



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 situieren. 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.

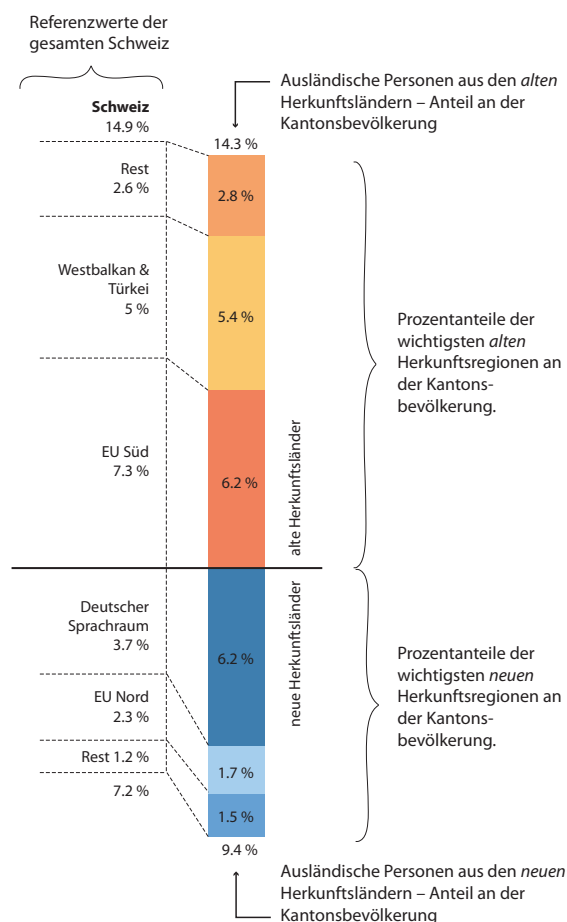


Abbildung 1: Herkunftsregion

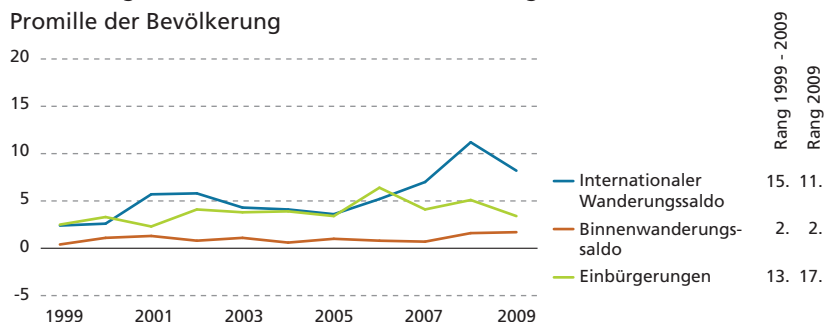
Aargau

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.

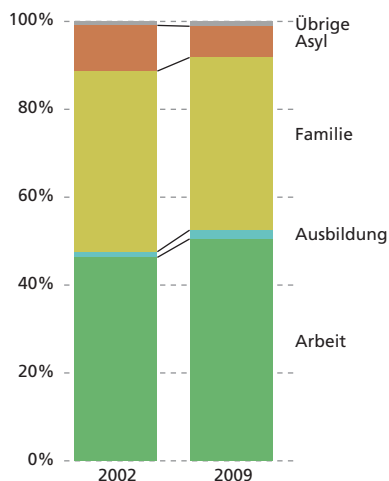
Kennzahl		Rang
Urbanität	64 %	13.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	10,2 %	8.
Durchschnittliches Einkommen	66 113 CHF	9.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	3,4 %	10.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	41,7 Jahre	13.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	34,3 Jahre	21.
Ausländeranteil	21,5 %	10.
Standardisierte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

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

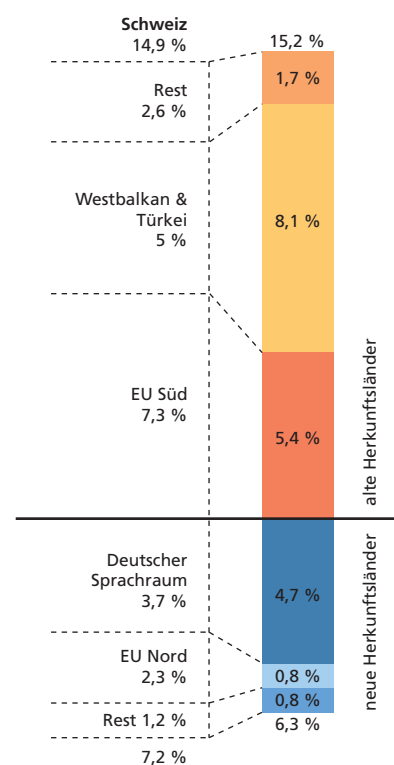


Aufenthaltszweck



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

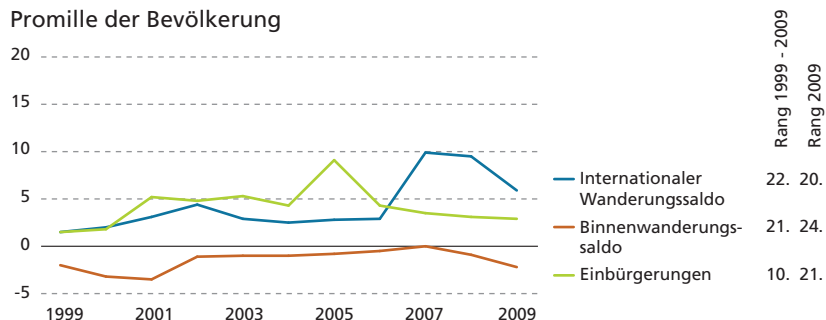
Etwas mehr als 50 Prozent der Bevölkerung Ausserrhodens lebt in Agglomerationen; der Kanton gehört damit zu den eher ländlichen. Neben Glarus ist Ausserrhoden der einzige Kanton, der in den letzten zehn Jahren einen Rückgang der Bevölkerung zu verzeichnen hat (−0,9%). Die Arbeitslosenquote ist dagegen 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

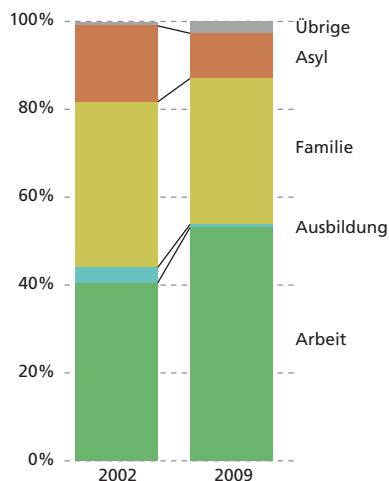
		Rang
Urbanität	53,1 %	16.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	−0,9 %	26.
Durchschnittliches Einkommen	62 465 CHF	14.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	1,1 %	26.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	42,6 Jahre	9.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	36,7 Jahre	6.
Ausländeranteil	13,9 %	20.
Standardisierte Einbürgerungsquote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

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

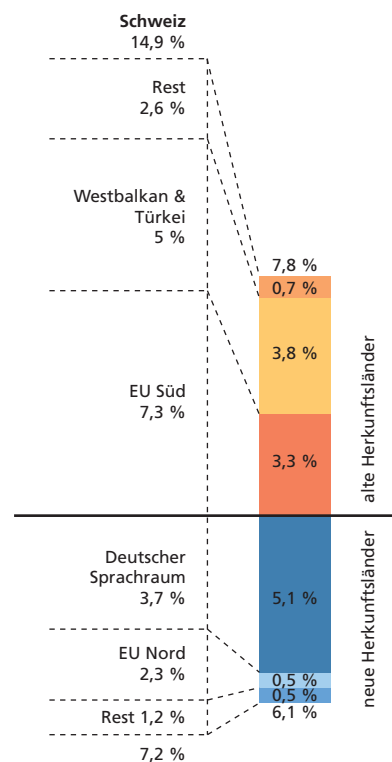


Aufenthaltszweck



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

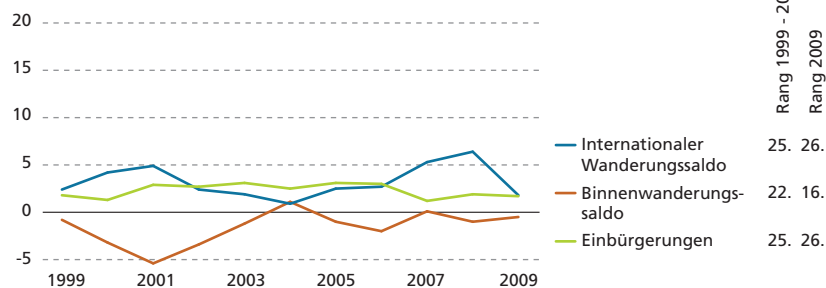
Appenzell Innerrhoden ist ein ausgesprochen ländlicher Kanton (Rang 23) mit einem tiefen Bevölkerungswachstum (Rang 16) und einer jungen Schweizer Bevölkerung. Nur Uri hat einen tieferen Ausländeranteil als Innerrhoden mit seinen 10 Prozent. Ein Drittel der ausländischen Personen stammt aus dem deutschen 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.

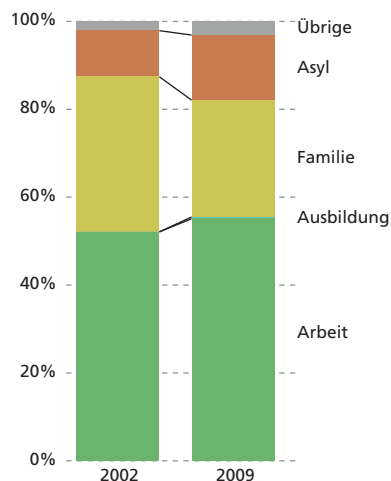
Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung

Promille der Bevölkerung

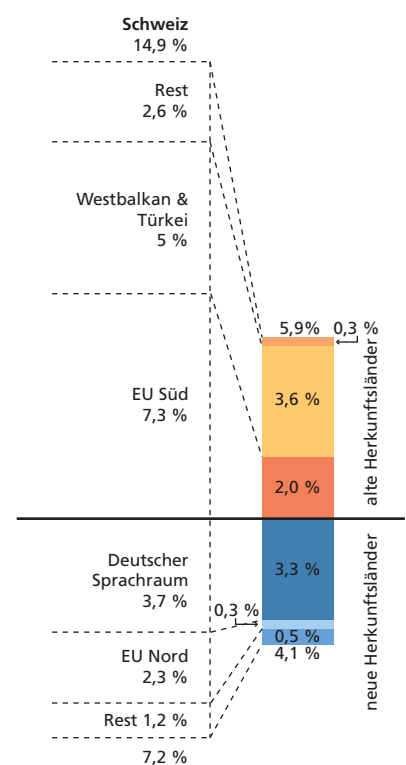


Aufenthaltszweck



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.

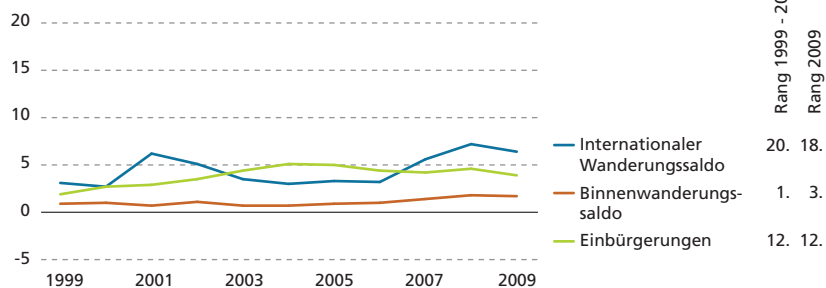
Kennzahl

		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.

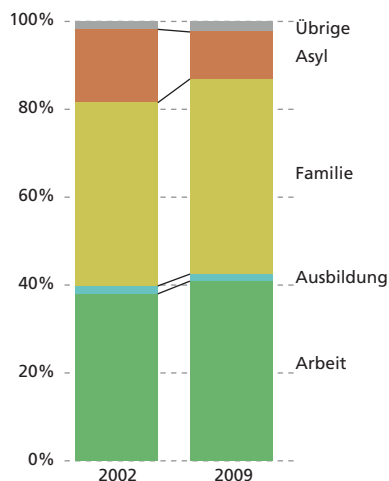
Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung

Promille der Bevölkerung

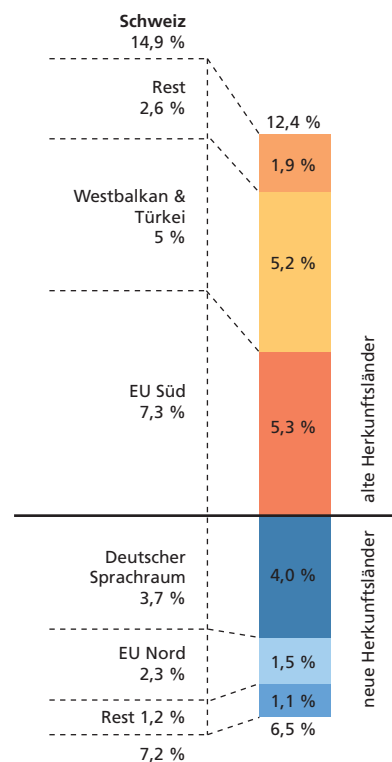


Aufenthaltszweck



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 %

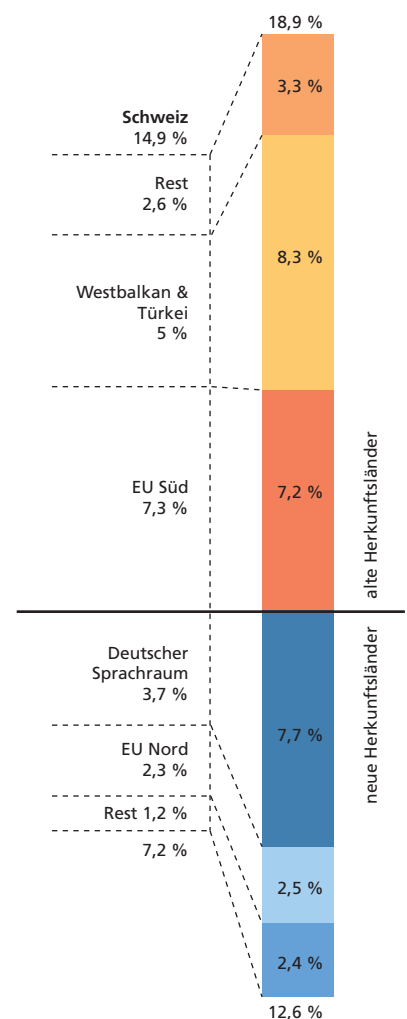


Basel-Stadt

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.

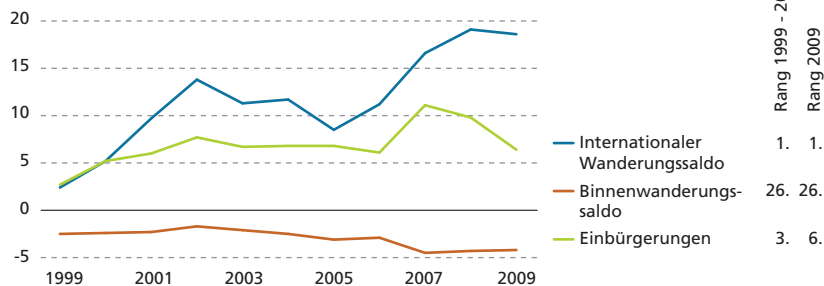
Kennzahl		Rang
Urbanität	100 %	1.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	0,1 %	24.
Durchschnittliches Einkommen	71 671 CHF	8.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	2,7 %	16.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	46,6 Jahre	1.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	36 Jahre	7.
Ausländeranteil	31,5 %	2.
Standardisierte Einbürgerungsquote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

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

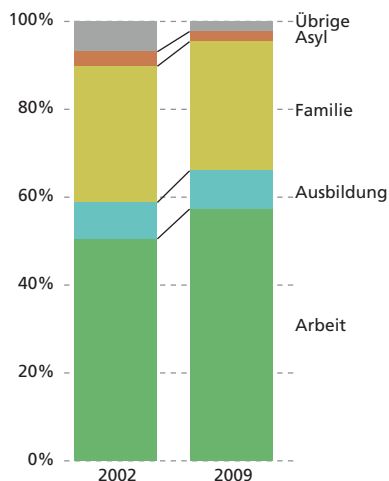


Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung

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

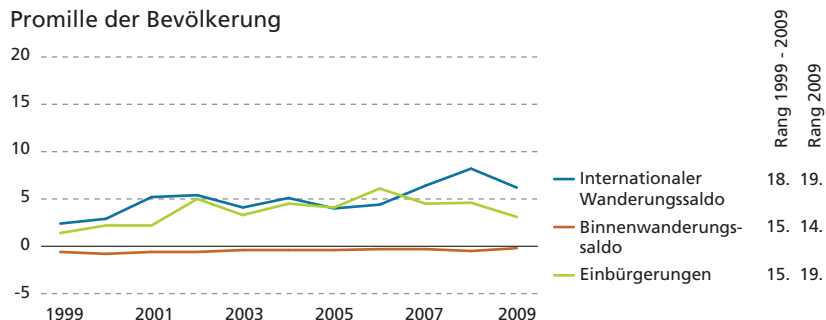
Bern ist trotz Hauptstadtregion insgesamt ein eher ländlicher Kanton (Rang 15), dessen Bevölkerung seit 1999 mit +3,2 Prozent klar unterdurchschnittlich gewachsen ist. Der Ausländeranteil ist mit 13 Prozent (Rang 21) weit unter dem Schweizer Mittel. Die wichtigste Herkunftsregion ist der südliche EU-Raum, 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

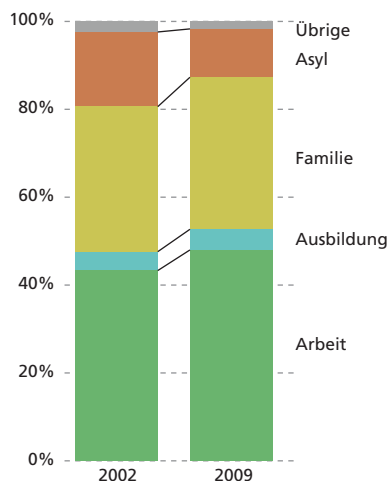
		Rang
Urbanität	59 %	15.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	3,2 %	19.
Durchschnittliches Einkommen	60 771 CHF	19.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	3,5 %	9.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	43,3 Jahre	6.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	35,2 Jahre	16.
Ausländeranteil	13 %	21.
Standardisierte Einbürgerungsquote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

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

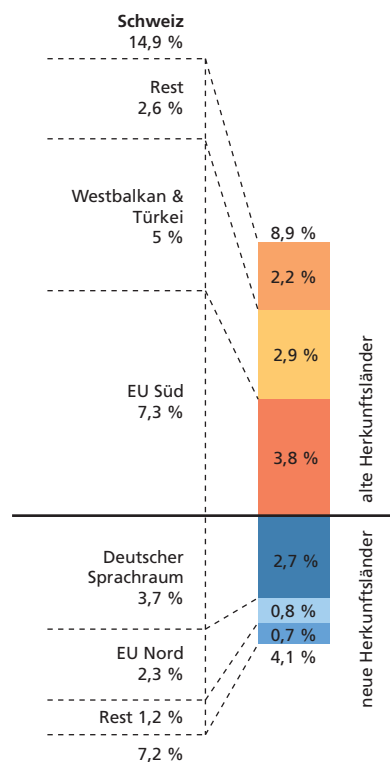


Aufenthaltszweck



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

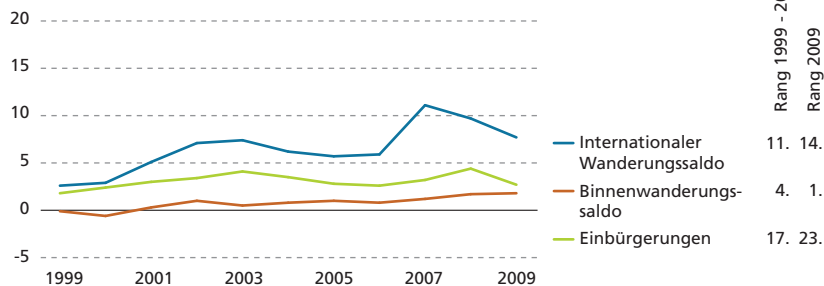
Freiburg ist ein dynamischer Kanton mit dem grössten Bevölkerungswachstum sowie der jüngsten Bevölkerung. Diese Dynamik ist im steigenden Binnenwanderungssaldo erkennbar, das 2009 den ersten Rang erreichte. Mit 17,7 Prozent ist der Ausländeranteil unter dem Schweizer Schnitt. 44 Prozent davon sind portugiesische 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.

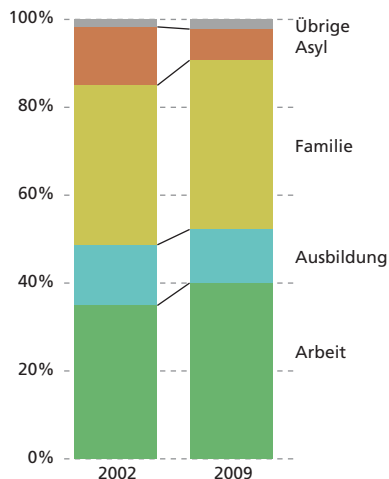
Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung

Promille der Bevölkerung

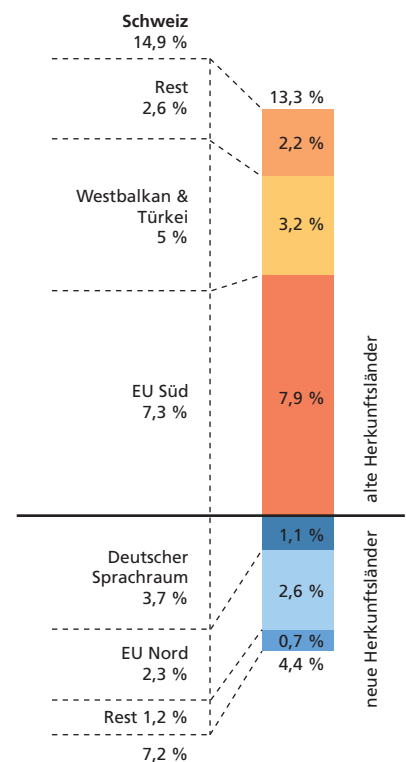


Aufenthaltszweck



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 %



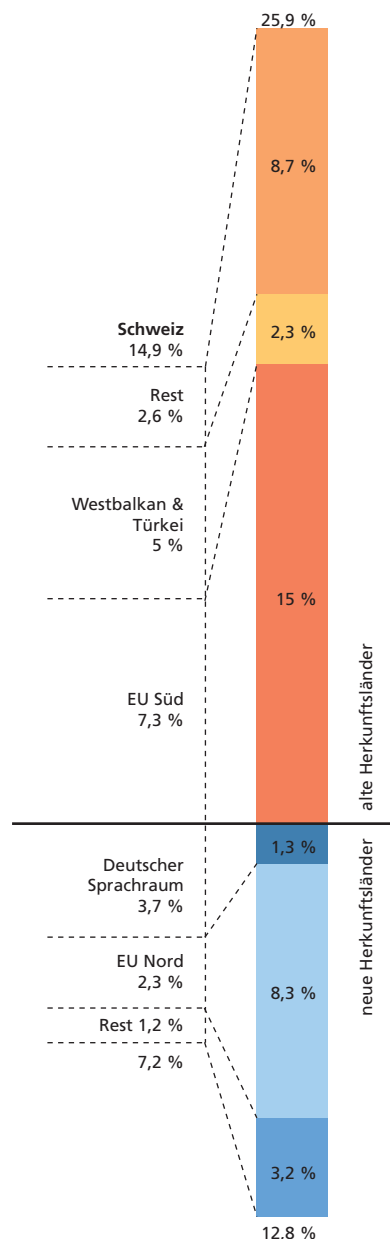
Genf

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

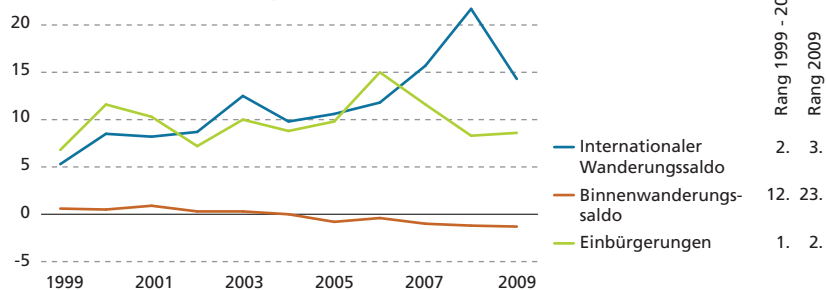
		Rang
Urbanität	97,7 %	2.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	10,9 %	7.
Durchschnittliches Einkommen	84432 CHF	3.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	6,9 %	1.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	41,5 Jahre	16.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	36,9 Jahre	3.
Ausländeranteil	38,7 %	1.
Standardisierte Einbürgerungsquote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

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

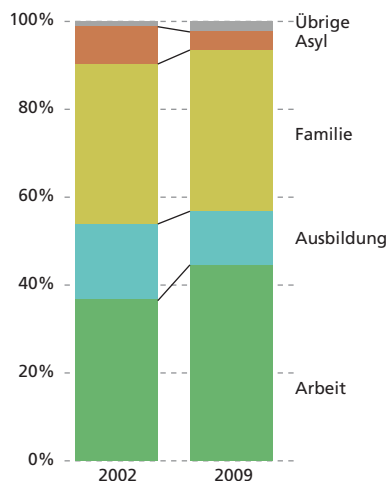


Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung

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 %

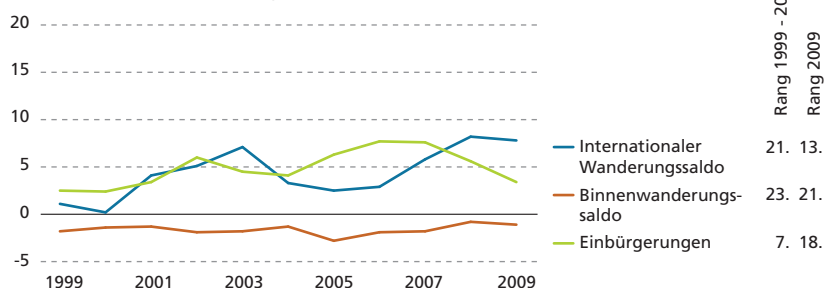
Glarus

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).

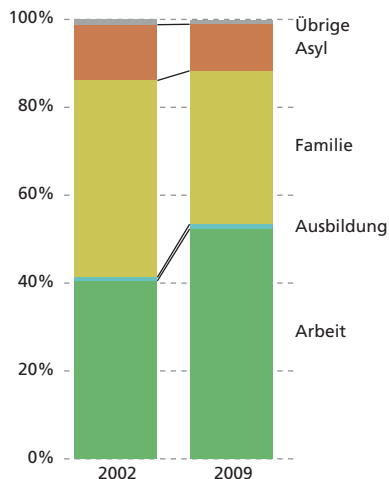
Kennzahl		Rang
Urbanität	0 %	23.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	-0,2 %	25.
Durchschnittliches Einkommen	55405 CHF	23.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	2,3 %	19.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	42,8 Jahre	7.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	34 Jahre	22.
Ausländeranteil	19,8 %	13.
Standardisierte Einbürgerungsquote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

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

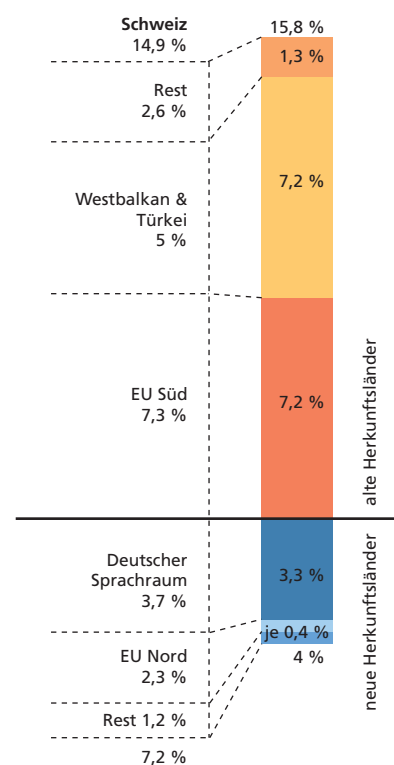


Aufenthaltszweck



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

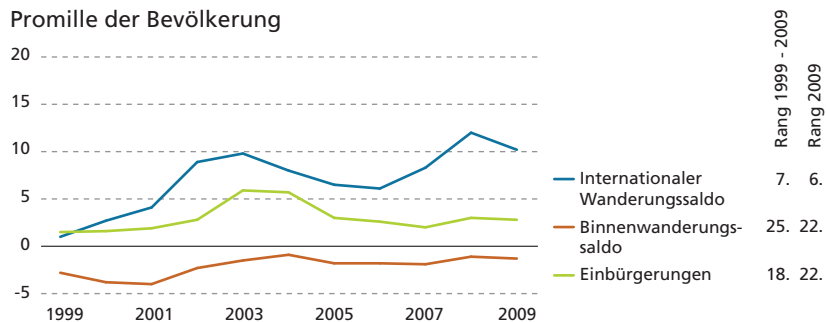
Das durchschnittliche Einkommen (Rang 22) und das Bevölkerungswachstum (Rang 21) Graubündens sind vergleichsweise tief. Der Ausländeranteil Graubündens liegt mit 16,1 Prozent unter dem Schweizer Durchschnitt, allerdings liegt der Anteil Ausländer aus der südlichen EU (insbesondere Portugal) fast im Schweizer 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

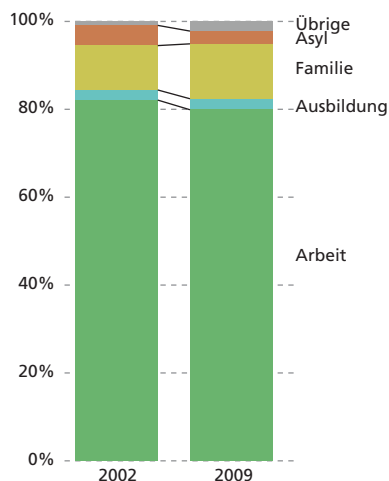
		Rang
Urbanität	43,6 %	21.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	2,7 %	21.
Durchschnittliches Einkommen	55 685 CHF	22.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	1,9 %	21.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	42,4 Jahre	10.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	36,9 Jahre	4.
Ausländeranteil	16,1 %	19.
Standardisierte Einbürgerungsquote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

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

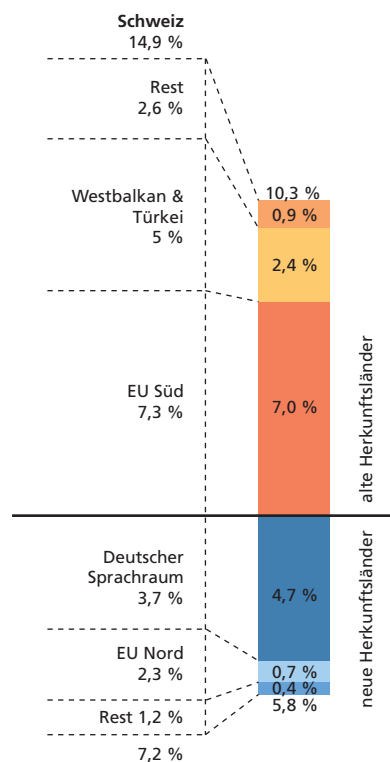


Aufenthaltszweck



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 %



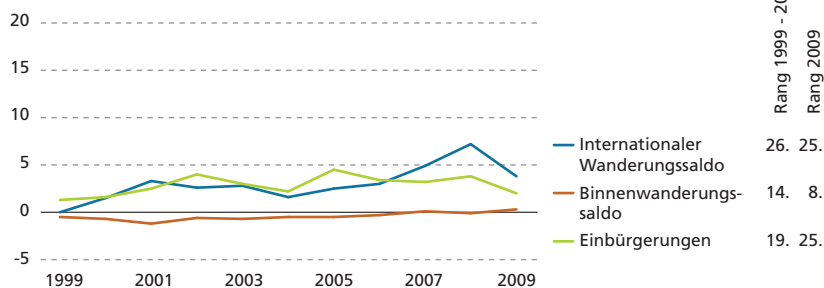
Jura

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.

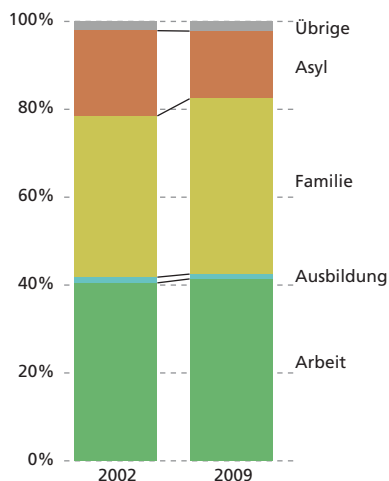
Kennzahl		Rang
Urbanität	30,1 %	22.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	1,9 %	22.
Durchschnittliches Einkommen	55 030 CHF	24.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	5 %	6.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	41,4 Jahre	17.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	36,8 Jahre	5.
Ausländeranteil	12,3 %	23.
Standardisierte Einbürgerungsquote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

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

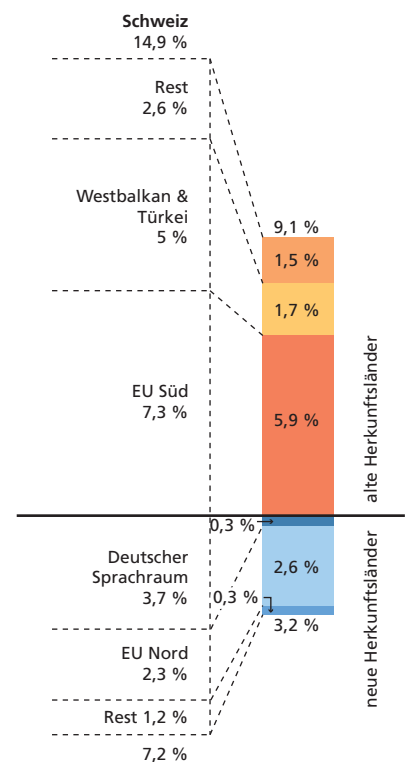


Aufenthaltszweck



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

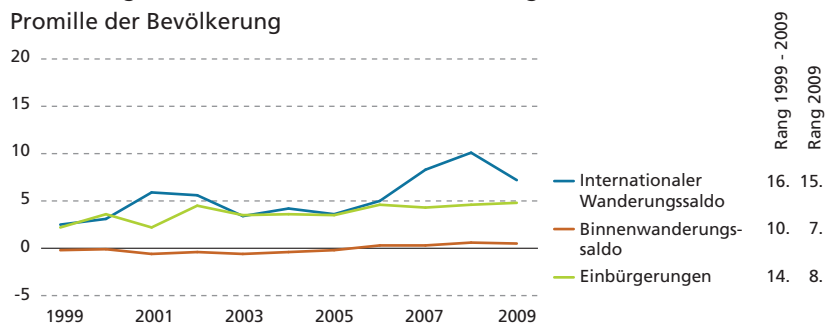
Luzern ist bis heute ein eher ländlicher Kanton (Rang 19). Bevölkerungswachstum und Einkommen liegen nahe am Schweizer Durchschnitt. Sowohl die schweizerische als auch die ausländische Bevölkerung gehören jedoch zu den jüngsten des Landes. Der Ausländeranteil liegt mit 16,3 Prozent im hinteren Mittelfeld. 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

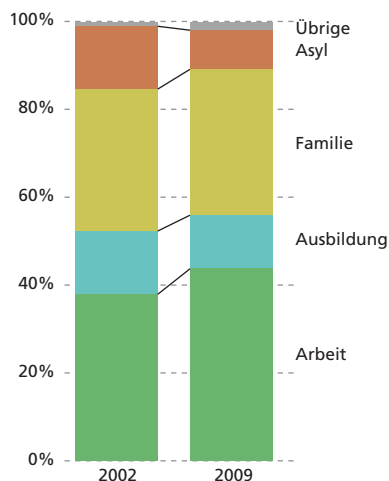
		Rang
Urbanität	50,4 %	19.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	7,4 %	12.
Durchschnittliches Einkommen	62 526 CHF	13.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	2,5 %	17.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	40,9 Jahre	22.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	33,5 Jahre	25.
Ausländeranteil	16,3 %	18.
Standardisierte Einbürgerungsquote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

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

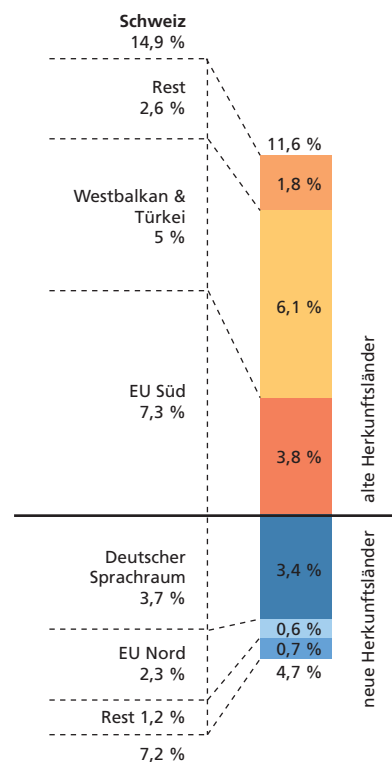


Aufenthaltszweck



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 %



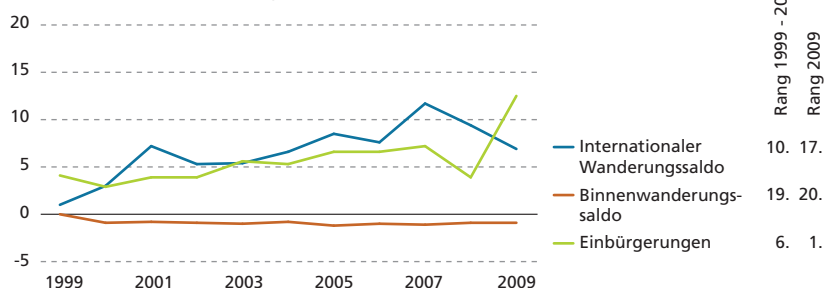
Neuenburg

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.

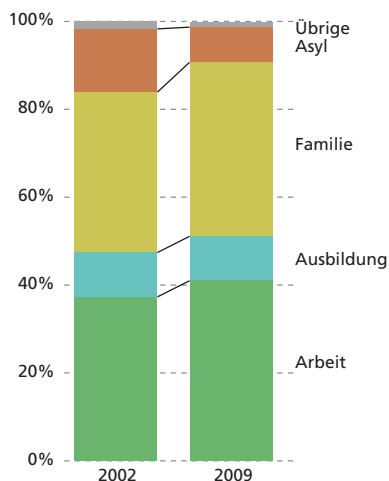
Kennzahl		Rang
Urbanität	71,4 %	11.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	3,6 %	18.
Durchschnittliches Einkommen	62 617 CHF	12.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	6,2 %	2.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	42,7 Jahre	8.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	35,8 Jahre	9.
Ausländeranteil	23,2 %	7.
Standardisierte Einbürgerungsquote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

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

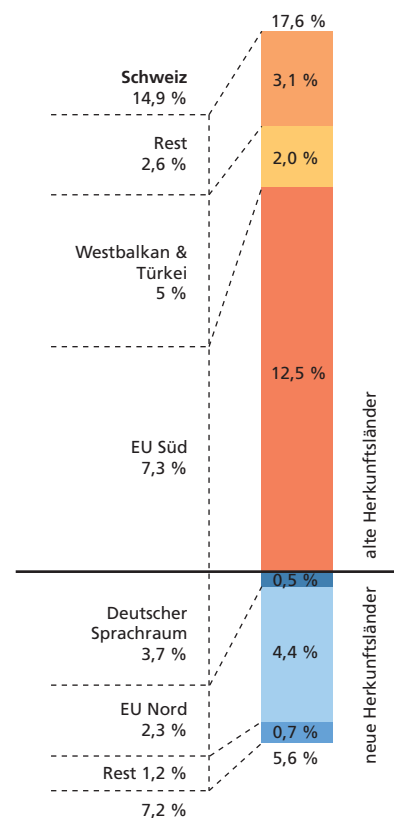


Aufenthaltszweck



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.

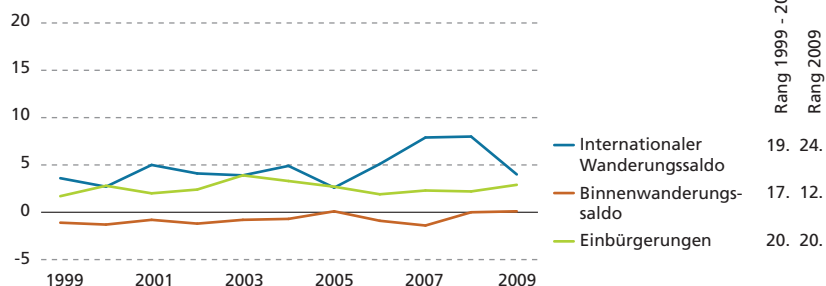
Kennzahl

		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.

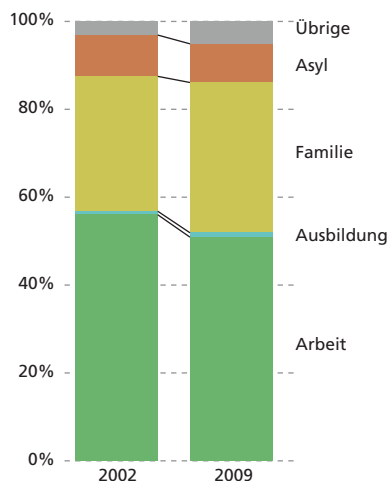
Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung

Promille der Bevölkerung

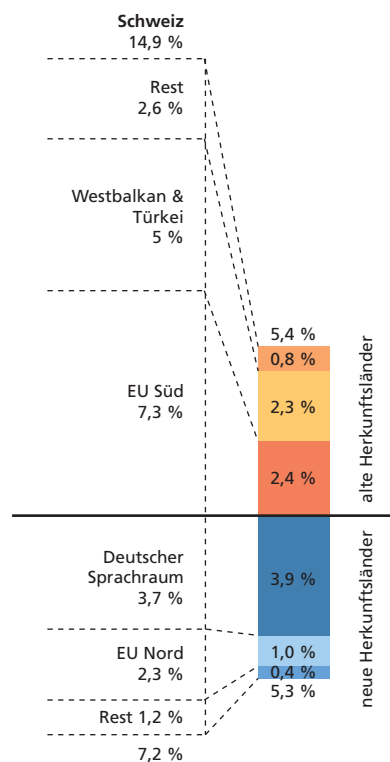


Aufenthaltszweck



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 %



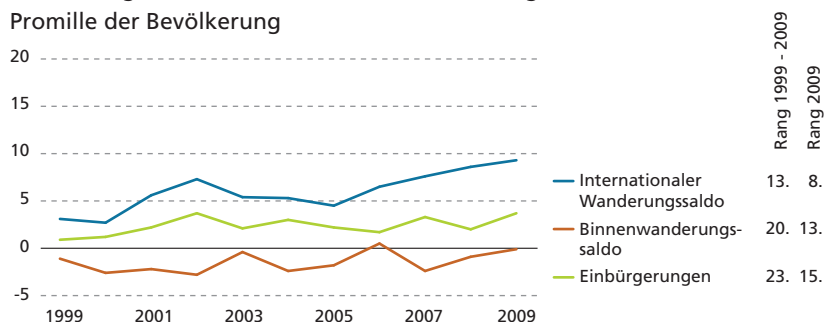
Obwalden

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).

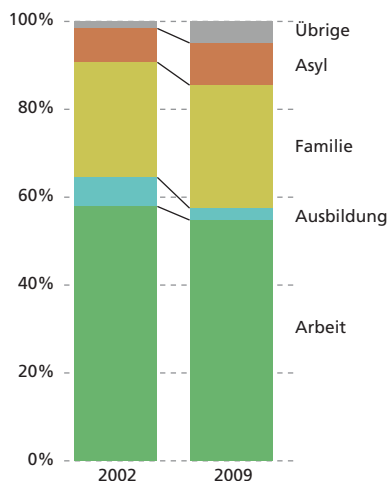
Kennzahl		Rang
Urbanität	0 %	23.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	8,1 %	10.
Durchschnittliches Einkommen	61 725 CHF	17.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	1,2 %	25.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	40,1 Jahre	24.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	34,6 Jahre	18.
Ausländeranteil	12,8 %	22.
Standardisierte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

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

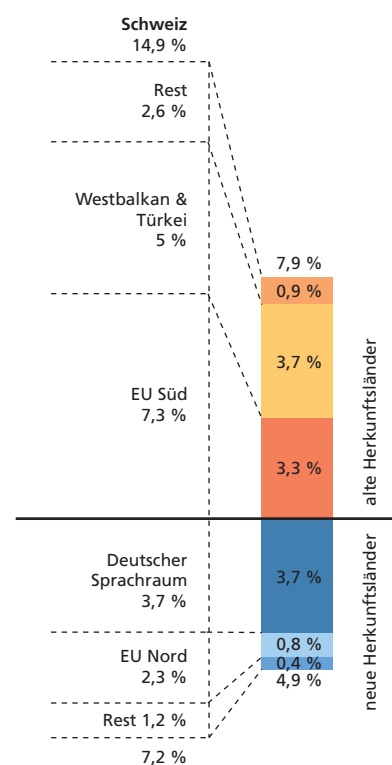


Aufenthaltszweck



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

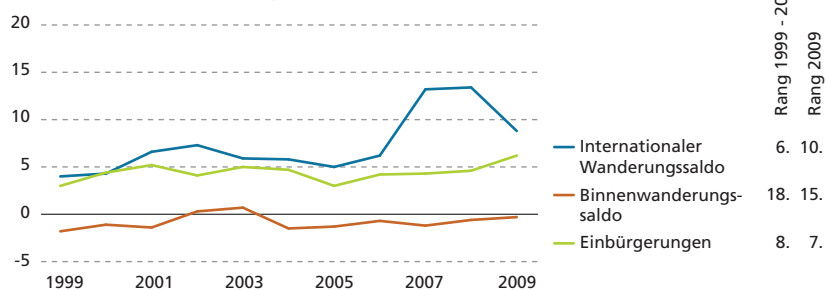
Drei Viertel der Bevölkerung Schaffhausens lebt in Agglomerationsgemeinden. Der Ausländeranteil (22,9 %) entspricht annähernd dem Gesamtschweizer Wert. Überdurchschnittlich vertreten sind dabei vor allem Personen aus dem Raum Westbalkan/Türkei und aus Deutschland. Mit 6,8 Prozent weist Schaffhausen den 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

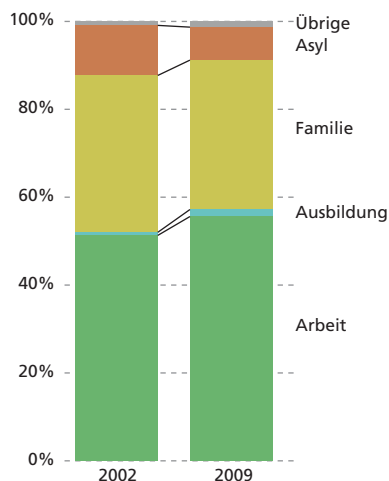
		Rang
Urbanität	75,5 %	9.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	3,2 %	20.
Durchschnittliches Einkommen	61 412 CHF	18.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	2,2 %	20.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	44,8 Jahre	2.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	35,4 Jahre	12.
Ausländeranteil	22,9 %	8.
Standardisierte Einbürgerungsquote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

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

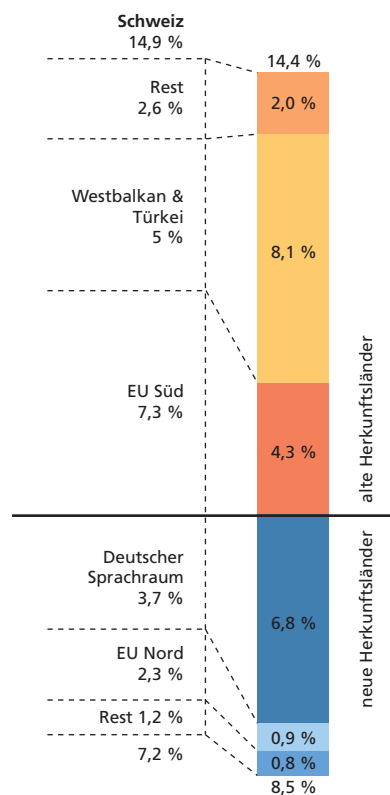


Aufenthaltszweck



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 %



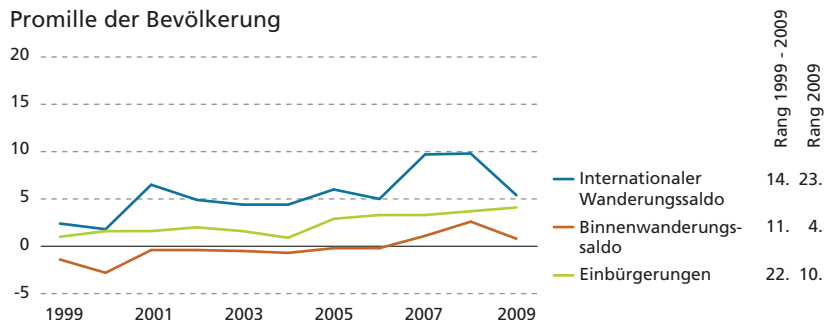
Schweyz

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.

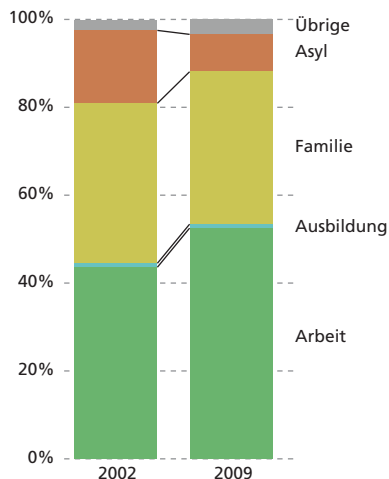
Kennzahl		Rang
Urbanität	70 %	12.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	11,1 %	6.
Durchschnittliches Einkommen	91 468 CHF	2.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	3,1 %	12.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	40,8 Jahre	23.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	34,5 Jahre	19.
Ausländeranteil	18 %	16.
Standardisierte Einbürgerungsquote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

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

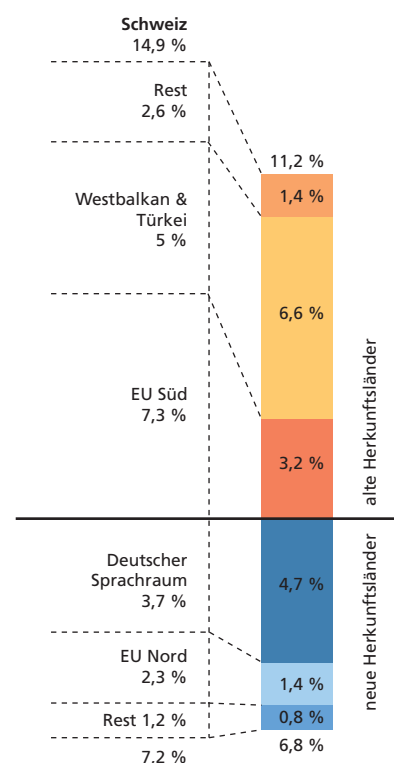


Aufenthaltszweck



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

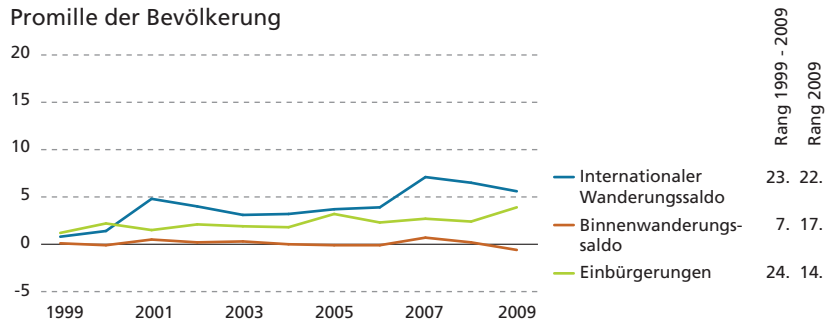
Obwohl der Kanton Solothurn keine grössere Stadt besitzt und die Mehrheit der Bevölkerung in Agglomerationsgemeinden lebt, gehört er gleichwohl zu den urbaneren Kantonen des Landes (Rang 8). Mit einem Ausländeranteil von 19,3 Prozent liegt der Kanton leicht unter dem Schweizer Mittel. Unterdurchschnittlich 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

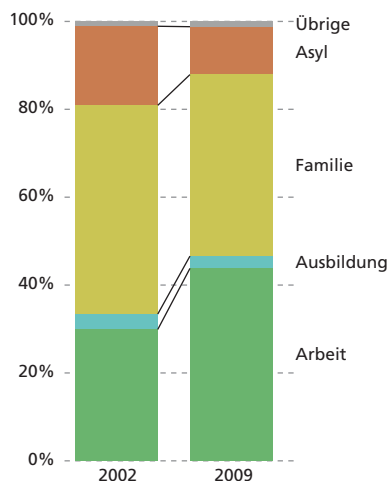
		Rang
Urbanität	75,8 %	8.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	3,6 %	17.
Durchschnittliches Einkommen	62 239 CHF	15.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	3,3 %	11.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	43,3 Jahre	5.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	34 Jahre	23.
Ausländeranteil	19,3 %	14.
Standardisierte Einbürgerungsquote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

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

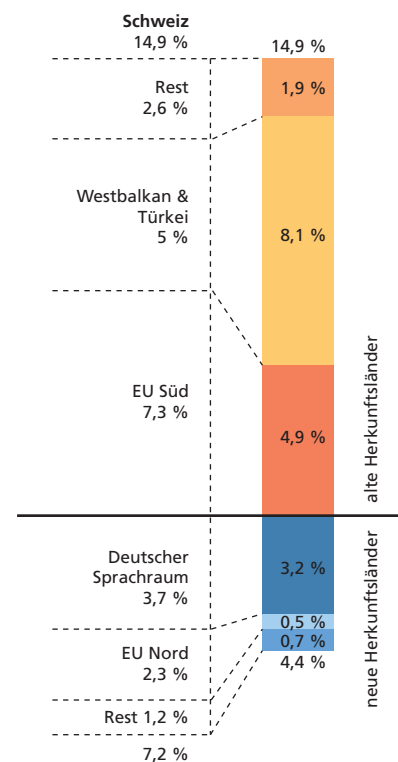


Aufenthaltszweck



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 %



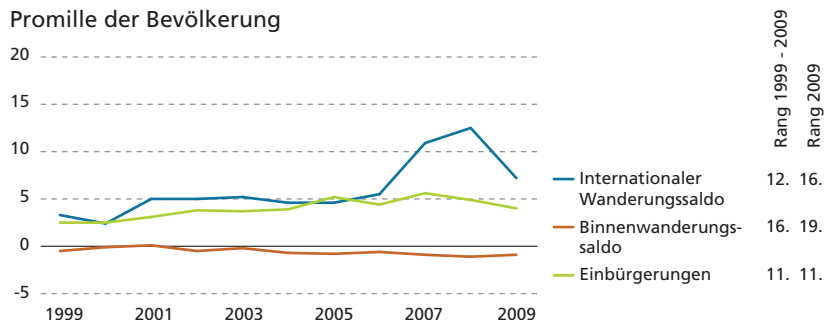
St.Gallen

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.

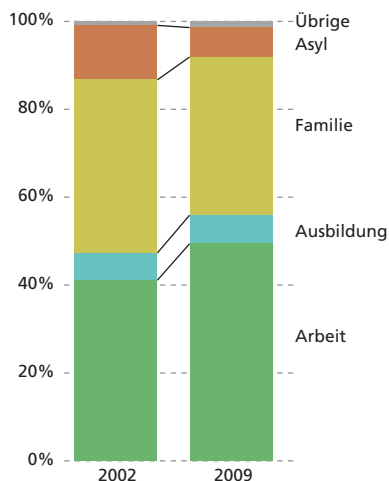
Kennzahl		Rang
Urbanität	60,90%	14.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	5,6 %	14.
Durchschnittliches Einkommen	59803 CHF	21.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	2,8 %	15.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	41,6 Jahre	15.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	34 Jahre	24.
Ausländeranteil	21,7 %	9.
Standardisierte Einbürgerungsquote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

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

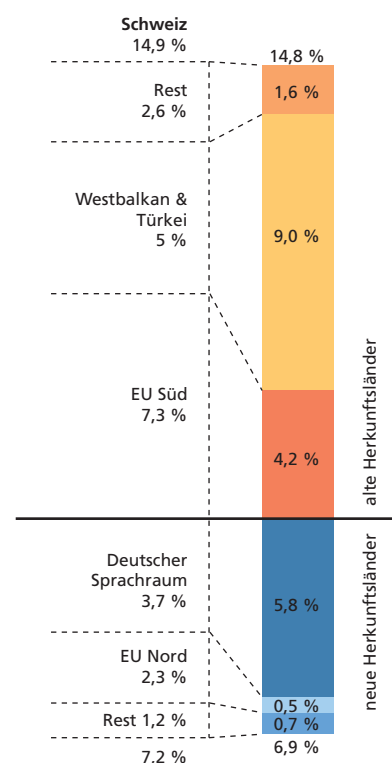


Aufenthaltszweck



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 %



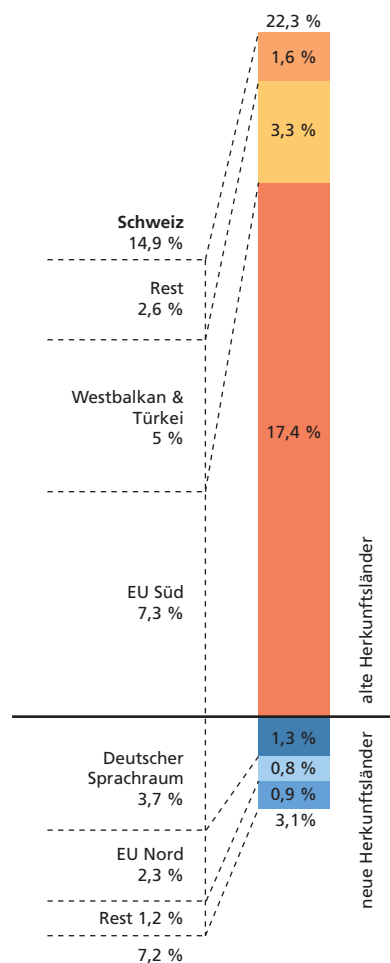
Tessin

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

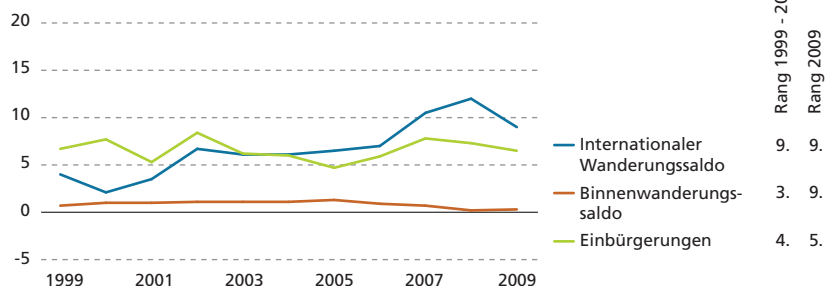
		Rang
Urbanität	82,8 %	7.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	8,2 %	9.
Durchschnittliches Einkommen	62 714 CHF	10.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	2,9 %	14.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	43,6 Jahre	4.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	41,5 Jahre	1.
Ausländeranteil	25,4 %	4.
Standardisierte Einbürgerungsquote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

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

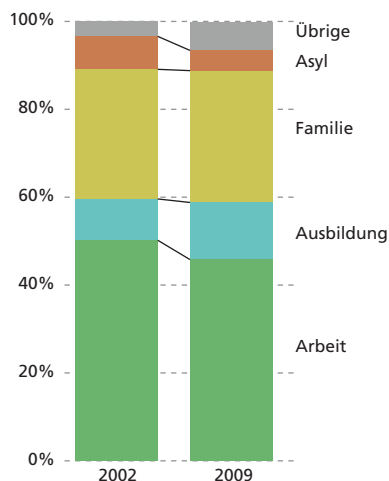


Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung

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 %

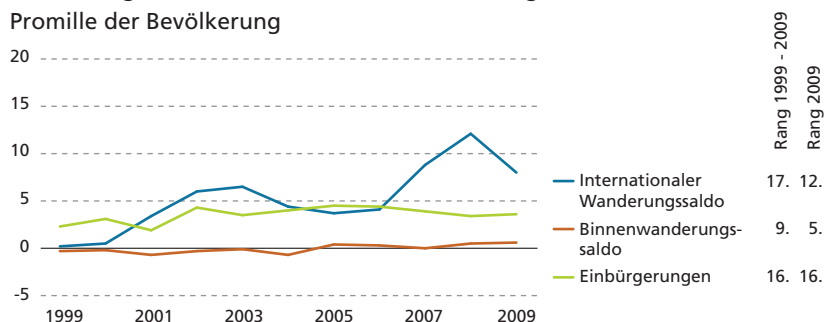
Thurgau

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.

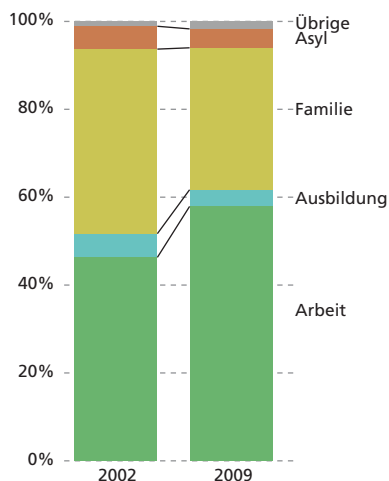
Kennzahl		Rang
Urbanität	48,9 %	20.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	7,7 %	11.
Durchschnittliches Einkommen	60 583 CHF	20.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	5,7 %	3.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	41,3 Jahre	19.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	35,4 Jahre	13.
Ausländeranteil	21 %	11.
Standardisierte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

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

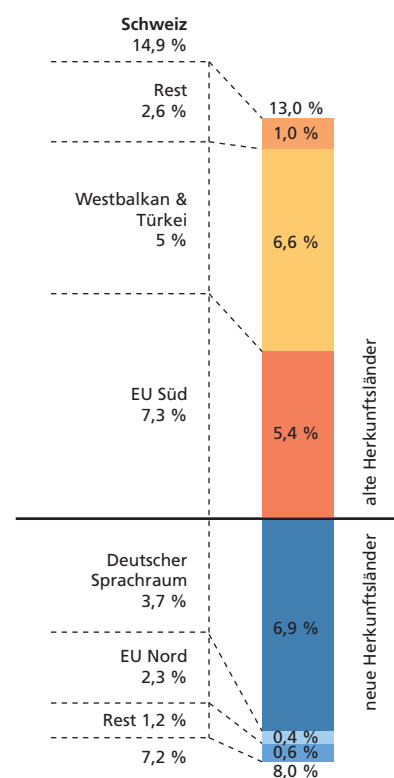


Aufenthaltszweck



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 %



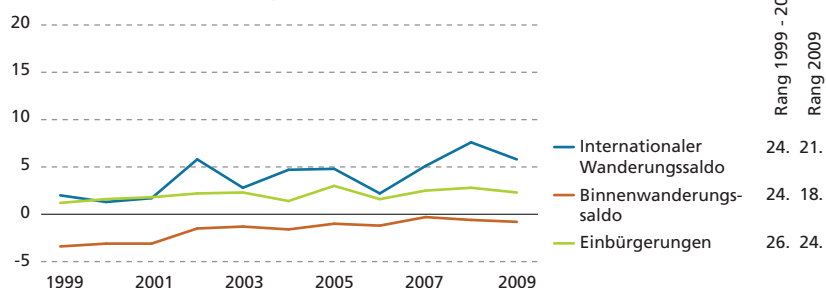
Uri

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.

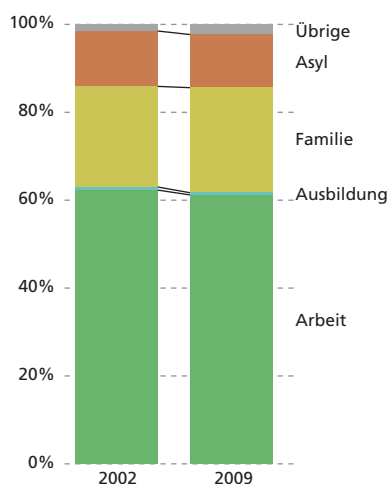
Kennzahl

		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

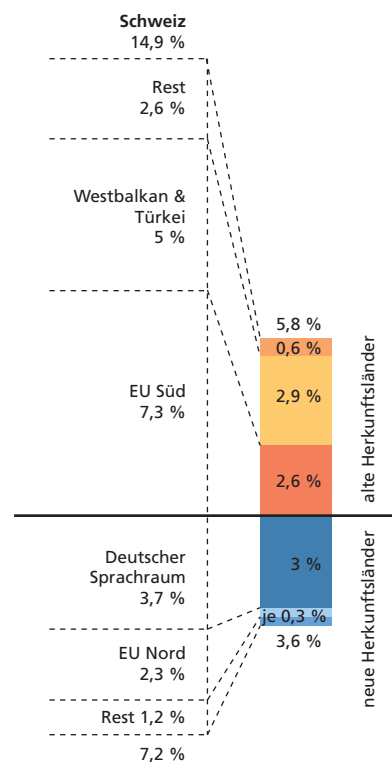
Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung
Promille der Bevölkerung

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 %

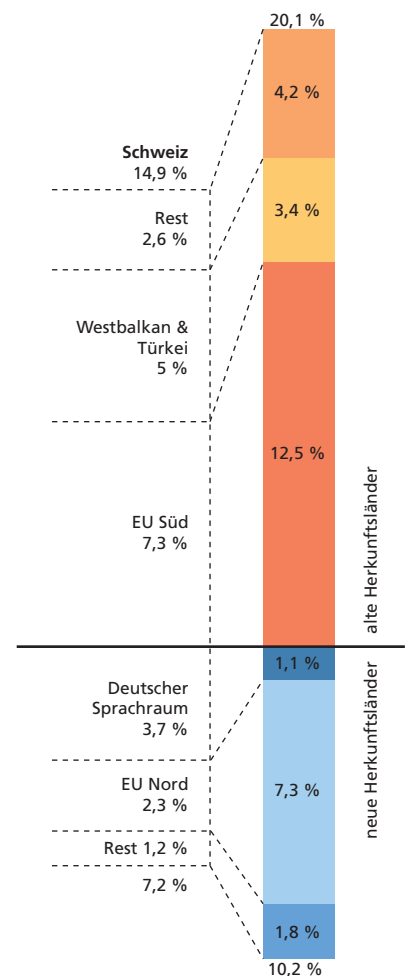


Waadt

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).

