist es gut möglich, dass die Regeln bald auf einen grösseren Kreis von Personen angewendet werden, da das Parlament die parlamentarische Initiative Müller (10.485),⁵³ die eine Ver-

einheitlichung der Nachzugsregeln anstrebt, an den Bundesrat überwiesen hat.

Das vorliegende Kapitel unterscheidet zwischen den Nachzugsregeln für die Ehepartnerinnen und Ehepartner im Allgemeinen und den Regeln, die beim Nachzug von Jugendlichen zur Anwendung kommen. Gemäss den kantonalen Migrationsbehörden ist der Nachzug von Ehepartnerinnen und Ehepartnern aus den jeweiligen Herkunftsländern ein häufiges Phänomen, während der Nachzug von Jugendlichen, die die Altersgrenze von 12 Jahren überschreiten, seit der Abschaffung des Saisonnier-Statutes im Jahr 2002 selten geworden ist.⁵⁴ Die Frage, wie häufig die in Europa lebenden Migrantinnen und Migranten der zweiten Generation Ehegatten aus dem Ausland nachziehen, stand im Zentrum einer europaweit durchgeführten Studie von Hamel et. al. (2011). Sie zeigt, dass die in Basel und in Zürich lebenden Angehörigen der zweiten Ausländergeneration aus Ex-Jugoslawien und der Türkei in 53,4% der Fälle eine Person aus dem Herkunftsland heiraten. Dieser Anteil ist in der Schweiz – im Vergleich beispielsweise zu Belgien (73,8%) – relativ tief.⁵⁵

Es stellt sich nun die Frage, ob es in der Praxis der Migrationsbehörden zur Ablehnung von Gesuchen kommt. Die Umfrage lässt den Schluss zu, dass die Nachzugsgesuche relativ oft abgelehnt werden: Nur ein vergleichsweise kleiner Kanton hat in den letzten beiden Jahren keine Anträge auf Familiennachzug abgelehnt. 15 Kantone, darunter sämtliche bevölkerungsreichen Kantone mit einer grossen ausländischen Wohnbevölkerung, weisen vier oder mehr Hauptablehnungsgründe aus, wobei die ungenügenden finanziellen Mittel von sämtlichen Kantonen als einer der wichtigsten Gründe angeführt werden (siehe Tabelle 1). In der Mehrheit der Kantone (18) sind Beschwerden gegen abgelehnte Gesuche um Familiennachzug häufig; selten kommen sie hingegen in den Kantonen vor, die nur wenige Gesuche behandeln.

Nennungen	Nennung als Ablehnungsgrund	Häufigster Ablehnungsgrund
Keine bedarfsgerechte Wohnung	16	4
Ungenügende finanzielle Mittel	24	17
Missachtung der Nachzugsfristen	17	3
Missachtung der Rechtsordnung	10	0
Sozialhilfeabhängigkeit der nachziehenden Person	18	1
Erfordernis des Zusammenlebens nicht erfüllt	6	0

Tabelle 1: Übersicht der Ablehnungsgründe (N = 24; durchschnittliche Anzahl Nennungen pro Kanton = 4)

Quelle: Fragebogen SFM⁵⁶

6.4.1 Kriterien für den Nachzug der Ehegatten

Dieser Abschnitt befasst sich mit der Handhabung der Nachzugskriterien durch die kantonalen Migrationsbehörden. Die Praxis bei der Auslegung der drei Nachzugsvoraussetzungen (bedarfsgerechte Wohnung, keine Sozialhilfeabhängigkeit und Erfordernis des Zusammenlebens) gemäss Art. 44 AuG wird nun kurz beschrieben.

Bedarfsgerechte Wohnung

Wie unterschiedlich die Anforderungen an die «angemessene Wohnung» in der Vergangenheit in den Kantonen gehandhabt wurden, zeigte die Untersuchung von Achermann (2004). Die diesem Kapitel zugrunde liegende Umfrage bei den Kantonen zeigt, dass die Anforderungen an die «bedarfsgerechte Wohnung» ebenfalls unterschiedlich ausgelegt werden (siehe Tabelle 2). Das BFM hat in der Weisung 6 Familiennachzug folgende Standardformel für die Berechnung der bedarfsgerechten Wohnung aufgestellt: «Anzahl Personen minus 1 gleich Mindestwohnungsgrösse» (Bundesamt für Migration 2011b: 4). Rund zwei Drittel der Kantone halten sich bei der Beurteilung der Grösse einer Wohnung an die in der Weisung aufgeführte Formel. Rund ein Drittel beurteilt die Angemessenheit einer Wohnung anhand anderer Kriterien.

Da die Standardformel des BFM in Gegenden mit einer tiefen Leerstandsquote und hohen Preisen schwer zu erfüllen ist, akzeptieren neun Kantone eine Abweichung von der Standardformel, wenn das Einverständnis des Vermieters vorliegt oder wenn die Bedingungen mit denjenigen für Schweizerbürger und -bürgerinnen im selben Umfeld vergleichbar sind. Drei Kantone verlangen pro Kind nur ein halbes Zimmer. Sechs Kantone bezeichnen die Wohnung als bedarfsgerecht, wenn entweder das Einverständnis des Vermieters vorliegt, keine Überbelegung stattfindet oder die Wohnbedingungen mit denjenigen der Einheimischen vergleichbar sind.

	Anzahl Nennungen
«Anzahl Familienmitglieder minus 1 = Anzahl Zimmer»	16
Andere Berechnungsformel	3
Einverständnis des Vermieters reicht	3
«Keine Überbelegung der Wohnung»	5
«Anforderungen, wie sie für Schweizerbürger in der gleichen Gegend gelten»	9

Tabelle 2: «Bedarfsgerechte Wohnung» (N = 25; durchschnittliche Anzahl Nennungen pro Kanton = 1.4)

Quelle: Fragebogen SFM⁵⁷

Familie muss eine «eigene» Wohnung haben	15
Wohnsitznahme bei den Eltern des um Nachzug ersuchenden Ausländers bzw. der Ausländerin ist verboten	2
Kantonale bau-, feuer- und gesundheitspolizeiliche Vorschriften müssen eingehalten sein	8

Tabelle 3: Zusätzliche Anforderungen an die bedarfsgerechte Wohnung (N = 25) Quelle: Fragebogen SFM⁵⁸

Viele kantonalen Migrationsbehörden erlassen überdies weitergehende Vorschriften, die eine bedarfsgerechte Wohnung zu erfüllen hat (siehe Tabelle 3). Die wichtigste zusätzliche Bedingung, die in 15 Kantonen zur Anwendung kommt, besagt, dass die Familie über eine eigene Wohnung verfügen muss. Diese Bedingung bedeutet für die Migrantinnen und Migranten, dass sie, sobald sie volljährig sind, das Elternhaus verlassen müssen, sofern sie eine im Ausland wohnhafte Person heiraten möchten. Das Zusammenleben mehrerer Generationen unter einem Dach erfüllt die Nachzugsbedingungen gemäss Art. 44 nach Sicht der meisten Kantone also nicht. Vier Kantone erwähnen überdies, dass die Wohnung die kantonalen bau-, feuer- und gesundheitspolizeilichen Vorschriften einhalten muss.

Finanzielle Mittel

In sämtlichen Kantonen muss die nachziehende Person nachweisen, dass sie für die nachzuziehenden Familienmitglieder finanziell aufkommen kann. Zur Berechnung des finanziellen Mindestbedarfs verwenden die Kantone unterschiedliche Berechnungsgrundlagen (siehe Tabelle 4): Rund die Hälfte der Kantone (13) bezieht sich auf die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Die SKOS-Richtlinien halten fest, unter welchen Bedingungen eine Person – unabhängig von der Nationalität – Beiträge der Sozialhilfe erhält. Da die SKOS-Richtlinien lediglich Empfehlungen darstellen, können die Kantone von den Bestimmungen abweichen. Die kantonalen Sozialhilfen verwenden zur Berechnung ihrer Ansätze unterschiedliche Grundlagen, so erstaunt es nicht, dass sich auch die Modalitäten zur Berechnung des finanziellen Mindestbedarfs im Rahmen des Familiennachzugs unterscheiden.⁵⁹

Die Standards der Vereinigung der Ostschweizer Fremdenpolizeichefs beispielsweise werden von sieben Kantonen der Ostschweiz angewendet. Die Richtlinien der Vereinigung der Ostschweizer Fremdenpolizeichefs haben die Bedarfsberechnung etwas modifiziert, indem sie neue Leistungskategorien eingeführt haben. Zudem haben sie die Berechnungsgrundlage der Teuerung unterstellt (Spescha 2010: 149). Ein Kanton hat eine eigene

Formel für die Berechnung des Bedarfs aufgestellt, deren Berechnung auch auf den SKOS-Richtlinien basiert. Zwei Kantone verfügen über keine Grundlage zur Berechnung des Mindestbedarfs. Obschon Spescha (2010: 149) die Meinung vertritt, dass solche Anpassungen nicht korrekt sind, kommen sie in der Praxis häufig vor.

Bei der Berechnung des finanziellen Mindestbedarfs werden verschiedene Finanzquellen berücksichtigt (siehe Tabelle 5). Umstritten ist die Frage, welche finanziellen Mittel – nebst dem Erwerbseinkommen der nachziehenden Person – in die Berechnung des Mindestbedarfs einfließen. Elf Kantone der Ost- bzw. Zentralschweiz beziehen die Taggelder der Arbeitslosenversicherung bei der Berechnung des finanziellen Mindestbedarfs nicht ein. Demgegenüber werden die Taggelder der Arbeitslosenversicherung in 15 Kantonen bei der Berechnung des finanziellen Mindestbedarfs berücksichtigt. Dieselbe Anzahl von Kantonen bezieht das Einkommen der nachzuziehenden Person in die Berechnung des Mindestbedarfs ein. Das Vermögen wird in 9 Kantonen bei der Berechnung der finanziellen Mittel einbezogen.

Erfordernis des Zusammenlebens

Grundsätzlich müssen die Eheleute zur Erfüllung der Nachzugsvoraussetzungen über einen gemeinsamen Wohnsitz verfügen. Einzig wenn die Migrantinnen oder Migranten «wichtige Gründe» für das Getrenntleben geltend machen können, wird das Leben an getrennten

Wohnorten bewilligt. Art. 76 VZAE definiert berufliche Verpflichtungen und eine vorübergehende Trennung wegen erheblicher familiärer Probleme als wichtige Gründe. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Frage, wann trotz Getrenntleben der Ehepartner eine Ehegemeinschaft weiterbesteht, ist noch unklar (Spescha et al. 2010: 172). Das Bundesgericht scheint aber davon auszugehen, dass die nachgezogene Person das Aufenthaltsrecht verliert, wenn der gemeinsame Wohnsitz aufgelöst wird.⁶² Einen Anspruch auf die Verlängerung der Bewilligung besitzt die nachgezogene Person erst nach einer Ehedauer von drei Jahren (siehe Aufenthaltsregelung nach Eheauflösung 6.4.3).

Die Frage, welche persönlichen Gründe die betroffenen Personen für das Getrenntleben geltend machen können, wurde im Fragebogen aufgeworfen. Rund die Hälfte der Kantone (15) lockert das Erfordernis des Zusammenlebens beim Familiennachzug von Personen mit Aufenthaltsbewilligung, wenn die nachzuziehende Person eine Stelle in einem anderen Kanton oder im (grenznahen) Ausland antritt. Mehrere Kantone geben an, dass vorübergehend getrennte Wohnsitze bewilligt werden, wenn Beziehungsprobleme oder medizinische Gründe geltend gemacht werden. Mehr als ein Drittel der Kantone (9) akzeptiert eine vorübergehende Trennung wegen erheblicher familiärer Probleme. Nur zwei Kantone geben an, dass sie keine Ausnahmen zulassen.

6.4.2 Kriterien beim Nachzug von Jugendlichen

Die Situation der Jugendlichen wird in der Studie separat beleuchtet, weil die Behörden beim Nachzug der Kinder im fortgeschrittenen Alter gewisse Vorbehalte äussern. Dem Menschenrecht auf ein Zusammenleben mit den Familienangehörigen stellen sie ein öffentliches Interesse «Vermeidung von Integrationsschwierigkeiten» entgegen. Die Behörden sind bei der Bewilligung des Nachzugs von Jugendlichen vorsichtig, weil sie im fortgeschrittenen Alter von Integrationsschwierigkeiten ausgehen. Die diesbezügliche Weisung des BFM argumentiert mit Verweis auf einen Bundesgerichtsentscheid (BGE 133 II 6) folgendermassen: Kleine Kinder sind eher in der Lage, sich an eine neue familiäre, soziale und kulturelle Umgebung anzupassen (neue Betreuungspersonen zuhause und in der Schule, neue Lebensgewohnheiten, Erwerb einer neuen Sprache, möglicherweise Nachholen von Schulstoff usw.). Sie sind weniger Integrationsschwierigkeiten wegen der Entwurzelung ausgesetzt als Jugendliche oder Heranwachsende (Bundesamt für Migration 2011b: 12).

Zwei Bestimmungen im AuG regeln den Nachzug der Jugendlichen. Art. 44 AuG besagt, dass ausländischen Ehegatten und ledigen Kindern unter 18 Jahren von Per-

	Anzahl Nennungen
Gemäss Richtlinien für die Ausgestaltung und die Bemessung der Vereinigung Ostschweizer Fremdenpolizeichefs (VOF)	7
Richtlinien der SKOS	14
Andere Berechnungsformel	4

Tabelle 4: Finanzieller Mindestbedarf (N = 25)

Quelle: Fragebogen SFM⁶⁰

Das erzielte Einkommen aus einer gefestigten Erwerbstätigkeit muss den Unterhalt der ganzen Familie decken	25
Einkommen der nachzuziehenden Personen wird mitberücksichtigt, wenn Vertrag vorliegt	15
Taggelder der Arbeitslosenversicherung werden mitberücksichtigt	15
Vermögen der nachziehenden Person	9

Tabelle 5: Berücksichtigte Finanzquellen (N = 25; durchschnittliche Anzahl Nennungen = 2) Quelle: Fragebogen SFM⁶¹

sonen mit Aufenthaltsbewilligung eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden kann. Art. 47 spezifiziert, dass der Nachzug der über 12-jährigen Jugendlichen innerhalb von zwölf Monaten zu erfolgen hat. Ein Nachzug nach Ablauf der Fristen wird nur bewilligt, wenn wichtige familiäre Gründe vorliegen. Als wichtiger familiärer Grund gilt beispielsweise eine ungünstige Betreuungssituation im Herkunftsland, die sich durch den Tod der betreuenden Person ergeben hat. Die Lehre geht von einer tendenziell strikten Praxis der kantonalen Migrationsbehörden bei der Bewilligung des nachträglichen Nachzugs aus (Spescha et al. 2010: 169).

Da eine Internetrecherche zu Beginn der Studie ergab, dass die Kantone unterschiedliche Altersgrenzen festlegen, wurde diese Frage im Fragebogen aufgeführt. Mehr als die Hälfte der Kantone (15 von 25) bewilligt den Nachzug der Kinder bis zum Alter von 18 Jahren. Die andere Hälfte der Kantone setzt eine tiefere Altersgrenze für den Nachzug der Jugendlichen fest: Ein Kanton setzt die Grenze bei 16 Jahren, zwei Kantone legen sie bei 14 Jahren fest, während sieben Kantone den Nachzug der Jugendlichen in der Regel nur bis 12 Jahre bewilligen. Vierzehn Kantone prüfen die Gesuche um Familiennachzug der Kinder, die älter als 12 sind, eingehend. Sieben Kantone beginnen mit der eingehenden Prüfung ab der Altersgrenze von 14 oder 16 Jahren. Die Frage, bis zu welchem Alter das Recht auf Familienleben höher zu gewichten ist als die zu erwartenden Integrationschwierigkeiten, wird von den Kantonen unterschiedlich beantwortet. Je älter die Jugendlichen sind, desto eher stellen die Migrationsbehörden einen Zusammenhang zu wirtschaftlichen Nachzugsmotiven her. Ein Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern, welches die Praxis des Migrationsamtes stützt, ist in diesem Zusammenhang erwähnenswert: «Gerade bei älteren Kindern, die erst später in die Schweiz geholt werden sollen, ist in der Regel davon auszugehen und zu vermuten, dass es vorwiegend um solche wirtschaftliche Gründe und nicht um das Zusammenführen der Familie geht.»⁶³

17 (von 25) Kantone haben in den letzten beiden Jahren Anträge auf nachträglichen Familiennachzug von Kindern über 12 Jahren gutgeheissen. Die meisten derjenigen Kantone, die keine Gesuche bewilligt haben, sind – mit einer Ausnahme – ländliche Kantone, die nur wenige Familiennachzugsgesuche (bis max. 50 jährlich) gemäss Art. 44 AuG bearbeiten. Beinahe in sämtlichen Kantonen (21) wird der nachträgliche Familiennachzug gewährt, wenn wichtige familiäre Gründe geltend gemacht werden können. In 14 Kantonen wird zur Wahrung des Kindeswohls der nachträgliche Familiennachzug bewilligt. Wenn die Betreuungsverhältnisse im Herkunftsland ungenügend sind, stimmen 10 Kantone dem nachträglichen Familiennachzug zu. Nur drei Kantone geben

an, dass sie die Bewilligung des nachträglichen Familiennachzugs von einer Abwägung der Integrationsmöglichkeiten bzw. -schwierigkeiten im Herkunftsland und in der Schweiz abhängig machen.

6.4.3 Aufenthaltsregelung nach Eheauflösung

Da das Aufenthaltsrecht der nachgezogenen Person von demjenigen der nachziehenden Person abhängt, riskiert die im Familiennachzug einreisende Familienangehörige nach einer Trennung den Verlust des Aufenthaltsrechts. Um Härtefälle nach der Auflösung einer Ehegemeinschaft zu vermeiden, wurde im AuG mit Art. 50 eine neue Rechtsgrundlage geschaffen. Betont sei hier, dass die Regelung gemäss Art. 50 nur diejenigen Personen betrifft, die bei der Einreise einen Anspruch auf Familiennachzug geltend machen konnten. Demgegenüber untersteht der Aufenthalt der Familienangehörigen von Personen mit Aufenthalts- und Kurzaufenthaltsbewilligung, die bei der Einreise keinen Rechtsanspruch geltend machen konnten, auch nach der Eheauflösung dem kantonalen Ermessen.

Grundsätzlich muss bei der Anwendung des Art. 50 zwischen zwei Konstellationen unterschieden werden: die Auflösung der Ehegemeinschaft nach dreijähriger Ehedauer und die Verlängerung des Aufenthalts «aus wichtigen persönlichen Gründen». Wichtige persönliche Gründe können vorliegen, wenn die betroffene Person Opfer ehelicher Gewalt wurde und die soziale Wiedereingliederung im Herkunftsland stark gefährdet erscheint (Art. 50 Abs. 2 AuG). Wie diese beiden Konstellationen in der Praxis gehandhabt werden, wurde im Rahmen der vorliegenden Studie untersucht.

6.4.3.1 Eheauflösung nach dreijährigem Aufenthalt

Nach Auflösung der Ehe oder der Familiengemeinschaft besteht der Anspruch des Ehegatten und der Kinder auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach den Artikeln 42 und 43 AuG weiter, wenn die Ehegemeinschaft drei Jahre gedauert hat. Dieser Anspruch wird zusätzlich an die Bedingung der «erfolgreichen Integration» geknüpft. In der Lehre wird die Meinung vertreten, dass an dieses Kriterium in der Praxis keine hohen Anforderungen gestellt werden dürfen. Es sollte genügen, dass eine Person nicht oder lediglich im Bagatellbereich straffällig wurde, und dass sie bzw. er den Lebensunterhalt ohne Unterstützung der Sozialhilfe bestreiten kann (vgl. Spescha et al. 2010: 173).

Die Umfrage zur Messung der «erfolgreichen» Integration nach einer dreijährigen Aufenthaltsdauer führt ein uneinheitliches Bild der jeweiligen Praxis in den Kan-

tonen zutage (siehe Tabelle 6). Eine erfolgreiche Integration liegt gemäss Art. 77 Abs. 4 lit. b VZAE vor, wenn die betroffene Person die Rechtsordnung achtet sowie den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb der am Wohnort gesprochenen Landessprache bekundet. Die gesetzlichen Grundlagen setzen die Messlatte zur Bestimmung des Integrationsgrades tiefer als in anderen ausländerrechtlichen Bereichen, da die betroffenen Personen lediglich den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb der Landessprache bekunden müssen. Die effektive Teilnahme bzw. bereits bestehende Kenntnisse der Landessprache werden indes nicht vorausgesetzt (Achermann 2007: 117). Anhand des Fragebogens wird beleuchtet, ob die Kantone bei der Messung der erfolgreichen Integration tatsächlich tiefere Hürden ansetzen als in den anderen ausländerrechtlichen Bereichen.

Achtung der rechtsstaatlichen Ordnung und der Bundesverfassung

Die Person, die um eine Bewilligungsverlängerung ersucht, muss in sämtlichen Kantonen nachweisen, dass sie keinen Eintrag im Strafregister hat. 15 Kantone erachten das Fehlen eines Eintrags im Strafregister als unbedingte Voraussetzung für die Bewilligungsverlängerung, während 10 Kantone bedingt auf dieses Kriterium achten. Zum Nachweis, dass die Rechtsordnung respektiert wird, gehört in zwölf Kantonen (unbedingt) und in sechs Kantonen (bedingt) ein tadelloser Leumund. Des Weiteren müssen die betroffenen Personen in zwölf Kantonen (unbedingt) und in elf Kantonen (bedingt) belegen, dass der Betreuungsauszug leer ist. Die Kriterien, die an die Achtung der Rechtsordnung gesetzt werden, sind insgesamt vergleichbar mit denjenigen, die in den anderen Bereichen zur Messung der erfolgreichen Integration angewendet werden.

Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung

Obschon die VZAE von einer erfolgreichen Integration ausgeht, wenn ein Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben bekundet wird, müssen die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer in zehn Kantonen unbedingt unter Beweis stellen, dass sie entweder am Wirtschaftsleben teilnehmen oder eine Ausbildung absolvieren. Zwölf Kantone geben hingegen an, dass die Teilnahme am Erwerbsleben nur bedingt erfüllt sein muss, was heisst, dass dieser Faktor bei der Prüfung des Bewilligungsgesuches zwar eine Rolle spielt, aber dass andere Voraussetzungen ebenso wichtig sind. Schliesslich haben nur drei Kantone erklärt, dass die Teilnahme am Erwerbsleben oder an einer Ausbildung bei der Feststellung des Integrationsgrades kein entscheidendes Kriterium ist.

Wirtschaftliche Situation der Antragstellenden

Die VZAE beinhaltet keine Angaben zu den wirtschaftlichen Kriterien, die die Antragstellenden erfüllen müssen. Da dem Kriterium der wirtschaftlichen Unabhängigkeit in sämtlichen Fragen des Familiennachzugs ein grosses Gewicht zukommt, wurde im Fragebogen dennoch erfragt, welche Rolle die wirtschaftliche Situation der Antragstellenden spielt. Der Blick auf die Umfrageergebnisse zeigt, dass die Frage nach den wirtschaftlichen Ressourcen berechtigt war: In 15 von 25 Kantonen hängt die erfolgreiche Integration der Antragstellenden wesentlich von einer positiven Prognose bezüglich der finanziellen Unabhängigkeit ab. Auch das Vorhandensein einer angemessenen Wohnung ist in rund einem Drittel der Kantone eine unbedingte Voraussetzung. Einzig bei der Frage, ob die finanzielle Unabhängigkeit seit einem Jahr erlangt sein muss, setzen die kantonalen Behörden die Messlatte etwas tiefer. Rund die Hälfte (14 von 25) der Kantone gibt an, dass die Person nicht seit einem Jahr finanziell unabhängig sein muss.

Wille zum Erwerb der am Wohnort gesprochenen Landessprache

Was die Sprachkenntnisse angeht, fordert die VZAE nur, dass die Personen den Willen zum Erwerb der Landessprache unter Beweis stellen. Im Einklang mit dieser Bestimmung verzichten fünf Kantone auf den formalisierten Sprachnachweis. In elf Kantonen gilt der Sprachnachweis – auf unterschiedlichem Niveau – als unbedingte Voraussetzung; in neun Kantonen ist der Sprachnachweis eine Anforderung, die bedingt erfüllt sein muss. Die Anforderungen an den Sprachnachweis variieren von Kanton zu Kanton. Betrachtet man das

	Unbedingt	Bedingt	Keine Bedingung
Kein Eintrag im Strafregister	15	10	0
Tadelloser Leumund	12	6	7
Keine Betreibungen oder Verlustscheine	12	11	3
Teilnahme am Erwerbsleben oder Erwerb von Bildung	10	12	3
Gute Prognose für finanzielle Unabhängigkeit	15	3	7
Finanzielle Unabhängigkeit seit mind. 1 Jahr	4	7	14
Angemessene Wohnung	8	2	15
Sprachniveau A1	4	5	16
Sprachniveau A2	6	6	13
Sprachniveau B1	1	2	22

Tabelle 6: Kriterien zur Messung der erfolgreichen Integration (N = 25)
Quelle: Fragebogen SFM⁶⁴

höchste von einem Kanton geforderte Sprachniveau, so fällt auf, dass die Unterschiede beträchtlich sind. Sieben Kantone fordern als höchstes Niveau das Niveau A1 (bedingt oder unbedingt), zehn Kantone das Niveau A2 (bedingt oder unbedingt) und drei Kantone verlangen das Niveau B1 (bedingt oder unbedingt). Diese Zahlen können aus der Tabelle 6 nicht abgelesen werden, sie widerspiegeln den höchsten von einem Kanton geforderten Sprachnachweis. Insgesamt scheinen in der Mehrheit der Kantone auch bei der Prüfung der sprachlichen Kriterien strengere Kriterien zur Anwendung zu kommen, als die VZAE bei dieser Konstellation vorschreibt.

6.4.3.2 Eheauflösung infolge «ehelicher Gewalt»

Unabhängig von der Dauer der Ehegemeinschaft besteht gemäss Art. 50 Abs. 1 lit. b AuG ein Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn wichtige persönliche Gründe den weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen. Abs. 2 definiert die erlittene eheliche Gewalt als persönlichen Grund, der eine Bewilligungsverlängerung begründen kann. Das Bundesgericht hat sich im Urteil BGE 136 II 1 vom 4.11.2009⁶⁵ mit der Aufenthaltsregelung für Opfer ehelicher Gewalt befasst. In diesem Urteil hielt es fest, dass eine Person eines persönlichen Grundes (z.B. eheliche Gewalt) bedarf, um eine Bewilligungsverlängerung zu beantragen. Mit dieser Auslegung des Art. 50 erteilte das Bundesgericht den kantonalen Migrationsbehörden eine Absage, die die Bewilligungsverlängerung an zusätzliche Bedingungen, wie beispielsweise die «gefährdete Wiedereingliederung im Herkunftsland» oder die «erfolgreiche Integration», knüpfen (Dubacher und Reusser 2011: 22–24). Das Bundesgericht präzisierte aber zugleich, dass die häusliche Gewalt zwar auch «nur» psychischer Natur sein könne, aber dass sie eine «gewisse Intensität» erreichen müsse. Eine gewisse Intensität liege vor, wenn von der betroffenen Person nicht verlangt werden könnte, dass sie zum Ehepartner bzw. zur Ehepartnerin zurückkehre.

Die schweizerische Aufenthaltsregelung für Opfer ehelicher Gewalt ist im Rahmen der Universellen Periodischen Überprüfung vom UNO-Menschenrechtsrat im Jahre 2008 kritisiert worden. Zwei Empfehlungen betreffen die Aufenthaltsregelung für Opfer ehelicher Gewalt. Eine Empfehlung fordert, dass ein Verfahren durchgeführt wird, in welchem die Zumutbarkeit des Entzugs der Aufenthaltsbewilligung für die betroffenen Frauen und deren Kinder sorgfältig abgeklärt wird⁶⁶, während eine zweite Empfehlung fordert, dass Massnahmen verabschiedet werden, welche verhindern, dass Migrantinnen, die Opfer von häuslicher Gewalt geworden sind, und die darüber den Behörden berichten, wegen dieser Berichterstattung ausgeschafft werden. Beide Empfehlungen wurden seitens des Bundesrats angenommen. Da die

Entscheidung über eine Bewilligungsverlängerung auf kantonaler Ebene erfolgt, hat der Bundesrat das BFM beauftragt, eine Erhebung zur kantonalen Praxis durchzuführen.⁶⁷ Beinahe zwei Drittel (=18) der Kantone können eine Praxis in diesem Bereich vorweisen.

Das BFM hat zum einen wissen wollen, anhand welcher Kriterien die Kantone die Intensität der erlittenen ehelichen Gewalt beurteilen. Zum anderen hat das BFM die Kantone gefragt, ob sie die in Art. 77 Abs. 5 VZAE festgeschriebene Kann-Bestimmung, die vorsieht, dass sie von den betroffenen Personen Beweise zum Vorliegen ehelicher Gewalt einfordern können, in der Praxis nutzen. Die von ehelicher Gewalt betroffenen Migrantinnen und Migranten sehen sich mit der Schwierigkeit konfrontiert, die erlittenen Übergriffe glaubhaft darzustellen. Für sie spielt es dementsprechend eine wichtige Rolle, welche Nachweise die Migrationsbehörden als glaubhaft einstufen. Die Liste der zu erbringenden Indizien ist in Art. 77 Abs. 6 VZAE nicht abschliessend dargelegt. Der Artikel erwähnt Arztzeugnisse, Polizeirapporte, Strafanzeigen, Massnahmen im Sinne von Art. 28b des Zivilgesetzbuches oder entsprechende strafrechtliche Verurteilungen. Besonders problematisch scheint es aus der Perspektive der Betroffenen, den Nachweis ehelicher Gewalt an das Vorliegen einer Strafanzeige zu knüpfen, da viele Betroffene sich vor der Repression des Partners bzw. der Partnerin fürchten (Dubacher und Reusser 2011: 15). Da die Liste der zu erbringenden Nachweise nur beispielhaft ist, können die Kantone sie erweitern.