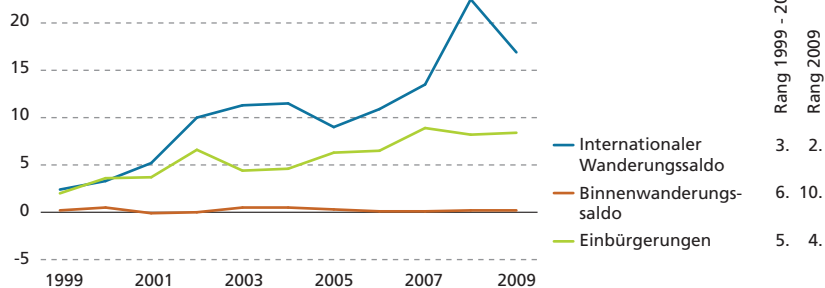
Kennzahl		Rang
Urbanität	73,3 %	10.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	13,1 %	2.
Durchschnittliches Einkommen	73 615 CHF	7.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	5,6 %	4.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	41,6 Jahre	14.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	34,6 Jahre	17.
Ausländeranteil	30,3 %	3.
Standardisierte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

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

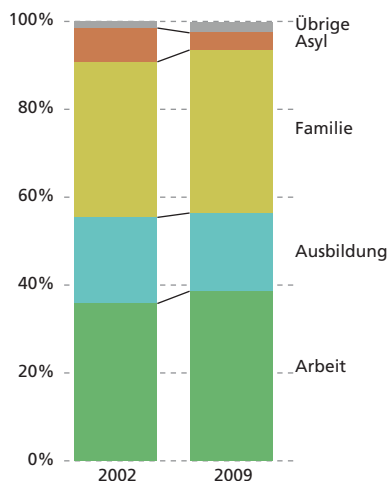


Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung

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

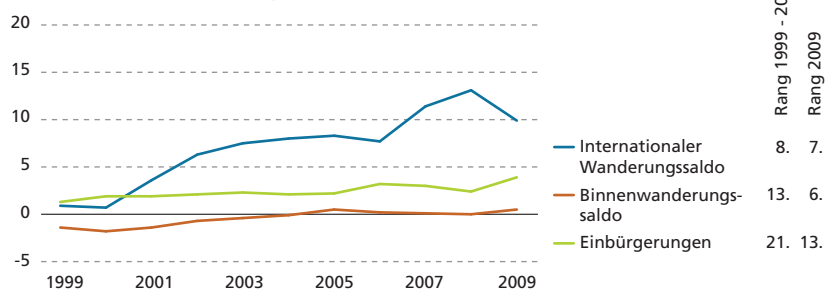
Das Wallis ist der Kanton mit dem tiefsten Durchschnittseinkommen der Schweiz, es verfügt aber über ein dynamisches Bevölkerungswachstum (Rang 5). Der Ausländeranteil ist mit 20,3 Prozent leicht unterdurchschnittlich. Leicht überdurchschnittlich ist jedoch der Anteil ausländischer Personen aus den alten 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

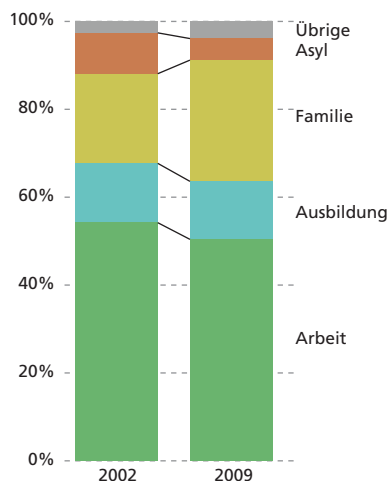
		Rang
Urbanität	51 %	18.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	11,3 %	5.
Durchschnittliches Einkommen	53 219 CHF	26.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	5,4 %	5.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	42,2 Jahre	12.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	34,4 Jahre	20.
Ausländeranteil	20,3 %	12.
Standardisierte Einbürgerungsquote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

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

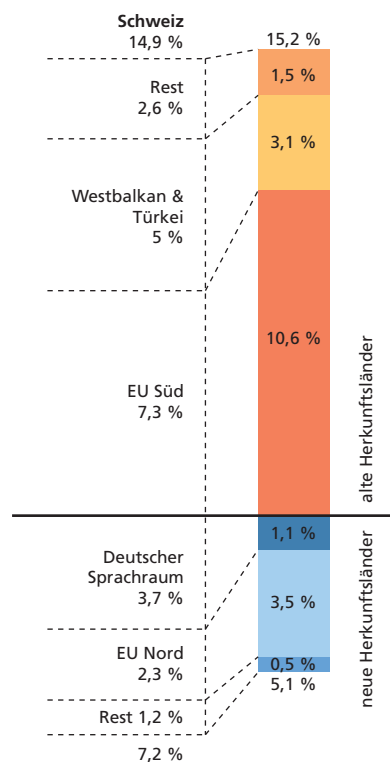


Aufenthaltszweck



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

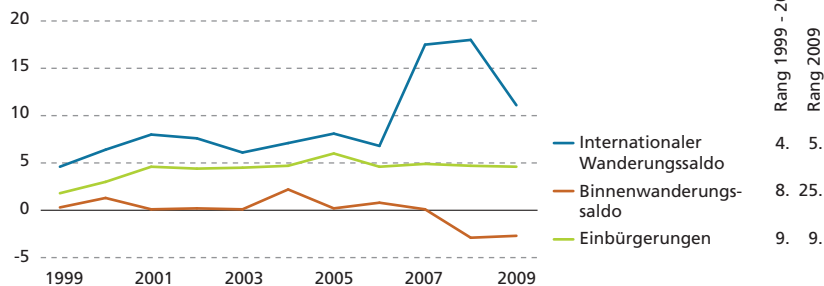
Der zunehmend urbanisierte Kanton kombiniert das drittgrösste Bevölkerungswachstum mit dem höchsten Durchschnittseinkommen. Kontrastierend zur starken internationalen Zuwanderung ist eine vermehrte Abwanderung der bereits ansässigen ausländischen Bevölkerung zu verzeichnen. Mit einem Ausländeranteil 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.

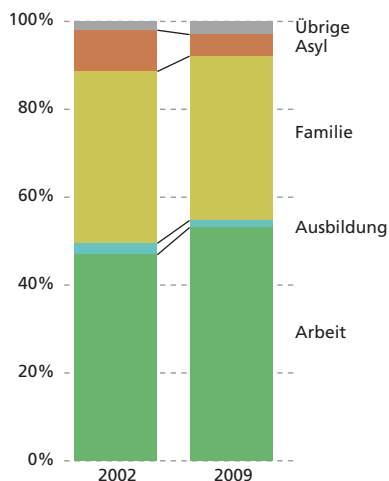
Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung

Promille der Bevölkerung

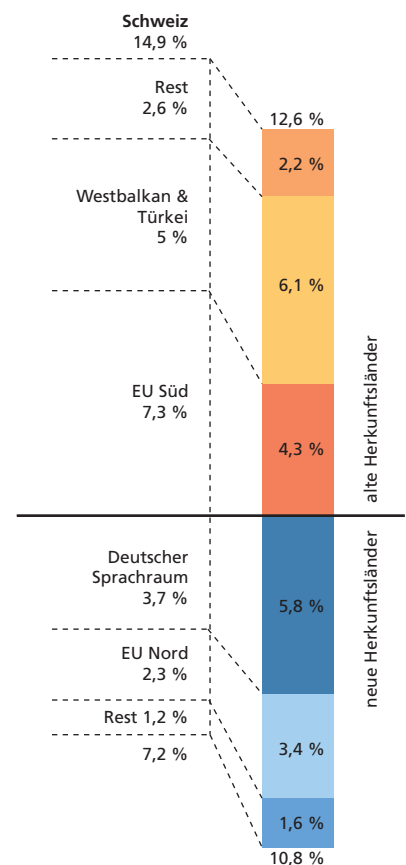


Aufenthaltszweck



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

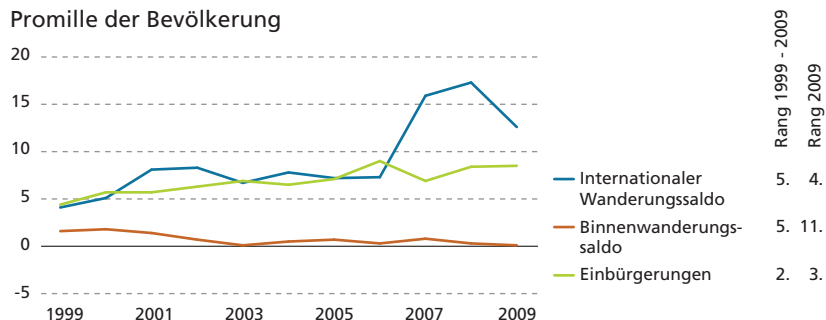
Der Kanton Zürich ist wie Genf – seinem Pendant in der Romandie – durch einen Spitzenplatz im Bevölkerungswachstum (Rang 4) und im Durchschnittseinkommen (Rang 5) charakterisiert. Mit 23,7 Prozent ist der Ausländeranteil jedoch deutlich tiefer (Genf: 38,7 %). Der Anteil deutscher Staatsbürger ist zwar 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

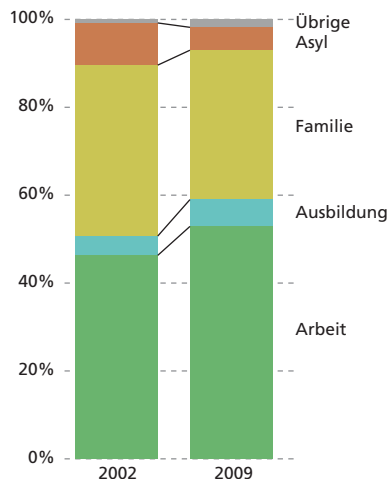
		Rang
Urbanität	93,8 %	4.
Bevölkerungsentwicklung 2000–2009	11,5 %	4.
Durchschnittliches Einkommen	76 296 CHF	5.
Arbeitslosigkeit Ende 2010	3,7 %	8.
Durchschnittsalter Schweizer/innen	42,3 Jahre	11.
Durchschnittsalter Ausländer/innen	35,5 Jahre	11.
Ausländeranteil	23,7 %	5.
Standardisierte Einbürgerungsquote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

Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion

Wanderungssaldi der ausländischen Bevölkerung Promille der Bevölkerung

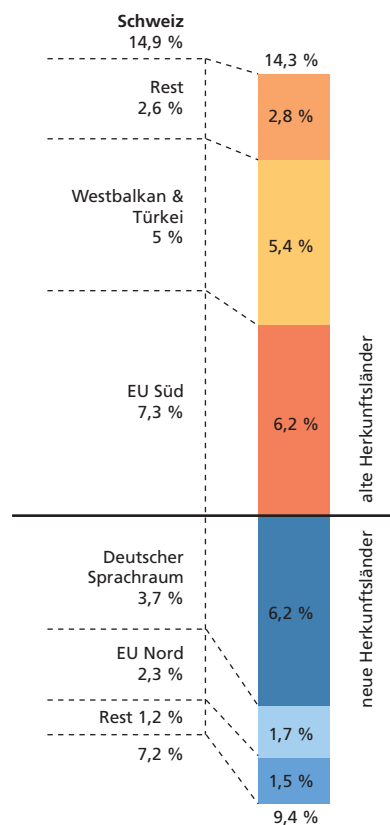


Aufenthaltszweck



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.

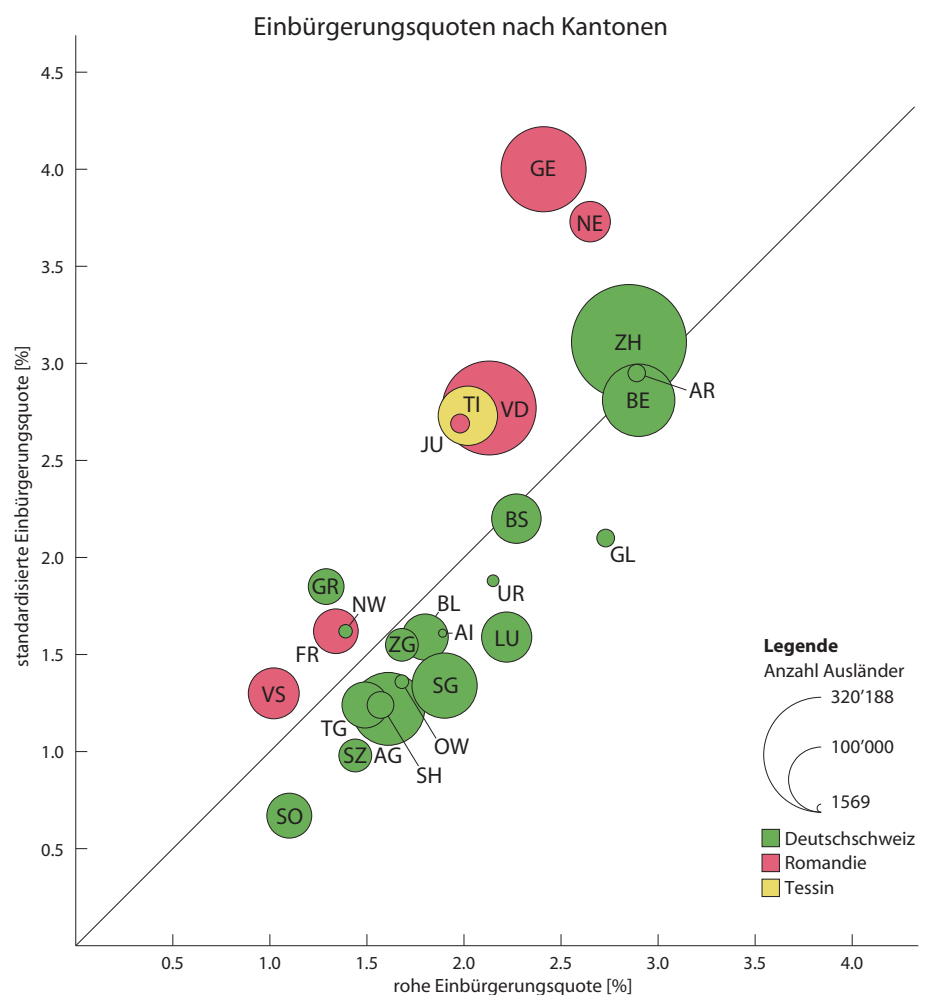


Abbildung 2: Rohe und standardisierte Einbürgerungsquote

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.

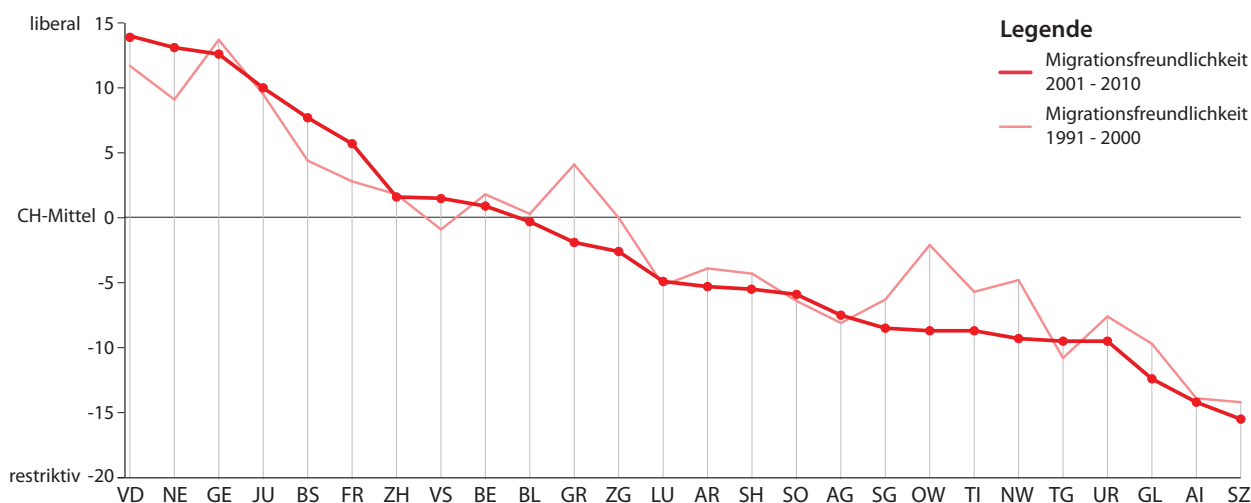


Abbildung 3: Migrationspolitisches Abstimmungsprofil. Abweichung in Prozentpunkten vom Schweizer Mittel Quelle: sotomo.

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.

Angeichts 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 kantonale 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

	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

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-

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 Landesprachen 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 Verordnungsebene (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 kantonaler 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 arbeitsmarktlischen) 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 situieren 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-

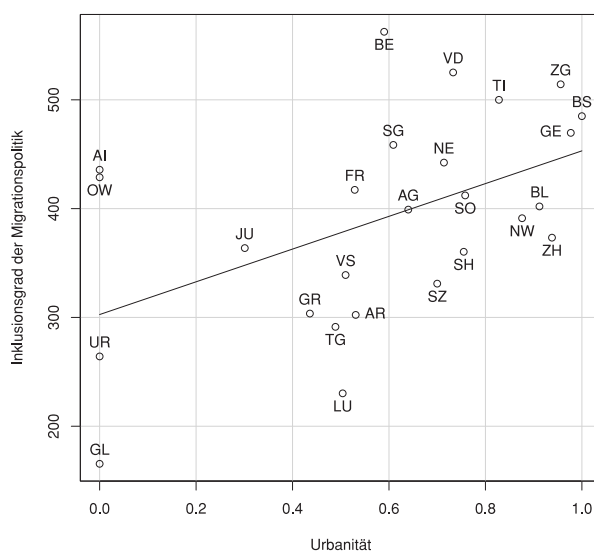


Abbildung 4: Inklusionsgrad der Migrationspolitik und Urbanität

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-

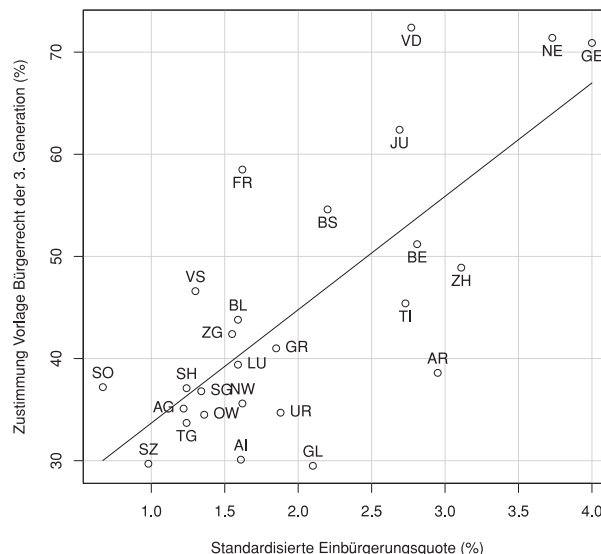


Abbildung 5: Migrationsfreundlichkeit der Stimmbevölkerung und Einbürgerungsquote

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 Präzisierungsunterschiede 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 beide 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.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Les marges de manœuvre au sein du fédéralisme : La politique de migration dans les cantons



Commission fédérale pour les questions de migration CFM
Documentation sur la politique de migration

© 2011 Commission fédérale pour les questions de migration CFM

Auteurs

Nicole Wichmann, Michael Hermann, Gianni D'Amato, Denise Efionayi-Mäder, Rosita Fibbi,
Joanna Menet, Didier Ruedin
Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM), Université de Neuchâtel
Service de recherche sotomo, Zurich

Rédaction

Simone Prodolliet, Elsbeth Steiner, Sylvana Béchon

Traduction

Marie-Claude Mayr

Page de couverture

Mäddel Fuchs, Hag um Hag, bilgerverlag

Graphisme et impression

Cavelti AG, Gossau

Distribution

OFCL, Office fédéral des constructions et de la logistique, CH-3003 Berne
www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.927 F

Commission fédérale pour les questions de migration CFM
Quellenweg 6
CH 3003 Berne-Wabern
Tel. 031 325 91 16
www.ekm.admin.ch

Les marges de manœuvre au sein du fédéralisme: La politique de migration dans les cantons

Décembre 2011

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

Avant-propos

« La Suisse est fédérative ou elle n'est pas ». Cette constatation émise par Napoléon en 1803 est toujours valable. Il est inutile de dire que cela vaut aussi pour la politique de migration. Cependant, ce domaine prend une signification particulière, car ici aussi, on n'apprécie ni ne mesure partout à la même aune. Ainsi, selon le canton dans lequel on habite, on pourra recevoir une prolongation d'autorisation de séjour en Suisse ou, au contraire, on devra quitter le pays. Mais, c'est dans le domaine de la naturalisation que cela est le plus visible. Il y a non seulement des différences de canton à canton en ce qui concerne les durées de résidence et autres conditions devant être remplies pour demander la naturalisation, mais, souvent, les communes ont aussi leur mot à dire et définissent leurs propres conditions.

Sur le plan de la Confédération, diverses lois régissent les conditions cadre de la politique de migration. Elles sont mises en oeuvre dans les cantons. Les décisions ayant trait à l'autorisation d'établissement, au regroupement familial ou à un cas de rigueur relèvent de la compétence des autorités cantonales.

La Commission fédérale pour les questions de migration CFM a souhaité connaître plus précisément la pratique des cantons dans les champs d'action concrets concernant la mise en oeuvre des dispositions du droit des étrangers, que ce soit en termes de naturalisation, de séjour de longue durée, d'admission (regroupement familial et migration du travail), d'asile ou de réglementation des cas de rigueur. La CFM désirait en particulier savoir comment les cantons gèrent le « pouvoir d'appréciation » dont ils disposent, quelles sont les chances qui en découlent et quels risques y sont liés.

L'étude montre que les expériences et besoins différents des cantons mènent naturellement à des méthodes différentes dans la pratique. Les cantons ont une certaine liberté d'agir – et s'en servent. Il est intéressant de noter que la région linguistique n'est pas le seul facteur qui détermine la politique appliquée – libérale ou plutôt restrictive. Ainsi que le mettent en évidence les auteurs de l'étude, l'élément central est le degré d'urbanité. Dans les cantons à caractère urbain, où la part d'étrangers est nettement plus élevée, on constate une attitude plus libérale.

Il est intéressant, en outre, de voir que les dispositions légales concernant l'intégration sont aussi traitées de manière différente par les cantons. Si les « dispositions facultatives » pour la conclusion d'accords d'intégration sont retenues par quelques cantons, d'autres dispositions relatives à l'intégration sont également appliquées selon l'appréciation des différentes autorités. Pratiquement aucun canton n'examine le « potentiel d'intégration » des étrangers pour les autoriser à accéder au marché de l'emploi.

Le système fédéral comporte à la fois des avantages et des inconvénients. Le fédéralisme offre l'opportunité d'agir en pionnier, de mettre en oeuvre des projets innovants et de trouver des solutions sur mesure en matière de développement de concepts et de programmes de politique d'intégration. D'un autre côté, le fédéralisme présente aussi des risques. Ainsi, la différence de traitement d'un canton à l'autre est-elle choquante dans les cas concernant la situation personnelle d'un individu, par exemple au regard des conditions du regroupement familial ou de l'évaluation d'une demande de naturalisation.

Si, à l'avenir, la Suisse entend se maintenir dans la compétition pour accueillir les meilleurs talents, elle devra sans doute engager des mesures d'harmonisation. La présente étude fournit des pistes quant aux domaines politiques dans lesquels il conviendrait d'intervenir.



Francis Matthey
Président de la Commission fédérale
pour les questions de migration

Sommaire

	ABRÉVIATIONS	10
1	BRÈVE PRÉSENTATION	11
1.1	Les bases	11
1.2	Aperçu des principaux résultats	12
1.3	Les analyses statistiques	13
1.4	Conclusion	14
2	INTRODUCTION	15
2.1	Situation initiale, mandat, objet de la recherche	15
2.2	Définitions, notions	17
2.3	Méthodologie	18
2.4	Structure du rapport	21
3	PORTRAITS DES CANTONS	22
3.1	Explications sur les profils de population	22
3.2	Profils de population	22
3.3	Comparaison entre les cantons	49
4	NATURALISATION	51
4.1	Le canton dans le tissu fédéral	51
4.1.1	Compétences	51
4.1.2	Les critères formels dans les législations cantonales sur la naturalisation	52
4.2	Procédure	54
4.2.1	Séquence des instances de décision	54
4.2.2	Organes décisionnels	54
4.2.3	Etendue des compétences communales	55
4.3	Traitement des candidatures	55
4.3.1	Etape préalable au dépôt de la candidature	55
4.3.2	Suspensions et splitting	55
4.4	La notion d'intégration dans le domaine de la naturalisation	56
4.4.1	Connaissances linguistiques requises	56
4.4.2	Connaissances civiques requises	57
4.4.3	Situation financière	57
4.4.4	Respect des lois suisses	58
4.4.5	Une notion élargie d'ordre public	58
4.5	Conclusions intermédiaires sur la naturalisation	59

5	SÉJOUR DE LONGUE DURÉE	60
5.1	Le canton dans le tissu fédéral	60
5.1.1	Compétences	60
5.2	Encouragement de l'intégration	61
5.2.1	Bases juridiques cantonales	61
5.2.2	Organisation de l'encouragement de l'intégration spécifique	62
5.2.3	Collaboration avec d'autres acteurs	63
5.2.4	Domaines-clés	64
5.3	La notion d'intégration dans la pratique en matière d'octroi d'autorisations	66
5.3.1	Octroi anticipé de l'autorisation d'établissement	66
5.3.2	Conventions d'intégration	67
5.4	Conclusions intermédiaires sur le séjour de longue durée	70
6	ADMISSION	72
6.1	Le canton dans le tissu fédéral	72
6.1.1	Migration de travail: compétences	72
6.1.2	Migration familiale: compétences	73
6.2	Les autorités cantonales des migrations	73
6.3	L'admission au marché du travail	75
6.3.1	Qualifications personnelles	75
6.4	Regroupement familial	76
6.4.1	Critères pour le regroupement familial des époux	76
6.4.2	Critères pour le regroupement familial de jeunes	78
6.4.3	Réglementation du séjour après dissolution du mariage	79
6.4.3.1	Dissolution du mariage après un séjour de trois ans	79
6.4.3.2	Dissolution du mariage suite à « violence conjugale »	80
6.5	Conclusions intermédiaires sur l'admission	82
7	ASILE	83
7.1	Le canton dans le tissu fédéral	84
7.1.1	Compétences	84
7.1.2	Bases juridiques cantonales	84
7.2	Accueil des requérants d'asile et des personnes admises à titre provisoire	85
7.2.1	Aide sociale	85
7.2.2	Mesures de socialisation et encouragement de l'intégration	86
7.2.3	Accès au marché du travail	88
7.3	Réglementation des cas de rigueur	89
7.3.1	Mesures institutionnelles	90
7.3.2	La notion d'intégration dans la pratique en matière de cas de rigueur	90
7.4	Conclusions intermédiaires sur l'asile	92

8	LE DEGRÉ D'INCLUSION DE LA POLITIQUE CANTONALE DE MIGRATION	93
8.1	Synthèses et dimensions	93
8.2	Quels facteurs expliquent les différences de pratique ?	94
8.2.1	Hypothèses	94
8.2.2	Résultats	94
8.3	Quel est le degré d'inclusion de la politique de migration dans les cantons ?	97
8.4	Les stratégies cantonales d'inclusion	98
8.5	Comment la pratique en matière de naturalisation influence-t-elle le taux de naturalisation ?	99
8.5.1	Hypothèses	99
8.5.2	Résultats	100
9	CONCLUSION	102
9.1	Une systématique de l'intégration dans le droit de migration ?	102
9.2	Comparaison de la marge de manoeuvre des autorités cantonales des migrations	104
9.3	Perspectives	105
9.3.1	Naturalisation	105
9.3.2	Séjour de longue durée	106
9.3.3	Admission	106
9.3.4	Asile	106
9.4	Défis	107
10	ANNEXES	109
11	NOTES	120
12	BIBLIOGRAPHIE	124

Remerciements

Nous aimerions remercier ici tous ceux qui ont œuvré à l'élaboration de la présente étude. Ce sont en premier lieu les représentantes et représentants des autorités cantonales qui ont rempli les questionnaires et sans l'aide desquels cette étude n'aurait pu se réaliser. Nous remercions en particulier ceux d'entre eux qui nous ont communiqué leurs appréciations concernant différents domaines de la politique de migration et qui ont commenté les premières versions de nos questionnaires, que ce soit lors des entretiens avec les groupes de discussion ou d'interviews téléphoniques. Nous citons 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 et Birgitta Zimmermann.

A l'Office fédéral des migrations, nous remercions Adrian Gerber, Michael Heckendorn, Barbara Loos, Barbara Marti et Martin Nyffenegger pour leurs commentaires sur les questionnaires, ainsi que pour les informations complémentaires qu'ils nous ont fournies sur la mise en œuvre de la politique de migration dans les cantons (reporting des cantons sur l'intégration, enquête sur l'art. 50 LET, etc.).

Un remerciement particulier à Alberto Achermann et à Pascal Mahon, qui nous ont fait part de commentaires spécifiques quant aux faits juridiques mentionnés dans le rapport. Nous avons beaucoup apprécié le fait qu'ils aient pris le temps de lire attentivement le rapport et de le commenter.

Nous sommes particulièrement obligés à la CFM et aimerions surtout remercier Simone Prodoliet, Elsbeth Steiner, Pascale Steiner et Noemi Carrel pour leurs commentaires constructifs et la communication de contacts importants. Nous remercions également la CFM pour le soutien financier apporté à la réalisation de cette étude, comme aussi pour avoir assuré la traduction réalisée par Marie-Claude Mayr et relue par Sylvana Béchon.

Un grand merci aussi à nos collègues du SFM. Tout d'abord à Lydia Manzanares, qui s'est occupée de la demande auprès des cantons, de l'exploitation des questionnaires et du traitement des bases juridiques. Christelle Maire, Nadja Rinchetti et Silvia Schönenberger ont effectué des traductions et fourni des observations quant au contenu.

Nous n'aurions pas été en mesure de livrer un rapport d'une telle ampleur si les co-auteurs ne s'étaient pas donné tant de peine pour la réussite de cette étude. Nous leur adressons un grand merci. Etant donné que l'équipe était composée de nombreux auteurs, nous exposerons ici la répartition des tâches.

Michael Hermann (sotomo) a élaboré les portraits des cantons; il a évalué les attitudes par rapport aux questions migratoires, calculé les taux standardisés de naturalisation que l'on trouve au chapitre 3 du rapport. Rosita Fibbi a conçu le système d'indicateurs pour mesurer le degré d'inclusion des politiques migratoires cantonales; elle a rédigé le chapitre 4 concernant la naturalisation et effectué diverses traductions. Denise Efionayi-Mäder a dirigé le groupe de discussion sur l'admission et rédigé le chapitre 7 sur l'asile. Nicole Wichmann a été responsable des chapitres 5 et 6, séjour de longue durée et admission. Didier Ruedin a fourni les analyses statistiques pour le chapitre 8. Joanna Menet a codé la plupart des questionnaires, elle s'est occupée de la correspondance avec les cantons; elle a compilé et analysé les lois cantonales dans les domaines de l'asile et de l'intégration. En outre, elle a peaufiné le texte et formaté tous les chapitres. Nicole Wichmann et Gianni D'Amato ont signé la coordination du projet et sa direction, ainsi que la rédaction des chapitres 1, 2, 8 et 9.

Gianni D'Amato et Nicole Wichmann

Abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange	DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
AJAM	Association Jurassienne d'accueil des migrants	EVAM	Etablissement Vaudois d'accueil des migrants
ALCP	Accord sur la libre circulation des personnes/ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes	FFI	Feuille fédérale
AOZ	Fachorganisation im Migrations- und Integrationsbereich canton de Zurich	LAsi	Loi sur l'asile du 26 juin 1998
ASM	Association des services cantonaux de migration	LCR	Loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral	LEtr	Loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005
BADAC	Base de données des cantons et des villes suisses	LN	Loi sur la nationalité / Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29 septembre 1952
CAC	Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil	LSEE	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931 (abrogée)
CDI	Conférence suisse des délégués communaux, régionaux et cantonaux à l'intégration	NEM	Décision de non-entrée en matière
CECR	Cadre Européen Commun de Référence pour les Langues	OASA	Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative du 24 octobre 2007
CFE	CFE Commission fédérale des étrangers (jusque fin 2007; remplacée aujourd'hui par la CFM)	ODM	Office fédéral des migrations
CFM	Commission fédérale pour les questions de migration	OIE	Ordonnance sur l'intégration / Ordonnance sur l'intégration des étrangers du 24 octobre 2007
CRS	Croix-Rouge suisse	OLE	Ordonnance limitant le nombre des étrangers du 6 octobre 1986 (abrogée)
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale	ORS	Entreprise spécialisée dans l'encadrement et l'hébergement des requérants d'asile et des réfugiés
Cst	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999	OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
		UE	Union européenne

1

Brève présentation

Les divergences ayant trait à la mise en œuvre de la politique de migration ne sont pas seulement à l'ordre du jour en Suisse, mais sont une caractéristique des Etats fédéraux. Néanmoins, il n'y a pas eu jusqu'à présent d'étude systématique des différences de pratique au sein de la Confédération suisse. La Commission fédérale pour les questions de migration a donc chargé le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) de déterminer où se situent de telles différences, comment celles-ci ont été engendrées et quelles sont leurs conséquences pour les migrants vivant en Suisse. Afin d'obtenir une image aussi complète que possible de la situation actuelle, l'analyse de la pratique de mise en œuvre cantonale porte sur quatre domaines du droit de migration suisse: la naturalisation, le séjour de longue durée, l'admission et l'asile.

L'intégration des migrants en question est tributaire de nombreuses décisions relevant du droit des étrangers s'inscrivant elles-mêmes dans ces quatre sous-thèmes du droit de migration. De ce fait, du point de vue de son contenu, l'étude se focalise sur l'utilisation du concept d'intégration dans la pratique d'octroi des autorisations aux étrangers et des naturalisations accordées par les cantons. Il s'agit donc de montrer à l'aune de quels critères les autorités cantonales décident si un étranger est suffisamment intégré pour être naturalisé ou pour recevoir la prolongation d'une autorisation relevant du droit des étrangers. Le concept de degré d'inclusion indique le niveau des exigences d'intégration définies par les autorités. Les autorités cantonales posant différentes exigences d'intégration aux migrants, il est possible d'établir une comparaison des cantons quant au degré d'inclusion de chaque canton et de sa pratique.

L'étude ne se contente pas de mettre en évidence les différences qui existent en termes de degré d'inclusion dans la pratique cantonale. Il s'agit bien plus d'identifier les facteurs qui expliquent pourquoi de telles différences apparaissent. C'est dans ce but que le centre de recherche sotomo a traité toute une série de données statistiques concernant les conditions structurelles préalables dans les cantons, afin de les analyser. Ces données comprennent les indicateurs démographiques, socioculturels et socio-économiques disponibles concernant la population de migrants dans les différents cantons; les attitudes par rapport aux questions migratoires des ci-

toyens suisses dans les cantons, ainsi que les taux de naturalisation standardisés. Au cours d'une deuxième étape, l'on examinera différentes hypothèses quant à la relation entre situations structurelles préalables dans les cantons et politiques de migration. Cela permettra notamment de savoir dans quelle mesure des situations de départ similaires conduisent à l'adoption de politiques analogues dans les cantons.

Les données recueillies pour cette étude proviennent de différentes sources. La plupart des informations sont issues des 98 questionnaires – sur les 104 envoyés – remplis au printemps 2011 par les autorités cantonales et retournés au SFM. La deuxième source de données provient de statistiques administratives de l'Office fédéral de la statistique. Afin de discuter et de contextualiser les données recueillies, nous avons organisé trois groupes de réflexion et quatre interviews individuelles avec des représentants d'autorités cantonales. Ces données ont été exploitées par le biais de différentes méthodes de recherche qualitatives et quantitatives, puis traitées pour aboutir au présent rapport.

1.1 Les bases

Les compétences organisationnelles des cantons

Les marges d'appréciation et la liberté d'action des autorités cantonales dans le domaine de la migration sont considérables, car les cantons bénéficient d'une position forte en termes de gestion et de mise en œuvre de la politique de migration. Cela s'explique, d'une part, par le fait que de nombreuses politiques qui contribuent à l'intégration de la population étrangère résidente tombent dans le cadre des compétences cantonales (comme l'éducation, la santé, le social). Le fédéralisme d'exécution est, d'autre part, un pilier du système politique suisse. Selon celui-ci, la compétence législative appartient à la Confédération, tandis que la mise en œuvre des lois est confiée aux cantons. Afin que les cantons puissent assumer ce rôle créatif, la législation de la Confédération leur laisse une certaine latitude pour appliquer les lois.

L'amplitude de la marge d'appréciation est tout d'abord déterminée par le fait de savoir s'il y a prétention

à un droit ou s'il s'agit d'une question soumise à l'avis du canton. En cas de droit à l'octroi d'un permis, les prescriptions légales sont réglées de manière contraignante et, dans ce cas, l'autorité qui applique la loi n'a pas de marge. Il en va différemment lorsque l'autorité en question a le pouvoir de décider d'octroyer une autorisation ou une naturalisation. Cette marge de décision des autorités découle souvent de dispositions dites « potestatives », issues de la loi. Les décisions discrétionnaires ne sont pas arbitraires, car les personnes concernées peuvent s'engager sur la voie judiciaire. Au-delà de cet élément, pour toute décision portant sur le droit de migration, les autorités ont l'obligation de tenir compte de toutes les circonstances d'un cas individuel donné et de les pondérer de manière appropriée.

En Suisse, la situation juridique en matière d'octroi ou de prolongation d'autorisation de séjour est très différente pour les citoyens des Etats de l'UE/AELE et ceux de pays tiers, c'est-à-dire pour les personnes issues de pays hors de l'UE/AELE. Les premiers sont assujettis à l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) – accord qui permet aux citoyens de l'UE/AELE de transférer leur résidence principale en Suisse. Ce groupe de personnes représente plus de 60 % des étrangers vivant en Suisse. Le séjour de ces personnes en Suisse tombe majoritairement sous le coup d'un droit légitime. En revanche, les citoyens issus de pays tiers sont soumis sans restriction à la loi sur les étrangers et dans ce cas, de nombreuses décisions quant à l'octroi des autorisations appartiennent aux cantons. Dans son analyse de la pratique du droit des étrangers, le présent rapport se réfère essentiellement aux citoyens de pays tiers.

Le concept d'intégration et le degré d'inclusion des politiques cantonales

La présente étude se base sur le concept de l'intégration du point de vue du droit de migration, tel qu'il est utilisé par les cantons pour déterminer le degré d'intégration des migrants vivant en Suisse. Jusqu'à aujourd'hui le législateur a, certes, renoncé à en donner une définition officielle. Cependant, la pratique révèle la présence de nombreux critères pour définir le degré d'intégration d'une personne. Dans la pratique des autorités, les éléments suivants constituent des critères importants pour évaluer l'intégration: le respect de l'ordre juridique et des valeurs de la Constitution fédérale, l'apprentissage de la langue nationale parlée sur le lieu de domicile, ainsi que la volonté de participer à la vie économique ou d'acquérir une formation. A cela, il faut également ajouter le critère de la « connaissance du mode de vie suisse » mentionné dans le cadre de la loi sur la nationalité.

Le désavantage des critères de la loi sur la migration visant à déterminer le degré d'intégration est qu'ils ne reflètent qu'une partie de l'intégration réelle des migrants. En revanche, le fait qu'il y ait des prescriptions concrètes est un avantage pour la présente étude, car elles permettent de comparer la gestion de ces critères par les autorités.

Dans le cadre de cette étude, nous avons procédé à la classification des diverses politiques cantonales de migration. Une politique de migration cantonale se distingue par un degré d'inclusion élevé lorsque les exigences envers les immigrés sont faibles et que l'on concède de nombreuses exceptions. A l'inverse, une politique de migration cantonale qui pose des exigences d'intégration élevées et concède peu d'exceptions est considérée comme exclusive. Les politiques de migration effectives des cantons se situent entre ces deux pôles. Une telle définition de la pratique cantonale ne donne pas d'indications sur les résultats obtenus ou sur les effets de la politique menée. Il est tout à fait possible que la population de migrants vivant dans un canton donné se distingue par sa participation élevée au marché du travail, bien que le canton pose des exigences d'intégration élevées. De telles contradictions entre intégration réelle et degré d'inclusion dans la pratique administrative sont possibles parce qu'une multitude d'autres facteurs – en partie informels – comme la faculté d'absorption du marché du travail, favorisent l'intégration des migrants.

1.2 Aperçu des principaux résultats

Le chapitre 3 (portraits des cantons) illustre, par le biais d'une comparaison de chiffres-clés, à quel point la situation de départ des cantons est différente. Ainsi, tandis que certains cantons majoritairement « urbains » comptent de nombreux étrangers, ces derniers sont clairement minoritaires dans d'autres cantons. Après avoir fourni une aide à la lecture en introduction, nous donnons un aperçu comparatif de la composition et de l'évolution de la population (étrangère) dans les 26 cantons. Les portraits montrent sous une forme graphique les principales caractéristiques sociodémographiques et économiques des cantons. Ce chapitre permet aussi une comparaison intercantonale en présentant les attitudes politiques des citoyens suisses et les différents taux de naturalisation standardisés.

Le chapitre 4 (naturalisation) présente, d'une part, les lois cantonales sur la nationalité et met, d'autre part, en lumière les formalités et critères matériels auxquels les étrangers doivent satisfaire pour accéder à la citoyenneté suisse. Nous nous pencherons sur les procédures de naturalisation en général et, en particulier, sur la simplification des procédures pour les jeunes au chapitre « Critères

formels de naturalisation». Le paragraphe consacré aux critères matériels montre comment les cantons évaluent si les candidats remplissent les exigences d'intégration implicites et explicites. Ce chapitre conclut que la formalisation des critères sur la base desquels l'on mesure le degré d'intégration des personnes perdure. Dans le même temps, le chapitre montre combien les exigences d'intégration diffuses que l'on regroupe sous la notion de « respect de l'ordre juridique » sont importantes dans la pratique.

Le chapitre 5 (séjour de longue durée) expose les bases juridiques des politiques d'intégration cantonales et le processus d'encouragement à l'intégration. La mise en œuvre des conventions d'intégration et l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement en constituent des points forts. Lors de l'exploitation des questionnaires concernant la gestion de la notion d'intégration, il est apparu que dans les deux situations d'octroi d'autorisations relevant du droit des étrangers, l'intégration avait des significations différentes. Les cantons placent les exigences d'intégration à différents niveaux en ce qui concerne l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement. Dans le même temps, les différentes situations dans lesquelles les conventions d'intégration sont utilisées ne peuvent être rapportées à une seule dimension pour mesurer le degré d'inclusion. En effet, avec ces conventions, les cantons poursuivent différents objectifs ou renoncent à y faire appel pour différentes raisons.

La partie descriptive du chapitre 6 (admission) se penche d'abord sur le fonctionnement des autorités cantonales de migration. Le chapitre examine à quel niveau les autorités cantonales de migration placent la barre en vue de l'admission de citoyens d'Etats tiers. Viennent ensuite les exigences des cantons pour autoriser le regroupement des membres de la famille. La troisième partie est consacrée à la pratique cantonale sur la question de la prolongation des autorisations lorsqu'un mariage a été dissous. Le chapitre montre que la notion d'intégration pour les travailleurs qualifiés issus d'Etats tiers est utilisée de manière complètement différente pour le regroupement familial dans le cadre de la décision d'admission et dans celui de la prolongation d'autorisation.

La première partie du chapitre 7 (asile) présente de manière succincte les régimes d'admission cantonaux pour les demandeurs d'asile. Les points essentiels en sont l'accès au marché du travail, le montant des prestations sociales allouées aux demandeurs d'asile et aux personnes admises à titre provisoire, ainsi que les diverses mesures d'intégration pour les personnes du domaine de l'asile. Ce chapitre explique que les différences dans l'élaboration des conditions cadre sont dues au fait que les cantons calculent différemment l'accès au marché du tra-

vail et le montant des prestations d'appui étatique, respectivement des mesures d'intégration qu'ils accordent aux personnes du domaine de l'asile. La dernière partie du chapitre analyse la manière dont les autorités cantonales de migration interprètent la notion d'intégration dans le cadre de la réglementation des cas de rigueur.

1.3 Les analyses statistiques

Le chapitre 8 montre les corrélations entre les chiffres-clés des statistiques et les politiques de migration cantonales. L'on a d'abord effectué une analyse de régression bivariée. L'analyse bivariée tente d'expliquer la variation de la variable dépendante (politiques de migration dans les cantons) par la variation de différentes variables indépendantes (facteurs structurels). Au cours d'une deuxième étape, l'on a mené une analyse de régression multivariée. Dans cette analyse, l'on a examiné simultanément plusieurs variables statistiques afin de déterminer quelle est la variable la plus à même d'expliquer la relation entre deux phénomènes.

Un coup d'œil aux résultats des analyses bivariées (8.2) montre que, selon la thématique, ce sont des facteurs structurels différents qui déterminent la variation. Le degré d'urbanisation peut expliquer les différences en termes de naturalisation et d'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement. En matière d'utilisation des conventions d'intégration et de naturalisation, la région linguistique est déterminante. Pour ce qui est des cas de rigueur et de l'utilisation des conventions d'intégration, la nationalité des immigrés joue un rôle. Enfin, la composition de l'exécutif a une influence sur l'utilisation des conventions d'intégration.

Si l'on examine simultanément l'influence de plusieurs variables structurelles dans le cadre d'une analyse multivariée (8.3), il apparaît que c'est le degré d'urbanité qui explique le mieux la politique (inclusive ou exclusive) pratiquée par un canton. Si l'on essaie de comprendre comment se forment les différents degrés d'inclusion des politiques cantonales, il s'avère que les cantons optent pour des combinaisons différentes de deux « stratégies d'inclusion » – accès à la citoyenneté du canton et consolidation du droit de séjour des résidents de longue date.

Le dernier paragraphe du chapitre consacré à l'analyse (8.4) traite de l'effet des différences de pratiques. Son point de départ est le taux cantonal standardisé de naturalisation. L'analyse bivariée montre que l'influence de la pratique de naturalisation cantonale sur la variation du taux de naturalisation est négligeable. En revanche, les variables comme l'instance décisionnaire au plan cantonal, la composition de l'exécutif et l'attitude des citoyens en faveur de la migration ont une influence

significative. En général, les instances exécutives accordent davantage de naturalisations que les législatives, tout en sachant que la composition politique de l'exécutif cantonal joue également un rôle. Dans l'analyse multi-variée, l'attitude du vote des citoyens suisses est le facteur déterminant.

1.4 Conclusion

L'analyse des différentes pratiques cantonales en matière de naturalisation, de séjour de longue durée, d'admission et d'asile montre que la notion d'intégration intervient dans tous les domaines du droit de migration. Depuis que l'intégration est devenue une notion utilisée dans le droit des étrangers, son contenu s'est précisé. Cependant, la mise en œuvre des différents instruments du droit dans la pratique cantonale ne se fait ni de manière systématique, ni cohérente. La raison de ce manque d'uniformité s'explique par les bases juridiques différentes, la différente fonction attribuée à l'intégration dans le droit de la migration, et par l'existence de toute une série de conflits d'objectifs.

Le seul domaine où la marge d'appréciation des autorités cantonales conduit à une pratique unitaire est celui de l'admission au marché du travail. Tous les autres domaines comportent des différences. Celles-ci proviennent, d'une part, de ce que les autorités cantonales appliquent des notions de droit non définies du droit fédéral de façon différente. Elles reflètent, d'autre part, des perceptions différentes de la structure qui est à la base de la réglementation. Suivant les points de vue, les divergences existantes sont jugées différemment. Tandis que les autorités cantonales apprécient la possibilité d'adapter les prescriptions fédérales aux conditions spécifiques de leur canton, certains spécialistes mettent en exergue les inégalités de traitement qui en résultent.

Une majorité des représentants cantonaux souhaite certes que quelques modifications soient apportées au système; mais un changement radical est rejeté. Les acteurs interrogés dans le cadre de notre étude jouant un rôle central dans la mise en œuvre du droit de migration suisse, cela n'a pas de quoi étonner. Il n'est toutefois pas certain qu'à plus long terme les autorités puissent conserver le statu quo, car la judiciarisation des dispositions juridiques ainsi que la mobilité intercantonale des migrants exercent une pression grandissante sur le système actuel.

2 Introduction

2.1 Situation initiale, mandat, objet de la recherche

Pourquoi les jeunes étrangers peuvent-ils être naturalisés grâce à une procédure simplifiée dans certains cantons et dans d'autres non ? Pourquoi certains cantons exigent-ils de très bonnes connaissances écrites et orales de la langue locale pour évaluer le degré d'intégration d'un sujet, tandis que d'autres ne demandent que des connaissances de base ? Pourquoi les groupes-cibles qui doivent signer une convention d'intégration avec les autorités sont-ils différents selon les cantons ?

Les effets de la marge de manœuvre des cantons dans différents domaines du droit de migration sont encore largement méconnus. La question centrale est de savoir dans quelle mesure la marge d'appréciation et de manœuvre des cantons influence la politique de migration.

Il va de soi que des divergences telles que celles énoncées plus haut ne se trouvent pas seulement en Suisse, mais constituent une caractéristique des Etats fédéraux. S'il est important d'introduire l'aspect du fédéralisme dans la discussion sur la migration, c'est que les pays d'immigration les plus importants ont, précisément, une constitution fédérale. Outre la Suisse, il faut citer les Etats-Unis d'Amérique, le Canada, l'Australie, l'Allemagne et l'Autriche. On peut appliquer à toutes ces démocraties la définition classique de William Riker selon laquelle le fédéralisme réunit deux (ou plusieurs) niveaux de gouvernement qui régissent le même territoire et peuvent prendre des décisions indépendamment les uns des autres, tout en étant contraints de se justifier aux yeux de différents électeurs (Riker 1964). L'autonomie des corporations publiques est l'essence même des Etats fédéraux, même si l'action des Etats membres se différencie selon qu'elle est décentralisée ou coordonnée, selon l'unité fédérale qui porte la responsabilité d'un secteur politique donné.

A cet égard, trois éléments caractérisent le système politique suisse. Dans le cadre de la structure fédérale mentionnée, il faut citer la proximité entre lieu de décision et lieu d'exécution des mesures étatiques. Par ailleurs, les cantons bénéficient d'une position forte, que ce soit pour élaborer leur politique de manière autonome ou pour la mettre en œuvre. Ainsi, dans certains do-

maines, les cantons disposent d'une souveraineté de décision qui leur permet de concevoir des lois dans leur intérêt et de les formuler (bottom up). Le fédéralisme d'exécution est déterminant en matière de mise en œuvre; en effet, il constitue l'un des piliers du système politique suisse. Si la compétence de promulguer des lois appartient bien à la Confédération, leur exécution est confiée aux cantons. Or, pour que ceux-ci puissent assumer cette tâche, il leur faut une certaine marge d'appréciation pour la mise en application des lois fédérales. Cela permet aux cantons de procéder à une adaptation aux conditions locales, qui conduit elle-même à une plus grande légitimité des décisions. En revanche, des problèmes apparaissent lorsqu'il faut mettre en œuvre une politique qui se base sur des ressources matérielles ou conceptuelles qui ne sont pas présentes au plan local.

Parmi les autres caractéristiques du système politique suisse, il faut citer la démocratie directe et la procédure consensuelle, qui avantagent surtout les organisations fortes, susceptibles d'initier des référendums. Ces particularités entraînent des conséquences pour la politique migratoire en Suisse (voir pour le détail Cattacin et Kaya 2005). L'on court ainsi le risque de voir les réglementations fédérales engendrer toute une mosaïque de mesures à l'échelon cantonal, réglementations qui se trouvent en outre livrées à la perpétuelle instrumentalisation d'organisations populistes. L'on est de fait confronté à un système, qui, par son hétérogénéité, donne l'impression que la Suisse ne serait pas unitaire.

Il est étonnant de constater que jusqu'à présent l'influence du fédéralisme sur la politique de migration n'a pas beaucoup retenu l'attention des chercheurs. Cela vaut tant pour la littérature sur le fédéralisme, qui traite largement des questions de droit public et des processus décisionnels formels que, dans une moindre mesure, des résultats de la politique. Mais cela vaut aussi pour une grande partie de la littérature sur la migration, qui se focalise souvent sur les décisions prises à l'échelon national ou qui s'attache aux phénomènes locaux. Dans les deux cas, l'on part généralement du principe que les conditions qui prévalent dans un Etat national sont les mêmes sur l'ensemble du territoire.¹

Ces derniers temps, la recherche comparative s'est davantage consacrée aux différences à l'intérieur des

Etats fédéraux. Tandis que certains spécialistes considèrent le fédéralisme comme une chance, d'autres y voient, entre autres, un facteur responsable du traitement inégal réservé aux migrants. La perspective positive se fonde sur le fait que dans un système fédéral, l'on a la possibilité d'adapter des directives nationales aux conditions locales. En outre, le système fédéral peut être vu comme un « laboratoire » dans lequel les différentes entités subnationales peuvent développer des réponses différentes à des problèmes ou à des défis analogues, voire identiques. L'étroite imbrication des entités territoriales et le concours d'idées permanent engendrent des processus d'apprentissage qui permettent l'émergence de solutions innovantes. Globalement, les défenseurs de cette thèse constatent que la structure fédérale d'un Etat favorise l'adoption d'une politique novatrice (Joppke et Seidle 2011).

Pour que les cantons puissent assumer un rôle dans l'exécution des dispositions, il leur faut disposer d'une certaine latitude d'appréciation. Les détracteurs du fédéralisme observent que les cantons font un usage contrasté de cette liberté. Aussi exigent-ils une restriction de l'inégalité de traitement juridique, par le biais d'une uniformisation des pratiques cantonales (Baur 2009). Les personnes concernées souhaitent une harmonisation des critères qui contraste avec le droit des cantons à l'autodétermination. C'est pourquoi il semble essentiel de procéder à une coordination. Nous ne disposons jusqu'à présent d'aucune étude systématique considérant l'influence du fédéralisme sur la mise en œuvre de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) (D'Amato 2011).²

La plupart des études détaillées abordant les questions du droit de migration se basent sur l'hypothèse que la structure fédérale de l'Etat entraîne des différences dans la pratique cantonale d'octroi des autorisations et des différences dans l'allocation de ressources. Ainsi, des études reposant sur des enquêtes menées dans les cantons montrent que la gestion des cas de rigueur, de l'aide d'urgence, du regroupement familial ou de la politique d'intégration varie fortement selon les cantons (Achermann 2004; Baur 2009; Bolliger et Féraud 2010; Cattacin et Kaya 2005; Spescha 2002). Il existe certes une littérature scientifique concernant les conséquences du fédéralisme sur la pratique de naturalisation cantonale et communale (Helbling et Kriesi 2004; Müller-Jentsch 2008; Steiner et Wicker 2004), mais la plupart des ouvrages publiés sont relativement anciens et ne tiennent pas compte des innovations fondamentales intervenues dans la législation. Sans comparaison systématique des différents domaines, il n'est donc pas possible de donner une réponse définitive quant à l'importance des divergences entre les cantons dans l'exercice de leur marge d'appréciation.

Partant de ce constat, la CFM a chargé le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) de l'Université de Neuchâtel d'examiner comment les directives de la Confédération ayant trait aux quatre éléments du droit de migration que sont la naturalisation, le séjour de longue durée, l'admission et l'asile sont appliquées dans les cantons. En comparant la mise en œuvre par les cantons des dispositions du droit de migration, l'étude entend déterminer comment l'exercice de la marge de manœuvre se répercute sur la politique de migration cantonale.

Pour répondre à cette question, le présent rapport a attribué un rôle central à la notion d'intégration et à la manière dont elle est gérée. Il vise notamment à observer comment les autorités cantonales utilisent la notion d'intégration (en faveur de l'inclusion ou de l'exclusion) dans les différents domaines du droit de migration.³ Il est important de savoir comment l'intégration se mesure dans la pratique, puisqu'aujourd'hui l'on tient compte du degré d'intégration dans la plupart des décisions (voir aussi Achermann et al. 2010). La LEtr indique dans de nombreux passages que l'octroi ou la prolongation d'une autorisation de séjour ou d'établissement peut être tributaire du « potentiel d'intégration » ou de l'intégration des migrants.⁴ Et si la loi sur la nationalité (LN)⁵ renvoie une seule fois explicitement à la notion d'intégration⁶, il est certain que les critères relatifs à l'aptitude à l'intégration – intégration à la société suisse, familiarisation avec les us et coutumes, observation des lois suisses – sont synonymes de contrôle du degré d'intégration.

Les critères devant être pris en compte dans les décisions concernant l'intégration ont été déterminés dans une notice élaborée par l'Office fédéral des migrations (ODM) et les délégués cantonaux à l'intégration. On entend notamment par intégration le respect des valeurs de la Constitution fédérale, le respect de la sécurité et de l'ordre publics, la contribution à garantir la sécurité intérieure et extérieure, la volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation. Cela implique la connaissance du mode de vie suisse et l'apprentissage de la langue nationale parlée sur le lieu de domicile.⁷ Dans la pratique, de nombreuses questions relatives à l'interprétation de la notion d'intégration restent sans réponse. C'est pourquoi la présente étude vise à identifier comment les autorités cantonales des migrations interprètent la notion d'intégration dans les différents domaines du droit s'y rapportant, lorsque celles-ci délivrent des autorisations.⁸

L'étude ne s'est cependant pas limitée pas à identifier les différences entre les cantons. Elle a aussi cherché les facteurs propres à expliquer la manière dont ces différences sont nées. Pour atteindre cet objectif, le bureau

de recherche sotomo a traité une série de données statistiques et les a analysées. Sotomo a, d'une part, établi les attitudes par rapport aux questions migratoires qui permettent de comprendre le climat politique régnant dans les cantons. L'on a, d'autre part, exploité les indicateurs démographiques, socioculturels et socio-économiques disponibles concernant la population migrante dans les différents cantons. L'analyse de ces données statistiques a permis de vérifier différentes hypothèses quant à la relation entre conditions structurelles dans les cantons et politique migratoire. Enfin, ces analyses ont contribué à établir dans quelle mesure des situations de départ identiques peuvent conduire à l'adoption de solutions, de principes et de procédures analogues dans les cantons.

2.2 Définitions, notions

Ci-après des définitions et des notions utilisées dans les différents chapitres de l'étude seront introduites pour la compréhension de l'argumentation. Parmi les concepts fréquemment utilisés, il y a la différenciation entre les « anciens » et les « nouveaux » pays d'origine, le système binaire d'admission depuis l'introduction de la libre circulation des personnes, la question du droit, la marge de manoeuvre, respectivement le pouvoir d'appréciation des autorités cantonales et, enfin, l'intégration comme notion centrale de l'action administrative dans le domaine de la migration.

Les « anciens » et « nouveaux » pays d'origine

Dans le souci de simplifier la présentation de la migration, ce rapport a regroupé les pays d'origine des migrants venant en Suisse en deux grandes catégories, les « anciens » et les « nouveaux » pays d'origine (cf. Stutz et Hermann 2010). Dans la catégorie des « anciens » pays, on trouve – outre les pays d'émigration classique de l'espace méditerranéen – des régions d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique. Les « nouveaux » pays de provenance comprennent des pays d'Europe du Nord ainsi que d'autres régions d'origine de personnes venant en Suisse et possédant de bonnes qualifications (p. ex. Allemagne, Grande-Bretagne, Inde). La différence entre les « anciens » et les « nouveaux » pays réside surtout dans le facteur temporel, l'immigration vers la Suisse de ressortissants des « anciens » pays d'origine ayant eu lieu dans les années 1950 et 1960, tandis que la nouvelle immigration se situe au tournant des années 2000.

Un tel classement par catégories n'est pas exempt de divergences, cela va de soi. Ainsi, avant l'accord sur la libre circulation des personnes, la Suisse connaissait déjà une immigration en provenance d'Allemagne, d'Autriche ou de France; il n'y a donc ici pas de nouveauté. En revanche, l'immigration en provenance d'Afrique ou d'Asie

est plutôt récente et son classement dans le groupe des « anciens » pays n'est pas tout à fait exact.

La définition choisie repose sur la nouvelle pondération du niveau de qualification – une conséquence du changement de paradigme politique intervenu depuis les années 1990. Les immigrés des « nouveaux » pays d'origine ont généralement un niveau de formation plus élevé que celui des Suisses, tandis que le niveau de formation des personnes issues des « anciens » pays d'origine est plutôt moins élevé que celui de la population suisse. Par conséquent, le niveau de formation peut être considéré comme un indicateur de la couche sociale, car le déplacement des « anciens » vers les « nouveaux » pays d'origine entraîne aussi une modification de la migration allant des couches inférieures vers les couches supérieures. Dans cet ordre d'idées, l'on aurait aussi pu parler de migration des « couches inférieures » et de migration des « couches supérieures », ce qui n'aurait pas tenu compte du facteur chronologique qui joue pourtant un rôle important dans le débat actuel.

Système binaire dans le domaine de l'admission

La situation juridique des citoyens issus des pays de l'UE/AELE en Suisse se distingue nettement de celle des personnes issues de pays tiers, donc de pays situés hors UE/AELE. Pour les premiers, c'est l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)⁹ qui s'applique en matière de droit des étrangers, accord qui autorise les personnes originaires des pays contractants de l'UE/AELE à transférer leur résidence principale en Suisse. Actuellement, ce groupe de personnes représente plus de 60 % des étrangers vivant en Suisse (Spescha et al. 2010). Pour les ressortissants de pays tiers en revanche, c'est la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) qui s'applique sans restriction. Cette loi pose des exigences nettement plus élevées en termes d'admission sur le marché du travail et de regroupement familial. Dans son analyse de l'application de la loi sur les étrangers, le présent rapport se réfère majoritairement aux ressortissants d'Etats tiers. La présentation des facteurs structurels au chapitre 3 (portraits des cantons) se réfère, quant à elle, à l'ensemble de la population migrante.

Droits des migrants, pouvoir d'appréciation et marge de manoeuvre des cantons

Si l'on veut juger de la position juridique des étrangers, il faut tenir compte d'une distinction importante: celle entre les droits auxquels ils peuvent prétendre et le pouvoir d'appréciation des autorités (Spescha et al. 2010). Dans le cas du droit à l'octroi d'une autorisation de séjour, les directives sont définies de manière si contraignante que l'autorité qui les applique n'a aucune lati-

tude. Il en va tout autrement, en revanche, lorsque l'autorité en question peut décider de l'octroi d'une autorisation dans le cadre de son pouvoir d'appréciation. A l'origine, dans le droit des étrangers, le pouvoir d'appréciation signifiait que la personnalité de l'étranger ne pouvait prétendre à une protection et que les intérêts publics de la Suisse étaient prépondérants. La justification initiale était que l'Etat, son ordre juridique et ses institutions étaient créés pour ses propres citoyens. Par contre, l'on considérait que les citoyens étrangers ne se trouvaient pas dans une relation de fidélité et de droit par rapport à l'Etat où ils séjournaient. L'Etat agissait envers ces citoyens étrangers selon des considérations pratiques, guidées par des objectifs politiques. En particulier, la formulation selon laquelle les étrangers n'avaient pas de rapport de droit vis-à-vis de l'Etat de séjour faisait apparaître l'octroi d'une autorisation de séjour comme une « faveur » qui n'était soumise à aucun contrôle juridique. La réforme de la justice avec l'introduction de la garantie de l'accès au juge inscrite dans la nouvelle constitution¹⁰ (art. 29a Cst), mais aussi la critique formulée de longue date à l'égard de la liberté d'appréciation de l'administration ont amené un changement. Depuis cette réforme, toutes les personnes impliquées dans des litiges ont un droit garanti par la Constitution à être jugées par une autorité judiciaire. En conséquence de cette évolution, avec la LETr (qui a introduit des modifications par rapport à la LSEE)¹¹, les autorités ne peuvent pas prendre de décisions en dernier ressort en cas de recours; il appartient uniquement aux tribunaux administratifs de prendre ces décisions. Il n'est donc plus question de décisions liées au pouvoir d'appréciation pour l'exécution des lois, mais de marge de manoeuvre des autorités; une marge inscrite dans les lois correspondantes. Les marges de manoeuvre de l'administration dans les différents domaines de la politique de migration découlent des nombreuses « dispositions potestatives » de la loi sur les étrangers; dans leur évaluation, il « convient de tenir compte de toutes les conditions du cas d'espèce et de les pondérer de manière adéquate » (Spescha et al. 2010: 77).

Intégration et degré d'inclusion de la politique de migration cantonale

Les débats scientifiques autour de la notion d'intégration sont légion. Cette notion sert à mesurer les différents degrés de cohésion dans une société moderne. Même la loi sur les étrangers conçoit l'intégration comme un processus d'adaptation mutuelle. Cependant, dans son application, cette interaction se perd. En revanche, les directives et notices établissent des critères qui permettent de déterminer le degré d'intégration des migrants. Cette notion d'intégration s'appliquant au droit de migration à laquelle nous nous référons englobe les

éléments suivants: le respect des lois et des valeurs de la Constitution fédérale, l'apprentissage de la langue nationale parlée sur le lieu de domicile, ainsi que la volonté de participer à la vie économique ou d'acquérir une formation (art. 4 OIE).¹² Néanmoins, la manière de procéder des autorités diffère lorsqu'il s'agit de définir et de gérer ces critères d'intégration. Les conditions posées pour remplir les exigences d'intégration peuvent être placées à un haut ou à un bas niveau. Si un canton définit des exigences d'intégration élevées, nous parlons d'une pratique cantonale qui se distingue par un faible degré d'inclusion. Dans le cas contraire, des exigences d'intégration peu élevées sont assimilées à une pratique inclusive. Bien entendu, les effets inclusifs d'une politique cantonale ne résultent pas uniquement de la politique de migration. D'autres facteurs, comme l'accès au marché du travail, jouent également un rôle.

2.3 Méthodologie

Pour traiter ces différentes questions, une procédure en plusieurs étapes a été choisie. Dans une première phase, nous avons élaboré quatre questionnaires thématiques et établi les profils des cantons. La deuxième phase a porté sur la codification et l'exploitation des questionnaires. Au cours de la troisième phase, des analyses statistiques ont été effectuées. Enfin, les résultats intermédiaires ont été discutés dans le cadre de plusieurs groupes de discussion en présence de représentants des cantons et de l'équipe de recherche.

Phase I: questionnaires et élaboration des portraits des cantons

Différentes sources pour l'élaboration des questionnaires ont été consultées; notamment la littérature ayant trait à la mise en œuvre de la LETr, respectivement de la LN dans les cantons, ainsi que des rapports existants, des ordonnances, directives et notices de l'Office fédéral des migrations (ODM). En outre, il a été demandé aux différents départements de l'ODM de quelles informations ils disposaient pour la mise en œuvre dans les cantons. La pertinence des différentes questions a également été débattue avec un expert en droit de migration.

Parallèlement, des travaux de recherche concernant la mise en œuvre du droit de migration dans les cantons ont été entamés. Il a été établi un aperçu des bases juridiques des cantons (lois, ordonnances, lois d'application, etc.) pour les thèmes de la naturalisation, de l'intégration et de l'asile (voir annexes 1,2,5). Les sites Internet des autorités cantonales des migrations compilant les notices, directives et autres documents ont été consultés, afin d'être informés sur la pratique en matière d'octroi des autorisations par les cantons. L'aperçu ainsi établi a

fourni une première esquisse de la pratique des cantons. En combinant les éléments d'ordre général recueillis à l'échelon fédéral et les recherches sur la mise en œuvre dans les cantons, l'on a pu focaliser les quatre formulaires, naturalisation, séjour de longue durée, asile et admission sur des questions encore non éclaircies.

A l'aide des questionnaires, il a été possible d'établir comment les cantons utilisent et transposent des notions sujettes à interprétation, comme un « logement approprié » ou une « intégration réussie ». Les cantons ont aussi été priés de communiquer les chiffres concernant leur pratique d'octroi d'autorisations pour les fins de l'étude. Les options de réponses aux questions, définies à l'avance, avaient été fixées d'après une analyse de nombreuses notices et directives. Les quatre questionnaires comprenaient entre 20 et 50 questions et disposaient, de plus, de la possibilité d'ajouter des commentaires. Par le biais de questions ouvertes, les cantons ont été priés de formuler les nécessités d'action, ainsi que des suggestions pour le développement futur des différentes thématiques. Les questionnaires ont été examinés par un spécialiste de l'ODM, une personne de l'administration cantonale et un expert de la migration, afin de s'assurer que les questions étaient formulées de manière appropriée et pertinente.

Les 104 questionnaires ont été distribués par le biais de différentes conférences cantonales. La liste d'adresses de l'Association des services cantonaux de migration (ASM) a été utilisée pour envoyer le questionnaire sur l'admission. L'envoi des questionnaires sur l'encouragement de l'intégration s'est fait sur la base de la liste d'adresses de la Conférence des délégués à l'intégration (CDI). Les questionnaires portant sur la naturalisation ont été distribués aux autorités cantonales de naturalisation qui sont représentées dans la Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil (CAC). Enfin, le questionnaire concernant le domaine de l'asile a été envoyé aux coordinateurs cantonaux en matière d'asile. Etant donné que la pratique en matière d'octroi d'autorisations touche des questions sensibles et qu'il fallait recevoir un nombre élevé de réponses pour la bonne réussite de l'étude, la possibilité a été donnée aux cantons d'opter pour une présentation anonyme des résultats. Les exemples illustrant la pratique, mentionnés dans les chapitres 4 à 7, proviennent uniquement des cantons ayant donné leur accord pour la citation nominale du canton. Les cantons ont été cités nommément lorsqu'il s'agissait d'informations généralement connues, comme les bases légales. Sur les 104 questionnaires envoyés, 98 réponses ont été retournées, ce qui constitue un excellent taux de réponse.

La phase I des portraits des cantons a été réalisée par sotomo. Ces portraits donnent un aperçu des chiffres-clés ayant trait au profil sociodémographique et économique des cantons (structure d'âge, degré d'urbanisation, revenus, taux de chômage, etc.). L'on a, de plus, traité quelques données structurelles concernant la population étrangère dans les cantons. En font partie, la composition des régions de provenance, l'évolution chronologique de l'immigration, ainsi que d'autres chiffres-clés comme le but (travail, famille, etc.) et la durée du séjour. L'on a, en outre, donné un aperçu du vote des citoyens des cantons lors de votations ayant trait à la politique de migration, avec son développement dans le temps. Enfin, l'on a calculé le taux standardisé de naturalisation par canton.

Phase II: codage et exploitation des questionnaires

Au cours de la deuxième phase du projet, l'on a codé les questionnaires retournés. La première étape de l'élaboration des Code Books a consisté à rassembler les questions posées par sous-domaines. L'annexe 9 présente une liste des sous-domaines définis pour l'étude. A ce stade, chaque option de réponse prédéfinie dans le questionnaire a reçu une valeur numérique comprise entre 0 et 2. La règle suivante a été établie: plus la valeur est élevée, plus l'application de la disposition en question par une autorité cantonale est inclusive.

En outre, les sous-domaines ont été soumis à une première analyse statistique (analyse de composante principale). Celle-ci a déterminé le nombre de dimensions dans lesquelles les questions mentionnées dans un questionnaire se situent. Afin que les résultats soient plus clairs, le nombre de dimensions a été fixé à deux par thématique. Lorsque toutes les réponses peuvent être représentées par une seule dimension (p. ex. la naturalisation), cela signifie que la répartition des cantons dans tous les sous-domaines est semblable. A l'inverse, le fait que deux dimensions soient présentes dans une thématique (p. ex. l'asile) signifie que, lors de l'analyse de la répartition des cantons, l'on observe des lignes de démarcation différentes.

Pour déterminer le degré d'inclusion, l'on n'a conservé que les questions pouvant se rapporter à la dimension « inclusif-exclusif », puisque l'accent avait été mis sur l'utilisation de la notion d'intégration. Le degré d'inclusion des autorités cantonales a été défini sur la base des questionnaires. Comme déjà évoqué dans le cadre du présent rapport, la notion d'intégration se fonde sur les composantes suivantes définies par l'ODM: respect de la sécurité et de l'ordre publics, respectivement respect des valeurs de la Constitution fédérale, fa-

culté de communiquer dans l'une des langues nationales, volonté de participer à la vie économique ou d'acquérir une formation. Pour la naturalisation, l'on tient compte en outre du critère « connaissance de la façon de vivre, des habitudes et des usages suisses ».

Pour chacune des composantes de la notion d'intégration ayant trait au droit de migration, l'on a examiné les exigences auxquelles les demandeurs doivent répondre dans leur canton. Ainsi, le questionnaire demandait par exemple le niveau linguistique dont le demandeur doit disposer, à partir de quel moment une personne est considérée comme financièrement indépendante, quels diplômes scolaires ou professionnels le candidat doit présenter et quelle est l'importance d'une réputation sans tache. Si un canton exige un niveau linguistique élevé, une indépendance financière durant depuis plusieurs années (3, 5. etc.) et l'absence complète de dettes, la pratique du canton était évaluée comme exclusive, c'est-à-dire que le canton recevait une faible valeur numérique. Si au contraire les exigences linguistiques étaient faibles et que l'on tolérait une dépendance passée à l'aide sociale, ainsi que quelques petites transgressions de la loi, le canton était classé comme inclusif. Le degré d'inclusion de la politique migratoire cantonale ainsi déterminé était intégré à l'analyse de régression statistique.

Phase III: analyses de régression bivariées et multivariées

Les analyses de régression ont été effectuées au cours de la phase III. L'on a d'abord cherché quelles étaient les relations entre les statistiques-clés et l'utilisation de la notion d'intégration. Dans un premier temps, l'on a effectué une analyse de régression bivariée. L'analyse bivariée tente d'expliquer la variation de la variable dépendante (politique de migration cantonale) par la variation de différentes variables indépendantes (facteurs structurels). Les hypothèses vérifiées dans le cadre de l'analyse bivariée sont rassemblées au chapitre 8.2 et dans l'annexe 7. Celle-ci présente toutes les hypothèses pour lesquelles l'on n'a pas pu prouver de rapports significatifs entre les conditions structurelles de base et la politique migratoire donnée.

Dans une deuxième étape, l'on a procédé à une analyse de régression multivariée. Dans une telle analyse, on étudie simultanément plusieurs variables statistiques, afin de trouver la variable la plus appropriée pour expliquer la corrélation entre deux phénomènes. Les résultats de l'analyse multivariée figurent au chapitre 8.3. Si l'on ne dispose pas les résultats sur un axe (degré d'inclusion), mais qu'on les dispose sur deux axes, il s'avère que les degrés d'inclusion différents sont déterminés par des

combinaisons différentes de deux types idéaux de « stratégies d'inclusion ». Les différentes stratégies sont nommées au chapitre 8 et la combinaison des stratégies figure dans une typologie des cantons.

Une analyse qui traite uniquement du degré d'inclusion des pratiques, sans considérer leur impact sur la pratique d'octroi d'autorisations, n'est pas très pertinente pour l'utilisation quotidienne. Dans le cadre de la présente étude, il n'a pas été possible d'élucider la question de savoir comment le degré d'inclusion des pratiques cantonales se répercute sur le nombre de demandes acceptées ou rejetées, car l'on n'a pas pu calculer de taux de rejet, respectivement d'autorisations pour tous les domaines. Les chiffres mis à disposition par les cantons se sont avérés incomplets et, du fait des différentes méthodes de relevé, ils n'étaient pas comparables. Cependant, dans le but d'obtenir malgré tout un aperçu de l'effet des pratiques cantonales, le taux standardisé cantonal de naturalisation calculé par sotomo (voir aussi chapitre 3) a été soumis à une analyse bivariée.

Etant donné qu'il n'est pas possible de tirer des conclusions des informations évoquées au chapitre 8 sur les critères appliqués par les cantons et que les données statistiques par canton sont nommément disponibles, il a été décidé d'annuler l'anonymat dans ce chapitre. Pour les cantons qui n'ont pas renvoyé tous les questionnaires, l'on a introduit la valeur moyenne dans l'analyse statistique.

Phase IV: discussion des résultats avec les cantons et au sein de l'équipe du projet

Au cours de la dernière phase du projet, trois groupes de discussion ont été organisés: intégration, naturalisation, admission. Au total, 25 représentants des cantons ont participé à ces entretiens. Les résultats intermédiaires du domaine de l'asile ont été discutés au cours de quatre interviews d'experts. Un document de travail récapitulant de manière succincte les principales conclusions des phases I à III a été élaboré pour préparer les entretiens. L'équipe de recherche du SFM a discuté les résultats du questionnaire ainsi que les principaux résultats des analyses statistiques avec les représentants compétents des autorités cantonales, dans le cadre de ces entretiens.

Par ailleurs, au cours du débat du groupe de discussion, l'on a traité des aspects qui ne figuraient pas dans les questionnaires. L'on a ainsi abordé les tendances majeures, les questions essentielles, respectivement la nécessité d'action du point de vue des cantons ainsi que les souhaits exprimés envers la Confédération. Les résultats de ces entretiens ont été intégrés dans les chapitres thématiques et dans le chapitre final. Enfin, l'équipe de re-

cherche du SFM a tenu une session interne en juillet, au cours de laquelle elle a discuté des conclusions des études thématiques et des résultats des analyses statistiques.

2.4 Structure du rapport

Après avoir fourni des aides à la lecture en introduction, le chapitre 3 donne un aperçu comparatif de la composition et du développement de la population (étrangère) dans les 26 cantons suisses. Les profils sont structurés selon cinq éléments; les portraits des cantons sont classés par ordre alphabétique. Ceux-ci fournissent les principales caractéristiques sociodémographiques et économiques des cantons sous une forme graphique. Différentes données structurelles concernant la population étrangère y sont intégrées. Grâce à un aperçu des tendances politiques des citoyens, le chapitre permet d'établir une comparaison intercantonale sur ce plan également. Il est ainsi possible de retracer sur plusieurs années l'attitude des citoyens à l'égard de la politique de migration. La comparaison des cantons permet aussi de tirer des conclusions pouvant expliquer les différences entre les taux de naturalisation.

Les chapitres 4 à 7 mettent en lumière les différentes marges de manœuvre de la politique de migration suisse. La première partie s'attache à la naturalisation, qui concerne les migrants ayant résidé le plus longtemps en Suisse. La thématique se déplace, ensuite, vers la question de l'établissement, de l'admission, jusqu'aux questions de l'asile et du règlement des cas de rigueur. Cette approche porte donc, en premier lieu, sur la situation de ceux qui résident depuis longtemps en Suisse, pour se tourner ensuite sur les personnes récemment arrivées en Suisse et vivant pour beaucoup dans des conditions précaires. Le chapitre 8 montre les relations entre les statistiques-clés et la politique de migration cantonale. Suivant la thématique, ce sont différents facteurs structurels qui déterminent la variation. En outre, l'effet des différentes politiques menées dans les cantons est mesuré à l'exemple des naturalisations. Le chapitre 9 répond aux questions de la recherche en se fondant sur des résultats empiriques.

3

Portraits des cantons

3.1 Explications sur les profils de population

Les profils de population donnent un aperçu comparatif de la composition et de l'évolution de la population (étrangère) dans les 26 cantons suisses. Les profils s'articulent autour de cinq éléments.

1. Chiffres-clés

Les chiffres-clés contiennent des indicateurs centraux pour la caractérisation du profil de population des cantons. Le « rang » indique la position dans la comparaison entre cantons (le taux de naturalisation et le profil des votations sont expliqués sous 3.3).

- Degré d'urbanisation: part de la population ayant son lieu de résidence dans une commune d'agglomération à fin 2009 (définition de l'agglomération: Office fédéral de la statistique).
- Développement démographique: modification de la population résidente entre 2000 et 2009.
- Revenu moyen: revenu imposable pris sur la moyenne de tous les sujets imposables en 2006 (Administration fédérale des contributions).
- Chômage: taux de chômeurs inscrits par rapport à la population active fin 2010.
- Age moyen: population résidente fin 2009.
- Part d'étrangers: part de la population étrangère résidente par rapport à la population totale fin 2009.

2. Soldes migratoires

Les soldes migratoires entre 1999 et 2009 mettent en lumière les facteurs responsables de la modification de l'effectif de la population étrangère résidente. L'évolution naturelle de la population liée aux naissances et décès n'est pas représentée.

3. Motif de séjour

Le motif de séjour se rapporte à toutes les personnes étrangères dans les cantons (résidents, non-résidents et demandeurs d'asile, personnes admises à titre

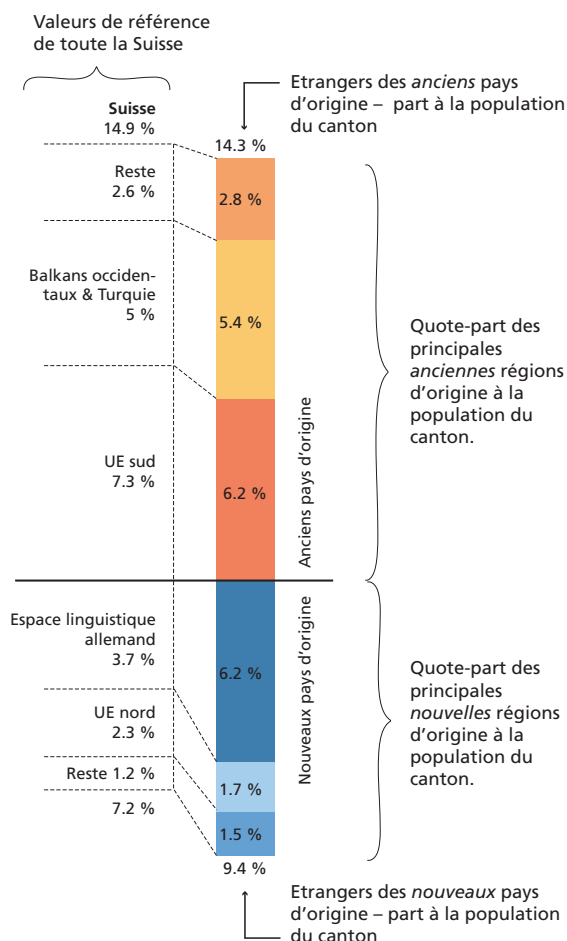
provisoire). Les motifs de séjour enregistrés par l'Office fédéral des migrations sont répartis en cinq catégories principales (travail, formation, famille, asile, autres).

4. Principaux pays d'origine

Les huit principaux pays d'origine de la population étrangère résidente dans les cantons.

5. Régions/structures d'origine

Part et composition régionale de la population étrangère résidente dans les cantons en comparaison à l'ensemble de la Suisse (cf. explications graphique 1). Les bases qui ont servi à la répartition en « anciens » et « nouveaux » pays d'origine figurent à la section 2.2.



Graphique 1: Régions d'origine

Appenzell Rhodes-Extérieures

Un peu plus de la moitié de la population des Rhodes-Extérieures vit dans des agglomérations; ainsi ce canton est-il plutôt rural. Outre Glaris, il est le seul canton qui a enregistré un repli de la population au cours des dix dernières années (-0,9%). En revanche, le taux de chômage y est le plus faible avec 1,1%. La population étrangère des Rhodes-Extérieures est plus fortement marquée par l'espace linguistique allemand que tous les autres cantons. Il convient de remarquer que, malgré l'attitude restrictive face aux projets de politique migratoire, le demi-canton présente le quatrième taux de naturalisation standardisé.

Chiffres-clés

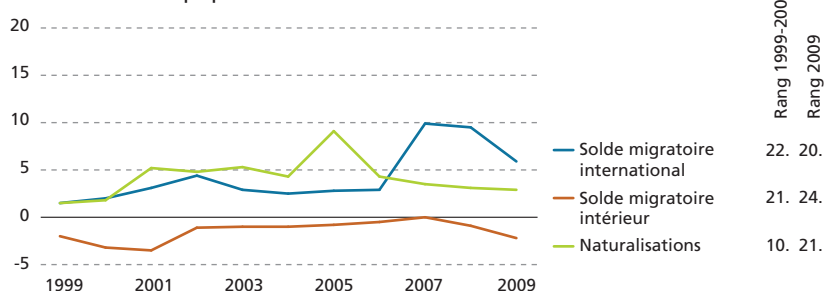
		Rang
Urbanité	53,1%	16.
Développement démographique 2000-2009	-0,9%	26.
Revenu moyen	62 465 CHF	14.
Chômage à fin 2010	1,1%	26.
Âge moyen Suisses/Suissesses	42,6 ans	9.
Âge moyen étrangers/étrangères	36,7 ans	6.
Part d'étrangers	13,9%	20.
Taux de naturalisation standardisé	3%	4.
Attitude favorable à la migration lors de votations	5,3	14.

Quote-part de population

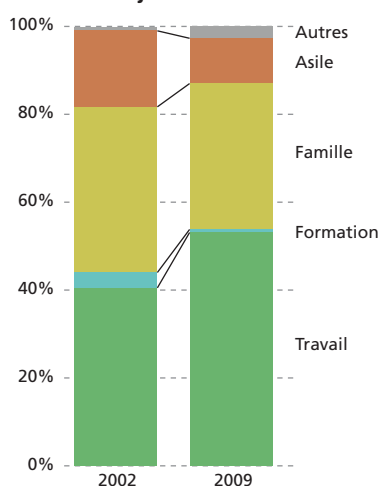
étrangère selon la région d'origine

Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population

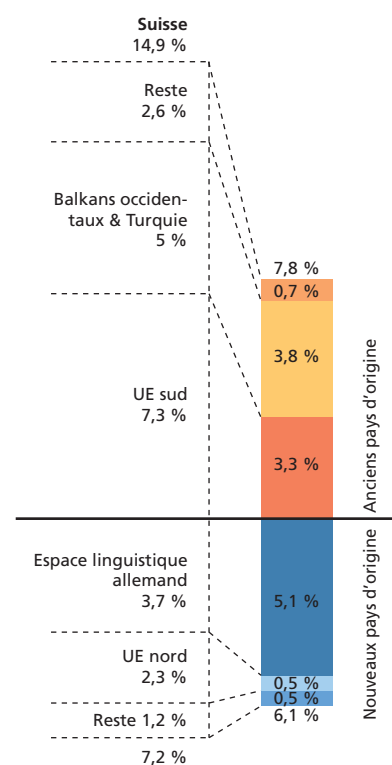


Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	8132	
Allemagne	2167	140,2%
Serbie, Kosovo et Monténégro	993	-45,5%
Italie	970	-30%
Autriche	537	11,2%
Portugal	425	32,8%
Turquie	423	-27,9%
Bosnie et Herzégovine	316	-51,5%
Espagne	253	-39,5%



Appenzell Rhodes-Intérieures

Appenzell Rhodes-Intérieures est un canton rural (23^{ème} rang) avec une faible croissance démographique (16^{ème} rang) et une population suisse jeune. Seul le canton d'Uri présente une part d'étrangers inférieure à celle des Rhodes-Intérieures avec ses 10%. Un tiers des étrangers vient de l'espace linguistique allemand (3^{ème} rang). Les Rhodes-Intérieures ont la plus faible part d'étrangers vivant en Suisse dans le but d'y suivre une formation. Comparativement, seul le Jura a un taux plus élevé d'étrangers séjournant en Suisse dans le but d'y demander l'asile. Lors de votations concernant la migration, le demi-canton apparaît comme le deuxième canton le plus restrictif.

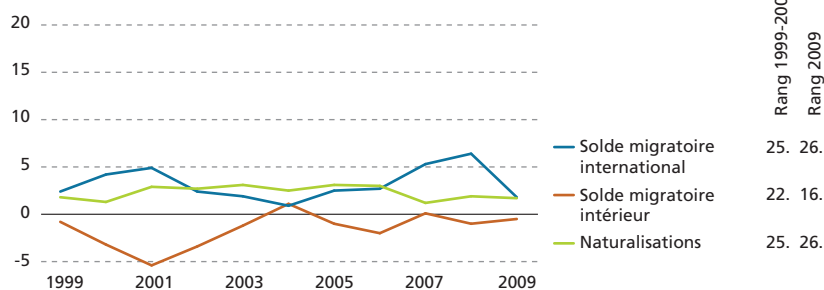
Chiffres-clés

		Rang
Urbanité	0%	23.
Développement démographique 2000-2009	4,4%	16.
Revenu moyen	62 645 CHF	11.
Chômage à fin 2010	1,9%	21.
Âge moyen Suisses/Suissesses	39,5 ans	26.
Âge moyen étrangers/étrangères	35,4 ans	14.
Part d'étrangers	10%	25.
Taux de naturalisation standardisé	1,6%	15.
Attitude favorable à la migration lors de votations	14,2	25.

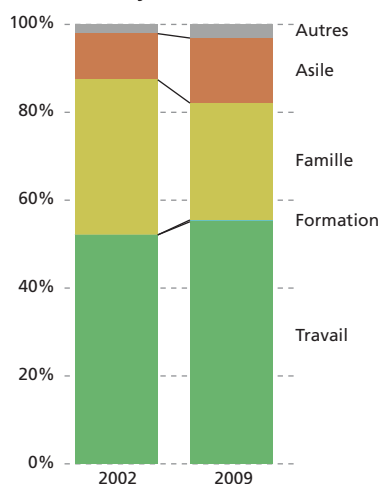
Quote-part de population étrangère selon la région d'origine

Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population

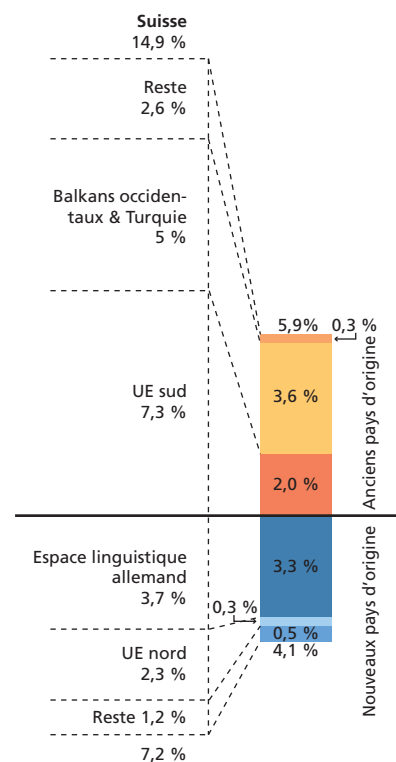


Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	1637	
Allemagne	402	113,8%
Bosnie et Herzégovine	279	-26%
Portugal	158	276,2%
Autriche	117	23,2%
Italie	115	-26,3%
Serbie, Kosovo et Monténégro	108	-59,7%
Macédoine	79	9,7%
Turquie	66	-13,2%



Argovie

En matière d'urbanité, l'Argovie se situe dans la moyenne – la croissance de sa population étant toutefois relativement dynamique (8^{ème} rang). Avec 21,5%, la part d'étrangers se situe légèrement en dessous de la moyenne suisse. La population étrangère est très fortement marquée par des personnes issues des Balkans occidentaux et de Turquie (3^{ème} rang). Lors des votations, l'Argovie fait partie des cantons les moins favorables à la migration (17^{ème} rang). Néanmoins, pour les étrangers qui habitent déjà la Suisse, ce canton est une destination prisée. Ceci se reflète dans le solde migratoire intérieur qui, au cours des 10 dernières années, n'a été plus important que dans le canton de Bâle-Campagne.

Chiffres-clés

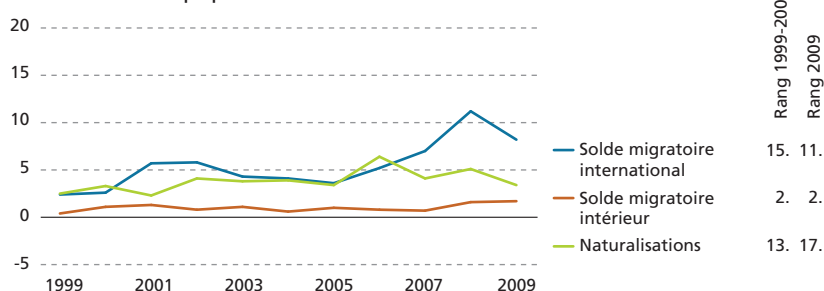
		Rang
Urbanité	64%	13.
Développement démographique 2000-2009	10,2%	8.
Revenu moyen	66 113 CHF	9.
Chômage à fin 2010	3,4%	10.
Âge moyen Suisses/Suissesses	41,7 ans	13.
Âge moyen étrangers/étrangères	34,3 ans	21.
Part d'étrangers	21,5%	10.
Taux de naturalisation standardisé	1,2%	24.
Attitude favorable à la migration lors de votations	7,5	17.

Quote-part de population

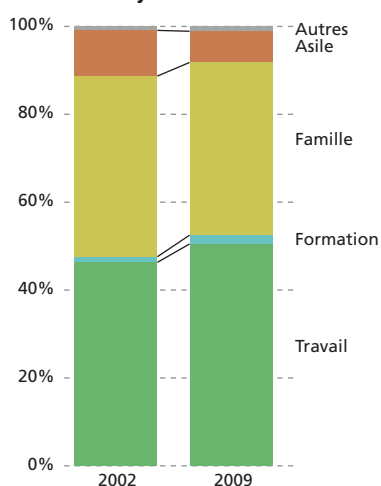
étrangère selon la région d'origine

Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population

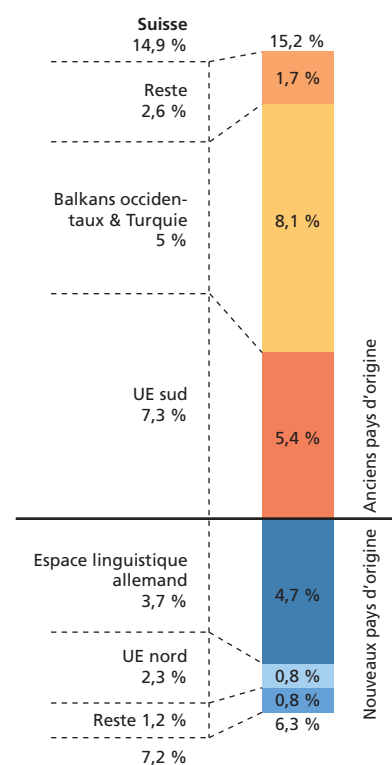


Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	107 844	
Allemagne	26 317	149,3%
Italie	23 980	-6,2%
Serbie, Kosovo et Monténégro	23 694	0,1%
Turquie	10 281	-1%
Portugal	6 065	53,2%
Macédoine	5 562	33%
Croatie	4 710	-3,6%
Bosnie et Herzégovine	4 332	-9,3%



Bâle-Campagne

Ce demi-canton présente un profil urbain (5^{ème} rang) et une structure de revenus élevée (6^{ème} rang); mais dans le même temps, le chômage y est assez élevé (7^{ème} rang). Avec 18,9%, la part des étrangers se situe au-dessous de la moyenne suisse. La structure des pays d'origine est comparable à celle de l'ensemble du pays. La part élevée d'étrangers présents dans le pays pour des raisons familiales, soit 44%, est particulièrement élevée (1^{er} rang). En outre, ce demi-canton arrive également à la première place pour la migration de personnes étrangères venant de Suisse. La situation du demi-canton à la ceinture de la ville de Bâle se reflète dans le solde migratoire intérieur élevé.

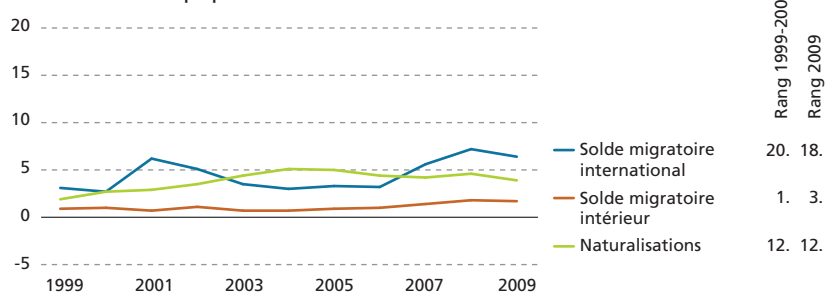
Chiffres-clés

		Rang
Urbanité	91,2%	5.
Développement démographique 2000-2009	4,9%	15.
Revenu moyen	74 541 CHF	6.
Chômage à fin 2010	4%	7.
Âge moyen Suisses/Suissesses	43,9 ans	3.
Âge moyen étrangers/étrangères	35,7 ans	10.
Part d'étrangers	18,9%	15.
Taux de naturalisation standardisé	1,6%	16.
Attitude favorable à la migration lors de votations	0,3	10.

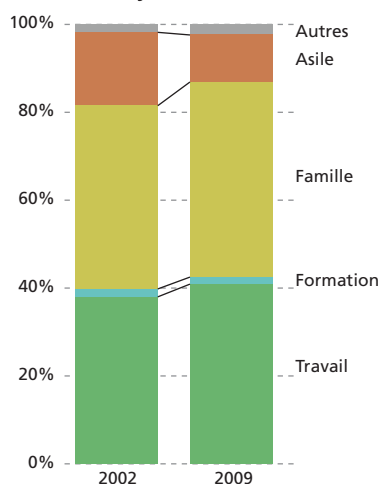
Quote-part de population étrangère selon la région d'origine

Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population

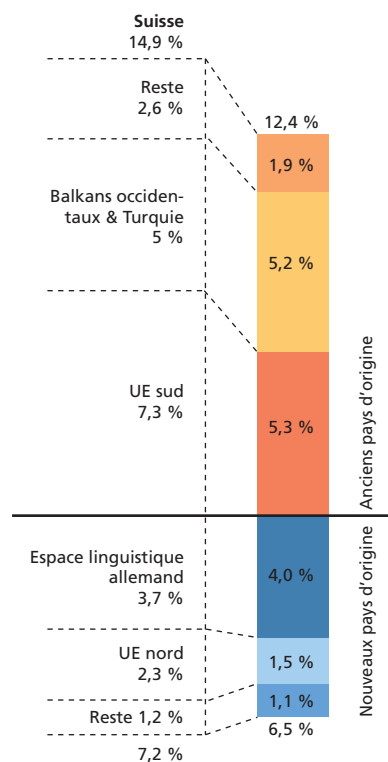


Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	47 500	
Italie	11 216	-8,4%
Allemagne	10 136	99,6%
Serbie, Kosovo et Monténégro	5 477	-20,7%
Turquie	5 208	-17,7%
Sri Lanka	1 993	22,3%
Espagne	1 665	-14,8%
Royaume Uni	1 601	84,2%
Portugal	1 453	44%



Bâle-Ville

Bâle-Ville est le canton le plus urbain avec la population suisse la plus âgée. Il se place en deuxième position pour son taux élevé d'étrangers. La population stagne (+0,1% depuis 1999, 24^{ème} rang). Ce canton urbain a le solde migratoire international le plus fort et, parallèlement, le solde migratoire intérieur le plus faible. Pour beaucoup de personnes étrangères, la ville de Bâle est la porte d'entrée de la Suisse et le premier lieu de séjour avant qu'elles ne poursuivent leur voyage. Bâle-Ville a le plus faible taux de demandeurs d'asile et d'admissions provisoires d'étrangers. Parmi tous les cantons, celui de Bâle-Ville enregistre, avec 7,7% de l'ensemble de la population, la part la plus élevée de personnes issues de l'espace linguistique allemand.

Chiffres-clés

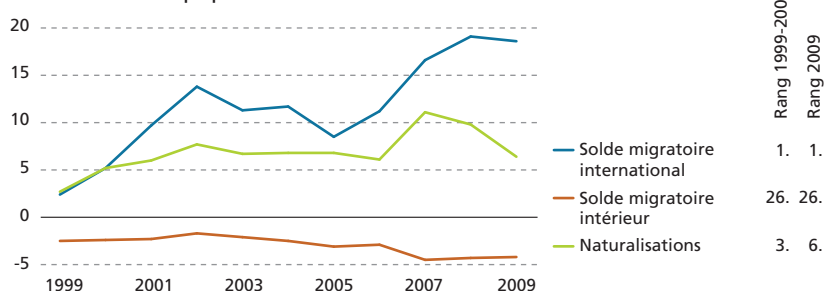
		Rang
Urbanité	100%	1.
Développement démographique 2000-2009	0,1%	24.
Revenu moyen	71 671 CHF	8.
Chômage à fin 2010	2,7%	16.
Âge moyen Suisses/Suissesses	46,6 ans	1.
Âge moyen étrangers/étrangères	36 ans	7.
Part d'étrangers	31,5%	2.
Taux de naturalisation standardisé	2,2%	9.
Attitude favorable à la migration lors de votations	-7,7	5.

Quote-part de population

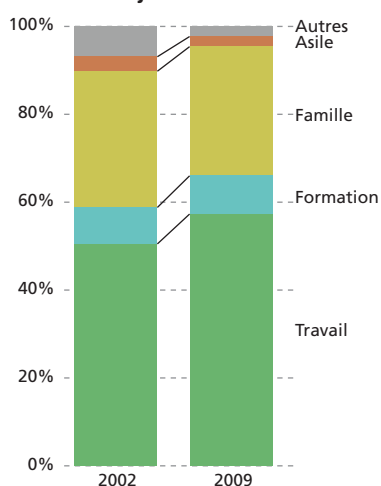
étrangère selon la région d'origine

Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population

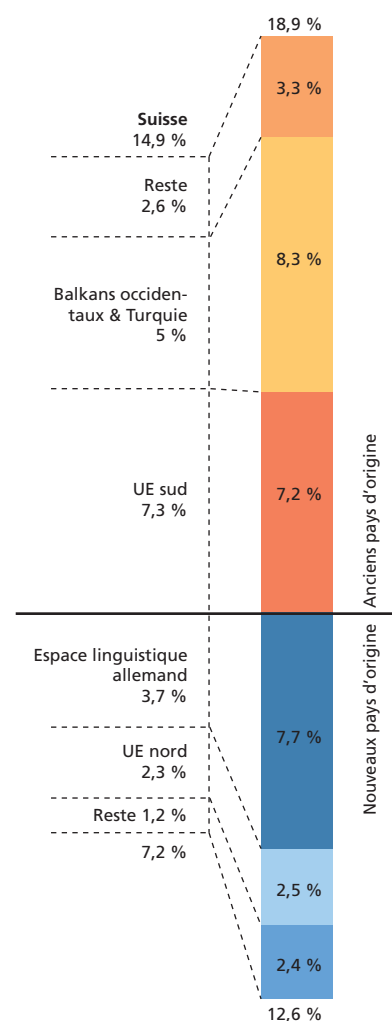


Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	53 256	
Allemagne	14 167	131,6%
Italie	8 145	-24,1%
Serbie, Kosovo et Monténégro	4 741	-26,5%
Espagne	2 964	-30,4%
Portugal	2 520	71,5%
Macédoine	2 195	9,1%
Royaume Uni	1 844	77%
France	1 465	31,7%



Berne

Bien que Berne soit la région de la capitale, le canton est globalement rural (15^{ème} rang), sa population s'étant accrue de façon inférieure à la moyenne depuis 1999 avec un taux de +3,2%. Avec 13%, la part d'étrangers est nettement inférieure à la moyenne suisse (21^{ème} rang). La principale région d'origine des étrangers est le sud de l'UE, la part de personnes en provenance d'Italie et d'Espagne étant en régression. Le nombre de Portugais a augmenté, mais le groupe qui augmente le plus est celui des Allemands (+166%). Malgré son caractère relativement rural, lors des votations, le canton de Berne est celui qui se montre le plus favorable aux migrations en Suisse alémanique. Le taux de naturalisation y est aussi clairement supérieur à la moyenne.

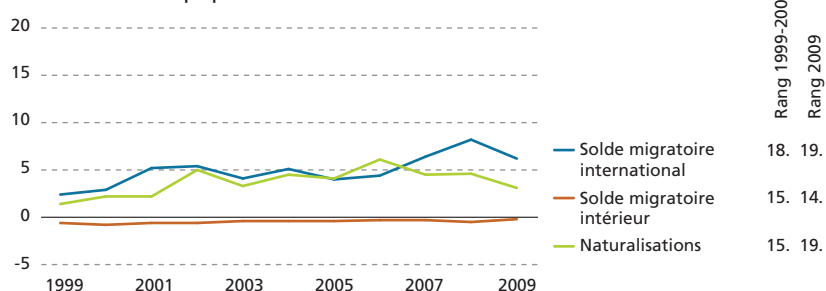
Chiffres-clés

		Rang
Urbanité	59%	15.
Développement démographique 2000-2009	3,2%	19.
Revenu moyen	60 771 CHF	19.
Chômage à fin 2010	3,5%	9.
Âge moyen Suisses/Suissesses	43,3 ans	6.
Âge moyen étrangers/étrangères	35,2 ans	16.
Part d'étrangers	13%	21.
Taux de naturalisation standardisé	2,8%	5.
Attitude favorable à la migration lors de votations	-0,9	9.

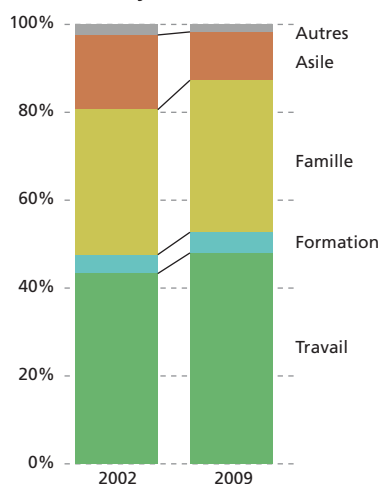
Quote-part de population étrangère selon la région d'origine

Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population

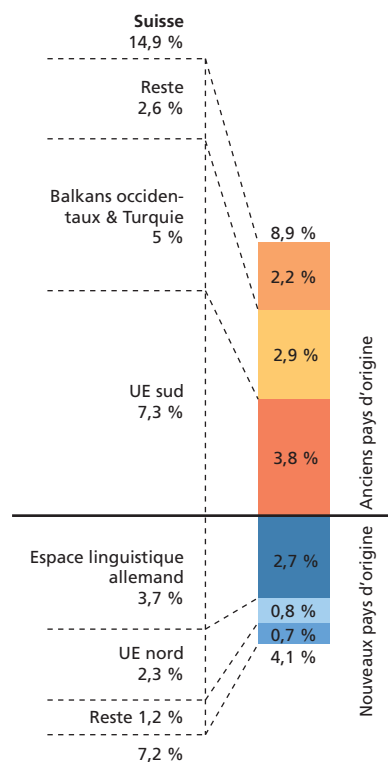


Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	124 562	
Allemagne	24 981	166%
Italie	20 102	-17,1%
Serbie, Kosovo et Monténégro	12 402	-40,6%
Portugal	11 515	55,9%
Espagne	5 863	-35,8%
Macédoine	5 561	-2,7%
Turquie	5 506	-12%
Sri Lanka	4 944	-31,4%



Fribourg

Fribourg est un canton dynamique avec la croissance démographique la plus importante et la population la plus jeune. Cette dynamique se manifeste dans le solde migratoire intérieur en hausse, qui s'est placé en première position en 2009. Le taux d'étrangers, qui atteint 17,7%, est inférieur à la moyenne suisse. 44% d'entre eux sont des Portugais, ce qui correspond à la deuxième valeur la plus élevée. Les nouveaux pays d'origine sont faiblement représentés, mais la part des Français a augmenté de 95% depuis 1999. Fribourg a une attitude de votation libérale en termes de migration (6^{ème} rang) et un taux de naturalisation plutôt bas pour la Suisse francophone (13^{ème} rang).

Chiffres-clés

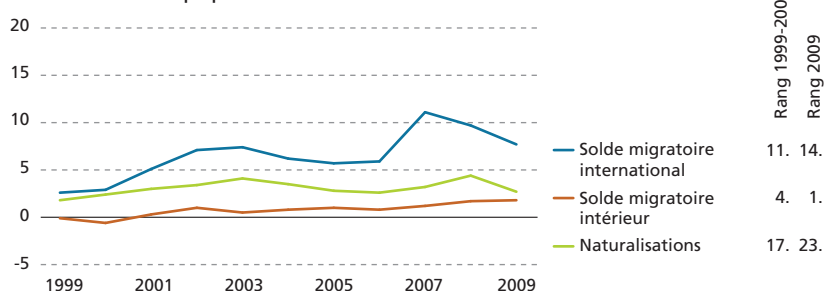
		Rang
Urbanité	52,9%	17.
Développement démographique 2000-2009	15,6%	1.
Revenu moyen	62 010 CHF	16.
Chômage à fin 2010	3,1%	12.
Âge moyen Suisses/Suissesses	39,8 ans	25.
Âge moyen étrangers/étrangères	32 ans	26.
Part d'étrangers	17,7%	17.
Taux de naturalisation standardisé	1,6%	13.
Attitude favorable à la migration lors de votations	-5,7	6.

Quote-part de population

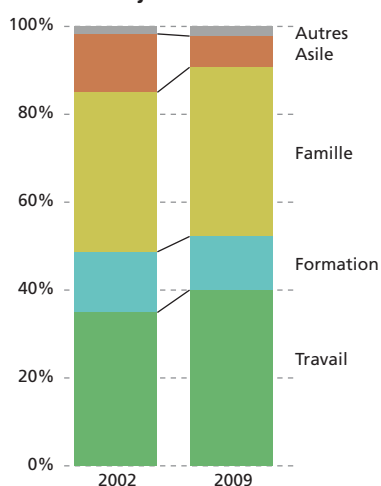
étrangère selon la région d'origine

Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population

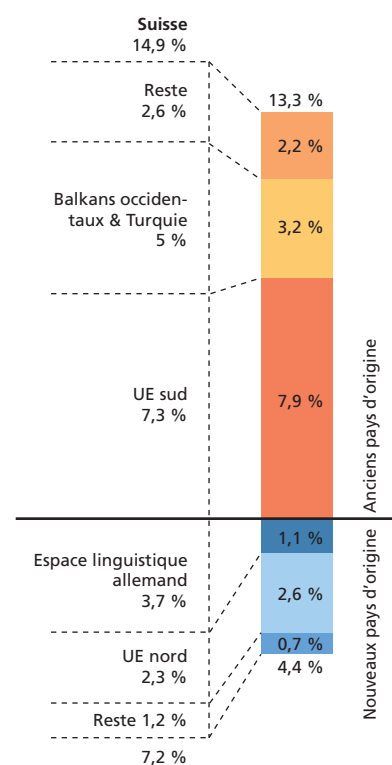


Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	36 245	
Portugal	16 251	90,2%
France	5 395	95%
Serbie, Kosovo et Monténégro	5 043	-12,5%
Italie	3 648	-3,3%
Allemagne	2 945	87,6%
Espagne	1 853	-18,7%
Turquie	1 701	7,2%
Macédoine	1 332	0%



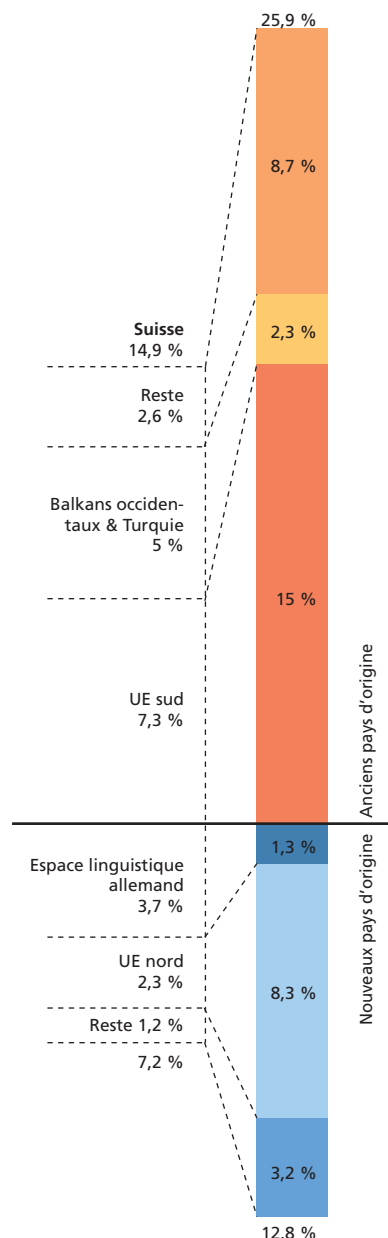
Genève

Genève est un canton urbain à haut revenu connaissant une croissance démographique dynamique (7^{ème} rang). Ce canton possède le taux d'étrangers le plus élevé, soit 38,7%. Outre Bâle-Ville, Genève détient la part la plus élevée d'étrangers issus des nouveaux pays d'origine (12,8%). La proportion d'étrangers venant des anciens pays de provenance représente 25,9% de l'ensemble de la population – la communauté portugaise étant particulièrement importante. En tant que canton urbain d'immigration, Genève a un solde migratoire international élevé (2^{ème} rang). Ce canton de Suisse occidentale est le plus libéral du pays, que ce soit en termes d'attitude lors des votations ou de naturalisations.

Chiffres-clés

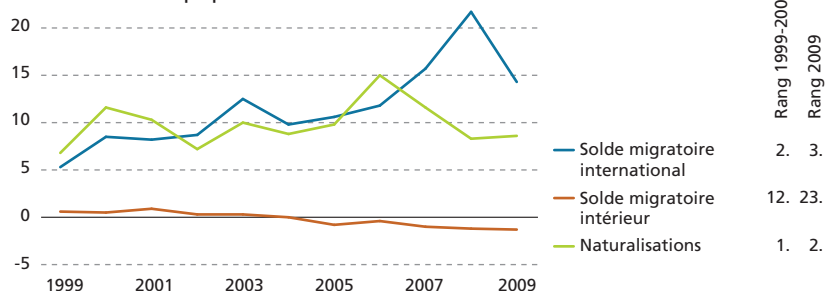
		Rang
Urbanité	97,7%	2.
Développement démographique 2000-2009	10,9%	7.
Revenu moyen	84 432 CHF	3.
Chômage à fin 2010	6,9%	1.
Âge moyen Suisses/Suissesses	41,5 ans	16.
Âge moyen étrangers/étrangères	36,9 ans	3.
Part d'étrangers	38,7%	1.
Taux de naturalisation standardisé	4%	1.
Attitude favorable à la migration lors de votations	-12,6	3.

Quote-part de population étrangère selon la région d'origine

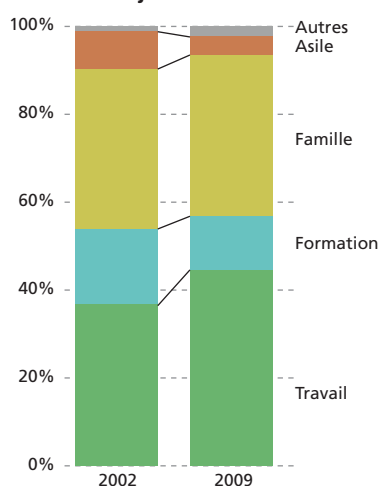


Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population



Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	159 440	
Portugal	33 603	16,3%
France	24 248	24,9%
Italie	20 285	-16,7%
Espagne	13 526	-26,6%
Royaume Uni	7 069	37%
Serbie, Kosovo et Monténégro	5 864	-24%
Allemagne	5 186	33,2%
Etats-Unis	4 837	24,9%

Glaris

Au cours des dernières années, le canton de Glaris a connu un développement peu dynamique en matière de population (25^{ème} rang). Par ailleurs, ce canton se classe parmi ceux qui ont les revenus moyens les plus bas (23^{ème} rang). Pour un canton rural, la part d'étrangers est relativement élevée avec 19,8%. En ce qui concerne les anciens pays d'origine, Glaris se situe au-dessus de la moyenne. Les personnes issues de la région des Balkans occidentaux et de Turquie sont fortement représentées. En revanche, les personnes venant des nouveaux pays de provenance se maintiennent nettement en dessous de la moyenne. Lors des votations en matière de migration, le scepticisme est très prononcé (24^{ème} rang). La proportion de naturalisations se place dans la moyenne supérieure (10^{ème} rang).

Chiffres-clés

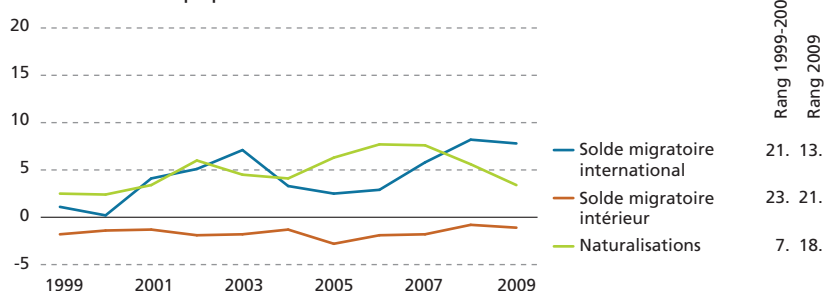
		Rang
Urbanité	0%	23.
Développement démographique 2000-2009	-0,2%	25.
Revenu moyen	55 405 CHF	23.
Chômage à fin 2010	2,3%	19.
Âge moyen Suisses/Suissesses	42,8 ans	7.
Âge moyen étrangers/étrangères	34 ans	22.
Part d'étrangers	19,8%	13.
Taux de naturalisation standardisé	2,1%	10.
Attitude favorable à la migration lors de votations	12,4	24.

Quote-part de population

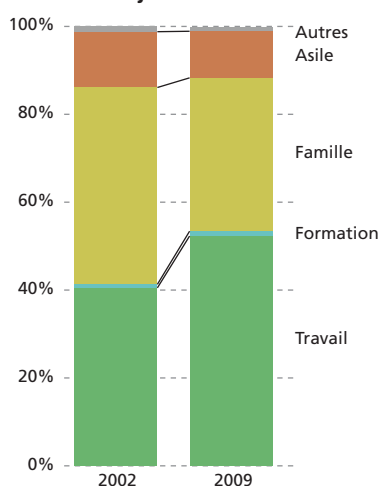
étrangère selon la région d'origine

Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population

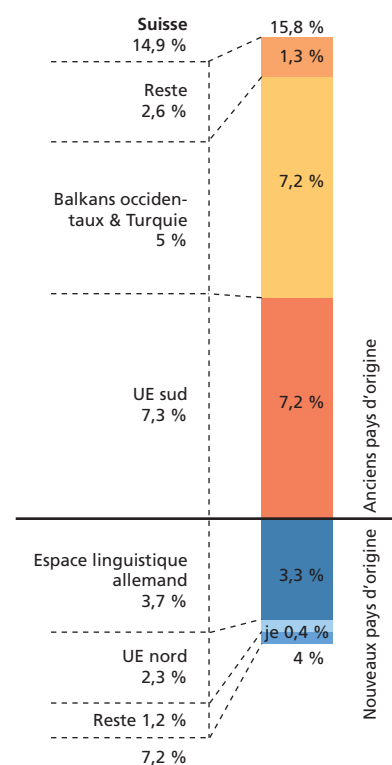


Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	8214	
Italie	1803	-23,5%
Serbie, Kosovo et Monténégro	1268	-22,3%
Allemagne	1127	140,3%
Portugal	850	169,8%
Turquie	626	-30,4%
Macédoine	466	-10,2%
Sri Lanka	289	82,9%
Bosnie et Herzégovine	275	-48,1%



Grisons

Le revenu moyen (22^{ème} rang) et la croissance démographique (21^{ème} rang) dans les Grisons sont relativement faibles. Le taux de population étrangère qui s'élève à 16,1% se situe sous la moyenne suisse; néanmoins la part d'étrangers issus du sud de l'UE (en particulier du Portugal) atteint presque la moyenne suisse. La population étrangère des Grisons est majoritairement arrivée directement de l'étranger. Les étrangers se trouvant aux Grisons y sont à 80% pour leur travail, ce qui correspond au maximum de tous les cantons. Pour les questions de migration, la population grisonne vote comme la moyenne en Suisse – parmi les cantons ruraux celui des Grisons compte parmi les plus libéraux.

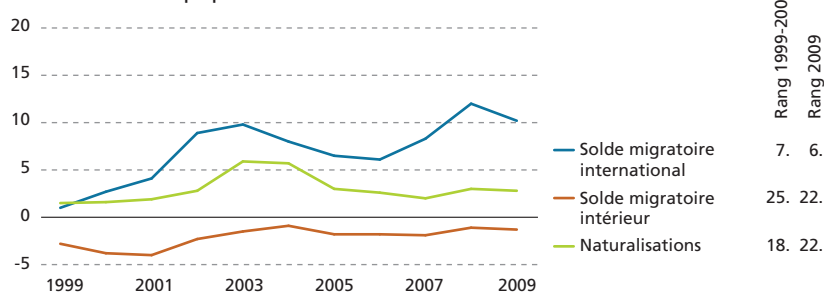
Chiffres-clés

		Rang
Urbanité	43,6%	21.
Développement démographique 2000-2009	2,7%	21.
Revenu moyen	55 685 CHF	22.
Chômage à fin 2010	1,9%	21.
Âge moyen Suisses/Suissesses	42,4 ans	10.
Âge moyen étrangers/étrangères	36,9 ans	4.
Part d'étrangers	16,1%	19.
Taux de naturalisation standardisé	1,9%	12.
Attitude favorable à la migration lors de votations	1,9	11.

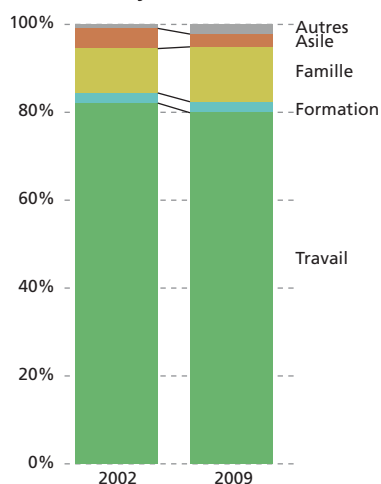
Quote-part de population étrangère selon la région d'origine

Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population

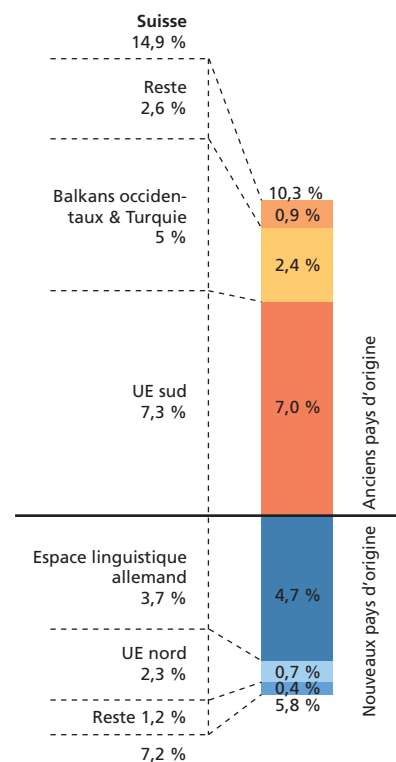


Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	31 214	
Allemagne	10 334	168,5%
Portugal	9 472	127,9%
Italie	6 848	-8,5%
Serbie, Kosovo et Monténégro	2 047	-55,6%
Autriche	1 812	20,5%
Croatie	793	-43,7%
Bosnie et Herzégovine	787	-49,2%
Pays-Bas	716	11%



Jura

Le canton rural du Jura se caractérise par une faible croissance de la population (22^{ème} rang) et un faible revenu moyen (24^{ème} rang). Le taux d'étrangers s'élève à 12,3%. Le solde migratoire international est le plus bas de tous les cantons – malgré la situation limitrophe du Jura. En matière de nouveaux pays d'origine, seule la France détient une part notable. La plus forte croissance est déterminée par les citoyens portugais. Parmi les étrangers se trouvant dans le canton du Jura, 15,4% le sont pour des motifs relevant de l'asile. Ce taux est le plus élevé à l'échelon de la Suisse. Le Jura fait partie des cantons les plus libéraux, qu'il s'agisse des votes (4^{ème} rang) ou des naturalisations (8^{ème} rang).

Chiffres-clés

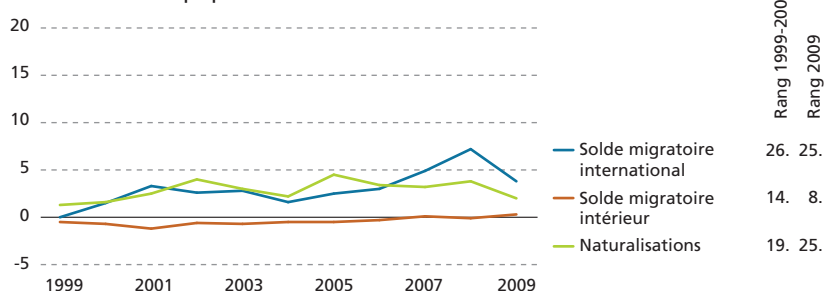
		Rang
Urbanité	30,1%	22.
Développement démographique 2000-2009	1,9%	22.
Revenu moyen	55 030 CHF	24.
Chômage à fin 2010	5%	6.
Âge moyen Suisses/Suissesses	41,4 ans	17.
Âge moyen étrangers/étrangères	36,8 ans	5.
Part d'étrangers	12,3%	23.
Taux de naturalisation standardisé	2,7%	8.
Attitude favorable à la migration lors de votations	-10	4.

Quote-part de population

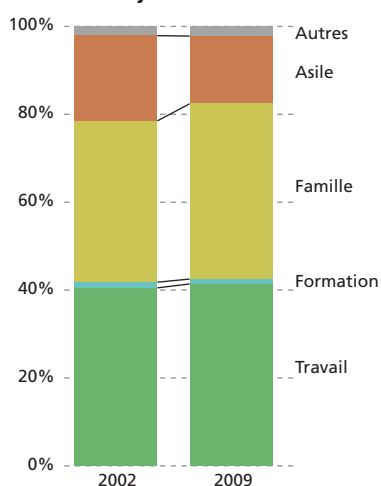
étrangère selon la région d'origine

Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population

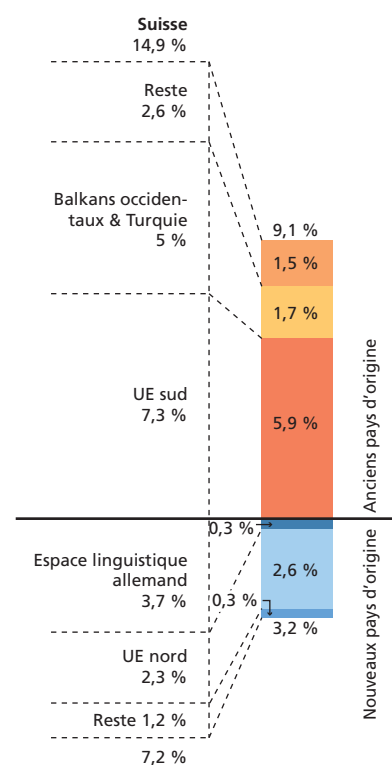


Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	9222	
Italie	1923	-11,5%
France	1637	9,1%
Portugal	1344	70,1%
Espagne	884	-34%
Serbie, Kosovo et Monténégro	731	-46,5%
Allemagne	200	12,4%
Belgien	160	41,6%
Turquie	158	-24%



Lucerne

Jusqu'à ce jour, Lucerne est un canton plutôt rural (19^{ème} rang). La croissance démographique et le revenu se rapprochent de la moyenne suisse. Cependant sa population fait partie de la plus jeune du pays, qu'elle soit suisse ou étrangère. Avec un taux de 16,3%, la part des étrangers se situe dans la moyenne inférieure. A l'exception de la région linguistique allemande, les étrangers venant des nouveaux pays de provenance sont représentés de manière inférieure à la moyenne. Une part importante de la population étrangère est originaire des Balkans occidentaux et de Turquie, soit 37% (4^{ème} rang). Le groupe d'étrangers issus du Sri Lanka forme une entité importante de quelque 1900 personnes.

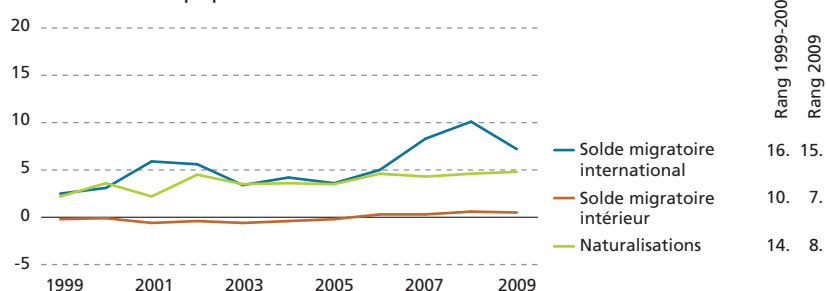
Chiffres-clés

		Rang
Urbanité	50,4%	19.
Développement démographique 2000-2009	7,4%	12.
Revenu moyen	62 526 CHF	13.
Chômage à fin 2010	2,5%	17.
Âge moyen Suisses/Suissesses	40,9 ans	22.
Âge moyen étrangers/étrangères	33,5 ans	25.
Part d'étrangers	16,3%	18.
Taux de naturalisation standardisé	1,6%	16.
Attitude favorable à la migration lors de votations	4,9	13.

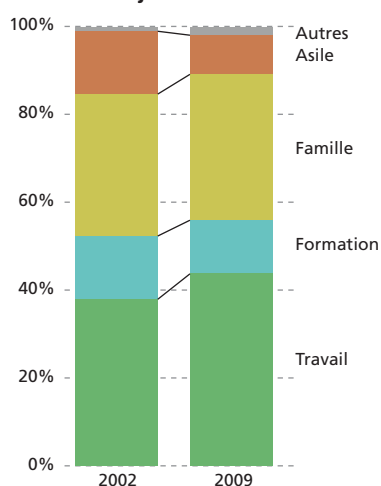
Quote-part de population étrangère selon la région d'origine

Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population

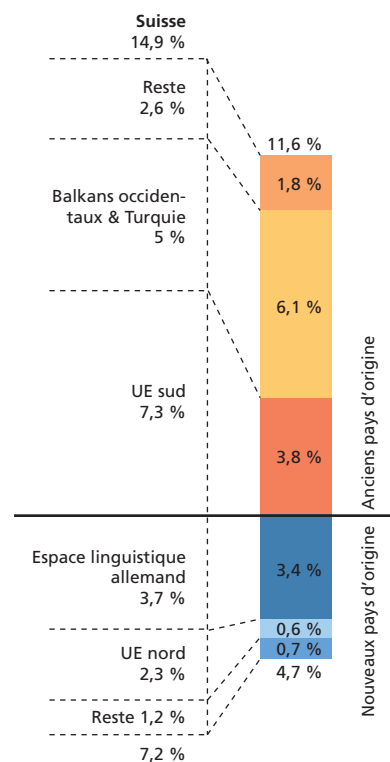


Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	56 372	
Serbie, Kosovo et Monténégro	13 719	-21,7%
Allemagne	11 830	194,8%
Italie	6 946	-15,6%
Portugal	5 644	48,4%
Bosnie et Herzégovine	2 541	-21,8%
Croatie	2 425	-17%
Macédoine	2 330	-5,2%
Sri Lanka	1 891	-5,1%



Neuchâtel

Neuchâtel fait partie des cantons présentant une croissance démographique plutôt faible (18^{ème} rang). Le taux de chômage y est élevé et arrive directement derrière celui de Genève. La population étrangère relativement importante (quote-part des étrangers: 23,2%) est dominée par les personnes issues des anciens pays de provenance (en particulier Portugal, Italie, Espagne). En matière de solde migratoire international, le canton se situe dans le haut du tableau. En revanche, le solde migratoire intérieur est négatif. Neuchâtel se distingue par des votes libéraux en termes de projets relevant de la politique de migration (2^{ème} rang) et détient le deuxième taux standardisé de naturalisation après Genève.

Chiffres-clés

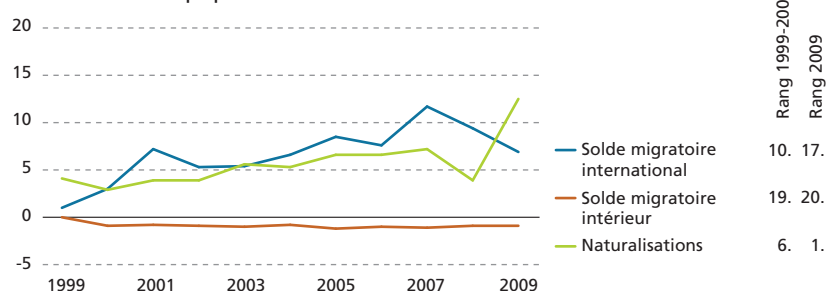
		Rang
Urbanité	71,4%	11.
Développement démographique 2000-2009	3,6%	18.
Revenu moyen	62 617 CHF	12.
Chômage à fin 2010	6,2%	2.
Âge moyen Suisses/Suissesses	42,7 ans	8.
Âge moyen étrangers/étrangères	35,8 ans	9.
Part d'étrangers	23,2%	7.
Taux de naturalisation standardisé	3,7%	2.
Attitude favorable à la migration lors de votations	-13,1	2.