Die Kantone nutzen die Möglichkeit, die Liste zu verlängern, sehr unterschiedlich. Während acht Kantone die Position vertreten, dass ausschliesslich die in der VZAE aufgeführten Indizien, die aus objektiven Quellen (Ärzte, Gerichte, Polizei) stammen, zum Nachweis eingebracht werden können, plädieren neun Kantone für den Einbezug von Beweisen, die von «partiellen» Institutionen (Berichte von Frauenhäusern etc.) eingebracht werden.⁶⁸ Die Kantone, die den Nachweisen der Frauenhäuser und Opferberatungsstellen kritisch gegenüberstehen, sind der Meinung, dass diese die Position der Betroffenen zu «unkritisch» vertreten. Dubacher und Heusser (2011: 16) wenden demgegenüber ein, dass die Einschätzungen von Frauenhäusern und Opferhilfestellen stärker gewichtet werden müssen, da die Kostengutsprachen der Sozialstelle und der Opferhilfestelle auch nur erfolgt, wenn die erlittene Gewalt glaubhaft dargestellt wird.

Im Juli 2011 hat das BFM das Kapitel 6.15.3 der Weisung Familiennachzug an die bundesgerichtliche Rechtsprechung angepasst.⁶⁹ Im Sinne der Rechtsprechung müssen die Betroffenen nun nachweisen, dass die erlittene eheliche Gewalt eine gewisse «Intensität» erreicht

hat. Gleichzeitig stellt sie klar, dass das Vorliegen häuslicher Gewalt und die Gefährdung der sozialen Wiedereingliederung im Herkunftsstaat nicht mehr kumulativ erfüllt sein müssen. Zudem werden Hinweise und Auskünfte von spezialisierten Fachstellen (z.B. Frauenhäuser oder Opferberatungsstellen) bei der Beurteilung der häuslichen Gewalt mitberücksichtigt. Das BFM hat in Aussicht gestellt, dass bis Ende 2011 Art. 77 VZAE an die Weisung angepasst wird.

6.5 Zwischenfazit Zulassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Zulassungspolitik in mehreren Spannungsverhältnissen bewegt. Zum einen existiert ein Spannungsverhältnis zwischen der wirtschaftlichen Nachfrage nach Arbeitskräften und der Fixierung der Höchstzahlen durch den Bund. Zum anderen besteht ein solches zwischen den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes und den Anforderungen an das Integrationspotenzial einer Person. Dabei scheinen sich gemäss den Antworten der 18 Kantone, die den Fragebogen ausgefüllt haben, keine grossen Unterschiede abzuzeichnen: Sämtliche Kantone gewichten bei der Prüfung der persönlichen Voraussetzungen die beruflichen Qualifikationen höher als alle anderen Kriterien.

Ein weiteres Spannungsverhältnis, welches die Arbeit der Migrationsbehörden prägt, kommt beim Familiennachzug zum Zug. Es geht in diesem Bereich einerseits darum, das Recht der Betroffenen auf ein Familien- und Privatleben zu wahren. Andererseits verfolgt der Staat das Ziel, das wirtschaftliche Wohl des Landes aufrechtzuerhalten. Der Staat kann sodann den Nachzug an wirtschaftliche Bedingungen knüpfen, die verhindern sollen, dass die «vereinigte» Familie eines Tages sozialhilfeabhängig wird. Die Kantonsumfrage zeigt, dass die Kantone die wirtschaftlichen Anforderungen an den Nachzug so festlegen, dass sie zwischen «erwünschten und unerwünschten» Familienmigrantinnen und -migranten unterscheiden können. Rund ein Drittel (9) vorwiegend ländlicher Kantone der Deutschschweiz stellt hohe Anforderungen an den Nachzug. Ein weiteres Drittel (8), insbesondere urbane und lateinische Kantone, formuliert mittelhohe Anforderungen. Eine relativ liberale Haltung zeigt sich beim letzten Drittel (8), welches sich aus einer Mischung von ländlichen und bevölkerungsreichen Deutschschweizer Kantonen zusammensetzt.

Halten sich die Migrantinnen und Migranten einmal in der Schweiz auf, stellt sich die Frage, wie mit ihnen umzugehen ist, wenn sie eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung beantragen, obschon der ursprüngliche Aufenthaltszweck «Ehe» nicht mehr erfüllt ist. Das Problem spitzt sich in den Fällen zu, in denen die Betroffenen seit einigen Jahren in der Schweiz leben

und in denen die Auflösung nicht aus freien Stücken (z.B. Tod des Ehepartners oder eheliche Gewalt) geschieht. Die Trennlinien zwischen den Kantonen verlaufen in der Frage der Bewilligungsverlängerung in beiden Konstellationen des Artikels 50 AuG ähnlich: Die urbaneren Kantone stimmen einer Bewilligungsverlängerung eher zu, während die ländlich geprägten Kantone eher zurückhaltend sind. Erwähnung verdient die Tatsache, dass die Trennlinie bei der Bewilligungsverlängerung parallel zur Trennlinie im Bereich der Härtefallregelung (siehe Kapitel 7) verläuft.

Insgesamt charakterisiert sich das Politikfeld Zulassung durch zwei gegenläufige Tendenzen: Einerseits werden die Rechte der bereits anwesenden Drittstaatsangehörigen laufend ausgebaut, während gleichzeitig die Regeln für die Neuankömmlinge verschärft werden. Diese Dualität prägt die Entwicklungen in der schweizerischen Zulassungspolitik.

7 Asyl

Der Asylbereich stellt nur einen Bruchteil der gesamten Migrationsbewegungen in der Schweiz dar (Piguet 2006), er belegt aber im internationalen Vergleich einen der vorderen Ränge, wenn man die Asylgesuche ins Verhältnis zur Wohnbevölkerung setzt. Die jährliche Zahl der Asylanträge lag in den vergangenen drei Jahren bei rund 15 000 (BFM Asylstatistik).⁷⁰ Der Anteil der Gesuche, die mit Asylgewährung oder einer vorläufigen Aufnahme erledigt wurden, schwankte jährlich zwischen einem und zwei Dritteln. Ende 2010 lebten rund 37 000 Personen in der Schweiz, die sich im Asylprozess – Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen – befanden, ohne die ungefähr 7 000 Personen im Vollzug (Ausreiseorganisation) und 25 000 anerkannten Flüchtlinge mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung einzurechnen.

Die Flüchtlingspolitik fällt in die Kompetenz des Bundes, der auch für die Finanzierung zuständig ist. Das Asylwesen ist praktisch permanent im Umbruch: Seit der Einführung des neuen Asylgesetzes (AsylG)⁷¹ 1999 sind bereits mehrere Teilrevisionen durchgeführt worden. Gegenwärtig steht ausserdem eine grundsätzliche Umgestaltung des Asylverfahrens zur Diskussion (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement 2011).

Nach einer Aufenthaltsfrist von höchstens 90 Tagen im Erstaufnahmezentrum werden Asylbewerber und Asylbewerberinnen mit N-Bewilligung (in der Folge als Asylsuchende bezeichnet) einem Aufenthaltskanton zugewiesen und erhalten von diesem Sozialhilfe gemäss AsylG (Art. 80–84), solange sie einem Arbeitsverbot unterstellt sind und über kein ausreichendes Einkommen verfügen (Illes et al. 2009).

Ist nach rechtskräftiger Ablehnung des Asylgesuchs der Vollzug einer Wegweisung nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich, regelt der Bund die Anwesenheit durch eine vorläufige Aufnahme (Erteilung einer F-Bewilligung gemäss Art. 83 ff AuG). Seit einigen Jahren machen vorläufig aufgenommene Personen etwas mehr als die Hälfte der Personen aus dem Asylprozess aus (2010: 23 000). Obwohl ein Grossteil von ihnen dauerhaft in der Schweiz bleibt, kennt diese Gruppe einen relativ hohen Fluktuationsgrad, da ein Teil der Personen den Status wechselt, d.h. eine Aufenthaltsbewilligung erhält, während neu vorläufige Aufnahmen erteilt werden.

Im Rahmen neuer gesetzlicher Grundlagen wurden vorläufig aufgenommene Personen ab 2008 bezüglich der Integration, Erwerbstätigkeit und des Familiennachzugs rechtlich besser gestellt. Die Kantone sind künftig beauftragt, die nachhaltige Integration dieser Personengruppe ebenso zu fördern wie die von anerkannten Flüchtlingen oder anderen Zugewanderten. Zu diesem Zweck entrichtet der Bund den Kantonen für vorläufig aufgenommene Personen, wie auch für anerkannte Flüchtlinge, einmalige Fallpauschalen, die vor allem der Förderung der beruflichen Eingliederung und des Erwerbs der Landessprachen dienen (Art. 18 VIntA).

Das folgende Kapitel basiert primär auf der Auswertung der Fragebogen von 24 Kantonen, einer Dokumentenanalyse und Experteninterviews mit kantonalen Asylkoordinatoren (BE, BS, GR, LU)⁷², wobei neun Kantone eine vertrauliche Verwendung der gelieferten Daten wünschten. Diese Kantone werden deshalb im Text nicht zitiert, ausser bei allgemein bekannten Angaben. Aus Gründen der institutionellen Zuständigkeit wurde die Härtefallpraxis im Fragebogen über die Zulassungspraxis (siehe 7.3) derselben 24 Kantone zuzüglich Thurgau behandelt; ferner diente ein Fokusgruppen-Gespräch mit fünf Vertretenden der Migrationsämter einer vertiefenden Auseinandersetzung. Von vier Ausnahmen abgesehen, wünschten alle 25 Kantone, dass ihre Angaben anonym blieben.

Neben den gesetzlich-institutionellen Rahmenbedingungen (Abschnitt 7.1) wurden die asylrechtlichen Bestimmungen (7.2) in folgenden Teilbereichen abgedeckt, die jeweils sowohl Asylsuchende als auch vorläufig aufgenommene Personen betreffen:

- Umfang und Modalitäten der Sozialhilfe (7.2.1);
- Umfang und Art der Eingliederungsmassnahmen (7.2.2);
- Modalitäten des Zugangs zum Arbeitsmarkt (7.2.3).

Abschliessend wird auf die Härtefallpraxis, insbesondere bei der Umwandlung der vorläufigen Aufnahme in eine Aufenthaltsbewilligung (gemäss Art. 84 AuG), eingegangen (7.3).

Die Antworten zu diesen Teilbereichen wurden, analog dem Vorgehen in den anderen Themenfeldern (Einbürgerung, Langzeitaufenthalt, Zulassung) quantifiziert, um die Gesamtanalyse und Vergleichbarkeit zwischen Kantonen zu ermöglichen, allerdings mit dem Nachteil, dass andere Aspekte wie Relevanz, Wirksamkeit und Kosteneffizienz der geförderten Massnahmen nicht berücksichtigt bzw. «gemessen» werden konnten. Im vorliegenden Kapitel wird auf die quantitativen Ergebnisse allerdings nur am Rande eingegangen.

Nicht behandelt wurde die Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende, bei denen keine Eingliederungsmaßnahmen unternommen werden, sowie die Integration von anerkannten Flüchtlingen.

7.1 Der Kanton im föderalen Geflecht

7.1.1 Zuständigkeiten

Das Asylverfahren liegt ausschliesslich in der Kompetenz des Bundes, während die Kantone bei der Gestaltung des Aufenthalts eine wichtige Rolle spielen. Sie organisieren die Aufnahme der zugeteilten Asylsuchenden und regeln die Festsetzung und Ausrichtung der Sozialhilfe, die vom Bund finanziert wird. Der Bund entrichtet den Kantonen Pauschalen⁷³ für die Unterbringung, Betreuung und Integrationsmassnahmen für vorläufig aufgenommene Personen. Einige Kantone setzen zusätzlich Eigenmittel ein, um Eingliederungsmassnahmen oder Sozialhilfeausgaben zu bestreiten, die durch die Bundesfinanzierungen nicht abgedeckt werden.

In rund der Hälfte der Kantone fallen Aufnahme und Sozialhilfe von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen in die Kompetenz der Gemeinden, zumindest in späteren Aufnahmephasen. Dies erschwert eine einheitliche Erfassung der entsprechenden Praxis erheblich, da diese nicht einheitlich geregelt ist (AG, AR, BL, SG, SH, SO, SZ, ZG, ZH). In den vergangenen Jahren ist eine Tendenz zu einer vermehrten «Kantonalisierung» der Zuständigkeit für alle Aufnahmephasen zu beobachten.

Die Aufnahme und Betreuung erfolgt in rund der Hälfte der Fälle direkt durch die kantonalen Sozialämter (1. Phase), während sie in anderen Kantonen mittels eines Leistungsvertrags mit einem Hilfswerk (Caritas, Heilsarmee, SRK), einem privaten Unternehmen (ORS) oder einer spezialisierten öffentlichen Organisation (AOZ, EVAM, AJAM usw.) geregelt ist. Vielfach bestehen die institutionellen Vorkehrungen seit Jahren und können infolge der Gesetzesänderungen nicht unmittelbar angepasst werden. So sind beispielsweise für die Integrationsförderung anerkannter Flüchtlinge und vorläufig

aufgenommener Personen in mehreren Kantonen unterschiedliche Organisationen zuständig, obwohl es angesichts der neuen Rechtslage und des Bedarfs beider Zielgruppen sachgerecht wäre, vergleichbare Vorkehrungen zu treffen.

7.1.2 Kantonale Rechtsgrundlagen

Von einer Ausnahme abgesehen, verfügen alle Kantone über rechtliche Grundlagen für die kantonale Asylpraxis auf Gesetzes- oder Verordnungsebene. Sechs Kantone verfügen über ein Einführungsgesetz zum AuG und zum AsylG sowie die entsprechenden Verordnungen dazu (BE, GE, GL, GR, NW, SZ). Die Einführungsgesetze enthalten auch Regelungen zu den Zuständigkeiten im Asylbereich, insbesondere in der Sozialhilfe. Andere Kantone regeln die bundesrechtlichen Vorgaben ausschliesslich auf Verordnungsstufe (AI, FR, NE, OW, TI, VS). Über gesetzliche Grundlagen im kantonalen Sozialhilfegesetz und Asylverordnungen verfügen zudem die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Basel-Landschaft, Luzern, St.Gallen und Zürich.

In den Verordnungen werden die Zuständigkeiten einzelner kantonomer Behörden sowie die Verantwortlichkeiten zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Bereich der Unterbringung von Personen aus dem Asylbereich (Zuweisung, Entschädigung) geregelt. In einigen Verordnungen werden auch die Modalitäten bezüglich der Kranken- und Unfallversicherung, der Nothilfe sowie der Rückkehrberatung geregelt. In der Asylfürsorgeverordnung (AfV) des Kantons Zürich werden nebst den Aufgaben von Kanton und Gemeinden auch die Pflichten der Asylsuchenden (sowie allfällige Sanktionen bei deren Verletzung) aufgezählt (§17).

Die Sozialhilfegesetze der Hälfte der Kantone beinhalten Regelungen zum Asylbereich (AG, BL, BS, GE, GL, LU, SG, SH, SO, UR, VD, ZG, ZH). Sie umfassen teilweise detaillierte Bestimmungen zu den Zuständigkeiten bezüglich Zuweisung, Verteilschlüssel und Betreuung von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen (z.B. §§ 16–19 Sozialhilfe- und Präventionsgesetz des Kantons Aargau). Demgegenüber verfügen die Sozialhilfegesetze anderer Kantone über einen einzigen Abschnitt zum Asylbereich, der die Aufgabenteilung im Bereich der Unterstützung von Asylsuchenden zwischen dem Kanton und den Gemeinden regelt.

Die Rechtsgrundlagen im Asylbereich variieren also bezüglich der Stufe ihrer Verankerung sowie der Detailgenauigkeit der Regelungen. Die für diesen Bereich relevanten Regelungen finden sich in verschiedenen Gesetzeserlassen, dabei kann es sich um spezifische Vollziehungsgesetze für den Asylbereich oder um einzelne

Abschnitte beispielsweise in den kantonalen Sozialhilfegesetzen handeln. Im Hinblick auf die Rechtssicherheit und Transparenz der entsprechenden Regelungen ist es vorteilhaft, dass zumindest die wichtigsten Rechtspositionen, wie beispielsweise der Zugang zum Arbeitsmarkt von Asylsuchenden, gesetzlich abgestützt sind.

7.2 Aufnahme von Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen

In den meisten Kantonen erfolgt die Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden in zwei, seltener drei, Phasen: In der ersten Phase werden die zugeteilten Personen in Kollektivunterkünften einquartiert und erhalten primär Sachleistungen oder Mahlzeiten. In der folgenden Etappe ziehen sie in Privatwohnungen oder Wohngemeinschaften um. Allerdings stellen vereinzelte Kantone ausschliesslich Wohnungen oder Gemeinschafts-Liegenschaften zur Verfügung, während in anderen ein Umzug in eine Privatwohnung erst dann erfolgt, wenn jemand einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Ungefähr die Hälfte der Kantone (9) kennt spezifische Regelungen für Familien mit Kindern, die beispielsweise nur in Privatwohnungen untergebracht werden.

Die unterschiedlichen Unterbringungsarten lassen sich durch Sachzwänge erklären, die mit dem Wohnungsmarkt oder dem institutionellen Umfeld (Grösse der Kantone, zuständige Organisationen) zusammenhängen, wie auch durch politisch motivierte Aufnahmekonzepte und manchmal Entscheide von einflussreichen Einzelakteuren.

7.2.1 Sozialhilfe

Gemäss AsylG (Art. 82) ist für die Ausrichtung der Leistungen kantonales Recht massgeblich. Dabei kann die Unterstützung für Asylsuchende von den Richtlinien der allgemeinen Sozialhilfe für Einheimische, die auch für anerkannte Flüchtlinge gelten, stark abweichen. Ausserdem sind Sachleistungen laut AsylG zu privilegieren, und bei vorläufig aufgenommenen Personen sind die Bestimmungen für Asylsuchende anwendbar.

Die Tages-Fallpauschale, die vom Bund an die Kantone entrichtet wird, beträgt durchschnittlich CHF 55.64 pro Person (2011), wobei sämtliche Leistungen für Unterbringung, Krankenkasse, Unterhalt usw. eingeschlossen sind. Für vorläufig aufgenommene Personen werden dieselben Pauschalen bis zu sieben Jahre nach der Einreise (oder Geburt) entrichtet; danach kommt der Kanton für die Sozialhilfe auf.

Ein aussagekräftiger Vergleich der Leistungen, die den Asylsuchenden für den Grundbedarf (ohne Miete und Krankenkasse) entrichtet werden, gestaltet sich in-

sofern schwierig, als die Unterbringung und auch die Leistungskonzepte von Kanton zu Kanton variieren, manchmal auch zwischen Gemeinden. Es versteht sich, dass in einem Kollektivzentrum, wo gewisse Gemeinschaftsanlagen genutzt werden können und beispielsweise Haushaltsartikel zur Verfügung stehen, weniger Kosten anfallen als in einer unabhängigen Privatunterkunft. Ausserdem zahlen verschiedene Kantone situationsbedingte Zusatzbeträge aus oder wenden Workfare-Modelle an, die den Asylsuchenden erlauben, den Grundbetrag durch ihr Verhalten oder die Verrichtung von Gemeinschaftsarbeiten zu erhöhen.

Wenn man von Ausnahmesituationen absieht, so variiert der übliche monatliche Grundbetrag für eine Einzelperson mit N-Bewilligung um über das Zweifache (von 320.– zu 768.–), obwohl er in den meisten Kantonen zwischen CHF 400.– und 500.– liegt. Etwas geringer ist die Spannweite bei einer vierköpfigen Familie (1120.– bis 1700.–).⁷⁴

Grösser sind hingegen die Unterschiede für vorläufig aufgenommene Personen, da einzelne Kantone SKOS-Ansätze⁷⁵ verwenden (BS, LU, zukünftig auch ZH), während die Mehrheit weiterhin gemäss den Standards für Asylsuchende (N) unterstützt.

Zumindest in der zweiten Aufnahmephase unterstützen praktisch alle Kantone in Form von Geldleistungen – oder seltener in gemischter Form mit Sachleistungen (Bons, Nahrungsmittel, Mahlzeiten).⁷⁶ Umgekehrt bezahlen, von zwei Ausnahmen abgesehen, sämtliche Kantone auch bei vorläufig Aufgenommenen die Krankenkassenprämien direkt an die Versicherer. Vier Kantone geben in der Regel zusätzlich zum Grundbedarf ein Abonnement für den öffentlichen Transport ab (BL, GE, GL, VD); die meisten Kantone tun dies nur bei nachgewiesenem Bedarf, andere auch dann nicht.

Wenn man von den wenigen Kantonen absieht, die die Sozialhilfe nach SKOS-Empfehlungen entrichten, werden Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene bezüglich Unterkunft, Umfang und Modalitäten der Unterstützungen weitgehend gleich behandelt (siehe Tabelle 7). Dabei liesse sich im Sinn der Sozialdirektoren-Konferenz (SODK) argumentieren, dass bei letzteren

Gleiche Standards wie für Asylsuchende	SKOS	SKOS
	Standards	nach 7 J.
AG, AI, AR, BL, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, OW, SG, SH, SO, SZ, TI, UR, VD, VS, ZG	BS, LU, ZH ⁷⁷	BE, GL

Tabelle 7: Sozialhilfestandards für vorläufig aufgenommene Personen (N=24)
Quelle: Fragebogen SFM⁷⁸

ein auf Selbstverantwortung und Integration ausgerichteter Ansatz zu privilegieren wäre. Der Vorstand der SODK gab in einem Kurzbericht von 2007 folgende Empfehlung ab:

«Personen [sind] ab Erteilung einer vorläufigen Aufnahme nach SKOS zu unterstützen und den Kantonen [ist] für die Überführung der altrechtlichen Fälle in das ordentliche Sozialhilfesystem eine Übergangsfrist von 3 Jahren einzuräumen:

- *Die SKOS-Richtlinien sind als präzises Integrationsinstrument konzipiert worden (Anreiz- und Sanktionsregulative).*
- *Die SKOS-Richtlinien geniessen national breite Anerkennung und werden weitgehend in der ordentlichen Sozialhilfe angewendet.*
- *Nachhaltige Integration ist berufliche und soziale Integration. Die Asylansätze kennen keinen Beitrag für die Betroffenen zur sozialen Integration, also zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben» (Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren 2007a: 6–7).*

Analog argumentieren die Kantone, welche tatsächlich nach SKOS-Richtlinien unterstützen: Dieses Vorgehen wirkt der materiellen Ausgrenzung entgegen, die integrationshemmend ist. Ausserdem ermöglicht es eine massgebliche Reduzierung der Leistungen im Rahmen eines Fördern und Fordern bei mangelnden «Integrationsanstrengungen». Allerdings werden Leistungskürzungen ebenfalls in anderen Kantonen bereits praktiziert, wenn auch eher zu allgemeinen Sanktionszwecken (beispielsweise bei asozialen Verhalten) sowie auf wesentlich tieferem Niveau.⁷⁹

Gegner und Gegnerinnen der SKOS-Richtlinien weisen auf die beträchtliche finanzielle Mehrbelastung einer Anhebung der Sozialhilfe. Zusätzlich wird die Befürchtung geäussert, dass diese wie bei Flüchtlingen einen negativen Anreiz für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit darstellen könnte, da zahlreiche Asylsuchende in Niedriglohnbranchen beschäftigt sind. Gelegentlich wird auch die Auffassung vertreten, dass «vorläufig Aufgenommene an ganz andere Lebensumstände gewöhnt sind und mit viel weniger auskommen können als wir» und dabei noch ihre Familien in den Herkunftsländern unterstützen (Interview der Rechtsanwältin Judith Widmer in der NZZ vom 6. August 2011⁸⁰).

Den erwähnten Argumenten stehen vereinzelt auch institutionelle Partikularinteressen gegenüber, die je nach Situation für oder gegen eine Integration in die allgemeine Sozialhilfe sprechen. So dürften sich beispiels-

weise Sozialämter eher gegen ein Sonderregime für vorläufig aufgenommene Personen aussprechen, sofern nicht bereits spezielle Dienste für Asylsuchende bestehen.

Leider liegen erst beschränkte empirisch fundierte Grundlagen vor, die etwas Klarheit in diesem (sozial)politisch umstrittenen Spannungsfeld schaffen. Ein kürzlich abgeschlossenes Assessment der Praxis in den Kantonen Basel-Stadt und Luzern zieht eine vorsichtig positive Bilanz der Anwendung von SKOS-Richtlinien.

7.2.2 Eingliederungsmassnahmen und Integrationsförderung

Etwas weniger komplex als bei der Sozialhilfe gestaltet sich die Lage bei der Integrationsförderung von vorläufig Aufgenommenen; dies ist ein Bereich, in dem der Bund durch die zweckgebundene Finanzierung (Integrationspauschalen) ab 2008 klare Signale gesetzt hat. Ambivalenzen bestehen allerdings nach wie vor, wenn man die Frage der Eingliederung von Asylsuchenden aufwirft. Der Begriff Integration kommt im AsylG nur dreimal vor⁸¹ und wird ausschliesslich in Zusammenhang mit anerkannten Flüchtlingen und schutzbedürftigen Personen, die Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben, verwendet (Art. 82 Abs. 5 AsylG). Dies hängt damit zusammen, dass die vorläufige Aufnahme im Ausländergesetz geregelt ist, das näher auf die Integrationsförderung und die entsprechenden Zuständigkeiten eingeht.

Eingliederungsmassnahmen für Asylsuchende

Über die Frage, ob und wie (sehr) die Eingliederung – um einen weniger konnotierten Begriff zu wählen – von Asylsuchenden gefördert werden soll, gehen die Ansichten stark auseinander, auch wenn sie nicht immer ausbuchstabiert werden. Vereinfachend ausgedrückt, lassen sich zwei Argumentationslinien unterscheiden: Nach der ersten erschwert Integration eine spätere Rückkehr und sollte daher eher verhindert bzw. auf wenige nötige Anpassungsschritte beschränkt werden, um Probleme beispielsweise in Kontakt mit den Behörden und der Bevölkerung zu vermeiden. Nach einer widersprechenden Ansicht muss der Integrationsprozess umgekehrt so früh als möglich erleichtert werden, da er eine Voraussetzung für die Erhaltung individueller Handlungskompetenzen, somit ebenfalls für eine spätere Integration bei Verbleib in der Schweiz wie auch für eine Rückkehr darstellt. Mehrere Kantone weisen bezüglich des dringenden Handlungsbedarfs auf dieses Spannungsfeld hin, das sich mit zunehmender Länge der Asylverfahren verschärft.

In der Praxis wählen die zuständigen Behörden vielfach einen Mittelweg, der beide Positionen berücksichtigt und finanziell auch kurzfristig tragbar ist: Obwohl der Bund seit 2008 keine Mittel mehr für Angebote an Personen mit N-Bewilligung zur Verfügung stellt, fördert die überwiegende Mehrheit der Kantone soziale Eingliederungsmassnahmen wie Sprachkurse, Beschäftigungsprogramme und gemeinnützige Einsatzplätze auch für Asylsuchende (siehe Tabelle 8a). Gewisse Massnahmen – wie Sprachkurse für den alltäglichen Gebrauch – werden in der Regel allen (interessierten) Personen empfohlen. Sie sind in grösseren Kantonen oft Teil eines umfassenden «Sozialisationsprogramms», das zum Ziel hat, die Ankömmlinge mit der neuen Umgebung vertraut zu machen und das Einleben im Alltag (Einkäufe, Administrative usw.) zu erleichtern.

Weiterführende Kurse, Beschäftigungsprogramme usw. sind – sofern vom Kanton angeboten – meist erst nach einer vorgängigen Abklärung der Interessens- und Situationslage zugänglich. Wenn die Nachfrage das Angebot übersteigt, werden etwa Jugendliche oder Personen, die besonders motiviert oder schon lange anwesend sind, speziell unterstützt. Junge Asylsuchende haben gelegentlich auch Zugang zu beruflichen Integrationsmassnahmen, die in etwas mehr als der Hälfte der Kantone den Personen mit vorläufiger Aufnahme vorbehalten sind. Die Spannweite der Angebote ist insofern gross, als vier Kantone gar keine und weitere neun Kantone keine berufliche Integrationsförderung für erwachsene Asylsuchende unterstützen. Umgekehrt bieten andere Kantone für beide Kategorien eine ähnliche Massnahmenpalette an, wobei vorläufig Aufgenommene Priorität haben, wenn die Nachfrage das Angebot übersteigt. Die wichtigsten Massnahmen entsprechend der Anzahl fördernder Kantone sind in Tabelle 8b aufgeführt.

	Für Asylsuchende (N)	Für vorläufig Aufgenommene (F)
Sprachkurse für alltäglichen Gebrauch (D, F, I)	20	24
Weiterführende Sprachkurse	11	22
Kurse in Allgemeinbildung	11	20
Staatskunde und ähnliche Kurse	7	14
Beschäftigungsprogramme (Tagesstruktur)	17	23
Gemeinnützige Einsatzplätze gegen Entschädigung	15	19
Integrationsvereinbarungen	1	8
Integrationsförderung im 1. oder 2. Arbeitsmarkt	3	23
Keine	4	0

Tabelle 8a: Anzahl Kantone, die Massnahmen zur sozialen Eingliederung oder Integrationsförderung unterstützen (N = 24)

	Für Asylsuchende (N)	Für vorläufig Aufgenommene (F)
Kurse über Arbeitsrecht, Bewerbungen usw.	5	20
Individuelle Berufsberatung oder Coaching	4	21
Mentoring-Projekte	1	15
Berufliche Weiterbildungskurse	3	19
Praktika in Unternehmen	8	21
Keine	13	0

Tabelle 8b: Anzahl Kantone, die Massnahmen zur beruflichen Integrationsförderung unterstützen (N = 24)

Quelle: Fragebogen SFM⁸²

Eine Abklärung der Finanzierungsfragen war im Rahmen dieser Studie zu aufwändig, aber elf Kantone geben an, Eigenmittel für diese Eingliederungsmassnahmen aufzuwenden, während bei anderen die Mittel aus der Sozialhilfe oder den Integrationspauschalen für vorläufig aufgenommene Personen stammen.

Integrationsmassnahmen für vorläufig aufgenommene Personen

Alle antwortenden Kantone mit Ausnahme eines Kleinkantons haben in den letzten beiden Jahren spezifische Massnahmen ergriffen, um die Integration von vorläufig aufgenommenen Personen zu fördern. Anfang 2008 wurde den Kantonen zusätzlich eine ausserordentliche Fallentschädigung von CHF 3500.– für bereits anwesende vorläufige Aufgenommene entrichtet, bei welchen in der Vergangenheit noch keine Integrationsmassnahmen finanziert worden waren. Dies sollte erlauben, die sprachliche und berufliche Förderung dieses Personenkreises im Rahmen von Sondermassnahmen zu fördern. Über die Hälfte der Kantone (15) geben ferner an, zusätzlich zu den Bundesgeldern (Pauschalen und Projektzuschüsse) eigene Mittel für die Integration dieser Gruppe eingesetzt zu haben.

Sprachkurse für den alltäglichen und weiterführenden Gebrauch sowie Beschäftigungsprogramme sind praktisch die Regel, aber vermehrt wird auch individuelles Coaching angeboten. Ferner schliessen acht Kantone Integrationsvereinbarungen mit vorläufig Aufgenommenen ab, in einem Fall auch mit Asylsuchenden. Mehrere Kantone erwähnen neben den aufgeführten Massnahmen Arbeitseignungsabklärungen, Standortbestimmungen und andere Assessments für Personen mit F-Bewilligungen.

Auf Modalitäten und Wirkung der Massnahmen konnte leider nicht im Einzelnen eingegangen werden, obwohl zahlreiche Kantonsvertretende ein Interesse an entsprechenden Grundlagen äusserten. Aus den Gesprä-

chen und Angaben im Fragebogen geht immerhin hervor, dass mehrere Kantone bemüht sind, nicht nur Defizite zu fokussieren, sondern die vielfältigen Ressourcen der Arbeitssuchenden gezielter zu fördern (Potenzialabklärungen) und individualisierte Beratung anzubieten. Mehr Erfolg verspricht man sich ferner von Projekten, die mit den Arbeitgebern zusammen arbeiten, und somit eine Integration in den Arbeitsmarkt⁸³, beispielsweise durch Praktika und Einstiegsfinanzierungen, erleichtern.

7.2.3 Zugang zum Arbeitsmarkt

Seit April 2006 (Änderung der BVO⁸⁴) sind Stellen suchende Personen mit vorläufiger Aufnahme anderen erwerbstätigen Jahresaufenthalten gleichgestellt, was für Asylsuchende nicht gilt. In der Praxis ist bezüglich des Zugangs zum Arbeitsmarkt deshalb zu beachten, dass drei der erhobenen Indikatoren beide Personenkategorien (mit F- und N-Bewilligung) betreffen, während zwei weitere nur für Asylsuchende Gültigkeit haben. Ersteres gilt für die durchschnittliche Bewilligungsdauer und besondere Auflagen beim Arbeitsmarktzugang (Lohnabtretungen für Miete, Krankenkasse oder andere Vereinbarungen vor Stellenantritt). Nur für Asylsuchende relevant ist die Verlängerung der sogenannten Sperrfrist, d.h. des Arbeitsverbots während der ersten Aufenthaltsmonate und die Branchenregelung, die den Zugang zum Arbeitsmarkt auf bestimmte Branchen beschränkt, in welchen ein Arbeitskräftemangel herrscht (Art. 43 AsylG).

Berücksichtigt wurden somit administrative Vorkehrungen, welche den Zugang zum Arbeitsmarkt erfahrungsgemäss erleichtern oder umgekehrt erschweren können, nicht die Arbeitsmarktlage als solche. So wurde beispielsweise festgestellt, dass lange Bewilligungsverfahren Arbeitssuchende benachteiligen, die in Segmenten beschäftigt sind, wo ein rascher Arbeitsantritt für den Erhalt einer Stelle ausschlaggebend sein kann (Efionayi-Mäder 2011).

In zwei Dritteln der Kantone ist der Zugang zum Arbeitsmarkt insofern relativ inklusiv geregelt, als die Arbeitsmarktbehörden auf gezielte Zugangsbeschränkungen für Asylsuchende verzichten und – für beide Kategorien – keine indirekten Hindernisse (lange Bewilligungsfristen, vertragliche Lohnabtretungen) bestehen, die eine Arbeitsaufnahme erschweren können. Nur sechs Kantone geben beispielsweise bei Asylsuchenden (vier bei vorläufig Aufgenommenen) an, dass das Arbeitsbewilligungsverfahren mehr als zehn Tage dauert. Da gewisse Arbeitgeber, insbesondere KMU, die Rechte von vorläufig Aufgenommenen schlecht kennen, hat beispielsweise der Kanton Waadt gezielte Informationsmassnahmen für die Arbeitgeber ergriffen.

Interessant ist, dass mehrere Kantone, die sich in der Sozialhilfe durch besonders tiefe Ansätze auszeichnen, den Zugang zum Arbeitsmarkt für alle Personen aus dem Asylbereich möglichst inklusiv regeln. Anderswo sind die Behörden bemüht, die Arbeitseingliederung von vorläufig Aufgenommenen zu fördern, während gleichzeitig der Zugang für Asylsuchende eingeschränkt wird: Knapp die Hälfte der Kantone bewilligt die Erwerbstätigkeit nur in bestimmten Branchen (Gastronomie, Landwirtschaft usw.) und/oder verlängert systematisch das dreimonatige Arbeitsverbot bei negativem Asylentscheid und wendet die Vorrangordnung strikt an.

Massgebliche Unterschiede betreffen daher insbesondere Asylsuchende. Kantonsvertretende machen geltend, dass dies zu Spannungen führt, wenn die behördliche Praxis in Nachbarkantonen auseinanderklafft und beispielsweise ein Asylsuchender aus Basel-Stadt eine Stelle in Baselland antreten möchte. In mehreren Gesprächen wurde ferner moniert, dass die Abgeltungsmodalitäten des Bundes (insbesondere der sogenannte Faktor W, eine Formel zur Berechnung der Globalpauschalen) für die Kantone einen finanziellen Anreiz gegen die Förderung der Erwerbstätigkeit darstellt, da die ausfallenden Bundespauschalen durch die vielfach tiefen Löhne nicht kompensiert werden; das Problem wurde inzwischen erkannt, und eine Änderung auf Ende 2011 ist geplant.

Eingliederung in der Praxis

Betrachtet man die Praxis bezüglich des Zugangs zum Arbeitsmarkt zusammen mit der Förderung beruflich-sozialer Eingliederungsmassnahmen (vgl. 7.2.2), so lassen sich – vereinfachend ausgedrückt – drei ideal-typische Orientierungen ausmachen:

- relative Gleichbehandlung von Personen mit F- und N-Bewilligungen (beispielsweise BS, BE, GE, VD); die Relativierung bezieht sich auf die Eingliederungsmassnahmen, die von keinem Kanton vollkommen statusunabhängig gefördert werden;
- nach Bewilligung differenzierte Eingliederungs- bzw. Integrationsförderung und klar differenzierter Zugang zum Arbeitsmarkt (GL, VS);
- Begünstigung der sozialen und beruflichen Integration von Personen mit vorläufiger Aufnahme bei weitgehendem Fehlen von Eingliederungshilfen für Asylsuchende (AI, AR, FR, OW).

Einzelne Kantone, die strikt nach Aufenthaltsbewilligung unterscheiden, sehen gleichzeitig Ausnahmen vor, etwa was junge Menschen angeht, die teilweise statusunabhängig unterstützt werden (SH). Bemerkenswert

ist in diesem Zusammenhang ferner, dass verschiedene Kantone zwar bemüht sind, die Integrationsförderung von vorläufig Aufgenommenen soweit als möglich über die Regelstrukturen abzuwickeln. Gleichzeitig hat sich aber herausgestellt, dass die betreuende Sozialhilfe oder Arbeitsvermittlungsdienste nicht immer über ausreichende Kompetenzen und Ressourcen verfügen, um eine so heterogen zusammengewürfelte Bevölkerungsgruppe wie die der vorläufig aufgenommenen Personen optimal zu fördern. In diesem Sinn könnten spezialisierte Fachstellen, wie sie in einzelnen Kantonen bereits bestehen (beispielsweise SG) oder geplant sind (BS), eine wichtige Vermittlungsfunktion zwischen den bestehenden Regelangeboten und den vorläufig aufgenommenen Personen übernehmen.

Wie bei der Sozialhilfe lassen sich die beobachteten kantonalen Orientierungen bei der sozialen und beruflichen Integrationsförderung nicht auf sprachregionale Unterschiede reduzieren. Die statistische Analyse zeigt allerdings, dass urbane Kantone mit geringer Arbeitslosigkeit in der deutschsprachigen Schweiz den Zugang zum Arbeitsmarkt eher inklusiv gestalten. Vielfach haben sich die beobachteten Praktiken über Jahre hinweg herausgebildet.

7.3 Härtefallregelungen

Grundsätzlich steht die sogenannte Härtefallregelung drei Personenkreisen offen, wenn von Opfern von Menschenhandel oder häuslicher Gewalt einmal abgesehen wird:

- Weitaus am häufigsten wird sie im Fall von vorläufig aufgenommenen Personen angewandt, deren F-Bewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung (B) umgewandelt wird. Dies geht aus der Statistik des BFM klar hervor.⁸⁵ Für diese Personen gilt die Härtefallregelung gemäss Art. 84 Abs. 5 des AuG.
- Ferner gilt die Härtefallregelung für Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben, während der Entscheidung noch aussteht, sowie für Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid (NEE) und für abgewiesene Asylsuchende (Art. 14 Abs. 2 AsylG).
- Schliesslich sind Personen ausserhalb des Asylbereichs zu nennen, die nie eine Aufenthaltsberechtigung besaßen oder ihre Aufenthaltsbewilligung verloren haben (Art. 30 Abs. 1 Bst. b im AuG). Neben den gemeinhin als Sans-Papiers bezeichneten Personen kann es sich beispielsweise auch um junge Menschen handeln, die in der Schweiz aufgewachsen sind und infolge der Auswanderung ihrer Fami-

lie ihr Aufenthaltsrecht verloren haben und doch wieder in der Schweiz leben möchten.

Nur rund ein Drittel der Kantone hat im Fragebogen Angaben zur Anzahl der eingereichten Härtefallgesuche gemäss Art. 30 lit. b AuG gemacht. In den Kantonen, die Angaben lieferten, wurden mehr Härtefallgesuche gemäss Art. 14 Abs. 2 AsylG als Härtefälle gemäss Art. 30 lit. b. AuG eingereicht. Dies belegt auch die Statistik des BFM.⁸⁶

Da die meisten Härtefallgesuche die Umwandlung einer F- in eine B-Bewilligung (gemäss Art. 84 Abs. 5 AuG) betreffen, erstaunt es nicht, dass die Bewilligungspraxis in diesem Bereich den höchsten Grad der Formalisierung erfahren hat. Dies äussert sich darin, dass 16 Kantone über einen Kriterienkatalog zur Umwandlung verfügen. Demgegenüber haben 14 Kantone einen Kriterienkatalog zur Behandlung der Härtefälle nach Art. 14 Abs. 2 AsylG erarbeitet.

Was die Härtefallpraxis gemäss Art. 30 Abs. 1 lit. b AuG angeht, so verfügen nur acht Kantone über einen Kriterienkatalog. Bei den Kantonen, in denen ein Kriterienkatalog zur Anwendung kommt, handelt es sich beinahe ausschliesslich um bevölkerungsreiche Kantone mit einer grossen ausländischen Wohnbevölkerung. Die beträchtlichen kantonalen Unterschiede bezüglich der Härtefallregelungen im Ausländerbereich konnten angesichts der beschränkten und teilweise lückenhaften Datenlage nicht weiter untersucht werden.

7.3.1 Institutionelle Vorkehrungen

Härtefallkommissionen

Sechs Kantone (BS, GE, LU, NE, VS, ZH) verfügen über eine aktive kantonale Härtefallkommission. In drei Kantonen (GR, SZ, TI) bestehen verwaltungsinterne Gremien, in denen die Härtefallgesuche vorgängig geprüft werden. In fünf Kantonen (BS, LU, NE, VS, ZH) gibt die Kommission Empfehlungen zur Annahme bzw. Ablehnung an das kantonale Migrationsamt ab. Drei Kantone (BS, GE, LU) haben der Härtefallkommission eine Antragskompetenz erteilt, und in einem Kanton (GE) verfügt die Kommission über Entscheidungskompetenzen, d.h. sie kann über die Annahme bzw. Ablehnung mitentscheiden. In drei Kantonen (GE, LU, VS) prüft die Härtefallkommission Gesuche im Asyl- und Ausländerbereich. Die anonyme Einreichung eines Gesuchs ist in keinem Kanton möglich. Leistet das kantonale Migrationsamt der positiven Stellungnahme der Härtefallkommission keine Folge, ist einzig im Kanton Basel-Stadt eine Beschwerde möglich.

Rechtsweg/Rekurse

Das Härtefallverfahren umfasst zwei Stufen: Zunächst wird das Gesuch von der kantonalen Migrationsbehörde geprüft. Nach einer positiven Stellungnahme des Kantons wird das Gesuch zum Zustimmungsverfahren an das BFM weitergeleitet. Eine Aufenthaltsbewilligung wird nur erteilt, wenn beide Ebenen dem Gesuch zustimmen. Wenn der Kanton das Gesuch gutheisst, das BFM die Zustimmung aber verweigert, kann die betroffene Person beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde einreichen.

Lehnt der Kanton das Gesuch von abgewiesenen Asylsuchenden oder Personen, die sich noch im Asylverfahren befinden, nach Art. 14 Abs. 2 AsylG ab, so besteht in den meisten Kantonen keine Beschwerdemöglichkeit. In einzelnen Kantonen indessen verfügen die Personen, deren Härtefallgesuch gemäss Art. 14 Abs. 2 AsylG vom kantonalen Migrationsamt abgelehnt wurde, über ein Beschwerderecht (Baur 2009).⁸⁷

Für vorläufig aufgenommene Personen, die um eine Aufenthaltsbewilligung ersuchen, sind die Rekursmöglichkeiten je nach Kanton unterschiedlich geregelt. Mit Ausnahme der Kantone Jura und Tessin steht in sämtlichen Kantonen den Betroffenen bei Abweisung eines Härtefallgesuchs gemäss Art. 84 Abs. 5 AuG ein Beschwerderecht zu. In den meisten Kantonen kann gegen eine negative Entscheidung des kantonalen Beschwerdedienstes bei einem kantonalen Gericht rekuriert werden. Die Beschwerden werden von einem Verwaltungsgericht, einem Obergericht oder einem Rekursgericht behandelt. In zwei Kantonen kann ein abgelehntes Gesuch lediglich beim Beschwerdedienst des verantwortlichen Departementes angefochten werden. Der Regierungsrat stellt in zwei Kantonen die letzte Beschwerdeinstanz dar.⁸⁸

7.3.2 Der Integrationsbegriff in der Härtefallpraxis

Da weit am meisten Härtefallgesuche gemäss Art. 84 Abs. 5 AuG eingehen, liegt der Schwerpunkt unserer Untersuchung bei der Anwendung der Kriterien in diesem Bereich. In der Regel werden verordnungsgemäss (VZAE Art. 31) folgende Kriterien berücksichtigt: die Integration der gesuchstellenden Person in der Schweiz, die Respektierung der Rechtsordnung, die Familienverhältnisse, die finanziellen Verhältnisse, die Dauer der Anwesenheit und der Gesundheitszustand und die Möglichkeit einer Wiedereingliederung im Herkunftsland.

Das wichtigste Kriterium, welches in sämtlichen Kantonen für die Umwandlung der F- in eine B-Bewilligung bei einer Einzelperson erfüllt sein muss, ist die Ach-

tung der Rechtsordnung (Tabelle 9). Umgekehrt heisst dies, dass, wer die Rechtsordnung missachtet, keine Aufenthaltsbewilligung erhält. Zur Achtung der Rechtsordnung gehören: Kein Eintrag im Strafregister, der Vorweis eines tadellosen Leumunds (17) und das Fehlen von Verlustscheinen bzw. Betreibungen (14).

Bei der Beurteilung eines Härtefallgesuchs werden in zweiter Linie die ökonomischen Bedingungen der Gesuchstellenden beurteilt. Dem Nachweis der finanziellen Selbstständigkeit (d.h. die Unabhängigkeit von der Sozialhilfe) (12) und der Prognose betreffend die finanzielle Unabhängigkeit (16) kommt in der Mehrheit der Kantone eine zentrale Rolle zu. Ein weiteres Kriterium ökonomischer Art ist das Vorhandensein einer angemessenen Wohnung. Die Gesuchstellenden müssen in beinahe der Hälfte der Kantone über eine angemessene Wohnung verfügen.

Auch bei der Anerkennung der Härtefallgesuche von Familien kommt der Achtung der Rechtsordnung (kein Eintrag im Strafregister, tadelloser Leumund etc.) eine prioritäre Stellung zu. Es fällt aber auch auf, dass bei der Beurteilung der Gesuche von ganzen Familien die ökonomischen Faktoren (keine Betreibungen oder Verlustscheine, günstige Prognose betreffend die finanzielle Unabhängigkeit, angemessene Wohnung) eine wichtige Rolle spielen.

Während die Beherrschung einer Landessprache in beinahe allen Bereichen der Migrationspolitik als Schlüssel zur Integration gilt, ist diese in vielen Kantonen nur bedingt, wenn überhaupt, ausschlaggebend. Dies hängt zweifellos damit zusammen, dass die Integration von vorläufig Aufgenommenen bis vor wenigen Jahren kaum gefördert wurde und es daher wenig kohärent wäre, von Personen, die während Jahren nur beschränkten Zugang zu Arbeitsmarkt und Teilhabe an der Gesellschaft hatten, eine sprachlich-soziale Integration vorauszusetzen. Wie im Fokusgruppen-Gespräch allerdings betont wurde, ist besonders in den deutschsprachigen Kantonen ein Trend zu höheren Sprachanforderungen auszumachen, der sich zunehmend auch in den Ablehnungsgründen spiegelt (siehe Tabelle 11). Neben den in der Tabelle aufgeführten Kriterien verlangen sechs Kantone, dass vor der Umwandlung Identitätspapiere beschafft werden; zwei bezeichnen die Unmöglichkeit einer Eingliederung im Herkunftsland als Bedingung.

Die Kriterien zur Umwandlung einer vorläufigen Aufnahme in eine Aufenthaltsbewilligung werden in den meisten Kantonen strikt gehandhabt (Tabelle 11). Die wichtigste Hürde für die Umwandlung einer F- in eine B-Bewilligung stellt praktisch überall die Nicht-Erfüllung der ökonomischen Bedingungen dar, insbesondere

	Keine Bed.	Unbedingt	Bedingt
Sprachniveau A1	5	8	1
Sprachniveau A2		5	4
Sprachniveau B1		1	1
Beachtung der Rechtsordnung		24	1
Tadelloser Leumund	4	17	4
Keine Betreibungen oder Verlustscheine	2	14	9
Finanz. Unabhängigkeit	2	12	11
Angemessene Wohnung	6	9	10
Prognose finanz. Unabhängigkeit	3	16	6

Tabelle 9: Kriterien für Härtefälle bei Einzelpersonen (N = 25)
Quelle: Fragebogen SFM⁸⁹

	Keine Bed.	Unbedingt	Bedingt
Sprachniveau A1	2	8	2
Sprachniveau A2		6	4
Sprachniveau B1		1	2
Beachtung der Rechtsordnung		22	3
Tadelloser Leumund	5	16	4
Keine Betreibungen und Verlustscheine	14	7	4
Finanz. Unabhängigkeit	3	10	12
Angemessene Wohnung	5	11	9
Prognose finanz. Unabhängigkeit	2	14	9

Tabelle 10: Kriterien für Härtefälle bei Familien (N = 25)
Quelle: Fragebogen SFM⁹⁰

	Einzelperson	Familie
Finanzielle Abhängigkeit	17	18
Mangelnde Sprachkenntnisse	10	6
Missachtung der Rechtsordnung	19	12
Kein tadelloser Leumund	7	3
Betreibungen und Verlustscheine	7	5
Schlechte Prognose für finanz. Abhängigkeit	6	7
Keine angemessene Wohnung	1	1

Tabelle 11: Wichtigste Ablehnungsgründe (N = 23 bzw. 22; durchschnittliche Anzahl genannte Gründe pro Kanton = 3.2 bzw. 2.6)
Quelle: Fragebogen SFM⁹¹

die fehlende finanzielle Unabhängigkeit und Schulden. Zunehmend werden allerdings auch Sprachkenntnisse zum Hindernis bei einer Umwandlung; dies gilt insbesondere in der Deutschschweiz, aber nicht ausschliesslich. Es handelt sich dabei um ein zusätzlich berücksichtigtes Kriterium, das – selbst bei hervorragender Beherrschung der Sprache – schlechte Prognosen für die finanzielle Situation kaum wettmachen kann. Dabei spielt zweifellos auch die Tatsache eine Rolle, dass den meisten Kantonen

im Fall von Sozialhilfeabhängigkeit bei Personen mit Aufenthaltsbewilligung grössere Kosten anfallen als für vorläufig Aufgenommene.

Einzelne Fokusgruppen-Teilnehmende vertraten die Ansicht, dass die vermehrte Beachtung individueller Integrationsprozesse bei der Beurteilung von Härtefällen wie auch im Zusammenhang mit anderen migrationsrechtlichen Entscheiden den Vorteil hätte, auch Ressourcen und Erfolge aufzuzeigen, mit welchen die Migrationsbehörden bisher selten konfrontiert worden waren.

7.4 Zwischenfazit Asyl

Obwohl für die wichtigsten Vorkehrungen und die Finanzierung im Asylwesen der Bund zuständig ist, zeichnet sich in sämtlichen Teilbereichen der Aufnahme und Betreuung eine unterschiedliche Praxis ab, allen voran bei der Sozialhilfe für vorläufig Aufgenommene. Ein Kantonsvertreter bemerkte, dass die Abweichungen wesentlich grösser sind als in der allgemeinen Sozialhilfe. Dies wirft zumindest aus der Perspektive der Sozialhilfebeziehenden, die ihren Wohnkanton nicht wählen können und vielfach während Jahren als vorläufig Aufgenommene in der Schweiz leben, Fragen hinsichtlich der Gleichbehandlung untereinander und mit anderen Sozialhilfebeziehenden auf. Einzelne Befragte sind der Ansicht, dass unterschiedliche kantonale Ausgangslagen, Unterbringungsmodalitäten und Arbeitsmarktbedingungen die beobachteten Abweichungen zumindest teilweise rechtfertigen; andere Gesprächspartner äussern sich sehr kritisch zu diesen Unterschieden.

Bei der Härtefallpraxis konnte nur auf die Umwandlung von F- in Aufenthaltsbewilligungen näher eingegangen werden, da bei den übrigen Härtefallregelungen teilweise zu wenige Erfahrungen vorlagen, um klare Tendenzen auszumachen. Erkenntnisse aus anderen Studien sowie die Statistik des BFM lassen allerdings darauf schliessen, dass die Kantone eine jeweils sehr unterschiedliche Praxis verfolgen (Baur 2009; Efionayi-Mäder et al. 2010).

Auch der Zugang zum Arbeitsmarkt und die Eingliederungsmassnahmen für Asylsuchende sind ungleich geregelt. Während mehrere Kantone bemüht sind, die Eingliederung von Asylsuchenden zumindest bedingt zu fördern, verzichten andere ganz auf entsprechende Bemühungen. Ebenso unterschiedlich sind die Positionen bezüglich der Erwerbstätigkeit, die entweder aus sozialpolitischen und/oder finanziellen Überlegungen unterstützt oder – allerdings seltener – gezielt beschränkt wird. Unterschiedliche Handhabungen führen gelegentlich zu Spannungen, wenn Asylsuchende Arbeit in einem

Nachbarkanton finden, der eine andere Praxis als der Wohnkanton verfolgt.

Eine gewisse Konvergenz ist bei den Integrationsmassnahmen für vorläufig aufgenommene Personen zu beobachten: In den letzten Jahren haben praktisch alle Kantone sprachliche und berufliche Integrationsmassnahmen gefördert. Dies hängt damit zusammen, dass der Bund diesbezüglich klare Vorgaben gemacht und Mittel zur Verfügung gestellt hat. Bei der Umsetzung sind die Kantone bemüht, neue Integrationskonzepte und Projekte zu entwickeln, die auf eine Zusammenarbeit mit den Regelstrukturen setzen. In diesem Zusammenhang mag erstaunen, dass sich die neuen Initiativen offenbar nur beschränkt an der seit langem bestehenden Integrationsförderung anerkannter Flüchtlinge orientieren. Vermutlich ist dies auf die zahlreichen Umstrukturierungen (Kantonalisierung) und institutionelle Hindernisse zurück zu führen. Die Tatsache, dass vorläufig aufgenommene Personen, im Unterschied zu anerkannten Flüchtlingen, nach abgesenkten Sozialhilfestandards unterstützt werden, dürfte ebenfalls eine Rolle spielen. Allerdings wurde die Integration von anerkannten Flüchtlingen im Rahmen dieser Studie nicht eigens untersucht.

Betrachtet man die quantitativen Ergebnisse zusammenfassend, so ergibt sich ein Gesamtbild mit vier Kantonen, die sich tendenziell durch höhere Sozialleistungen, gezielte Eingliederungsförderung und einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt für alle Personen aus dem Asylbereich sowie eine liberale Umwandlung von F- in B-Bewilligungen auszeichnen. Darunter befinden sich ein französisch- und drei deutschsprachige Kantone, die eher städtisch geprägt sind. Zehn Kantone sind bezüglich ihres sozialpolitischen (und arbeitsmarktlichen) Inklusionsgrades im Mittelfeld anzusiedeln, ebenso viele im restriktiveren Bereich, wobei sich keine klaren Unterschiede nach Sprachregionen, Urbanität oder Grösse der Kantone ausmachen lassen.

Was den Handlungsbedarf im Asylwesen angeht, so unterstreichen zahlreiche Kantone die Notwendigkeit einer Beschleunigung der Asylverfahren – besonders in zweiter Instanz – und die Verbesserung des Vollzugs. Schliesslich weisen viele Kantone auf Schwierigkeiten in der Nothilfe hin und bedauern, dass die Frage des Langzeitbezugs von Nothilfe im Rahmen der Befragung nicht angesprochen wurde. Vorgaben und konkrete Empfehlungen von Seiten der Bundesbehörden wünschen sich die Kantone bezüglich good practices in der Integrationsförderung von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen sowie auch im Hinblick auf die Eingliederung von Asylsuchenden, die längere Zeit in der Schweiz leben.

8

Der Inklusionsgrad der kantonalen Migrationspolitik

Das vorliegende Kapitel verknüpft die Erkenntnisse der verschiedenen Studienteile miteinander. Es berücksichtigt die in den Kantonsporträts herausgearbeiteten strukturellen Faktoren und setzt sie mit den thematischen Analysen aus dem zweiten Teil in Bezug. Zuerst werden die Erkenntnisse aus den thematischen Kapiteln zusammengefasst, und die den Themen zugrunde liegenden Dimensionen benannt. Tabelle 12 stellt diese Informationen in Kurzform zusammen. Anschliessend werden Schritt für Schritt die Resultate verschiedener statistischer Analysen dargestellt.