Quote-part de population

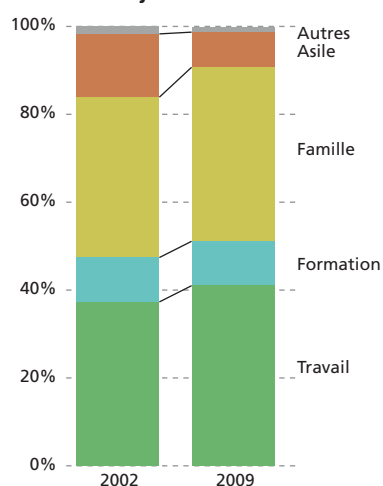
étrangère selon la région d'origine

Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population

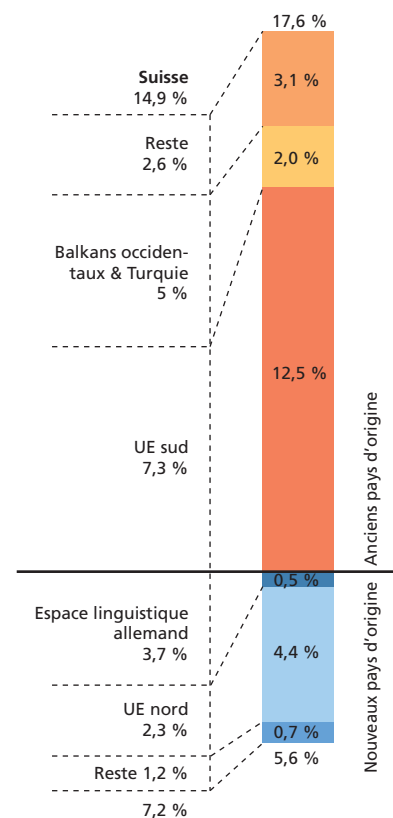


Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	40 410	
Portugal	11 611	24,3%
Italie	7 815	-21,9%
France	6 185	21,3%
Espagne	2 127	-27,6%
Serbie, Kosovo et Monténégro	1 584	-41,6%
Turquie	888	-11,6%
Allemagne	833	17,3%
Bosnie et Herzégovine	775	-32,3%



Nidwald

Nidwald est un canton à revenu élevé (4^{ème} rang) avec un faible taux de chômage et une croissance démographique moyenne. Avec 10,7%, le canton possède l'un des plus faibles taux d'étrangers en Suisse. Par comparaison avec les autres cantons, les étrangers font plutôt partie de la population âgée, tandis que les Suisses font partie de la population la plus jeune. Nidwald est le seul canton comptant presque autant d'étrangers en provenance des nouveaux pays d'immigration que des anciens. Même si le demi-canton n'a pas la plus grande part d'Allemands parmi ses habitants, au sein de la population étrangère, ils dominent comme nulle part ailleurs.

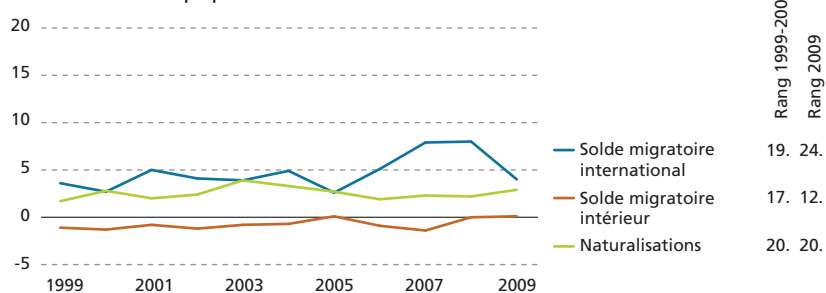
Chiffres-clés

		Rang
Urbanité	87,6%	6.
Développement démographique 2000-2009	7,4%	13.
Revenu moyen	78 365 CHF	4.
Chômage à fin 2010	1,5%	24.
Âge moyen Suisses/Suissesses	41,2 ans	20.
Âge moyen étrangers/étrangères	37,1 ans	2.
Part d'étrangers	10,7%	24.
Taux de naturalisation standardisé	1,6%	13.
Attitude favorable à la migration lors de votations	9,3	21.

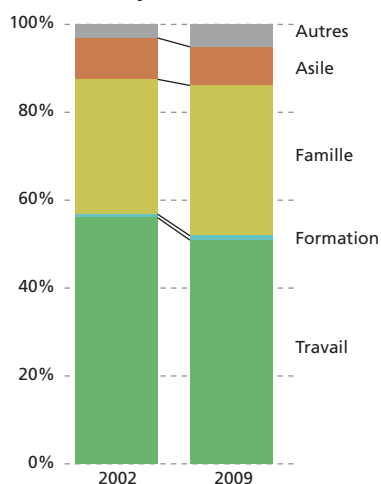
Quote-part de population étrangère selon la région d'origine

Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population

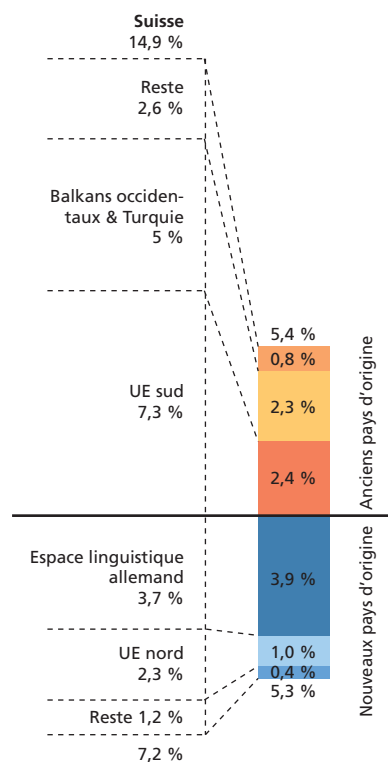


Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	4029	
Allemagne	1470	143,4%
Italie	462	-13,8%
Serbie, Kosovo et Monténégro	455	-51,3%
Portugal	455	37,9%
Bosnie et Herzégovine	237	-27,1%
Autriche	193	96,9%
Royaume Uni	171	47,4%
Macédoine	133	-21,8%



Obwald

Le canton rural d'Obwald (23^{ème} rang) connaît une croissance de population se situant légèrement au-dessus de la moyenne (10^{ème} rang) et un taux de chômage très bas (25^{ème} rang). Malgré sa situation périphérique, la part des étrangers est, avec 12,8%, légèrement plus élevée que dans le canton voisin de Nidwald. Contrairement à ce dernier canton, la population étrangère est marquée par la présence de personnes issues des anciens pays de provenance (Portugal, Italie, Balkans occidentaux et Turquie). Cependant, ici aussi, les personnes issues de l'espace linguistique allemand représentent une part supérieure à la moyenne. La population d'Obwald se montre très conservatrice sur les questions de migration (19^{ème} rang).

Chiffres-clés

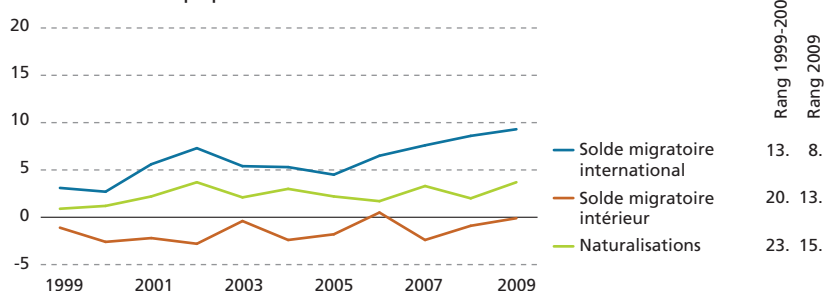
		Rang
Urbanité	0%	23.
Développement démographique 2000-2009	8,1%	10.
Revenu moyen	61 725 CHF	17.
Chômage à fin 2010	1,2%	25.
Âge moyen Suisses/Suissesses	40,1 ans	24.
Âge moyen étrangers/étrangères	34,6 ans	18.
Part d'étrangers	12,8%	22.
Taux de naturalisation standardisé	1,4%	19.
Attitude favorable à la migration lors de votations	8,7	19.

Quote-part de population

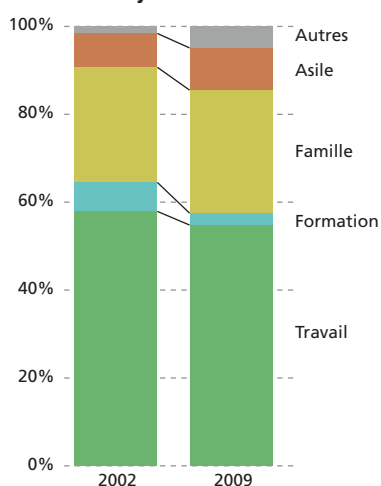
étrangère selon la région d'origine

Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population

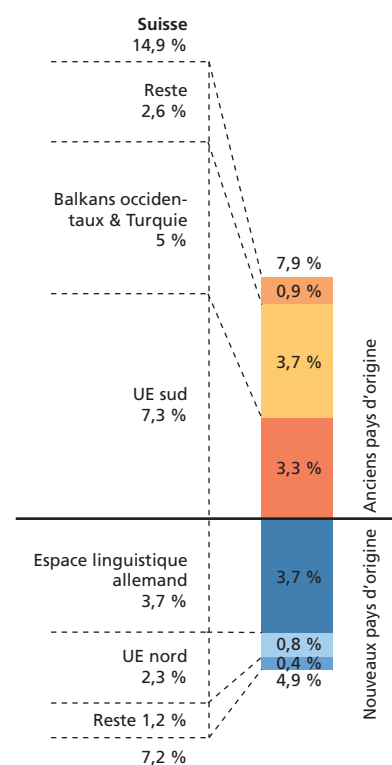


Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	3988	
Allemagne	1331	193,2%
Portugal	791	55,4%
Serbie, Kosovo et Monténégro	626	-36,3%
Italie	366	-5,7%
Macédoine	222	-0,9%
Croatie	189	-15,2%
Turquie	159	-20,1%
Bosnie et Herzégovine	129	-40,3%



Saint-Gall

Le canton de Saint-Gall se situe légèrement au-dessus de la moyenne en matière de croissance démographique et nettement sous la moyenne suisse en termes de revenu. En fait d'urbanité (14^{ème} rang) et d'attitude concernant les questions de migration (18^{ème} rang), le canton de Saint-Gall ressemble à l'Argovie. Il en va de même pour le faible taux de naturalisation, qui atteint 1,3%. Le canton de Saint-Gall a une quote-part d'étrangers quelque peu inférieure à la moyenne suisse. Cependant, les régions d'origine, Balkans occidentaux et Turquie, ainsi que l'espace linguistique allemand y sont davantage représentés que la moyenne, tandis que les autres régions de provenance y sont moins représentées que la moyenne.

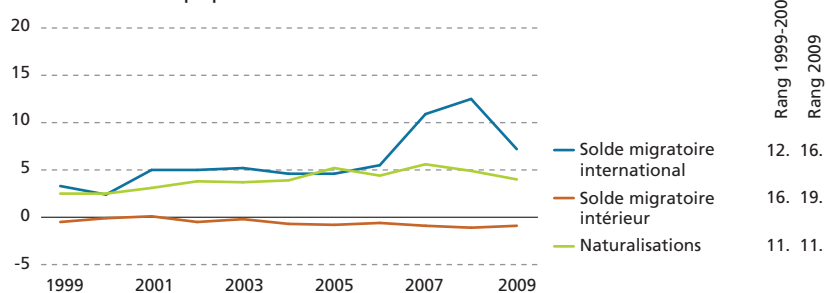
Chiffres-clés

		Rang
Urbanité	60,90%	14.
Développement démographique 2000-2009	5,6%	14.
Revenu moyen	59 803 CHF	21.
Chômage à fin 2010	2,8%	15.
Âge moyen Suisses/Suissesses	41,6 ans	15.
Âge moyen étrangers/étrangères	34 ans	24.
Part d'étrangers	21,7%	9.
Taux de naturalisation standardisé	1,3%	20.
Attitude favorable à la migration lors de votations	8,5	18.

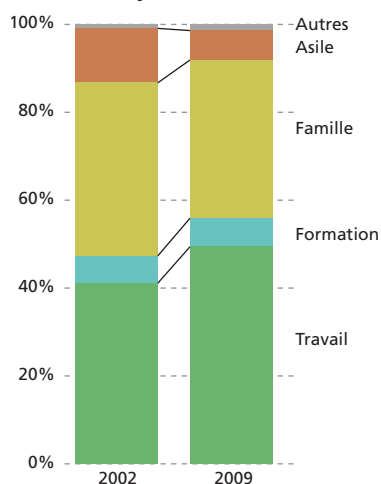
Quote-part de population étrangère selon la région d'origine

Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population

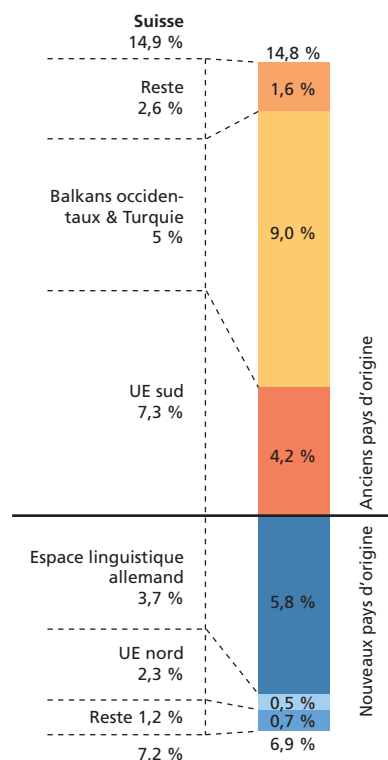


Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	92 493	
Allemagne	21 081	152,9%
Serbie, Kosovo et Monténégro	19 667	-9,7%
Italie	13 398	-17,3%
Macédoine	9 114	32,5%
Autriche	6 796	32%
Turquie	5 187	-21,3%
Bosnie et Herzégovine	5 097	-16,1%
Portugal	3 979	50,6%



Schaffhouse

Les trois-quarts de la population du canton de Schaffhouse vivent dans des communes d'agglomération. Le taux d'étrangers (22,9%) se rapproche de celui de l'ensemble de la Suisse. Les personnes venant des Balkans occidentaux et de Turquie ainsi que d'Allemagne sont présentes de manière supérieure à la moyenne. Avec un taux de 6,8%, Schaffhouse arrive en troisième position pour sa part d'étrangers venant d'un pays voisin germanophone par rapport à l'ensemble de la population. Il forme une sorte de tête de pont avec une forte immigration en provenance de l'étranger et une émigration des personnes étrangères vers l'intérieur du pays. En ce qui concerne le taux de naturalisation, Schaffhouse fait partie des cantons les plus restrictifs de Suisse (22^{ème} rang).

Chiffres-clés

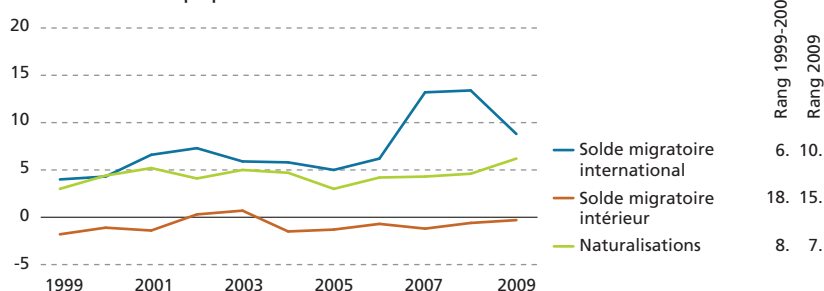
		Rang
Urbanité	75,5%	9.
Développement démographique 2000-2009	3,2%	20.
Revenu moyen	61 412 CHF	18.
Chômage à fin 2010	2,2%	20.
Âge moyen Suisses/Suissesses	44,8 ans	2.
Âge moyen étrangers/étrangères	35,4 ans	12.
Part d'étrangers	22,9%	8.
Taux de naturalisation standardisé	1,2%	22.
Attitude favorable à la migration lors de votations	5,5	15.

Quote-part de population

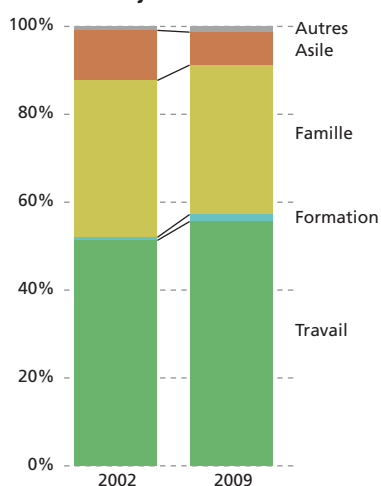
étrangère selon la région d'origine

Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population

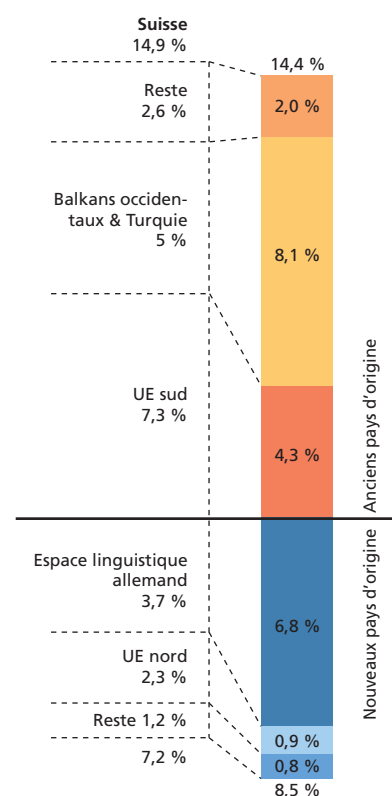


Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	15 761	
Allemagne	5 091	122,1%
Serbie, Kosovo et Monténégro	2 314	-25,2%
Italie	2 300	-18,4%
Macédoine	1 371	26%
Turquie	1 131	-5,5%
Croatie	1 066	-28,5%
Sri Lanka	508	38%
Portugal	499	15,8%



Schwyz

Le canton de Schwyz se place en deuxième position des cantons ayant le revenu moyen le plus élevé. Il se caractérise par une croissance dynamique de sa population. Cela apparaît aussi dans les soldes migratoires de la population étrangère. C'est surtout l'arrivée de population à l'échelon interne de la Suisse qui a augmenté de manière supérieure à la moyenne. Le groupe de population allemande a plus que triplé en 10 ans et représente le chiffre le plus élevé de Suisse. Malgré cela, le taux de population étrangère reste relativement faible avec 18%. Lors des votations portant sur le domaine de la migration, Schwyz se signale par son attitude la plus restrictive de Suisse. Le pourcentage de naturalisations arrive en deuxième position des taux les plus bas.

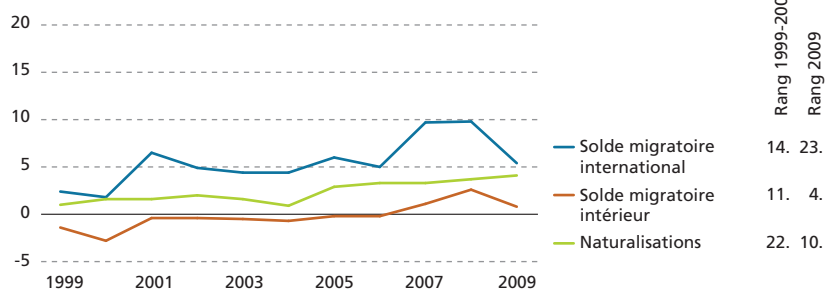
Chiffres-clés

		Rang
Urbanité	70%	12.
Développement démographique 2000-2009	11,1%	6.
Revenu moyen	91 468 CHF	2.
Chômage à fin 2010	3,1%	12.
Âge moyen Suisses/Suissesses	40,8 ans	23.
Âge moyen étrangers/étrangères	34,5 ans	19.
Part d'étrangers	18%	16.
Taux de naturalisation standardisé	1%	25.
Attitude favorable à la migration lors de votations	15,5	26.

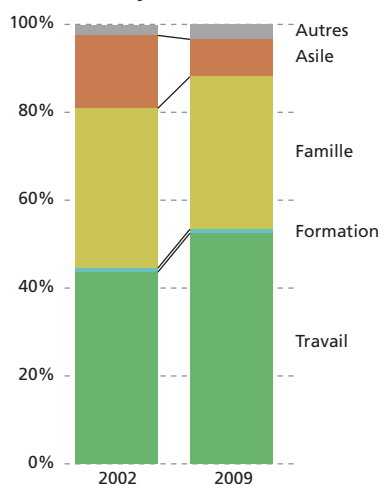
Quote-part de population étrangère selon la région d'origine

Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population

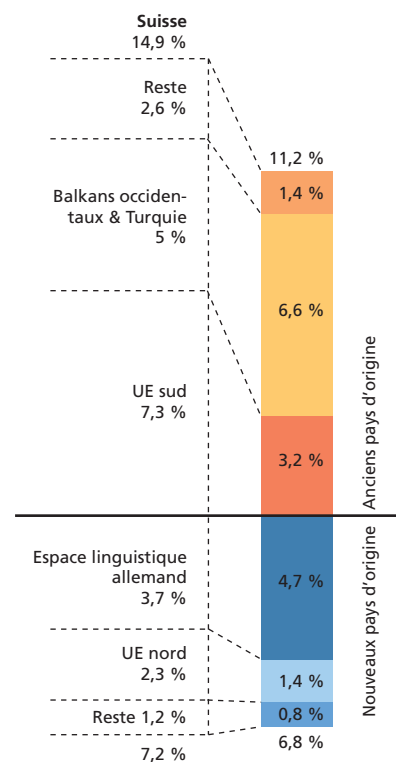


Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	21 185	
Allemagne	6 299	229,3%
Serbie, Kosovo et Monténégro	5 181	-18,3%
Italie	3 165	-8,4%
Portugal	1 250	90%
Bosnie et Herzégovine	1 223	-21,4%
Croatie	1 214	-7,2%
Macédoine	1 004	3,4%
Turquie	985	-25,4%



Soleure

Le canton de Soleure ne possède pas de ville de taille importante. Etant donné que la majeure partie de la population vit dans des communes d'agglomération, il fait cependant partie des cantons les plus urbanisés de Suisse (8^{ème} rang). Alors qu'il présente un taux d'étrangers de 19,3%, il se place légèrement en dessous de la moyenne suisse. Seule la part d'étrangers venant des nouveaux pays d'origine se situe sous la moyenne. La proportion du groupe appartenant aux anciens pays d'origine correspond à la moyenne suisse. La part de personnes issues de la région des Balkans occidentaux et de Turquie est particulièrement importante. Le taux de naturalisation de 0,7% est le plus bas.

Chiffres-clés

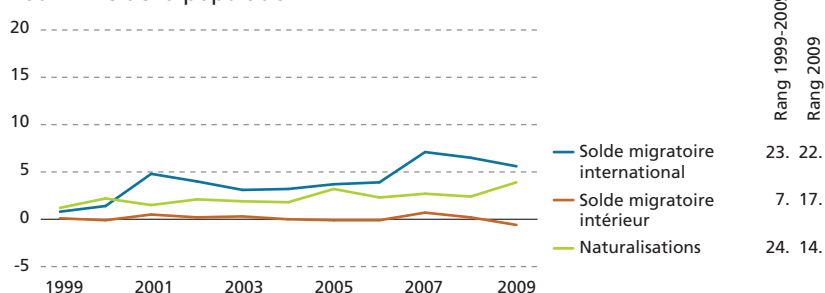
		Rang
Urbanité	75,8%	8.
Développement démographique 2000-2009	3,6%	17.
Revenu moyen	62 239 CHF	15.
Chômage à fin 2010	3,3%	11.
Âge moyen Suisses/Suissesses	43,3 ans	5.
Âge moyen étrangers/étrangères	34 ans	23.
Part d'étrangers	19,3%	14.
Taux de naturalisation standardisé	0,7%	26.
Attitude favorable à la migration lors de votations	5,9	16.

Quote-part de population

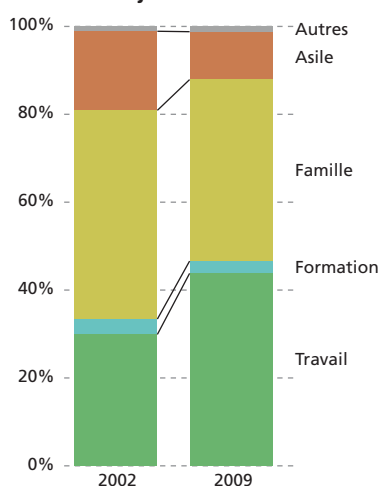
étrangère selon la région d'origine

Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population

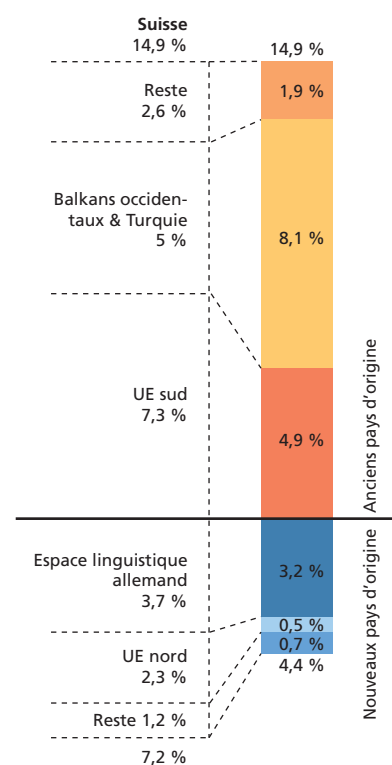


Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	42 917	
Italie	10 155	-8%
Serbie, Kosovo et Monténégro	8 761	1,5%
Allemagne	7 804	154,1%
Turquie	5 819	0,4%
Macédoine	2 319	44%
Croatie	1 868	-1,5%
Sri Lanka	1 783	26,8%
Bosnie et Herzégovine	1 624	-9,4%



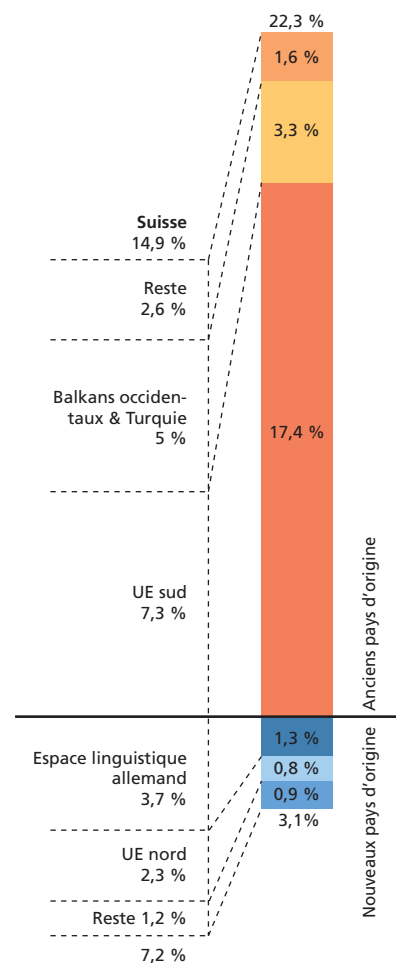
Tessin

Malgré sa situation alpine, le Tessin fait partie des cantons les plus urbains du pays (7^{ème} rang). La population étrangère du Tessin, qui se monte à 25,4%, présente la moyenne d'âge la plus élevée de Suisse. Dans le même temps, ce canton méridional possède le rapport le plus inégal entre nouveaux et anciens pays de provenance. La part de personnes issues des nouveaux pays d'origine, par rapport à l'ensemble de la population, est la plus basse avec 3,1% ; celle des personnes venant des anciens pays d'origine est la seconde après Genève, avec 22,3%. La situation frontalière avec l'Italie est déterminante. Actuellement, 50 000 personnes de nationalité italienne vivent au Tessin, ce qui correspond à 60% de tous les étrangers.

Chiffres-clés

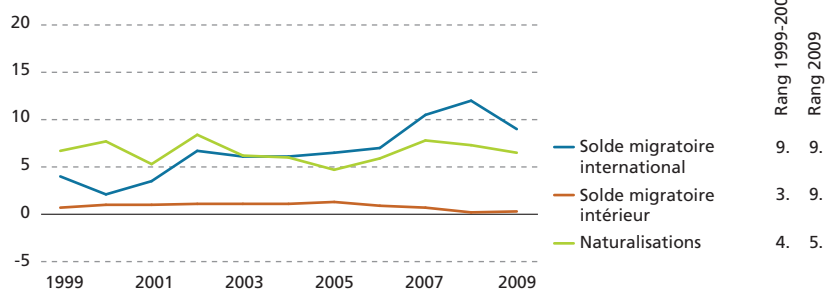
		Rang
Urbanité	82,8%	7.
Développement démographique 2000-2009	8,2%	9.
Revenu moyen	62 714 CHF	10.
Chômage à fin 2010	2,9%	14.
Âge moyen Suisses/Suissesses	43,6 ans	4.
Âge moyen étrangers/étrangères	41,5 ans	1.
Part d'étrangers	25,4%	4.
Taux de naturalisation standardisé	2,7%	7.
Attitude favorable à la migration lors de votations	8,7	19.

Quote-part de population étrangère selon la région d'origine

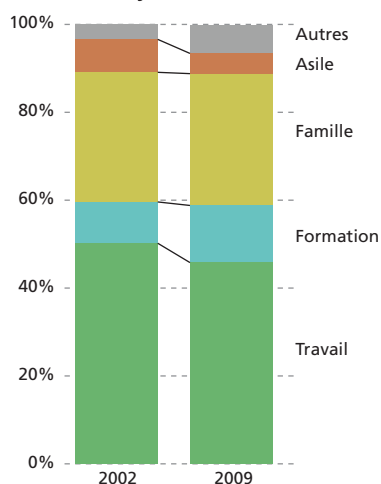


Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population



Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	83 668	
Italie	50 103	3,1%
Portugal	7 415	49,6%
Serbie, Kosovo et Monténégro	4 536	-40,2%
Allemagne	3 879	47,9%
Croatie	2 547	-21,2%
Bosnie et Herzégovine	2 170	-15,3%
Espagne	1 512	-15,8%
Turquie	1 063	-40,6%

Thurgovie

La Thurgovie est le canton le plus rural du Mittelland. Il cumule un revenu moyen assez bas (20^{ème} rang) et un taux de chômage élevé pour la Suisse (3^{ème} rang). Il compte 21% d'étrangers et se rapproche ainsi du taux global suisse (22,1%). Ce canton frontalier présente, après Bâle-Ville, le taux le plus élevé de personnes de langue allemande venant de l'étranger, soit 6,9%. Qu'il s'agisse des votations concernant la migration (22^{ème} rang) ou de naturalisations (22^{ème} rang), ce canton de Suisse orientale est l'un des plus restrictifs de Suisse.

Chiffres-clés

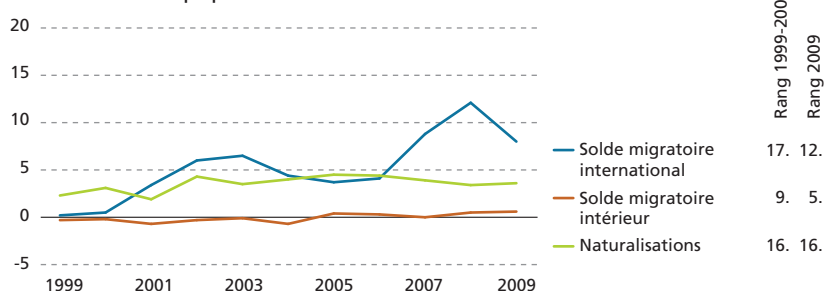
		Rang
Urbanité	48,9%	20.
Développement démographique 2000-2009	7,7%	11.
Revenu moyen	60 583 CHF	20.
Chômage à fin 2010	5,7%	3.
Âge moyen Suisses/Suissesses	41,3 ans	19.
Âge moyen étrangers/étrangères	35,4 ans	13.
Part d'étrangers	21%	11.
Taux de naturalisation standardisé	1,2%	22.
Attitude favorable à la migration lors de votations	9,5	22.

Quote-part de population

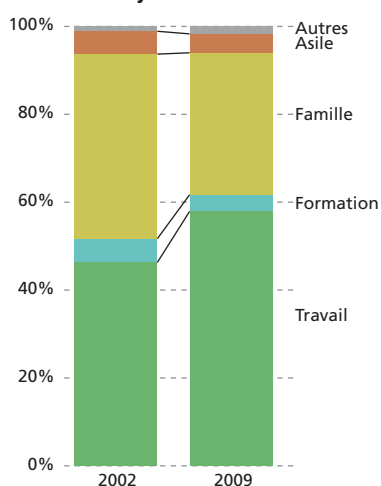
étrangère selon la région d'origine

Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population

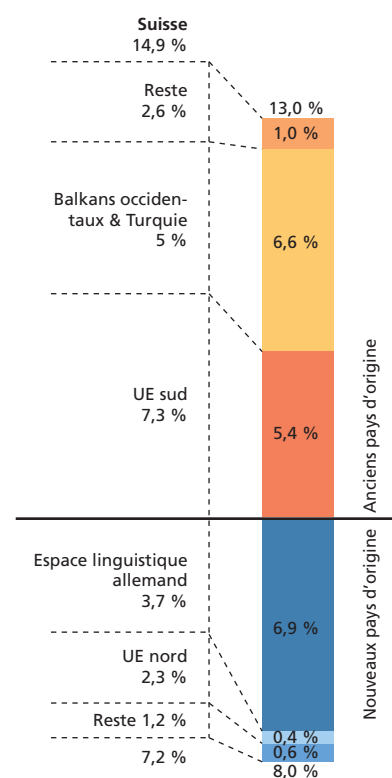


Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	45 020	
Allemagne	15 743	176%
Italie	8 402	-14,6%
Serbie, Kosovo et Monténégro	4 843	-28,5%
Portugal	3 698	24,5%
Turquie	2 898	-23,5%
Autriche	1 566	10,7%
Bosnie et Herzégovine	1 144	-24%
Espagne	1 051	-32,2%



Uri

Le canton rural d'Uri se signale par une évolution démographique en stagnation et le deuxième plus bas revenu du pays. Uri se place en deuxième position des cantons avec le plus faible taux d'étrangers (9,4%). L'espace linguistique allemand est le seul ayant quelque importance parmi les nouveaux pays d'origine. Les Allemands et les Autrichiens représentent un tiers de la population étrangère. La majorité des étrangers se trouvent dans le canton pour leur travail. Le motif de séjour lié à «l'asile» y est plus élevé que la moyenne. Comme ses voisins de Suisse centrale, le canton d'Uri possède un profil conservateur en matière de votations portant sur la migration.

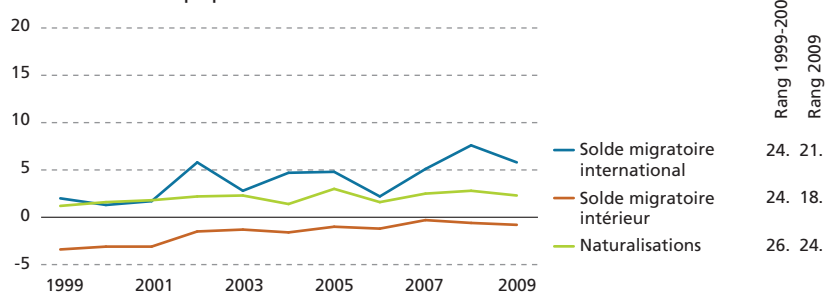
Chiffres-clés

		Rang
Urbanité	0%	23.
Développement démographique 2000-2009	0,3%	23.
Revenu moyen	54 208 CHF	25.
Chômage à fin 2010	1,6%	23.
Âge moyen Suisses/Suissesses	41,4 ans	18.
Âge moyen étrangers/étrangères	35,9 ans	8.
Part d'étrangers	9,4%	26.
Taux de naturalisation standardisé	1,9%	11.
Attitude favorable à la migration lors de votations	9,5	22.

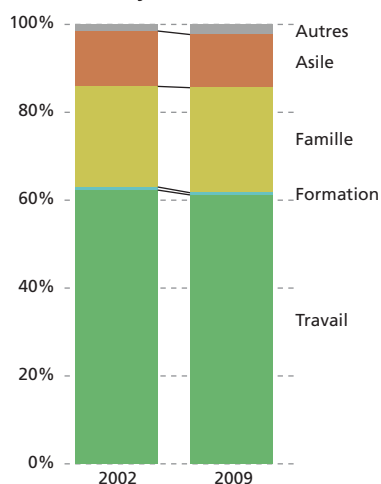
Quote-part de population étrangère selon la région d'origine

Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population

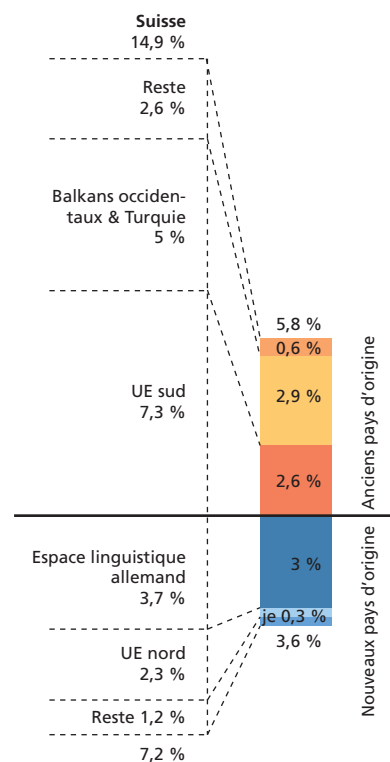


Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	3373	
Allemagne	740	148,3%
Portugal	509	165,1%
Serbie, Kosovo et Monténégro	432	-50,2%
Autriche	387	248,60%
Italie	364	-24,6%
Croatie	269	-33,6%
Turquie	225	-44,2%
Bosnie et Herzégovine	112	-42%



Valais

Le Valais est le canton avec le plus faible revenu moyen de Suisse; la croissance démographique y étant toutefois dynamique (5^{ème} rang). Avec 20,3%, le taux d'étrangers est légèrement inférieur à la moyenne. Cependant, la part d'étrangers issus des anciens pays d'origine y est légèrement supérieure à la moyenne. Le groupe des Portugais domine, car ils sont plus nombreux que dans tous les autres cantons. En matière de comportement lors des votes, le Valais arrive à la position la plus restrictive de la Suisse francophone (8^{ème} rang). Le Valais est l'un des cantons les plus restrictifs concernant les naturalisations (21^{ème} rang).

Chiffres-clés

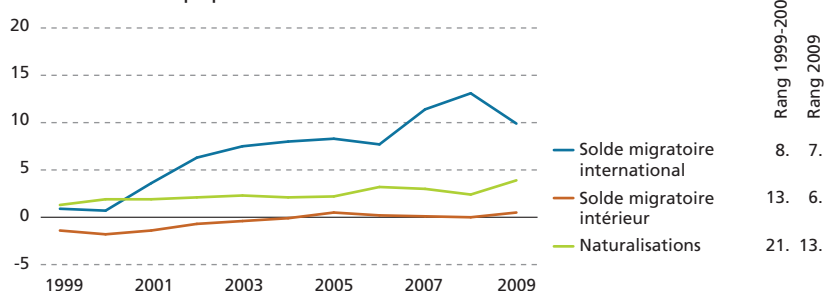
		Rang
Urbanité	51%	18.
Développement démographique 2000-2009	11,3%	5.
Revenu moyen	53 219 CHF	26.
Chômage à fin 2010	5,4%	5.
Âge moyen Suisses/Suissesses	42,2 ans	12.
Âge moyen étrangers/étrangères	34,4 ans	20.
Part d'étrangers	20,3%	12.
Taux de naturalisation standardisé	1,3%	21.
Attitude favorable à la migration lors de votations	-1,5	8.

Quote-part de population

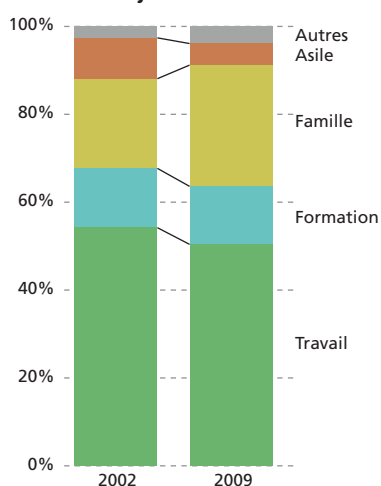
étrangère selon la région d'origine

Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population

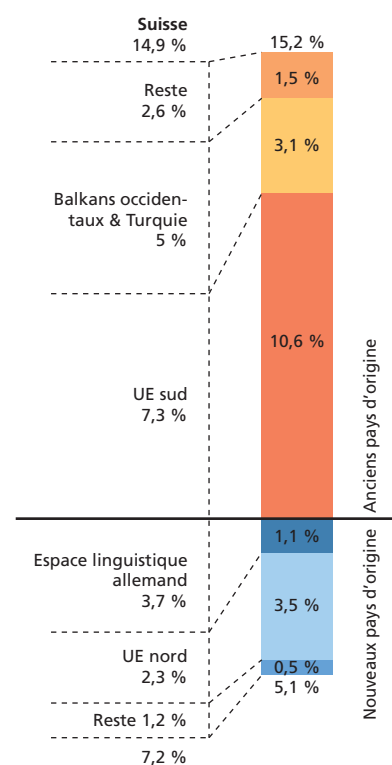


Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	51 753	
Portugal	23 288	77,3%
Italie	9 086	-4,3%
France	7 475	87%
Serbie, Kosovo et Monténégro	5 101	-33,3%
Allemagne	3 671	131,3%
Espagne	1 940	-16,7%
Macédoine	1 724	-10,9%
Royaume Uni	1 361	154,4%



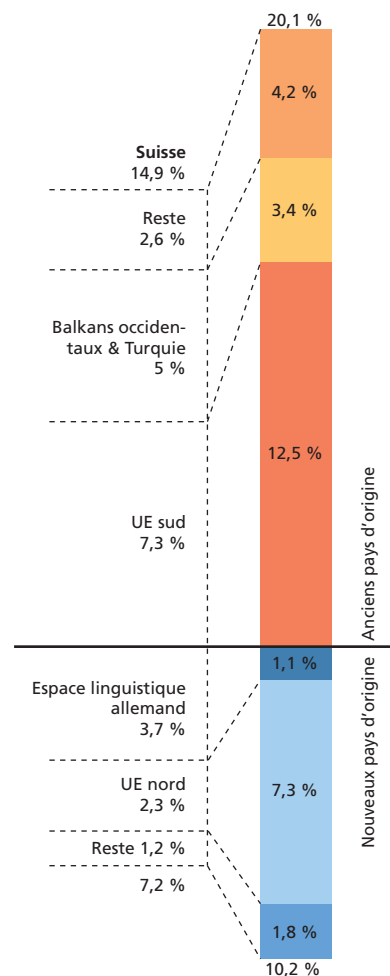
Vaud

Malgré une urbanisation avancée, le canton de Vaud se place au second rang du pays pour sa croissance démographique. La proportion d'étrangers atteint 30,3% (3^{ème} rang). Les anciens pays de provenance sont fortement représentés, en particulier le sud de l'UE. Parmi les nouveaux pays d'origine, les personnes venant de France dominent. Dans aucun des autres cantons le motif de séjour lié à la formation (17,8%) n'est aussi important. Comme Genève et Neuchâtel, le canton de Vaud possède le profil le plus favorable à la migration; malgré tout ce canton est un peu moins libéral que ses voisins en termes de naturalisations (6^{ème} rang).

Chiffres-clés

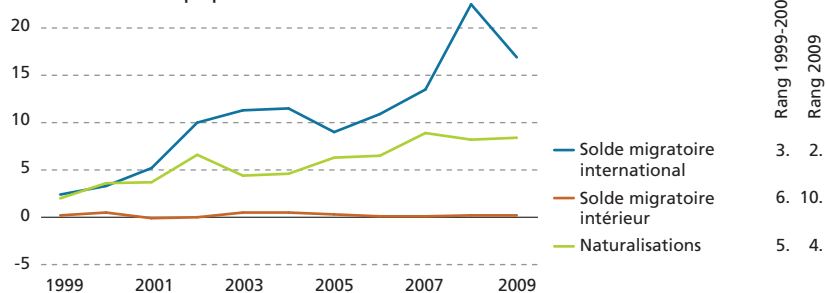
		Rang
Urbanité	73,3%	10.
Développement démographique 2000-2009	13,1%	2.
Revenu moyen	73 615 CHF	7.
Chômage à fin 2010	5,6%	4.
Âge moyen Suisses/Suissesses	41,6 ans	14.
Âge moyen étrangers/étrangères	34,6 ans	17.
Part d'étrangers	30,3%	3.
Taux de naturalisation standardisé	2,8%	6.
Attitude favorable à la migration lors de votations	-14	1.

Quote-part de population étrangère selon la région d'origine

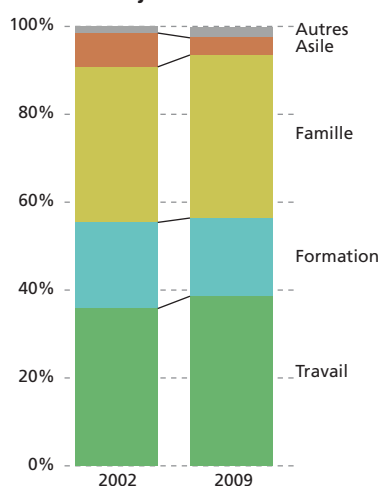


Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population



Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	174 791	
Portugal	46 053	51,8%
France	33 743	68,7%
Italie	29 244	-12,2%
Serbie, Kosovo et Monténégro	13 848	-19,5%
Espagne	12 495	-21%
Royaume Uni	8 490	68,7%
Allemagne	7 081	56,8%
Etats-Unis	3 751	48,8%

Zoug

Ce canton de plus en plus urbanisé se place en 3^{ème} position pour sa croissance démographique et présente le revenu moyen le plus élevé. L'émigration de plus en plus marquée de la population étrangère résidente contraste avec la forte immigration internationale. Avec un taux d'étrangers s'établissant à 23,4%, Zoug se positionne au 6^{ème} rang. La part des nouveaux pays d'origine est nettement supérieure à la moyenne (3^{ème} rang après Genève et Bâle-Ville). Il est intéressant de noter que pratiquement la moitié des étrangers ne viennent pas de l'espace germanophone, mais d'autres pays du nord de l'UE comme la Grande-Bretagne ou encore d'outre-mer.

Chiffres-clés

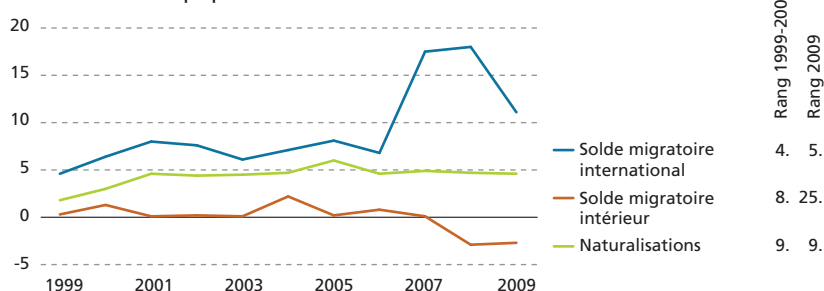
		Rang
Urbanité	95,6%	3.
Développement démographique 2000-2009	11,6%	3.
Revenu moyen	100 721 CHF	1.
Chômage à fin 2010	2,5%	17.
Âge moyen Suisses/Suissesses	40,9 ans	21.
Âge moyen étrangers/étrangères	35,4 ans	15.
Part d'étrangers	23,4%	6.
Taux de naturalisation standardisé	1,6%	18.
Attitude favorable à la migration lors de votations	2,6	12.

Quote-part de population

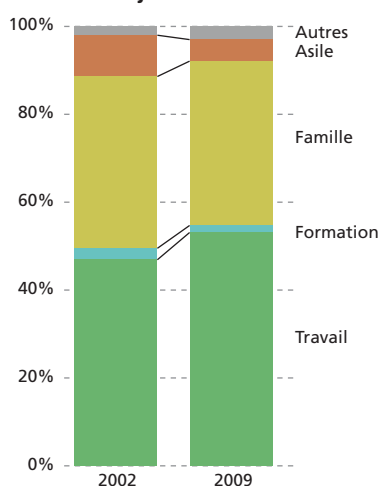
étrangère selon la région d'origine

Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population

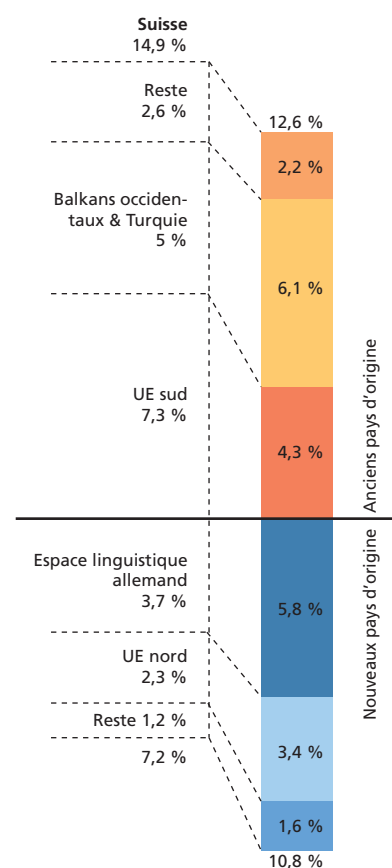


Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	19 932	
Allemagne	6 135	163,4%
Serbie, Kosovo et Monténégro	2 805	-15,2%
Italie	2 678	-12,2%
Portugal	1 535	61,4%
Royaume Uni	1 367	187,2%
Turquie	1 234	-12,9%
Bosnie et Herzégovine	1 096	-22%
Croatie	914	-20,3%



Zurich

Le canton de Zurich, comme Genève, son pendant en Suisse romande, occupe une place prépondérante en matière de croissance démographique (4^{ème} rang) et de revenu moyen (5^{ème} rang). Cependant, avec 23,7%, la part d'étrangers y est nettement inférieure (Genève: 38,7%). La proportion de citoyens allemands est certes plus élevée que la moyenne, mais nettement inférieure à celle de cantons frontaliers classiques comme Bâle-Ville ou Thurgovie. Le canton de Zurich, le plus peuplé, se distingue par sa générosité en matière de naturalisation, qui n'est surpassé que par les deux cantons très libéraux en termes de questions de migration, Genève et Neuchâtel.

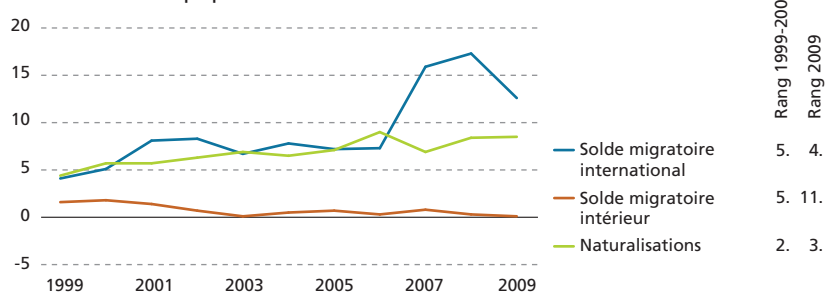
Chiffres-clés

		Rang
Urbanité	93,8%	4.
Développement démographique 2000-2009	11,5%	4.
Revenu moyen	76 296 CHF	5.
Chômage à fin 2010	3,7%	8.
Âge moyen Suisses/Suissesses	42,3 ans	11.
Âge moyen étrangers/étrangères	35,5 ans	11.
Part d'étrangers	23,7%	5.
Taux de naturalisation standardisé	3,1%	3.
Attitude favorable à la migration lors de votations	-1,6	7.

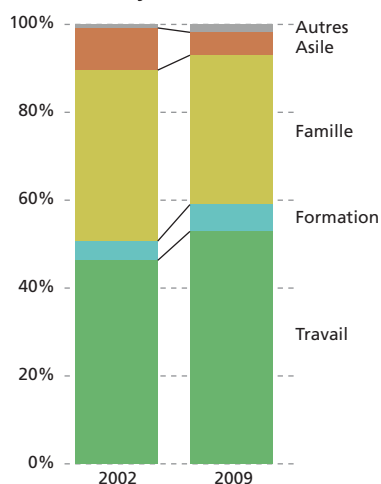
Quote-part de population étrangère selon la région d'origine

Soldes migratoires de la population étrangère

Pour mille de la population

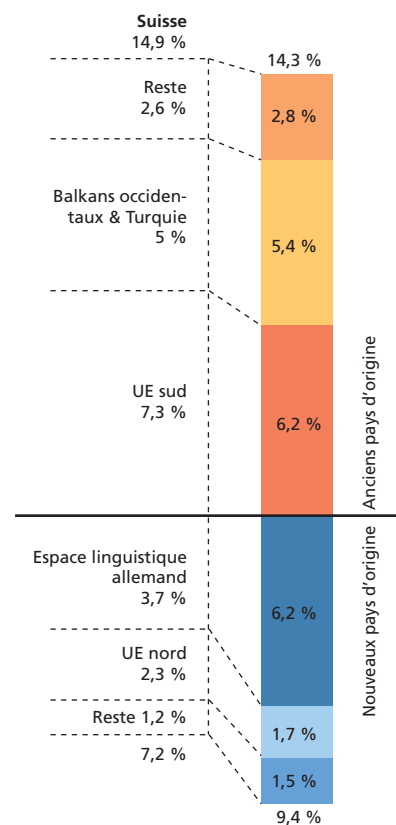


Motif de séjour



Pays d'origine

	Effectif	Variation depuis 1999
total	277 982	
Allemagne	74 994	155,8%
Italie	50 413	-16,4%
Serbie, Kosovo et Monténégro	34 531	-30,6%
Portugal	21 578	72,1%
Turquie	14 460	-14,5%
Macédoine	13 200	15,9%
Autriche	10 988	30,2%
Espagne	9 861	-24,1%



3.3 Comparaison entre les cantons

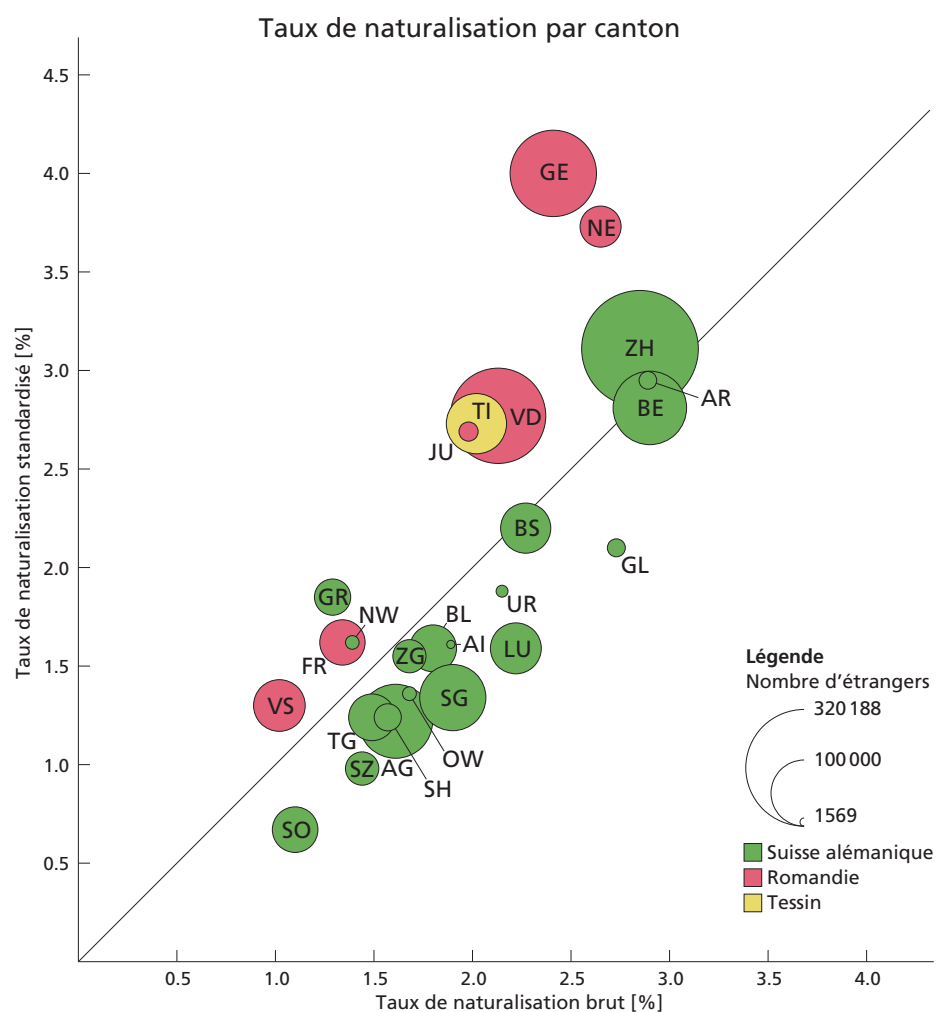
Taux de naturalisation

Le nombre de naturalisations accordées dans un canton dépend de l'importance de la population étrangère – plus il y a d'étrangers, plus le potentiel de personnes susceptibles d'être naturalisées est important. La comparaison de l'intensité des naturalisations entre cantons repose donc sur les taux de naturalisation. Le taux brut de naturalisation correspond à la part de population étrangère d'un canton qui est naturalisée en l'espace d'un an. Deux facteurs d'influence régissent le taux de naturalisation. D'une part la volonté de naturalisation crée une demande, d'autre part les obstacles à la naturalisation, définis de manière différente par les cantons, déterminent la perméabilité.

La conséquence de ces deux facteurs est que le taux de naturalisation est aussi marqué par la composition de la population étrangère. Si de nombreux migrants ar-

rivent dans un canton, le taux de naturalisation est, dans un premier temps, tiré vers le bas, car les nouveaux arrivés doivent d'abord atteindre une durée minimum de séjour. De la même manière, le taux de naturalisation suit également la courbe des âges. Ce taux est de 6 % pour les jeunes entre 10 et 19 ans; puis il plonge pour atteindre 1,2 % chez les personnes ayant moins de 30 ans. Prenant en compte les personnes ayant immigré à l'âge adulte, le taux remonte jusqu'à la 45^{ème} année pour s'établir à un peu plus de 2 %, puis il redescend lentement et (de manière constante) pour devenir pratiquement nul.

Le pays d'origine de la population étrangère est le deuxième facteur qui détermine le taux de naturalisation, outre l'âge et la durée du séjour. Pour les Allemands et les Italiens, le taux de naturalisation est d'environ 1,5 %, alors que 16 % des personnes originaires du Sri Lanka sont naturalisées chaque année. En général, les taux de naturalisation reflètent le degré d'amélioration de la liberté de voyager et des droits de séjour qui s'y rattachent dans les pays occidentaux hautement développés.



Graphique 2 : Taux de naturalisation brut et standardisé

Source : sotomo.

Taux de naturalisation standardisé

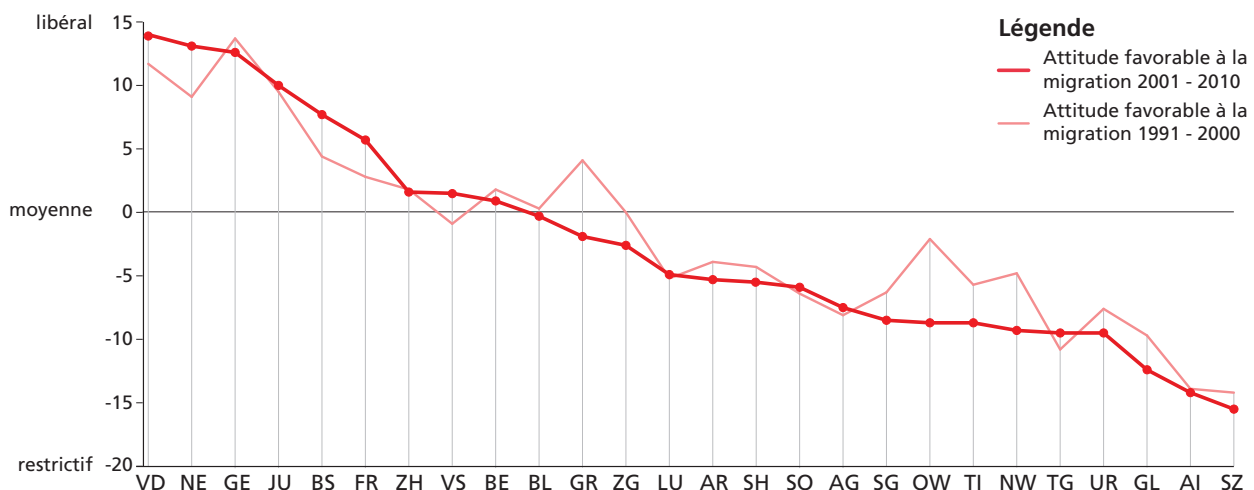
Etant donné que la composition de la population étrangère diffère d'un canton à l'autre, le taux de naturalisation brut ne se prête pas idéalement à la comparaison. Cependant, la structure de la population des cantons peut se comparer grâce à la standardisation. Cela signifie que pour chaque canton, les différents segments de la population étrangère sont pondérés de manière à correspondre à la valeur de toute la Suisse. Le taux de naturalisation standardisé indique l'intensité de naturalisation standardisée des cantons, à condition que la structure de la population étrangère soit la même dans tous les cantons. La standardisation a été appliquée à l'âge, à la durée de séjour, au genre et à la région d'origine de la population étrangère.

Le graphique 2 compare les taux de naturalisation brut et standardisé dans les cantons. La ligne horizontale représente le taux de naturalisation brut. Le nombre le plus élevé d'étrangers naturalisés concerne la période comprise entre 2005 et 2009 dans le canton de Berne; le plus bas a été relevé dans le Valais. Si l'on tient compte des différences dans la structure de la population, Berne se place en 5^{ème} position (cf. axe vertical du graphique). Soleure a le taux de naturalisation standardisé le plus bas. Une comparaison des deux axes montre que ce sont surtout les cantons latins qui arrivent à un taux supérieur de naturalisation du fait de la standardisation. La part élevée de citoyens de l'UE parmi la population étrangère est déterminante. Le taux de naturalisation des personnes du sud de l'UE est de 1,7 %, tandis que les personnes originaires des Balkans et de Turquie affichent une valeur de 7,9 %. Ces derniers vivent majoritairement en Suisse alémanique et tirent le taux de naturalisation brut vers le haut.

Profil des votations

La démocratie directe permet d'établir le profil des cantons, non seulement pour connaître la structure objective de la population, mais aussi pour connaître l'état d'esprit subjectif des citoyens actifs dans les cantons. Une fois par an en moyenne, la Confédération connaît des votations sur des questions touchant à la politique de migration. Ces votes montrent clairement les différences d'opinion régnant entre les cantons. Dans la première décennie du 21^{ème} siècle, les citoyens du canton de Vaud furent les plus enclins à voter en faveur d'une politique de migration libérale, tandis que les citoyens du canton de Schwyz furent les plus conséquents à se prononcer pour une politique de migration restrictive. Le graphique 3 montre le profil des cantons en termes de politique de migration. Il représente la variation moyenne par rapport au taux d'acceptation de l'ensemble de la Suisse, exprimée en pourcentage. Le canton de Bâle-Campagne se place exactement dans la moyenne Suisse.

La comparaison avec le profil de vote des années 1990 montre la constance des différences d'attitude dans les cantons. Malgré la diversité des sujets des votations, la structure globale a peu changé. Les cantons francophones et urbains sont libéraux; les cantons ruraux de Suisse alémanique sont restrictifs. Dans la comparaison entre les cantons, on observe une tendance nettement plus restrictive au Tessin et dans le canton des Grisons – tous deux étant des cantons limitrophes de l'Italie. Dans ces deux cantons, le profil de votation en termes de politique de migration a changé sous l'influence de la libre circulation des personnes. A Nidwald et Obwald, on observe aussi une tendance plus restrictive qu'ailleurs.



Graphique 3 : Profil des votations en matière de politique de migration.
Variation en pourcentage par rapport à la moyenne suisse

Source : sotomo.

4 Naturalisation

La politique de naturalisation consiste dans la détermination des conditions ouvrant l'accès à la plénitude de droits pour les étrangers résidents. La naturalisation marque l'effacement de la distinction entre citoyens et étrangers. A ce titre, elle fait partie de la politique migratoire dans une acception large.

L'actuelle loi sur la nationalité date de 1952: dans ses presque 60 ans d'existence, elle a fait l'objet de plusieurs projets de modification, pour certains acceptés, pour d'autres rejetés comme en 1983, 1994 et 2004. Cette loi se caractérise par le recours exclusif au jus sanguinis (droit à la nationalité par filiation); elle apparaît comme l'une des plus exigeantes au niveau européen (Huddleston et Niessen 2011). Le message relatif à la révision totale de la loi a été adopté par le Conseil fédéral en mars 2011¹³.

Ce chapitre est consacré à la manière dont les cantons concrétisent dans leur juridiction la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (LN) de 1952. Il analyse et commente les réponses des 25 questionnaires retournés, adressés aux autorités cantonales en charge de la politique de naturalisation; 21 cantons sur 25 ont autorisé la publication nominative des informations livrées.

Le chapitre est organisé en quatre parties: la première traite du cadre normatif des naturalisations ordinaires et simplifiées¹⁴; après un bref excursus historique, elle détaille les critères formels ouvrant la possibilité de l'acquisition de la nationalité. La deuxième se penche sur la procédure, tant du point de vue organisationnel que du point de vue du traitement des demandes. La troisième aborde la manière dont sont examinés les critères matériels que les candidats à la naturalisation doivent remplir permettant ainsi, dans la quatrième partie, de mettre en évidence l'interprétation de la notion d'intégration à l'œuvre en matière de naturalisation. La cinquième partie brosse un tableau d'ensemble des politiques cantonales.

4.1 Le canton dans le tissu fédéral

4.1.1 Compétences

La Confédération est une « late comer » dans le paysage de la nationalité helvétique: l'origine du droit de cité communal remontant à la Suisse du XVI^e siècle (Argast 2004), les cantons et les communes sont titulaires de la compétence en matière de naturalisation au moment de la constitution de l'Etat fédéral en 1848. Ce n'est que depuis 1874 que la Confédération a la compétence de déterminer les conditions de naturalisation. Selon l'art. 38 al. 2 de la Constitution fédérale de 1874, la Confédération fixe les conditions minimales pour la naturalisation (Campisi 2009: 38).

La construction de la nationalité helvétique en trois niveaux est un héritage historique qui confère au canton le rôle de véritable pivot d'articulation entre la Confédération et les communes: bien que l'acquisition de la nationalité suisse soit réglée au niveau fédéral, tous les cantons disposent ainsi d'une loi qui définit les modalités et les conditions d'octroi de la nationalité cantonale et encadre la pratique des communes (Steiner 2004) lesquelles peuvent, à leur tour, se doter d'un règlement communal (Witmer 2008). La procédure de naturalisation au niveau fédéral est réglée par la loi sur la nationalité (LN) alors que la procédure et les conditions matérielles donnant accès à la naturalisation peuvent être différentes d'un canton et d'une commune à l'autre (von Rütte 2011).

La mise en oeuvre de la législation sur la naturalisation par les cantons et les communes est encadrée par la législation fédérale et la jurisprudence. Depuis les arrêts du Tribunal fédéral de 2003 (ATF 129 I 232 et 129 I 217¹⁵), qui ont introduit l'obligation de motiver les décisions, la naturalisation ne peut plus être considérée comme une simple décision d'appréciation ou décision politique en dépit du fait que ce sont parfois des organes législatifs, voire des assemblées populaires, qui statuent en la matière. Les principes fixés dans les décisions du Tribunal fédéral de 2003 (respect de la sphère privée, obligation de motivation, droit de recours) doivent désormais être pris en compte dans la pratique de la naturalisation.