8.1 Synthesen und Dimensionen

Kapitel 4 (Einbürgerung) stellte einerseits die kantonalen Bürgerrechtsgesetze vor, und andererseits wurden die formellen und die materiellen Kriterien, die die einbürgerungswilligen Ausländerinnen und Ausländer zum Erhalt des Bürgerrechts erfüllen müssen, herausgeschält. Unter dem Titel formelle Einbürgerungskriterien wurden die Einbürgerungsverfahren generell und das Vorhandensein von Verfahrenserleichterungen für Jugendliche im Speziellen betrachtet. Der Abschnitt zu den materiellen Kriterien legte dar, wie die Kantone prüfen, ob die Bewerbenden die impliziten und expliziten Integrationsanforderungen erfüllen. Insgesamt ging es im Einbürgerungskapitel also darum, herauszuarbeiten, wie die Kantone den Zugang zur Kantonsbürgerschaft ausgestalten.⁹² Bei der Auswertung der Fragebogen zeigte sich zunächst, dass die Kantone beim Zugang zur Staatsbürgerschaft unterschiedlich hohe Hürden festlegen. Das Kapitel kam überdies zum Schluss, dass die Formalisierung der Kriterien, anhand derer der Integrationsgrad der Personen gemessen wird, weiterhin anhält. Doch zugleich betont das Kapitel, wie wichtig die erwarteten, aber nicht ausgesprochenen Integrationsanforderungen, die unter dem Stichwort des *Ordre Public* subsumiert werden, in der Praxis sind.

Der beschreibende Teil des Kapitels 5 (Langzeitaufenthalt) ging auf die gesetzlichen Grundlagen der kantonalen Integrationspolitik und die organisatorische Abwicklung der Integrationsförderung ein. Der analytische Teil des Kapitels befasste sich mit der Frage, wie der Leit-

satz des «Fördern und Fordern» die ausländerrechtliche Praxis beeinflusst. Inhaltliche Schwerpunkte bildeten die Umsetzung der Integrationsvereinbarungen und die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Die unterschiedlichen Kriterien zur Messung des Integrationsgrades bei Langzeitaufenthalterinnen und -aufenthalten, die den ausländerrechtlichen Entscheiden zugrunde liegen, wurden herausgearbeitet. Bei der Auswertung der Fragebogen zur Handhabung des Integrationsbegriffs wurde klar, dass Integration in den beiden ausländerrechtlichen Bewilligungssituationen etwas anderes bedeutet.⁹³ Statistisch gesehen können die verschiedenen Aspekte der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung auf einer Dimension zur Messung des Inklusionsgrades abgebildet werden. Derweil lassen sich die unterschiedlichen Verwendungssituationen der Integrationsvereinbarungen nicht auf einer eindimensionalen «Inklusionsdimension» darstellen, da die Kantone mit den Vereinbarungen unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen bzw. aus verschiedenen Gründen auf deren Einsatz verzichten.

Der beschreibende Teil des Kapitels 6 (Zulassung) ging zunächst auf die Funktionsweise der kantonalen Migrationsbehörden ein. Der analytische Teil jenes Kapitels untersuchte, wie hoch die kantonalen Migrationsbehörden die Anforderungen bei der Zulassung von Drittstaatsangehörigen ansetzen. Da wir nur eine unvollständige Einsicht in die Zulassung zum Arbeitsmarkt haben und die uns bekannten Praktiken sich entsprechen, wurde dieses Unterthema in den statistischen Analysen im vorliegenden Kapitel weggelassen. Demgegenüber konnten bei der Höhe der Anforderungen, die die Kantone an den Nachzug von Familienangehörigen stellen, Unterschiede ausgemacht werden. Statistisch gesehen lassen sich die verschiedenen Anforderungen, die für den Nachzug der Ehegatten und Jugendlichen im Familiennachzug gelten, auf einer Dimension abbilden. Im Gegensatz hierzu folgten die kantonalen Praktiken in der Frage der Bewilligungsverlängerung einer anderen Logik als die Familiennachzugspraxis.⁹⁴ Dieses Erkenntnis ist nicht neu, sie bestätigt lediglich das altbekannte Spannungsverhältnis zwischen einer verstärkten «Binnenintegration» der bereits anwesenden Zuwanderer und der

gleichzeitigen Verschärfung der Einwanderungsregeln für Neuzuziehende (Wimmer 1998).

Im Kapitel 7 (Asyl) wurden zunächst die kantonalen Aufnahmeregimes für Asylsuchende in Kurzform dargestellt. Schwerpunkte bildeten der Zugang zum Arbeitsmarkt, die Höhe der sozialstaatlichen Leistungen zugunsten der Asylsuchenden und der vorläufig aufgenommenen, sowie die diversen Eingliederungsmassnahmen für die Personen im Asylbereich. Die Auswertung der Fragebogen lieferte Hinweise darauf, wie sich die Rahmenbedingungen bei der Aufnahme der Personen im Asylbereich von Kanton zu Kanton unterscheiden. Die Unterschiede erklären sich dadurch, dass die Kantone den Zugang zum Arbeitsmarkt und die Höhe der staatlichen Unterstützungs- bzw. Eingliederungsmassnahmen, die sie den Personen im Asylbereich gewähren, unterschiedlich kombinieren.⁹⁵ Der letzte Teil des siebten Kapitels untersucht, wie die kantonalen Migrationsbehörden den Integrationsbegriff im Rahmen der Härtefallregelung auslegen. Das Kapitel trug Informationen zu den kantonalen Härtefallverfahren zusammen und ging anschliessend auf die Handhabung der Integrationskriterien ein. Statistisch gesehen können die verschiedenen Aspekte der Handhabung der Härtefallkriterien durch die Kantone auf einer Achse dargestellt werden.

8.2 Welche Faktoren erklären die Praxisunterschiede?

Dieser Abschnitt stellt die Resultate der bivariaten Analysen⁹⁶ dar. Er zeigt auf, inwiefern die unterschiedliche Ausgangslage in den Kantonen mit einer jeweils unterschiedlichen Praxis verknüpft sind. Bevor die erklärenden Faktoren pro Themenbereich erläutert werden, wird eine Zusammenfassung der berücksichtigten Faktoren und der zugrunde liegenden Hypothesen dargelegt. Eine Liste der verworfenen Hypothesen, also derjenigen Hypothesen, die keinen Einfluss auf die Politik hatten, befindet sich im Anhang 7. Bei der Vorstellung der Resultate pro Themenbereich werden vorwiegend die Faktoren erwähnt, die mit den verschiedenen Bereichen der Migrationspolitik verknüpft sind. In zwei Fällen (Asyl und Familiennachzug) wird indes kurz dargelegt, weshalb keine Zusammenhänge aufgedeckt wurden.

8.2.1 Hypothesen

- **Annahme 1:** In Anlehnung an Cattacin und Kaya (2005) und Manatschal (2011) gehen wir davon aus, dass die lateinischen Kantone (FR, GE, JU, NE, TI, VS, VD) sich durch inklusivere Migrationspolitik auszeichnen als die verbleibenden deutschsprachigen Kantone (Rest).

Thema	Unterthema	Zugrunde liegende Dimension
Einbürgerung	Sprach- und Staatskundekenntnisse	Inklusionsgrad der kantonalen Migrationspolitik gemessen an der Höhe der Hürden im Zugang zur Staatsbürgerschaft*
	Erforderliche Aufenthaltsbewilligung	
	Suspendierung des Verfahrens	
	Verfahrenserleichterungen für Jugendliche	
Langzeitaufenthalt	Vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung	Inklusionsgrad der kantonalen Migrationspolitik gemessen an den Integrationsanforderungen zur Erlangung der C-Bewilligung*
	Integrationsvereinbarungen	Verschiedene Einsatzmöglichkeiten bzw. Verzicht auf Einsatz der Vereinbarungen
Zulassung	Nachzug der Ehegatten	Höhe der geforderten wirtschaftlichen Ressourcen zur Bewilligung des Nachzugs
	Nachzug der über zwölfjährigen Kinder	Inklusionsgrad der kantonalen Migrationspolitik gemessen an den Integrationsanforderungen für den Nachzug der Jugendlichen*
	Bewilligungsverlängerung nach Eheauflösung	Inklusionsgrad der kantonalen Migrationspolitik gemessen an den Integrationsanforderungen zur Bewilligungsverlängerung*
Asyl	Arbeitsmarktregelung für Personen im Asylbereich	Modalitäten beim Zugang zum Arbeitsmarkt
	Staatliche Unterstützungsleistungen für Personen im Asylbereich	Umfang und Modalitäten der staatlichen Unterstützungsleistungen bzw. Eingliederungsmassnahmen
	Eingliederungsmassnahmen für Personen im Asylbereich	
	Härtefallregelung	Inklusionsgrad der kantonalen Migrationspolitik gemessen an den Integrationsanforderungen zur Bewilligung eines Härtefalls*

Tabelle 12: Auswahl der Themen und zugrunde liegende Dimensionen

* Diese Dimension wurde in der multivariaten Analyse berücksichtigt

- Basierend auf den Vorarbeiten von Wanner und Piguet (2000) und Helbling und Kriesi (2004) wird die **Annahme 2** formuliert, dass urbanere Gegenden sich durch inklusivere Migrationspolitik auszeichnen als ländliche (Quelle: BFS).
- Die **Annahme 3** lautet, dass ein hoher Anteil an Zugewanderten aus den «alten» Herkunftsländern exklusivere Migrationspolitik begünstigt, während ein hoher Anteil aus «neuen» Herkunftsländern zu inklusiveren Praktiken führt. Dies ist der Fall, weil die Zugewanderten aus den «alten» Herkunftsländern in der Tendenz schlechter qualifiziert und eher bildungsfern sind, während die Personen aus den «neuen» Herkunftsländern sich durch bessere formelle Qualifikationen und ein dementsprechend hohes Bildungsniveau auszeichnen.
- **Annahme 4** geht davon aus, dass je weiter links ein Kanton situiert werden kann (siehe Ausführungen zur Migrationsfreundlichkeit der Stimmbevölkerung in Kapitel 3.3), desto eher herrscht ein migrationsfreundliches Klima, welches sich in inklusiverer Politik äussert (Meyer und Minkoff 2004; Tarrow 1994). Die Verteilung der Parteien in der Exekutive – und nicht in der Legislative – wird als Indikator für die politische Orientierung eines Kantons aufgeführt, weil die Exekutiven einen direkten Einfluss auf die Handhabung des Migrationsrechts ausüben.

Bei der Durchsicht der Liste der erklärenden Variablen liegt die Vermutung nahe, dass viele der berücksichtigten Faktoren (z.B. politische oder wirtschaftliche Faktoren) nicht unabhängig voneinander sind. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass sämtliche Faktoren durch den Urbanitätsgrad und die Sprachregion überlagert werden. In der Statistik wird in einer solchen Konstellation vom Problem der Multikollinearität der erklärenden Variablen gesprochen. Dieses liegt vor, wenn zwei oder mehr erklärende Variablen stark miteinander korrelieren. Wir haben versucht, diesem Problem Rechnung zu tragen, indem wir die beiden Faktoren Urbanitätsgrad und Sprachregion bei sämtlichen Berechnungen mitberücksichtigt haben, und indem wir die zusätzlichen erklärenden Faktoren im jeweiligen Modell tief gehalten haben.

8.2.2 Resultate

Einbürgerungspolitik

Die bivariate Analyse legt den Schluss nahe, dass die beiden Faktoren Sprachregion und Urbanität einen Grossteil der kantonalen Unterschiede erklären können.

Es scheint sich abzuzeichnen, dass die Hindernisse zur Erlangung der Kantonsbürgerschaft in den urbanen Kantonen und in den lateinischen Kantonen geringer sind als in den ländlichen bzw. Deutschschweizer Kantonen. Am einfachsten ist die Einbürgerung dementsprechend in den urbanen Kantonen der lateinischen Schweiz, während die ländlichen Kantone in der Deutschschweiz die Zugangshürden am höchsten setzen.

Dass die Sprachregion die unterschiedlich hohen Anforderungen im Zugang zum Kantonsbürgerrecht beeinflusst, bestätigt die von anderen Autoren aufgestellte Hypothese, dass das Staatsbürgerschaftsverständnis in der lateinischen bzw. deutschen Schweiz sich unterscheidet (Manatschal 2010). Die inklusivere Einbürgerungspraxis in den städtischen Regionen, die auch in anderen Studien nachgewiesen wird (siehe Wanner und Piguet 2000), könnte damit zusammenhängen, dass in grösseren Gemeinden die Parlamente und Exekutiven über die Einbürgerungsgesuche befinden. Da die inklusionsfreundlichen Kräfte in den städtischen Legislativen und Exekutiven häufig einflussreicher sind, können sie eine inklusivere Einbürgerungspolitik umsetzen.⁹⁷

Erteilung der Niederlassungsbewilligung

Die bivariate Analyse der kantonalen Bewilligungspraktiken im Rahmen der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung legt den Schluss nahe, dass die Höhe der Integrationsanforderungen vom Urbanitätsgrad des Kantons beeinflusst wird. Insgesamt weisen urbanere Kantone eine inklusivere Praxis aus als ländliche Kantone. Die Zugehörigkeit eines Kantons zur lateinischen bzw. deutschen Schweiz scheint hingegen keinen Einfluss auf die Handhabung der Integrationskriterien im Rahmen der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung auszuüben.

Die inklusivere Praxis bei der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung könnte damit zusammenhängen, dass die absolute Nachfrage nach der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung in den meisten urbanen Gebieten höher ist als in den ländlichen Regionen. Die erhöhte Nachfrage scheint dazu zu führen, dass das Verfahren zur Erlangung einer solchen Bewilligung formalisiert wird. Bei der Ausformulierung der Integrationsanforderungen scheinen die meisten Kantone den Empfehlungen des BFM zur «vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung» zu folgen. Die Formalisierung kann entweder auf Gesetzes-, auf Verordnungs- oder auf Weisungsebene erfolgen. Bei der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung scheint dementsprechend die Ausformulierung der Regeln mit einer liberaleren Bewilligungspraxis einherzugehen.

Integrationsvereinbarungen

Der Einsatz der Integrationsvereinbarungen in den Kantonen wurde ebenfalls einer bivariaten Analyse unterzogen. Es fällt auf, dass ein Zusammenhang zwischen der Zugehörigkeit zur lateinischen Schweiz und dem Verzicht auf Integrationsvereinbarungen besteht, denn kein einziger Kanton der lateinischen Schweiz setzt die Vereinbarungen ein. Der Entscheid, Integrationsvereinbarungen einzusetzen bzw. darauf zu verzichten, könnte mit den in den Sprachregionen unterschiedlichen Auffassungen von Integration zusammenhängen (Wichmann 2011). Interessanterweise verläuft die Trennlinie beim Einsatz der Integrationsvereinbarungen analog mit derjenigen im Bereich der Einbürgerungen. Demzufolge kann die Annahme formuliert werden, dass die Vorstellung, wer zur politischen Gemeinde dazugehört und wer nicht (Demos), entsprechend der politischen Kultur der Sprachregionen sowohl beim Einsatz der Integrationsvereinbarungen als auch bei der Frage der Einbürgerungen zum Tragen kommt (Fibbi 2011).

Ein zweiter Faktor, der einen Einfluss auf den Einsatz von Integrationsvereinbarungen auszuüben scheint, ist der Anteil der ausländischen Bevölkerung nach «Herkunftsregion». Während Kantone mit einem hohen Anteil von bildungsnahen Zugewanderten aus «neuen Herkunftsregionen» (Deutschland, EU Nord, USA, Indien, Australien, Japan etc.) eher auf Integrationsvereinbarungen verzichten, wenden Kantone mit einem hohen Anteil an Zugewanderten mit wenig Bildung und niedrigen Statuspositionen (meist aus Herkunftsländern EU Süd, Türkei und dem Westbalkan) das Instrument häufig an. Der Schluss liegt also nahe, dass die Verwendung der Integrationsvereinbarung mit der Qualifikation und der zugeschriebenen Bildungsnähe der ansässigen Migrationsbevölkerung zusammenhängen könnte.

Ein dritter Faktor, der den Einsatz von Integrationsvereinbarungen zu beeinflussen scheint, ist die Zusammensetzung der kantonalen Exekutive. Der Zusammenhang zwischen der Zusammensetzung der Exekutive und den Integrationsvereinbarungen mag auf den ersten Blick erstaunen. In der Tat zeigt die statistische Analyse, dass die Kantone, in denen die linken Parteien in der Exekutive stark vertreten sind (z.B. BE und BS), das Instrument der Integrationsvereinbarungen häufiger einsetzen als diejenigen, in der die SVP stark vertreten ist (z.B. ZG, AR, NW, SZ). Das Resultat kann damit erklärt werden, dass die linken Parteien tendenziell die Meinung vertreten, dass der Staat für die Integration der Zugewanderten verantwortlich sein sollte, während die rechten Parteien die Zugewanderten in der Pflicht sehen. Diese ablehnende Haltung gegenüber einer staatlichen Integrationspolitik bringen Vertretende der SVP immer wieder zum Ausdruck.⁹⁸

«Härtefälle» im Asylbereich und nach Auflösung der Ehegemeinschaft

Die Hauptkomponentenanalyse hat ergeben, dass die kantonalen Trennlinien bei der Handhabung der Härtefälle im Asylbereich und in der Frage der Bewilligungsverlängerung nach Auflösung der Ehe gleich verlaufen. Aus diesem Grund wurden sie für die bivariate Analyse zusammengefasst. Die bivariate Analyse der jeweiligen kantonalen Praxis lässt die Schlussfolgerung zu, dass einzig die Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung nach Herkunft einen Einfluss auf die Handhabung der Härtefälle hat. Generell zeichnen sich Kantone mit einem hohen Anteil an Zugewanderten aus den «neuen» Herkunftsländern durch eine liberalere Härtefallpraxis aus als Kantone, die einen grossen Anteil an Zugewanderten aus «alten» Herkunftsländern vorweisen. Es ist demzufolge nicht auszuschliessen, dass die soziale Herkunft und die Bildungsnähe der ansässigen Migrationsbevölkerung einen Einfluss auf die Bewilligungspraxis der kantonalen Migrationsbehörden ausüben.

Asyl und Familiennachzug

Der Fragebogen zum Thema Asyl erkundigte sich danach, wie die Kantone die Aufnahme der Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommen gestalten. Da die im Fragebogen erhobenen Daten die Aufnahmebedingungen in den Kantonen untersuchten, erwarteten wir keine direkten Einflüsse der strukturellen Faktoren auf die asylpolitischen Orientierungen. Bei diesen spielt das Integrationsverständnis gegenüber sozialpolitischen, finanziellen und institutionellen Überlegungen eine untergeordnete Rolle.

Der Abschnitt Familiennachzug im Fragebogen untersuchte in erster Linie, welche wirtschaftlichen Ressourcen (Wohnung, finanzieller Mindestbedarf) die betroffenen Personen ausweisen müssen, um ihre Familienangehörigen nachziehen zu können. Die Tatsache, dass keine statistischen Zusammenhänge mit den strukturellen Faktoren gefunden wurden, ist überraschend. Wir gehen davon aus, dass das Fehlen eines Zusammenhangs daher rührt, dass die im Gesetz festgeschriebenen – beinahe ausschliesslich wirtschaftlichen – Anforderungen zum Nachzug der Familienangehörigen – nicht vergleichbar sind mit den anderen untersuchten Situationen, in denen der Integrationsgrad der betroffenen Personen anhand verschiedener Kriterien (inkl. Sprachkenntnisse, Achtung der Rechtsordnung etc.) bestimmt wird.

8.3 Wie inklusiv ist die Migrationspolitik in den Kantonen?

Die Migrationspolitik eines Kantons zeichnet sich gemäss unserer Definition durch einen «hohen Inklusionsgrad» aus, wenn die Integrationsforderungen tief angesetzt sind und viele Ausnahmen gewährt werden. Umgekehrt gilt die kantonale Migrationspolitik, die hohe Integrationsanforderungen stellt und wenige Ausnahmen gewährt, als exklusiv. Die effektive Migrationspolitik der Kantone befindet sich zwischen diesen Endpunkten. Betont sei hier, dass die Charakterisierung, wie inklusiv eine kantonale Migrationspolitik ist, auf den schriftlichen und mündlichen Aussagen einzelner Kantonsvertretenden beruht. Beachtung verdient auch die Tatsache, dass die Charakterisierung der Praxis in den Kantonen nichts über die Resultate bzw. Effekte der Politik aussagt. Es ist durchaus möglich, dass territoriale Einheiten, die eine selektive Zulassungspraxis mit einer exklusiven Integrationspolitik kombinieren, welche die Eigenleistung und Anpassung der Migrationsbevölkerung einfordern, die Teilhabe der Migrationsbevölkerung am Arbeitsmarkt und in anderen gesellschaftlichen Bereichen begünstigen (Koopmans 2010). Hiermit sei auch festgehalten, dass die Charakterisierung gemäss Inklusionsgrad keine Wertung beinhaltet, denn die Frage, ob eine gute Integrationspolitik möglichst inklusiv oder exklusiv zu sein hat, ist in Expertenkreisen umstritten.

Die auf diese Weise hergeleitete Inklusionsachse setzt die Migrationspolitik der Kantone in Bezug zueinander. Die Achse reicht von der exklusivsten zur inklusivsten Praxis. Miteinander verglichen wird der Inklusionsgrad der jeweiligen kantonalen Praxis in denjenigen Themenfeldern, in denen die bivariate Analyse Zusammenhänge aufdeckte: der Erteilung/Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung (Nachzug der Jugendlichen, Härtefallregelung), der (vorzeitigen) Erteilung einer Niederlassungsbewilligung und der Einbürgerung. Die drei zentralen Übergänge in der »Integrationslaufbahn« eines Migranten bzw. einer Migrantin in der Schweiz sind somit in der multivariaten Analyse abgedeckt. Weggelassen wurden in der multivariaten Analyse das Themenfeld Asyl und der Nachzug der Ehegatten, weil sie in der bivariate Analyse keine signifikanten Ergebnisse lieferten. Auch auf den Einbezug der Integrationsvereinbarungen wurde in der multivariaten Analyse verzichtet, da deren Einsatz nicht auf der eindimensionalen Inklusionsachse wiedergegeben werden kann.

Der Inklusionsgrad der jeweiligen kantonalen Migrationspolitik wird in der Abbildung 4 in einem Streudiagramm dargestellt. Auf der horizontalen Achse des Diagramms wird der Urbanitätsgrad der Kantone abgebildet, während auf der vertikalen Achse der Inklusionsgrad der

kantonalen Migrationspolitik abgelesen werden kann. Der Urbanitätsgrad wurde ausgewählt, weil die multivariate Regressionsanalyse aufzeigte, dass der Urbanitätsgrad derjenige Faktor ist, der die beobachteten Varianzen zwischen den Kantonen am besten zu erklären vermag. Im Unterschied dazu hat die Regressionsanalyse ergeben, dass der Zusammenhang zwischen der sprachlichen Zugehörigkeit und der kantonalen Migrationspolitik statistisch nicht signifikant ist. Zusammenfassen lässt sich sagen: Je urbaner ein Kanton, desto höher ist der Inklusionsgrad der kantonalen Migrationspolitik.

Betrachtet man die Situation der einzelnen Kantone in Abbildung 4, so fällt auf, dass sich die Migrationspolitik des Kantons Bern durch einen hohen Inklusionsgrad auszeichnet.⁹⁹ Indes situiert sich der Kanton Bern relativ weit weg von der Regressionslinie, da der hohe Inklusionsgrad nicht mit einem hohen Urbanitätsgrad einhergeht. Die «urbanen» Kantone ZG, BS, GE, VD und TI charakterisieren sich insgesamt ebenfalls durch «inklusive» kantonale Migrationspolitik. Am anderen Ende des Spektrums situieren sich die Kantone GL, UR, LU und TG, deren kantonale Migrationspolitik vergleichsmässig exklusiv ist. Die meisten anderen Kantone befinden sich im Mittelfeld zwischen den beiden Extremen, wobei die Kantone SO und AG sich nahe oder genau auf der Regressionslinie befinden. Da uns bei drei Kantonen einzelne Fragebogen fehlten, haben wir bei den fehlenden Antworten die Durchschnittswerte eingesetzt.

Fragt sich in einem letzten Schritt, welche Schlüsse aus dieser Analyse hergeleitet werden können. Insbesondere muss hier betont werden, dass eine Korrelation keine Kausalität begründet und nur die Art der Zusam-

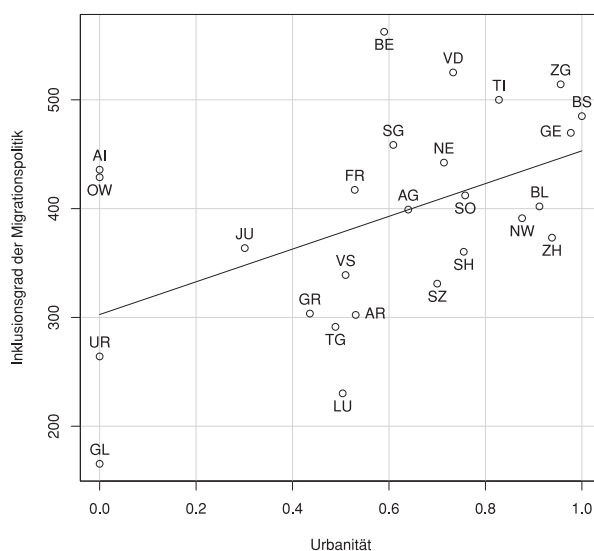


Abbildung 4: Inklusionsgrad der Migrationspolitik und Urbanität

menhänge aufzeigt. Eine solche Analyse kann indes nicht sagen, warum die Faktoren zusammenhängen. Darüber hinaus sei vor dem Schluss gewarnt, dass eine zunehmende Urbanität notwendigerweise zu einer inklusiven kantonalen Migrationspolitik führen würde. Eine solche Entwicklung ist eine mögliche aber keine unvermeidbare Folge der Urbanisierung, und die vorliegende Analyse kann dazu keine Aussagen machen, auch weil sie die Frage nicht im Zeitverlauf untersucht hat. Ungeklärt bleibt auch die Frage, wie genau der Urbanitätsgrad mit dem Inklusionsgrad der kantonalen Migrationspolitik zusammenhängt. Nur qualitative Fallstudien können Hinweise auf die unterliegenden kausalen Mechanismen liefern.

8.4 Die kantonalen Inklusionsstrategien

Das Streudiagramm vermittelt einen Eindruck, wie hoch der Inklusionsgrad der Migrationspolitik in einem Kanton insgesamt ist. Es äussert sich aber nicht zur Frage, wie der hohe bzw. tiefe Inklusionsgrad der kantonalen Migrationspolitik zustande kommt. So ist es möglich, dass gewisse Kantone sich in allen Themenbereichen durch eine inklusive Praxis auszeichnen. Umgekehrt kann das Gesamtergebnis aber auch so zustande gekommen sein, dass eine inklusive Praxis in einem Bereich (z.B. Härtefälle) mit einer strengeren Praxis in einem anderen Bereich (z.B. Einbürgerungen) gekoppelt wird. Wir gehen nach einer Literaturübersicht davon aus, dass den unterschiedlichen Inklusionsgraden verschiedene Kombinationen von zwei «Inklusionsstrategien» zugrunde liegen.

Über die erste Strategie, die Gewährung der Staatsbürgerschaft, ist in den letzten Jahren viel geschrieben worden. Grundsätzlich gestalten die Nationalstaaten den Zugang zur Staatsbürgerschaft unterschiedlich aus. In der Literatur wird zwischen einem assimilatorisch-republikanischen Staatsbürgerschaftsmodell, in welchem die Staatsbürgerschaft nach dem Prinzip des *jus sanguinis* vererbt wird und einem liberal-koexistentiellen Modell, in welchem die betroffene Person die Nationalität des Staates aufgrund der Geburt in einem Staat (*jus soli*) erhält, unterschieden (Kleger und D'Amato 1995). Für die Ausländerinnen und Ausländer sind die Hürden zur Erlangung der Staatsbürgerschaft in einem Staat, der auf das republikanische Modell setzt, im Allgemeinen höher, weil sie ein anspruchsvolles Einbürgerungsverfahren durchlaufen und hohe Assimilationsanforderungen erfüllen müssen. Die Kantone der deutschen Schweiz können wohl in der Mehrheit diesem Modell zugeschlagen werden. Die französischsprachigen Kantone setzen hingegen mehr auf das liberal-koexistentielle Modell mit Geburtsrecht, Einbürgerungsanspruch und tiefen Integrationsanforderungen. Für Ausländerinnen und Ausländer bedeutet das letztere Modell, dass sie die Staatsbür-

gerschaft erhalten, sofern sie integriert sind und am öffentlichen Leben teilnehmen.

Die zweite Inklusionsstrategie, die hier als Verfestigung des Aufenthaltsrechts der Langzeitanwesenden (Denizens) bezeichnet wird, wurde in den 90er-Jahren von Thomas Hammar ausformuliert (Hammar 1990). Der Begriff Denizens meint langzeitresidierende Personen, die sich zwischen den Staatsbürgern und den exkludierten Ausländerinnen und Ausländern ansiedeln lassen. Die seit vielen Jahren anwesenden Ausländerinnen und Ausländern werden in vielen Bereichen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern gleichgestellt. Die Rechte der Langzeitresidierenden werden in Abhängigkeit von ihrer Aufenthaltsdauer ständig ausgebaut bzw. verfestigt. In Anlehnung an Hammar (1990) gibt es drei wichtige Übergänge in der Integrationslaufbahn einer zugewanderten Person: die Zulassung als registrierter Aufenthaltler (in der Schweiz oft Status B), der Übergang zum Langzeitaufenthaltsstatus (in der Schweiz Status C), und der Zugang zur Staatsbürgerschaft (d.h. Einbürgerung). Im ersten Stadium erhalten die Zugewanderten für eine bestimmte Zeit eine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung. Im zweiten Schritt wird ihr rechtlicher Status gefestigt, d.h. sie erhalten eine unbefristete Niederlassungs- und Arbeitsbewilligung, die sie nur unter stark eingeschränkten Bedingungen verlieren können. Wie in einigen Ländern führt der Langzeitaufenthalt in manchen Kantonen zur Erteilung politischer Mitbestimmungsrechte auf der lokalen bzw. kantonalen Ebene. Im letzten Schritt erhalten die Zugewanderten Zugang zur Staatsbürgerschaft. In der Schweiz wurden seit dem Zweiten Weltkrieg die Rechte der Niedergelassenen ständig ausgebaut, während die Zulassungskriterien und die Bedingungen für die Verfestigung des Aufenthalts, v.a. der Übergang von der Aufenthalts- zur Niederlassungsbewilligung, für die Drittstaatsangehörigen erschwert wurde.

Aufbauend auf diesen Überlegungen werden die kantonalen Inklusionsstrategien auf zwei Achsen dargestellt (siehe Tabelle 13). Die erste Achse (= horizontale Achse) bildet ab, wie hoch die Migrationsbehörden die Hürden ansetzen, wenn sie über die Verfestigung des Aufenthaltsrechts befinden. Auf der ersten Achse «Höhe der Hürden bei der Verfestigung des Aufenthalts» situieren sich vier der untersuchten Unterthemen, namentlich die Zulassung der Jugendlichen im Familiennachzug (1), die Härtefallregelung (2) die Bewilligungsverlängerung nach Auflösung der Ehe (3), und die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung (4). Während der letzte Aspekt (4) den Übergang zur Niederlassung regelt, betreffen die anderen drei Aspekte (1–3) die Erteilung bzw. Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung. Es wird zwischen hohen, mittleren und tiefen Hürden unterschieden. Die zweite Achse (vertikale Achse) bildet die Höhe der

Hürden im «Zugang zur Staatsbürgerschaft» ab. Die Hürden im Zugang zur Staatsbürgerschaft können in den Kantonen entweder tief, mittel oder hoch angesetzt werden: Tiefe Hürden widerspiegeln eine inklusive Einbürgerungspraxis, während hohe Hürden stellvertretend für eine exklusive Einbürgerungspraxis stehen.¹⁰⁰

Die aus dieser Darstellung resultierende Typologie bringt mehrere Erkenntnisse zutage. Sie zeigt zunächst einmal, dass ein starker Zusammenhang zwischen den beiden Dimensionen besteht. So lässt sich die Tatsache erklären, dass rund die Hälfte der Kantone auf beiden Achsen vergleichbar hohe Anforderungen an die Ausländerinnen und Ausländer stellt. Zwei Kantone (LU, UR) zeichnen sich durch die Kombination einer exklusiven Praxis auf beiden Achsen aus, was bedeutet, dass sie sowohl bei der Verfestigung des Aufenthaltsrechts als auch beim Zugang zur Staatsbürgerschaft hohe Anforderungen stellen. Die häufigste Kombination, die sechs Kantone (AG, FR, NE, NW, SO, SZ) wählen, ist der «Mittelweg». Auch die Kombination einer inklusiven Umwandlungspraxis und einer inklusiven Einbürgerungspraxis ist vergleichsweise häufig; sie wird von vier Kantonen (BE, BS, VD, ZG) gewählt. Die Existenz eines Zusammenhangs zwischen den beiden Dimensionen liefert auch einen Hinweis darauf, warum kein Kanton eine exklusive Bewilligungspraxis im Umgang mit den Langzeitesidierenden mit tiefen Hürden beim Zugang zur Staatsbürgerschaft kombiniert. In dieser Kombination wäre es möglich, dass der einfache Zugang zur Staatsbürgerschaft die strenge Praxis bei der Verfestigung des Aufenthaltsrechts untergräbt. Am erstaunlichsten erscheint beim Blick auf die Typologie die Tatsache, dass drei Kantone (BL, SH, ZH) den Zugang zur Kantonsbürgerschaft streng handhaben, während sie bei der Umwandlungspraxis eine liberale Herangehensweise wählen.

8.5 Wie beeinflusst die Einbürgerungspraxis die Einbürgerungsquote?

Eine Analyse, die sich nur mit dem Inklusionsgrad der jeweiligen Praxis beschäftigt, ohne auf deren Wirkung einzugehen, ist für die tägliche Anwendung nur bedingt aussagekräftig. Der Frage, wie der Inklusions-

grad der kantonalen Praxis sich auf die Anzahl der bewilligten/abgelehnten Gesuche auswirkt, geht der folgende Abschnitt nach. Um eine Ablehnungs- bzw. Bewilligungsquote über alle Bereiche berechnen zu können, bräuchten wir verlässliche Angaben zur Anzahl der eingereichten Gesuche und zur Anzahl der bewilligten bzw. abgelehnten Gesuche aus allen Kantonen. Im Rahmen der vorliegenden Studie haben wir die Kantone gebeten, uns sämtliche Zahlen zu übermitteln. Leider ist dieses Zahlenmaterial nur sehr unvollständig vorhanden und aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsmethoden keineswegs vergleichbar. Auf die eigentliche interessante Frage, wie hoch die Ablehnungs- bzw. Annahmquote in einem Kanton ist, können wir deshalb keine abschliessende Antwort liefern.

Um dennoch einen Einblick in die Wirkung der jeweiligen Praxis in den Kantonen zu erhalten, greifen wir auf die bereits vorgestellte standardisierte kantonale Einbürgerungsquote zurück (siehe auch Kapitel 3). Die von Piguet und Wanner (2000) erstmals berechneten standardisierten kantonalen Einbürgerungsquoten hat sotomo auf der Grundlage der PETRA-Daten für die Zeitspannen 2000–2004 und 2005–2009 im Rahmen der vorliegenden Studie aktualisiert. Die Berechnungen von sotomo zeigen auf, dass die Einbürgerungsquote insgesamt zunimmt. Doch die Unterschiede zwischen den kantonalen Einbürgerungsquoten sind noch immer bedeutend. So weisen in der Zeitspanne 2005–2009 die Kantone GE (4.00), NE (3.73), ZH (3.11), AR (2.95), BE (2.81) und VD (2.77) relativ hohe Einbürgerungsquoten aus, während SH (1.24), TG (1.24), AG (1.22), SZ (0.98) und SO (0.67) relativ wenig einbürgern (siehe auch Kapitel 3 und Anhang 6).

8.5.1 Hypothesen

In einem zweiten Schritt stellt sich die Frage, durch welche Faktoren die kantonalen Einbürgerungsquoten beeinflusst werden. Insbesondere interessiert die Frage, inwiefern die in diesem Bericht untersuchten rechtlichen Rahmenbedingungen und die Einbürgerungspraxis die Einbürgerungsquoten beeinflussen. Ein kurzer Blick in die Literatur führt bezüglich dieser Frage verschiedene Erkenntnisse zutage.

		Hürden bei der Verfestigung des Aufenthaltsrechts		
		Hoch	Mittel	Tief
Hürden im Zugang zur Staatsbürgerschaft	Hoch	LU, UR	AR, VS	BL, SH, ZH
	Mittel	GL, GR, JU, TG	AG, FR, NE, NW, SO, SZ	AI, OW, SG
	Tief		GE, TI	BE, BS, VD, ZG

Tabelle 13: Diversität der kantonalen Inklusionsstrategien

Quelle: Auswertung der Fragen zur Messung des Inklusionsgrades in den Fragebogen Zulassung, Einbürgerung und Integration. Die Zuteilung in hoch, mittel, oder tief erfolgte relativ zu den anderen Kantonen.

Wanner und Piguet (2000) kamen zum Schluss, dass die kommunalen Einbürgerungsbedingungen (d.h. Politik und Praxis) nur einen kleinen Teil der Varianz erklären können; sie folgern daraus, dass die Charakteristika der Einbürgerungswilligen einen weit grösseren Einfluss auf die Anzahl der erfolgten Einbürgerungen ausüben. Bolliger (2004) stützt diese Erkenntnis, was den zu vernachlässigenden Einfluss der kommunalen Einbürgerungsbedingungen angeht.¹⁰¹ Doch er weist gleichzeitig darauf hin, dass die kantonalen Einbürgerungsvoraussetzungen durchaus einen Einfluss auf die Anzahl Einbürgerungen auf der Gemeindeebene ausüben.

Helbling und Kriesi (2004) gehen von der Annahme aus, dass den Gemeinden die zentrale Rolle im Einbürgerungsprozess zukommt. Während die Entscheide auf der Bundes- und der Kantonsebene lediglich administrativer Natur sind, ist der Entscheid auf Gemeindeebene politischer Art. Sie kommen zum Schluss, dass die kommunale Ablehnungsquote beeinflusst wird durch das Staatsbürgerschaftsverständnis der Stimmbevölkerung (gemessen an verschiedenen Abstimmungsergebnissen), den Entscheidungsmodus (Urnenentscheid, Gemeindeversammlung, Parlament, Exekutive oder Bürgergemeinde), die Grösse der Gemeinde, und die Stellung der SVP innerhalb der Gemeinde. In ihrer Analyse spielt auch die Grösse der Gemeinde eine wichtige Rolle, zumal die erklärenden Variablen erst ab einer Einwohnerzahl von 10 000 Personen Auswirkungen auf die Anzahl der abgelehnten Einbürgerungsgesuche haben.

Gestützt auf die bestehende Literatur wurden für die vorliegende Analyse folgende Faktoren und Hypothesen zur Erklärung der unterschiedlichen Einbürgerungsquoten hergeleitet, wobei wir sie auf den kantonalen Kontext anpassen mussten:

- Unterschiedliche Einbürgerungspraxis (basierend auf unserer Erhebung): Wir gehen von der Annahme aus, dass je inklusiver die Praxis, desto höher die Einbürgerungsquote.
- Entscheidungsinstanz auf der kantonalen Ebene (Exekutive oder Legislative): Wir nehmen an, dass Kantone, in denen die Exekutiven für die Einbürgerungen zuständig sind, mehr einbürgern als Kantone, in denen die Legislativen verantwortlich sind (Quelle: Fragebogen). Der Hypothese liegt die Annahme zugrunde, dass die Entscheidungsfindung in der Exekutive weniger polarisiert ist als die Entscheidungsfindung in der Legislative.
- Vertretung der SVP in der kantonalen Exekutive: Je stärker die SVP in der kantonalen Exekutive ist, desto tiefer ist die Einbürgerungsquote. Umgekehrt

führt ein hoher Anteil an Vertretenden der linken Parteien zu einer inklusiveren Einbürgerungspraxis (Quelle: BADAC¹⁰²).

- Dominante Staatsbürgerschaftsmodelle in der Stimmbevölkerung: Herrscht ein liberal-koexistentiell orientiertes Staatsbürgerschaftsverständnis in der Bevölkerung vor, kommt es zu mehr Einbürgerungen, während eine republikanisch-assimilatorische Konzeption zu weniger Einbürgerungen führt (Quelle: Abstimmung zur Erteilung des jus soli an die 3. Generation, 2004).

Bei der empirischen Überprüfung der aufgestellten Hypothesen bereitet die Multikollinearität der Faktoren wiederum ein Problem, weshalb die Ergebnisse mit der nötigen Vorsicht interpretiert werden müssen. Die bivariate Analyse der standardisierten Einbürgerungsquoten führt folgende Ergebnisse zutage.

8.5.2 Resultate

Kantonale Einbürgerungspraxis

Der Einfluss der kantonalen Einbürgerungspraxis auf die Einbürgerungsquoten ist vernachlässigbar. Die kantonalen Gesetzgebungen und die Praxis in den Kantonen scheinen auf die effektiven Resultate nur einen beschränkten Einfluss zu haben. Die von Bolliger (2004) aufgestellte Schlussfolgerung, dass die Praxis einen Einfluss auf die Einbürgerungsquoten hat, stützt unsere Untersuchung auf kantonaler Ebene nicht. Demgegenüber stimmen wir mit Witmer (2008: 81–83) überein, die in ihrer vergleichenden Fallstudie zum Einbürgerungsverfahren in Solothurn und Langenthal zum Schluss kommt, dass, obschon die Einbürgerungsbedingungen in Solothurn vorteilhafter sind, die effektive Anzahl Einbürgerungen in Langenthal höher ist. Sie führt diese Erkenntnisse auf drei Faktoren zurück: Die Wichtigkeit der «informellen» persönlichen Vorstellungsgespräche zu Beginn des Einbürgerungsverfahrens, die unterschiedliche Handhabung des Ermessensspielraums durch die Behörden, der zu liberaleren oder restriktiveren Resultaten führen kann, und der unterschiedliche Formalisierungsgrad des Verfahrens.

Die von Witmer identifizierten Faktoren weisen auf die methodischen Grenzen der vorliegenden auf einem Fragebogen basierenden Studie hin. Im Rahmen dieser Studie war es nur bedingt möglich, die informellen Anpassungen, die die Behörden am formellen Einbürgerungsverfahren vornehmen, um dem Einzelfall gerecht zu werden, aufzuzeigen. Die Identifizierung dieser informellen Mechanismen und die Wertung der Wichtigkeit

dieser informellen Aspekte können einzig im Rahmen qualitativer Fallstudien erfolgen.

Entscheidungsinstanz auf der kantonalen Ebene und Stärke der SVP

Die Analyse weist auf einen Zusammenhang zwischen dem Typ der kantonalen Entscheidungsinstanz und der Höhe der Einbürgerungsquote hin. Liegt die Zuständigkeit für die Einbürgerungen bei der kantonalen Legislative, so kommt es zu weniger Einbürgerungen. Liegt sie indessen bei der Exekutive, so wird häufiger eingebürgert. Erwähnung verdient hier aber auch die Erkenntnis, dass die politische Zusammensetzung der Exekutive einen Einfluss auf die Einbürgerungsquote ausübt. Je stärker die SVP in der kantonalen Exekutive vertreten ist, desto tiefer ist die Einbürgerungsquote im Kanton.

Wird die politische Zusammensetzung der Exekutive in der multivariaten Analyse einbezogen, so zeigt sich ausserdem eine interessante Interaktion zwischen der kantonalen Einbürgerungspraxis und der Vertretung der SVP in der Exekutive: Eine starke SVP in der kantonalen Exekutive kann bewirken, dass eine eigentlich liberale Einbürgerungspraxis restriktiv ausgelegt wird. Diese Erkenntnis weist darauf hin, dass der Beurteilungsspielraum der kantonalen Behörden im Einbürgerungsverfahren so genutzt werden kann, dass der Ausgang eines Einbürgerungsverfahrens in Einklang mit den politischen Präferenzen der Stimmbevölkerung gebracht wird. So hat beispielsweise der Kanton Zug zwar eine liberale Gesetzgebung und dennoch eine tiefe Einbürgerungsquote. Wir verstehen in diesem Zusammenhang die Wahl in die Exekutive als Ausdruck der Präferenzen der Stimmbevölkerung.

Migrationsfreundlichkeit der Stimmbevölkerung

Die Migrationsfreundlichkeit der Stimmbevölkerung bzw. das dem Abstimmungsverhalten zugrunde liegende Staatsbürgerschaftsmodell scheint einen wichtigen Einfluss auf die Einbürgerungsquote auszuüben. Es besteht ein positiver Zusammenhang zwischen dem Anteil der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die für die Reform des Bürgerrechts für Personen der dritten Generation gestimmt haben und der Anzahl Einbürgerungen im jeweiligen Kanton. Die Variable Migrationsfreundlichkeit ist in der multivariaten Regressionsanalyse der Faktor, der den grössten Teil der Varianz erklären kann (siehe Abbildung 5).

Die Analyse der standardisierten Einbürgerungsquote bringt einige interessante Punkte zur Sprache, die bis anhin in der Studie nur am Rande thematisiert wurden. Die Resultate weisen darauf hin, dass die Einbürge-

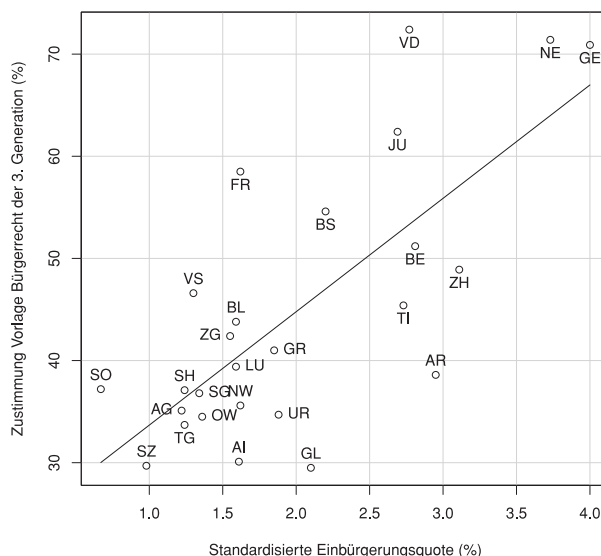


Abbildung 5: Migrationsfreundlichkeit der Stimmbevölkerung und Einbürgerungsquote

rung – trotz der zunehmenden Verrechtlichung – durch politische Faktoren geprägt wird. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger beeinflussen die wichtigsten Parameter der kantonalen Einbürgerungspolitik, indem sie ein Parlament wählen, welches den rechtlichen Rahmen steckt, indem sie in Volksabstimmungen Gesetzesvorlagen (Bürgerrechtsgesetze etc.) annehmen oder ablehnen, und indem sie die mit der Umsetzung betraute Exekutivbehörde, den Regierungsrat, wählen. Die kantonalen Einbürgerungsbehörden, die grösstenteils den Zivilstandesämtern angegliedert sind, können bei der Auslegung der Bestimmungen den zur Verfügung stehenden Beurteilungsspielraum nutzen, um einen Einbürgerungsantrag anzunehmen oder abzulehnen. Im Rahmen der Ermessensausübung werden verschiedene Faktoren berücksichtigt. Wir gehen nach den Erkenntnissen unserer Studie davon aus, dass die politischen Befindlichkeiten der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger eine wichtige Rolle spielen. Aus einer Good-Governance-Perspektive kann festgestellt werden, dass der Einbürgerungsentscheid der kantonalen Behörden die Präferenzen der Stimmbevölkerung zu einem guten Teil widerspiegelt.

9 Fazit

Das Fazit besteht aus vier Teilen. Der erste Abschnitt fasst die wichtigsten Resultate zum Integrationsbegriff aus einer themenübergreifenden Perspektive zusammen. Er fragt zunächst, ob eine Kohärenz bzw. Systematik in der Anwendung der Integrationskriterien in der migrationsrechtlichen Verwaltungspraxis beobachtet werden kann. Der zweite Abschnitt befasst sich mit dem Beurteilungsspielraum der kantonalen Migrationsbehörden in den verschiedenen Themenbereichen. Im dritten Teil wird – auf der Grundlage der Fokusgruppengespräche und der offenen Fragen des Fragebogens – dargestellt, wie die Kantonsvertretenden die künftigen Weiterentwicklungen im jeweiligen Themenbereich einschätzen. Der letzte Teil befasst sich mit zwei Herausforderungen, die den von den befragten Akteuren bevorzugten Status quo in Frage stellen: die zunehmende Verrechtlichung der Migrationspolitik und die interkantonale Mobilität der Migrantinnen und Migranten.

9.1 Eine Integrationssystematik im Migrationsrecht?

Die Analyse der jeweiligen kantonalen Praxis in den Bereichen Einbürgerung, Integration, Zulassung und Asyl zeigt, dass der Integrationsbegriff in sämtlichen Bereichen des Migrationsrechts zur Anwendung kommt. Seit Integration zu einem im Ausländerrecht genutzten Begriff geworden ist, hat er eine inhaltliche Präzisierung erfahren. Zwar hat der Gesetzgeber bis heute auf eine Legaldefinition verzichtet, doch zeigt ein Blick auf die Verwaltungspraxis, die auf Verordnungen, Weisungen und Merkblättern basiert, dass zahlreiche Kriterien zur Bestimmung des Integrationsgrades einer Person bestehen. Anhand dieser Kriterien beurteilen Verwaltungsangestellte des Bundes, der Kantone und der Gemeinden den Integrationsgrad der in der Schweiz lebenden ausländischen Staatsangehörigen. Nachfolgend wird kurz aufgezeigt, dass die Umsetzung der verschiedenen Rechtsinstrumente weder besonders systematisch noch kohärent erfolgt.

Bei den sprachlichen Anforderungen erkennt man die vom BFM vorgeschlagene stufenweise Erhöhung der Integrationsanforderungen: In den meisten Kantonen werden von den von Integrationsvereinbarungen Betroffenen, die erst seit Kurzem in der Schweiz leben, nicht dieselben Sprachkenntnisse verlangt wie von einbürgere-

rungswilligen Personen, die sich seit vielen Jahren in der Schweiz aufhalten. Dass indes zur Beurteilung des Integrationsgrades selbst bei dem wichtigen Kriterium der sprachlichen Anforderungen keine klare Abstufung nach Aufenthaltsdauer angewendet wird, illustrieren beispielsweise die Anforderungen, die an Härtefälle und an Personen nach Auflösung der Ehe gestellt werden: Es gibt Kantone, die bereits nach einer «kurzen» Aufenthaltsdauer bzw. bei der Erteilung/Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung vergleichsweise hohe Anforderungen (Sprachniveau A2 oder B1) an die mündlichen Sprachkenntnisse der Gesuchstellenden formulieren.

Was die Kriterien Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung, Respektierung der Bundesverfassung sowie Teilnahme am Wirtschaftsleben und Erwerb von Bildung angeht, kann keine vergleichbare stufenweise Zunahme der Anforderungen beobachtet werden. Die Achtung der Rechtsordnung wird beinahe in allen Bereichen gleichgesetzt mit einem makellosen Strafregisterauszug und einem guten Leumund. Dies gilt sowohl für die Anerkennung eines persönlichen Härtefalls als auch für die Einbürgerung. Nichtsdestotrotz können unterschiedliche Akzentuierungen festgestellt werden: Im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens nehmen die «ungeschriebenen Regeln» des Zusammenlebens bei der Beurteilung der Respektierung der Rechtsordnung einen höheren Stellenwert ein als in den ausländerrechtlichen Bewilligungsverfahren. Auszüge, die das Fehlen von Betreibungen und Schulden belegen, werden ebenfalls von vielen Kantonen verlangt, wobei Ausnahmen von Kanton zu Kanton unterschiedlich gehandhabt werden.

Die Kriterien zur Messung der Teilnahme am Wirtschaftsleben bzw. am Erwerb von Bildung unterscheiden sich ferner nur geringfügig und in Abhängigkeit vom anstehenden Bewilligungsentscheid (B-, C-Bewilligung etc.) bzw. von der Aufenthaltsdauer: Grundsätzlich wird die effektive Teilnahme am Wirtschaftsleben gefordert. In Ausnahmefällen genügt es, den Willen zur Teilnahme unter Beweis zu stellen. Sozialhilfeabhängigkeit und finanzielle Abhängigkeit wird bei jeglichen Bewilligungsentscheiden negativ ausgelegt, wobei unter Umständen entscheidend sein kann, ob die Situation selbstverschuldet ist oder nicht. Bemerkenswert ist, dass die Kantone die finanzielle Unabhängigkeit einer Person anhand unterschiedlicher Kriterien beurteilen. Einige

Kantone stellen für ihre Bewertung auf die Vergangenheit ab, während für andere die Prognose ausschlaggebend ist. Ein weiteres Merkmal, welches explizit oder implizit in die Messung des Integrationsgrades einfließt, ist die Beurteilung der wirtschaftlichen Situation der betroffenen Migrantinnen und Migranten. Die kantonalen Behörden gehen davon aus, dass ein hoher sozio-ökonomischer Status die soziale Integration begünstigt. Die vorhandenen finanziellen Ressourcen spielen bei der Bewilligung des Familiennachzugs, bei der Beurteilung der Härtefallgesuche und bei der Bewilligungsverlängerung nach Eheauflösung eine wichtige Rolle.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass bei der Messung des Integrationsgrades immer dieselben Bereiche Berücksichtigung finden, aber dass sich die Gewichtung dieser Bereiche im Verlauf der Aufenthaltsdauer verändert. Für die Migrationsbehörden scheint bei der Zulassung oder bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung die wirtschaftliche Situation einer Person ausschlaggebend zu sein. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer bleibt die sozio-ökonomische Situation der Personen zwar zentral, aber zugleich nehmen die sozio-kulturelle Eingliederung und der berufliche bzw. schulische Erfolg an Bedeutung zu. Zu den sozio-kulturellen Kriterien gehören einerseits »messbare« Kriterien, also beispielsweise Sprachkenntnisse, aber auch eine Reihe von schwer belegbaren, »diffusen« Integrationskriterien wie die Kontaktpflege zu Schweizerinnen und Schweizern oder die lokale Verwurzelung.

In der migrationsrechtlichen Literatur werden mehrere Gründe erwähnt, warum der Integrationsbegriff keine kohärente Verwendung findet. Der erste Grund liegt in der Verankerung des Integrationsbegriffs in zwei unterschiedlichen Gesetzen, dem BÜG und dem AuG (Achermann et al. 2010: 56). Den zweiten Grund sehen die Autorinnen und Autoren darin, dass die Funktion der Integration sich bezüglich der verschiedenen Bewilligungssituationen unterscheidet (2010: 58). Je nachdem ob es um eine Wegweisung, einen Härtefall oder die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung geht, kommt der Beurteilung des Integrationsgrades eine andere Funktion zu. Ein dritter Grund ist darin zu suchen, dass die Bestimmung des Integrationsgrades in die Interessensabwägung der Behörden einfließt. Ein zu starr definierter Integrationsbegriff würde es den Behörden verunmöglichen, eine adäquate Beurteilung des Einzelfalls vorzunehmen.

Eine Reihe von Zielkonflikten, die die Praxis der kantonalen Behörden im Migrationsbereich prägen, erschwert zusätzlich die Erfassung einer Integrationssystematik. Dass der Familiennachzug der Personen mit Aufenthaltsbewilligung ökonomisch abgesichert sein muss,

hängt auch – oder in erster Linie – damit zusammen, dass die Kantone verhindern möchten, dass die zusammengeführten Migrantenfamilien von der Sozialhilfe abhängig werden. Da die Kantone für die Sozialhilfe der Personen mit Aufenthaltsbewilligung aufkommen müssen, haben sie somit ein sozial- und finanzpolitisches Interesse daran, nur den Familiennachzug der Migrantinnen und Migranten zu bewilligen, die zum Zeitpunkt der Zulassung finanziell unabhängig sind und von denen erwartet wird, dass sie auch künftig keine Leistungen beziehen werden.

Auch bei der Frage der Zulassung besteht ein Zielkonflikt zwischen der wirtschaftlichen Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften und dem mitunter beklagten Desinteresse vieler Expats an einer längerfristigen Integration in der Schweiz. Unter diesem Blickwinkel erstaunt es nicht, dass das sozio-kulturelle Integrationspotenzial der Expats von den Migrationsbehörden nicht oder nicht systematisch geprüft wird. Es handelt sich bei diesen Personen um Arbeitskräfte, die die schweizerische Wirtschaft benötigt, wenn sie international wettbewerbsfähig bleiben will. Ob diese Personen am öffentlichen Leben in der Schweiz teilhaben möchten, ist für die Behörden zweitrangig, da sie ihre Anwesenheit nicht als Problem wahrnehmen, auch wenn es unter Umständen arbeitsmarktpolitisch zu schwierigen Konstellationen kommen kann, wenn die »neue« Wirtschaftselite gesellschaftlich nicht eingebunden ist. Anders sieht die Situation bei den Personen aus, die der Allgemeinheit durch Sozialhilfeabhängigkeit oder Straffälligkeit Kosten verursachen könnten. Diese Personen möchten die kantonalen Behörden mittels Rückgriff auf Integrationsauflagen oder Integrationsvereinbarungen zum Verlassen der Schweiz bewegen. Sie stehen vor der Wahl: Entweder sie integrieren sich (schnell) oder aber sie verlassen die Schweiz. Bei der Anwendung des Integrationsbegriffs geht es plakativ gesagt um die Unterscheidung von »guten und bösen« Ausländern bzw. um die Selektion der erwünschten bzw. den Ausschluss der unerwünschten Zuwanderer (Eser Davolio und Tov 2011: 14).

Zuletzt sei darauf verwiesen, dass die administrative Handhabung des migrationsrechtlichen Integrationsbegriffs stets vom politischen System mitbeeinflusst wird. Die migrationsrechtliche Bewilligungspraxis wird von kantonalen Institutionen (Legislative und Exekutive) direkt oder indirekt geprägt. In den meisten Kantonen üben die Exekutiven zwar keinen direkten Einfluss auf die Bewilligungsentscheide aus. Es bestehen aber zahlreiche formelle und informelle Mechanismen, durch die die Politik Einfluss auf das Handeln der Verwaltung nehmen kann. Da die politischen Amtsträger wiedergewählt werden möchten, senden sie durch ihre öffentlich sichtbare Haltung in der Integrationsfrage politische Signale an die Wahlbevölkerung aus. Derzeit betonen die Politikerin-

nen und Politiker in ihren Stellungnahmen insbesondere, welche Integrationsleistungen die in der Schweiz lebenden Migrantinnen und Migranten zu erbringen haben. Es erscheint nahe liegend, dass dieser politische Diskurs des «Forderns» vom politischen ins administrative System überschwappt und die Praxis der Migrationsbehörden beeinflussen kann.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es eine Vielzahl von Gründen gibt, die erklären, warum die Anwendung des Integrationsbegriffs in der Bewilligungspraxis nur bedingt einer Systematik und Kohärenz folgt. Insgesamt scheint der Rahmen der Praxis so ausgestaltet zu sein, dass die Behörden über eine gewisse Flexibilität bei der Anwendung der Integrationskriterien verfügen. Mit der Frage, wie der kantonale Beurteilungsspielraum, der diese Flexibilität ermöglicht, in den thematischen Feldern gegenwärtig genutzt wird, befasst sich der folgende Abschnitt.