4.1.2 Les critères formels dans les législations cantonales sur la naturalisation

L'histoire montre que les conditions pour l'obtention de la nationalité ont fortement changé au cours du temps: prenant le délai de résidence requis pour faire acte de candidature comme un indicateur du degré d'accessibilité à la naturalisation, on observe que ce délai est passé de 2 ans en 1876 à 6 ans en 1920 pour atteindre les 12 ans de séjour en Suisse en 1952 (ODM 2005); c'est le délai requis généralement encore aujourd'hui.

En raison de leurs lois cantonales, les cantons font largement usage de leur marge de manœuvre dans la régulation de l'accès à la nationalité suisse. Trois indicateurs sont pris en considération à cet égard: les statuts de séjour pris en compte pour parvenir à totaliser les 12 ans de séjour en Suisse prévus par la législation fédérale, la durée du séjour requise sur le territoire cantonal et finalement, la présence d'une procédure spécifique de naturalisation pour les jeunes issus de la migration. Le premier est un indicateur de la disponibilité à prendre en compte le parcours du migrant face aux exigences d'intégration juridique; le deuxième est un indicateur de la prééminence accordée à l'enracinement local par rapport à l'attachement national; le troisième est un indicateur de la disposition du canton à adopter une conception territoriale de l'appartenance cantonale, basée sur la socialisation en Suisse.

Prise en considération des statuts de séjour du candidat

La Loi sur la nationalité (art.15) dispose que «L'étranger ne peut demander l'autorisation [de naturalisation] que s'il a résidé en Suisse pendant douze ans, dont trois au cours des cinq années qui précèdent la requête». L'art.36 spécifie ultérieurement que «Au sens de la loi, la résidence est, pour l'étranger, la présence en Suisse conforme aux dispositions légales sur la police des étrangers». Les cantons disposent donc d'une certaine latitude dans la détermination des permis comptabilisés dans le délai de résidence. Cependant, à en juger par l'étude MIPEX (Huddleston et Niessen 2011), la Suisse présente aujourd'hui la législation la plus restrictive à cet égard en Europe, notamment parmi les pays ayant une tradition d'immigration consolidée.

Si tous les cantons prennent en compte les permis d'établissement et de séjour pour le cumul des 12 ans, il en va autrement pour les autres permis attribués dans le cadre de la politique d'admission¹⁶. Un nombre limité de cantons n'y inclut pas le permis B pour étudiant (8 cantons sur les 24 qui répondent à cette question, notamment GR, SH, SZ). En revanche, une majorité de cantons

ne tient pas compte du permis L (6 font exception, dont GR, NE) ou alors de l'autorisation délivrée par le DFAE (9 font exception, dont BE, BS, GE, VS, ZH). La distribution de ces exceptions suggère que la pratique cantonale en la matière pourrait être dictée par la fréquence relative de ces cas de figure sur le territoire de leur juridiction.

Pour ce qui est des permis délivrés dans le cadre de la procédure d'asile, deux tiers des cantons les insèrent dans le calcul de la durée de séjour: 12 d'entre eux prennent en compte tant le permis L que le F, alors que dans d'autres cantons c'est seulement le N (ex. TG) ou le F (ex. AR, BE, SO, UR) qui entrent en ligne de compte.

La diversité de la prise en compte des permis est une expression de la marge de manœuvre des cantons dans la mise en œuvre de la LN car, selon l'ODM, «tout séjour effectif légal en Suisse compte comme présence au sens des conditions de la naturalisation [...] tout séjour légal en Suisse compte en tant que séjour reconnu au sens de la police des étrangers», y compris les permis L, N et F (ODM 2005: 18).

Lors de la discussion des résultats de l'enquête, certains représentants cantonaux ont expliqué leur distanciation de la norme fédérale en la matière avec l'argument qu'une exigence «supérieure» s'impose à leurs yeux: elle tient au sens que, de leur point de vue, la naturalisation doit revêtir pour le candidat une véritable adhésion au pays dont il acquiert la nationalité et une volonté de s'ancrer fortement dans la vie locale. Dans cette logique, le temps écoulé en Suisse avec un permis étudiant, par exemple, ne garantirait pas toujours cet attachement.

La question de savoir quels permis sont pris en considération dans le calcul de la durée minimale de résidence en Suisse est bien différente de celle qui concerne le permis dont le candidat doit être titulaire au moment du dépôt de la demande. Selon le message du Conseil fédéral aux Chambres, la nouvelle LN n'autorisera le dépôt qu'aux seuls titulaires d'un permis d'établissement. Nous avons voulu savoir quelle est la pratique actuelle des cantons.

Par le passé, les détenteurs de permis N ont pu, dans certains cantons, présenter une demande de naturalisation mais cette pratique semble désormais révolue. Aujourd'hui, le débat porte essentiellement sur la possibilité d'en faire autant pour les détenteurs de permis F. Bien que cela soit possible dans certains cantons (ex. TI, BS), d'autres cantons ont renoncé à cette pratique et exigent désormais l'obtention préalable d'un permis humanitaire (ex. NW, BL). Toutefois, les exigences pour le passage du permis F à B sont, dans certains cantons tout au moins,

plus élevées que celles pour la naturalisation : nombre de jeunes rempliraient les conditions à titre personnel mais ne peuvent acquérir la nationalité suisse car ils dépendent de leurs parents qui sont à l'aide sociale. A titre d'exemple, les jeunes titulaires d'un permis F doivent attendre d'être majeurs pour obtenir un permis au titre du cas de rigueur (cf. chap. asile 7.3), une pratique considérée comme problématique par certains experts car relevant de la co-responsabilité familiale. A 18 ans, une fois le permis B acquis, ces jeunes doivent encore attendre jusqu'à satisfaire aux exigences communales et cantonales en matière de délai de résidence.

Un dernier aspect temporel lié à la possession d'un permis pour la naturalisation concerne la validité du permis en cours de procédure. Selon les réponses au questionnaire, cette exigence est commune à la très grande majorité des cantons. Achermann (2011, chap. 4 p. 10 § 4.2.3), en revanche, affirme que « selon la jurisprudence (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-6519/2008 du 3.11.2009), il n'est pas nécessaire que le candidat détienne un permis de séjour valable pendant la durée de la procédure ou au moment de la décision. » Seuls 4 cantons (AG, BE, NE, SH) déclarent une pratique conforme à cette jurisprudence.

Ces approfondissements sur la question des permis montrent l'ampleur de la marge d'interprétation de la norme fédérale dont jouissent les cantons, même dans un domaine qui relève des seuls critères formels.

Prise en considération de la mobilité intercantonale

Les cantons comptabilisent les années passées dans un autre canton par un candidat à la naturalisation en fixant des délais de résidence cantonale d'une durée inférieure aux 12 ans prévus au plan fédéral : plus la durée de résidence cantonale est élevée et plus l'exigence d'ancrage local est impérative.

L'analyse des législations cantonales montre que le canton de Saint-Gall¹⁷ se distingue par sa récente réaffirmation d'une exigence forte d'enracinement local en demandant un séjour de 8 ans sur son territoire. Par ailleurs, la moitié des cantons demande un séjour dans le canton où on sollicite la naturalisation qui corresponde à environ la moitié du délai requis au plan fédéral : dans neuf cas (AG, AI, BL, OW, SZ, TI, UR, VS, ZG), la durée de séjour minimale exigée est de 5 ans et dans trois cas (GL, SO, TG), elle s'étend à 6 ans (von Rütte 2011).

Dix cantons requièrent en revanche une durée de résidence sur le territoire cantonal inférieure ou égale à 3 ans : il s'agit d'une majorité de cantons romands (FR,

GE, JU, NE, VD) ainsi que AR, BE, SH, LU et ZH. Ils s'inscrivent dans une logique favorable à la mobilité des candidats à la naturalisation.

La situation décrite sur la base des réponses au questionnaire et l'analyse des lois cantonales diverge du tableau brossé par l'ODM dans son rapport (2005 : 21), car les cantons qui imposaient des délais longs ont aligné leurs standards sur la moyenne suisse, alors qu'un seul a augmenté ses exigences : ces changements témoignent du caractère mouvant des critères de naturalisation.

Législation concernant les jeunes étrangers

Selon les informations fournies dans le cadre de cette enquête, près de la moitié des cantons s'est dotée aujourd'hui d'une législation prévoyant des aménagements le plus souvent de type procédural. Ainsi, 12 cantons sur 25 connaissent une procédure spécifique pour la naturalisation des jeunes (parmi lesquels NW, SG, SH, SO, TI, ZG).

Suite au rejet de la naturalisation facilitée des jeunes étrangers par la majorité de la population en 1994, nombre de cantons (FR, GE, JU, NE, VD, BE, ZH) ont adhéré au Concordat romand (Convention de réciprocité) du 16 décembre 1994 qui ouvre un accès simplifié à la naturalisation pour les jeunes de 16 à 25 ans.

La convention de 1994 établit une procédure simplifiée pour les jeunes nés en Suisse et qui y ont fréquenté la majeure partie de l'école obligatoire. Même si l'âge maximal peut varier d'un canton à l'autre, la limite est généralement supérieure à la majorité (ex. de 22 ans au TI, 23 à BS et 24 ans dans le canton de VD) ; en revanche Nidwald et Saint-Gall restreignent l'accès à cette procédure simplifiée à ceux qui demandent la naturalisation avant leurs 20 ans.

La procédure simplifiée se décline différemment d'un canton à l'autre : elle comporte le plus souvent une diminution des émoluments (ex. BE), la réduction du délai de séjour dans le canton (ex. FR), la possibilité d'exonération de l'audition du candidat (ex. NE) ou un préavis de l'exécutif communal et une décision de l'exécutif cantonal (ex. TI). Dans deux législations cantonales (SO, ZH), il existe pour les jeunes un droit à la naturalisation communale et donc cantonale. La loi soleuroise dispose d'un « *Aufnahmepflicht* » pour les jeunes étrangers scolarisés (au moins partiellement) en Suisse que l'on comprend comme un droit à la naturalisation. Alors que le texte de révision de la loi sur la nationalité soumis actuellement au référendum ne le prévoit plus, l'actuelle législation zurichoise garantit un droit à la naturalisation

conditionnel aux jeunes nés en Suisse ou y ayant fréquenté la majeure partie de leur scolarité obligatoire.

Les participants à la discussion des résultats intermédiaires tendent à relativiser l'importance de la législation en faveur des jeunes en arguant d'une part, que les jeunes acquièrent la nationalité suisse le plus souvent dans le cadre d'une procédure familiale plutôt qu'individuelle, d'autre part, que les différences entre procédure simplifiée et ordinaire sont somme toute limitées à partir du moment où c'est un organe exécutif qui statue en matière de naturalisation. Même à SO, qui a formellement inscrit un droit à la naturalisation en faveur des jeunes, les autorités ne négligent pas de vérifier que le candidat remplit bien les conditions de naturalisation¹⁸. Ce droit implique que les autorités peuvent refuser la naturalisation si elles estiment que ces conditions ne sont pas remplies et peuvent valablement argumenter leur décision de cette manière (Mahon 2010).

Les discussions sur les résultats de l'enquête ont fait apparaître deux attitudes plutôt différentes quant à la naturalisation des adolescents : certains cantons voient en la naturalisation des jeunes qui ne disposent pas d'un permis B ou C un moyen de leur faciliter l'accès à une qualification post-obligatoire, notamment un apprentissage (ex. FR). En revanche, d'autres cantons sont moins enclins à naturaliser les apprentis, arguant notamment qu'ils ne sont pas capables de subvenir à leurs besoins de manière autonome (ex. ZH).

4.2 Procédure

Ce chapitre traite du déroulement de la procédure. L'organisation des administrations publiques en charge de la naturalisation est ici étudiée au travers de trois aspects : la séquence des instances de décision, les organes décisionnels au niveau cantonal et communal ainsi que l'étendue des compétences communales.

4.2.1 Séquence des instances de décision

Le rapport ODM (2005 : 84) détaille sur ce point les changements dans la séquence des diverses instances se prononçant lors d'une naturalisation ordinaire, depuis sa création formelle en 1952. La séquence traditionnelle voyait la Confédération assurer en premier lieu l'examen de la procédure, suivie par la commune et le canton. Dans le but de rendre cette procédure plus fluide, divers cantons ont progressivement modifié leur pratique au cours des années 1990 de sorte que le premier examen soit conduit à l'échelle communale et que la demande passe ensuite à la Confédération et finalement au canton. La révision totale de la LN vise, entre autres, à harmoniser les séquences de décision de cette manière.

Selon les réponses au questionnaire, dans la très grande majorité des cantons, la prise de décision en cas de naturalisation ordinaire voit la commune comme la première instance décisionnelle ; dans 13 cantons, la commune est d'abord suivie par la Confédération, puis par le canton (dont AG, AR, BS, SG) alors que dans 3 cas, Confédération et canton s'intervertissent (dont LU et ZH). Dans six cantons enfin, la première décision incombe à la Confédération, suivie de la commune et du canton (dont NE, SZ, ZG).

Le fait que la décision communale précède systématiquement la décision cantonale et qu'elle soit bien souvent le premier niveau décisionnel illustre la prépondérance de cet échelon dans la procédure de naturalisation.

4.2.2 Organes décisionnels

L'autonomie cantonale se manifeste entre autres dans la liberté de définir quelles instances sont chargées de se prononcer en matière de naturalisation ; ici est examinée en détail la diversité de ces organes.

Dans quelques cantons, la structure politique locale peut s'articuler en deux formes organisationnelles : la commune politique et la bourgeoisie. Selon le site web de la Fédération suisse des bourgeoisies et Corporations¹⁹, 14 cantons ont gardé au niveau communal une structure bourgeoise ; celle-ci coïncide parfois avec la commune politique alors qu'elle est parfois un organe distinct. Généralement, la décision de naturalisation est de la compétence de la commune politique ; toutefois, dans les cantons comme Bâle-Ville ou Soleure, c'est la bourgeoisie qui est en charge de la naturalisation, contrairement à Berne ou Bâle-Campagne où elle concourt avec la commune politique dans la prise de décision.

Les lois cantonales de naturalisation déterminent en outre quel organe cantonal est titulaire de la décision en matière de naturalisation. Depuis 2003, deux modèles existent : soit la décision cantonale est confiée au législatif (ou à une commission issue du législatif), ce qui est le cas dans 8 cantons (notamment AG, BL, TI, VS) ; soit cette responsabilité incombe à l'exécutif (ou à une commission issue de l'exécutif) généralement de manière exclusive mais parfois avec le concours d'autres instances ad hoc. Ce deuxième modèle est valable dans 16 cantons.

La distribution des compétences entre législatif et exécutif en matière de naturalisation observée au niveau cantonal est généralement la même pour le niveau communal (2 cantons font exception, notamment VS).

Plusieurs études se sont penchées sur l'impact de l'instance de décision sur la variabilité des taux de natu-

ralisation au niveau communal : le questionnement et les résultats ne sont pas toujours convergents. Dans le contexte de la première moitié des années 2000, la question est celle de savoir si les communes où la décision est du ressort du peuple connaissent des taux de naturalisation plus bas que les communes avec décision parlementaire, sous l'effet de la « tyrannie de la majorité » dont parle Tocqueville. Cette « hypothèse de l'exclusion » est confortée empiriquement par Petkov et al. (2002) sur la base des données de Saint-Gall, mais elle ne trouve pas de validation dans l'étude de Bolliger (2004) qui porte sur 175 communes de 5 cantons (AG, AI, BE, JU, LU).

Helbling et Kriesi (2004) s'intéressent à l'impact exercé par le type d'instances de décision sur le taux de refus des candidats à la naturalisation. En analysant ce taux de refus des demandes remplissant les critères formels présentées dans 207 communes entre 1990 et 2002, ils montrent que ce taux est significativement supérieur à la moyenne, située à 4,1 %, dans les communes avec décision par les urnes (18,4 %) et par l'assemblée communale (4,9 %). Il est en revanche inférieur à la moyenne lorsque c'est le parlement qui se prononce (3 %), l'exécutif (2,1 %) ou encore la bourgeoisie (1,7 %).

4.2.3 Etendue des compétences communales

Les compétences communales en matière de décision peuvent couvrir divers aspects de la procédure de naturalisation. L'obligation récemment introduite de motiver les décisions a été concrétisée dans presque tous les cantons en conférant cette tâche aux communes (AR et UR faisant notamment exception); celles-ci sont en outre compétentes pour la détermination des émoluments communaux dans 18 cantons.

Finalement, dans plus de la moitié des cantons, les communes déterminent les critères d'intégration que le candidat doit satisfaire (notamment BL, TG, ZH) et/ou les modalités de mesure de ces critères (BS, SO, FR, ZG). Cet indicateur atteste de l'étendue des compétences communales et confirme le rôle capital des communes dans la procédure de naturalisation.

4.3 Traitement des candidatures

Pour ce qui est du traitement des candidatures, seront analysées l'existence plus ou moins formalisée d'un screening initial ainsi que la possibilité de suspendre une procédure en cours et de pratiquer le splitting des demandes familiales.

4.3.1 Etape préalable au dépôt de la candidature

Dans certains cantons, le dépôt de la candidature est filtré par les autorités au moyen d'un entretien préalable visant à clarifier la possession des pré-requis formels (ex. BL, BS, VS). En revanche, dans d'autres cantons, ce premier screening a une visée substantielle car les autorités vérifient que le candidat soit en possession des attestations prouvant ses connaissances linguistiques ou sociopolitiques (ex. AR, BE).

Il émerge des discussions sur les résultats des questionnaires qu'il est assez difficile de cerner précisément les contours de ce filtrage initial et ce, pour toute une série de raisons: a) le spectre variable des vérifications effectuées, tantôt limitées aux seuls critères formels, tantôt couvrant certains aspects matériels; b) les compétences différentes dont disposent les organes en charge de cette étape; c) l'ampleur variable des ressources à disposition des offices de naturalisation; d) le degré de formalité de cette étape selon les cantons.

Lorsque la vérification du dossier laisse apparaître p.ex. que le candidat ne remplit pas une condition matérielle, l'office lui déconseille oralement ou par courrier de déposer une demande de naturalisation en arguant que la commune refusera sa candidature, des conseils qui s'avèrent le plus souvent convaincants pour le candidat. L'absence de décision formelle ne comporte pas de coûts pour le candidat et ne laisse pas de traces dans les statistiques de traitement des candidatures²⁰. En outre, certains offices disposent de la compétence de rendre une décision formelle alors que d'autres ont un caractère plus rigoureusement administratif: la décision de naturalisation étant du ressort des autorités politiques, certains responsables administratifs s'abstiennent d'intervenir dans le processus (p.ex. FR).

4.3.2 Suspensions et splitting

Sur les 25 cantons qui ont répondu au questionnaire, seulement 3 (dont UR) renoncent à la suspension comme outil pour gérer le processus d'analyse des candidatures. Il est à remarquer que dans 5 cantons (dont BE, VS, ZH), la suspension est ancrée dans un texte législatif ou une ordonnance voire une directive interne à l'office des naturalisations alors que cette possibilité relève d'une pratique administrative dans deux tiers des cantons (16).

Quatorze cantons fournissent les données nécessaires pour mesurer l'importance relative des suspensions de procédure. Trois cantons (UR, SO, GE) font un usage important de cet outil. Dans un canton, entre 9 et 49 % des personnes dont le dossier a été traité en 2010 ont

connu une suspension, alors que dans les autres 11 cantons, les suspensions ont concerné entre 0,5 et 5,5 % des candidats à la naturalisation en 2010.

Les raisons pouvant donner lieu à une suspension relèvent des critères matériels sur lesquels porte l'appréciation de l'intégration. Les cantons de Berne, Neuchâtel, Nidwald, Saint-Gall et Tessin ne prononcent des suspensions que lorsque le candidat a un comportement qui n'est pas en règle avec la loi, comme des démêlés avec la justice ou des dettes envers des privés ou le fisc. Seul le canton de Bâle-Campagne mentionne les faibles connaissances civiques comme une raison de suspension. Par ailleurs, 7 cantons (dont BS, TG, UR) mentionnent l'un ou l'autre de ces comportements comme le critère le plus important pour une suspension. Treize cantons (dont BS, FR, GE, UR, ZH), en revanche, citent les connaissances linguistiques insuffisantes comme la raison la plus fréquente pour une suspension. C'est parmi ces cantons que l'on trouve les taux de suspension les plus élevés.

Presque tous les cantons (FR et NW faisant exception) connaissent la possibilité de 'splitter' un dossier (i.e. de sortir un individu d'une demande familiale de naturalisation) afin de permettre la naturalisation aux membres remplissant toutes les conditions. Les cantons qui pratiquent volontiers le splitting favorisent généralement les candidatures individuelles, alors que d'autres cantons sont plus souvent confrontés à des procédures familiales de naturalisation (ex. BL).

Les suspensions et à certains égards le splitting apparaissent comme des instruments d'aménagement de la procédure qui permettent de moduler la marge de manœuvre des autorités. A l'instar de Bolliger (2004) et Steiner (2004), nous les avons catégorisées comme des barrières procédurales de sorte que leur fréquence élevée est un indicateur de procédure sévère. Les discussions sur les résultats de l'enquête ont toutefois fait apparaître que ces mécanismes de gestion des candidatures sont utilisés tantôt afin de restreindre les opportunités de naturalisation et tantôt afin de les élargir. C'est d'ailleurs un des résultats de l'analyse comparative menée de manière détaillée par Witmer (2008: 77). Elle a en effet comparé les politiques de naturalisation de deux villes moyennes, mettant en lumière l'usage libéral des suspensions dans l'une et l'usage plus restrictif dans l'autre, exploitant peu sa marge d'appréciation. Dès lors, la simple comptabilité du recours à ces outils ne permet pas de dépasser le niveau descriptif.

4.4 La notion d'intégration dans le domaine de la naturalisation

Il est bien connu que la Loi fédérale sur les étrangers (LEtr), tout en ancrant la notion d'intégration au cœur de la politique migratoire suisse, ne donne pas une définition légale de cette notion²¹. En effet, le mot intégration ne figure qu'une seule fois dans la LN, à l'art. 15c introduit avec la révision de 2009, qui traite des informations à rendre publiques pour décider de l'octroi d'une naturalisation.

Bien que l'intégration soit comprise comme un processus impliquant tous les membres de la société, aussi bien migrants que non-migrants (CFM 2008), cet aspect processuel s'estompe au niveau de la naturalisation, au profit d'une notion s'apparentant à une ligne d'arrivée, un état que l'on mesure à l'aide d'un certain nombre de critères matériels.

Cette section traite des critères matériels concrétisant la notion d'intégration. L'énoncé de l'art. 14 de l'actuelle LN²² ne se laisse pas retraduire de manière immédiate²³ dans des critères matériels d'aptitude à la naturalisation: pour cette raison nous avons retenus les mêmes critères qui figurent dans la LEtr pour l'intégration. La liste des conditions étant précédée d'un « en particulier », ne se veut pas exhaustive (Campisi 2009: 43). En conséquence, nous passons en revue les points suivants: les connaissances linguistiques requises, les connaissances civiques, la situation financière et le respect de l'ordre public. Cette section aborde également un récent développement de la notion d'intégration qui se concrétise parfois dans des législations cantonales et qui serait appelée à s'inscrire dans la révision totale de la loi sur la nationalité.

4.4.1 Connaissances linguistiques requises

Cinq cantons (parmi lesquels SH, TG, TI) ne formulent pas d'exigences linguistiques de manière clairement définie: deux cantons (AG, TG) n'utilisent pas le Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR)²⁴ alors qu'une circulaire tessinoise explique qu'on ne saurait singulariser la connaissance de la langue locale par rapport à l'appréciation globale de l'intégration du candidat²⁵. Cette situation est susceptible d'évoluer dans un futur proche à la lumière du tout récent arrêt du Tribunal fédéral du 13 avril 2011²⁶ concernant les exigences linguistiques dans l'examen des candidatures à la naturalisation. Celui-ci souligne en effet la nécessité pour la commune d'arrêter au préalable le niveau de langue exigé. Parmi les 20 autres cantons qui se prononcent en la matière, 7 requièrent une compétence en langue locale de niveau A2 (dont BE, FR, LU) alors que la majorité

des cantons demandent le niveau B1, un niveau plus élevé que celui requis pour l'obtention d'un permis d'établissement. Quatre cantons exigent aussi des compétences à l'écrit, que ce soit de niveau A1 (NW) ou A2 (SO, SZ, ZH). Ces réponses se situent largement dans le spectre des niveaux recommandés par l'étude commissionnée en son temps par la CFE sur l'évaluation des compétences linguistiques (Schneider et al. 2006), dont le Tribunal fédéral se fait l'écho dans son arrêt du 13 avril 2011. Pour l'oral, l'étude recommande en effet les niveaux A2 et B1; pour l'écrit, elle propose un plafond au niveau A2, tout en déconseillant de fixer des exigences pour l'écrit.

Les candidats présentant des profils particuliers ne sont pas soumis à la vérification du niveau de connaissances linguistiques: c'est notamment le cas dans 12 cantons pour les personnes ayant la langue locale comme langue principale et dans 15 cantons pour les personnes porteuses d'un grave handicap. En revanche, seuls quatre cantons prévoient cette exemption pour les personnes très âgées (notamment AG, GE). Il convient de noter à cet égard que le message sur la révision totale de la LN tend à consacrer le principe d'un assouplissement des exigences linguistiques pour ces cas de figures particuliers: *«A l'instar des personnes souffrant d'un handicap physique ou mental, celles ayant des difficultés d'apprentissage en raison de leur âge ou connaissant d'autres déficiences intellectuelles ou étant atteints d'une maladie psychique ou chronique ne sont guère en mesure de remplir les conditions de naturalisation. Il convient de prendre en considération leur situation de manière adéquate.»*²⁷

Lorsque les exigences linguistiques ne sont pas remplies, le processus de candidature est généralement suspendu dans 9 cantons (notamment VS, ZG, FR) et arrêté dans 12 cantons (parmi lesquels BE, BL, NW). La suspension (assortie d'injonctions ou de recommandations) apparaît ainsi comme un outil pour atténuer la rigueur des exigences linguistiques en donnant au candidat du temps pour atteindre l'objectif requis.

4.4.2 Connaissances civiques requises

Les exigences en matière de connaissances par rapport à la vie sociale et la politique suisse ne peuvent pas s'appuyer sur un instrument largement validé semblable au Cadre européen commun de référence pour les connaissances linguistiques.

Les exigences formelles en matière de connaissances civiques ainsi que les modalités de vérification sont très variables. L'entretien informel est la modalité la plus fréquente en la matière (17 cantons) alors que cinq cantons seulement mentionnent un cours de préparation

et/ou un test (dont BE, SO, TI). Le cas de Berne illustre la pratique des cours de préparation: son Ordonnance sur la procédure de naturalisation et d'admission au droit de cité (ONat) du 12 août 2009 dispose que les communes organisent un «cours de naturalisation» devant traiter des thèmes tels que a) structure et organisation de l'Etat démocratique, b) conditions de vie, travail et formation en Suisse, c) droit au quotidien.

Lorsque les candidats à la naturalisation ne satisfont pas les exigences en matière de connaissances civiques, le processus de candidature est arrêté dans 12 cantons (dont AG, BE, LU).

4.4.3 Situation financière

Six cantons n'accordent aucune (AG, BE, LU, NE) voire une faible importance (AR et TI) à la situation financière parmi les critères matériels auxquels le candidat doit satisfaire. Sept cantons portent leur jugement sur cette exigence économique non pas sur le fait objectif de la perception de l'aide sociale ou des indemnités de chômage mais plutôt sur l'appréciation de la responsabilité du candidat quant à sa précarité économique (AR, FR, GE, SG, SH, SZ, TI). En revanche, 10 cantons sur les 20 ayant répondu à cette question requièrent que le candidat ne perçoive pas d'aide sociale (p.ex. GR, SO, TG, ZH) ni d'indemnités de chômage (p.ex. GR).

La comparaison avec le texte du message du Conseil fédéral 2011 concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité permet de mettre en perspective l'éventail de ces pratiques cantonales: *«L'on ne saurait conclure systématiquement qu'une personne ne remplit pas les critères d'intégration au motif qu'elle touche l'aide sociale. Dans de telles circonstances, encore faut-il, pour que les critères d'intégration ne soient pas remplis, que la dépendance de l'aide sociale soit imputable à une faute de sa part, la faute étant avérée si le candidat à la naturalisation ne manifeste aucune volonté de participer à la vie économique.»*²⁸

Certains cantons exemptent des candidats de l'exigence d'indépendance financière en raison de leurs conditions de vie. Ainsi, Saint-Gall est le seul canton à ne pas imposer cette exigence aux chefs de famille monoparentale; 13 cantons libèrent de cette obligation les candidats porteurs d'handicap ou en formation. En revanche, le canton de ZH par exemple, n'autorise aucune exception à la règle de l'indépendance financière des candidats²⁹.

La situation financière du candidat est appréciée tantôt de manière ponctuelle, tantôt dans la durée. Dix-neuf cantons prennent en considération la situation financière du candidat au moment du dépôt du dossier de

naturalisation alors que 7 examinent également la situation au cours des cinq voire des dix années précédant la demande (p.ex. SG, NW, GR); finalement 8 cantons prennent en considération les perspectives de revenu des candidats dans les années successives à la naturalisation.

4.4.4 Respect des lois suisses

Un extrait de casier judiciaire vierge est une condition nécessaire à la poursuite de la procédure de naturalisation. Cinq cantons, toutefois, ne procèdent pas de la sorte, lorsque par exemple, le candidat a essuyé une condamnation jusqu'à 10 jours-amende (NE) ou 14 jours-amende (VS) pour une infraction unique à la Loi sur la circulation routière (LCR)³⁰. De même, 10 cantons (dont BS, LU, TG) peuvent envisager la poursuite de la procédure de naturalisation en cas de délits par négligence.

4.4.5 Une notion élargie d'ordre public

Quelques responsables des politiques cantonales de naturalisation entendus sur les résultats de l'enquête ont relevé que les critères explicitement mentionnés dans les textes de loi sur la nationalité et les étrangers ne parviennent pas à épuiser le sens de la naturalisation; ils estiment en effet que d'autres exigences bien plus amples que les seuls délais de séjour, l'absence de dettes ou la maîtrise de la langue devraient être satisfaites pour que la démarche de naturalisation s'accomplisse de manière satisfaisante³¹.

Selon eux, le rapprochement entre loi sur les étrangers, notamment à l'égard de l'intégration, et loi sur la nationalité s'impose comme une évidence. La cohérence veut que les exigences pour la naturalisation soient plus élevées que celles requises pour l'octroi d'un permis d'établissement, qui, rappelons-le, pour les ressortissants des pays tiers est désormais subordonné non seulement à un délai de carence mais également à la satisfaction des critères d'intégration. Toutefois, cohérence ne veut pas dire aplatissement: ces responsables de la mise en œuvre cantonale des politiques de naturalisation plaident pour la préservation d'une certaine différenciation entre intégration et naturalisation.

La différenciation qui leur apparaît nécessaire renvoie aux aspects socioculturels ainsi qu'à la participation à la vie de la commune, autant de critères de l'intégration qui sont bien présents à l'esprit des décideurs mais qui ne figurent pas explicitement parmi les critères matériels à évaluer auprès des candidats. A la lumière de ces critères officieux et implicites, la naturalisation d'une « expat » qui maîtrise la langue locale et les connaissances sociopolitiques, qui est en règle avec ses paiements et ses impôts mais qui se tiendrait à l'écart de la vie du quartier

provoque autant de gêne auprès d'eux que celle de l'immigré illettré qui, au bout d'un long séjour, ne parviendrait toujours pas à s'exprimer en langue locale. Nos interlocuteurs sont tout à fait conscients de la difficulté de faire valoir ces critères – que Uebersax (2006) qualifie de « diffus » / non clairement définis – sur le plan juridique et ce d'autant plus que désormais les décisions négatives doivent être motivées sur la base de critères objectifs et en référence à un texte légal.

Certains cantons s'emploient à appuyer leurs exigences à ce niveau sur un article d'une loi cantonale ouvrant la possibilité à des interprétations extensives. Ainsi, le canton des Grisons, par exemple, a introduit dans sa loi d'application de la LEtr une définition de l'intégration qui prévoit expressément à l'art. 11 ch. 2 que l'étranger est tenu d'œuvrer en faveur de l'intégration de son conjoint et de ses enfants³². En conséquence, la notion de respect de l'ordre juridique suisse vient englober une large palette de comportements soumis à l'évaluation des autorités dans le domaine de l'intégration et a fortiori dans celui de la naturalisation.

Pareil élargissement de la notion d'ordre juridique est esquissé clairement dans le message concernant la révision totale de la LN selon la version 2011 marquant un infléchissement par rapport à la pratique précédente: *«Dorénavant, la notion d'intégration inclut le critère <sécurité et ordre publics> (...). Il en ressort (...) que l'ordre public comprend l'ordre juridique objectif et l'ensemble des représentations non écrites de l'ordre, dont le respect doit être considéré, selon l'opinion sociale et éthique dominante, comme une condition inéluctable d'une cohabitation humaine ordonnée. (...) Les représentations non écrites de l'ordre comprennent notamment le respect des décisions des autorités et l'observation des obligations de droit public ou des engagements privés (p.ex., absence de poursuites ou de dettes fiscales, paiement ponctuel des pensions alimentaires). Enfin, on peut affirmer que la notion de <sécurité et ordre publics> inclut obligatoirement le respect de l'ordre juridique suisse et qu'elle va même au-delà.»*³³

Un autre exemple de cet ancrage juridique des exigences en matière d'intégration « au-delà » de l'ordre juridique objectif est celui de Bâle-Campagne: suivant le modèle de règlement sur la naturalisation élaboré à l'échelle cantonale à l'intention des communes, la ville d'Aesch, par exemple, dispose à l'art. 3, ch. b de son récent règlement (2010) que le candidat à la naturalisation doit soigner les contacts avec la population suisse³⁴. En août 2011, 44 des 87 communes de ce canton avaient adopté cette même norme. Un refus de naturalisation motivé par les autorités avec cet argument n'a pas été jugé contraire à la Constitution par le Tribunal fédéral³⁵.

4.5 Conclusions intermédiaires sur la naturalisation

Depuis une quinzaine d'années, la naturalisation est un chantier ouvert en Europe (Bauböck 2006: 2010), notamment suite aux aménagements que plusieurs Etats ont introduit dans leur législation en prenant acte de leur nouveau statut de pays d'immigration. Ces aménagements parallèles dessinent une certaine convergence en Europe: l'introduction d'une forme de jus soli en Allemagne constitue l'exemple le plus parlant de ce mouvement de convergence qui se distancie de la référence ethnique dominante jusque là. En Suisse également, ce domaine est en pleine mutation pour ces mêmes causes, même si les motivations immédiates se présentent quelque peu différemment. Les deux arrêts du Tribunal fédéral de 2003 qui définissent la décision de naturalisation comme un acte administratif, d'application de la loi, ont impulsé des modifications de base légale dans différents cantons que le rapport ODM synthétise ainsi: « On constate (...) une tendance consistant à transférer les compétences en la matière aux structures spécialisées ou à l'exécutif » (2005: 30).

Les experts cantonaux interrogés reconnaissent que la politique de naturalisation a certainement connu un infléchissement majeur suite aux décisions du Tribunal fédéral. Toutefois, les vifs débats autour de la politique d'intégration dans les années 2000 ont exercé, à leur avis, une influence tout aussi profonde. En effet, ceci s'explique par l'articulation plus forte entre intégration et naturalisation et par les débats sur les facteurs socioculturels d'intégration, évoqués le plus souvent à propos des immigrés provenant de pays hors Union européenne³⁶.

Il convient de dresser maintenant un profil synthétique des politiques cantonales de naturalisation et d'identifier les facteurs susceptibles de rendre compte de leur variabilité. Les réponses au questionnaire ont permis de construire des indicateurs résumant les critères formels et matériels des législations cantonales et leur mise en œuvre. Il est possible de combiner ces indicateurs, car il y a une congruence certaine entre les deux.

Considérant les divers aspects des pratiques cantonales en matière de naturalisation, il est possible de classer les cantons en trois groupes selon la hauteur des barrières érigées sur le chemin menant l'immigré vers l'acquisition de la nationalité helvétique. Pour un tiers des cantons ces barrières sont plutôt élevées (AR, BL, GL, LU, OW, UR, VS, SH, ZH), alors qu'elles présentent un niveau moyen dans un autre tiers des cas (AG, FR, GR, JU, NE, NW, SG, SO, SZ, TG) et, finalement, dans le dernier tiers elles sont plutôt basses (BE, BS, GE, TI, VD, ZG).

Divers facteurs explicatifs de la variabilité des configurations ont été testés à l'aide d'analyses bivariées: les deux facteurs significativement corrélés avec les indicateurs synthétisant la mise en œuvre cantonale de la politique de naturalisation sont le degré d'urbanisation et la région linguistique (cf. chapitre 8).

L'importance de la dimension urbaine – dont la pertinence est confirmée notamment par Pigué et Wanner, (2000) et Pecoraro (2011) qui analysent la naturalisation à partir des caractéristiques des naturalisés – pourrait s'expliquer par un individualisme plus prononcé chez les citadins que les ruraux. Les habitants des villes prennent en effet leurs distances par rapport à une vision organiciste de la société et adhèrent plus facilement à une vision contractuelle de la vie en société, qu'ils vivent comme irréductiblement pluraliste.

Quant au deuxième facteur relatif aux régions linguistiques, Cattacin et Kaya avaient déjà souligné ce clivage dans les politiques cantonales d'intégration, arguant d'une certaine porosité des frontières permettant aux cantons de s'inspirer des modèles prépondérants dans les pays limitrophes (2005: 290). En discutant les droits politiques des étrangers en Suisse, Fibbi (2011) a également étayé comment la conception de la citoyenneté connaît un clivage épousant les contours des régions francophone et germanophone. Mais surtout Manatschal (2010) dans sa récente analyse des politiques cantonales d'intégration, a identifié un « Latin cluster », avec le TI se rapprochant des cantons francophones: ce cluster se caractérise par des politiques plus libérales en matière de droits politiques aussi bien que culturels. Ces résultats offrent une nouvelle confirmation aux thèses néo-institutionnalistes qui soulignent l'importance des variables relevant de la culture politique par rapport à celles relatives aux acteurs.

La distribution des cantons selon le caractère plus ou moins inclusif de leurs politiques de naturalisation montre que c'est conjointement que les deux facteurs urbanisation et conception de la citoyenneté concourent à déterminer les modalités de mise en œuvre du cadre fédéral en la matière.

5

Séjour de longue durée

Le chapitre séjour de longue durée³⁷ concerne l'intégration comme condition préalable à l'octroi, respectivement à la prolongation d'autorisations accordées aux étrangers. A fin 2009, quelque 1,1 million d'étrangers, soit deux tiers des étrangers vivant en Suisse, possédaient une autorisation d'établissement C. 550 000 personnes vivent, quant à elles, en Suisse avec une autorisation de séjour de type B. Que ce soit chez les ressortissants de pays tiers (406 713 contre 204 644) ou chez les ressortissants de l'UE/AELE (704 562 contre 346 017), le double d'étrangers bénéficient d'une autorisation d'établissement.³⁸ Pour les ressortissants de pays tiers, toutes les dimensions concernant le droit des étrangers est régi par la LEtr. Pour les ressortissants de l'UE/AELE, ce sont les dispositions de l'ALCP (séjour) qui s'appliquent, ainsi que celles de la LEtr (établissement).

La situation juridique des ressortissant de l'UE/AELE et des ressortissants de pays tiers avec autorisation d'établissement se différenciant selon le pays d'origine, l'on spécifiera dans ce chapitre lequel des deux groupes de nationalités est touché par la mesure en question. Les explications concernant l'encouragement de l'intégration (5.2) valent pour les citoyens établis ainsi que les résidents à l'année, tandis que celles concernant l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement (5.3.1) valent pour tous les titulaires d'une autorisation à l'année. Les conventions d'intégration (5.3.2), quant à elles, ne peuvent être conclues qu'avec des ressortissants de pays tiers.

5.1 Le canton dans le tissu fédéral

5.1.1 Compétences

De nombreux domaines politiques qui apportent leur contribution à l'intégration des migrants étant du ressort des cantons (p. ex. formation, santé), l'intégration est avant tout une tâche cantonale (von Büren et Wyttenbach 2009: 65). Selon le Conseil fédéral, l'égalité des chances au sein de la population migrante doit être promue, en premier lieu, à travers les offres existantes dans les structures ordinaires (Conseil fédéral suisse 2010). Par structures ordinaires, l'ODM entend les offres dans les domaines de la formation, du social, de la santé, etc., qui profitent à l'ensemble de la population. Dans cet ordre d'idées, l'on pense aux mesures de lutte contre le chô-

mage des jeunes ou aux offres de soutien spécifiques dans les écoles (cf. Conférence tripartite sur les agglomérations 2009). Au-delà de cet élément, les services spécialisés en matière d'intégration entendent faire entrer l'encouragement de l'intégration dans tous les domaines de la société comme un « mainstreaming », en adoptant des documents stratégiques de base (p. ex. programmes de législation, directives).

L'encouragement de l'intégration spécifique mis en œuvre par les cantons vient compléter les efforts entrepris dans les structures ordinaires. D'une part, il soutient la mise en œuvre des efforts d'intégration dans les structures ordinaires (p. ex. par l'interprétariat communautaire). D'autre part, il sert à combler les lacunes de l'offre. Ces lacunes existent dans les domaines auxquels les immigrés n'ont pas accès – ou seulement un accès limité – aux offres des structures ordinaires (p. ex. les jeunes arrivés tardivement en Suisse au titre du regroupement familial ou les parents). Les cantons sont les principaux interlocuteurs de la Confédération pour l'attribution de fonds d'encouragement à l'intégration. Ils soumettent, effectivement, un concept d'encouragement à la Confédération et lui rendent compte de l'utilisation des fonds. L'encouragement de l'intégration profite à la population étrangère résidente en Suisse. La section 5.2 met en lumière les bases juridiques à l'échelle du canton, ainsi que la manière dont l'encouragement de l'intégration est organisée au niveau cantonal.

Chez les personnes établies (livret C), la nationalité n'a pas d'importance. Dans la plupart des domaines de la vie publique (p. ex. marché du travail, droits sociaux), elles sont sur un pied d'égalité avec les Suisses. L'autorisation d'établissement est valable pour une durée indéterminée. Elle confère aux immigrés un droit de séjour « stable », droit dont ils ne peuvent être déchus que par révocation conformément à l'art. 63, LEtr. Selon l'art. 34, al. 2, let. b, LEtr, les autorités cantonales des migrations peuvent octroyer une autorisation d'établissement après dix ans de séjour. Dans le même temps, selon l'art. 34, al. 4, LEtr, en cas d'intégration réussie, elles peuvent aussi octroyer une autorisation d'établissement anticipée après cinq ans de séjour (Spescha et al. 2010: 114). La pratique de l'octroi de l'autorisation d'établissement anticipée est mise en lumière dans le présent chapitre sous 5.3.1.

Les conditions d'octroi et de prolongation de l'autorisation de séjour se différencient selon la nationalité (UE ou Etat tiers). Les ressortissants de l'UE/AELE qui présentent un contrat de travail à durée indéterminée ou d'une durée supérieure à un an, reçoivent une autorisation de séjour de cinq ans. En revanche, l'autorisation de séjour de ressortissants de pays tiers qui sont entrés en Suisse soit comme personnes exerçant une activité lucrative, soit au titre du regroupement familial, n'est valable que pour un an. Cette autorisation est prolongée tant que la personne concernée remplit le but de l'admission (p.ex. exercice d'une activité lucrative ou mariage). Si le motif d'octroi de l'autorisation vient à faire défaut, par exemple en cas de perte d'emploi, alors une nouvelle demande relevant du droit des étrangers doit être présentée. La LEtr offre aux autorités cantonales des migrations la possibilité de lier le séjour d'une personne à certaines conditions. Si la personne concernée ne respecte pas l'obligation qui lui a été faite (p.ex. relève de l'aide sociale ou absence d'infractions), il est possible que la prolongation de l'autorisation soit refusée. Dans le cadre d'une convention d'intégration, les autorités des migrations peuvent lier la prolongation du séjour à la fréquentation d'un cours de langue ou d'intégration. La section 5.3.2 examine la pratique dans ce domaine.

5.2 Encouragement de l'intégration

5.2.1 Bases juridiques cantonales

L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2008, de la LEtr expose les principaux traits de la politique d'intégration portée par la Confédération, les cantons et les communes. Dans le même temps, de nouveaux projets de loi ont été votés dans différents cantons, afin de conférer un meilleur ancrage juridique à la politique d'intégration (Achermann et Künzli 2011: 45). Néanmoins, les bases juridiques cantonales du domaine de l'intégration se différencient beaucoup selon l'échelon législatif de leur ancrage (Office fédéral des migrations 2010). Ainsi, dans certains cantons, l'encouragement de l'intégration des étrangers figure en tant que tâche dans la constitution du canton (BL, BS, FR, SO, SZ, VD, ZH).

Actuellement, six cantons disposent de leur propre loi sur l'intégration (AI, BL, BS, GE, NE, VD). En outre, une telle loi est prévue dans les cantons de Berne, Fribourg et Zoug. A Fribourg, la loi a été approuvée mais n'est pas encore entrée en vigueur. Ces dernières années, certaines lois sur l'intégration ont été rejetées soit par les électeurs, soit par le parlement, dans les cantons de Schaffhouse et de Zurich. Une votation populaire organisée en 2010 dans le canton de Lucerne a rejeté une loi sur l'encouragement de la cohésion sociale, qui aurait englobé

un ensemble de domaines à promouvoir tels que l'enfance, la jeunesse, la famille, le genre, le handicap et la vieillesse, mais aussi la migration.

Trois cantons disposent d'une ordonnance sur l'intégration sans pour autant avoir de loi à ce sujet – ordonnance réglant en particulier la répartition des tâches en la matière (JU, ZG, ZH). A Appenzell Rhodes-Extérieures, une ordonnance est également prévue.

Dans le canton de Soleure, l'intégration est réglée en détail par la loi sociale, tandis que dans le canton du Valais, l'encouragement de l'intégration a été inclus dans la loi introductive à la LSEE. D'autres cantons ont consigné les dispositions concernant l'intégration dans leurs lois introductives à la LEtr (AG, GL, GR, LU, NW, SZ, TI), respectivement dans l'ordonnance correspondante (OW, SG, TG, UR) (Office fédéral des migrations 2010). Par conséquent, les bases juridiques cantonales du domaine de l'intégration ne varient pas seulement du point de vue de leur niveau d'ancrage, mais aussi de leurs contenus.

La portée des réglementations va des brèves dispositions ne s'étendant pas au-delà de la LEtr (dans les lois introductives), jusqu'aux explications détaillées de la mise en application de l'encouragement de l'intégration dans les ordonnances s'y rapportant (p.ex. dans l'ordonnance sur l'intégration du canton de Bâle-Ville). Sur le principe, la constatation formulée par Büren et Wyttenbach (2009: 82) vaut toujours: *«Peu de cantons connaissent des réglementations à l'échelon législatif, qui régissent les questions matérielles de l'intégration et ne se limitent pas pour l'essentiel à l'organisation intra-cantonale et à la création d'organes cantonaux, comme par exemple des commissions»*. Nous évoquons ci-après les réglementations cantonales en vigueur – selon l'ordre chronologique de leur apparition.³⁹

Le canton de Neuchâtel a été le premier à promulguer une loi sur l'intégration en 1996. Celle-ci a pour but d'instaurer des relations harmonieuses entre Suisses et étrangers, ainsi que leur égalité en matière de droits et de devoirs (art. 1). L'intégration s'entend donc comme un processus individuel basé sur les droits de l'individu. Cette première loi cantonale sur l'intégration mentionne aussi d'autres instances, comme des associations de migrants. Leur soutien financier est réglé pour la première fois par la loi (Kaya 2005). Est évoquée, en outre, la création d'un groupe de travail pour l'intégration des étrangers, dont les activités sont coordonnées par un délégué aux étrangers (art. 4).

En 2001, le canton de Genève adopte une loi sur l'intégration définissant également les compétences et la coordination dans le domaine de l'intégration. La mise

en œuvre de la politique d'intégration (art. 2) est assurée par la création de trois organes différents (le bureau de l'intégration des étrangers, le groupe interdépartemental de l'intégration, la commission consultative de l'intégration). Les tâches et les compétences des organes sont décrites de manière différenciée dans la loi et comprennent, entre autres, l'accès aux offres de formation pour les étrangers, ainsi que la coordination et le soutien aux associations. Par ailleurs, la mise en œuvre et l'ancrage juridique de la politique d'intégration du canton de Genève sont promus. La loi prévoit aussi la nomination d'un responsable pour les cas de discrimination survenant dans la pratique administrative du canton ou des communes – un responsable auprès duquel les étrangers concernés pourront s'adresser (art. 13).

La loi de 2007 du canton de Vaud sur le même sujet accorde encore plus d'importance à la lutte contre la discrimination; elle règle l'intégration, mais aussi la prévention du racisme. A cette fin, la notion d'intégration est définie pour la première fois concrètement comme toute action visant à promouvoir l'égalité des chances d'accès aux prestations sociales, aux ressources économiques et à la vie culturelle, ainsi que la compréhension mutuelle entre Suisses et étrangers (art. 3). De plus, la demande d'intégration y est exprimée; celle-ci impliquant le respect de l'Etat de droit, l'apprentissage du français par les étrangers, mais aussi la volonté de la société de permettre cette intégration (art. 2, al. 1). Cette loi règle en outre les compétences des organes chargés de la mise en œuvre de la politique d'intégration, ainsi que le soutien financier des projets du domaine de l'intégration par le canton.

Début 2008, le canton de Soleure a vu l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sociale réglant en détail l'intégration de la population étrangère. Celle-ci constitue une loi d'intégration complète et se base sur la formule «encourager et exiger». Il s'agit de la première loi d'un canton stipulant que l'octroi d'une nouvelle autorisation de séjour peut être liée à la condition de suivre un cours de langue ou d'intégration. Cette loi exige aussi que «les citoyens suisses abordent d'autres cultures et soutiennent l'intégration des ressortissants étrangers» (§ 120 al. 3). Les tâches d'intégration du canton et des communes politiques sont également réglées.

La même année (2008), Bâle-Ville et Bâle-Campagne promulguaient leurs lois cantonales sur l'intégration. Ces lois traduisent l'expérience menée depuis plus de dix ans par la ville de Bâle en matière de politique d'intégration. Dès 1999, une ligne directrice d'intégration a été élaborée (Wichmann et D'Amato 2010). Le principe selon lequel «encourager et exiger» tient une grande place dans ces deux lois. Comme dans la ligne

directrice d'intégration de Bâle-Ville, ainsi que dans la LEtr (dont le projet existait depuis 2005), les principes de l'intégration (§ 3) et de l'encouragement de l'intégration (§ 4) sont présents. La loi sur l'intégration du canton de Bâle-Ville règle aussi le recours aux conventions d'intégration, ainsi que la possibilité d'un octroi anticipé de l'autorisation d'établissement (§ 5, al. 1 et 2). La loi sur l'intégration du canton de Bâle-Campagne prévoit aussi ces possibilités (§ 3). En outre, les deux lois contiennent des dispositions en vue de lutter contre les discriminations à l'égard des migrants, mais aussi à l'égard des autochtones.

La loi cantonale sur l'intégration d'Appenzell Rhodes-Intérieures est entrée en vigueur en 2009. Elle règle l'encouragement de l'intégration (art. 2) et l'exigence d'intégration (art. 3). L'obligation de suivre des cours en vue de l'octroi ou de la prolongation d'une autorisation de séjour – ou de séjour de courte durée – est également réglée; une convention d'intégration peut être conclue (art. 5).

Les lois cantonales sur l'intégration illustrent l'évolution qui a eu lieu dans le domaine de la politique d'intégration suisse de ces dernières années. Les lois les plus récentes s'orientent davantage sur les nouvelles dispositions fédérales, qui précisent la notion d'intégration ainsi que les exigences et moyens de promotion qui l'accompagnent. Dans le même temps, il apparaît que les cantons ont des conceptions différentes de la notion d'intégration. Cela se manifeste notamment à travers l'exemple des articles de non-discrimination que certains cantons ont introduit dans leurs lois sur l'intégration; tandis que dans d'autres cantons, l'ancrage juridique d'une telle clause est controversée (Schönenberger et Wichmann 2011).

Ces prochaines années, d'autres lois cantonales sur l'intégration entreront en vigueur, qui se différencieront peut-être quant à leurs contenus. Cependant les débats qui se tiennent dans les parlements cantonaux montrent que non seulement le contenu de telles lois est controversé, mais que leur existence même est remise en question. Certains partis pensent qu'il n'est pas nécessaire de disposer d'une loi cantonale, puisque les conditions cadre sont définies à l'échelon fédéral.⁴⁰ Bien que tous les cantons ne disposent pas d'une loi sur l'intégration, conformément aux directives de la LEtr, tous les cantons ont créé, ces dernières années, des structures institutionnelles en vue d'encourager l'intégration.

5.2.2 Organisation de l'encouragement de l'intégration spécifique

Trois tâches s'imposent aux cantons dans le domaine de l'encouragement de l'intégration spécifique: la

mise au point de documents cadre stratégiques, l'élaboration et la mise en œuvre de plans de mesures cantonaux, ainsi que l'information et la sensibilisation de la population migrante et de l'administration. Quel que soit le modèle retenu, le pôle essentiel de l'encouragement de l'intégration spécifique est le service cantonal chargé de ces questions. Les services cantonaux en charge de l'intégration se distinguent par les ressources qui sont mises à leur disposition, leur ancrage aux institutions et l'intensité de leurs relations avec les autres acteurs du domaine de l'encouragement de l'intégration (p. ex. communes, autres directions).

La Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) désigne trois modèles d'encouragement spécifique de l'intégration (Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales 2007b). Dans le modèle « organe de coordination », la compétence pour les trois domaines relevant de la promotion de l'intégration spécifique est répartie sur plusieurs services de l'administration cantonale. Dans le modèle « centre Intégration », le service chargé de l'intégration assume la stratégie et le pilotage, tandis que les directions spécialisées (formation, social, etc.) conservent la compétence de la mise sur pied. Enfin, dans le modèle « service Intégration », les trois secteurs (stratégie, pilotage et mise en œuvre opérationnelle), sont entièrement reportés sur le service chargé des questions d'intégration (Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales 2007b : 10). Les questions posées aux cantons ont montré que pour l'heure, la majorité des cantons a recours au modèle « centre Intégration ». La variante décentralisée de l'encouragement de l'intégration, sous forme d'« organe de coordination » n'est mise en œuvre que dans deux cantons (AR et UR). En revanche, cinq cantons (AG, FR, NE, SG, SO) ont choisi le modèle « service Intégration », qui prévoit une large centralisation des tâches de l'encouragement de l'intégration spécifique au sein du service en charge de cette question.

De nombreux services cantonaux se limitent aux tâches stratégiques, tandis qu'ils délèguent le véritable travail de mise en œuvre aux centres de compétence cantonaux. Il arrive ainsi souvent que les centres de compétence soient chargés de la prise en charge des projets d'intégration en cours, de l'organisation de manifestations d'information, du conseil en matière de projets et de l'organisation de cours. Dans de nombreux cantons (AG, AR, BL, FR, GE, GR, JU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TI, VD, ZG, ZH), les centres de compétence Intégration sont rattachés au service chargé de l'intégration. Suivant le nombre de tâches assumées par les services, les ressources à disposition en termes de personnel varient. Bien que l'on observe une tendance à augmenter les points de pourcentage des postes, il existe des différences importantes dans leur dotation. En effet, tandis que certains

cantons ne bénéficient que d'un faible pourcentage d'emplois, d'autres disposent de plusieurs emplois à plein temps (Office fédéral des migrations 2010 : 13).

Les services cantonaux chargés de l'intégration ne se différencient pas seulement par les ressources dont ils disposent, mais aussi par leur ancrage institutionnel. Les services spécialisés en matière d'intégration sont le plus souvent placés sous l'autorité de la direction de la justice, respectivement de la sécurité. Dans certains cantons (p. ex. GR), le service d'intégration fait partie de l'autorité cantonale des migrations. D'autres institutions ont, en revanche, opté pour la localisation du service chargé de l'intégration auprès de la direction des affaires sociales ou de la direction de l'intérieur (p. ex. ZG). Certains cantons ont créé des services multifonctionnels pour les questions de société (p. ex. LU), qui s'engagent en faveur de l'amélioration de l'égalité des chances des différents groupes de population. Dans d'autres cantons encore, les services spécialisés en matière d'intégration sont placés sous l'égide de la direction de l'instruction publique ou de l'économie. Environ deux tiers des services en charge de l'intégration fonctionnent en tant qu'organes de décision et d'exécution et un tiers en tant qu'unités d'état-major. Le rapport de l'ODM sur l'encouragement de l'intégration dans les cantons donne un aperçu de l'affiliation institutionnelle des services en charge de l'intégration (Office fédéral des migrations 2010:13).

5.2.3 Collaboration avec d'autres acteurs

L'encouragement de l'intégration étant une tâche interdisciplinaire, les services chargés de ces questions se doivent d'échanger étroitement avec les autres directions de l'administration cantonale, avec les communes et la société civile. La répartition des tâches entre les différents acteurs au sein d'un canton fait actuellement l'objet d'un débat dans le cadre du DPIM (Développement des programmes d'intégration cantonaux et des mesures d'accompagnement). Le processus DPIM devrait déboucher sur l'adoption de programmes cantonaux d'intégration. Le 1.1.2014, la Confédération versera les contributions à l'encouragement de l'intégration spécifique sur la base de ces programmes. Les programmes d'intégration cantonaux doivent comprendre un plan d'action cantonal en faveur de l'encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires et un concept pour l'encouragement de l'intégration spécifique.

Au cours des dernières années, des organes de coordination interdirectionnels ont été créés au sein des administrations cantonales, afin d'améliorer la concertation avec les structures ordinaires (écoles, services sociaux, etc.). Plus de la moitié des cantons disposent actuellement d'un tel organe ; d'autres en revanche (AR, GE, GR,

JU, NW, SH, TI, UR, VS, ZG), n'ont pas constitué d'organe de coordination cantonal. En règle générale, ces organes sont composés de spécialistes de l'intégration issus des structures ordinaires, ainsi que de représentants des services chargés des questions d'intégration. Dans la plupart des cantons, la direction de l'instruction publique, la direction des services sociaux, la direction de la santé publique, la direction de l'économie et l'office de la migration sont présents dans ces organes.⁴¹

Les organes de coordination interdirectionnels de douze cantons se réunissent régulièrement, tandis que pour deux cantons (BE, BS), les réunions ne sont organisées qu'en cas de besoin. Pour cinq autres cantons (FR, JU, SO, TG, ZH), les réunions ont lieu quatre fois par an. Le canton de Neuchâtel est le seul où les réunions de l'organe de coordination se tiennent six fois par an. Trois cantons connaissent une fréquence de réunion moins intense avec trois réunions par an (AG, BL, SG), et les représentants des cantons de Glaris, Lucerne et Schwyz ne se rencontrent que deux fois par an. Les tâches confiées aux organes de coordination varient, mais ils communiquent systématiquement leur avis sur tous les documents stratégiques (p.ex. lois et ordonnances) qui ont trait à l'intégration de la population de migrants. Il est frappant de constater que les cantons qui possèdent une loi cantonale ou une ordonnance sur l'intégration ont généralement constitué un organe de coordination interdirectionnel. Les cantons dans lesquels l'encouragement de l'intégration passe peu par les institutions renoncent à un tel organe.

Les communes jouent également un rôle important dans la mise en œuvre de l'encouragement de l'intégration spécifique. Leur participation à la promotion de l'intégration se traduit par le financement de projets conformément à la LEtr (art.55) et par leur rôle dans l'information et la communication (art.56). Elles doivent, d'une part, assumer l'information des étrangers sur les conditions de vie et de travail en Suisse et en particulier sur leurs droits et devoirs et doivent, d'autre part, fournir des informations à la population sur la politique de migration et la population migrante. De nombreux services chargés de l'intégration mettent à profit « l'obligation commune d'informer » introduite avec la LEtr pour impliquer davantage les communes. Ils recherchent ainsi le dialogue avec les communes et les invitent à désigner des interlocuteurs en matière d'intégration. Dans plusieurs cantons (p.ex. AG, BE, BL), la coopération avec les communes est au cœur du processus DPIM.

5.2.4 Domaines-clés

Les fonds cantonaux au profit de l'encouragement de l'intégration spécifique ont surtout été consacrés aux

domaines-clés définis par la Confédération: langue et formation, centres de compétence Intégration et services professionnels d'interprétariat communautaire, ainsi que projets pilotes. La majeure partie de la contribution de la Confédération (environ 8 millions de francs) est allée, en 2009, au domaine langue et formation. La Confédération finance ainsi au maximum 45 % du coût global des projets réalisés; les cantons, les communes et des tiers se partageant le reste des coûts. La participation de la Confédération, dont le montant est plafonné, est négociée chaque année en accord avec les cantons. Le soutien des projets concrets (p.ex. cours de langue, etc.) a lieu sur la base des concepts de programmes cantonaux. En 2009, la Confédération a consenti quelque 3 millions de francs à la mise en place de centres de compétence Intégration, tandis qu'une somme de 1,4 million de francs a été consacrée à l'interprétariat communautaire. Enfin, la Confédération a soutenu des projets pilotes dans les domaines de la promotion linguistique et de l'encouragement précoce, de l'information, de l'intégration professionnelle, de l'intégration sociale ainsi que des évaluations ou des études pour un total de 2,31 millions de francs (Office fédéral des migrations 2010).

Pour la mise en place de l'encouragement de l'intégration spécifique, les cantons se sont orientés sur les priorités définies par la Confédération. Le domaine des cours de langue prend donc une position prioritaire avec treize mentions (AG, AR, BE, BL, LU, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZH). La priorité est surtout accordée aux cours d'allemand et d'alphabétisation de faible niveau, s'adressant aux femmes avec des connaissances linguistiques rudimentaires. En outre, les cantons et communes proposent de nombreux cours de langues d'intégration pour les parents avec des enfants en âge préscolaire. Plusieurs cantons ont mis l'accent sur des offres de cours de langue, des cours d'intégration et des offres transitoires (p.ex. classes d'intégration) pour les jeunes qui ne vivent pas en Suisse depuis longtemps et qui vont bientôt franchir le seuil de la vie professionnelle. Avec sept mentions (AR, LU, NE, SH, SO, SZ, ZH), l'intégration professionnelle prend aussi une place importante dans l'encouragement de l'intégration par les cantons.

La promotion de « l'intégration sociale » joue également un rôle important dans de nombreux cantons (AG, AR, BL, BS, FR, GE, JU, NE, SG, SH, SZ, TI, UR, VS, ZG, ZH). La notion d'intégration sociale regroupe différents projets initiés par des acteurs de la société civile, qui constituent des plates-formes de rencontre, par exemple dans le cadre d'un atelier de couture ou d'un lieu de réunion interculturel ciblant les femmes. Le fait que les cantons encouragent souvent des projets de promotion de l'intégration sociale reflète la répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons. Les cantons

sont donc compétents dans les domaines où ils peuvent eux-mêmes déterminer les besoins. La répartition des tâches qui s'est installée ces dernières années se maintiendra probablement à l'avenir. C'est, en tous les cas, ainsi que le Rapport sur l'évolution de la politique d'intégration prévoit cette répartition des compétences (Conseil fédéral suisse 2010).

Divers projets du secteur de l'information et de la communication (Carrel et al. 2010) arrivent en troisième position avec huit mentions (BL, JU, LU, SG, SH, SO, TI, VS). Les mesures vont des entretiens de prime information pour les nouveaux arrivants jusqu'au soutien financier de médias consacrés aux migrants (par exemple Radio X à BS/BL). En accord avec les priorités définies dans le Rapport sur l'évolution de la politique d'intégration, de nombreux cantons (p. ex. BL, LU, SO) ont introduit des entretiens de prime information pour les nouveaux arrivants sur l'ensemble du territoire. Selon les experts interrogés, les offres d'informations et de conseils ont été une composante majeure de leur travail. De nombreux cantons mettent, en outre, des fonds à disposition de l'interprétariat communautaire et de la formation des interprètes. La protection contre la discrimination ethno-culturelle, la mise à disposition d'une incitation financière pour des activités s'inscrivant dans les structures ordinaires, le dialogue interreligieux, la promotion de la santé ou la mise sur pied de conventions d'intégration, figurent parmi les autres domaines bénéficiant des fonds d'encouragement alloués par les cantons. Enfin, les moyens financiers mis à disposition par les cantons vont aussi au développement de l'organisation, respectivement à la mise en place de structures en faveur de la future politique d'intégration.

La Suisse ayant assisté, au cours des dernières années, à l'arrivée de plus en plus de migrants hautement qualifiés, l'on a conçu des offres d'intégration spécifiques à leur attention. Plusieurs cantons et villes suisses ont lancé une offre de bienvenue s'adressant aux nouveaux arrivants, mais aussi aux migrants déjà présents (p. ex. BL, BS, NE, SO, ZH). Cette offre comprend des brochures d'information, des portails Internet, des informations sur l'offre d'intégration en place, des manifestations de bienvenue pour les nouveaux arrivants, etc., le tout en plusieurs langues. Certains cantons (entre autres BE, BS) soutiennent l'insertion professionnelle des migrants hautement qualifiés par des projets de mentoring et des cours dédiés à la création d'entreprises (Bader et al. 2011; Wichmann et D'Amato 2010).

Les dépenses se rapportant aux domaines-clés mis en avant par la Confédération dominent dans l'effort consenti par les cantons en faveur de l'intégration. L'encouragement de l'intégration vise surtout à combler

l'insuffisance de connaissances linguistiques et les déficits sociaux (p. ex. manque de réseaux) de la population migrante par le biais de mesures de soutien. Le fait de cibler l'encouragement de l'intégration sur des migrants peu qualifiés explique pourquoi les délégués à l'intégration ont, lorsqu'on les a questionnés, pointé l'amélioration de l'accessibilité comme étant le plus gros défi en la matière. L'amélioration de l'égalité des chances est également perçue comme un défi. C'est pourquoi la protection contre la discrimination fait l'objet d'une plus grande attention depuis quelque temps.

Les fonds des cantons étant répartis entre plusieurs directions et projets, la plupart des cantons n'ont pas pu indiquer avec précision combien d'argent ils avaient dépensé au total pour l'encouragement de l'intégration. La comparabilité des chiffres fournis par les cantons dans le cadre de notre enquête n'est donc pas donnée. Les sommes indiquées varient entre 50 000 francs et 2,5 millions de francs. Dans le cadre de la Conférence nationale sur l'intégration, la Confédération a annoncé qu'elle entendait augmenter sa contribution aux dépenses affectées à l'encouragement de l'intégration spécifique. Cependant, cette majoration est liée aux contributions des cantons ou des communes. Il est permis de penser que l'augmentation des moyens financiers, respectivement la négociation des dispositions de financement s'accompagnera d'une plus grande transparence des dépenses.