9.2 Der Beurteilungsspielraum der kantonalen Migrationsbehörden im Vergleich

Besitzen die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer einen Rechtsanspruch auf Aufenthalt in der Schweiz, so ist der Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum der kantonalen Behörden klein. Die Familienangehörigen von Schweizerinnen und Schweizern, die Niederelassenen und ihre Familienangehörigen sowie die EU/EFTA-Staatsangehörigen, die unter den Geltungsbereich des FZA fallen, haben zwar kein absolutes Aufenthaltsrecht in der Schweiz, aber sie besitzen Rechtsansprüche. Die Regelung des Aufenthalts all dieser Personen entzieht sich also weitgehend der Kontrolle der kantonalen Migrationsbehörden. Von den in dieser Studie untersuchten Bereichen besitzen einzig die Personen, die bei Auflösung der Ehe drei Jahre in der Schweiz gelebt haben oder die einen persönlichen Grund vorweisen können, einen Anspruch auf Bewilligungsverlängerung. In den restlichen Bereichen untersteht der Bewilligungsentscheid, beispielsweise bei Anerkennung des Härtefalls, Zulassung zum Arbeitsmarkt, Familiennachzug der Jahresaufenthalter aus Drittstaaten etc., dem kantonalen Ermessen.

Es wäre nun interessant zu wissen, ob es in allen Bereichen, in denen das Ermessen zur Anwendung kommt, Praxisunterschiede beobachtet werden können. Aufgrund der vorliegenden Ergebnisse dieser Studie muss dies verneint werden. Die Beurteilungsspielräume können, aber sie müssen nicht, zu einer jeweils unterschiedlichen kantonalen Praxis führen. Es gibt durchaus Themenfelder, wie z.B. die Zulassung der Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt, in denen die Gemeinsamkeiten überwiegen. Obschon der Begriff

«gesamtwirtschaftliches Interesse» unterschiedlich ausgelegt werden könnte, scheinen die kantonalen Behörden sich einig zu sein, welche wirtschaftlichen Sektoren einen solchen prioritären Status einnehmen (Forschung, Informatik, Pharmazeutik etc.). Ein anderer Bereich, in dem eine Konvergenz der kantonalen Praxis festzustellen ist, betrifft die Ausgestaltung der Eingliederungsmassnahmen für vorläufig Aufgenommene. Diese Konvergenz wurde im Kapitel 7 auf die klaren Vorgaben des Bundes und die Bereitstellung finanzieller Mittel zur Förderung der Integration dieser Personengruppe zurückgeführt.

Die Divergenzen in der Praxis ergeben sich hingegen zum einen, weil die kantonalen Behörden unbestimmte Rechtsbegriffe im Bundesrecht, wie z.B. eine «bedarfsgerechte» Wohnung oder eine «erfolgreiche» Integration, unterschiedlich konkretisieren. Die Studie machte solche Präziserungsunterschiede in den Themenbereichen Familiennachzug, bei der Bewilligungsverlängerung nach Auflösung der Familiengemeinschaft, bei der Ausgestaltung der staatlichen Unterstützungsleistungen für Personen im Asylbereich und bei der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung aus. Die unterschiedliche Praxis widerspiegelt in vielen Fällen objektive Unterschiede. So würde wohl niemand bestreiten, dass der finanzielle Mindestbedarf im Kanton Zürich anders berechnet werden muss als im Kanton Uri. In anderen Fällen können die Unterschiede hingegen nicht durch objektive Merkmale begründet werden: Warum eine vorläufig aufgenommene Person, die eine Aufenthaltsbewilligung beantragt, in einigen Kantonen Sprachkenntnisse auf dem Niveau A1 vorweisen muss, während andere Kantone das Niveau A2 oder B1 verlangen, ist nicht plausibel.

In einer zweiten in dieser Studie beobachteten Konstellation widerspiegelt die divergierende Praxis unterschiedliche Wahrnehmungen des einer Regelung zugrunde liegenden Gerüsts und dessen inneren Zusammenhängen. Am augenfälligsten waren die Differenzen bei der Anwendung der Integrationsvereinbarungen und bei der Einbürgerungspraxis. Der Einsatz bzw. der Verzicht auf den Einsatz von Integrationsvereinbarungen spaltet die Kantone: Ungefähr die Hälfte der Kantone setzt entsprechende Vereinbarungen ein, während in der anderen Hälfte der Kantone keine solche Vereinbarungen zur Verwendung kommen. Unter denjenigen, die auf deren Einsatz verzichten, befinden sich sämtliche Kantone der lateinischen Schweiz. Letztere zeichnen sich ebenfalls durch tiefere Schranken im Einbürgerungsverfahren aus. In Kapitel 8 wurde das Vorhandensein dieser Auffassungsunterschiede auf die in der Schweiz existierenden Staatsbürgerschafts- bzw. Integrationsverständnisse zurückgeführt.

Nach dieser kurzen Übersicht des beobachteten Beurteilungsspielraums in den thematischen Feldern stellt sich die Frage, wie die Unterschiede bewertet werden sollen. Eine Stärke des heutigen Systems, und dies betonen beinahe alle Kantonsvertreter in den Fokusgruppengesprächen, ist seine Flexibilität im Rahmen des Vollzugsföderalismus. Diese ermöglicht es den kantonalen Migrationsbehörden, die Bundesvorgaben den spezifischen Umständen in ihrem jeweiligen Kanton anzupassen. Dass die Unterschiede mit den unterschiedlichen Ausgangslagen in den Kantonen zusammenhängen, hat die Gegenüberstellung der statistischen Variablen und der jeweiligen Praxis aufgezeigt. Die statistische Analyse hat überdies aufgezeigt, dass strukturelle Unterschiede wie der Urbanisierungsgrad (in sämtlichen Bereichen) und die sprachliche Zugehörigkeit (Einbürgerung und Integrationsvereinbarungen) einen grossen Teil der Unterschiede zu erklären vermögen.

Ein weiterer Vorteil des heutigen Systems kann damit begründet werden, dass es die migrationspolitischen Präferenzen der in einem Kanton lebenden schweizerischen Stimmbevölkerung gut reflektiert. Diese Schlussfolgerung resultiert aus einer Gegenüberstellung der Abstimmungsergebnisse und der standardisierten kantonalen Einbürgerungsquote. Sie hat ergeben, dass die Migrationsfreundlichkeit der Stimmbevölkerung die Handhabung der Einbürgerungsbestimmungen prägt. Aus einer Good-Governance-Perspektive kommt der Bericht demzufolge zum Schluss, dass die kantonalen Migrationsbehörden die Präferenzen der Mehrheit der Stimmbevölkerung umsetzen. Die migrationspolitischen Einstellungen der Kantonsbevölkerung, die bei Abstimmungen zum Tragen kommen, wirken sich dementsprechend auf die Entscheide der Verwaltung aus.

Die Variation, die sich durch die unterschiedliche Praxis abzeichnet, kann aber auch zu einem Problem werden, nämlich wenn sie zu einer Ungleichbehandlung der von den Regelungen betroffenen Migrantinnen und Migranten führt. Grundsätzlich stossen Praxisunterschiede auf Akzeptanz, wenn sie auf tatsächliche Unterschiede zurückgeführt werden können. Dass der für den Familiennachzug verlangte finanzielle Mindestbedarf variiert, macht insofern Sinn, als dass die Lebenshaltungskosten in den Kantonen unterschiedlich hoch sind. Problematischer sind unterschiedliche Anwendungen des Rechts, wenn sie nicht stichhaltig begründet werden können. Beim Nachzug der über 12-jährigen Jugendlichen fragt sich beispielsweise, warum die festgesetzte Altersgrenze variiert. Solche Praxisunterschiede sind dafür verantwortlich, dass der Föderalismus von den betroffenen Migrantinnen und Migranten aber auch von einigen der befragten Expertinnen und Experten als eine «Lotterie» wahrgenommen wird.

9.3 Ausblick

Im Rahmen der Diskussion mit den Kantonsvertretern hat sich gezeigt, dass eine Mehrheit unter ihnen gewisse Änderungen am System für angebracht hält, aber dass sie keine grundsätzlichen Systemänderungen wünscht. Im Fragebogen und anlässlich der Fokusgruppengespräche wurden die Kantonsvertretenden gebeten, uns mitzuteilen, welche Änderungen am Status quo vorgenommen werden sollten. Die wichtigsten Punkte aus dieser offenen Diskussion werden im folgenden Abschnitt dargelegt und diskutiert.

9.3.1 Einbürgerung

Die Frage, ob bei Einbürgerungen eine Verlagerung der Kompetenzen zum Bund wünschenswert sei, beantworteten die Kantone sehr unterschiedlich. Vier Kantone lehnen zusätzliche Weisungen des Bundes in Sachen Einbürgerung mit der Begründung ab, die Kantone und Gemeinden seien bei der Umsetzung der Einbürgerungspolitik autonom. 15 Kantone würden hingegen eine gewisse Entwicklung der eidgenössischen Richtlinien im Bereich der Einbürgerung begrüssen: Die dazu vorgebrachten Argumente sind teils verfahrenstechnischer, teils materieller Art und in manchen Fällen auch eine Verbindung von beiden.

Die Mehrheit der kantonalen Expertinnen und Experten, wünscht sich indes keine tiefgreifenden Veränderungen des heutigen Systems. Sie plädierten vielmehr für punktuelle Angleichungen. Zahlreiche Voten unterstützten die Idee, dass der Bund die Rahmenbedingungen betreffend die Integration präzisieren sollte. Einige Expertinnen und Experten machten den grössten Handlungsbedarf bei den geforderten Sprachkompetenzen oder bei den staatsbürgerlichen Kenntnissen aus. Andere denken an den Umgang mit Personen, die Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld beziehen, oder an die Angleichung der gesetzlich vorgeschriebenen Wohnsitzdauer. Wiederum andere sprachen die Frage an, wie mit der Beachtung der öffentlichen Ordnung zu verfahren sei. Ihrer Ansicht nach bereitet die Art, wie die gesellschaftliche und kulturelle Integration sowie der Respekt der Grundwerte der Verfassung überprüft wird, gewisse Probleme, wenn die Gesuchstellenden «aus entfernteren Kulturen» stammten.

Betreffend dem Einbürgerungsverfahren schlagen einige Fachpersonen vor, Organe der Exekutivbehörde mit den Einbürgerungsentscheiden zu betrauen, um zu einer kohärenteren Verwaltungspraxis zu gelangen, die sich dem Einfluss der sich ändernden und zufallsabhängigen Mehrheiten in den gesetzgeberischen Gremien entzieht: Die Konformität der Umsetzung der Bürger-

rechtsgesetze mit den in den Bundesgerichtsentscheiden von 2003 festgelegten Leitlinien sei so besser gewährleistet.

Insgesamt lehnen die meisten der befragten Personen die vom BFM vorgeschlagene Übernahme des im AuG verwendeten Integrationsbegriffs ins Bürgerrechtsgesetz ab. Mehrere Stimmen sprechen sich für eine gewisse Unabhängigkeit des Einbürgerungsbereichs gegenüber der Integrationspolitik aus. Während bei der Beurteilung der Integration die wirtschaftlichen Kriterien eine wichtige Rolle spielen, gehe es beim Erwerb des Bürgerrechts vorwiegend um andere Dimensionen, etwa kultureller oder auch affektiver Art. Diese weiter gefassten Kriterien sind bei der Einbürgerung laut Vertreterinnen und Vertreter der Kantone von zentraler Bedeutung.

9.3.2 Langzeitaufenthalt

Seit einigen Jahren wird die Aufgabenverteilung zwischen den drei Ebenen in der Tripartiten Agglomerationskonferenz, in der Vertretende der Gemeinden, der Städte, der Kantone und des Bundes Einsitz nehmen, eingehend diskutiert. Die im Schiesser-Bericht skizzierte Aufgabenverteilung im Integrationsbereich beruht im Wesentlichen auf den Vorarbeiten der Tripartiten Agglomerationskonferenz. Der Bund definiert darin die strategischen Schwerpunkte und Prioritäten der Integrationspolitik, die Umsetzung wird hingegen den Kantonen und Gemeinden übertragen. Der Bund kann den Kantonen nicht vorschreiben, wie sie ihre Integrationspolitik zu gestalten haben, aber durch die zur Verfügung gestellten finanziellen Beiträge, die an die Einhaltung gewisser Vorgaben geknüpft sind, übt er einen gewissen Einfluss auf die Ausgestaltung der kantonalen Politik aus.

Auf der Ebene der Kantone ist die Situation gegenwärtig unentschieden, denn es bestehen de facto zwei Stellen, die für die kantonale Integrationspolitik zuständig sind. Zum einen besteht eine institutionelle Struktur zur Integrationsförderung, innerhalb derer die Ansprechstelle Integration der Dreh- und Angelpunkt ist. Das zweite institutionelle Zentrum der kantonalen Integrationspolitik ist die kantonale Migrationsbehörde, die entscheidet, ob eine Person die Integrationsvoraussetzungen für die Verlängerung bzw. Erteilung einer Bewilligung erfüllt oder nicht.

Die zunehmende Bedeutung des Themas Integration hat den Arbeitsalltag der kantonalen Migrationsbehörden sowohl inhaltlich als auch organisatorisch beeinflusst. Durch die Einführung von Instrumenten zur Messung des Integrationsgrades, z.B. der Integrationsvereinbarungen, mussten die Kontakte zwischen den beiden für die Integration zuständigen Stellen intensi-

viert werden. In den meisten Kantonen sind die Integrationsförderung und die ausländerrechtliche Bewilligungspraxis weitgehend getrennte Arbeitsbereiche, die fallbezogen zusammenarbeiten. In anderen Kantonen ist die Kooperation der beiden Stellen stärker institutionalisiert: Während z.B. die Ansprechstellen für den Abschluss der Integrationsvereinbarungen mit den Neuzuziehenden zuständig sind, liegt die Zuständigkeit für die Vereinbarungen mit den seit langem anwesenden Personen mit «Integrationsdefiziten» bei der Migrationsbehörde. Vereinzelt haben die Kantone auch entschieden, die Integrationsdelegierten in der Migrationsbehörde anzusiedeln. Entsprechend scheint der Dialog zwischen den Stellen in diesen Kantonen am engsten zu sein. Im Allgemeinen gleicht die institutionelle Struktur im Integrationsbereich einer Baustelle, in der die Kantone experimentieren und noch nach der besten Lösung suchen. Die Tripartite Agglomerationskonferenz bietet eine Plattform für den Erfahrungsaustausch.

9.3.3 Zulassung

Von 17 Kantonen, die die offenen Fragen beantwortet haben, sehen sechs Kantone keinen Handlungsbedarf im Bereich Zulassung und Aufenthalt. Drei Kantone wünschen sich demgegenüber künftig eine einheitliche Praxis der Kantone in diesem Themenbereich. Mehrere Kantone erwähnen, dass die durch das BFM zur Verfügung gestellten Dokumente (Weisungen, Kreisschreiben etc.) für die Umsetzung hilfreich sind. Sie wünschen sich überwiegend inhaltliche Präzisierungen. So äussert ungefähr die Hälfte der Kantone den Wunsch nach einer Spezifizierung der Härtefallkriterien. Auch bei der Umsetzung der flankierenden Massnahmen im FZA, die im Rahmen dieser Studie nicht untersucht wurden, machen die kantonalen Migrationsbehörden Handlungsbedarf aus.

Die Auswertung der Fragebogen und die Diskussionen im Fokusgruppengespräch lassen den Schluss zu, dass die meisten Kantone keine Praxisharmonisierung im Bereich Zulassung und Aufenthalt wünschen. Dennoch waren sich die befragten Expertinnen und Experten einig, dass die Absprache unter den Kantonen verbessert werden muss. Zur Verbesserung der Absprache wurden im Rahmen der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden drei Regionalkonferenzen (Ostschweiz, lateinische Schweiz, Nordwest- und Zentralschweiz) geschaffen. In diesen Regionalkonferenzen legen die kantonalen Migrationsbehörden dar, wie sie die Kriterien des Ausländerrechts in der Praxis anwenden, und sie besprechen, in welchen Bereichen eine Praxisangleichung möglich ist. Gemäss den Befragten ist in diesen Gremien ein Austausch bezüglich des Ist-Zustands zwar möglich, aber wenn es darum geht, die Eckpfeiler einer gemeinsamen Praxis festzulegen, so überwiegen die Differenzen. Selbst

wenn die Kantone sich auf eine Praxisharmonisierung einigen können, wie z.B. im Rahmen der Ostschweizer Regionalkonferenz, kommt es in der Anwendung zu Unterschieden, weil die Rechtsprechung der kantonalen Gerichte in mehreren Punkten variiert.

9.3.4 Asyl

Im Asylwesen sind Integrationsfragen einem besonderen Spannungsfeld ausgesetzt, da die gesetzlich abgestützte Förderung ausschliesslich vorläufig aufgenommenen Personen – anerkannte Flüchtlinge wurden nicht eigens behandelt – fokussiert und zwar erst seit 2008. Die Aufnahme von Asylsuchenden wird in der Regel als provisorisch betrachtet, wobei sich insbesondere bei längerem Aufenthalt und bei bestimmten Personengruppen (beispielsweise Jugendlichen) unterstützende Massnahmen zur Eingliederung und Alltagsbewältigung aufdrängen können. Allerdings stellt der Bund zu diesem Zweck keine Mittel zur Verfügung, und nicht alle Kantone sind bereit, Eingliederungsmassnahmen mit Eigenmitteln zu finanzieren, selbst wenn sie davon ausgehen, dass ein Teil der Asylsuchenden in der Schweiz verbleiben wird und «Frühförderung» hoch geschrieben wird. In diesem Zusammenhang erstaunt es kaum, dass zahlreiche Kantone die Notwendigkeit einer Beschleunigung der Asylverfahren – besonders in zweiter Instanz – und die Verbesserung des Vollzugs unterstreichen. Sie bedauern ferner, dass die massgeblichen Probleme, die der Langzeitbezug von Nothilfe aufwirft, im Rahmen der Befragung nicht angesprochen wurden.

Die berufliche und sprachliche Integration von vorläufig aufgenommenen Personen wird inzwischen in den meisten Kantonen tatkräftig gefördert, obwohl die Umsetzung dieser Massnahmen im Rahmen der Regelinstitutionen gleichzeitig neue Probleme aufwirft: Es hat sich herausgestellt, dass die betreuenden Sozial- oder Arbeitsvermittlungssämter nicht immer über ausreichende Kompetenzen und Ressourcen verfügen, um eine so heterogen zusammengewürfelte Bevölkerungsgruppe wie die der vorläufig aufgenommenen Personen optimal zu fördern. Vielfach sind diese Fachstellen deshalb auf Vermittlungs- und Brückenangebote angewiesen, die erst geschaffen werden müssen. Auch Arbeitgeber und Behörden müssen über die rechtlichen Änderungen informiert werden. Die entsprechenden Herausforderungen sind inhaltlicher wie auch organisatorischer Art: Sie umfassen die Erarbeitung bedarfsgerechter Fördermassnahmen sowie die optimale Zusammenarbeit und Koordination zwischen neuen und bereits existierenden Diensten oder Organisationen.

Mehrere Kantone wünschen sich in diesem Zusammenhang Informationen und Evaluationen über good

practices in der Integrationsförderung von vorläufig aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen. Dies gilt übrigens auch im Hinblick auf die vorläufige und bedarfsgerechte Eingliederung von Asylsuchenden, die seit längerer Zeit in der Schweiz leben. Darüber hinaus sind insbesondere kleinere Kantone, die nur über beschränkte Ressourcen und Erfahrungen im Asylwesen verfügen, an Informationen über Migrationshintergrund, Situation und «Kultur» dieser Personenkreise interessiert.

9.4 Herausforderungen

Da die im Rahmen der Studie befragten Akteure eine zentrale Stellung in der Umsetzung der schweizerischen Migrationspolitik einnehmen, erstaunt es nicht, dass sie keine grundsätzliche Änderung des Status quo befürworten, denn künftige Veränderungen könnten zu einer Schwächung ihrer Position führen. Ob die jetzige Situation auf längere Frist beibehalten kann, ist jedoch fragwürdig, denn es gibt zwei Faktoren, die die kantonale Hoheit im Migrationsrecht zunehmend unter Druck setzen: die Verrechtlichung und die Mobilität der betroffenen Migrantinnen und Migranten. Wie diese beiden Faktoren sich genau auf die Kompetenzverteilung auswirken werden, ist schwierig zu beurteilen. Es kann entweder zu einer Verlagerung gewisser Kompetenzen auf die Bundesebene kommen, oder die inter-kantonale Zusammenarbeit wird verstärkt.

Verrechtlichung

Der Migrationsbereich hat in den letzten Jahren eine zunehmende Verrechtlichung erfahren. Diese Verrechtlichung kann sowohl auf Veränderungen in der schweizerischen Rechtsordnung als auch auf internationale Faktoren zurückgeführt werden. Von den innenpolitischen Faktoren sei die Einführung einer Rechtsweggarantie durch die Bundesverfassung (Art. 29a BV) erwähnt, die im Zuge der Justizreform eingeführt worden ist. Die Rechtsweggarantie besagt, dass jede Person bei Rechtsstreitigkeiten einen grundrechtlichen Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde hat. Eine Folge dieser Rechtsweggarantie ist, dass im AuG – im Unterschied zum ANAG – keine Bewilligungsentscheide letztinstanzlich von einer politischen Behörde, z.B. vom Regierungsrat, gefällt werden. Durch die Einführung des Beschwerderechts hat der Einfluss der kantonalen Gerichte auf die kantonale Praxis zugenommen.

Auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts hat einen Beitrag zur Verrechtlichung des Migrationsbereichs geleistet. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die Bundesgerichtsentscheide zur Einbürgerungspraxis aus dem Jahre 2003. Seit die Bundesgerichtsentscheide BGE 129 I 232 und 129 I 217 ergangen sind, steht den Betrof-

fenen im Falle der Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs der Rechtsweg offen. Das Bundesgericht führte 2003 ebenfalls die Begründungspflicht für abgelehnte Einbürgerungsgesuche ein. Diese Neuerungen haben das Diskriminierungspotenzial stark eingeschränkt. Mit der Ablehnung der SVP-Initiative «Für demokratische Einbürgerungen» im Jahre 2008 hat das schweizerische Stimmvolk dieser neuen Einbürgerungspolitik seinen Segen erteilt.

Die zunehmende Verrechtlichung ist aber auch eine Folge der internationalen Verflechtung des schweizerischen Rechtssystems. Die internationalen Abkommen, die die Schweiz im Rahmen des Europarats oder der Vereinten Nationen unterzeichnet, können zur Folge haben, dass Änderungen an der kantonalen Umsetzungspraxis vorgenommen werden müssen. In den meisten Fällen sind die erforderlichen Anpassungen klein. In anderen Fällen, z.B. beim FZA, sind die Folgen indes weitreichend. Die Umsetzung des FZA hat mit der Abschaffung des Bewilligungserfordernisses und der Einführung der Meldepflicht den Beurteilungsspielraum der kantonalen Migrationsbehörden massgeblich eingeschränkt. Durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, die das Bundesgericht unter Umständen übernimmt (z.B. in der Rechtssache Metock in BGE 136 II 5), hält der Einfluss des FZA auf die behördliche Praxis bis heute an.

Die inter-kantonale «Mobilität» der Migrantinnen und Migranten

Ein zweiter Faktor, von dem ein transformierendes Potenzial ausgeht, ist die inter-kantonale Mobilität der in der Schweiz lebenden Migrantinnen und Migranten. Unter dem alten ANAG-Regime war die inter-kantonale Mobilität eingeschränkt. Im gegenwärtigen System hängen die Bedingungen, an die die inter-kantonale Mobilität geknüpft ist, von der Herkunftsregion und der Bewilligungskategorie ab. Für die EU/EFTA-Staatsangehörigen ist die berufliche und geografische Mobilität vollständig verwirklicht. Die Drittstaatsangehörigen mit einer Niederlassungsbewilligung haben ebenfalls Anspruch auf die schweizweite Mobilität. Die Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung geniessen seit Inkrafttreten des AuG weitreichende Mobilitätsrechte: Sie können kantonsübergreifend die Stelle wechseln, und sie besitzen einen Anspruch auf geografische Mobilität, der nur bei Arbeitslosigkeit oder beim Vorliegen eines Widerrufsgrunds (Straffälligkeit, Sozialhilfeabhängigkeit etc.) erlischt.

Für die in der Schweiz lebenden Migrantinnen und Migranten bedeuten die neuen Mobilitätsansprüche, dass die Bewilligungspraxis der kantonalen Migrationsbehörden den Auslöser für einen Kantonswechsel liefern

kann. Zeichnet sich ein Kanton durch eine vergleichsweise exklusive Auslegung des Ausländerrechts aus, so kann es sich für die betroffenen Personen lohnen, in einen Kanton mit einer inklusiveren Integrationspraxis umzuziehen. Die inter-kantonale Mobilität stellt die auf das Kantonsterritorium ausgerichtete Kontrolllogik der kantonalen Migrationsbehörden in Frage.

Es stellt sich zum Schluss die Frage, ob die in der Schweiz lebenden Migrantinnen und Migranten ihre Mobilitätsrechte effektiv nutzen können. Das Thema der inter-kantonalen Mobilität hat bis anhin in der schweizerischen Migrationsforschung keinen grossen Stellenwert genossen. Eine Untersuchung von Wanner und Charton (2001) kam zum Schluss, dass die in der Schweiz lebenden Migrantinnen und Migranten jeder Altersgruppe im Zeitraum 1981 bis 1995 «mobiler» waren als die Schweizerinnen und Schweizer. Als Hauptgründe für den Umzug nannten die Migrantinnen und Migranten den Stellenwechsel, die Aufnahme einer Ausbildung und den Wunsch nach einer den Bedürfnissen angepassten Wohnung. Des Weiteren stellten die Autoren eine Zunahme der Mobilität der Migrationsbevölkerung über den ganzen Zeitraum fest. Aktuelle Berechnungen von Lerch (2011) bestätigen diese Befunde und unterstreichen somit die Wichtigkeit dieser internen Bevölkerungsbe-
wegung.

10 Anhang

Anhang 1: Kantonale Rechtsgrundlagen Einbürgerung

Kanton	Gesetz	Verordnung
AG	Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG) vom 22.12.1992 (SAR 121.100)	Verordnung über Einbürgerungen und Bürgerrechtsentlassungen vom 8.12.1993 (SAR 121.111)
AI		Verordnung über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht vom 24. November 1997 (Gesetzessammlung Appenzell I. Rh. 141.010)
AR	Gesetz über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht vom 26.4.1992 (bGS 121.1)	
BE	Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG) vom 9. September 1996 (BSG 121.1)	Verordnung über das Einbürgerungsverfahren (Einbürgerungsverordnung) vom 1. März 2006 (BSG 121.111)
BL	Bürgerrechtsgesetz vom 21. Januar 1993 (GS 31.262)	
BS	Bürgerrechtsgesetz (BürG) vom 29. April 1992 (SG 121.100)	Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz (BüRV) vom 1. Dezember 2009 (SG 121.110)
FR	Gesetz über das freiburgische Bürgerrecht (BRG) vom 15. November 1996 (SGF 114.1.1)	Reglement über das freiburgische Bürgerrecht (BRR) vom 19. Mai 2009 (SGF 114.1.11)
GE	Loi sur la nationalité genevoise (LNat) du 13 mars 1992 (RSG A 4 05)	Règlement d'application de la loi sur la nationalité genevoise (Rnat) du 15 juillet 1992 (RSG A 4 05.01)
GL	Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz) vom 2. Mai 1993 (GS I C/2/12)	
GR	Bürgerrechtsgesetz des Kantons Graubünden (KBüG) vom 31. August 2005 (BR 130.100)	Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz des Kantons Graubünden (KBüV) vom 13. Dezember 2005 (BR 130.110)
JU	Loi sur le droit de cité du 9 novembre 1978 (RSJU 141.1)	Décret concernant l'admission au droit de cité communal et cantonal et la libération des liens de ce droit de cité du 6 décembre 1978 (RSJU 141. 11)
LU	Bürgerrechtsgesetz vom 21. November 1994 (SRL 2)	Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz vom 9. Mai 1995 (SRL 3)
NE	Loi sur le droit de cité neuchâtelois du 7 novembre 1955 (RSN 131.0)	Arrêté fixant les émoluments prévus par la loi sur le droit de cité neuchâtelois à percevoir par l'Etat et les communes (RSN 131.21)
NW	Gesetz über Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz) vom 27. April 1969 (NG 121.1)	Vollziehungsverordnung zum Gesetz über Erwerb und Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts (Bürgerrechtsverordnung) vom 14. Juni 1969 (NG 121.11)
OW	Gesetz über den Erwerb und den Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz) vom 17. Mai 1992 (GDB 111.2)	Verordnung zum Gesetz über den Erwerb und den Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts (Bürgerrechtsverordnung) vom 27. Januar 2006 (GDB 111.21)

SG	Gesetz über das St. Galler Bürgerrecht vom 3. August 2010 (sGS 121.1)	Verordnung über das St.Galler Bürgerrecht vom 19. Oktober 2010 (sGS 121.11)
SH	Bürgerrechtsgesetz vom 23. September 1991 (SHR 141.100)	Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz vom 12. Dezember 2006 (SHR 141.111)
SO	Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz) vom 6. Juni 1993 (BGS-SO 112.11)	Vollzugsverordnung zum Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung) vom 4. Dezember 2006 (BGS-SO 112.12)
SZ	Gesetz über Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts vom 19. Februar 1970 (SRSZ 110.100)	Verordnung über vorläufige Regelungen zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts vom 26. August 2003 (SRSZ 110.113)
TG	Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht vom 14. August 1991 (RB-TG 141.1)	Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht vom 8. Dezember 1992 (RB-TG 141.11)
TI	Legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale (LCCit) dell'8 novembre 1994 (RL 1.2.1.1)	Regolamento della legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale (RLCCit) del 10 ottobre 1995 (RL 1.2.1.1.1)
UR	Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG) vom 28. November 2010 (RB-UR 1.4121)	
VD	Loi sur le droit de cité vaudois (LDCV) du 28 septembre 2004 (RSV 141.11)	
VS	Gesetz über das Walliser Bürgerrecht vom 18. November 1994 (SGS-VS 141.1)	Reglement betreffend den Vollzug des Gesetzes über das Walliser Bürgerrecht vom 28. November 2007 (SGS-VS 141.100)
ZG	Gesetz betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz) vom 3. September 1992 (BGS 121.3)	Verordnung zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz (kant. BüV) vom 25. November 1992 (BGS 121.31)
ZH	Kantonales Bürgerrechtsgesetz in Revision	Bürgerrechtsverordnung vom 25. Oktober 1978 (LS 141.11)

Anhang 2: Kantonale Rechtsgrundlagen Integration

Kanton	Integrationsgesetz	Verordnung
AG		Verordnung über die Integration der ausländischen Bevölkerung (IntegrationsV) vom 14. Januar 2009 (SAR 122.515)
AI	Gesetz über die Einführung der Integrationsbestimmungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Integrationsgesetz) vom 26. April 2009 (Gesetzessammlung Appenzell I. Rh. 142.500)	Verordnung zum Integrationsgesetz vom 19. Oktober 2009 (Gesetzessammlung Appenzell I. Rh. 142.510)
AR		Verordnung geplant, voraussichtliches Inkrafttreten: April 2012
BE	Gesetz über die Integration der ausländischen Bevölkerung (Integrationsgesetz) geplant, voraussichtliches Inkrafttreten: Januar 2013.	
BL	Gesetz über die Einführung der Integrationsbestimmungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Integrationsgesetz) vom 19. April 2007 (GS 36.0394)	Verordnung zum Integrationsgesetz (Integrationsverordnung) vom 18. Dezember 2007 (GS 36.0491)
BS	Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz) vom 18. April 2007 (SG 122.500).	Verordnung zum Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsverordnung) vom 18. Dezember 2007 (SG 122.510)
FR	Gesetz über die Integration der Migrantinnen und Migranten und die Rassismusprävention vom 24. März 2011 (ASF 2011_028) Inkrafttreten: Januar 2012.	
GE	Loi sur l'intégration des étrangers (LIEtr) du 28 juin 2001 (RSG A 2 55)	Règlement d'application de la loi sur l'intégration des étrangers (RIEtr) du 12 septembre 2001 (RSG A 2 55.01)
GR		Reglement für die Integrationskommission vom 18. Januar 2011 (BR 618.200)
JU		Ordonnance concernant l'intégration des étrangers et la lutte contre le racisme du 12 avril 2011 (RSJU 144.1)
NE	Loi sur l'intégration des étrangers du 20 mai 1996 (RSN 132.04)	Règlement d'exécution de la loi sur l'intégration des étrangers du 5 janvier 1997 (RSN 132.041)
VD	Loi sur l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (LIEPR) du 23 janvier 2007 (RSV 142.52)	Règlement d'application de la loi sur l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (RLIEPR) du 19 décembre 2007 (RSV 142.52.1)
VS		Verordnung über die Integration der Ausländer und die Bekämpfung des Rassismus vom 12. Januar 2005 (SGS-VS 142.102)
ZG	Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz) geplant, voraussichtliches Inkrafttreten: Juli 2012.	
ZH		Integrationsverordnung vom 20. September 2006 (LS 172.8)

Anhang 3: Kantonale Gremien zur Koordination der Integrationsförderung

AG	Interdepartementale Fachgruppe für Integrationsfragen
BL	Kantonale Integrationskonferenz
BS	Interdepartementales Netzwerk Integration
BE	Integrationsbeauftragte Direktionen*
FR	Commission pour l'intégration des migrant-e-s
GL	Kommission für Integration
LU	Interdepartementale Steuergruppe Gesellschaftsfragen
NE	Communauté de travail pour l'intégration des étrangers/ Groupe interdépartemental de coordination
SG	Interdepartementaler Integrationsausschuss
SO	Fachkommission Integration
SZ	Interdepartementale Arbeitsgruppe
TG	Steuergruppe
VD	Groupe interdépartemental en matière de Migration
ZH	Runder Tisch Integration

* seit 2008 inaktiv

Zurzeit kein Gremium: AR, GE, GR, JU, NW, SH, TI, UR, VS, ZG

In den Gremien vertretene kantonale Direktionen

	AG	BL	BS	BE	FR	GL	LU	NE	SG	SO	SZ	TG	VD	ZH
Erziehungsdirektion	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Sozialdirektion	x	x			x			x	x	x	x	x		x
Gesundheitsdirektion	x	x	x	x	x		x		x	x		x	x	x
Gemeinden- und Kirchendirektion				x					x					x
Volkswirtschaftsdirektion	x		x	x		x	x	x	x	x	x		x	x
Sicherheitsdirektion (bzw. Polizei- und Justizdirektion)		x	x	x	x	x	x		x		x	x	x	x
Präsidialdirektion			x			x			x				x	
Baudirektion			x	x					x					x
Finanzdirektion			x	x					x					x
Weitere								x						

Anhang 4: Kantonale Migrationsämter und ihre Ansiedelung

	Bezeichnung der kantonalen Migrationsbehörde	Direktion
AG	Amt für Migration und Integration Kanton Aargau	Departement Volkswirtschaft und Inneres
AI	Amt für Ausländerfragen	Justiz-, Polizei- und Militärdepartement
AR	Migrationsamt	Departement Sicherheit und Justiz
BL	Amt für Migration	Sicherheitsdirektion
BS	Migrationsamt	Justiz- und Sicherheitsdepartement
BE	Migrationsdienst des Kantons Bern	Polizei- und Militärdirektion
FR	Service de la population et des migrants	Direction de la sécurité et de la justice
GE	Service Étrangers et Confédérés	Office cantonal de la population
GL	Fachstelle Migration	Departement Sicherheit und Justiz
GR	Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht	Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit
JU	Service de la population	Département de l'économie et de la Coopération
LU	Amt für Migration	Justiz- und Sicherheitsdepartement
NE	Service des migrations	Département de l'économie
NW	Amt für Justiz Abteilung Migration	Justiz- und Sicherheitsdirektion
OW	Amt für Migration	Volkswirtschaftsdepartement
SG	Migrationsamt	Sicherheits- und Justizdepartement
SH	Migrationsamt	Departement des Innern
SO	Amt für öffentliche Sicherheit	Departement des Innern
SZ	Amt für Migration	Volkswirtschaftsdepartement
TG	Migrationsamt	Departement für Justiz und Sicherheit
TI	Sezione della popolazione	Dipartimento delle istituzioni, Divisioni degli interni
UR	Amt für Arbeit und Migration	Volkswirtschaftsdirektion
VD	Service de la population Secteur Etrangers	Département de l'intérieur
VS	Service de la population et des migrations	Département de la sécurité, des affaires sociales et de l'intégration
ZG	Amt für Migration	Sicherheitsdirektion
ZH	Migrationsamt des Kantons Zürich	Sicherheitsdirektion

Anhang 5: Kantonale Rechtsgrundlagen Asyl

Kanton	Gesetz	Verordnung
AG	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) vom 6. März 2001 (SAR 851.200)	Sozialhilfe- und Präventionsverordnung (SPV) vom 28. August 2002 (SAR 851.211)
AI		Verordnung über das Asylwesen (AsylV) vom 23. März 2009 (Gesetzessammlung Appenzell I. Rh. 142.210)
AR	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 24. September 2007 (bGS 851.1)	Verordnung des Kantonsrates zum Asylwesen (KR AsylVO) vom 24. September 2007 (bGS 122.24); Verordnung des Regierungsrates zum Asylwesen (RR AsylVO) vom 11. Dezember 2007 (bGS 122.241)
BE	Einführungsgesetz zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG) vom 20. Januar 2009 (BSG 122.20)	Einführungsverordnung zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EV AuG und AsylG) vom 14. Oktober 2009 (BSG 122.201)
BL	Gesetz über die Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 21. Juni 2001 (SGS 850)	Sozialhilfeverordnung (SHV) vom 25. September 2001 (SGS 850.11); Kantonale Asylverordnung (kAV) vom 16. Oktober 2007 (SGS 850.19)
BS	Sozialhilfegesetz vom 29. Juni 2000 (SG-BS 890.100)	
FR		Asylverordnung (AsV) vom 26. November 2002 (SGF 114.23.11)
GE	Loi d'application de la loi fédérale sur l'asile (LaLAsi) du 18 décembre 1987 (RSG F 2 15); Loi sur l'aide social individuelle (LASI) du 22 mars 2007 (RSG J 4 04); Loi sur l'Hospice général (LHG) du 17 mars 2006 (RSG J 4 07)	Règlement instituant une commission consultative de la politique d'asile (RComAsi) du 19 mai 2010 (RSG J 4 04.04)
GL	Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz vom 4. Mai 2008 (GS I C/23/2); Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 7. Mai 1995 (GS VIII E/21/3)	Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer sowie zum Asylgesetz vom 3. Juli 2008 (GS I C/23/3)
GR	Einführungsgesetz zur Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes (EGzAAG) vom 10. Dezember 2008 (BR 618.100)	Verordnung zum Einführungsgesetz zur Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes (RVzEGzAAG) vom 30. Juni 2009 (BR 618.110)
LU	Sozialhilfegesetz vom 24. Oktober 1989 (SRL 892)	Sozialhilfeverordnung vom 13. Juli 1990 (SRL 892a); Kantonale Asylverordnung vom 30. November 2007 (SRL 892b)
NE		Arrêté concernant l'application de la législation fédérale sur l'asile, du 9 mai 2001 (RSN 132.09), Arrêté fixant les normes pour le calcul de l'aide matérielle versée aux requérants d'asile et personnes admises provisoirement, du 29 janvier 2007 (RSN 831.03)
NW	Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer sowie zum Asylgesetz (EG zum Ausländerrecht) vom 25. Juni 2008 (NG 122.2)	Vollzugsverordnung zum Einführungsgesetz zum Ausländerrecht (Ausländerverordnung) vom 2. September 2008 (NG 122.21)

OW		Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer sowie zum Asylgesetz (Verordnung zum Ausländerrecht) vom 30. November 2007 (GDB 113.21); Ausführungsbestimmungen über die wirtschaftliche Sozialhilfe für Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und vorläufig aufgenommene Personen in Bundeszuständigkeit vom 21. Dezember 2010 (GDB 113.213)
SG		Verordnung über die Aufnahme von Asylsuchenden vom 3. Dezember 2002 (sGS 381.12)
SH	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 21. November 1994 (SHR 850.100)	
SO	Sozialgesetz (SG) vom 31. Januar 2007 (BGS-SO 831.1)	Sozialverordnung (SV) vom 29. Oktober 2007 (BGS-SO 831.2)
SZ	Kantonales Gesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (Migrationsgesetz) vom 21. Mai 2008 (SRSZ 111.210)	Vollzugsverordnung zum kantonalen Gesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (MigG-VV) vom 2. Dezember 2008 (SRSZ 111.211)
TG	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 29. März 1984 (RB-TG 850.1)	Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung) vom 15. Oktober 1985 (RB-TG 850.11)
TI		Regolamento concernente le prestazioni assistenziali per i richiedenti l'asilo, le persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora, le persone provvisoriamente ammesse e le persone la cui domanda d'asilo è stata rigettata e che devono lasciare il territorio svizzero del 23 gennaio 2007 (RL 6.4.11.3)
UR	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 28. September 1997 (RB-UR 20.3421)	Reglement zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz vom 18. September 2007 (RB-UR 1.4221)
VD	Loi sur l'action sociale vaudoise (LASV) du 2 décembre 2003 (RSV 850.051); Loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA) du 7 mars 2006 (RSV 142.21); Loi sur l'intégration des étrangers et sur la prévention du racisme (LIEPR) du 23 janvier 2007 (RSV 142.52)	Règlement sur l'assistance et l'aide d'urgence octroyées en application de la LARA (RLARA) du 3 décembre 2008 (RSV 142.21.2); Règlement d'application de la loi du 23 janvier 2007 sur l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (RLIEPR) du 19 décembre 2007 (RSV 142.52.1);
VS		Beschluss über die Betreuung von Personen aus dem Asylbereich im Kanton Wallis vom 5. März 2008 (SGS-VS 850.110); Beschluss betreffend der Aufteilung im Kanton von Personen, die dem Asylrecht unterstellt sind und vom Bund zugewiesen werden vom 10. Mai 2000 (SGS-VS 142.310)
ZG	Gesetz über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Sozialhilfegesetz) vom 16. Dezember 1982 (BGS-ZG 861.4)	Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich vom 27. Januar 2009 (BGS-ZG 861.42)
ZH	Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (LS 851.1)	Verordnung zum Sozialhilfegesetz (SHV) vom 21. Oktober 1981 (LS 851.11); Asylfürsorgeverordnung vom 25. Mai 2005 (LS 851.13); Verordnung über die Gewährung von Nothilfe an Personen ohne Aufenthaltsrecht vom 24. Oktober 2007 (LS 851.14)

Anhang 6: Standardisierte kantonale Einbürgerungsquote im Zeitraum 2005–2009

GE	4.00	GL	2.10	OW	1.36
NE	3.73	UR	1.88	SG	1.34
ZH	3.11	GR	1.85	VS	1.30
AR	2.95	NW	1.62	SH	1.24
BE	2.81	FR	1.62	TG	1.24
VD	2.77	AI	1.61	AG	1.22
TI	2.73	LU	1.59	SZ	0.98
JU	2.69	BL	1.59	SO	0.67
BS	2.20	ZG	1.55		

Quelle: sotomo auf der Grundlage der PETRA-Daten

Anhang 7: Liste der verworfenen Hypothesen

Migrationsflüsse und Charakteristiken der Migrationsbevölkerung

Ausländeranteil: Die Annahme, dass der absolute Ausländeranteil in einer territorialen Körperschaft einen Einfluss auf die Migrationspolitik hat, ist in der Literatur weit verbreitet. Die momentane Debatte dreht sich um die Frage, welchen Einfluss ein hoher Ausländeranteil auf die Migrationspolitik hat. In dieser Frage stehen sich zwei Annahmen gegenüber: In Anlehnung an die Kontakthypothese (Allport 1954) wird Annahme 5a formuliert, die besagt, dass ein höherer Ausländeranteil inklusivere Migrationspolitik begünstigt, weil durch Kontakte mit Fremden Ängste abgebaut werden. Die gegensätzliche Annahme 5b, die in Anlehnung an Quillian (1995) aufgestellt wurde, besagt, dass die Wahrnehmung von Ausländern als Gefahr stark durch die Anzahl ausländischer Staatsbürger beeinflusst wird. Ein höherer Ausländeranteil führt demzufolge zu einer exklusiveren Migrationspolitik. Die beiden gegensätzlichen Hypothesen wurden verworfen.

Allgemeine Bevölkerungsentwicklung 2000–2009 in einem Kanton: Die Hypothese 6 knüpft an der Annahme 5 an. Sie stellt indes nicht den absoluten Ausländeranteil in den Vordergrund, sondern die relative Bevölkerungsentwicklung in den letzten Jahren. Der Hypothese liegt die Annahme zugrunde, dass die relative Entwicklung der letzten Jahre die Einstellungen der Bevölkerung gegenüber den Zugewanderten besonders stark prägt. Annahme 6 lautet: Je grösser die Bevölkerungszunahme in den letzten Jahren, desto ablehnender die Haltung der Stimmbevölkerung, die sich in einer exklusiveren Migrationspolitik äussert. Die ablehnende Haltung der Stimmbevölkerung erklärt sich aus dem zunehmenden Wettbewerb um «knappe» Ressourcen (Land, Wohnungen, Arbeitsstellen). Die bereits ansässige Bevölkerung wird sich aus diesen Gründen für die Verschärfung der Zugangsregeln für Neuankömmlinge einsetzen. Ein Grund, warum die Hypothese verworfen wurde, könnte die zeitliche Verzögerung der beiden Phänomene sein.

Migrationsgrund: Die Hypothese 7 beruht auf der Unterscheidung zwischen der Migration aus den alten und der Migration aus den «neuen» Herkunftsländern: Während die gegenwärtige Migration aus den «alten» Herkunftsländern eher eine Familienmigration ist, ist die Migration aus den «neuen» Herkunftsländern eher eine Arbeitsmigration. In Anlehnung an die Hypothese 3, die im Bericht entwickelt wird, lautet Annahme 7, dass eine stärkere Familienmigration mit einer exklusiveren Migrationspolitik einhergeht, während die Arbeitsmigration zu einer inklusiveren Praxis führt.

Alter der Migrationsbevölkerung: Über den Einfluss des Alters der Migrationsbevölkerung auf die Migrationspolitik wurde unseres Wissens noch nichts geschrieben. Grundsätzlich können zwei gegensätzliche Hypothesen formuliert werden: Zum einen kann auch hier die Unterscheidung zwischen den «alten» und den «neuen» Herkunftsländern herangezogen werden. Da die Personen aus den «alten» Herkunftsländern (Italien, Spanien, Ex-Jugoslawien) schon länger anwesend sind, sind sie älter als die Zugewanderten aus den «neuen» Herkunftsländern. In der Logik der Hypothese 7 müsste die Hypothese 8a also lauten, dass ein hoher Anteil an «alten» bzw. bildungsfernen Zugewanderten zu einer exklusiveren Migrationspolitik führt.

Umgekehrt könnte die Annahme 8b aber auch lauten, dass die ansässige Bevölkerung sich an die Anwesenheit der alten Migrantinnen und Migranten gewöhnt hat und sie nun als Teil der Aufnahmegesellschaft sieht. Diese Akzeptanz würde zu einer liberaleren Einstellung der schweizerischen Bevölkerung gegenüber den alten Zugewanderten führen. Zur Untermauerung dieser These könnte z.B. angeführt werden, dass viele der Zugewanderten aus Italien und Spanien nicht mehr als Fremde wahrgenommen werden. Wandern hingegen innerhalb kurzer Zeit viele deutschsprachige Personen mit einem vergleichbaren sozio-ökonomischen Hintergrund ein, so nimmt sie die einheimische Bevölkerung unabhängig von der «nahen kulturellen» Zugehörigkeit als Konkurrenz wahr und lehnt die Zuwanderung ab (Helbling 2011). Diese Ablehnung äussert sich in exklusiverer Migrationspolitik. Die beiden gegensätzlichen Hypothesen führten zu keinen signifikanten Ergebnissen.

Wirtschaftliche Lage eines Kantons

Hypothese 9: Eine gute Wirtschaftslage führt zu einer inklusiveren, eine schlechte Wirtschaftslage zu einer exklusiven Migrationspolitik. Diese Hypothese setzt sich aus zwei Teilen zusammen:

Hypothese 9a: Wirtschaftliche Schwierigkeiten (hohe Arbeitslosigkeit und tiefe durchschnittliche Einkommen) führen zu einem Konflikt um knappe Ressourcen, weshalb Zugewanderte als Gefahr wahrgenommen werden (vgl. Olzak 1992). Die Wahrnehmung einer solchen Gefahr widerspiegelt sich in exklusiver Migrationspolitik (siehe Helbling und Kriesi 2004: 42).

Hypothese 9b: Demgegenüber gehen wir davon aus, dass Kantone, in denen multinationale Firmen ansässig sind, sich eher für eine inklusivere Migrationspolitik einsetzen, da speziell Multinationale auf Zugewanderte angewiesen sind.

Die beiden gegensätzlichen Hypothesen führten zu keinen signifikanten Ergebnissen.

Anhang 8: Operationalisierung der Variablen

«Multinationale Firmen»: Multinationale Firmen sind die Firmen, die entweder mehr als 10 000 Beschäftigte haben oder die einen Umsatz von mehr als 10 Mia. CHF erwirtschaften. Die Kodierung wurde manuell von einem Mitarbeitenden des Projektteams durchgeführt.

Zusammensetzung der Exekutive: Die Vertretung der SP bzw. Grünen respektive der SVP in den kantonalen Exekutiven wurde der BADAC entnommen.

Urbanisierungsgrad: Bevölkerungsanteil mit Wohnsitz in einer Agglomerationsgemeinde Ende 2009. (Agglomerationsdefinition: Bundesamt für Statistik)

Bevölkerungsentwicklung: Veränderung der ständigen Wohnbevölkerung im Zeitraum 2000 bis 2009.

Durchschnittliches Einkommen: steuerbares Einkommen im Durchschnitt aller Steuerpflichtigen 2006. (Eidgenössische Steuerverwaltung)

Arbeitslosigkeit: Anteil der registrierten Arbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung Ende 2010.

Durchschnittsalter: Ständige Wohnbevölkerung Ende 2009.

Ausländeranteil: Anteil der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung an der Gesamtbevölkerung Ende 2009.

Anhang 9: Liste der Themen, Unterthemen und analytischen Dimensionen

Thema	Unterthema	Zugrunde liegende Dimension
Einbürgerung	Sprach- und Staatskundekenntnisse	Inklusionsgrad der kantonalen Migrationspolitik gemessen an der Höhe der Hürden im Zugang zur Staatsbürgerschaft
	Erforderliche Aufenthaltsbewilligung	
	Suspendierung des Verfahrens	
	Verfahrenserleichterungen für Jugendliche	
	Kantonale Gesetzgebung	
	Finanzielle Unabhängigkeit	
Langzeitaufenthalt	Vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung	Inklusionsgrad der kantonalen Migrationspolitik gemessen an den Integrationsanforderungen zur Erlangung der C-Bewilligung
	Integrationsvereinbarungen	Verschiedene Einsatzmöglichkeiten bzw. Verzicht auf Einsatz der Vereinbarungen
Zulassung	Nachzug der Ehegatten	Höhe der geforderten wirtschaftlichen Ressourcen zur Bewilligung des Nachzugs
	Nachzug der über zwölfjährigen Kinder	Inklusionsgrad der kantonalen Migrationspolitik gemessen an den Integrationsanforderungen für den Nachzug der Jugendlichen
	Bewilligungsverlängerung nach Eheauflösung	Inklusionsgrad der kantonalen Migrationspolitik gemessen an den Integrationsanforderungen zur Bewilligungsverlängerung
		Modalitäten beim Zugang zum Arbeitsmarkt
Asyl	Arbeitsmarktregelung für Personen im Asylbereich	Umfang und Modalitäten der staatlichen Unterstützungsleistungen bzw. Eingliederungsmassnahmen
	Staatliche Unterstützungsleistungen für Personen im Asylbereich	
	Eingliederungsmassnahmen für Personen im Asylbereich	Inklusionsgrad der kantonalen Migrationspolitik gemessen an den Integrationsanforderungen zur Bewilligung eines Härtefalls
	Härtefallregelung	

11

Anmerkungen

- 1 Als Beispiel kann das Buch von Brubaker (1992) herangezogen werden. Patrick Ireland (1994) hat hingegen in seiner Studie als einer der Ersten die unterschiedlichen lokalen Strukturen als determinierend für die Politikgestaltung in Fragen der Migration berücksichtigt.
- 2 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20).
- 3 Selbstverständlich richtet sich das Bürgerrecht nicht nur an die Belange der Ausländerinnen und Ausländer. In diesem Bericht interessiert indes die staatspolitische Inklusionsfähigkeit des Bürgerrechts in Bezug auf die Migrationsbevölkerung.
- 4 Siehe Art. 23 Abs. 1 und 2, Art. 34 Abs. 3 und 4, Art. 30 in Verbindung mit Art. 14 Abs. 2 AsylG, Art. 54 Abs. 1, Art. 47 Abs. 4 AuG.
- 5 Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (SR 141.0).
- 6 Siehe den in der Revision von 2009 aufgenommenen Art. 15c BÜG, in dem es um die öffentliche Bekanntgabe von Angaben betreffend einer Entscheidung über eine Einbürgerung geht.
- 7 Die Berücksichtigung der Integration bei Ermessensentscheiden Art. 96 AuG; Art. 4 Bst. A–d VIntA; Art. 14 und 26 BÜG, Stand 10.12.2009
http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_auslaenderbereich/aufenthaltsregelung/beruecks-integration-d.pdf (08.12.2010).
- 8 Zwei Fallstudien zu den kantonalen Integrationspolitiken hat das SFM in der Vergangenheit durchgeführt (Bader et al. 2011; Wichmann und D'Amato 2010).
- 9 Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 142.112.681).
- 10 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).
- 11 Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ausser Kraft).
- 12 Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 24. Oktober 2007 (SR 142.205).
- 13 <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/buergerrechtsgesetz/bot-bueg-d.pdf>.
- 14 Diese Studie beschränkt sich auf die Prüfung der ordentlichen und vereinfachten Einbürgerung, ohne auf die erleichterte Einbürgerung einzugehen, welche die Ehegatten von Schweizer Bürgern und Bürgerinnen betrifft; die erleichterte Einbürgerung ist nämlich ausschliesslich Sache der Bundesbehörde, während sich dieser Bericht auf die Umsetzung der Migrationspolitik durch die Kantone bezieht.
- 15 Alle in diesem Kapitel zitierten Bundesgerichtsentscheide sind zu finden unter: <http://www.bger.ch/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-leitentscheide1954.htm>.
- 16 Nachfolgend werden die Begriffe Aufenthaltsbewilligung und B/C-Ausweis synonym verwendet. Die Ausweiskategorien B (Aufenthaltsbewilligung), C (Niederlassungsbewilligung), G (Grenzgängerbewilligung) und L (Kurzufenthaltsbewilligung) gibt es sowohl für EU/EFTA-Angehörige als auch für Drittstaatsangehörige. Weiter gibt es den Ausweis F (Vorläufig Aufgenommene) und den Ausweis N (Asylsuchende).
- 17 Art. 9 des Gesetzes über das St.Galler Bürgerrecht von 2010 schreibt eine Wohnsitzdauer von 8 Jahren im Kanton vor: «Ausländerinnen und Ausländer, die über eine Niederlassungsbewilligung verfügen, können um die Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts nachsuchen, wenn sie acht Jahre im Kanton und davon die letzten vier Jahre ununterbrochen in der politischen Gemeinde wohnen».
- 18 Beim Vergleich der kommunalen Einbürgerungspolitik in Langenthal und Solothurn, zwei Städten mit zahlreichen gemeinsamen Strukturmerkmalen, weist Witmer auf das solothurnische Einbürgerungsrecht hin, das den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts begünstigt (2008: 74). Dabei betont sie allerdings, dass die Entwicklung der Anzahl Einbürgerungen seit 1998 in Solothurn stabil geblieben und in Langenthal angestiegen ist (2008: 80).
- 19 <http://www.svbk.ch/>.
- 20 Gesetz über das waadtländische Bürgerrecht vom 28.09.2004, Art. 17: Ist das Departement der Auffassung, dass die Voraussetzungen nicht erfüllt sind, dies aber in spätestens einem Jahr der Fall sein könnte, teilt es der gesuchstellenden Person die Suspendierung des Verfahrens für diese Zeitspanne mit und fordert sie auf, falls sie sich dieser Einstellung widersetzt, innerhalb einer Frist von 20 Tagen eine offizielle Verfügung über ihr Gesuch zu beantragen.
- 21 «Da das gesellschaftliche Verständnis und die Vorstellungen über die Integration im Laufe der Zeit einem Wandel unterworfen sein können, erscheint die Aufnahme einer Legaldefinition nicht sinnvoll». Botschaft zum AuG, BBl 2002 3709 (3769) (vgl. auch Uebersax 2006).
- 22 BÜG, Art. 14: Vor Erteilung der Bewilligung ist zu prüfen, ob der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist, insbesondere ob er:
in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist;
mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist;
die schweizerische Rechtsordnung beachtet;
die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet.
- 23 Achermann (2010) führt die Integrationskriterien unter Berücksichtigung der Rechtsprechung auf; Campisi (2009) bringt die für die Bestimmung dieser Kriterien gewählte Systematik nicht klar zum Ausdruck.