Lorsque l'on essaie de déterminer les lacunes de l'offre suisse en matière d'intégration, l'on est frappé par deux éléments. Premièrement le manque de mesures concrètes propres à interpellier les Suisses. L'absence de réciprocité est souvent mise en avant par les migrants lorsque l'on s'entretient avec eux. Deuxièmement, les offres manquent pour encourager les étrangers à participer à la vie politique à l'échelon local (Fibbi 2011), à l'exception toutefois des sept cantons (AR, FR, GE, GR, JU, NE, VD) qui ont introduit le droit de vote pour les étrangers au niveau communal et (parfois) cantonal. Il semble que l'introduction du droit de codécision politique soit largement rejetée en Suisse alémanique; les initiatives prises à cet égard à Bâle-Ville et Berne ont ainsi été vouées à l'échec.

Après ces considérations d'ordre général sur l'encouragement de l'intégration spécifique, le chapitre suivant se tourne vers la pratique des autorités cantonales des migrations en matière d'octroi d'autorisations. Parmi les 24 cantons qui ont retourné le questionnaire Intégration, la moitié (12) a donné son accord pour que celui-ci soit cité nommément.

5.3 La notion d'intégration dans la pratique en matière d'octroi d'autorisations

5.3.1 Octroi anticipé de l'autorisation d'établissement

Avec l'entrée en vigueur de la LEtr, les autorités cantonales des migrations peuvent, conformément à l'art. 34 al. 4, octroyer aux étrangers une autorisation d'établissement anticipée en cas « d'intégration réussie », à condition que ceux-ci aient séjourné de manière ininterrompue dans le pays pendant les 5 années précédentes avec une autorisation de séjour. L'ODM a publié toute une série de directives et de notices en vue de mesurer le degré d'intégration (Office fédéral des migrations 2009)⁴². La présente étude donne un aperçu de la pratique des cantons dans ce domaine. Nous avons saisi des données concernant le nombre de demandes transmises à l'ODM, les principaux motifs de refus, ainsi que les critères appliqués pour évaluer le degré d'intégration.

L'autorité cantonale des migrations joue un rôle-clé dans l'examen des demandes d'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement. Les demandes sont déposées à l'échelon communal dans seulement 4 cantons sur 24 (p. ex. à SG). Dans la plupart des cantons, l'autorité cantonale des migrations prend la décision seule. Dans cinq cantons seulement (dont NE, TI), les services chargés des questions d'intégration sont consultés soit systématiquement, soit en cas de besoin. Seuls 2 cantons sur 24 n'ont accepté aucune demande d'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement en 2010. Le nombre de demandes soumises et transmises à l'ODM varie. Ainsi les demandes soumises à Neuchâtel en 2010 ont été relativement élevées (65) et la majorité des demandes (70 %) ont été transmises à l'ODM pour décision, tandis que pour d'autres cantons, les demandes ont été rares, comme à Berne (max. 5) ou à Bâle-Ville (15).

Dans 12 des 22 cantons (dont BL, NE, ZH), la raison la plus fréquente du refus d'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement est l'insuffisance de connaissances linguistiques. Les autres raisons majeures de refus sont le manque d'indépendance financière (p. ex. UR) et le non-respect des lois (p. ex. BE, SG). L'inobservance de la durée de séjour de cinq ans a été le motif de refus invoqué par deux cantons.

Exigences en matière d'intégration pour l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement

L'ODM recommande des connaissances linguistiques certifiées de niveau A2 (oral), conformément au

Cadre européen commun de référence pour les langues. Presque tous les cantons suivent les recommandations de l'ODM et exigent des connaissances linguistiques de ce niveau (Office fédéral des migrations 2009).⁴³ Deux cantons (Zurich et Fribourg) exigent quant à eux des connaissances linguistiques de niveau B1. Il convient de remarquer, à ce propos, que le fait de poser des exigences trop élevées en matière de connaissances de la langue locale peut avoir un effet discriminatoire, car cela pourrait empêcher certains groupes d'avoir recours au système incitatif de l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement (Achermann et Künzli 2011 : 170). Dans tous les cantons, lorsqu'un couple marié présente une demande d'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement, les deux époux doivent prouver qu'ils possèdent les connaissances linguistiques requises. Dans 15 cantons sur 22, un certificat officiel doit être présenté pour attester des connaissances linguistiques. Dans les autres cantons, soit l'on reconnaît les examens des écoles de langues, soit les employés de l'administration procèdent eux-mêmes à la vérification du niveau linguistique.

Selon l'ODM, les personnes qui ont fréquenté l'école obligatoire en Suisse ou qui disposent au moins d'une formation secondaire II, doivent être dispensées d'apporter la preuve de leurs compétences linguistiques. Cette dispense est traitée de manière différente selon les cantons. En effet, 14 cantons sur 22 (dont BE, BL, BS) exemptent d'examen de langue les personnes qui possèdent un diplôme de degré secondaire II ou tertiaire. La question du nombre d'années de scolarité obligatoire qu'il faut avoir effectué en Suisse pour être exempté d'apporter la preuve de ses compétences linguistiques semble controversée, car elle n'est pas réglée partout de la même manière. Dans sept cantons (entre autres UR, ZG), la durée de scolarité nécessaire est de cinq ans; en revanche six cantons (dont BE, BL, ZH) considèrent que trois années suffisent.

Le deuxième critère pour évaluer le degré d'intégration est la « volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation » (Office fédéral des migrations 2009).⁴⁴ Selon l'ODM, cette situation est donnée lorsqu'une personne est financièrement indépendante ou qu'elle exerce une activité lucrative. Pour les enfants et les jeunes, la situation de la scolarité ou de la formation est déterminante. Huit cantons sur 22 (par exemple SH) interprètent de manière stricte la condition « volonté de participer à la vie économique » ou « acquérir une formation », puisqu'ils ne tolèrent aucune exception. La moitié des cantons par contre (entre autres SG, TI) dispense les personnes soumises à des devoirs d'éducation d'apporter la preuve de leur volonté de participer à la vie économique ou d'acquérir une formation. Dans 9 cantons sur 22, cette condition est interprétée plus large-

ment, car les femmes ou les hommes au foyer sont généralement exemptés d'apporter une telle preuve (entre autres BE, ZG, ZH). Dans 17 cantons sur 22, les deux époux doivent prouver leur volonté de participer à la vie économique ou d'acquérir une formation. Dans 5 cantons seulement (entre autres BL, ZH), il suffit qu'une seule personne remplisse cette condition.

Les cantons exigent, en outre, des candidats une preuve de leur indépendance financière. Les cantons ne répondent pas tous de la même manière quant à savoir si une personne qui a perçu des prestations de l'aide sociale est indépendante du point de vue financier. Neuf cantons sur 22 (dont TI, ZG) appliquent la réglementation de manière stricte, car ils ne considèrent comme financièrement indépendantes que les personnes qui n'ont jamais reçu d'aide sociale. Sept cantons s'avèrent moins stricts (dont BL, BS, BE), car ils estiment que les personnes qui n'ont pas bénéficié de prestations sociales au cours des trois dernières années sont financièrement indépendantes. Finalement, pour trois cantons (dont UR), le passé ne compte pas. Leur décision ne dépend que de leur pronostic quant à une future dépendance de l'aide sociale. Pour eux, seules les personnes qui ne présentent pas le risque de dépendre un jour de l'aide sociale sont des personnes financièrement indépendantes. Cinq cantons (dont NE, SG) considèrent que les personnes percevant des indemnités journalières de l'assurance-chômage sont indépendantes du point de vue financier.

Le non-respect des lois fait également l'objet d'exceptions – sauf dans trois cantons. Ainsi, 13 cantons sur 22 (dont BE, BL, BS) prévoient une dérogation en cas d'amendes d'ordre, ce qui signifie qu'une amende de parking ou un faible excès de vitesse ne constituent pas un obstacle à l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement. En cas de condamnation pour consommation d'une faible quantité de cannabis ou de marijuana, seuls quatre cantons (dont BS, SO, ZG) prévoient explicitement une dérogation.

5.3.2 Conventions d'intégration

Selon l'ODM (2007), les conventions d'intégration peuvent être utilisées avec pertinence pour trois groupes-cibles: chez les ressortissants de pays tiers arrivés en Suisse au titre du regroupement familial, qui ne peuvent faire valoir de droit à résider en Suisse; chez les migrants résidant en Suisse depuis un certain temps mais présentant des « déficits d'intégration », dont le comportement risque d'entraîner un renvoi, et chez les personnes exerçant une activité d'assistance ou d'enseignement dans le domaine religieux ou de la langue/culture du pays d'origine. Actuellement, douze cantons de Suisse alémanique (AG, BE⁴⁵, BL, BS, GL, GR, LU, SG, SH, SO, TG, ZH) utilisent

cet instrument de la convention d'intégration contraignante.⁴⁶

Dans tous les cantons, la décision concernant le statut des personnes relevant du droit des étrangers est liée à la réalisation des conventions d'intégration. Comme l'obligation de cours est liée au statut de séjour, les personnes qui respectent la convention ont bon espoir d'obtenir un prolongement de leur autorisation de séjour, tandis que celles qui ne la respectent pas risquent d'être renvoyées. Selon les éléments à disposition, personne n'a, jusqu'à présent, été renvoyé en raison d'une convention non respectée, il est impossible de conclure si cela suffit à justifier un renvoi. Selon le droit – et les experts questionnés – le seul refus de suivre un cours de langue ou d'intégration ne devrait pas suffire pour être renvoyé (Spescha et al. 2010: 223).

Les douze cantons qui ont recours à des conventions d'intégration les utilisent dans des buts différents. Les objectifs sont concrétisés soit sous forme d'encouragement, soit sous forme d'exigence ou encore sous forme d'encouragement et d'exigence (Tov et al. 2010: 92-95). Dans la configuration exigence, l'on explique clairement à la personne concernée que si elle veut voir son autorisation prolongée, elle doit remplir les conditions formulées pour son intégration. La configuration « encouragement » donne la priorité au conseil et à l'accompagnement de la personne concernée. Dans la configuration « exiger et encourager », on apporte une aide par des informations et des conseils, mais les conseils s'accompagnent d'une « pression modérée ». Tandis que la configuration « exigence » concerne surtout les personnes présentes en Suisse depuis longtemps, mais avec des déficits d'intégration, les deux autres configurations visent les nouveaux arrivants et les personnes arrivant dans le cadre du regroupement familial (Tov et al. 2010: 92).

Six cantons sur douze (dont BE, BL, BS) utilisent cet instrument pour tous les groupes-cibles définis par l'ODM. Dans ces cantons, les personnes présentes depuis longtemps, mais avec des déficits d'intégration, constituent l'un des groupes-cibles principaux des conventions, voire le plus important (BS). Chez les personnes présentes depuis longtemps avec des « déficits d'intégration flagrants, dont le comportement risque de compromettre leur droit de séjour », la convention d'intégration doit notamment mettre en évidence « ce que l'on attend d'elles et avec quelles conséquences elles doivent compter en cas de non-respect de la convention » (Office fédéral des migrations 2007: 2). Les cantons qui utilisent les conventions d'intégration principalement dans ce but mettent « l'exigence » en avant.

Pour l'autre moitié des cantons (dont SG, SO, ZH), les conventions d'intégration sont avant tout utilisées pour les nouveaux arrivants dans le cadre du regroupement familial. Les nouveaux arrivants, qui, « d'expérience ont besoin d'un soutien particulier dans leur processus d'intégration » (Office fédéral des migrations 2007 : 2), ont l'obligation de fréquenter un cours d'allemand ou un cours d'intégration conformément à la convention d'intégration. Dans la configuration « encourager et exiger », respectivement « exiger », les conventions sont englobées dans une offre complète d'informations et de conseils à l'attention des personnes concernées. Il existe, dans les cantons qui concluent avant tout des conventions d'intégration avec de nouveaux arrivants, deux approches différentes de leur utilisation. Ainsi, certains cantons (p.ex. SO) concluent des conventions sur l'ensemble du territoire avec tous les ressortissants d'Etats tiers qui viennent en Suisse dans le cadre du regroupement familial, tandis que d'autres cantons opèrent une sélection après un premier entretien. Suite à cet entretien, ils décident ensuite s'ils désirent (ou non) passer une convention avec le nouvel arrivant (p.ex. ZH).

Enfin, certains cantons utilisent surtout les conventions d'intégration pour exposer aux migrants les conditions auxquelles ils doivent satisfaire pour obtenir un droit de séjour stable. Deux cantons indiquent, par exemple, dans ces conventions les conditions devant être remplies par une personne admise à titre provisoire pour obtenir une autorisation de séjour B. Les conventions d'intégration sont également utilisées dans d'autres cas de figure dans les cantons. Il s'agit notamment de celui de personnes exerçant une activité d'assistance ou d'enseignement dans le domaine religieux ou de la langue et de la culture du pays d'origine. De tels cas de figure étant relativement rares dans la pratique, nous ne nous y arrêtons pas.

Dans la plupart des cantons, la décision de conclure une convention d'intégration avec une personne est du ressort d'une autorité cantonale. Dans les cantons où les personnes présentes depuis longtemps, mais ayant des déficits d'intégration, constituent un groupe-cible important, différentes autorités (écoles, services sociaux, police) peuvent signaler les personnes avec des déficits d'intégration « potentiels » aux services cantonaux des migrations. Dans ces cantons, les « centres Intégration » ne sont que rarement sollicités lors de la signature des conventions. En revanche, les services chargés des questions d'intégration jouent un rôle de premier plan dans les cantons où les nouveaux arrivants constituent un groupe-cible important, dans le cadre du regroupement familial. Dans les cantons de Soleure et de Schaffhouse, le service chargé des questions d'intégration mène les

entretiens d'accueil avec les nouveaux arrivants et conclut les conventions d'intégration.

Le nombre de conventions d'intégration signées en 2010 est nettement lié aux groupes-cibles définis. Tandis que les cantons qui concluent systématiquement des conventions avec tous les nouveaux arrivants dans le cadre du regroupement familial font état d'un nombre élevé (p.ex. 461 à SO), le nombre de cas dans les cantons qui visent plusieurs groupes-cibles est relativement faible (16 dans le canton de BE ou 52 à BS). Dans la plupart des cantons, les femmes représentent la majorité des personnes concernées (jusqu'à 80 %). Le déséquilibre est particulièrement marqué dans les cantons qui obligent les nouveaux arrivants à conclure une convention. Cette répartition inégale pourrait s'expliquer par le fait qu'il y a davantage de femmes issues de pays tiers arrivant en Suisse dans le cadre du regroupement familial, que d'hommes. Les cantons qui utilisent les conventions pour plusieurs groupes-cibles ont un rapport hommes-femmes pratiquement équilibré – les hommes étant même parfois, dans certains cantons, plus concernés par la mesure que les femmes (55 % à BE et BS).

Dans certains cantons (comme SG, SO), les conventions d'intégration sont pratiquement signées exclusivement avec des personnes adultes. D'autres cantons appliquent aussi la mesure à des jeunes arrivés relativement tard dans le cadre du regroupement familial. Toutefois, les jeunes restent nettement minoritaires dans ces cantons (environ 10 %). La ventilation des personnes concernées, selon les régions d'origine, montre que les personnes issues des Etats des Balkans représentent un groupe-cible important. Dans cinq cantons (dont SG, SO, ZH), leur taux se situe entre 40 et 60 % des personnes concernées. Si l'on considère leur contingent par rapport à l'ensemble de la population étrangère résidente, les personnes venant d'Afrique (environ 10 %) et d'Asie (environ 20 %) représentent une part importante des personnes concernées par les conventions d'intégration. A l'inverse, dans de nombreux cantons, les personnes issues d'Etats non-européens de l'OCDE (c.-à-d. E.-U., Canada, Australie, Japon entre 0 et 5 %), au vu de leur part à la population étrangère résidente, sont nettement sous-représentées dans le groupe des personnes concernées.

Critères d'intégration non remplis

En règle générale, dans la plupart des cantons, il suffit d'un seul « déficit d'intégration » pour justifier la conclusion d'une convention. Le canton de Berne est le seul où les personnes concernées doivent cumuler « deux déficits » pour cela. Tous les cantons prévoient la signature d'une convention d'intégration pour les personnes avec des connaissances linguistiques insuffisantes. La

grande majorité des cantons estime que l'on peut parler de connaissances linguistiques insuffisantes lorsqu'une personne est incapable de se faire comprendre sans l'aide de tiers, respectivement lorsque ses connaissances sont inférieures au niveau A1 du cadre européen commun de référence pour les langues ou lorsqu'elle est analphabète. Dans sept cantons (dont BL, BS, SO), l'on ne vérifie pas formellement les connaissances linguistiques, mais la classification se fait au cours d'un entretien avec un collaborateur de l'administration. Dans cinq autres cantons, on analyse le niveau des compétences linguistiques.

Dans cinq cantons, le non-respect des lois peut justifier la conclusion d'une convention d'intégration (dont BE, BS, SO). Ces cinq cantons sont d'avis que les lois ne sont pas respectées lorsqu'une personne est surendettée, c.-à-d. lorsqu'elle est en possession d'un acte de défaut de biens. Trois cantons (BE, BL, SO) appliquent des critères stricts, les dettes de tout type étant considérées comme un non-respect de la loi. Trois autres cantons (BE, BS, ZH) interprètent les violences de tout type comme un non-respect de la loi.

La moitié des cantons (dont BL, SO, ZH) part du principe que la dépendance des prestations de l'aide sociale est l'expression d'un manque d'intégration. Deux cantons (BL, SO) ont une interprétation stricte de cet élément, dans la mesure où la perception d'une aide sociale est considérée comme un déficit d'intégration. Dans quatre autres cantons cependant (dont BE, BS), la décision de conclure une convention d'intégration dépend de la durée et du montant des prestations sociales perçues. Dans ces derniers cantons, la signature d'une convention d'intégration se justifie uniquement par la perception d'une aide élevée et/ou permanente de prestations sociales. La dépendance financière peut conduire à la conclusion d'une convention d'intégration dans six cantons (dont BE, BL, BS, SO, ZH). Trois cantons (BE, BS, ZH) mentionnent d'autres déficits d'intégration pouvant mener, selon eux, à la signature d'une convention d'intégration, comme les problèmes scolaires ou l'isolement social.

Mesures d'intégration

Conformément à l'art. 54 LEtr, des conventions d'intégration peuvent être conclues pour obliger les personnes concernées à fréquenter un cours de langue ou d'intégration. Dans la doctrine, l'on défend la thèse selon laquelle « les conventions d'intégration peuvent avoir pour seul objet la fréquentation des cours de langue et d'intégration » (Achermann 2007: 121-122). Il n'est toutefois pas admissible de lier la convention d'intégration relevant du droit des étrangers à d'autres objectifs (p. ex.

succès scolaire, adhésion à une association). Cependant, pour les personnes qui risquent un renvoi, les services cantonaux des migrations peuvent lier la prolongation de l'autorisation de séjour à certaines conditions en vertu de l'art. 33, al. 2, LEtr – cas de figure qui se présente souvent selon les experts interrogés. De telles conditions reposent sur les dispositions de la législation cantonale (p. ex. loi cantonale d'aide sociale). Par principe, de telles dispositions sont possibles, mais elles peuvent uniquement « apporter des précisions, déjà contenues dans le droit fédéral, sur les critères déterminant l'octroi d'une autorisation (p. ex. conditions concernant la situation financière) » (Achermann 2011b: 14).

Selon le droit, seule la fréquentation d'un cours de langue et d'intégration peut être prévue par les conventions d'intégration. Cependant, l'évaluation de Tov et al. (2010: 46) sur leur mise en œuvre dans les cantons du nord-ouest de la Suisse montre que, dans la pratique, les conventions contiennent d'autres mesures. Ainsi dans le canton de Bâle-Ville par exemple, les conventions d'intégration combinent des cours de langue et d'intégration avec d'autres mesures, par exemple la visite d'un service de conseil sur l'endettement, un cours sur des mesures d'intégration au travail ou l'obligation de chercher du travail. Lors des entretiens avec les groupes de discussion, d'autres spécialistes ont confirmé que des mesures complémentaires étaient introduites dans les conventions. Dans l'ensemble, il semblerait que les cantons qui appliquent des conventions d'intégration promulguent assez souvent des conventions comportant plusieurs mesures d'intégration (p. ex. visite d'un service de conseil sur l'endettement, preuve de recherche de travail) (BE, BS), cela pour augmenter la « pression » sur les personnes arrivées depuis longtemps et présentant des déficits d'intégration (BE, BS). Au cours de l'enquête, nous n'avons pas pu déterminer sur quelle base juridique cette pratique repose.

Le « déficit d'intégration » étant synonyme de connaissances linguistiques insuffisantes dans la plupart des cantons, il n'est pas étonnant que l'obligation de suivre un cours de langue soit la mesure figurant dans les conventions la plus fréquente. Cette constatation vaut tant pour les cantons qui concluent des conventions avec de nouveaux arrivants, que pour ceux qui concluent des conventions avec différents groupes-cibles. Les modalités appliquées pour évaluer les connaissances linguistiques acquises pendant les cours varient. Cinq cantons sur douze (dont BS, SG) exigent que les personnes passent avec succès un examen à la fin du cours, afin d'attester un certain niveau linguistique. Dans six cantons sur douze, (dont SO, ZH), il suffit que les personnes concernées présentent une attestation de la fréquentation d'un cours. La plupart des cours d'intégration délivrent une

attestation finale. Trois cantons exigent, néanmoins, un examen.

Lorsqu'une personne doit suivre un cours de langue, la question de savoir qui en supportera les frais se pose immédiatement. Tous les cantons connaissent une offre subventionnée pour les cours d'allemand. Cela signifie que les cantons financent leur offre de cours de langue par différents fonds publics. Ces cours s'adressent à des personnes peu instruites qui ne disposent pas, ou de très peu, de bases linguistiques. Comme l'offre est subventionnée par des fonds publics, les participants ne doivent supporter qu'une partie des frais du cours. Il arrive souvent que les cantons demandent aux participants d'assumer une partie des frais dans le cadre de leurs possibilités financières.

Les conventions d'intégration et les expériences recueillies

Les conventions d'intégration ayant été mises en place depuis peu, il n'est pas possible pour l'heure de présenter des chiffres pertinents quant aux conséquences du respect ou du non-respect des conventions. Selon les données mises à disposition par six cantons, il s'avère que la plupart des personnes ont rempli les conditions qui figuraient dans les conventions d'intégration. Il n'est donc pas étonnant que dans la plupart des cas, l'autorisation de séjour ait été prolongée, voire octroyée. Les experts interrogés pensent que la pression « modérée » exercée par les conditions figurant dans la convention a un effet positif sur les personnes concernées, car celles-ci viennent aux entretiens et s'inscrivent aux cours.

Les instances responsables de la conception des conventions soulignent presque toutes l'effet « préventif » de la mesure. Selon certains représentants des cantons, les conseils intensifs prodigués aux personnes concernées sont la conséquence principale de l'introduction des conventions d'intégration. Comme les conseils aux personnes concernées et leur information jouent un rôle important dans tout le processus, la mise en œuvre conséquente de la convention d'intégration requiert d'importants moyens. Du côté de l'administration aussi, l'introduction des conventions d'intégration entraîne des changements, car il convient de définir les processus, d'assumer le suivi, mais aussi d'intensifier les contacts avec les services administratifs impliqués.

En outre, dans les six cantons l'on est d'avis que la durée des conventions d'intégration est trop courte. L'ODM conseille aux cantons de conclure ces conventions pour onze mois, étant donné que l'autorisation de séjour est généralement valable pour un an. Cependant, il conviendrait de prévoir davantage de temps pour une

mise en œuvre conséquente des mesures d'intégration. Certes, après le délai d'un an, il est possible de prolonger la durée de la convention d'une année supplémentaire, cependant cette mesure est utilisée de manière contrainte par les cantons. Cinq cantons (dont BL, BS, ZH) prolongent rarement les conventions; en revanche quatre cantons (dont BE, SG, SO) ont souvent recours à cette possibilité.

Etant donné que les cantons utilisent la convention d'intégration dans différents buts, l'on ne sera pas étonné de constater que le nombre de conventions conclues varie autant. Le canton qui a conclu le plus grand nombre de conventions contraignantes jusqu'à présent est celui de Soleure. Selon les indications du service qui les utilise, les expériences faites par le canton pour les quelque 1000 conventions d'intégration sont positives. D'une part, le nombre de participants aux cours d'intégration en allemand aurait augmenté de manière significative depuis l'introduction des conventions, d'autre part, les personnes concernées par les conventions les apprécient beaucoup.

En résumé, si l'on considère la globalité de la population étrangère vivant en Suisse, il faut constater que la part de personnes susceptibles de conclure une convention d'intégration est restreinte, car la plupart de ces étrangers bénéficient d'un droit de séjour en Suisse. Les attentes qui s'expriment dans le discours politique doivent donc être relativisées, et l'évaluation concernant la mise en œuvre pratique de ces conventions devra se faire ultérieurement.

5.4 Conclusions intermédiaires sur le séjour de longue durée

Les étrangers présents depuis de nombreuses années en Suisse ne constituent pas un groupe homogène. En effet, il s'agit de personnes issues de différents pays d'origine, dont les durées de séjour en Suisse diffèrent. L'on comprend facilement qu'il est extrêmement difficile de développer une politique d'intégration valable pour tous. Ce qui frappe, c'est que les conditions cadre juridiques pour les résidents à l'année diffèrent selon les Etats de provenance (UE/AELE, Etat tiers).

S'il y a un sujet qui s'inscrit en filigrane dans tout le chapitre, c'est bien celui qui a trait à la formule « encourager et exiger ». La société d'accueil exige que les immigrants acquièrent des connaissances linguistiques et qu'ils observent les règles explicites et implicites du vivre ensemble. Dans certains cantons, cette obligation est contenue dans une convention d'intégration s'adressant aux étrangers qui ne disposent pas d'un droit de séjour stable en Suisse. Dans le même temps, la société d'accueil s'at-

tache à promouvoir l'égalité des chances, à abattre les barrières de la discrimination et à encourager la participation de la population résidante (Wicker 2009). La question de savoir comment ces objectifs ambitieux pourront se réaliser reste posée, même après avoir pris connaissance des documents de base.

Dans l'interprétation des exigences d'intégration afférentes à l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement, l'on voit s'esquisser une ligne de démarcation entre cantons urbains et cantons ruraux. Il semble que l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement soit une pratique plus répandue dans les cantons urbains que dans les cantons ruraux. De même, pour l'interprétation des critères d'intégration, les cantons urbains appliquent des conditions moins strictes que les ruraux. Les zones urbaines qui ont un processus d'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement s'inspirent plus largement des recommandations de l'ODM, tandis que dans les contrées rurales, les exigences sont plus élevées.

L'utilisation des conventions d'intégration suit une ligne de démarcation qui longe la frontière linguistique. Alors que tous les cantons latins renoncent aux conventions, celles-ci sont utilisées dans la majorité des cantons de Suisse alémanique. Cette constatation laisse à penser que la différence tient à l'interprétation contrastée de l'intégration selon les régions du pays. Tandis que les cantons de Suisse alémanique associent l'intégration (entendue comme une assimilation) et l'encouragement de l'égalité des chances, les cantons romands tablent sur une association de la participation politique et de l'encouragement de l'égalité des chances (Wichmann 2011). Les études de Kaya et Cattacin et de Manatschal ont déjà fait apparaître les grandes différences existant entre les régions linguistiques (Cattacin et Kaya 2005; Manatschal 2011).

6 Admission

Par politique d'admission, l'on entend dans ce chapitre l'ensemble des règles appliquées par les autorités cantonales des migrations lorsqu'elles décident d'autoriser une personne à travailler en Suisse ou d'accorder le regroupement familial. La politique d'admission suisse actuelle repose sur deux corpus de règles différents. L'un des piliers est l'accord sur la libre circulation (ALCP) conclu avec les Etats membres de la Communauté européenne (UE) et ceux de l'Espace économique européen (EEE). Depuis 2008, la Loi sur les étrangers (LEtr) constitue le deuxième pilier de la politique de migration suisse. Cette loi détermine tant les règles d'admission sur le marché du travail des ressortissants d'Etats tiers, c'est-à-dire des personnes n'appartenant pas à la zone UE/AELE, que les conditions applicables au regroupement familial. Comme les conditions d'admission et de séjour de ces deux catégories de personnes se différencient fortement, l'on parle de système binaire.

Les ressortissants des pays de l'UE/AELE bénéficient non seulement d'un accès simplifié au marché du travail, mais ils rencontrent aussi moins d'obstacles lors du regroupement familial. Depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP, les ressortissants de l'UE/AELE bénéficient d'un accès au marché du travail aux mêmes conditions que les Suisses. Il n'est donc pas étonnant qu'un plus grand nombre de personnes issues de la zone UE/AELE soient entrées en Suisse en 2010 en vue d'y travailler (55 685), mais aussi au titre du regroupement familial (19 962).⁴⁷

En revanche, l'admission des ressortissants d'Etats tiers au marché du travail suisse est strictement régulée. Le Conseil fédéral détermine chaque année les nombres maximums d'autorisations de séjour pour les ressortissants de pays tiers. Les contingents d'autorisations cantonaux sont attribués sur la base d'une clé de répartition. Les ressortissants d'Etats tiers sont aussi soumis à des règles plus strictes en termes de regroupement familial, ces règles étant différentes selon le statut de séjour de la personne bénéficiant du regroupement familial. Les exigences élevées expliquent pourquoi moins de personnes issues de pays tiers entrent en Suisse. En 2010, 6 129 autorisations de séjour de courte durée, ainsi que 3 101 autorisations de séjour pour exercer une activité lucrative ont été délivrées à des ressortissants d'Etats tiers⁴⁸. En outre, 13 446 personnes venant de pays tiers sont entrées au titre du regroupement familial.⁴⁹ Comme 64 % des étran-

gers vivant en Suisse en 2010 ont un permis d'établissement (1 123 476 sur 1 734 561),⁵⁰ les autorités cantonales des migrations partent du principe qu'une majorité des nouveaux arrivants sont des enfants et des partenaires d'étrangers établis en Suisse. Ces derniers peuvent ainsi faire valoir un droit au regroupement familial.

En dehors des deux canaux d'admission classiques que sont l'activité lucrative et la famille, le présent chapitre traite aussi de la réglementation du séjour après la dissolution de la famille, selon l'art. 50, LEtr. Cette forme spécifique de cas de rigueur est soumise à une réglementation séparée, dans la mesure où les personnes concernées peuvent faire valoir un droit à la prolongation de l'autorisation de séjour lorsque la durée du mariage a été de trois ans et si elles ont des raisons personnelles majeures pour ce faire.

6.1 Le canton dans le tissu fédéral

6.1.1 Migration de travail : compétences

Dans la plupart des cantons, l'application des dispositions du droit des étrangers dans le domaine de l'admission et du séjour est du ressort des autorités cantonales des migrations. Lors de la prise de décision autorisant un étranger issu d'un Etat tiers à accéder au marché du travail, les autorités cantonales des migrations ne sont pas les seules compétentes pour l'examen du dossier. Elles doivent bien plus tenir compte des nombres maximums fixés par le Conseil fédéral et tenir compte de la décision préalable des autorités du marché de travail. Dans le cadre de l'examen préliminaire, les autorités du marché de travail vérifient si les conditions de rémunération et de travail (p.ex. conditions de salaire, respectivement conditions de travail, etc.) sont remplies. Comme l'examen préliminaire requiert de vérifier de nombreuses questions importantes pour prendre la décision d'admission, nombre d'autorités cantonales des migrations ont entièrement délégué aux autorités du marché du travail la compétence d'examiner les demandes d'admission.

La décision d'admettre une personne venant d'un Etat tiers en vue de l'exercice d'une activité lucrative relève du pouvoir d'appréciation des autorités cantonales. Avant que les autorités cantonales des migrations

puissent admettre une personne, les sociétés qui forment la demande doivent prouver qu'elles ont « donné la priorité aux travailleurs nationaux ». Dans le cadre de l'examen préalable, les autorités cantonales doivent aussi prouver que l'admission de la personne concernée « sert les intérêts économiques du pays » (art.18, let. a, LEtr). Elles doivent en outre vérifier que la candidate ou le candidat « possède les qualifications personnelles nécessaires », conformément à l'art. 23, LEtr. La section 6.3.1 examine comment les autorités utilisent ces notions.

6.1.2 Migration familiale: compétences

Les autorités cantonales des migrations sont largement compétentes en matière de processus d'admission dans le domaine du regroupement familial. Elles demandent parfois aux communes de vérifier l'existence d'un logement approprié, car les communes possèdent plus d'informations sur le marché immobilier local que les autorités cantonales. S'il s'agit en revanche de prolonger l'autorisation de séjour d'une personne déjà présente en Suisse, qui s'est par exemple séparée de son conjoint ou de sa conjointe, dans ce cas, l'autorité cantonale des migrations doit demander l'accord de l'Office fédéral des migrations, conformément à la LEtr, art.99 en relation avec les art.83 et 85 de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)⁵¹. Cela vaut également pour le regroupement familial de jeunes après l'expiration du délai impart.

Lorsqu'une personne titulaire d'une autorisation de séjour soumet une demande de regroupement familial, la marge de manoeuvre des autorités cantonales des migrations est considérable. Cela tient notamment à ce que les conditions du regroupement familial sont formulées de manière relativement ouverte et peuvent être spécifiées selon les besoins. L'art.44 LEtr lie le regroupement familial des époux étrangers et des enfants de moins de 18 ans à trois conditions: avoir « un logement approprié », vivre en ménage commun et ne pas dépendre de l'aide sociale. Il y a une condition supplémentaire dont dépend l'autorisation du regroupement familial, c'est le respect des délais impartis. En règle générale, le regroupement familial doit se faire dans les cinq ans, mais pour les enfants de plus de douze ans, le délai est de douze mois. Une fois ce délai écoulé, le regroupement familial n'est autorisé que pour « des raisons familiales majeures ». L'art 75 OASA énonce que de telles raisons familiales majeures peuvent être invoquées lorsque les « intérêts de l'enfant » ne peuvent être garantis que par un regroupement familial en Suisse.

Etant donné que la notion des « intérêts de l'enfant » ne peut être précisée de manière définitive, la marge de manoeuvre pour l'application du droit est rela-

tivement large. De plus, l'on sait d'après la littérature que la notion de logement approprié est interprétée de différentes façons (cf. Achermann 2004). L'interprétation des raisons majeures et la définition des besoins financiers minimaux varient également selon les cantons.

Selon l'art.50, al.1, let. a, LEtr, la marge de manoeuvre des autorités cantonales est limitée en matière de prolongation d'une autorisation de séjour après dissolution d'un mariage qui a duré trois ans, car après cette durée de séjour, les époux ont droit à une prolongation de l'autorisation. Cependant, comme la prolongation est liée à une intégration réussie, la mesure du degré d'intégration joue un rôle essentiel. Selon l'art.50, al.1, let. b de cette même loi, indépendamment de la durée du mariage, il y a droit à l'octroi d'une autorisation lorsque la poursuite du séjour en Suisse s'impose pour des raisons personnelles majeures. Ces raisons (décès du conjoint, enfants communs, victime de violence conjugale et réintégration sociale dans le pays de provenance fortement compromise) sont exposées dans la LEtr et dans l'OASA (Spescha et al.2010: 175).

6.2 Les autorités cantonales des migrations

Etant donné que la majeure partie des décisions traitées dans le présent rapport sont prises dans les domaines du séjour de longue durée, de l'admission et de l'asile (entre autres cas de rigueur) par des autorités cantonales des migrations, la section suivante s'attachera brièvement au fonctionnement de ces autorités. L'on verra aussi dans quelle direction les autorités des migrations sont incorporées, à quel niveau de la hiérarchie administrative cantonale elles se situent; dans quelle mesure l'exécutif cantonal (c.-à-d. le conseil-exécutif) peut influencer les décisions, quelles ressources sont disponibles pour l'exercice des activités et comment le principe de transparence est appliqué.

Le séjour des étrangers sur le territoire du canton est contrôlé par la police des étrangers, dont la tâche est assumée aujourd'hui par les autorités des migrations dans la plupart des cantons. Le lien étroit entre la tâche de la police et celle de la police des étrangers apparaît sous l'angle organisationnel dans la mesure où, dans de nombreux cantons, les autorités cantonales des migrations et la police font partie de la même direction. Une recherche effectuée sur Internet pour connaître l'appartenance institutionnelle des autorités des migrations a révélé que 16 de ces autorités appartiennent à la direction de la justice et de la sécurité, respectivement à la direction de la police.⁵² Dans six cantons, l'office des migrations est incorporé à la direction de l'économie publique; ce qui est logique d'un point de vue historique,

car dans de nombreux cantons, la politique des travailleurs étrangers était comprise comme « politique économique » et prévention de l'emprise étrangère (Cattacin 1987: 17). Dans quatre cantons, l'autorité cantonale des migrations fait partie du département de l'intérieur.

C'est vers l'an 2000 que les polices des étrangers ont pris le nom d'autorités cantonales des migrations, ce qui s'est accompagné dans de nombreux cantons par une promotion hiérarchique de ces services. En créant son propre office de migration, le canton montre que le contrôle de la migration n'est plus simplement une tâche parmi tant d'autres (p.ex. la délivrance de passeports), mais une tâche en soi. Par ailleurs, les chefs des offices cantonaux des migrations deviennent directeurs de services et prennent ainsi une position importante dans la hiérarchie de l'administration cantonale. Aujourd'hui, 14 cantons disposent d'un office cantonal des migrations (AG, AI, AR, BL, GL, LU, NE, OW, SG, SH, SZ, TG, ZG, ZH), tandis que l'autorité cantonale des migrations de 12 cantons (BE, BS, FR, GE, GR, JU, NW, SO, TI, UR, VD, VS) constitue un service respectivement un département. Un coup d'œil sur la répartition régionale montre que les autorités cantonales des migrations sont des services dans la plupart des cantons latins, tandis qu'elles constituent majoritairement un office à part entière en Suisse alémanique.

Les ressources dont disposent les autorités cantonales des migrations varient bien entendu en fonction de l'importance de la population migrante. Alors que les cantons très peuplés qui comptent un nombre important de migrants disposent de grands offices de migration, les cantons dont la population migrante est faible ont peu d'emplois à plein temps consacrés aux affaires de migration. L'office des migrations du canton de Zurich emploie environ 150 personnes, tandis que l'office responsable des questions d'étrangers du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures ne dispose que de 1,5 poste. La plupart des postes des autorités cantonales des migrations sont occupés par des employés avec une formation commerciale qui préparent les décisions d'autorisation sur la base de « projets de décisions ». Etant donné que l'application du droit de migration est devenue de plus en plus complexe avec la judiciarisation croissante, le nombre de juristes augmente au sein des autorités cantonales des migrations. En outre, la plupart des autorités des migrations d'une certaine taille disposent de départements qui se sont spécialisés dans les questions spécifiques du droit des étrangers (p.ex. asile, entrée dans le territoire et séjour, fin du séjour, changement de canton). Selon les chiffres disponibles, il s'avère que dans les autorités d'une certaine taille, 20 % des collaborateurs sont des diplômés en droit issus de hautes écoles. Par contre, dans les petits cantons ruraux, il y a encore des autorités des migrations qui n'emploient pas de juristes.

Comme la plupart des autorités cantonales des migrations font partie de la direction de la justice, de la sécurité et de la police, les conseillers d'Etat responsables sont généralement les directeurs de la police et de la justice. Les relations institutionnelles entre les directeurs des offices des migrations et les exécutifs cantonaux sont réglées de manière différente selon les cantons. Dans certains cantons, les conseillers d'Etat exercent une influence directe dans les questions délicates; ainsi le conseiller d'Etat responsable dans un canton peut décider du renvoi de personnes établies. Les personnes exerçant le pouvoir exécutif ont également, dans certains cantons, un droit de codécision en matière de régularisation des sans-papiers. Dans d'autres cantons, les membres de l'exécutif n'ont pas d'influence directe sur les décisions relevant du droit des étrangers. Si l'on prend le questionnaire comme point de départ, on peut conclure que l'influence directe de l'exécutif cantonal est rare. En revanche, il semblerait qu'il y ait divers mécanismes d'influence indirecte qui sont exploités à divers degrés d'intensité.

Il y a une dernière différence qu'il convient de mentionner dans le cadre de cette étude et c'est la gestion du principe de transparence, qui n'a pas cours dans tous les cantons. Selon ce principe, toute personne a droit aux informations détenues par les organes officiels. Ce droit peut être limité pour des raisons de sûreté publique ou de protection des données. La différence dans la gestion du principe de transparence se manifeste par exemple dans le fait que certaines autorités des migrations délivrent, à la demande, des catalogues de critères ou des directives, tandis que d'autres cantons ne le font pas. Ce principe s'accompagne souvent dans les cantons d'une obligation de transparence. La transparence signifie que les autorités cantonales fournissent spontanément des informations sur leurs activités, ou le font à la demande, pour autant que de telles informations ne portent pas préjudice à des intérêts publics ou privés.

La manière dont les autorités cantonales des migrations s'acquittent de cette obligation est très contrastée. Certaines autorités cantonales ont récemment entrepris des efforts pour informer davantage le public sur leur manière de traiter les questions relevant du droit des étrangers. Ainsi, en 2010, le canton de Zurich a publié sur Internet toutes les directives avec les informations concernant la pratique d'octroi d'autorisations de séjour. Les autorités cantonales des migrations qui communiquent des informations en matière de pratique d'admission se limitent généralement à la publication de notices générales donnant peu d'indications sur l'appréciation des cas individuels. S'il y a une certaine réserve à pratiquer une politique d'information transparente, c'est que du point de vue des autorités, les décisions relevant du droit des étrangers sont toujours soumises à des déci-

sions individuelles et qu'il est difficile de les généraliser. Pour illustrer le manque de transparence dans le cadre de ce chapitre, l'on remarquera que seules quatre autorités cantonales des migrations (BL, NE, SO, UR) ont accepté que leur canton soit cité nommément. Etant donné que seuls quatre cantons ont donné leur accord, l'on renoncera dans le présent chapitre à la mention nominale des cantons.

6.3 L'admission au marché du travail

Tandis que le questionnaire « admission » a été retourné par 25 cantons, il convient de remarquer que seuls 16 cantons ont répondu aux questions concernant le marché du travail. Comme dans de nombreux questionnaires, les réponses étaient incomplètes pour ce paragraphe, l'on peut conclure que les autorités cantonales des migrations ne sont pas entièrement informées sur l'admission des ressortissants d'Etats tiers au marché du travail. Les sept représentants des autorités cantonales des migrations présents dans le groupe de discussion ont confirmé cette impression. Ils ont expliqué qu'ils avaient transmis la responsabilité de ce domaine à l'autorité cantonale dont relève le marché du travail, et qu'ils avaient peu affaire à cet aspect de la politique de migration. Les résultats contenus dans cette partie de l'étude doivent donc être pris avec une certaine précaution. Malgré cette réserve, notons que les 16 questionnaires remplis donnent l'image d'une démarche relativement unitaire des autorités cantonales en matière d'admission, car le respect de la priorité des travailleurs indigènes et les qualifications personnelles sont vérifiés selon un même processus.

Dans les 16 cantons qui ont rempli cette partie du questionnaire, les entreprises doivent prouver qu'elles ont respecté la priorité des travailleurs indigènes. Cela signifie que les firmes ne peuvent pas simplement se limiter à mentionner un manque de main-d'œuvre général dans une branche donnée (p.ex. dans l'informatique) pour justifier un recrutement hors UE. Bien plus, dans 16 cantons, les sociétés doivent apporter la preuve qu'aucune personne qualifiée n'a répondu à l'annonce d'offre d'emploi publiée en Suisse. En outre, 15 cantons exigent que les firmes prouvent qu'aucune personne qualifiée n'a répondu à l'annonce d'offre d'emploi publiée dans le système EURES (services européens de l'emploi). Avec l'exigence selon laquelle l'admission doit servir les intérêts économiques du pays, le système d'admission actuel se détourne de la logique sectorielle qui prévalait auparavant. Dans les domaines technique et scientifique où l'on manque de spécialistes, on comprend facilement que l'admission d'une personne serve l'intérêt économique du pays. Dans les autres secteurs, le canton doit indiquer le motif de sa demande de recrutement.

6.3.1 Qualifications personnelles

Lorsqu'une personne peut apporter la preuve qu'elle possède les qualifications professionnelles requises, les cantons (=16) considèrent que les conditions personnelles sont remplies. Dans 13 cantons, lorsqu'on examine les qualifications personnelles, l'on tient également compte du niveau de formation de la personne concernée. Si une personne a un niveau de formation élevé, on estime qu'elle possède les qualifications personnelles. Il semble que l'examen préalable du marché du travail constitue le principal obstacle à la décision d'accorder une admission à une personne qualifiée issue d'un Etat tiers; si celui-ci va dans le sens de la firme qui émet la demande, les autorités se limitent uniquement à examiner si la personne concernée peut prouver ses qualifications professionnelles. Par contre, les autres conditions mentionnées dans la LETr jouent un rôle accessoire. Parmi les conditions complémentaires, il faut citer la capacité d'adaptation professionnelle et sociale, les connaissances linguistiques, l'âge et le « potentiel d'intégration » des personnes concernées. Environ la moitié des cantons qui ont répondu (9) prend en considération les connaissances linguistiques et l'âge pour la décision concernant l'autorisation. La santé des candidats et leur potentiel d'intégration retiennent moins l'attention des cantons (3, resp.5). Quand on demande aux cantons quelle est la raison la plus fréquente du refus, l'impression que la qualification professionnelle est le critère décisif se renforce. En effet, les qualifications professionnelles insuffisantes sont le principal motif de refus dans tous les cantons.

La LETr utilise le terme de qualifié, qu'il ne faut toutefois pas mettre sur le même plan que hautement qualifié. Ainsi, selon l'art. 23, al. 3, let. c, les personnes possédant des connaissances professionnelles particulières peuvent être admises sur le marché du travail pour autant que leur admission réponde à un besoin (Spescha et al. 2010: 141). Cette disposition est appliquée dans la pratique comme le confirment 15 représentants des cantons sur 16. A la question de savoir pour quels types de professionnels des autorisations avaient été délivrées au cours des deux dernières années dans le cadre de l'art. 23 al. 3, let. c LETr, la réponse a été qu'il s'agissait de professionnels de la santé (5 cantons), de gardiens d'animaux avec une formation spéciale (3 cantons) et de personnel travaillant dans l'agriculture (3 cantons). Les autorités cantonales des migrations utilisent l'art. 23, al. 3. let. c LETr pour couvrir les besoins spécifiques du marché du travail régional.

Les représentants des cantons expliquent que si les autorités accordent une importance mineure à la question du potentiel de migration, c'est parce qu'ils supposent que

les spécialistes qualifiés possèdent la faculté de s'intégrer. Depuis que la politique d'admission suisse s'oriente sur des spécialistes qualifiés issus d'Etats tiers, l'examen du potentiel d'intégration est devenu accessoire. L'un des représentants des cantons fit remarquer, dans le groupe de discussion, que la capacité d'une personne à s'intégrer ne pouvait s'assimiler à une réelle intégration. Au cours de l'entretien, l'on observa que les personnes qualifiées venant de pays tiers (les expatriés) avaient la possibilité de faire usage de l'offre grandissante de prestations de services spécifiques s'adressant aux expatriés anglophones (Wiener und Grossmann 2011).

6.4 Regroupement familial

Deux intérêts s'affrontent dans la question du regroupement familial, les droits humains des personnes concernées et l'objectif légitime de l'état de limiter les flux migratoires. D'une part, une personne qui désire vivre avec les membres de sa famille peut s'appuyer sur son droit à avoir une vie privée et familiale et à sauvegarder les intérêts de l'enfant. D'autre part, l'Etat a pour but de maintenir la santé économique du pays. Par conséquent, l'Etat peut lier le regroupement à des conditions économiques, afin d'éviter que la famille « réunie » ne devienne un jour dépendante de l'aide sociale. Les considérations suivantes vont s'intéresser plus avant à la manière dont les cantons contrebalancent les intérêts contradictoires en imposant des conditions au regroupement familial.

Soulignons ici que ce chapitre examine uniquement la pratique actuelle concernant le regroupement de personnes avec une autorisation de séjour (B). Le regroupement familial de Suisses, de ressortissants de pays de l'UE/AELE, ainsi que de ressortissants d'Etats tiers avec une autorisation d'établissement a été exclu. Le fait qu'il y ait des règles différentes pour le regroupement familial de personnes avec une autorisation de séjour, respectivement d'établissement, rend la situation juridique peu claire (Spescha et al. 2010: 157). Les règles de regroupement les plus strictes pour les résidents ne concernent très probablement qu'une minorité de ressortissants de pays tiers entrant en Suisse dans le cadre d'un regroupement familial, comme évoqué plus haut. Cependant, il est possible que ces règles s'appliquent bientôt à un plus large cercle de personnes, étant donné que le Parlement a transmis au Conseil fédéral l'initiative parlementaire Müller (10.485),⁵³ qui souhaite une unification des règles du regroupement familial.

Le présent chapitre fait une distinction entre les règles de regroupement familial s'appliquant aux époux en général et les règles valables pour le regroupement familial de jeunes. Selon les autorités cantonales des

migrations, le regroupement familial d'épouses et d'époux venant de leurs pays d'origine respectifs est un phénomène courant, tandis que le regroupement familial de jeunes ayant plus de 12 ans est devenu rare depuis l'abrogation du statut de saisonnier en 2002.⁵⁴ Une étude de Hamel et al. (2011) menée à travers toute l'Europe s'est attachée à déterminer dans quelle mesure des migrants de deuxième génération vivant en Europe font venir les conjoints de leur pays d'origine. Cette étude montre que les personnes appartenant à la deuxième génération d'étrangers originaires d'ex-Yougoslavie et de Turquie vivant à Bâle et à Zurich se marient dans 53,4 % des cas avec des partenaires venant de leur pays d'origine. Cette part est relativement faible en Suisse en comparaison, par exemple, de la Belgique (73,8 %).⁵⁵

A présent se pose la question de savoir si, dans la pratique des autorités cantonales des migrations, certaines demandes sont rejetées. L'enquête permet de conclure que les demandes de regroupement familial sont relativement souvent refusées; seul un canton de petite taille n'a pas refusé de demandes de regroupement familial au cours des deux dernières années. En revanche 15 cantons – parmi lesquels tous les cantons les plus peuplés avec une nombreuse population d'étrangers – font état de quatre motifs majeurs de rejet ou plus; les moyens financiers insuffisants étant l'un des principaux motifs cités par tous les cantons (voir tableau 1). Dans une majorité de cantons (18), les recours sont fréquents en cas de demandes de regroupement familial rejetées; cependant dans les cantons qui traitent peu de demandes, les recours sont rares.

6.4.1 Critères pour le regroupement familial des époux

Ce paragraphe se consacre à la gestion des critères de regroupement familial par les autorités cantonales des migrations. La pratique en matière d'interprétation

Mentions	Mention comme motif de refus	Motif de refus le plus fréquent
Pas de logement approprié	16	4
Moyens financiers insuffisants	24	17
Non-respect du délai imparti	17	3
Non-respect des lois	10	0
La personne bénéficiant du regroupement familial dépend de l'aide sociale	18	1
L'exigence de la vie commune n'est pas remplie	6	0

Tableau 1 : Aperçu des motifs de refus (N = 24 ; nombre moyen de mentions par canton = 4)

Source : Questionnaire SFM⁵⁶

des trois conditions du regroupement familial (logement approprié, pas de dépendance de l'aide sociale, exigence de vie commune), conformément à l'art. 44 LEtr, y est décrite brièvement.

Logement approprié

L'étude d'Achermann (2004) exposait de quelle manière différenciée les cantons traitaient les exigences de « logement approprié » par le passé. L'enquête menée dans les cantons, qui forme la base de ce chapitre, montre que les exigences en matière de « logement approprié » sont également interprétées différemment (voir tableau 2). Dans sa directive 6, regroupement familial, l'ODM a établi la formule standard suivante pour la définition du logement approprié: « nombre de personnes moins 1 égal taille minimum du logement » (Office fédéral des migrations 2011b: 4). Quelque deux tiers des cantons appliquent cette formule mentionnée dans la directive pour évaluer la taille d'un logement. Environ un tiers des cantons utilise d'autres critères pour juger si un logement est approprié.

Dans les régions où le taux de logements vides est faible et les prix élevés, la formule standard de l'ODM est difficile à appliquer. De ce fait, neuf cantons acceptent que l'on s'écarte de la formule standard lorsque le loueur donne son accord ou lorsque les conditions sont comparables à celles qui s'appliquent aux citoyens suisses dans le même environnement. Trois cantons exigent seulement une demi-chambre par enfant. Six cantons désignent un logement comme approprié quand le loueur donne son accord, qu'il n'y a pas surpeuplement de l'appartement, ou quand les conditions d'habitation sont comparables à celles des citoyens suisses.

De nombreuses autorités cantonales des migrations promulguent en outre des prescriptions supplémentaires auxquelles les logements adéquats doivent satisfaire (voir tableau 3). La condition supplémentaire la plus importante, qui est appliquée dans 15 cantons, indique que la famille doit disposer de son propre logement. Cette

	Nombre de mentions
« Nombre de membres de la famille moins 1 = nombre de chambres »	16
Autre formule de calcul	3
L'accord du loueur suffit	3
« Pas de surpeuplement de l'appartement »	5
« Exigences identiques à celles s'appliquant aux citoyens suisses de la même région »	9

Tableau 2: « Logement approprié » (N = 25; nombre moyen de mentions par canton = 1.4)

Source: Questionnaire SFM⁵⁷

La famille doit avoir son « propre » logement	15
Elire domicile chez leurs parents est interdit aux étrangers sollicitant un regroupement familial	2
Les prescriptions des polices cantonales de la construction et du feu, et du service de la santé, doivent être observées	8

Tableau 3: Exigences supplémentaires en matière de logement approprié (N = 25)

Source: Questionnaire SFM⁵⁸

condition signifie que les migrants atteignant la majorité doivent quitter le domicile familial s'ils souhaitent se marier avec une personne habitant à l'étranger. De l'avis de la plupart des cantons, la cohabitation de plusieurs générations sous un même toit ne satisfait donc pas aux exigences du regroupement familial selon l'art. 44. En outre, quatre cantons mentionnent que le logement doit respecter les prescriptions des polices cantonales de la construction et du feu, et du service de la santé.

Moyens financiers

Dans tous les cantons, la personne bénéficiant du regroupement familial doit prouver qu'elle est en mesure de soutenir financièrement tous les membres de la famille arrivant dans le cadre de ce regroupement. Les cantons utilisent des bases de calcul différentes pour établir le besoin minimal financier (voir tableau 4). Environ la moitié des cantons (13) se réfère aux recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Les directives de la CSIAS déterminent à quelles conditions une personne reçoit des contributions de l'aide sociale, indépendamment de sa nationalité. Etant donné que les directives CSIAS constituent seulement des recommandations, les cantons peuvent s'en écarter. Les autorités cantonales de l'aide sociale calculant le montant de l'allocation sociale sur des bases différentes, il n'est donc pas étonnant que les modalités de calcul du besoin financier minimal dans le cadre du regroupement familial divergent également.⁵⁹

Les standards de l'association des chefs de la police des étrangers de Suisse orientale sont utilisés par sept cantons de Suisse orientale. Les directives de cette association ont quelque peu modifié le calcul des besoins financiers minimaux, car elles ont introduit de nouvelles catégories de prestations. De plus, elles ont subordonné la base de calcul à l'inflation (Spescha 2010: 149). Un canton a établi sa propre formule pour l'évaluation du besoin – le calcul de la formule se basant sur les directives CSIAS. Deux cantons déclarent ne pas avoir de base pour le calcul du besoin minimal. Bien que Spescha (2010: 149) défende la position selon laquelle de telles adaptations ne sont pas correctes, elles se rencontrent fréquemment dans la pratique.

Lors du calcul du besoin minimal financier, l'on tient compte de différentes sources financières (voir tableau 5). Il y a une question controversée: celle de savoir quels moyens financiers – en dehors du revenu de l'activité lucrative de la personne bénéficiant du regroupement familial – entrent dans le calcul du besoin minimal financier. Onze cantons de Suisse orientale et centrale n'intègrent pas les indemnités journalières de l'assurance chômage dans le calcul du besoin minimal financier. En revanche, dans 15 cantons, l'on prend en considération les indemnités journalières de l'assurance chômage lors du calcul du besoin minimal financier. Le même nombre de cantons inclut le revenu de la personne bénéficiant du regroupement familial dans le calcul du revenu minimum financier. Dans 9 cantons, la fortune est incluse dans le calcul des moyens financiers.

Exigence de vie commune

Pour pouvoir répondre aux exigences du regroupement familial, les époux doivent posséder un domicile commun. On admet uniquement que les migrants puissent vivre dans des lieux de résidence séparés lorsqu'ils sont en mesure de fournir des «raisons majeures» à une telle séparation. Selon l'art. 76 OASA les raisons majeures sont des obligations professionnelles et une séparation provisoire en raison de problèmes familiaux importants. La jurisprudence du Tribunal fédéral n'établit pas clairement quand une communauté conjugale continue d'exister, malgré la suspension de la vie commune des époux (Spescha et al. 2010: 172). Cepen-

	Nombre de mentions
Selon les directives de l'association des chefs de la police des étrangers de Suisse orientale	7
Directives de la CSIAS	14
Autre formule de calcul	4

Tableau 4: Besoin minimal financier (N = 25)
Source: Questionnaire SFM⁶⁰

Le revenu provenant d'une activité lucrative stable doit couvrir les besoins de toute la famille	25
Le revenu prévisionnel des membres de la famille bénéficiant du regroupement familial est pris en compte s'il existe un contrat de travail	15
Les indemnités journalières de l'assurance chômage sont prises en compte	15
Biens de la personne bénéficiant du regroupement familial	9

Tableau 5: Sources financières prises en compte (N = 25; nombre moyen de mentions = 2) Source: Questionnaire SFM⁶¹

dant, le Tribunal fédéral semble partir du principe que la personne arrivée dans le cadre du regroupement familial perd son droit de séjour lorsque le domicile commun est dissous.⁶² La personne dont l'admission en Suisse relève du regroupement ne peut faire valoir son droit à une prolongation de l'autorisation de séjour que si l'union conjugale a duré au moins trois ans (voir réglementation relative au séjour suite à la dissolution de la communauté conjugale 6.4.3).

Dans le questionnaire, il a été question de savoir quelles raisons personnelles les personnes concernées peuvent invoquer pour vivre séparément. La moitié environ des cantons (15) fait l'impasse sur l'exigence du ménage commun, en cas de regroupement familial de personnes avec une autorisation de séjour, lorsque la personne bénéficiant du regroupement familial accepte un poste dans un autre canton ou à l'étranger (dans un pays frontalier). Plusieurs cantons indiquent qu'ils admettent des domiciles temporairement séparés en cas de problèmes relationnels ou pour raisons de santé. Plus d'un tiers des cantons (9) accepte une séparation temporaire en cas de problèmes familiaux majeurs. Seuls deux cantons déclarent ne pas admettre d'exceptions.

6.4.2 Critères pour le regroupement familial de jeunes

La situation des jeunes fera l'objet d'un éclairage à part dans cette étude, car les autorités expriment quelques réserves quant au regroupement familial d'enfants relativement avancés en âge. L'intérêt qu'ont les autorités à «éviter les difficultés d'intégration» s'oppose au droit humain consistant à vouloir cohabiter avec les membres de sa famille. Les autorités sont prudentes lorsqu'il s'agit d'autoriser le regroupement familial de jeunes, car elles pensent que les jeunes relativement avancés en âge sont susceptibles d'éprouver des difficultés à s'intégrer. La directive de l'ODM à ce sujet se réfère à une décision du Tribunal fédéral (ATF 133 II) selon laquelle les jeunes enfants sont mieux en mesure de s'adapter à un nouvel environnement familial, social et culturel (nouvelles personnes chargées de l'encadrement à la maison et à l'école, nouvelles habitudes de vie, acquisition d'une nouvelle langue, éventuellement rattrapage scolaire, etc.). Les jeunes enfants sont moins enclins à éprouver des problèmes d'intégration liés au déracinement que les jeunes ou les adolescents (Office fédéral des migrations 2011b: 2).

Deux dispositions de la LEtr règlent le regroupement familial des jeunes. L'art. 44 LEtr stipule que l'on peut octroyer une autorisation de séjour au conjoint étranger du titulaire d'une autorisation de séjour et à ses enfants célibataires étrangers de moins de 18 ans. L'art. 47

spécifie que le regroupement familial pour les enfants de plus de 12 ans doit intervenir dans un délai de douze mois. Passé ce délai, le regroupement familial différé n'est autorisé que pour des raisons familiales majeures. On entend, par exemple, par raison familiale majeure une situation de prise en charge défavorable dans le pays d'origine résultant du décès de la personne qui assumait la prise en charge. Dans leur pratique, les autorités cantonales des migrations sont généralement strictes en matière d'autorisation de regroupement familial différé (Spescha et al. 2010: 169).

Une recherche sur Internet effectuée au début de l'étude ayant indiqué que les cantons définissent des limites d'âge différentes, cette question a été inscrite dans le questionnaire. Plus de la moitié des cantons (15 sur 25) consent au regroupement familial des enfants jusqu'à 18 ans. L'autre moitié établit une limite d'âge inférieure pour le regroupement familial des jeunes. Un canton fixe la limite à 16 ans, deux cantons à 14 ans, tandis que sept cantons n'autorisent en règle générale le regroupement familial des enfants que jusqu'à 12 ans. Quatorze cantons examinent attentivement les demandes de regroupement familial des enfants de plus de 12 ans. Sept cantons entament un examen approfondi à partir de la limite d'âge de 14 ou 16 ans. Les cantons fournissent des réponses différentes lorsqu'on leur demande quel est l'âge limite à partir duquel il faut accorder plus d'importance à la vie de famille qu'aux éventuelles difficultés d'intégration. Plus les adolescents sont âgés, plus les autorités des migrations voient des raisons économiques dans les motifs de regroupement familial. Dans ce contexte, un jugement du tribunal administratif du canton de Lucerne vient étayer la pratique de l'office des migrations: «justement chez les enfants d'un âge relativement avancé qui devraient rejoindre la Suisse plus tard, on peut supposer qu'il y va surtout de tels motifs économiques et non du rassemblement de la famille.»⁶³

Au cours des deux dernières années, 17 cantons (sur 25) ont approuvé le regroupement familial différé d'enfants âgés de plus de 12 ans. La plupart des cantons qui n'ont pas donné leur accord à de telles demandes – à une exception près – sont des cantons ruraux qui traitent peu de demandes de regroupement familial (au maximum 50 par an) au sens de l'art. 44 LEtr. Dans presque tous les cantons (21) le regroupement familial différé est accordé en cas de raisons familiales majeures. Dans 14 cantons, le regroupement familial tardif est accordé dans l'intérêt de la protection du bien de l'enfant. Dix cantons consentent au regroupement familial tardif quand les conditions de prise en charge dans le pays d'origine sont insuffisantes. Seuls trois cantons indiquent que leur décision concernant l'approbation du regroupement familial différé dépend de l'évaluation des possibilités d'intégra-

tion – ou des difficultés d'intégration – dans le pays d'origine et en Suisse.

6.4.3 Réglementation du séjour après dissolution du mariage

Etant donné que le droit de séjour de la personne dont l'admission en Suisse relève du regroupement familial dépend de celui de la personne bénéficiant du regroupement familial, le membre de la famille arrivant en Suisse après une séparation risque de perdre son droit de séjour. L'art. 50 de la LEtr a créé une nouvelle base juridique afin d'éviter les cas de rigueur après la dissolution d'une communauté conjugale. Il faut souligner ici que la réglementation selon l'art. 50 ne concerne que les personnes qui auraient pu faire valoir un droit au regroupement familial lors de leur entrée en Suisse. Par contre, le séjour de membres de la famille de personnes ayant une autorisation de séjour ou une autorisation de courte durée, qui ne peuvent faire valoir un droit lors de l'entrée dans le pays, est soumis à l'appréciation cantonale après la dissolution du mariage.

Lors de l'application de l'art. 50, il convient par principe de distinguer deux constellations: la dissolution de la communauté conjugale après une durée de mariage de trois ans et la prolongation du séjour pour «raisons personnelles majeures». Il peut y avoir de telles raisons lorsque la personne concernée est victime de violence conjugale et que la réintégration sociale dans le pays de provenance semble fortement compromise (art. 50, al. 2, LEtr). Dans le cadre de notre étude, nous avons examiné comment ces deux constellations sont traitées dans la pratique.

6.4.3.1 Dissolution du mariage après un séjour de trois ans

Selon les art. 42 et 43 LEtr, le droit de l'époux et des enfants à l'octroi et à la prolongation d'une autorisation de séjour continue d'exister après la dissolution du mariage ou de la famille, pour autant que l'union conjugale ait duré trois ans. Ce droit est de plus lié à la condition de l'«intégration réussie». Dans la doctrine, l'opinion qui prévaut est que ce critère ne semble pas faire l'objet d'exigences élevées dans la pratique. Il suffit apparemment qu'une personne n'ait pas de délits à se reprocher – ou seulement des infractions mineures – et qu'elle puisse subvenir à ses besoins sans avoir recours au soutien de l'aide sociale (cf. Spescha et al. 2010: 173).

L'enquête sur l'évaluation de la «réussite» de l'intégration après un séjour de trois ans, apporte un éclairage contrasté sur la pratique des différents cantons (voir tableau 6). Conformément à l'art. 77, al. 4, let. b OASA l'in-

tégration est réussie lorsque la personne concernée respecte les lois et manifeste sa volonté de participer à la vie économique et d'apprendre la langue nationale parlée sur le lieu de domicile. Sur le plan des bases juridiques, on peut dire que les critères d'évaluation du degré d'intégration ne sont pas très élevés en comparaison à d'autres domaines du droit des étrangers, car en l'occurrence, les personnes concernées doivent uniquement manifester leur volonté de participer à la vie économique et d'apprendre la langue nationale parlée sur le lieu de domicile. La participation effective à des cours ou les connaissances linguistiques déjà acquises de la langue du pays, ne constituent pas des conditions préalables (Achermann 2007: 117). Le questionnaire permet de dire si les cantons placent effectivement la barre moins haut que pour les autres domaines relevant du droit des étrangers, lorsqu'il s'agit d'évaluer la réussite de l'intégration.

Respect des lois et de la Constitution fédérale

Une personne qui demande une prolongation d'autorisation de séjour doit prouver qu'elle a un casier judiciaire vierge, quel que soit le canton. Dans 15 cantons, l'absence d'inscription au casier judiciaire est la condition indispensable à la prolongation d'une autorisation, tandis que 10 cantons ne retiennent ce critère que partiellement. Pour prouver que l'on respecte les lois, une réputation irréprochable est une condition indispensable dans douze cantons, six cantons la formulent de manière relative. En outre, dans douze cantons, le registre des poursuites vierge est une condition requise, tandis que pour onze cantons c'est une condition accessoire (relative). Les critères servant à mesurer le respect des lois sont comparables à ceux qui sont utilisés dans d'autres domaines pour évaluer la réussite de l'intégration.

Volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation

Bien que l'OASA parte d'une intégration réussie, lorsque la volonté de participer à la vie économique est exprimée, dans dix cantons, les étrangers concernés doivent apporter la preuve absolue qu'ils participent à la vie économique ou qu'ils suivent une formation. En revanche, douze cantons indiquent que la participation à la vie économique ne doit être remplie que partiellement, ce qui signifie que ce facteur joue certes un rôle dans l'examen de la demande d'autorisation, mais que d'autres conditions sont tout aussi importantes. Enfin, seulement trois cantons ont déclaré que la participation à la vie économique ou à une formation n'étaient pas des critères décisifs en vue de déterminer le degré d'intégration.

Situation économique des demandeurs

L'OASA ne fournit pas d'indications quant aux critères économiques auxquels les demandeurs doivent se conformer. Comme le critère de l'indépendance financière joue un rôle important dans toutes les questions ayant trait au regroupement familial, il a été demandé dans le questionnaire quel est le rôle joué par la situation économique du demandeur. Un coup d'œil aux résultats de l'enquête montre que la question des ressources économiques était justifiée. En effet, dans 15 cantons sur 25, l'intégration réussie des candidats dépend essentiellement du pronostic positif quant à l'indépendance financière. Le fait de disposer d'un logement approprié constitue dans un tiers des cantons une condition absolue. Les autorités cantonales placent la barre un peu plus bas pour la question (et c'est la seule) de savoir si l'indépendance financière doit avoir été atteinte depuis un an. Environ la moitié des cantons (14 sur 25) indique qu'il n'est pas impératif que le demandeur soit financièrement indépendant depuis un an.

Volonté d'apprendre la langue nationale parlée sur le lieu de domicile

Sur le plan des connaissances linguistiques, l'OASA demande seulement que les personnes prouvent leur volonté d'apprendre une langue nationale. Faisant écho à cette disposition, cinq cantons renoncent à la preuve formelle de la compétence linguistique. Dans onze cantons, les connaissances linguistiques – de différents niveaux – sont une condition indispensable; dans neuf cantons les connaissances linguistiques sont une exigence à laquelle il faut répondre partiellement. Les preuves à apporter pour démontrer ses connaissances linguistiques varient d'un canton à l'autre. Si l'on considère le plus haut niveau exigé par un canton, il apparaît que les différences sont considérables. Pour sept cantons, le plus haut niveau exigé est A1 (absolument ou partiellement); pour dix cantons, c'est le niveau 2 (absolument ou partiellement) et trois cantons exigent le niveau B1 (absolument ou partiellement). Ces chiffres n'apparaissent pas dans le tableau 6, ils reflètent le niveau de connaissances linguistiques le plus élevé exigé par un canton. Globalement, il semble que la majorité des cantons applique des critères plus sévères pour vérifier les connaissances linguistiques, que l'OASA ne le prescrit dans cette constellation.

6.4.3.2 Dissolution du mariage suite à « violence conjugale »

Selon l'art. 50, al. 1, let. b LEtr indépendamment de la durée de l'union conjugale, le droit à la prolongation de l'autorisation de séjour subsiste lorsque la poursuite

	Condition requis	Condition relative	Pas de condition
Pas d'inscription au casier judiciaire	15	10	0
Réputation irréprochable	12	6	7
Pas de poursuites ou d'acte de défaut de biens	12	11	3
Participation à la vie économique ou acquisition d'une formation	10	12	3
Bon pronostic d'indépendance financière	15	3	7
Indépendance financière depuis au moins 1 an	4	7	14
Logement approprié	8	2	15
Niveau linguistique A1	4	5	16
Niveau linguistique A2	6	6	13
Niveau linguistique B1	1	2	22

Tableau 6 : Critères d'évaluation d'une intégration réussie (N = 25)
Source : Questionnaire SFM⁶⁴

du séjour en Suisse s'impose pour des raisons personnelles majeures. L'alinéa 2 définit la violence conjugale subie comme une raison personnelle pouvant justifier une prolongation de l'autorisation de séjour. Dans son arrêt ATF 136 II 1 du 4.11.2009⁶⁵, le Tribunal fédéral a tranché dans le cas de la réglementation du séjour de victimes de violence conjugale. Il a estimé dans ce jugement que pour demander une prolongation de l'autorisation de séjour, une personne doit avoir une raison personnelle (p.ex. violence conjugale). Avec cette interprétation de l'art. 50, le Tribunal fédéral a opposé un refus aux autorités cantonales des migrations qui liaient la prolongation de l'autorisation de séjour à des conditions complémentaires comme « la réintégration sociale fortement compromise dans le pays de provenance » ou l'« intégration réussie » (Dubacher et Reusser 2011: 22-24). Cependant, le Tribunal fédéral précisait dans le même temps que la violence pouvait certes être « seulement » de nature psychique, mais qu'elle devait atteindre une « certaine intensité ». On parle d'une certaine intensité lorsqu'on ne peut exiger de la personne concernée qu'elle retourne chez son mari ou chez sa femme.

La réglementation suisse du séjour de victimes de violence conjugale a été critiquée par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU dans le cadre de l'Examen périodique universel en 2008. Deux recommandations concernent la réglementation de l'autorisation de séjour pour les victimes de violence conjugale. L'une des recommandations requiert d'examiner avec soin si l'on peut exiger équitablement le retrait du titre de séjour des femmes concernées et de leurs enfants⁶⁶. La deuxième recommandation exige de prendre des mesures afin d'empêcher que les migrantes qui sont victimes de vio-

lences domestiques ne risquent d'être expulsées si ces pratiques sont signalées aux autorités. Les deux recommandations ont été adoptées par le Conseil fédéral. La décision de prolonger les autorisations de séjour étant prises à l'échelon cantonal, le Conseil fédéral a chargé l'ODM de mener une enquête sur la pratique cantonale.⁶⁷ Presque les deux tiers des cantons (= 18) peuvent faire valoir une pratique dans ce domaine.

L'ODM a voulu savoir sur la base de quels critères les cantons jugent l'intensité de la violence conjugale subie. D'autre part, l'ODM a demandé aux cantons si, dans la pratique, ils faisaient usage de la disposition potestative inscrite à l'art. 77, al. 5, OASA qui leur permet de demander aux personnes concernées de prouver la réalité de la violence conjugale. Les migrants concernés par la violence conjugale sont confrontés à la difficulté de décrire les violences subies de manière crédible. Pour eux, les preuves considérées comme crédibles par les autorités des migrations jouent donc un rôle important. La liste des indices à apporter figurant dans l'art. 77, al. 6, OASA n'est pas exhaustive. Cet article mentionne des certificats médicaux, des rapports de police, des plaintes pénales, des mesures au sens de l'art. 28b du code civil ou des jugements pénaux prononcés à ce sujet. Du point de vue des personnes concernées, il est délicat pour elles de lier la preuve de violences conjugales au dépôt d'une plainte pénale, car de nombreuses victimes ont peur des représailles de leur partenaire (Dubacher et Reusser 2011: 15). Comme la liste des preuves à apporter ne constitue qu'un exemple, les cantons peuvent la compléter.

Les cantons font un usage très différent de la faculté de compléter cette liste. Tandis que huit cantons sont d'avis que seuls les indices mentionnés dans l'OASA peuvent être apportés, car provenant de sources objectives (médecins, tribunaux, police), neuf cantons plaident pour l'apport de preuves émanant d'institutions « partisans » (rapports de foyers de femmes, etc.).⁶⁸ Les cantons qui se montrent sceptiques envers les preuves provenant des foyers de femmes et des services d'aide aux victimes sont d'avis que ceux-ci défendent la position des personnes concernées sans faire preuve de sens critique. A cela, Dubacher et Heusser (2011: 16) objectent qu'il convient d'apporter plus d'attention aux évaluations des foyers pour femmes et des services d'aides aux victimes, étant donné que les garanties de prise en charge des coûts émanant de ces services ne sont accordées que si la violence subie est crédible.

En juillet 2011, l'ODM a adapté le chapitre 6.15.3 de la directive concernant le regroupement familial à la jurisprudence du Tribunal fédéral.⁶⁹ Selon la jurisprudence, à présent les personnes concernées doivent prouver que la violence conjugale subie a atteint une certaine « inten-

sité». Dans le même temps, la directive établit que la violence conjugale et le risque de compromettre fortement la réintégration sociale dans le pays de provenance ne doivent plus être cumulés. En outre, les indications et les informations transmises par des services spécialisés (p. ex. foyers pour femmes et services de conseil aux victimes) seront retenues pour évaluer la violence domestique. Selon l'ODM, d'ici à fin 2011, l'art 77 OASA devrait être adapté à cette directive.

6.5 Conclusions intermédiaires sur l'admission

On peut dire en résumé que la politique d'admission s'inscrit dans le cadre de plusieurs conflits d'intérêts. D'une part, il y a la tension entre la demande de main-d'œuvre et les chiffres maximaux fixés par la Confédération. D'autre part, il y a la tension entre les besoins du marché du travail et les exigences posées au potentiel d'intégration des personnes. Dans ce contexte, il semble qu'il n'y ait pas de grandes différences au vu des réponses fournies par les 18 cantons qui ont rempli les questionnaires. En effet, lorsque les cantons examinent les conditions personnelles des migrants, ils donnent tous l'avantage aux qualifications professionnelles sur les autres critères.

L'autre rapport de tensions qui marque le travail des autorités des migrations apparaît dans la question du regroupement familial. Dans ce domaine, il s'agit d'une part de préserver le droit des personnes concernées à mener une vie familiale et privée. D'autre part, l'Etat veille à maintenir le bien-être économique du pays. Ainsi l'Etat peut lier le regroupement à des conditions économiques, afin d'éviter que la famille « réunie » ne devienne un jour dépendante de l'aide sociale. L'enquête menée montre que les cantons définissent les exigences économiques posées au regroupement familial de manière à pouvoir faire une distinction entre l'immigration familiale « désirée et non-désirée ». Environ un tiers (9) des cantons ruraux de Suisse alémanique pose des exigences élevées au regroupement familial. Un autre tiers (8), en particulier parmi les cantons urbains et latins, formule des exigences moyennement élevées. Le dernier tiers (8) qui se compose d'un mélange de cantons alémaniques ruraux et de cantons fortement peuplés, affiche une attitude relativement libérale.

Une fois les migrants en Suisse, se pose la question de leur avenir lorsqu'ils demandent une prolongation de leur autorisation de séjour, notamment quand le motif de séjour premier, « le mariage », n'a plus de raison d'être. Le problème s'accroît dans les cas où les personnes concernées vivent en Suisse depuis des années lorsque la dissolution du mariage n'advient pas libre-

ment (p. ex. décès du conjoint ou violence conjugale). Dans ces deux constellations de l'article 50 LEtr, concernant la question de la prolongation de l'autorisation de séjour, les lignes de démarcation entre les cantons suivent le même cours. Les cantons majoritairement urbains sont davantage disposés à accorder des prolongations d'autorisation de séjour, tandis que les cantons à caractère rural sont plutôt réservés. Il convient de mentionner que la ligne de démarcation de la prolongation des autorisations de séjour est parallèle à celle du règlement des cas de rigueur (voir chapitre 7).

Globalement, le champ politique de l'admission est marqué par deux tendances. D'une part, les droits des ressortissants d'Etats tiers déjà présents en Suisse ne cessent de s'élargir, tandis que, simultanément, les règles se durcissent pour les nouveaux arrivants. L'évolution de la politique d'admission suisse est marquée par cette dualité.

7 Asile

En Suisse, le domaine de l'asile ne représente qu'une fraction de l'ensemble des flux migratoires (Piquet 2006), mais en comparaison internationale, il occupe le devant de la scène lorsqu'on considère le nombre de demandes d'asile par rapport à la population résidente. Au cours de ces trois dernières années, le nombre annuel de demandes d'asile s'est établi à environ 15 000 par an (ODM statistiques en matière d'asile).⁷⁰ La part des demandes qui se sont soldées par l'octroi de l'asile ou une admission provisoire a oscillé entre un et deux tiers, selon les années. Fin 2010, environ 37 000 personnes engagées dans une procédure d'asile – requérants et personnes admises à titre provisoire – vivaient en Suisse, sans compter environ 7 000 personnes dont le renvoi va être exécuté (organisation des départs) et 25 000 réfugiés reconnus disposant d'une autorisation de séjour ou d'établissement.

La politique envers les réfugiés relève de la compétence de la Confédération, qui est également responsable de son financement. Dans le domaine de l'asile, les bouleversements sont pratiquement permanents; depuis l'introduction de la nouvelle loi sur l'asile (LAsi)⁷¹ en 1999, plusieurs révisions partielles ont été menées. En outre, une modification fondamentale de la procédure d'asile est actuellement débattue (Département fédéral de justice et police 2011).

Après une durée de séjour de 90 jours maximum dans un centre de premier accueil, les requérants d'asile titulaires d'une autorisation de type N sont attribués à un canton de séjour, lequel leur accorde une aide sociale, conformément aux art. 80-84 LAsi, tant qu'ils sont soumis à une interdiction de travailler et qu'ils ne disposent pas d'un revenu suffisant (Illes et al. 2009).

Lorsque la décision d'asile négative est entrée en force, mais que le renvoi est illicite, qu'il ne peut être raisonnablement exigé ou n'est pas possible, la Confédération régularise le séjour par une admission provisoire (octroi d'une autorisation de type F selon art. 83 s. LEtr). Depuis un certain nombre d'années, les personnes admises à titre provisoire représentent un peu plus de la moitié des personnes engagées dans un processus d'asile (2010: 23 000). Même si une grande partie d'entre elles reste durablement en Suisse, ce groupe connaît un degré de fluctuation relativement élevé, dans la mesure où un

certain nombre de ces personnes changent de statut, par exemple en obtenant une autorisation de séjour, tandis que de nouvelles admissions provisoires sont accordées.

Grâce à de nouvelles bases légales, la situation juridique des personnes admises à titre provisoire s'est améliorée depuis 2008, notamment en matière d'intégration, de travail et de regroupement familial. A l'avenir, les cantons sont chargés de promouvoir l'intégration durable de ce groupe de personnes, au même titre que celle des réfugiés reconnus ou celle d'autres immigrés. C'est dans cet objectif que la Confédération verse aux cantons des forfaits par cas destinés aux personnes admises à titre provisoire ou aux réfugiés reconnus, qui servent prioritairement à encourager l'intégration professionnelle et l'apprentissage d'une langue nationale (art. 18, OIE).

Le chapitre suivant se fonde principalement sur l'exploitation des questionnaires de 24 cantons, sur une analyse documentaire, ainsi que sur des entretiens d'experts avec des coordinateurs cantonaux en matière d'asile (BE, BS, GR, LU)⁷², sachant que neuf cantons ont souhaité un traitement confidentiel des données fournies. Ainsi, ces cantons ne sont pas cités dans le texte, hormis pour des données généralement connues. Pour des raisons tenant aux compétences institutionnelles, la pratique en matière de cas de rigueur a été traitée dans le questionnaire portant sur la pratique d'admission (voir 7.3) de ces 24 cantons, la Thurgovie venant s'y ajouter. En outre, un entretien avec un groupe de discussion comprenant cinq représentants de services de migration a permis d'approfondir l'analyse. A quatre exceptions près, tous les 25 cantons ont demandé que leurs données restent anonymes.

En dehors des conditions cadre juridico-institutionnelles (section 7.1), les dispositions portant sur le droit d'asile ont également été traitées (7.2) dans les sous-domaines suivants, qui concernent tant les requérants d'asile que les personnes admises à titre provisoire:

- Montant et modalités de l'aide sociale (7.2.1);
- Importance et types de mesures de socialisation (7.2.2);
- Modalités de l'accès au marché du travail (7.2.3).

Enfin, la pratique en matière de cas de rigueur est abordée, en particulier la transformation de l'admission provisoire en autorisation de séjour, conformément à l'art. 84 LEtr (7.3).

Les réponses afférentes à ces sous-domaines ont été quantifiées avec la même méthode que celle appliquée aux autres domaines thématiques (naturalisation, séjour de longue durée, admission), afin de permettre une analyse globale ainsi qu'une comparaison entre les différents cantons. Ce qui présente néanmoins le désavantage de ne pas prendre en compte ou de ne pas « mesurer » d'autres aspects, tels que la pertinence, l'utilité et l'efficacité en termes de coûts des mesures promues. Cependant, le présent chapitre n'aborde les résultats quantitatifs que de manière marginale.

L'aide d'urgence allouée aux requérants d'asile déboutés, pour lesquels il n'y a pas de mesures de socialisation, ainsi que l'intégration des réfugiés reconnus, ne sont pas traitées.

7.1 Le canton dans le tissu fédéral

7.1.1 Compétences

La procédure d'asile relève exclusivement de la compétence de la Confédération, tandis que les cantons jouent un rôle important dans la gestion du séjour. Ils organisent l'accueil des requérants d'asile qui leur ont été attribués et règlent la fixation et le versement de l'aide sociale financée par la Confédération. La Confédération verse aux cantons des forfaits⁷³ pour l'hébergement, l'encadrement et les mesures d'intégration des personnes admises à titre provisoire. Certains cantons mettent aussi en œuvre des moyens propres, afin de financer des mesures d'insertion ou des dépenses d'aide sociale qui ne sont pas couvertes par le financement fédéral.

Dans environ la moitié des cantons, l'accueil et l'aide sociale des requérants d'asile et des personnes admises à titre provisoire relève de la compétence des communes, du moins pour les phases ultérieures de l'accueil. Il est donc difficile de saisir uniformément les différentes pratiques, car elles ne sont pas réglées de manière unitaire (AG, AR, BL, SG, SH, SO, SZ, ZG, ZH). Au cours de ces dernières années, on observe une tendance accrue à la « cantonalisation » des compétences pour toutes les phases d'accueil.

Dans environ la moitié des cas, l'accueil et l'accompagnement sont directement assurés par les services cantonaux d'action sociale (1ère phase), tandis que dans

d'autres cantons, ils sont pris en charge par le biais de contrats de prestation avec des organisations caritatives (Caritas, Armée du Salut, CRS), avec une entreprise privée (ORS) ou un organisme public spécialisé (AOZ, EVAM, AJAM, etc.). Ces mesures institutionnelles existent souvent depuis des années et ne peuvent être instantanément adaptées aux changements législatifs. Ainsi, dans plusieurs cantons ce sont des organisations différentes qui sont responsables de l'encouragement de l'intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire, bien que compte tenu de la nouvelle situation juridique et des besoins des deux groupes-cibles, il serait plus pertinent de prendre des dispositions comparables.

7.1.2 Bases juridiques cantonales

A l'exception d'un cas, tous les cantons disposent des bases juridiques nécessaires en matière d'asile, tant à l'échelon des lois que des ordonnances. Six cantons disposent d'une loi introductive à la LEtr et à la LAsi, ainsi que d'ordonnances correspondantes (BE, GE, GL, GR, NW, SZ). Les lois introductives comportent aussi des réglementations relatives aux compétences en matière d'asile, en particulier concernant l'aide sociale. D'autres cantons règlent les directives fédérales exclusivement à l'échelon des ordonnances (AI, FR, NE, OW, TI, VS). Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, Bâle-Campagne, Lucerne, Saint-Gall et Zurich, disposent en outre de bases juridiques dans leurs lois cantonales sur l'aide sociale et dans leurs ordonnances sur l'asile.

Les ordonnances définissent les compétences des différentes administrations cantonales ainsi que la répartition des responsabilités entre le canton et les communes concernant l'hébergement des personnes relevant du domaine de l'asile (attribution, dédommagement). Certaines ordonnances règlent également les modalités ayant trait à l'assurance-maladie et accidents, l'aide d'urgence, ainsi que l'aide au retour. L'ordonnance régissant l'aide sociale dans le domaine de l'asile du canton de Zurich (Asylfürsorgeverordnung, AfV) énonce les tâches du canton et des communes, mais également les devoirs des requérants d'asile ainsi que les éventuelles sanctions en cas de non-respect (§17).

Les lois sur l'aide sociale de la moitié des cantons contiennent des réglementations relatives à l'asile (AG, BL, BS, GE, GL, LU, SG, SH, SO, UR, VD, ZG, ZH). Elles comportent en partie des dispositions détaillées sur les compétences en matière d'attribution, de clés de répartition et d'encadrement des requérants d'asile et des personnes admises à titre provisoire (p.ex. §§16-19 de la loi sur l'aide sociale et la prévention du canton d'Argovie [Sozialhilfe- und Präventionsgesetz des Kantons Aargau]). A

l'inverse, les lois sur l'aide sociale d'autres cantons ne disposent que d'une seule section consacrée au domaine de l'asile, qui répartit simplement les tâches concernant le soutien des requérants d'asile entre le canton et les communes.

Les bases juridiques dans le domaine de l'asile varient donc, tant du point de vue de leur niveau d'ancrage que du point de vue de la précision des réglementations. Les réglementations significatives dans ce domaine se trouvent dans différents actes législatifs. Il peut s'agir de lois d'application spécifiques ayant trait au domaine de l'asile ou d'articles individuels, par exemple dans les lois cantonales sur l'aide sociale. Dans une optique de sécurité juridique et de transparence des réglementations, il serait judicieux d'étayer législativement au moins les principales positions juridiques, comme l'accès des requérants d'asile au marché du travail.

7.2 Accueil des requérants d'asile et des personnes admises à titre provisoire

Dans la plupart des cantons, l'accueil et l'hébergement des requérants d'asile se fait en deux, plus rarement en trois phases. Au cours d'une première phase, les personnes qui ont été attribuées au canton sont hébergées dans des centres collectifs où elles reçoivent en premier lieu des prestations en nature ou des repas. Lors de l'étape suivante, elles emménagent dans des logements privés ou dans des communautés d'habitation. Cependant, certains cantons mettent à disposition uniquement des logements ou des habitats collectifs; dans d'autres cantons, l'emménagement dans un logement privé n'intervient que lorsque la personne exerce une activité lucrative. Environ la moitié des cantons (9) appliquent des réglementations spécifiques aux familles avec enfants, qui sont par exemple exclusivement hébergées dans des logements privés.

La diversité des solutions d'hébergement s'explique par les contraintes liées au marché du logement ou à l'environnement institutionnel (taille du canton, organisations responsables), mais également par des concepts d'accueil sous-tendus par des motivations politiques et parfois, par les décisions d'acteurs individuels influents.

7.2.1 Aide sociale

Selon l'art. 82 LAsi, le versement des prestations est régi par le droit cantonal. Ainsi, l'aide aux requérants d'asile peut fortement s'écarter des directives de l'aide sociale générale pour les autochtones, qui s'appliquent également aux réfugiés reconnus. En outre selon la LAsi, les prestations en nature doivent être privilégiées et pour

les personnes admises à titre provisoire, ce sont les dispositions relatives aux requérants d'asile qui s'appliquent.

Le forfait journalier par cas alloué par la Confédération aux cantons se monte en moyenne à CHF 55,64 par personne (2011), toutes les prestations pour l'hébergement, la caisse-maladie, l'entretien, etc. étant comprises. Pour les personnes admises à titre provisoire, le même forfait est versé pendant une durée maximale de sept ans, à compter de leur entrée (ou naissance); ensuite c'est le canton qui prend en charge l'aide sociale.

Il est difficile d'établir une comparaison pertinente des prestations versées aux requérants d'asile pour couvrir leurs besoins de base (hors loyer et caisse-maladie), car l'hébergement, mais aussi les concepts de prestation, varient de canton à canton, parfois même d'une commune à l'autre. On comprend facilement que dans les centres collectifs où l'on peut utiliser certaines installations communes et où, par exemple, des articles de ménage sont mis à disposition, les coûts soient plus faibles que dans un hébergement privé indépendant. En outre, différents cantons versent des prestations complémentaires en fonction des situations ou mettent en œuvre des modèles de workfare, qui permettent aux requérants d'asile d'augmenter leur montant de base, soit par leur comportement, soit en effectuant des travaux collectifs.

Hormis quelques situations exceptionnelles, le montant de base mensuel pour une personne seule, titulaire d'un livret N, varie du simple à plus du double (de 320.– à 768.–), bien que dans la majeure partie des cantons, il se situe entre CHF 400.– et 500.–. L'écart est un peu plus faible pour une famille de quatre personnes (de 1120.– à 1700.–).⁷⁴

En revanche, les différences sont plus importantes pour les personnes admises à titre provisoire, puisque certains cantons adoptent le standard CSIAS⁷⁵ (BS, LU, dorénavant ZH), alors que la majorité continue à se conformer aux standards relatifs aux requérants d'asile (N).

Presque tous les cantons allouent une aide financière – plus rarement sous forme mixte avec des prestations en nature (bons, aliments, repas)⁷⁶ – pour le moins au cours de la deuxième phase d'accueil. A deux exceptions près, l'ensemble des autres cantons règle les cotisations de la caisse-maladie directement à l'assureur, y compris pour les personnes admises à titre provisoire. Quatre cantons fournissent un abonnement au réseau de transports publics en complément de la prestation de base (BL, GE, GL, VD); la plupart des cantons en accordent uniquement lorsque le besoin est avéré, d'autres pas du tout.

Standards identiques à ceux pour les requérants d'asile	Standards CSIAS	CSIAS après 7 ans
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

Tableau 7: Standards d'aide sociale pour les personnes admises à titre provisoire (N = 24) Source: Questionnaire SFM⁷⁸

Hormis quelques cantons, qui versent l'aide sociale conformément aux recommandations de la CSIAS, les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire font l'objet d'un traitement largement égal concernant l'hébergement, le montant et les modalités de l'aide (voir tableau 7). Conformément à la position de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), l'on pourrait faire valoir l'argument selon lequel il faudrait privilégier une approche basée sur la responsabilité personnelle et l'intégration. Dans un rapport succinct publié en 2007, le comité directeur de la CDAS émettait la recommandation suivante:

«(Il convient de) soutenir les personnes admises à titre provisoire selon les normes CSIAS dès l'octroi de cette admission et d'accorder aux cantons un délai de trois ans pour le passage des cas selon l'ancien droit au système ordinaire de l'aide sociale:

- *les normes CSIAS ont été conçues comme un instrument d'intégration précis (règles d'incitation et de sanction);*
- *au niveau national, les normes CSIAS sont bien reconnues et elles sont largement appliquées dans l'aide sociale ordinaire;*
- *intégration durable signifie intégration professionnelle et sociale. Les tarifs dans le domaine de l'asile ne comportent aucune contribution pour l'intégration sociale des personnes concernées, c'est-à-dire pour leur participation à la vie de la société.»* (Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales 2007a: 6-7).

Le raisonnement des cantons qui appliquent effectivement les directives CSIAS est analogue: cette manière de procéder contrecarre l'exclusion matérielle, qui entrave l'intégration. En outre, elle permet de réduire substantiellement les prestations dans le cadre de la politique consistant à encourager et exiger, en cas de manquement aux « efforts d'intégration ». Cependant, la réduction des prestations est déjà pratiquée dans d'autres cantons, même si c'est plutôt à titre de sanction (p.ex. en cas de comportement asocial) et à un niveau nettement inférieur.⁷⁹

Les adversaires des directives CSIAS soulignent l'accroissement substantiel de la charge financière que provoquerait une hausse de l'aide sociale. De plus, ils craignent qu'elle puisse avoir un effet dissuasif sur l'exercice d'une activité lucrative, comme pour les réfugiés, étant donné que de nombreux requérants d'asile occupent des emplois à bas salaire. Occasionnellement, certaines personnes défendent l'opinion selon laquelle les « personnes admises à titre provisoire sont habituées à des conditions de vie très différentes des nôtres et elles peuvent s'en sortir avec beaucoup moins que nous » et de surcroît, elles soutiennent encore leurs familles restées au pays (interview de l'avocate Judith Widmer dans le NZZ du 6 août 2011⁸⁰).

Quelques intérêts particuliers institutionnels s'opposent aux arguments évoqués plus haut, qui, selon la situation, se prononcent pour ou contre une intégration dans le système général d'aide sociale. Ainsi, les services de l'action sociale par exemple devraient plutôt se prononcer contre un régime spécial destiné aux personnes admises à titre provisoire, pour autant qu'il n'existe pas de services spécifiques en charge des requérants d'asile.

Malheureusement, que de rares données empiriques sont disponibles pour éclairer quelque peu ce champ de tensions (socio)politique controversé. Une évaluation récemment achevée portant sur la pratique dans les cantons de Bâle-Ville et de Lucerne tire un bilan positif, mais prudent, de l'application des directives CSIAS.

7.2.2 Mesures de socialisation et encouragement de l'intégration

La situation en matière d'encouragement de l'intégration des personnes admises à titre provisoire est un peu moins complexe que celle de l'aide sociale; c'est un domaine dans lequel la Confédération a émis des signaux clairs dès 2008 avec le financement à affectation obligatoire (forfaits d'intégration). Mais lorsqu'on évoque la question de l'insertion des requérants d'asile, l'ambivalence persiste. La notion d'intégration n'apparaît que trois fois dans la LAsi⁸¹ et est utilisée uniquement en relation avec les réfugiés reconnus et les personnes à protéger, qui ont droit à une autorisation de séjour (art.82, al.5, LAsi). Cela s'explique par le fait que l'admission à titre provisoire est régie par la loi sur les étrangers, qui traite de plus près la question de l'encouragement de l'intégration, ainsi que les compétences correspondantes.

Mesures de socialisation pour les requérants d'asile

Concernant la question de l'insertion – pour choisir un terme moins connoté – des requérants d'asile et du

degré qu'elle devrait atteindre, les avis divergent fortement même s'ils ne s'énoncent pas toujours clairement. Schématiquement, deux lignes d'argumentation se distinguent. La première considère que l'intégration rend le retour plus difficile et qu'elle devrait être empêchée ou limitée à quelques étapes d'adaptation indispensables afin, par exemple, d'éviter les problèmes dans le cadre des contacts avec les autorités et la population. Selon une conception diamétralement opposée, le processus d'intégration doit au contraire être facilité dès que possible, dans la mesure où il constitue un préalable au maintien des compétences d'action individuelles, à la fois dans l'optique d'une intégration future en Suisse si la personne devait y rester, mais également dans la perspective d'un retour. Plusieurs cantons mettent en exergue le besoin d'action urgent dans ce champ de tensions, à plus forte raison, lorsque la procédure de demande d'asile se prolonge.

Dans la pratique, les autorités compétentes choisissent souvent une voie médiane, qui tient compte des deux positions, et est financièrement viable à court terme. Bien que depuis 2008, la Confédération ait cessé de mettre des moyens à disposition pour les offres destinées aux personnes avec une autorisation de type N, une large majorité des cantons encourage les mesures d'insertion sociale, comme les cours de langue, les programmes d'occupation et les travaux d'utilité publique pour les requérants d'asile (voir tableau 8a). Certaines mesures – comme les cours de langue pour l'usage quotidien – sont généralement proposées à toutes les personnes (intéressées). Dans les grands cantons, ils font généralement partie d'un « programme de socialisation » global, dont l'objectif est de familiariser les arrivants avec leur nouvel environnement et de faciliter leur adaptation à la vie quotidienne (cours, formalités administratives, etc.).

Les cours de niveau approfondi, les programmes d'occupation, etc. ne sont accessibles – pour autant que les cantons en proposent – qu'après une évaluation préalable des intérêts et de la situation. Lorsque la demande dépasse l'offre, les jeunes et les personnes particulièrement motivées ou qui séjournent en Suisse depuis longtemps se voient offrir un soutien particulier. Les jeunes requérants d'asile ont occasionnellement accès à des mesures d'intégration professionnelle qui, dans plus de la moitié des cantons, sont réservées aux personnes admises à titre provisoire. Les offres sont très différentes, puisque quatre cantons ne proposent aucune mesure d'insertion professionnelle et que neuf autres cantons ne soutiennent pas l'intégration professionnelle des requérants d'asile adultes. A l'inverse, d'autres cantons proposent une palette de mesures comparable pour les deux catégories, bien que la priorité soit don-

née aux personnes admises à titre provisoire, lorsque la demande excède l'offre. Les principales mesures et le nombre de cantons qui assurent la promotion figurent au tableau 8b.

Un examen détaillé des questions de financements aurait dépassé le cadre de cette étude, cependant onze cantons déclarent consentir des moyens propres pour ces mesures d'insertion, alors que pour d'autres, les moyens sont puisés dans l'aide sociale ou les forfaits d'intégration des personnes admises à titre provisoire.

	Pour les requérants d'asile (N)	Pour les per- sonnes ad- mises à titre provisoire (F)
Cours de langue pour usage quotidien (D, F, I)	20	24
Cours de langue de niveau approfondi	11	22
Cours de culture générale	11	20
Education civique et cours similaires	7	14
Programmes d'occupation (structure journalière)	17	23
Occupation d'utilité publique contre rétribution	15	19
Conventions d'intégration	1	8
Promotion de l'intégration dans le 1 ^{er} ou 2 ^e marché du travail	3	23
Aucune mesure	4	0

Tableau 8a: Nombre de cantons qui soutiennent les mesures en vue de la socialisation ou de l'encouragement de l'intégration (N = 24)

	Pour les requérants d'asile (N)	Pour les per- sonnes ad- mises à titre provisoire (F)
Cours pour le droit au travail, postulation, etc.	5	20
Orientation professionnelle individuelle ou coaching	4	21
Projets de mentoring	1	15
Formation continue	3	19
Stages en entreprise	8	21
Aucune mesure	13	0

Tableau 8b: Nombre de cantons qui soutiennent les mesures en vue de l'encouragement de l'intégration professionnelle (N = 24)

Source: questionnaire SFM⁸²

Mesures d'intégration pour les personnes admises à titre provisoire

Au cours de ces deux dernières années, tous les cantons qui ont répondu, à l'exception d'un petit canton, ont pris des mesures spécifiques en faveur de la promotion de l'intégration des personnes admises à titre provisoire. Début 2008, un dédommagement extraordinaire par cas, d'un montant de CHF 3500.– a été versé en plus aux cantons pour les personnes admises à titre provisoire déjà présentes, pour lesquelles aucune mesure d'intégration n'avait encore été financée. Cela devait permettre d'encourager les compétences linguistiques et professionnelles de ce cercle de personnes dans le cadre de mesures spéciales. Plus de la moitié des cantons (15) indiquent en outre avoir mis en œuvre des moyens propres en faveur de l'intégration de ce groupe, en plus des moyens de la Confédération (forfaits et subventions),

Les cours de langue pour l'usage quotidien, des cours approfondis, ainsi que des programmes d'occupation sont pratiquement devenus la règle, mais le coaching individuel est aussi de plus en plus proposé. En outre, huit cantons concluent des conventions d'intégration avec les personnes admises à titre provisoire, ainsi qu'avec les requérants d'asile dans un seul des cas. En dehors des mesures évoquées, plusieurs cantons déclarent avoir mis en place des évaluations de compétences professionnelles, des bilans de compétences et d'autres évaluations pour les personnes avec une autorisation de type F.

Les modalités et les effets des mesures n'ont pas pu être étudiés en détail, même si de nombreux représentants cantonaux ont manifesté leur intérêt pour de telles informations. Les entretiens que nous avons menés et les indications fournies dans les questionnaires mettent cependant en évidence que plusieurs cantons ne se concentrent pas uniquement sur les déficits, mais s'efforcent de promouvoir les ressources très diverses des demandeurs d'emploi de manière plus ciblée (évaluation du potentiel), ainsi que d'offrir un conseil personnalisé. De plus, les projets menés de concert avec les employeurs éveillent davantage d'espoirs de succès, car ils facilitent l'insertion dans le marché du travail⁸³, par exemple grâce aux stages et aux subventions d'insertion.

7.2.3 Accès au marché du travail

Depuis avril 2006 (modification OLE⁸⁴), les personnes admises à titre provisoire qui sont à la recherche d'un emploi bénéficient du même traitement que les résidents à l'année, ce qui n'est pas le cas pour les requérants d'asile. Dans la pratique, en ce qui concerne l'accès au marché du travail, il faut tenir compte du fait que trois

des indicateurs concernent les titulaires de permis F et N, tandis que les deux autres ne sont valables que pour les requérants d'asile. Le premier cas de figure vaut pour une durée de validité moyenne de l'autorisation, assortie d'obligations particulières pour l'accès au marché du travail (cessions de salaire pour le loyer, la caisse-maladie ou autres accords avant embauche). La prolongation du délai d'interdiction, c'est-à-dire l'interdiction de travailler pendant les premiers mois de séjour, et les accords de branches qui limitent l'accès au marché du travail à des branches définies dans lesquelles on manque de main-d'œuvre, ne s'appliquent qu'aux requérants d'asile (art. 43 LAsi).

Ainsi, il a été tenu compte des dispositions administratives qui, selon l'expérience, peuvent faciliter l'accès au marché du travail – ou au contraire l'entraver – et non de la situation du marché du travail en soi. Les procédures d'autorisation longues pénalisent donc les demandeurs d'emploi qui travaillent dans des secteurs où la rapidité à pourvoir les postes peut être déterminante (Efionayi-Mäder 2011).

Dans les deux tiers des cantons, l'accès au marché du travail est réglé de manière relativement inclusive, dans la mesure où les autorités du marché du travail renoncent aux limitations ciblées pour les requérants d'asile et où il n'y a pas d'obstacles indirects (longs délais d'octroi des autorisations, cessions de salaire contractuelles) qui pourraient entraver l'embauche – cela pour les deux catégories. Seuls six cantons (quatre pour les personnes admises à titre provisoire) indiquent par exemple que le délai de procédure d'octroi du permis de travail aux requérants d'asile est supérieur à dix jours. Comme certains employeurs, notamment dans les PME, connaissent mal les droits des personnes admises à titre provisoire, le canton de Vaud a par exemple mis en place des mesures d'information ciblées pour les employeurs.

Il est intéressant de constater que plusieurs cantons, qui se distinguent par une approche particulièrement minimaliste en termes d'aide sociale, réglementent l'accès au marché du travail pour toutes les personnes relevant de l'asile de manière inclusive. Ailleurs, les autorités s'efforcent de promouvoir l'insertion professionnelle des personnes admises à titre provisoire, alors qu'elles restreignent parallèlement l'accès des requérants d'asile. En effet, presque la moitié des cantons n'autorise l'exercice d'une activité lucrative que dans certaines branches (hôtellerie-restauration, agriculture, etc.) et/ou prolonge systématiquement l'interdiction de travailler pendant trois mois en cas de décision d'asile négative et applique l'ordre prioritaire de manière stricte.

Les requérants d'asile en particulier sont confrontés à de grandes différences. Les représentants des cantons

font valoir que cette situation génère des tensions lorsqu'il existe une forte divergence des pratiques administratives entre deux cantons voisins, comme lorsqu'un requérant d'asile résidant à Bâle-Ville souhaite pourvoir un emploi à Bâle-Campagne. En outre, au cours de plusieurs entretiens, les modalités d'indemnisation de la Confédération ont été critiquées (en particulier le facteur W, une formule destinée à calculer les forfaits globaux); en effet, elles constituent pour les cantons une incitation financière contre l'encouragement de l'exercice d'une activité lucrative, dans la mesure où les forfaits versés par la Confédération ne sont pas compensés par les salaires souvent bas. Ce problème a été reconnu entre-temps et une modification est prévue pour la fin de l'année 2011.

L'insertion dans la pratique

Lorsqu'on considère la pratique en matière d'accès au marché du travail et l'encouragement des mesures d'insertion socioprofessionnelles (cf. 7.2.2), on distingue trois tendances:

- le traitement relativement égalitaire des personnes titulaires d'autorisations F et N (p.ex. BS, BE, GE, VD) – la relativisation portant sur les mesures d'insertion, qui ne sont encouragées par aucun canton indépendamment du statut;
- l'encouragement de l'insertion, respectivement de l'intégration différenciée selon le type de permis, et un accès clairement différencié au marché du travail (GL, VS);
- le soutien de l'intégration sociale et professionnelle de personnes admises à titre provisoire, alors que les mesures d'aide à l'insertion font largement défaut pour les requérants d'asile AI, AR, FR, OW).

Quelques cantons qui opèrent une différenciation strictement basée sur le type d'autorisation de séjour prévoient cependant des exceptions, comme pour les jeunes, qui sont parfois soutenus quel que soit leur statut (SH). A ce propos, il est intéressant de remarquer que différents cantons s'efforcent, dans la mesure du possible, de traiter l'encouragement de l'intégration des personnes admises à titre provisoire par le biais des structures ordinaires. Mais dans le même temps, il s'est aussi avéré que les services d'action sociale ou les offices de placement ne disposent pas toujours des compétences et des ressources suffisantes pour promouvoir au mieux ce groupe de population très hétérogène, constitué par des personnes admises à titre provisoire. En ce sens, les services spécialisés, tels que ceux que l'on trouve déjà dans différents cantons (p.ex. SG) ou qui sont prévus (BS), pourraient assumer une importante

fonction d'interface entre les offres ordinaires et les personnes admises à titre provisoire.

Comme pour l'aide sociale, les orientations cantonales observées en termes d'encouragement de l'intégration sociale et professionnelle ne peuvent se réduire au clivage entre régions linguistiques. L'analyse statistique montre cependant que les cantons urbains à faible taux de chômage en Suisse alémanique présentent un accès plutôt inclusif au marché du travail. Dans de nombreux cas, les pratiques observées se sont façonnées au fil du temps.

7.3 Réglementation des cas de rigueur

Par principe, la réglementation dite des cas de rigueur s'applique à trois catégories de personnes, en faisant abstraction des victimes de la traite des personnes ou de violences domestiques:

- Le cas le plus fréquent dans lequel elle est utilisée est celui des personnes admises à titre provisoire titulaires d'un permis F, transformé ultérieurement en autorisation de séjour (B). Ce fait est clairement établi par la statistique de l'ODM.⁸⁵ Pour ces personnes, c'est la réglementation des cas de rigueur de l'art. 84, al. 5, LEtr qui s'applique.
- La réglementation des cas de rigueur s'applique également aux personnes qui ont déposé une demande d'asile en attente d'une décision, aux personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière (NEM), ainsi qu'aux requérants d'asile déboutés (art. 14 al. 2, LAsi).
- Enfin, il faut citer les personnes qui ne relèvent pas du domaine de l'asile, qui n'ont jamais possédé de titre de séjour ou qui ont perdu leur autorisation de séjour (art. 30, al. 1, let. b, LEtr). En dehors des personnes qualifiées communément de sans-papiers, il peut s'agir par exemple de jeunes qui ont grandi en Suisse, qui ont perdu leur droit de séjour suite à l'émigration de leur famille et qui souhaitent à nouveau vivre en Suisse.

Dans le questionnaire, seul environ un tiers des cantons a fourni des indications relatives au nombre de demandes déposées pour cas de rigueur selon l'art. 30, let. b, LEtr. Dans les cantons qui ont fourni de telles données, les demandes pour cas de rigueur au sens de l'art. 14, al. 2, LAsi ont été plus nombreuses que celles qui entrent dans le cadre de l'art. 30, let. b, LEtr. La statistique de l'ODM confirme ce constat.⁸⁶

Dans la mesure où la plupart des demandes pour cas de rigueur concernent la transformation d'un permis F en permis B (selon l'art. 84, al. 5, LEtr), il n'est pas surprenant que la pratique en matière d'octroi d'autorisations dans ce domaine soit formalisée au plus haut point. Cela se manifeste par le fait que 16 cantons disposent d'un catalogue de critères pour cette transformation. En outre, 14 cantons ont élaboré un catalogue de critères pour le traitement des cas de rigueur selon l'art. 14, al. 2, LAsi.

En ce qui concerne la pratique en matière de cas de rigueur selon l'art. 30 al. 1, let. b, LEtr, seuls huit cantons disposent d'un catalogue de critères. Les cantons qui utilisent un catalogue de critères sont presque exclusivement des cantons très peuplés avec une forte population résidante étrangère. Dans la mesure où les données fournies étaient limitées et parfois lacunaires, il n'a pas été possible d'étudier plus avant les différences considérables qui existent entre les cantons en matière de réglementation des cas de rigueur du domaine des étrangers.

7.3.1 Mesures institutionnelles

Commissions d'examen des cas de rigueur

Six cantons (BS, GE, LU, NE, VS, ZH) disposent d'une commission cantonale d'examen des cas de rigueur en activité. Trois d'entre eux (GR, SZ, TI) disposent d'organes internes à l'administration qui examinent préalablement les demandes pour cas de rigueur. Dans cinq cantons (BS, LU, NE, VS, ZH), la commission émet des recommandations en faveur ou contre la demande au service cantonal des migrations. Dans trois des cantons (BS, GE, LU) la commission d'examen des cas de rigueur peut déposer une demande et, dans un canton (GE), la commission dispose d'une compétence décisionnelle, c.-à-d. qu'elle participe à la décision d'approbation ou de rejet de la demande. Dans trois cantons (GE, LU, VS) la commission d'examen des cas de rigueur étudie les demandes relevant du domaine de l'asile et des étrangers. Le dépôt d'une demande anonyme n'est possible dans aucun canton. Le canton de Bâle-Ville est le seul à permettre d'introduire un recours lorsque le service cantonal de la migration ne donne pas suite à un avis favorable de la commission d'examen des cas de rigueur.

Voie de droit/recours

La procédure pour cas de rigueur comporte deux étapes. La demande est d'abord examinée par les autorités cantonales des migrations. Après avis favorable du canton, la demande est transmise à l'ODM où elle sera soumise à la procédure d'approbation. Une autorisation de séjour n'est délivrée que lorsque les deux instances

approuvent la demande. Lorsque le canton admet la demande, mais que l'ODM refuse de l'approuver, le demandeur peut introduire un recours auprès du Tribunal administratif fédéral.

Lorsque le canton rejette la demande d'un requérant d'asile débouté ou de personnes dont la procédure d'asile est pendante, selon l'art. 14, al. 2, LAsi, la plupart des cantons n'offrent pas de possibilité de recours. Cependant, dans certains cantons, les personnes dont la demande pour cas de rigueur a été rejetée conformément à l'art. 14, al. 2, LAsi par l'autorité cantonale des migrations disposent d'un droit de recours (Baur 2009).⁸⁷

Les possibilités de recours ouvertes aux personnes admises à titre provisoire qui demandent une autorisation de séjour sont différentes selon les cantons. A l'exception des cantons du Jura et du Tessin, tous les cantons offrent un droit de recours aux personnes dont la demande pour cas de rigueur au sens de l'art. 84, al. 5, LEtr a été rejetée. Dans la plupart des cantons, il est possible de recourir contre une décision négative du service des recours auprès du tribunal cantonal. Les recours sont traités soit par un tribunal administratif, une cour suprême ou une commission des recours. Dans deux cantons, il ne peut être recouru contre une demande rejetée qu'auprès des services des recours du département responsable. Dans deux cantons, le Conseil d'État constitue la dernière instance de recours.⁸⁸

7.3.2 La notion d'intégration dans la pratique en matière de cas de rigueur

Dans la mesure où la plupart des demandes pour cas de rigueur se fondent sur l'art. 84, al. 5, LEtr, l'étude se focalise sur l'application des critères dans ce domaine. En règle générale, selon l'ordonnance OASA, art. 31, les critères suivants sont pris en compte: l'intégration du candidat en Suisse, le respect des lois, la situation familiale, la situation financière, la durée de la présence en Suisse, l'état de santé et la possibilité d'une réintégration dans le pays de provenance.

Le respect des lois est le critère le plus important auquel il faut satisfaire dans tous les cantons pour voir une autorisation F transformée en autorisation B (tableau 9). A contrario, celui qui ne respecte pas les lois ne reçoit pas d'autorisation de séjour. Le respect des lois suppose: l'absence d'inscription au casier judiciaire, d'apporter la preuve de sa bonne réputation (17), ainsi que l'absence d'actes de défaut de biens ou de poursuites (14).

Lors de l'examen de la demande pour cas de rigueur, le deuxième élément considéré est la situation économique du demandeur. La preuve de l'indépendance

financière (c.-à-d. l'indépendance de l'aide sociale) (12) et le pronostic concernant l'indépendance financière (16) occupent un rôle central dans la majorité des cantons. Le fait de disposer d'un logement approprié constitue un autre critère d'ordre économique. Dans près de la moitié des cantons, les demandeurs doivent disposer d'un logement approprié.

Lors de l'examen des demandes pour cas de rigueur introduites par des familles, le respect des lois (casier judiciaire vierge, réputation irréprochable, etc.) occupe une importance prépondérante. Mais l'on remarque également que lors de l'évaluation de demandes émanant de familles entières, les facteurs économiques (pas de poursuites ou actes de défaut de biens, pronostic favorable concernant l'indépendance financière, logement approprié) jouent un rôle important.

Alors que la maîtrise d'une langue nationale constitue la clé de l'intégration dans presque tous les domaines de la politique de migration, cette condition n'est pas déterminante – ou est insignifiante – dans de nombreux cantons. Cela s'explique sans doute par le fait que l'intégration des personnes admises à titre provisoire n'a quasiment pas été encouragée jusqu'à ces dernières années; il serait donc assez incohérent de considérer l'intégration linguistique et sociale comme un préalable pour des personnes qui n'ont eu qu'un accès limité au marché du travail pendant des années et qui n'ont pas pris part à la vie sociale. Cependant, au cours de la discussion avec le groupe de réflexion, il a été souligné qu'en particulier dans les cantons germanophones, on remarque une tendance à exiger des compétences linguistiques plus élevées, ce qui se reflète de plus en plus dans les motifs de rejet (voir tableau 11). En dehors de critères indiqués dans le tableau, six cantons exigent la présentation de papiers d'identité avant la transformation de l'autorisation; deux cantons considèrent l'impossibilité d'une réintégration dans le pays d'origine comme une condition.

Les critères relatifs à la transformation d'une admission provisoire en autorisation de séjour sont appliqués de manière stricte dans la plupart des cantons (tableau 11). Le fait de ne pas remplir les conditions économiques, en particulier l'absence d'indépendance financière et les dettes, constitue le principal obstacle à la transformation d'une autorisation F en autorisation B dans presque tous les cantons. Cependant, les connaissances linguistiques constituent de plus en plus un écueil à une telle transformation, ce qui est plus particulièrement le cas en Suisse alémanique, mais pas exclusivement. Il s'agit là d'un critère supplémentaire qui n'est pas à même de compenser un mauvais pronostic concernant la situation financière – même lorsque la langue est parfaitement maîtrisée. Le fait que, dans le cas d'une dépen-

	Pas de condition	Condition requise	Condition relative
Niveau linguistique A1	5	8	1
Niveau linguistique A2		5	4
Niveau linguistique B1		1	1
Respect des lois		24	1
Réputation irréprochable	4	17	4
Absence de poursuites et d'acte de défaut de biens	2	14	9
Indépendance financière	2	12	11
Logement approprié	6	9	10
Pronostic d'indépendance financière	3	16	6

Tableau 9: Critères pour les cas de rigueur individuels (N=25)

Source : questionnaire SFM⁸⁹

	Pas de condition	Condition requise	Condition relative
Niveau linguistique A1	2	8	2
Niveau linguistique A2		6	4
Niveau linguistique B1		1	2
Respect des lois		22	3
Réputation irréprochable	5	16	4
Absence de poursuites et d'acte de défaut de biens	14	7	4
Indépendance financière	3	10	12
Logement approprié	5	11	9
Pronostic d'indépendance financière	2	14	9

Tableau 10: Critères pour les cas de rigueur familiaux (N=25)

Source : questionnaire SFM⁹⁰

	Personne seule	Famille
Dépendance financière	17	18
Connaissances linguistiques insuffisantes	10	6
Non-respect des lois	19	12
Pas de réputation irréprochable	7	3
Poursuites et actes de défaut de biens	7	5
Mauvais pronostic pour l'indépendance financière	6	7
Logement inadéquat	1	1

Tableau 11: Principaux motifs de rejet (N=23 resp. 22; nombre moyen de motifs cités par canton = 3.2, resp. 2.6)

Source : questionnaire SFM⁹¹

dance de l'aide sociale, les coûts qui incombent à la plupart de cantons sont plus importants dans le cas de personnes titulaires d'une autorisation de séjour que pour les personnes admises à titre provisoire, joue sans aucun doute un rôle important.

Certains participants au groupe de discussion étaient d'avis que la prise en compte croissante de processus d'intégration individuels, à la fois lors de l'examen des cas de rigueur, mais également pour d'autres décisions relevant du droit des étrangers, avait l'avantage de mettre l'accent sur les ressources et les succès que les autorités des migrations avaient rarement l'habitude de considérer jusqu'à présent.

7.4 Conclusions intermédiaires sur l'asile

Bien que les principales mesures et le financement de l'asile soient du ressort de la Confédération, on voit se dessiner une pratique différenciée dans tous les sous-domaines de l'accueil et de la prise en charge, notamment dans l'aide sociale accordée aux personnes admises à titre provisoire. L'un des représentants des cantons a remarqué que les divergences sont nettement plus marquées que dans l'aide sociale générale. Pour les bénéficiaires de l'aide sociale, qui ne peuvent pas choisir leur canton de résidence et qui vivent souvent en Suisse depuis des années sous le statut de l'admission provisoire, cela soulève des questions au sujet de l'égalité du traitement entre eux, et avec d'autres bénéficiaires de l'aide sociale. Certaines personnes interrogées sont d'avis que la diversité des situations de départ dans les cantons, des modes d'hébergement et des conditions du marché du travail justifie, du moins partiellement, les divergences observées; d'autres interlocuteurs sont très critiques à l'égard de ces différences.

Pour ce qui a trait à la pratique en matière de cas de rigueur, faute d'éléments suffisants pour les autres réglementations des cas de rigueur qui auraient permis de dégager des tendances claires, seule la transformation de l'autorisation F en autorisation de séjour a été étudiée. Cependant, d'autres études, ainsi que les statistiques de l'ODM, mettent en évidence des pratiques très différentes selon les cantons (Baur 2009; Efonyi-Mäder et al. 2010).

L'accès au marché du travail et les mesures d'insertion des requérants d'asile sont également réglés de manière contrastée. Alors que plusieurs cantons s'efforcent d'encourager la socialisation des requérants d'asile, du moins sous certaines conditions, d'autres renoncent complètement à de tels efforts. Les positions à l'égard de l'exercice d'une activité lucrative sont tout aussi différentes. Soit le travail est encouragé pour des considérations sociopolitiques et/ou financières, soit il est restreint de manière ciblée – ce qui est plus rare. Ces différences de traitement génèrent parfois des tensions lorsque les requérants d'asile trouvent du travail dans un canton voisin qui applique une pratique différente de celle du canton de résidence.

On observe une certaine convergence en matière de mesures d'intégration des personnes admises à titre provisoire. Au cours de ces dernières années, pratiquement tous les cantons ont promu des mesures d'intégration linguistiques et professionnelles. Cela est lié au fait que la Confédération a émis des directives claires à ce sujet et qu'elle a mis des moyens à disposition. Pour la mise en œuvre de cette politique, les cantons s'efforcent de développer de nouveaux concepts d'intégration et de nouveaux projets qui misent sur une collaboration avec les structures ordinaires. Dans ce contexte, il peut paraître étonnant que les nouvelles initiatives s'inspirent peu de l'encouragement de l'intégration des réfugiés reconnus, qui existe depuis longtemps. Cela s'explique probablement par les nombreuses restructurations (cantonalisation), ainsi que par les obstacles institutionnels. Le fait que les personnes admises à titre provisoire soient soutenues selon des standards d'aide sociale revus à la baisse, contrairement aux réfugiés reconnus, joue certainement aussi un rôle. Cependant, l'intégration des réfugiés reconnus n'a pas été examinée spécifiquement dans cette étude.

Lorsqu'on considère globalement les résultats quantitatifs, quatre cantons se dégagent. Ils se distinguent par des prestations sociales plus élevées, des mesures d'encouragement de l'insertion ciblées, un accès facilité au marché du travail pour toutes les personnes relevant du domaine de l'asile, ainsi que par une politique libérale de transformation des autorisations F en autorisations B. L'un de ces cantons est francophone, les trois autres sont germanophones et plutôt urbains. Dix cantons se situent au milieu du tableau pour leur degré d'inclusion dans le domaine sociopolitique (et dans celui du marché du travail); un nombre équivalent se situe dans une sphère plus restrictive, sans que l'on puisse déceler de nettes différences selon les régions linguistiques, régions rurales et urbaines, petits et grands cantons.

En ce qui concerne le besoin d'action dans le domaine de l'asile, de nombreux cantons soulignent la nécessité d'une accélération de la procédure d'asile – particulièrement en deuxième instance – et de l'amélioration de l'exécution. Enfin, de nombreux cantons pointent les difficultés dans le domaine de l'aide d'urgence et regrettent que la question de la perception de l'aide d'urgence sur une longue durée n'ait pas été abordée dans l'enquête. Les cantons souhaiteraient recevoir des directives et des recommandations concrètes de la part des autorités fédérales sur les bonnes pratiques en matière d'encouragement de l'intégration de personnes admises à titre provisoire et de réfugiés reconnus, mais également en matière d'insertion des requérants d'asile qui vivent en Suisse de manière durable.

8

Le degré d'inclusion de la politique cantonale de migration

Le présent chapitre croise les conclusions des différentes parties de l'étude. Il tient compte des facteurs structurels identifiés dans les portraits des cantons et les met en relation avec les analyses thématiques de la deuxième partie. Une synthèse des conclusions des chapitres thématiques sera d'abord faite et les différentes dimensions des thèmes définies. Le tableau 12 réunit ces informations sous une forme succincte. Ensuite, pas à pas les résultats des différentes analyses statistiques seront présentés.

8.1 Synthèses et dimensions

Le chapitre 4 (naturalisation) présentait d'une part les lois cantonales sur la nationalité, et d'autre part, de manière détaillée, les critères formels et matériels auxquels les étrangers doivent satisfaire afin de conserver leur nationalité. Sous le titre de « critères formels de naturalisation », les procédures de naturalisation en général étaient considérées ainsi que plus spécifiquement l'existence de procédures simplifiées pour les jeunes. La partie consacrée aux critères matériels mettait en évidence la manière dont les cantons vérifient si les demandeurs satisfont aux exigences implicites et explicites qui leur sont posées en vue de l'intégration. Globalement, le chapitre consacré à la naturalisation visait à identifier la manière dont les cantons octroient le droit de cité cantonal.⁹² Lors de l'exploitation des questionnaires, il a d'abord été constaté que les cantons érigent des obstacles plus ou moins importants sur le chemin de l'accession à la nationalité. En outre, le chapitre concluait que la formalisation des critères, à l'aide desquels on mesure le degré d'intégration de la personne, se poursuit. Mais, en même temps, ce chapitre soulignait l'importance que revêtent dans la pratique les exigences implicites en termes d'intégration, que l'on pourrait résumer par le mot clé d'« ordre public ».

La partie descriptive du chapitre 5 (séjour de longue durée) se penchait sur les bases juridiques de la politique d'intégration cantonale et l'organisation de la promotion de l'intégration. La partie analytique du chapitre traitait la question de la maxime « encourager et exiger » et de son influence sur la pratique en matière de droit

des étrangers. L'accent était porté sur la mise en œuvre des conventions d'intégration et l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement. Les critères différenciés utilisés pour mesurer le degré d'intégration des personnes séjournant pour une longue durée, sur lesquels se basent les décisions en matière de droit des étrangers, étaient étudiés. L'exploitation des questionnaires relatifs au traitement de la notion d'intégration montrait que l'intégration a un sens différent dans les deux situations examinées dans le chapitre 5, c'est-à-dire octroi anticipé du permis d'établissement et convention d'intégration.⁹³ D'un point de vue statistique, les différents aspects de l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement peuvent être représentés par une seule dimension en vue de mesurer le degré d'inclusion. Cependant, les différentes situations d'utilisation des conventions d'intégration ne peuvent être ramenées à une « dimension d'inclusion », car les cantons poursuivent des objectifs différents à travers ces conventions – ou renoncent à les employer pour divers motifs.

La partie descriptive du chapitre 6 (admission) s'intéressait d'abord au mode de fonctionnement des autorités cantonales des migrations. La partie analytique de ce chapitre examinait à quel niveau les autorités cantonales des migrations placent les exigences pour l'admission des ressortissants de pays tiers. Etant donné le manque de vision complète de l'accès au marché du travail et une pratique unitaire en la matière, ce sous-domaine n'a pas été traité dans les analyses statistiques du présent chapitre. En revanche, en matière d'exigences posées par les cantons pour le regroupement familial, on a constaté qu'elles n'étaient pas toutes aussi élevées. D'un point de vue statistique, les différentes exigences posées en matière de regroupement familial peuvent être représentées par une seule dimension. Par contre, les pratiques cantonales concernant la question du prolongement des autorisations après dissolution de la famille suivaient une autre logique que celle de la pratique du regroupement familial.⁹⁴ Ce constat n'est pas nouveau, il confirme simplement la tension bien connue entre « la consolidation de l'intégration » des migrants déjà présents et le durcissement des règles d'immigration pour les nouveaux arrivants. (Wimmer 1998).

Le chapitre 7 (asile) présentait en premier lieu les régimes d'admission cantonaux pour les requérants d'asile sous forme succincte. L'accent était mis sur l'accès au marché du travail, sur le montant des prestations sociales allouées aux requérants d'asile et aux personnes admises à titre provisoire, ainsi que sur les diverses mesures d'insertion en faveur des personnes relevant du domaine de l'asile. L'exploitation des questionnaires donnait des indications sur la manière dont les conditions-cadres de l'admission des personnes relevant du domaine de l'asile se distinguent selon les cantons. Les différences s'expliquent par le fait que les cantons combinent différemment l'accès au marché du travail et le montant des aides d'Etat, respectivement des mesures d'insertion allouées aux requérants d'asile.⁹⁵ La dernière partie du septième chapitre analyse la manière dont les autorités cantonales des migrations interprètent la notion d'intégration dans le cadre de la réglementation des cas de rigueur. Ce chapitre compilait les informations relatives aux procédures cantonales pour les cas de rigueur, puis s'intéressait à la gestion des critères d'intégration. Du point de vue statistique, les différents aspects du traitement par les cantons des critères régissant les cas de rigueur peuvent être représentés sur un même axe.

8.2 Quels facteurs expliquent les différences de pratique ?

Cette section présente les résultats des analyses bivariées.⁹⁶ Elle montre dans quelle mesure les différentes situations initiales dans les cantons sont liées aux différentes pratiques. Avant d'explicitier les facteurs déterminants par thématique, une synthèse des facteurs pris en compte ainsi que des hypothèses de départ seront faites. L'annexe 7 donne une liste des hypothèses rejetées, c.-à-d. de celles qui n'avaient pas d'influence sur la politique. Dans la présentation des résultats par thématique, l'on mentionne avant tout les facteurs qui sont liés aux différents domaines de la politique de migration. Dans deux cas (asile et regroupement familial), il sera expliqué brièvement pourquoi aucun lien n'a été trouvé.

8.2.1 Hypothèses

- **Hypothèse 1 :** en nous fondant sur Cattacin et Kaya (2005) et Manatschal (2011), nous admettons que les cantons latins (FR, GE, JU, NE, TI, VS, VD) se distinguent par une politique de migration plus inclusive que celle des cantons germanophones (reste).
- En nous basant sur les travaux préliminaires de Wanner et Piguet (2000) et Helbling et Kriesi (2004) nous formulons l'**hypothèse 2**, selon laquelle les régions urbaines se distinguent par une politique

de migration plus inclusive que celle des régions rurales (source: OFS).

- **L'hypothèse 3** admet qu'un fort taux d'immigrés venant des « anciens » pays d'origine favorise une politique de migration plus exclusive, tandis qu'un fort taux d'immigrés issus des « nouveaux » pays d'origine conduit à des pratiques plus inclusives. Cela s'explique par le fait que les immigrés venant des « anciens » pays d'origine sont généralement moins qualifiés et plutôt peu formés, tandis que les personnes issues des « nouveaux » pays d'origine se distinguent par de meilleures qualifications, ainsi qu'un niveau élevé de formation.
- **L'hypothèse 4** admet que plus un canton se situe politiquement à gauche (voir les explications sur l'attitude favorable envers l'immigration exprimée par les citoyens au chapitre 3.3), plus le climat est favorable à la migration, ce qui se traduit par une politique plus inclusive (Meyer et Minkoff 2004; Tarrow 1994). C'est la répartition des partis dans l'exécutif – et non dans le pouvoir législatif – qui est citée comme indicateur de l'orientation politique d'un canton, parce que les exécutifs ont une influence directe sur l'application du droit de migration.

Lorsqu'on passe en revue la liste des variables explicatives, il est permis de supposer qu'un grand nombre des facteurs pris en compte (par ex. facteurs politiques ou économiques) ne sont pas indépendants les uns des autres. Bien plus, on peut penser que l'ensemble des facteurs est éclipsé par le degré d'urbanisation et la région linguistique. En statistique, dans le cas d'une telle constellation, on parle du problème de multicollinéarité des variables explicatives. Cela est le cas lorsque deux ou plusieurs variables explicatives sont fortement corrélées. Nous avons tenté de prendre ce problème en considération en tenant compte des deux facteurs degré d'urbanisation et région linguistique dans tous les calculs, ainsi qu'en maintenant à un bas niveau les autres facteurs explicatifs dans les différents modèles.

8.2.2 Résultats

Politique de naturalisation

L'analyse bivariée suggère que les deux facteurs, région linguistique et degré d'urbanisation, pourraient expliquer la majeure partie des différences cantonales. Il semble que les obstacles relatifs à l'obtention du droit de cité dans les cantons sont moins importants dans les cantons urbains et latins que dans les cantons ruraux, respectivement dans les cantons de Suisse alémanique. Ainsi,

c'est dans les cantons urbains de Suisse latine qu'il est le plus facile de se faire naturaliser, alors que les cantons ruraux de Suisse alémanique sont ceux qui dressent les obstacles les plus élevés.

La supposition selon laquelle les exigences plus ou moins élevées concernant l'accès au droit de cité cantonal sont influencées par la région linguistique est confirmée par une hypothèse émise par d'autres auteurs, qui montre que la conception de la citoyenneté n'est pas la même en Suisse latine et en Suisse alémanique (Manatschal 2010). La constatation selon laquelle la politique en matière de naturalisation est plus inclusive dans les régions urbaines, qui est également établie par d'autres études (voir Wanner et Piguet 2000), pourrait être liée au fait que dans les communes importantes, les parlements et les exécutifs se prononcent sur les demandes de naturalisation. Comme les forces favorables à l'inclusion dans les législatifs et exécutifs des villes sont souvent plus influentes, elles sont à même de mettre en œuvre une politique de naturalisation plus inclusive.⁹⁷

Octroi de l'autorisation d'établissement

L'analyse bivariée des pratiques cantonales en matière d'autorisations dans le cadre de l'octroi anticipé de

l'autorisation d'établissement permet de penser que le niveau des exigences en termes d'intégration est influencé par le degré d'urbanisation du canton. Globalement, les cantons plus urbanisés ont une pratique plus inclusive que les cantons ruraux. En revanche, le fait que le canton soit situé en Suisse latine ou en Suisse alémanique ne semble pas avoir d'influence sur le traitement des critères d'intégration dans le cadre de l'octroi anticipé des autorisations d'établissement.