- 24 Der gemeinsame europäische Referenzrahmen für Sprachen des Europarates legt folgende Globalskala fest: A1 und A2: Elementare Sprachverwendung; B1 und B2: Selbständige Sprachverwendung; C1 und C2: Kompetente Sprachverwendung.
- 25 Circolare SEL 13.07.2009.
- 26 Urteil 1D_1/2011 betreffend die Beschwerde der Gemeinde Erlinsbach gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau http://jumpcgi.bger.ch/cgi-bin/JumpCGI?id=13.04.2011_1D_1/2011.
- 27 Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht, 23.2.2011, § 1.2.2.2 Sonderfall: Unverschuldetes Unvermögen zur Integration, S. 8.
- 28 Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht, 23.2.2011, § 1.2.2.2 Sonderfall: Unverschuldetes Unvermögen zur Integration, S. 8.
- 29 BGE 136 I 309, vom 25. August 2010.
- 30 Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01).
- 31 Soweit diese Aspekte auch in unserem Fragebogen über die Umsetzung der Einbürgerungspolitik nicht enthalten waren, werden wir uns bei der Behandlung dieser Fragen im Wesentlichen auf die Gruppendiskussion zu den ersten Umfrageergebnissen stützen.
- 32 GR: Einführungsgesetz zur Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes vom 10. Dezember 2008 (BR 618.100) Art. 11 Pflichten.
- 33 Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht, 23.2.2011, § 1.2.2.3 Öffentliche Sicherheit und Ordnung, S. 9.
- 34 Einbürgerungsreglement der Gemeinde Aesch BL, vom 8. November 2010. <http://www.bgaesch.ch/einbuergern/reglement-und-gebuehren/>
- § 3 Integration
Die Erteilung des Gemeindebürgerrechts setzt voraus, dass die um das Bürgerrecht sich bewerbende Person ausländischer Staatsangehörigkeit:
die deutsche Sprache in einem Ausmass beherrscht, dass sie sich mit den Menschen in der hiesigen Gesellschaft gut verständigen kann und amtliche Texte versteht;
in die hiesigen und schweizerischen Verhältnisse integriert ist, somit am sozialen Leben der hiesigen Gesellschaft teilnimmt und Kontakte mit der schweizerischen Bevölkerung pflegt;
mit den hiesigen und schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist;
sich zur freiheitlich-demokratischen Staatsform der Schweiz bekennt;
die schweizerische Rechtsordnung, insbesondere deren Grundwerte, respektiert.
- 35 BGE 132 I 167, vom 10.05.2006.
- 36 Laut unseren Expertinnen und Experten äussert sich dieser Einfluss nicht so sehr in einer Veränderung der Anzahl Einbürgerungsgesuche, obgleich eine Kompetenzanforderung für die lokale Amtssprache auf dem Niveau B1 wohl eine abschreckende Wirkung ausübt. Soweit aus diesem Grund die Zahl der Gesuche rückläufig ist, scheint dieser Trend durch den Anstieg der Einbürgerungsgesuche im Gefolge der Anerkennung der doppelten Staatsbürgerschaft für Deutsche aufgewogen zu werden.
- 37 Mit Langzeitaufenthalt bezeichnen wir den Aufenthalt derjenigen Personen, die sich dauerhaft in der Schweiz aufhalten. In der offiziellen Statistik werden all diese Personen zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung gezählt. Zu den Langzeitaufenthalterinnen und -aufenthaltern werden Personen mit Aufenthaltsbewilligung und Niederlassungsbewilligung gezählt.
- 38 Siehe ausländische Wohnbevölkerung nach detaillierter Staatsangehörigkeit und Anwesenheitsbewilligung, 2009 (su-d-1.3.1.1.21), heruntergeladen von www.bfs.admin.ch.
- 39 Eine Zusammenstellung der kantonalen Integrationsgesetze befindet sich in Anhang 2.
- 40 Im Fokusgruppengespräch Zulassung vom 27.06.2011 mit den Vertretenden der kantonalen Migrationsbehörden wurde dieser Punkt besprochen.
- 41 Eine Liste der kantonalen Koordinationsgremien befindet sich in Anhang 3.
- 42 Weisung IV. Integration, zu IV / 2.2 und 2.3.4.
- 43 Anhang 1 zu Weisung IV / 2.2 und 2.3.4 zur Messung der Integrationskriterien
- 44 Anhang 1 zu Weisung IV / 2.2 und 2.3.4 zur Messung der Integrationskriterien
- 45 Im Kanton Bern werden Integrationsvereinbarungen nur in der Stadt Bern angewendet. Zugleich läuft ein Pilotprojekt in der Gemeinde Ostermündigen.
- 46 AR und SZ werden voraussichtlich in der Zukunft die Integrationsvereinbarungen einsetzen.
- 47 Siehe Familiennachzug der ständigen Wohnbevölkerung nach Wohnkanton, Ausländergruppe, Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht, Tab. Nr. 6.46; Auszug aus dem ZEMIS.
- 48 Siehe Bundesamt für Migration (2011a), Migrationsbericht 2010, S. 17.
- 49 Siehe Familiennachzug der ständigen Wohnbevölkerung nach Wohnkanton, Ausländergruppe, Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht, Tabelle: 6.46; Auszug aus dem ZEMIS.
- 50 Siehe Bundesamt für Migration. Bestand der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung nach Wohnkanton und Ausländergruppe. Tabelle: 107; Auszug aus dem ZEMIS.
- 51 Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (SR 142.201).
- 52 Eine Übersicht zu den kantonalen Migrationsbehörden findet sich in Anhang 4.
- 53 http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20100485.
- 54 Informationen aus dem Fokusgruppengespräch Zulassung und Aufenthalt vom 27.06.2011.
- 55 Die Daten aus der Schweiz stammen von einer repräsentativen Befragung von Angehörigen der zweiten Ausländergeneration in den Städten Basel und Zürich (Fibbi 2010).
- 56 «Aus welchen Gründen wurden die Anträge auf Familiennachzug in den letzten beiden Jahren abgelehnt? (mehrere Antworten möglich)» und «Welches war der häufigste Grund für die Ablehnung eines Familiennachzugsgesuches? (bitte geben Sie einen Grund an)»
- 57 «Wann gilt eine Wohnung als bedarfsgerecht? (mehrere Antworten möglich)»

- 58 «Welche zusätzlichen Anforderungen gelten zusätzlich an die Wohnung? (mehrere Bedingungen möglich)»
- 59 Dieser Punkt wurde am Fokusgruppengespräch Zulassung und Aufenthalt am 27.06.2011 in die Diskussionen eingebracht.
- 60 «Wie berechnet sich der «finanzielle Mindestbedarf» einer Familie?»
- 61 «Welche Mittel werden bei der Berechnung des finanziellen Mindestbedarfs berücksichtigt? (mehrere Antworten möglich)»
- 62 Siehe Urteile 2C_635/2009 E.4.4. vom 26.3.2010 und 2C_711/2009 E.2.3.1.
- 63 Siehe Urteil betr. Leitsatz des Justiz- und Sicherheitsdepartements betr. Artikel 38 Absatz 1 BVO vom 6. Januar 2004, JSD 2004 8; auf: http://www.lu.ch/print/index/gerichte/rechtsprechung/gerichtsentscheide_detail.htm?noprint=yes&id=2407.
- 64 «Welche der folgenden Kriterien für die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung gemäss Art. 50 Abs. 1 lit. a AuG müssen bei einer Einzelperson nach einem dreijährigen Aufenthalt in der Schweiz unbedingt oder zumindest unter gewissen Umständen (bedingt) erfüllt sein? (mehrere Antworten möglich)»
- 65 Siehe BGE 136 II 1 vom 4.11.2009.
- 66 Recommandation 57.8. [A/HRC/8/41] : S'assurer que la révocation des permis de résidence des femmes mariées qui sont victimes de violences domestiques est soumise à un examen et qu'il n'y est procédé qu'après une évaluation complète de son incidence sur ces femmes et leurs enfants (Canada) und Recommandation 57.17. [A/HRC/8/41] : Prendre des mesures pour empêcher que les migrantes qui sont victimes de violences sexuelles et conjugales ou de la traite ne risquent d'être expulsées si ces pratiques sont signalées (Slovénie).
- 67 Im Postulat Goll wurde eine Evaluation der Bewilligungspraxis in diesem Bereich verlangt (10.3459); http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20103459.
- 68 Zum 1. Juli 2011 ist die entsprechende Weisung des Bundesamtes für Migration zum Familiennachzug in diesem Sinne angepasst worden.
- 69 http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_auslaenderbereich/familiennachzug/6-familiennachzug-d.pdf (S. 30-31).
- 70 http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/zahlen_und_fakten/asylstatistik.html.
- 71 Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 142.31).
- 72 Da das geplante Fokusgruppen-Gespräch aus organisatorischen Gründen nicht zustande kam, wurden vier Einzelgespräche durchgeführt.
- 73 Globalpauschalen für die Sozialhilfe sowie Sockelbeiträge für Betreuungs- und Verwaltungskosten.
- 74 Tatsächlich handelt es sich um Mittelwerte (bei Workfare). Nicht berücksichtigt wurden Extremwerte, die auf Abzügen infolge von Sanktionen beruhen. Die Minimalwerte, die genannt wurden, liegen bei 219.– für eine Einzelperson und 762.– für eine Familie mit zwei Kindern.
- 75 CHF 960.– plus 100.– bis 200.– Integrationspauschale.
- 76 Wenn die Abgabemodalität je nach Aufnahmephase variiert, wurde die günstigere (die 2. Phase) gewählt.
- 77 Nach der Abstimmung vom 5. September 2011 über die Änderung des Sozialhilfegesetzes wird der Kanton Zürich bei vorläufig Aufgenommenen die SKOS-Richtlinien anwenden. Es ist derzeit unklar, ab wann die neuen Richtlinien zur Anwendung kommen.
- 78 «Welche Sozialhilfe-Ansätze werden an vorläufig aufgenommene Personen (F-Ausweis) entrichtet?»
- 79 In mehreren Kantonen können die Leistungen bis auf das Niveau der Nothilfe gesenkt werden.
- 80 «Umstrittene Sozialhilfeleistungen – Asylsuchende, deren Wegweisung unzumutbar ist, sollen gemäss Gesetzesvorlage stärker unterstützt werden».
- 81 Das gilt zumindest, wenn man von «Erstintegration-(szentren)» für Flüchtlinge absieht.
- 82 «Welche Massnahmen zur sozialen Eingliederung (Asylbewerber/innen) oder Integrationsförderung (vorläufig Aufgenommene) sind für Erwachsene zugänglich (mehrere Antworten möglich)? Welche Massnahmen zur beruflichen Integrationsförderung werden für Erwachsene gefördert (mehrere Antworten möglich)?»
- 83 Als erster Arbeitsmarkt wird der reguläre Arbeitsmarkt bezeichnet. Der zweite Arbeitsmarkt unterscheidet sich vom ersten Arbeitsmarkt dadurch, dass auf ihm Arbeitsplätze oder Beschäftigungsverhältnisse nur mithilfe von öffentlichen Fördermitteln erhalten oder geschaffen werden können.
- 84 Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom 6. Oktober 1986 (ausser Kraft).
- 85 www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/zahlen_und_fakten/auslaenderstatistik/haertefaelle.html.
- 86 Eine Ausnahme stellt diesbezüglich der Kanton Genf dar, wo mehr Gesuche gemäss Art. 30 lit. b AuG eingereicht werden als Gesuche gemäss Art. 14 Abs. 2 AsylG.
- 87 Die Motion 10.4107 von Katharina Prelicz-Huber, die vom Bundesrat abgelehnt wurde, wollte ein solches Rekursrecht für abgewiesene Asylsuchende einführen: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20104107.
- 88 Die Reihenfolge der Beschwerdeinstanzen ist bei den abgelehnten Gesuchen gemäss Art. 30 lit. b AuG ähnlich wie bei den Fällen gemäss Art. 84 Abs. 5 AuG.
- 89 «Welche der folgenden Kriterien für die Gewährung eines Härtefalls gemäss Art. 84 Abs. 5 AuG müssen bei einer Einzelperson unbedingt oder zumindest unter gewissen Umständen (bedingt) erfüllt sein? (mehrere Antworten möglich)»
- 90 «Welche der folgenden Kriterien für die Gewährung eines Härtefalls gemäss Art. 84 Abs. 5 AuG müssen bei einem Familienvater oder einer Familienmutter unbedingt oder zumindest unter gewissen Umständen erfüllt sein? (mehrere Antworten möglich)»
- 91 «Aus welchen der folgenden Gründe wurden die Härtefallgesuche gemäss Art. 84 AuG, Abs. 5 AuG in den letzten beiden Jahren am häufigsten abgelehnt?»
- 92 Statistische Analysen (Hauptkomponentenanalyse, Cronbach's Alpha) zeigen auf, dass alle im Einbürgerungsfragebogen behandelten Aspekte auf einer Dimension situiert werden können.

- 93 Was den Einsatz der Integrationsvereinbarungen bzw. der Verzicht darauf angeht, gilt anzumerken, dass die Trennlinien weitgehend parallel zur Einbürgerungspraxis verlaufen: Während die lateinischen Kantone auf den Einsatz der Vereinbarungen verzichteten, setzt die Mehrheit der deutschsprachigen Kantone sie ein.
- 94 Die statistische Analyse zeigt, dass die Trennlinien bei der Handhabung bei den klassischen Zulassungsfragen bzw. beim Aufenthalt unterschiedlich verlaufen.
- 95 Die statistische Analyse der retournierten Asylfragebogen zeigt, dass die beiden Aspekte unabhängige Dimensionen bilden.
- 96 Eine bivariate Analyse versucht die Variation der abhängigen Variable (Migrationspolitiken in den Kantonen) durch die Variation verschiedener unabhängiger Variablen (strukturelle Faktoren) zu erklären.
- 97 Wanner und Piguet (2000) scheinen die These zu bestätigen, dass in Städten und Agglomerationen häufiger eingebürgert wird als in ländlichen Gegenden.
- 98 Siehe z.B. die von Natalie Rickli, Integration sei keine Staatsaufgabe anlässlich der Pressekonferenz zur Lancierung der Volksbefragung http://www.volksbefragung.ch/pdf/Referat_Natalie_Rickli.pdf.
- 99 Die Resultate aus dem Kanton Bern könnte insofern verzerrt sein, als dass der Migrationsdienst des Kantons nur für einen Teil der Bewilligungspraxis zuständig ist. Die Fremdenpolizei der Städte Bern, Thun und Biel, die ebenfalls zuständig sind, wurden im Rahmen der vorliegenden Studie nicht befragt.
- 100 Die Zuteilung der Kantone zu den drei Kategorien erfolgte mathematisch, indem die in den Fragebogen erreichten Zahlenwerte durch drei geteilt wurden, wobei die drei berechneten Werte so angepasst wurden, dass eine möglichst ausgeglichene Verteilung der Kantone auf die drei Kategorien resultierte. Die Kategorien sind daher relativ zu den anderen Kantonen, und nicht absolute Einschätzungen. Für die drei Kantone, die uns nicht sämtliche Fragebogen retourniert hatten, wurde jeweils der Durchschnittswert genommen.
- 101 Bolliger (2004) analysiert die Einbürgerungszahlen aus 175 Gemeinden in den Kantonen AG, AI, BE, JU und LU. Die Auswahl der Kantone wird aufgrund der Entscheidungsmodi getroffen. Die fünf Kantone wurden schliesslich ausgewählt, weil sie die grösste Varianz hinsichtlich der kommunalen Einbürgerungszahlen aufweisen.
- 102 Base de données des cantons et des villes suisses; <http://www.badac.ch/fr/index.php>.

12 Literatur

- Achermann, Alberto (2004). *Integration und Habitat – Die «angemessene Wohnung» als Voraussetzung für den Familiennachzug*. Bern-Wabern: Eidgenössische Ausländerkommission EKA.
- Achermann, Alberto (2007). Integrationsverpflichtungen, in: Achermann, Alberto et al. (Hg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht 2006/2007*. Bern: Stämpfli Verlag. 107–140.
- Achermann, Alberto (2011). *Kurzgutachten zu den Artikeln 8 bis 11 des Entwurfs für ein Integrationsgesetz des Kantons Bern zuhanden des Rechtsamtes der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern*. Bern: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern.
- Achermann, Alberto (forthcoming). *Handbuch Bürgerrecht*. Bern.
- Achermann, Alberto und Künzli, Jörg (2011). *Welcome to Switzerland. Sprachenrecht im Zuwanderungsstaat*. Bern: Stämpfli Verlag.
- Achermann, Alberto, Sturm, Evelyne und von Rütte, Barbara (2010). *Studie zur Praxis von Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht im Bereich der Integrationskriterien. Zuhanden Bundesamt für Migration, Direktionsbereich Zuwanderung und Integration*. Bern: Bundesamt für Migration.
- Allport, Gordon Willard (1954). *The nature of prejudice*. Cambridge: Addison-Wesley.
- Argast, Regula (2004). Geschichtlicher Rückblick. Hat das Gemeindebürgerrecht ausgedient? *Terra Cognita*, 4, 52–56.
- Bader, Dina et al. (2011). *Integration im Kanton Bern – Migrationsbevölkerung und Integrationsförderung im Fokus. Schlussbericht zu Handen der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern*. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies.
- Bauböck, Rainer (2010). Studying Citizenship Constellation. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(5): 847–959.
- Bauböck, Rainer et al. (Hg.) (2006). *Acquisition and loss of nationality: policies and trends in 15 European states*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Baur, Thomas (2009). *Die Härtefallregelung im Asylbereich. Kritische Analyse der kantonalen Praxis*. Bern: Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH.
- Bolliger, Christian (2004). Spielt es eine Rolle, wer entscheidet? Einbürgerungen in Gemeinden mit Parlaments- und Volksscheid im Vergleich, in: Steiner, Pascale und Wicker, Hans-Rudolf (Hg.), *Paradoxien im Bürgerrecht. Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden*. Zürich: Seismo. 43–60.
- Bolliger, Christian und Féraud, Marius (2010). *Langzeitbezug von Nothilfe durch weggewiesene Asylsuchende. Schlussbericht*. Bern: Büro Vatter AG Politikforschung und -beratung.
- Brubaker, Rogers (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bundesamt für Migration (2005). *Bericht des Bundesamtes für Migration über hängige Fragen des Bürgerrechts vom 20. Dezember 2005*. Bern: Bundesamt für Migration.
- Bundesamt für Migration (2007). *Anwendungsbereich von Art. 54 AuG und von Integrationsvereinbarungen*. Bern: Bundesamt für Migration.
- Bundesamt für Migration (2009). *Weisung, IV. Integration vom 15.11.2009*. Bern: Bundesamt für Migration.
- Bundesamt für Migration (2010). *Integrationsförderung des Bundes und ihre Auswirkungen in den Kantonen. Jahresbericht 2009*. Bern: Bundesamt für Migration.
- Bundesamt für Migration (2011a). *Migrationsbericht 2010*. Bern: Bundesamt für Migration.
- Bundesamt für Migration (2011b). *Weisung, I. Ausländerbereich, 6 Familiennachzug vom 1.1.11*. Bern: Bundesamt für Migration.
- Campisi, Laura (2009). *Die Voraussetzung der Integration bei der Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern mit Blick auf die Praxis im Kanton Basel-Stadt*. Basel: Juristische Fakultät Universität Basel.
- Carrel, Noemi et al. (2010). *Kommunikationskonzept – Aufarbeitung der wissenschaftlichen Grundlagen. Schlussbericht*. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies.
- Cattacin, Sandro (1987). *Neokorporatismus in der Schweiz: die Fremdarbeiterpolitik*. Zürich: Forschungsstelle für politische Wissenschaft.
- Cattacin, Sandro und Kaya, Bülent (2005). Le développement des mesures d'intégration de la population migrante sur le plan local en Suisse, in: Mahnig, Hans et al. (Hg.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Zürich: Seismo. 288–320.
- Charton, Laurence und Wanner, Philippe (2001). *Migration interne et changements familiaux en Suisse*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- D'Amato, Gianni (forthcoming). Swiss Federalism and its Impact on Integration Policies, in: Seidle, Leslie und Joppke, Christian (Hg.), *Immigrant Integration in Federations*. Montréal.
- Dubacher, Claudia und Reusser, Lena (2011). *Häusliche Gewalt und Migrantinnen*. Bern: Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht.
- Efionayi-Mäder, Denise (2011). Mesures d'intégration pour les titulaires d'admission provisoire dans le canton de Vaud. *Asyl*, 26(1): 23–24.
- Efionayi-Mäder, Denise, Schönenberger, Silvia und Steiner, Ilka (2010). *Leben als Sans-Papier in der Schweiz. Entwicklungen 2000–2010*. Bern-Wabern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (2008). *Der Integrationsbegriff im Gesetz. Empfehlungen der eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM*. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (2011). *Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich*. Bern: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement.

- Eser Davolio, Miryam und Tov, Eva (2011). «Die Guten ins Körbchen, die Schlechten raus» – Erfüllung der Integrationsvereinbarung als Messlatte für die Beurteilung von Integrationswilligkeit. *Asyl*, 26(1): 8–14.
- Fibbi, Rosita (2010). *Second generation of Turkish and former Yugoslavian Descent in Zurich and Basel. TIES Country Report*. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies.
- Fibbi, Rosita (2011). *L'évolution des droits politiques des étrangères et des étrangers en Suisse – quelle signification du point de vue de la citoyenneté? Discussion Paper SFM 25*. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies.
- Hamel, Christelle et al. (2011). Union Formation and Partner Choice, in: Crul, Maurice und Schneider, Jens (Hg.), *The European Second Generation Compared. Does the Integration Context Matter?* Amsterdam: Amsterdam University Press. 223–278.
- Hammar, Thomas (1990). *Democracy and the Nation State*. Avebury: Aldershot.
- Helbling, Marc (2011). Why Swiss-Germans Dislike Germans. Opposition to culturally similar and highly skilled immigrants. *European Societies*, 13(1): 5–27.
- Helbling, Marc und Kriesi, Hanspeter (2004). Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung: Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden. *Swiss Political Science Review*, 10(4): 33–58.
- Huddleston, Thomas und Niessen, Jan (2011). *Migrant Integration Policy Index III*. Brussels: British Council Migration Policy Group.
- Illes, Ruedi et al. (2009). *Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren*. Bern: Haupt Verlag.
- Ireland, Patrick (1994). *The policy challenge of ethnic diversity: immigrant politics in France and Switzerland*. London: Harvard University Press.
- Joppke, Christian und Seidle, Leslie (Hg.) (forthcoming). *Immigrant Integration in Federations*. Montréal.
- Kaya, Bülent (2005). Politique d'intégration à l'égard des immigrants dans les cantons de Neuchâtel et Genève, in: D'Amato, Gianni und Gerber, Brigitta (Hg.), *Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa*. Zürich: Seismo. 120–132.
- Kleger, Heinz und D'Amato, Gianni (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.
- Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (2007a). *Empfehlungen zum Zuständigkeitswechsel von vorläufig Aufgenommenen nach 7 Jahren*. Bern: Schweizerische Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK.
- Konferenz der Kantonalen Sozialdirektoren (2007b). *Koordination der Integrationsförderung in den Kantonen – Bericht der Projektgruppe Koordination der Integrationsförderung in den Kantonen zuhanden des Vorstandes der Sozialdirektorenkonferenz*. Bern: Schweizerische Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK.
- 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): 1–26.
- Lerch, Mathias (forthcoming). La mobilité des étrangers sur le territoire suisse, in: Wanner, Philippe (Hg.), *La démographie des étrangers en Suisse*. Zürich: Seismo.
- Mahon, Pascal (2010). *Droit constitutionnel I, Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure*, Les abrégés de la Faculté de droit, 2^e éd., Neuchâtel: p. 31–34.
- Manatschal, Anita (2010). *Integration Policies in Federal Settings: Assessing the Impact of Exclusionary Citizenship Conceptions on Cantonal Integration Policies. CIS Working Paper 55*. Zürich: Center for Comparative and International Studies CIS.
- Manatschal, Anita (2011). Path-dependent or dynamic? Cantonal integration policies between regional citizenship traditions and right populist party politics. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01419870.2011.573221>, Zugriff: 15.8.2011.
- Meyer, David und Minkoff, Debra (2004). Conceptualizing political opportunity. *Social Forces*, 82(4): 1457–1492.
- Müller-Jentsch, Daniel (Hg.) (2008). *Die neue Zuwanderung. Die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdungsangst*. Zürich: NZZ Verlag.
- Olzak, Susan (1992). *The Dynamics of Ethnic Competition and Conflict*. Stanford: Stanford University Press.
- Pecoraro, Marco (forthcoming). Devenir Suisse: les facteurs intervenant dans le choix de se naturaliser, in: Wanner, Philippe (Hg.), *La démographie des étrangers en Suisse*. Zürich: Seismo. 169–188.
- Petkov, Damir, Schumacher, Florian und Schumacher, Sandra (2002). Einbürgerung im Kanton St.Gallen von 1998 bis 2000. Eine quantitative Untersuchung, in: Klöti, Ulrich und Schenkel Walter (Hg.), *Föderalismus im Zeichen von Globalisierung, Solidarität und Integration*. Zürich: Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich. 67–103.
- Piguet, Etienne (2006). *Einwanderungsland Schweiz: fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen*. Bern: Haupt Verlag.
- Piguet, Etienne und Wanner, Philippe (2000). *Les naturalisations en Suisse. Différences entre nationalités, cantons et communes, 1981–1998*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Quillian, Lincoln (1995). Prejudice as a Response to Perceived Group Threat: Population Composition and Anti-Immigrant and Racial Prejudice in Europe. *American Sociological Review*, 60(4): 586–611.
- Riker, William (1964). *Federalism: origin, operation, significance*. Boston: Little, Brown.
- Schneider, Günther et al. (2006). *Rahmenkonzept für den Nachweis der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit im Hinblick auf die Einbürgerung*. www.ekm.admin.ch. Zugriff: 15.08.2011.
- Schönenberger, Silvia und Wichmann, Nicole (2011). *Wegweiser zum Schutz vor Diskriminierung in der Zentralschweiz. Schlussbericht zu Handen der Zentralschweizer Fachgruppe Integration*. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies.
- Schweizerischer Bundesrat (2010). *Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik vom 5. März 2010. Bericht des Bundesrates zuhanden der eidgenössischen Räte in Erfüllung der Motionen 06.3445 Fritz Schiesser «Integration als gesellschaftliche und staatliche Kernaufgabe» vom 25. September 2006 und 06.3765 SP-Fraktion «Aktionsplan Integration» vom 19. Dezember 2006*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Spescha, Marc (2002). Migrationsfamilien in prekären ausländerrechtlichen Verhältnissen, in: Krummenacher, Jürg (Hg.), *Familien und Migration: Beiträge zur Lage der Migrationsfamilien und Empfehlungen der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen*. Bern: Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen. 53–76.

Spescha, Marc, Kerland, Antonia und Bolzli, Peter (2010). *Handbuch zum Migrationsrecht*. Zürich: Orell Füssli Verlag.

Steiner, Pascale (2004). Das Bürgerrecht: Genese, Struktur und Strategien, in: Steiner, Pascale und Wicker, Hans-Rudolf (Hg.), *Paradoxien im Bürgerrecht. Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden*. Zürich: Seismo. 11–40.

Steiner, Pascale und Wicker, Hans-Rudolf (2004). *Paradoxien im Bürgerrecht: Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden*. Zürich: Seismo.

Stutz, Heidi und Hermann, Michael (2010). *Immigration 2030. Szenarien für die Zürcher Wirtschaft und Gesellschaft*. Zürich: Zürcher Kantonalbank.

Tarrow, Sidney (1994). *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tov, Eva et al. (2010). *Evaluation Pilotprojekt zur Einführung der Integrationsvereinbarung in den fünf Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn und Zürich – Schlussbericht*. Basel: Hochschule für Soziale Arbeit, Fachhochschule Nordwestschweiz.

Tripartite Agglomerationskonferenz (2009). *Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. Bericht vom 28. Mai 2009 zuhanden der Tripartiten Agglomerationskonferenz*. Bern: Sekretariat Konferenz der Kantonsregierungen.

Uebersax, Peter (2006). Der Begriff der Integration im schweizerischen Migrationsrecht. Eine Annäherung. *Asyl*, 21(4): 3–11.

von Büren, Lucie und Wyttenbach, Judith (2009). «Integrationsverpflichtung» und Integrationsvereinbarungen, in: Pineiro, Esteban, Bopp, Isabelle und Kreis, Georg (Hg.), *Fördern und Fordern im Fokus – Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*. Zürich: Seismo. 61–97.

von Rütte, Barbara (2011). Kantonale Einbürgerungsregelungen – ein Vergleich, in: Achermann, Alberto et al. (Hg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht 2010/2011*. Bern: Stämpfli Verlag. 129–143.

Wichmann, Nicole (2011). «Fördern und Fordern» – Eine Analyse des baselstädtischen Integrationsmodells. *Asyl*, 26(1): 3–8.

Wichmann, Nicole und D'Amato, Gianni (2010). *Migration und Integration in Basel-Stadt. Ein «Pionierkanton» unter der Lupe*. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies.

Wicker, Hans-Rudolf (2009). Die neue schweizerische Integrationspolitik, in: Pineiro, Esteban, Bopp, Isabelle und Kreis, Georg (Hg.), *Fördern und Fordern im Fokus – Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*. Zürich: Seismo. 23–47.

Wiener, Daniel und Grossmann, Marco (2011). *Potenziale und Herausforderungen der Expats-Integration in der Region Basel*. Basel: ECOS.

Wimmer, Andreas (1998). Binnenintegration und Aussenabschliessung. Zur Beziehung zwischen Wohlfahrtsstaat und Migrationssteuerung in der Schweiz, in: Bommers, Michael und Halfmann, Jost (Hg.), *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen*. Osnabrück: Universitätsverlag Rasch. 199–222.

Witmer, Sandra (2008). *Unterschiedliche Wege zum roten Pass. Ein Vergleich der Einbürgerungsverfahren in den Städten Solothurn und Langenthal. Arbeitsblatt 43*. Bern: Institut für Sozialanthropologie der Universität Bern.