La pratique plus inclusive en matière d'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement pourrait être liée au fait que le nombre absolu de demandes d'octroi anticipé d'autorisation d'établissement est plus élevé dans la plupart des régions urbaines que dans les régions rurales. L'accroissement de la demande semble conduire à une formalisation de la procédure permettant d'obtenir une telle autorisation. Dans la plupart des cantons, la formulation des exigences en matière d'intégration semble être conforme aux recommandations de l'ODM pour « l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement ». La formalisation peut intervenir soit à l'échelon des lois, des ordonnances ou des directives. Ainsi, en matière d'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement, la formulation des règles semble s'accompagner d'une pratique plus libérale concernant l'octroi d'autorisations.

Thème	Sous-domaine	Dimension de base
Naturalisation	Connaissances linguistiques et des institutions	Degré d'inclusion de la politique cantonale de migration mesuré à la hauteur des obstacles pour l'accès à la citoyenneté.*
	Autorisation de séjour nécessaire	
	Suspension de la procédure	
	Procédures simplifiées pour les jeunes	
Séjour de longue durée	Octroi anticipé de l'autorisation d'établissement	Degré d'inclusion de la politique cantonale de migration mesuré aux exigences d'intégration pour l'obtention de l'autorisation C*
	Conventions d'intégration	Différentes possibilités d'utilisation, voire renonciation aux conventions
Admission	Regroupement des époux	Montant des ressources économiques exigées pour l'autorisation du regroupement familial
	Regroupement familial pour les enfants de plus de douze ans	Degré d'inclusion de la politique cantonale de migration mesuré aux exigences d'intégration pour le regroupement familial des jeunes*
	Prolongation de l'autorisation après la dissolution du mariage	Degré d'inclusion de la politique cantonale de migration mesuré aux exigences d'intégration pour la prolongation d'une autorisation *
Asile	Réglementation du marché du travail pour les personnes relevant du domaine de l'asile	Modalités d'accès au marché du travail
	Prestations de soutien de l'Etat pour les personnes relevant du domaine de l'asile	Portée et modalités des prestations de soutien étatiques, respectivement des mesures d'insertion
	Mesures d'insertion pour les personnes relevant du domaine de l'asile	
	Réglementation des cas de rigueur	Degré d'inclusion de la politique cantonale de migration mesuré aux exigences d'intégration pour la reconnaissance d'un cas de rigueur*

Tableau 12: Choix des thèmes et des dimensions sur lesquelles ils se fondent

* Cette dimension a été prise en compte dans l'analyse multivariée

Conventions d'intégration

La mise en œuvre de conventions d'intégration dans les cantons a également été soumise à une analyse bivariable. On remarque un lien entre l'appartenance à la Suisse latine et l'absence de conventions d'intégration, car pas un seul canton de Suisse latine ne conclut de conventions d'intégration. La décision de recourir à des conventions d'intégration, respectivement d'y renoncer, pourrait être liée aux conceptions différentes de l'intégration selon la région linguistique (Wichmann 2011). Il est intéressant de noter que la ligne de démarcation en matière de conventions d'intégration est analogue à celle des naturalisations. On peut ainsi admettre que la conception de l'appartenance (ou de la non-appartenance) à la commune politique (Demos) correspond à la culture politique de la région linguistique, tant pour ce qui concerne le recours aux conventions d'intégration que pour la question des naturalisations (Fibbi 2011).

La part de population étrangère ventilée par « régions d'origines » semble constituer un deuxième facteur ayant une influence sur le recours aux conventions d'intégration. Alors que les cantons avec une part élevée d'immigrés avec une bonne formation, venant des « nouvelles régions d'origine » (Allemagne, nord de l'UE, E.-U., Inde, Australie, Japon, etc.) ont tendance à renoncer aux conventions d'intégration, les cantons qui comptent une forte proportion d'immigrés peu formés, avec un statut social peu élevé (généralement issus de pays du sud de l'UE, de Turquie et de l'ouest des Balkans) y recourent souvent. L'on est ainsi tenté de conclure que le recours aux conventions d'intégration pourrait être lié à la qualification et au niveau de formation de la population migrante résidente.

La composition des exécutifs cantonaux semble être un troisième facteur qui influence la conclusion de conventions d'intégration. La corrélation entre la composition des exécutifs et les conventions d'intégration peut surprendre de prime abord. De fait, l'analyse statistique montre que les cantons avec un exécutif fortement représenté par la gauche (par ex. BE et BS) emploient plus fréquemment l'instrument que constituent les conventions d'intégration que ceux dans lesquels l'UDC est fortement représentée (par ex. ZG, AR, NW, SZ). Cela s'explique par le fait que les partis de gauche sont généralement d'avis que l'Etat devrait être responsable de l'intégration des immigrés, tandis que les partis de droite considèrent plutôt que ce sont les immigrés qui sont responsables de leur propre intégration. Cette attitude de rejet face à la politique d'intégration de l'Etat est régulièrement exprimée par les représentants de l'UDC.⁹⁸

« Cas de rigueur » dans le domaine de l'asile et après la dissolution de l'union conjugale

L'analyse des composantes principales a établi que les lignes de démarcation cantonales concernant le traitement des cas de rigueur dans le domaine de l'asile et dans la question de la prolongation de l'autorisation de séjour après dissolution du mariage suivent le même parcours. C'est pour cette raison qu'elles ont été réunies pour l'analyse bivariable. L'analyse bivariable des différentes pratiques cantonales permet de conclure que seule la composition de la population de migrants, ventilée par origine, exerce une influence sur la gestion des cas de rigueur. Généralement, les cantons qui comptent une part élevée d'immigrés issus des « nouveaux » pays d'origine se distinguent par une pratique plus libérale en matière de cas de rigueur que les cantons avec une part importante d'immigrés issus « d'anciens » pays d'origine. Ainsi, on ne peut exclure que l'origine sociale et la formation de la population de migrants résidente exerce une influence sur la pratique des autorités cantonales des migrations en matière d'octroi d'autorisations.

Asile et regroupement familial

Le questionnaire relatif au thème de l'asile visait à rassembler des renseignements sur la manière dont les cantons organisent l'accueil des requérants d'asile et des personnes admises à titre provisoire. Dans la mesure où les données collectées dans le questionnaire concernent les conditions d'accueil dans les cantons, nous ne nous attendions pas à ce que les facteurs structurels aient une influence directe sur les orientations de la politique d'asile. A ce propos, la conception de la notion d'intégration joue un rôle subalterne par rapport aux considérations sociopolitiques, financières et institutionnelles.

La partie consacrée au regroupement familial dans le questionnaire avait en premier lieu pour objet d'identifier les ressources économiques (logement, besoin minimal financier) dont les personnes concernées doivent justifier pour permettre le regroupement familial. Il est étonnant qu'aucune corrélation statistique avec les facteurs structurels n'ait été mise en évidence. Nous présumons que l'absence de corrélation est due au fait que les exigences formulées par la loi pour le regroupement familial – d'ordre presque exclusivement économique – ne sont pas comparables aux autres situations étudiées, dans lesquelles le degré d'intégration des personnes concernées est estimé en fonction de différents critères (y compris connaissances linguistiques, respect de l'ordre juridique, etc.).

8.3 Quel est le degré d'inclusion de la politique de migration dans les cantons ?

La politique migratoire d'un canton se distingue par un « degré élevé d'inclusion » lorsque les exigences en matière d'intégration sont peu contraignantes et qu'un grand nombre d'exceptions sont admises. A l'inverse, une politique migratoire cantonale qui pose des exigences élevées en termes d'intégration, en tolérant peu d'exceptions, est considérée comme exclusive. La politique migratoire effective des cantons se situe entre ces deux pôles. Il convient de souligner ici que la caractérisation du degré d'inclusion des politiques cantonales de migration repose sur les indications écrites et les déclarations orales de différents représentants des cantons. Il faut également tenir compte du fait que la caractérisation de la pratique dans les cantons ne permet pas de tirer des conclusions quant aux résultats, respectivement aux effets de cette politique. Il est tout à fait possible que des unités territoriales qui conjuguent une pratique d'admission sélective et une politique d'intégration exclusive, exigeant des efforts individuels et une adaptation de la population migrante, favorisent l'accès de cette population au marché du travail, ainsi qu'à d'autres domaines sociétaux (Koopmans 2010). Il faut également remarquer que la caractérisation selon le degré d'inclusion ne contient pas de jugement de valeur, car la question de savoir si une bonne politique d'intégration doit être plutôt inclusive ou exclusive ne fait pas l'unanimité dans les cercles d'experts.

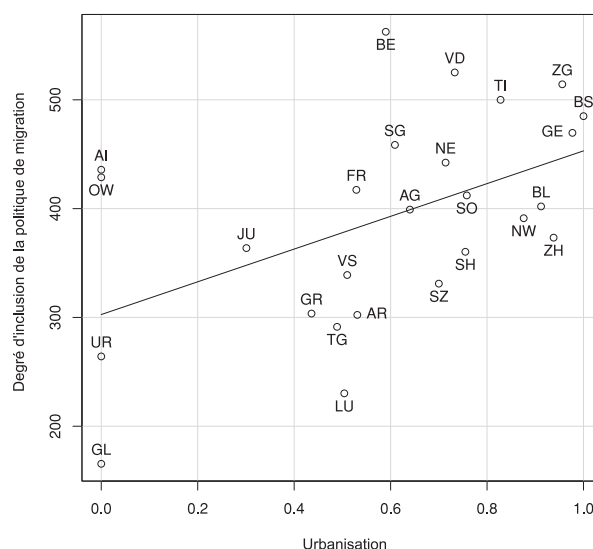
L'axe d'inclusion ainsi défini met en relation les politiques migratoires des cantons. Cet axe relie les deux pôles que constituent la pratique la plus exclusive et la plus inclusive. On compare le degré d'inclusion des différentes pratiques cantonales dans les domaines thématiques dans lesquels l'analyse bivariée a permis d'identifier des corrélations, à savoir l'octroi ou la prolongation d'une autorisation de séjour (regroupement familial pour les jeunes, cas de rigueur), l'octroi (anticipé) de l'autorisation d'établissement et la naturalisation. Les trois principales étapes du « parcours d'intégration » d'un migrant en Suisse sont donc couvertes par l'analyse multivariée. Les domaines thématiques de l'asile et du regroupement des époux n'ont pas été inclus dans l'analyse multivariée, parce qu'ils n'ont pas livré de résultats significatifs dans l'analyse bivariée. On a également renoncé à inclure les conventions d'intégration dans l'analyse multivariée, dans la mesure où leur mise en œuvre ne peut être représentée sur l'axe d'inclusion unidimensionnel.

Le degré d'inclusion des différentes politiques cantonales de migration est représenté dans le graphique 4 sous forme de diagramme de dispersion. L'axe horizontal in-

dique le degré d'urbanisation des cantons, tandis que l'axe vertical représente le degré d'inclusion de la politique cantonale de migration. Le degré d'urbanisation a été choisi parce que l'analyse de régression multivariée a montré que ce facteur est celui qui explique le mieux les variations observées entre les cantons. Par contre, l'analyse de régression a montré que la corrélation entre l'appartenance à une région linguistique et la politique migratoire cantonale n'est pas significative statistiquement. Pour résumer, on peut affirmer que plus un canton est urbain, plus le degré d'inclusion de sa politique migratoire est élevé.

Lorsqu'on considère la situation des différents cantons dans le graphique 4, on remarque que la politique de migration du canton de Berne se distingue par un degré d'inclusion élevé.⁹⁹ Cependant, le canton de Berne se situe assez loin de la ligne de régression, car le degré élevé d'inclusion ne s'accompagne pas d'un fort degré d'urbanisation. Les cantons « urbains » que sont ZG, BS, GE, VD et TI se caractérisent également par une politique migratoire cantonale « inclusive ». Les cantons de GL, UR, LU et TG se situent à l'autre extrémité du spectre, leur politique cantonale en matière de migration étant comparativement exclusive. La plupart des autres cantons se situent en milieu de tableau, entre les deux extrêmes ; les cantons de SO et AG se situant à proximité ou exactement sur la ligne de régression. Dans la mesure où pour trois cantons certains questionnaires faisaient défaut, nous avons attribué des valeurs moyennes aux questions pour lesquelles nous ne disposons pas de réponses.

La dernière étape pose la question des conclusions qui peuvent être tirées de cette analyse. Il faut souligner ici qu'une corrélation n'explique pas une causalité et ne



Graphique 4 : Degré d'inclusion de la politique de migration et urbanisation

fait que mettre en évidence la nature des relations. Une telle analyse n'est pas à même d'expliquer la corrélation entre les différents facteurs. Il faut également se garder de conclure qu'une extension de l'urbanisation conduit nécessairement à une politique cantonale de migration plus inclusive. Un tel développement constitue une conséquence possible, mais non inévitable, de l'urbanisation. La présente analyse ne peut pas formuler de conclusions à ce sujet, à plus forte raison parce qu'elle n'a pas étudié la question dans le temps. La question de savoir dans quelle mesure le degré d'urbanisation et le degré d'inclusion de la politique de migration cantonale sont liés reste également irrésolue. Seules des études qualitatives de cas permettent de livrer des indices quant aux mécanismes de cause à effet.

8.4 Les stratégies cantonales d'inclusion

Le diagramme de dispersion permet d'apprécier en général le degré d'inclusion de la politique de migration d'un canton. Il ne permet, cependant, pas de savoir comment on arrive à ce degré d'inclusion élevé (respectivement faible) de la politique cantonale de migration. Ainsi, il est possible que certains cantons se distinguent par une pratique inclusive dans tous les domaines thématiques. A l'inverse, le résultat global peut également refléter une pratique inclusive dans un domaine (par ex. cas de rigueur) et une pratique plus restrictive dans un autre domaine (par ex. naturalisation). Après avoir consulté la littérature spécialisée, nous partons du principe que les différents degrés d'inclusion s'expliquent par des combinaisons différentes de deux « stratégies d'inclusion ».

La première stratégie, à savoir la naturalisation, a été largement commentée au cours de ces dernières années. Les Etats nationaux règlementent l'accès à la citoyenneté de manière différente. Dans la littérature spécialisée, on distingue un mode d'acquisition de la nationalité inscrit dans un modèle de citoyenneté assimilatoire et républicain, régi par le principe du droit du sang (jus sanguinis), ainsi qu'un modèle libéral favorisant la coexistence, dans lequel on acquiert la nationalité par naissance sur le territoire (droit du sol, jus soli) (Kleger et D'Amato 1995). Pour les étrangers, les obstacles sur le chemin de l'acquisition de la nationalité sont généralement plus élevés dans un Etat basé sur le modèle républicain, parce qu'ils doivent se soumettre à une procédure de naturalisation plus contraignante et qu'ils doivent remplir des exigences d'assimilation plus élevées. Ce modèle correspond à celui de la plupart des cantons de Suisse alémanique. Les cantons francophones misent davantage sur le modèle libéral, favorisant la coexistence, avec une application du droit du sol, d'un droit à la naturalisation et de faibles exigences en termes d'intégration. Ce dernier modèle permet aux étrangers d'obte-

nir la nationalité pourvu qu'ils soient intégrés et qu'ils participent à la vie publique.

La deuxième stratégie d'inclusion, qui peut être qualifiée de consolidation du statut juridique des personnes présentes dans le pays depuis longtemps (Denizens), a été formulée par Thomas Hammar dans les années 1990 (Hammar 1990). La notion de Denizens désigne des personnes présentes depuis longtemps, que l'on peut situer entre les citoyens du pays et les étrangers exclus. Les étrangers présents depuis longtemps ont droit à un traitement équivalent aux citoyens dans bien des domaines. Les droits des résidents de longue date se développent constamment, ou se consolident, selon la durée de leur séjour. Selon Hammar (1990), dans le parcours de l'intégration d'une personne immigrée, il y a trois transitions importantes: l'admission en tant que résident enregistré (ce qui correspond souvent au statut B en Suisse), la transition vers le statut de résident de longue durée (ce qui correspond au statut C en Suisse) et enfin, l'accession à la nationalité (naturalisation). Au premier stade, les migrants obtiennent une autorisation de travail et de séjour pour une durée déterminée. Au cours de la deuxième étape, leur statut juridique est consolidé, c'est-à-dire qu'ils obtiennent une autorisation d'établissement et de travail illimitée dans le temps, qu'ils ne peuvent perdre que dans des conditions strictement encadrées. A l'image d'autres pays, certains cantons octroient aux résidents de longue durée un droit de participation aux décisions politiques à l'échelon local, voire cantonal. Au cours de la dernière étape, les immigrés reçoivent la citoyenneté. En Suisse, depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les droits des personnes établies se sont constamment développés, tandis que les critères d'admission et les conditions de consolidation du statut juridique, mais surtout la transformation de l'autorisation de séjour en autorisation d'établissement, ont été durcis pour les ressortissants de pays tiers.

En se basant sur ces réflexions, les stratégies cantonales d'inclusion sont représentées sur deux axes (voir tableau 13). Le premier axe (horizontal) représente l'importance des obstacles fixés par les autorités des migrations lorsqu'elles se prononcent sur la consolidation du statut juridique. Le premier axe « importance des obstacles pour la consolidation du statut juridique » comporte quatre des sous-domaines étudiés, à savoir l'admission des jeunes dans le cadre du regroupement familial (1), la réglementation des cas de rigueur (2), la prolongation de l'autorisation après dissolution du mariage (3), et l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement (4). Tandis que le dernier aspect (4) régit la transition vers l'établissement, les trois autres (1-3) concernent l'octroi ou la prolongation de l'autorisation de séjour. On distingue des obstacles élevés, moyens et faibles. Le deu-

xième axe (vertical) représente l'importance des obstacles dans « l'accès à la nationalité ». Dans les cantons, les obstacles qui limitent l'accès à la nationalité peuvent être faibles, moyens ou élevés; les faibles obstacles reflètent une pratique de la naturalisation inclusive, alors que les obstacles élevés sont plutôt révélateurs d'une pratique de naturalisation exclusive.¹⁰⁰

La typologie résultant de cette représentation graphique permet de tirer plusieurs conclusions. En premier lieu, elle montre qu'il existe une forte corrélation entre les deux dimensions. Cela explique qu'environ la moitié des cantons fixe des exigences aux étrangers qui se situent à un niveau comparable sur les deux axes. Deux cantons (LU, UR) se distinguent par une combinaison conjuguant une pratique exclusive sur les deux axes, ce qui signifie qu'ils posent des exigences élevées à la fois pour la consolidation du statut juridique et pour l'accès à la nationalité. Le « juste milieu » constitue la combinaison la plus fréquente choisie par six cantons (AG, FR, NE, NW, SO, SZ). La combinaison d'une pratique de transformation inclusive et d'une pratique de naturalisation inclusive est relativement fréquente, et a été choisie par quatre cantons (BE, BS, VD, ZG). L'existence d'une relation entre les deux dimensions est également un indice qui explique pourquoi un canton peut combiner une pratique d'octroi d'autorisations exclusive à l'égard des résidents de longue date, et de faibles obstacles pour l'accès à la nationalité. Dans cette constellation, il serait possible que l'accès facilité à la nationalité mine la pratique restrictive de la consolidation du statut juridique. En considérant les typologies, l'aspect le plus surprenant est que trois cantons pratiquent un accès restrictif au droit de cité cantonal, tandis qu'ils choisissent une approche libérale en matière de transformation.

8.5 Comment la pratique en matière de naturalisation influence-t-elle le taux de naturalisation ?

Une analyse qui ne s'attacherait qu'au degré d'inclusion d'une pratique donnée, sans considérer ses effets, n'aurait qu'une pertinence limitée pour l'usage quotidien. La question est de savoir comment le degré d'inclusion de

la pratique cantonale se répercute sur le nombre de demandes approuvées ou rejetées. Pour pouvoir calculer un taux de rejet ou d'approbation pour l'ensemble des domaines, il nous faudrait disposer de données fiables quant au nombre de demandes déposées, ainsi qu'au nombre de demandes approuvées ou rejetées pour chaque canton. Dans le cadre de la présente étude, nous avons demandé aux cantons de nous transmettre l'intégralité des données. Malheureusement ces données numériques sont très incomplètes et, en raison de la diversité des méthodes de collecte, elles ne sont aucunement comparables. Nous ne pouvons donc pas donner de réponse définitive quant à la question qui nous intéresse, à savoir le taux d'approbation ou de rejet dans un canton donné.

Néanmoins, pour obtenir un aperçu de l'effet de la pratique dans les différents cantons, nous nous référons aux taux standardisés de naturalisation par canton que nous avons déjà présentés (voir aussi chapitre 3). Les taux standardisés de naturalisation par canton calculés pour la première fois par Piguet et Wanner (2000), ont été actualisés par sotomo dans le cadre de la présente étude, sur la base des données PETRA pour les périodes 2000-2004 et 2005-2009. Les calculs de sotomo démontrent que le taux de naturalisation augmente de manière générale. Cependant, les différences entre les cantons sont toujours significatives. Ainsi, au cours de la période 2005-2009, les cantons de GE (4.00), NE (3.73), ZH (3.11), AR (2.95), BE (2.81) et VD (2.77) révèlent des taux de naturalisation relativement élevés, alors que SH (1.24), TG (1.24), AG (1.22), SZ (0.98) et SO (0.67) naturalisent relativement peu (voir aussi chapitre 3 et annexe 6).

8.5.1 Hypothèses

Au cours d'une deuxième étape, nous avons tenté d'établir quels sont les facteurs qui influencent le taux de naturalisation des cantons. Nous nous sommes penchés en particulier sur la question de savoir dans quelle mesure les conditions-cadres juridiques examinées dans ce rapport et la pratique en matière de naturalisation influencent les taux de naturalisation. Une brève revue de la bibliographie permet de dégager différentes conclusions sur cette question.

		Obstacles relatifs à la consolidation du statut juridique		
		Elevés	Moyens	Faibles
Obstacles relatifs à l'accès à la nationalité	Elevés	LU, UR	AR, VS	BL, SH, ZH
	Moyens	GL, GR, JU, TG	AG, FR, NE, NW, SO, SZ	AI, OW, SG
	Faibles		GE, TI	BE, BS, VD, ZG

Tableau 13: Diversité des stratégies d'inclusion cantonales

Source: Exploitation des questions relatives à l'évaluation du degré d'inclusion dans les questionnaires concernant l'admission, la naturalisation et l'intégration. La répartition en obstacles élevés, moyens ou faibles a été établie en fonction des autres cantons.

Wanner et Piguet (2000) ont conclu que les conditions communales de naturalisation (c.-à-d. la politique et la pratique) ne peuvent expliquer qu'une petite partie de la variance; ils en déduisent que les caractéristiques des personnes souhaitant être naturalisées exercent une influence bien plus importante sur le nombre de naturalisations effectuées. Bolliger (2004) étaye cette conclusion pour ce qui a trait à l'influence mineure des conditions communales de naturalisation.¹⁰¹ Mais il souligne en même temps que les conditions cantonales de naturalisation ont effectivement une influence sur le nombre de naturalisations à l'échelle communale.

Helbling et Kriesi (2004) formulent l'hypothèse que les communes jouent un rôle central dans le processus de naturalisation. Tandis que les décisions à l'échelon fédéral et cantonal sont uniquement de nature administrative, les décisions à l'échelle communale revêtent un caractère politique. Ces auteurs arrivent à la conclusion que les taux cantonaux de rejet sont influencés par la conception que le corps électoral se fait de la nationalité (selon différents résultats de votations), par le mode de décision (votation, assemblée communale, parlement, exécutif ou bourgeoisie); la taille de la commune et la place qu'occupe l'UDC au sein de la commune. Selon leur analyse, la taille de la commune a aussi son importance, d'autant plus que les variables explicatives n'ont un effet sur le nombre de demandes de naturalisation rejetées qu'à partir d'une population de 10 000 habitants.

En nous basant sur la littérature disponible, nous nous sommes servis des facteurs et hypothèses suivants pour expliquer les divergences en termes de taux de naturalisation, sachant que nous avons dû les adapter au contexte cantonal :

- Pratiques différentes en matière de naturalisation (sur la base de notre enquête) : nous supposons que plus la pratique est inclusive, plus le taux de naturalisation est élevé.
- Instance décisionnelle à l'échelle cantonale (exécutif ou législative) : nous supposons que les cantons dans lesquels l'exécutif est responsable des naturalisations naturalisent plus que les cantons dans lesquels c'est le pouvoir législatif qui est en charge (source: questionnaire). Cette hypothèse se fonde sur la supposition selon laquelle le processus décisionnel de l'exécutif est moins polarisé que celui du pouvoir législatif.
- Représentation de l'UDC au sein de l'exécutif cantonal : plus l'UDC est représentée dans l'exécutif cantonal, plus le taux de naturalisation est faible. A contrario, une forte proportion de représentants

des partis de gauche mène à une pratique de naturalisation plus inclusive (Source : BADAC¹⁰²).

- Modèles de citoyenneté dominants chez les votants : lorsque la population a une conception libérale de la citoyenneté orientée sur la coexistence, les naturalisations sont plus nombreuses, alors qu'une conception républicaine prônant l'assimilation conduit à un nombre plus faible de naturalisations (Source: Votation sur l'octroi du droit du sol à la troisième génération, 2004).

La multicolinéarité des facteurs a posé problème lors de la vérification empirique des hypothèses émises, c'est pourquoi il convient d'interpréter les résultats avec la prudence nécessaire. L'analyse bivariée des taux de naturalisation standardisés produit les résultats suivants.

8.5.2 Résultats

Pratique cantonale en matière de naturalisation

L'influence de la pratique de naturalisation cantonale sur le taux de naturalisation est négligeable. Les législations cantonales et la pratique dans les cantons semblent n'avoir qu'une influence réduite sur les résultats effectifs. La conclusion établie par Bolliger (2004), selon laquelle la pratique exerce une influence sur les taux de naturalisation diverge de notre étude à l'échelle cantonale. En revanche, nous nous rangeons à l'avis de Witmer (2008: 81-83), qui, dans ses études de cas comparatives portant sur les procédures de naturalisation à Soleure et Langenthal, conclut que même si les conditions de naturalisation sont plus avantageuses à Soleure, le nombre effectif de naturalisations est plus élevé à Langenthal. Elle explique ces résultats par trois facteurs : l'importance des entretiens individuels « informels » au début de la procédure de naturalisation, la marge d'appréciation des autorités qui peut engendrer des résultats plus libéraux ou plus restrictifs, ainsi que le degré de formalisation de la procédure.

Les facteurs identifiés par Witmer mettent en exergue les limites méthodologiques de la présente étude, qui se base sur des questionnaires. Dans le cadre de cette étude, il n'a été possible de mettre en évidence que de manière limitée les ajustements informels opérés par les autorités dans la procédure de naturalisation, qui permettent de s'adapter aux cas individuels. L'identification de ces mécanismes informels et l'appréciation de l'importance de ces aspects informels ne peuvent se faire que dans le cadre d'études de cas qualitatives.

Instance décisionnelle à l'échelon cantonal et poids de l'UDC

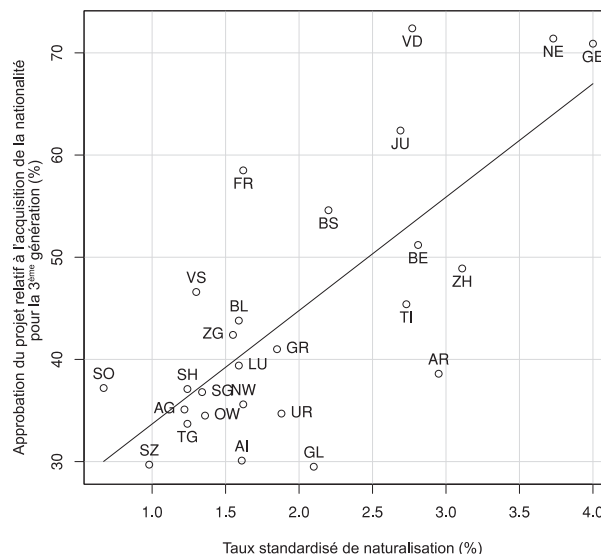
L'analyse révèle une corrélation entre le type d'instance décisionnelle cantonale et le nombre de naturalisations. Lorsque la responsabilité des naturalisations incombe au pouvoir législatif cantonal, le nombre de naturalisations est plus faible. Lorsqu'elle incombe à l'exécutif, les naturalisations sont plus nombreuses. Mais à ce propos, il faut préciser que la composition politique de l'exécutif exerce une influence sur le taux de naturalisations. Plus l'UDC est représentée dans les exécutifs cantonaux, moins le taux de naturalisations est élevé dans ledit canton.

Lorsqu'on tient compte de la composition politique de l'exécutif dans l'analyse multivariée, on observe une interaction intéressante entre la pratique cantonale en matière de naturalisations et la représentation de l'UDC dans l'exécutif. Lorsque l'UDC pèse au sein de l'exécutif cantonal, il peut arriver qu'une politique plutôt libérale en matière de naturalisation soit interprétée de manière restrictive. Cette constatation indique que la marge de manoeuvre laissée aux autorités cantonales en matière de procédure de naturalisation peut être exploitée de manière à ce que l'issue d'une procédure de naturalisation se conforme aux préférences politiques des votants. Ainsi, on peut citer le canton de Zoug, qui possède une législation libérale, mais fait état d'un faible taux de naturalisation. Nous considérons les élections de l'exécutif comme une expression des préférences du corps électoral.

Attitude favorable des votants sur la question migratoire

L'attitude favorable des votants sur la question migratoire, respectivement leur conception de la nationalité qui sous-tend leur comportement électoral, semble exercer une influence importante sur le taux de naturalisation. En effet, on peut mettre en évidence un lien entre la proportion de citoyens qui se sont prononcés en faveur de la réforme du droit de cité pour les personnes de la troisième génération et le nombre de naturalisations dans le canton concerné. Dans l'analyse de régression multivariée, l'attitude favorable face à la migration constitue la variable qui explique la majeure partie de la variation (voir graphique 5).

L'analyse du taux standardisé de naturalisation permet d'éclairer quelques éléments intéressants qui n'ont été thématiques que de manière marginale dans l'étude. Les résultats montrent que la naturalisation est marquée par des facteurs politiques — malgré la judiciarisation croissante. Les citoyens influencent les principaux para-



Graphique 5: Attitude favorable des votants sur la question migratoire et taux de naturalisation

mètres de la politique cantonale en matière de naturalisation en élisant un parlement qui définit le cadre légal, mais également en adoptant ou en rejetant des projets de lois (lois relatives au droit de cité, etc.) à l'occasion des votations et, enfin, en élisant le pouvoir exécutif chargé de leur application, à savoir le Conseil d'Etat. Les autorités cantonales en charge de la naturalisation, qui sont généralement rattachées aux offices d'état civil, peuvent utiliser la marge de manoeuvre dont elles disposent en matière d'interprétation des dispositions pour approuver ou rejeter une demande de naturalisation. Plusieurs facteurs sont pris en compte dans le cadre de ce pouvoir d'appréciation. Selon les conclusions mises en évidence par notre étude, les affinités politiques des citoyens jouent un rôle important. Dans une perspective de bonne gouvernance, on peut constater que les décisions des autorités cantonales en matière de naturalisations reflètent en bonne partie les préférences des votants.

9 Conclusion

La conclusion comporte quatre parties. La première récapitule les principaux résultats concernant la notion d'intégration dans une perspective multidisciplinaire. En premier lieu, elle demande s'il y a une cohérence ou une systématique dans l'application des critères d'intégration dans la pratique du droit de migration par l'administration. La deuxième partie est consacrée à la marge de manoeuvre des autorités cantonales des migrations dans les différents domaines thématiques. La troisième partie expose la manière dont les représentants des cantons envisagent les développements futurs dans les différents domaines, en se basant sur les entretiens des groupes de discussion, ainsi que sur les questions ouvertes des questionnaires. La dernière partie s'intéresse à deux défis qui remettent en question le statu quo privilégié par les acteurs interrogés, à savoir la judiciarisation croissante de la politique de migration et la mobilité intercantonale des migrants.

9.1 Une systématique de l'intégration dans le droit de migration?

L'analyse des différentes pratiques cantonales dans les domaines de la naturalisation, de l'intégration, de l'admission et de l'asile montre que la notion d'intégration est employée dans tous les domaines du droit de migration. Depuis que l'intégration est devenue un terme usité dans le droit des étrangers, sa définition s'est affinée. Même si le législateur a renoncé jusqu'à présent à une définition légale, la pratique des autorités qui s'appuie sur des ordonnances, des directives et des notices montre qu'il existe de nombreux critères permettant de déterminer le degré d'intégration d'une personne. Les employés de la Confédération, des cantons et des communes évaluent le degré d'intégration des ressortissants étrangers séjournant en Suisse à l'aide de ces critères. Nous montrerons brièvement ci-après que la mise en œuvre des différents instruments de droit n'est ni systématique, ni cohérente.

A propos des exigences linguistiques, la graduation des exigences en matière d'intégration proposée par l'ODM est reconnue. En effet, dans la majeure partie des cantons, les connaissances linguistiques demandées aux personnes concernées par les conventions d'intégration, qui vivent en Suisse depuis peu, ne sont pas les mêmes que celles exigées aux personnes souhaitant acquérir la

citoyenneté, qui séjournent en Suisse depuis de nombreuses années. Cependant, il apparaît que lors de l'évaluation du degré d'intégration, même pour un critère important tel que le niveau d'exigences linguistiques, il n'existe pas de graduation claire en fonction de la durée de séjour, ce qui peut par exemple être illustré par les exigences posées aux cas de rigueur et aux personnes après la dissolution du mariage. Certains cantons formulent des exigences comparativement élevées en termes de connaissances linguistiques orales (niveau linguistique A2 ou B1) aux demandeurs après une « courte » durée de séjour lors de l'octroi/prolongation d'une autorisation de séjour.

Une telle graduation des exigences n'a pas été observée pour les critères que sont le respect de l'ordre juridique, le respect de la Constitution fédérale, la participation à la vie économique et l'acquisition d'une formation. Dans presque tous les domaines, le respect des lois est assimilé à un extrait de casier judiciaire vierge et à une bonne réputation. Cela vaut autant pour la reconnaissance d'un cas de rigueur que pour la naturalisation. Néanmoins, on constate des accentuations différentes. Ainsi, lors de l'évaluation du respect des lois dans le cadre de la procédure de naturalisation, l'importance accordée aux « règles tacites » de la cohabitation est plus grande que pour la procédure d'octroi d'une autorisation relevant du droit des étrangers. Les justificatifs d'absence de poursuites et de dettes sont également exigés par de nombreux cantons – les exceptions de canton à canton étant traitées de différentes manières.

En outre, les critères de mesure de la participation à la vie économique ou de la volonté d'acquérir une formation se différencient peu et ne sont pas en relation avec la décision d'autorisation en suspens (B, C, etc.) ni avec la durée de séjour. La participation effective à la vie économique est systématiquement exigée. Dans certains cas exceptionnels, la preuve de la volonté de participation suffit. La dépendance de l'aide sociale et la dépendance financière est interprétée de manière négative dans toutes les décisions relatives aux autorisations; dans certaines circonstances néanmoins, le fait que le demandeur soit responsable de cette situation ou non peut être déterminant. Il convient de remarquer que les cantons évaluent l'indépendance financière d'une personne selon des critères différents. Certains cantons s'inté-

ressent au passé pour établir leur évaluation, alors que pour d'autres, le pronostic est déterminant. L'évaluation de la situation économique des migrants concernés constitue une autre caractéristique qui est intégrée de manière explicite ou implicite dans la mesure du degré d'intégration. Les autorités cantonales partent du principe qu'un statut socio-économique élevé favorise l'intégration sociale. Les ressources financières disponibles jouent, elles aussi, un rôle important lors de l'autorisation du regroupement familial, lors de l'examen des cas de rigueur et de la prolongation de l'autorisation après dissolution du mariage.

Pour conclure, on peut retenir que ce sont toujours les mêmes domaines qui sont pris en compte lors de la mesure du degré d'intégration, mais que la pondération de ces domaines change au cours de la durée du séjour. Pour les autorités des migrations, la situation économique semble revêtir une importance déterminante lors de l'admission ou de la prolongation d'une autorisation de séjour. Lorsque le séjour s'allonge, la situation socio-économique reste certes un élément décisif, mais l'insertion socioculturelle ainsi que la réussite professionnelle ou les succès scolaires gagnent en importance. Parmi les critères socioculturels, il faut citer d'une part les critères « mesurables », comme les connaissances linguistiques, mais aussi toute une série de critères d'intégration difficiles à définir, « diffus », tels que les contacts avec la population suisse ou l'ancrage local.

La littérature ayant trait au droit de migration mentionne plusieurs raisons qui expliquent pourquoi la notion d'intégration ne trouve pas d'utilisation cohérente. La première raison tient au fait que la notion d'intégration est ancrée dans deux lois différentes, la LN et la LEtr (Achermann et al. 2010: 56). Pour les auteurs, la deuxième raison tient à ce que la fonction de l'intégration se différencie suivant les situations d'autorisation (2010: 58). Selon qu'il s'agit d'un renvoi, d'un cas de rigueur ou de l'octroi anticipé d'une autorisation d'établissement, l'évaluation du degré d'intégration assume une fonction différente. La troisième raison est liée au fait que la détermination du degré d'intégration va dans le sens de l'évaluation des intérêts par les autorités. Une notion d'intégration définie de manière trop rigide empêcherait les autorités de juger les cas individuels de manière adéquate.

Une série de conflits d'objectifs, qui marquent la pratique des autorités cantonales du domaine de la migration, complique encore la saisie de la systématique de l'intégration. Le fait que la situation économique des titulaires d'une autorisation de séjour demandant le regroupement familial doive être assurée dépend également – ou même principalement – de ce que les cantons

souhaitent éviter que les familles de migrants reconstituées ne deviennent dépendantes de l'aide sociale. Etant donné que les cantons doivent assumer l'aide sociale des personnes avec une autorisation de séjour, ils ont un intérêt sociopolitique et financier à autoriser uniquement le regroupement familial de migrants financièrement indépendants au moment de l'octroi de l'autorisation – migrants dont on espère qu'ils ne percevront pas de prestations à l'avenir.

Concernant la question de l'admission, on observe également un conflit d'objectifs entre la demande de main-d'œuvre qualifiée et le désintérêt de nombreux expatriés pour une intégration durable en Suisse. Sous cet angle, on est moins étonné de constater que les autorités des migrations n'examinent pas, ou pas systématiquement, le potentiel d'intégration socioculturel des expatriés. Il s'agit de personnes dont l'économie suisse a besoin pour rester compétitive à l'échelle mondiale. Le fait de savoir si ces personnes souhaitent prendre part à la vie publique en Suisse est secondaire pour les autorités, dans la mesure où elles ne considèrent pas la présence de ces personnes comme un problème, même si cela peut donner lieu à des situations problématiques sur le marché du travail, lorsque la « nouvelle » élite économique n'est pas insérée socialement. La situation est différente pour les personnes susceptibles de générer des coûts pour la collectivité en devenant dépendantes de l'aide sociale ou en se rendant coupables de délits. Les autorités cantonales recourent à des exigences ou à des conventions d'intégration pour inciter ces personnes à quitter la Suisse. Ces dernières doivent faire le choix de s'intégrer (rapidement) ou de quitter la Suisse. Pour schématiser, l'utilisation de la notion d'intégration vise à distinguer les « bons » des « mauvais » étrangers ou à sélectionner les immigrés que l'on souhaite accueillir et ceux que l'on souhaite exclure (Eser Davolio et Tov 2011: 14).

Enfin, il faut noter que le traitement administratif de la notion d'intégration au regard du droit de migration est constamment influencé par le système politique. La pratique en matière d'octroi d'autorisations de séjour est marquée directement ou indirectement par les institutions cantonales (législatif et exécutif). Certes, dans la plupart des cantons, les exécutifs n'exercent pas d'influence directe sur les décisions d'octroi des autorisations. Mais il existe de nombreux mécanismes formels et informels par lesquels le pouvoir politique peut influencer l'action de l'administration. Dans la mesure où les personnes qui exercent un mandat aimeraient être réélues, elles émettent des signaux politiques aux citoyens par le biais de leurs positions officielles sur la question de l'intégration. Actuellement, dans leurs prises de position, les politiciens mettent l'accent sur les efforts d'intégration que les migrants vivant en Suisse doivent apporter.

Il est probable que ce discours politique de « l'exigence » finisse par déborder sur le système administratif et puisse influencer la pratique des autorités des migrations.

Pour conclure, on peut retenir qu'il existe un grand nombre de raisons qui expliquent pourquoi l'utilisation de la notion d'intégration ne suit que partiellement une logique systématique et cohérente dans la pratique d'octroi d'autorisations de séjour. Globalement, il semble que le cadre de la pratique soit organisé de manière à ménager aux autorités une certaine flexibilité dans l'application des critères d'intégration. La section suivante est consacrée à la façon dont la marge de manoeuvre cantonale qui permet cette flexibilité est actuellement utilisée dans les différents champs thématiques.

9.2 Comparaison de la marge de manoeuvre des autorités cantonales des migrations

Lorsque les étrangers concernés disposent d'un droit de séjour en Suisse, la marge de manoeuvre et le pouvoir d'appréciation des autorités cantonales est réduite. Les membres de la famille des Suisses, les personnes établies et les membres de leur famille, ainsi que les ressortissants de l'UE/AELE qui tombent sous le coup de l'ALCP ne disposent certes pas d'un droit de séjour absolu en Suisse, mais ils ont des droits. La réglementation du séjour de toutes ces personnes échappe donc largement au contrôle des autorités cantonales des migrations. Parmi les domaines examinés dans la présente étude, seules les personnes qui ont séjourné en Suisse pendant trois ans à la dissolution de leur mariage ou qui peuvent justifier d'une raison personnelle peuvent faire valoir un droit à la prolongation de leur autorisation de séjour. Dans tous les autres domaines, la décision de l'octroi d'autorisation, comme pour la reconnaissance d'un cas de rigueur, l'accès au marché du travail, le regroupement familial des résidents à l'année issus d'Etats tiers, etc. est soumise à l'appréciation du canton.

Il serait donc intéressant de savoir si l'on peut observer des différences en matière de pratique dans tous les domaines soumis à appréciation. Au vu des résultats obtenus dans la présente étude, on peut dire que ce n'est pas le cas. Les marges d'appréciation peuvent induire des pratiques cantonales différentes, mais pas nécessairement. Il existe évidemment des thèmes, comme par exemple l'admission des ressortissants de pays tiers sur le marché du travail, dans lesquels les points communs prédominent. Bien que la notion « d'intérêts économiques du pays » puisse être interprétée de différentes manières, les autorités cantonales semblent s'accorder sur les secteurs économiques qui ont un tel statut prioritaire (recherche, informatique, industrie pharmaceutique, etc.).

Un autre domaine dans lequel on constate une convergence des pratiques cantonales concerne l'organisation des mesures d'insertion pour les personnes admises à titre provisoire. Dans le chapitre 7, cette convergence a été mise en relation avec les directives précises de la Confédération et la mise à disposition de moyens financiers pour l'encouragement de l'intégration de ce groupe de personnes.

En revanche, les divergences dans la pratique sont le résultat de l'interprétation différente des notions juridiques par les autorités cantonales, telles qu'un logement « adéquat » ou une intégration « réussie ». L'étude a identifié ce type de différences d'interprétation dans les domaines du regroupement familial, de la prolongation de l'autorisation après dissolution de la famille, du versement de prestations d'aides de l'Etat aux personnes relevant du domaine de l'asile et de l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement. Dans nombre de cas, ces différences dans la pratique reflètent des différences objectives. Ainsi, personne ne mettrait en doute que le besoin minimal financier doit être calculé autrement dans le canton de Zurich que dans le canton d'Uri. Cependant, dans d'autres cas, les différences ne peuvent pas être imputées à des caractéristiques objectives. En effet, il est incompréhensible qu'une personne admise à titre provisoire, qui demande une autorisation de séjour, doive justifier de connaissances linguistiques de niveau A1 dans certains cantons, tandis que d'autres cantons requièrent le niveau A2 ou B1.

Dans le cadre d'une deuxième constellation observée dans cette étude, les pratiques divergentes reflètent des perceptions différentes de l'architecture d'une réglementation ainsi que de ses tenants et aboutissants. Les différences les plus visibles étaient celles de la mise en œuvre des conventions d'intégration et la pratique en matière de naturalisation. Le recours aux conventions d'intégration marque un clivage entre les cantons. Environ la moitié des cantons mettent en œuvre de telles conventions, alors que l'autre moitié n'y a pas recours. Parmi ceux qui y renoncent, on trouve l'ensemble des cantons de Suisse latine. Ces derniers se distinguent également par des obstacles moins contraignants au cours de la procédure de naturalisation. Le chapitre 8 impute la différence de points de vue aux différentes conceptions des notions de citoyenneté voire d'intégration qui prévalent en Suisse.

Après ce bref aperçu de la marge de manoeuvre observée dans les différentes thématiques, se pose la question de l'évaluation des différences. L'une des forces du système actuel, et pratiquement tous les représentants des cantons l'ont souligné dans les entretiens des groupes de discussion, est la flexibilité offerte dans le

cadre du fédéralisme d'exécution. Celle-ci permet aux autorités cantonales des migrations d'adapter les directives fédérales aux conditions spécifiques de leur canton. La confrontation entre les variables statistiques et les différentes pratiques a mis en évidence que les différences sont liées à la diversité des situations de départ dans les cantons. En outre, l'analyse statistique a montré que les différences structurelles, comme le degré d'urbanisation (pour tous les domaines) et l'appartenance à une région linguistique (naturalisation et conventions d'intégration), expliquent en grande partie les différences observées.

Un autre avantage du système actuel est qu'il reflète les préférences en matière de politique de migration des citoyens suisses vivant dans un canton. Cette conclusion résulte de la comparaison entre les résultats des votations et le taux cantonal standardisé de naturalisation. Il apparaît que l'attitude favorable des citoyens suisses face à la migration influence l'application des dispositions relatives à la naturalisation. Dans une perspective de bonne gouvernance, le rapport constate que les autorités cantonales des migrations agissent selon les préférences de la majorité des citoyens. Les opinions politiques de la population du canton en matière de migration, qui se traduisent dans les résultats des votations, se répercutent en conséquence sur les décisions de l'administration.

La variation qui se manifeste par des pratiques divergentes peut également devenir problématique lorsqu'elle conduit à une inégalité de traitement des migrants concernés par les réglementations. En règle générale, les divergences dans la pratique sont acceptées lorsqu'elles s'expliquent par des différences réelles. Il paraît justifié que le besoin minimal financier exigé pour le regroupement familial varie puisque l'on sait que le coût de la vie varie selon les cantons. En revanche, l'application hétérogène du droit est plus problématique, lorsqu'elle ne peut être justifiée de manière valable. Par exemple pour le regroupement familial des enfants de plus de 12 ans, on se demande pourquoi les limites d'âge imposées sont différentes. Ces différences dans la pratique font apparaître le fédéralisme comme une sorte de « loterie » aux yeux des migrants, mais également de certains experts interrogés.

9.3 Perspectives

Dans le cadre de la discussion avec les représentants des cantons, il s'est avéré qu'une majorité d'entre eux est favorable à certains changements, mais qu'ils ne souhaitent pas un changement radical du système. Dans les questionnaires, ainsi que lors des entretiens au sein des groupes de discussion, les représentants des

cantons ont été priés de nous faire part des changements qu'ils appellent de leurs vœux. Les points les plus importants de ce débat ouvert sont exposés et commentés ci-après.

9.3.1 Naturalisation

Les cantons sont divisés sur la question de savoir si les compétences fédérales en matière de naturalisation doivent être étendues. Quatre cantons rejettent clairement la perspective de futures directives fédérales en matière de naturalisation, en arguant que les cantons et les communes sont autonomes quant à la mise en œuvre de la politique de naturalisation. En revanche, 15 cantons verraient d'un bon œil un certain développement des directives fédérales en matière de naturalisation : les arguments avancés sont tantôt de type procédural, tantôt de type substantiel, voire une articulation des deux.

La majorité des experts ne souhaite pas de réformes majeures. Ils plaident plutôt pour des modifications ponctuelles. Ils sont nombreux à souscrire à l'idée que la Confédération devrait définir plus clairement les conditions cadre concernant l'intégration : certains situent ce besoin au niveau de la langue ou des connaissances civiques, d'autres au niveau du traitement des personnes touchant l'aide sociale ou les indemnités de chômage ou des exigences en termes de résidence conforme au droit des étrangers. D'autres encore soulèvent la question du traitement du respect de l'ordre public, car ils considèrent problématique la manière dont sont vérifiés l'intégration sociale et culturelle ainsi que le respect des principes fondamentaux de la Constitution, notamment dans le cas de personnes « issues des cultures plus éloignées ».

En articulant les plans procédural et substantiel, certains proposent enfin que la décision de naturalisation soit confiée à des organes issus de l'exécutif, afin de parvenir à une pratique administrative cohérente à l'abri des majorités changeantes et aléatoires dans les organes législatifs : la conformité de la mise en œuvre des lois sur la nationalité aux lignes fixées dans les arrêts du Tribunal fédéral de 2003 serait ainsi mieux assurée.

Dans l'ensemble, la majorité des personnes interrogées s'oppose à l'idée proposée par l'ODM de reprendre dans la loi sur la nationalité le concept d'intégration esquissé dans la LEtr. Plusieurs voix plaident pour une certaine indépendance du domaine de la naturalisation par rapport à celui de l'intégration, qui est davantage axé sur les aspects économiques. A leurs yeux, l'acquisition de la citoyenneté engage des dimensions autres, de type culturel voire affectif, en tout état de cause plus vastes que celles pertinentes pour l'obtention d'un permis.

9.3.2 Séjour de longue durée

Depuis quelques années, la répartition des tâches entre les trois échelons de la Conférence tripartite sur les agglomérations, dans laquelle siègent les représentants des communes, des villes, des cantons et de la Confédération, est examinée de manière détaillée. La répartition des tâches dans le domaine de l'intégration décrite par le rapport Schiesser repose pour l'essentiel sur les travaux préliminaires de la Conférence tripartite sur les agglomérations. La Confédération y décrit les principaux axes stratégiques et les priorités de la politique d'intégration; en revanche la mise en œuvre est transférée aux cantons et communes. La Confédération ne peut pas imposer aux cantons un modèle en matière de politique d'intégration, mais la mise à disposition des contributions financières, subordonnée au respect de conditions données, exerce une certaine influence sur la mise en place de la politique cantonale.

A l'échelle des cantons, la situation n'est actuellement pas tranchée, puisqu'il existe de facto deux services responsables de la politique d'intégration cantonale. D'une part, on trouve une structure institutionnelle pour l'encouragement de l'intégration, au sein de laquelle le service chargé de l'intégration constitue l'élément clé. D'autre part, on trouve le deuxième pôle institutionnel de la politique cantonale en matière d'intégration constitué par l'autorité cantonale chargée de la migration, qui décide si une personne remplit (ou non) les conditions d'intégration nécessaires à la prolongation ou à l'octroi d'une autorisation.

L'importance croissante du thème de l'intégration a influencé le quotidien des autorités cantonales des migrations, tant sur le fond que du point de vue organisationnel. La mise en place d'instruments destinés à mesurer le degré d'intégration, par exemple les conventions d'intégration, a obligé les deux services responsables de l'intégration à intensifier leurs contacts. Dans la plupart des cantons, l'encouragement de l'intégration et la pratique d'octroi d'autorisations relevant du droit des étrangers constituent deux domaines de travail distincts, qui collaborent au cas par cas. Dans d'autres cantons, la coopération entre les deux services est plus institutionnalisée. Alors que par exemple les services chargés de l'intégration sont responsables de la conclusion des conventions d'intégration avec les nouveaux arrivants, la responsabilité de la conclusion de conventions avec les personnes présentes depuis longtemps qui présentent des « déficits d'intégration » incombe aux autorités des migrations. Dans quelques cas, les cantons ont décidé de rallier les délégués à l'intégration à l'autorité de migration. En conséquence, il semble que les relations entre les services desdits cantons soient plus étroites. D'une manière géné-

rale, on peut dire que la structure institutionnelle dans le domaine de l'intégration ressemble à un chantier où les cantons mènent des expérimentations et cherchent la solution optimale. La Conférence tripartite sur les agglomérations offre une plate-forme idéale pour l'échange d'expériences.

9.3.3 Admission

Sur les 17 cantons qui ont répondu aux questions ouvertes, six d'entre eux estiment que l'état actuel est satisfaisant dans le domaine de l'admission et du séjour. Trois autres cantons souhaiteraient que les cantons adoptent une pratique uniforme dans ce domaine thématique. Plusieurs cantons mentionnent que les documents mis à disposition par l'ODM (directives, circulaires, etc.) apportent un soutien pour la mise en œuvre des mesures. Ils souhaiteraient surtout obtenir des précisions ayant trait au contenu. Ainsi, environ la moitié des cantons exprime le souhait d'une spécification des critères pour les cas de rigueur. Les autorités cantonales des migrations identifient également un besoin d'action dans la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à l'ALCP, qui n'ont pas été étudiées dans le cadre de cette étude.

L'exploitation des questionnaires et les débats ayant eu lieu dans les groupes de discussion laissent entendre que la plupart des cantons ne souhaitent pas harmoniser les pratiques dans le domaine de l'admission et du séjour. Cependant, les experts interrogés s'accordaient à dire que la concertation entre les cantons doit être améliorée. A cette fin, trois conférences régionales (Suisse orientale, Suisse latine, Suisse du Nord-Ouest et Suisse centrale) ont été mises en place dans le cadre de l'Association des services cantonaux de migration. Au cours de ces conférences régionales, les autorités cantonales des migrations exposent la manière dont elles appliquent les critères du droit des étrangers dans la pratique, et elles se concertent sur les domaines dans lesquels une unification des pratiques serait possible. Selon les personnes interrogées, les échanges concernant la situation actuelle sont possibles dans ces organes, en revanche, lorsqu'il s'agit d'établir les bases d'une pratique commune, les divergences l'emportent. Même lorsque les cantons parviennent à s'accorder sur une harmonisation de la pratique, comme par exemple dans le cadre de la Conférence régionale de Suisse orientale, on constate des disparités dans la mise en œuvre, car la jurisprudence des tribunaux cantonaux diffère sur plusieurs points.

9.3.4 Asile

Dans le domaine de l'asile, les questions d'intégration sont soumises à un champ de tensions particulier,

dans la mesure où l'encouragement fondé sur une assise juridique est axé exclusivement sur les personnes admises à titre provisoire – les réfugiés reconnus ne font pas l'objet de mesures particulières – et cela, seulement depuis 2008. L'accueil de requérants d'asile est généralement considéré comme provisoire, bien que des mesures de soutien, en particulier pour les séjours prolongés et certains groupes de personnes (par ex. les jeunes) puissent s'imposer en vue de l'insertion et de la facilitation de la vie quotidienne. Mais la Confédération ne met pas de moyens à disposition pour ce faire, et tous les cantons ne sont pas prêts à financer des mesures d'insertion par leurs propres moyens, même en admettant qu'une partie des requérants d'asile demeurera en Suisse et qu'on accorde une grande importance à « l'encouragement précoce ». Dans ce contexte, l'on est peu surpris par le fait que de nombreux cantons soulignent la nécessité d'accélérer les procédures d'asile – en particulier en deuxième instance – et d'améliorer l'exécution des décisions. En outre, ils regrettent que les problèmes importants soulevés par la perception de l'aide d'urgence de longue durée n'aient pas été abordés dans le cadre de l'enquête.

Entre-temps, l'intégration professionnelle et linguistique des personnes admises à titre provisoire fait l'objet d'une promotion intense dans la plupart des cantons, bien que la mise en œuvre de ces mesures soulève de nouveaux problèmes dans le cadre des institutions ordinaires. Il s'est ainsi avéré que les services de l'action sociale et les offices de placement ne disposent pas toujours des compétences et des ressources suffisantes pour offrir une promotion adéquate à un groupe de population aussi hétérogène que celui des personnes admises à titre provisoire. Bien plus, ces services spécialisés sont tributaires d'offres de médiation et de solutions transitoires qui restent à créer. Les employeurs et les autorités doivent également être informés des modifications juridiques. A ce sujet, les défis se situent tant sur le plan du contenu que sur le plan organisationnel. En effet, ils concernent l'élaboration de mesures d'encouragement adaptées aux besoins, ainsi qu'une collaboration et une coordination optimales entre les nouveaux services, ou organisations, et ceux qui sont en place actuellement.

A ce sujet, plusieurs cantons souhaiteraient obtenir des informations et des évaluations relatives aux bonnes pratiques en matière de promotion de l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus. Cela vaut également pour l'insertion provisoire et adéquate des requérants d'asile qui vivent en Suisse depuis longtemps. En outre, les cantons, en particulier ceux de petite taille, qui ne disposent que de moyens limités et de peu d'expérience dans le domaine de l'asile, sont intéressés par les informations portant sur le

contexte migratoire, la situation et la « culture » de ces cercles de personnes.

9.4 Défis

Comme les acteurs interrogés dans le cadre de notre étude occupent une position centrale dans la mise en œuvre de la politique migratoire suisse, il n'est pas étonnant qu'ils ne plébiscitent pas un changement fondamental du statu quo, car de futures modifications pourraient affaiblir leur position. Cependant, il n'est pas certain que la situation actuelle puisse être maintenue à plus long terme, car deux facteurs mettent la souveraineté des cantons en matière de droit de migration sous une pression grandissante, à savoir la judiciarisation et la mobilité des migrants concernés. Il est difficile d'évaluer l'impact exact qu'auront ces deux facteurs sur la répartition des compétences. Soit une partie des compétences sera transférée à l'échelon fédéral, soit la coopération intercantonale sera renforcée.

Judiciarisation

Le domaine de la migration a été soumis à une judiciarisation croissante au cours des dernières années. Ce phénomène peut s'expliquer par les changements intervenus dans l'ordre juridique suisse, mais également par des facteurs internationaux. Parmi les facteurs de politique intérieure, citons la garantie de l'accès au juge inscrite dans la Constitution fédérale (art. 29a Cst), introduite dans le cadre de la réforme de la justice. Cette garantie de l'accès au juge précise qu'en cas de litige, toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par un tribunal. L'une des conséquences de cette garantie est que la LETr – contrairement à la LSEE – ne permet pas à une autorité politique, par exemple le Conseil d'État, de prendre une décision en dernière instance concernant les autorisations. Avec l'introduction du droit de recours, l'influence des tribunaux cantonaux sur la pratique cantonale s'est renforcée.

La jurisprudence du Tribunal fédéral a également contribué à la judiciarisation du domaine de la migration. A ce propos, il faut mentionner les arrêts du Tribunal fédéral relatifs à la pratique en matière de naturalisation de 2003. Depuis que les arrêts du Tribunal fédéral ATF 129 I 232 et 129 I 217 ont été rendus, une voie de droit est ouverte aux personnes dont la demande de naturalisation a été rejetée. En 2003, le Tribunal fédéral a également introduit une obligation de motiver les décisions de rejet des demandes de naturalisation. Ces innovations ont fortement restreint le potentiel de discrimination. En rejetant l'initiative populaire de l'UDC intitulée « pour des naturalisations démocratiques » en 2008, les

citoyens suisses ont donné leur aval à cette nouvelle politique de naturalisation.

Mais la judiciarisation croissante est également une conséquence de l'imbrication internationale du système juridique suisse. Les accords internationaux conclus par la Suisse dans le cadre du Conseil de l'Europe ou des Nations Unies peuvent induire des changements dans la pratique cantonale de mise en œuvre. Dans la plupart des cas, les adaptations nécessaires sont mineures. Cependant, dans d'autres cas, comme celui de l'ALCP, les conséquences ont une portée bien plus importante. Avec la suppression de l'exigence d'autorisation et l'introduction de l'obligation d'annonce, la mise en œuvre de l'ALCP a considérablement réduit la marge de manœuvre des autorités cantonales des migrations. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, reprise sous certaines conditions par le Tribunal fédéral (par ex. dans le cas *Metock*, ATF 136 II 5), fait peser l'influence de l'ALCP sur la pratique des administrations cantonales.

La «mobilité» intercantonale des migrants

La mobilité intercantonale des migrants vivant en Suisse constitue un deuxième facteur d'influence susceptible de dégager un potentiel de transformation. Sous le régime de la LSEE, qui n'est plus en vigueur, la mobilité intercantonale était limitée. Dans le système actuel, les conditions auxquelles la mobilité intercantonale est liée dépendent de la région d'origine et du type d'autorisation. Pour les ressortissants de l'UE/AELE, la mobilité professionnelle et géographique est une réalité. La mobilité des ressortissants de pays tiers avec une autorisation d'établissement s'étend également à l'ensemble de la Suisse. Les ressortissants d'Etats tiers titulaires d'une autorisation de séjour jouissent de droits de mobilité étendus depuis l'entrée en vigueur de la LEtr; ils peuvent en effet accepter un emploi dans un autre canton et disposent d'un droit de mobilité géographique, qui ne s'éteint qu'en cas de chômage ou de motif de révocation (délinquance, dépendance de l'aide sociale, etc.).

Concrètement, pour les migrants vivant en Suisse, ces nouveaux droits de mobilité signifient que la pratique d'octroi d'autorisations de séjour des autorités cantonales des migrations peut être l'élément déclencheur d'un changement de canton. Ainsi, lorsqu'un canton se distingue par une interprétation restrictive du droit des étrangers, il peut être judicieux pour la personne concernée de déménager dans un canton avec une pratique d'intégration plus inclusive. La mobilité intercantonale remet en question la logique de contrôle des autorités cantonales des migrations, orientée sur le territoire du canton.

Enfin, il faut se demander si les migrants vivant en Suisse peuvent effectivement faire usage de leurs droits de mobilité. Jusqu'à présent, la recherche suisse sur les migrations s'est peu intéressée au thème de la mobilité intercantonale. Une étude de Wanner et Charton (2001) parvint à la conclusion que les migrants de tous groupes d'âge vivant en Suisse avaient été plus «mobiles» que les Suisses durant la période comprise entre 1981 et 1995. Les principales raisons énoncées par les migrants pour leur déménagement étaient le changement d'emploi, la formation et le souhait d'accéder à un logement adapté à leurs besoins. De plus, les auteurs avaient constaté une augmentation de la mobilité de la population de migrants tout au long de la période. Les calculs effectués par Lerch (2011) confirment ces résultats et soulignent ainsi l'importance de ces mouvements de population internes.

10 Annexes

Annexe 1 : Bases juridiques cantonales pour la naturalisation

Canton	Loi	Ordonnance
AG	Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG) vom 22.12.1992 (SAR 121.100)	Verordnung über Einbürgerungen und Bürgerrechtssentlassungen 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)

Annexe 2: Bases juridiques cantonales pour l'intégration

Canton	Loi sur l'intégration	Ordonnance
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)

Annexe 3: Organes de coordination cantonaux pour l'encouragement de l'intégration

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

* depuis 2008 inactif

Aucun organe jusqu'à aujourd'hui: AR, GE, GR, JU, NW, SH, TI, UR, VS, ZG

Directions cantonales représentées dans les instances

	AG	BL	BS	BE	FR	GL	LU	NE	SG	SO	SZ	TG	VD	ZH
Education	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Affaires sociales	x	x			x			x	x	x	x	x		x
Santé	x	x	x	x	x		x		x	x		x	x	x
Communes et Eglises				x					x					x
Economie	x		x	x		x	x	x	x	x	x		x	x
Sécurité (Police et Justice)		x	x	x	x	x	x		x		x	x	x	x
Présidence			x			x			x				x	
Constructions			x	x					x					x
Finances			x	x					x					x
Autres								x						

Annexe 4: Les autorités cantonales des migrations et leur ancrage

Canton	Désignation des autorités cantonales des migrations	Direction
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

Annexe 5: Bases juridiques cantonales en matière d'asile

Canton	Loi	Ordonnance
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)

**Annexe 6: Taux de naturalisation
standardisé par canton entre 2005 et
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		

Source: sotomo sur la base des données PETRA

Annexe 7: Liste des hypothèses rejetées

Flux migratoires et caractéristiques de la population migrante

Part de population étrangère: L'hypothèse selon laquelle la part absolue d'étrangers au sein d'une collectivité territoriale a une influence sur la politique migratoire est très répandue dans la littérature spécialisée. Le débat actuel tourne autour de la question de savoir quelle influence une forte proportion d'étrangers exerce sur la politique de migration. Dans cette question, deux suppositions s'affrontent: l'hypothèse 5a s'appuie sur l'hypothèse du contact (Allport 1954), dans laquelle on dit qu'une part élevée de population étrangère favorise une politique de migration plus inclusive, car les contacts avec les étrangers permettent de réduire les craintes. L'hypothèse inverse, 5b, se fonde sur Quillian (1995) et dit que la perception des étrangers comme une menace est fortement influencée par le nombre de ressortissants étrangers. Par conséquent, une part élevée de population étrangère engendre une politique de migration plus exclusive. Ces deux hypothèses contradictoires ont été rejetées.

Evolution générale de la population dans un canton au cours de la période 2000-2009: L'hypothèse 6 s'associe à la supposition 5. Cependant, elle ne place pas la part absolue d'étrangers au premier plan, mais plutôt le développement relatif de la population au cours des dernières années. Elle se fonde sur la supposition selon laquelle le développement relatif des dernières années influence fortement l'attitude de la population face aux immigrés. L'hypothèse 6 est la suivante: plus l'accroissement de la population était marqué au cours des dernières années, plus l'attitude des citoyens devient hostile, ce qui se traduit par une politique migratoire plus exclusive. L'attitude hostile des citoyens s'explique par une compétition croissante, dans un contexte de ressources « limitées » (territoire, logements, places de travail). Pour ces motifs, la population résidente plaide en faveur du durcissement des règles d'admission pour les nouveaux arrivants. L'une des raisons pour lesquelles cette hypothèse a été rejetée tient certainement au décalage temporel de ces deux phénomènes.

Motifs de migration: L'hypothèse 7 repose sur la distinction entre la migration issue des « anciens » et des « nouveaux » pays d'origine. Tandis que la migration actuelle issue des « anciens » pays d'origine est plutôt une migration familiale, celle issue des « nouveaux » pays d'origine relève majoritairement de la migration de travail. En s'appuyant sur l'hypothèse 3, qui est développée dans le rapport, l'hypothèse 7 admet qu'une plus forte migration familiale va de pair avec une politique migratoire plus exclusive, tandis qu'une migration de travail mène à une pratique plus inclusive.

Age de la population migrante: A notre connaissance, l'influence de l'âge de la population migrante sur la politique migratoire n'a jamais été décrite. On peut formuler deux hypothèses opposées: d'une part, ici aussi, on peut opérer une distinction entre les « anciens » et les « nouveaux » pays d'origine. Etant donné que les personnes issues des « anciens » pays d'origine (Italie, Espagne, ex-Yougoslavie) sont présentes depuis plus longtemps, elles sont plus âgées que les immigrés provenant des « nouveaux » pays d'origine. Suivant la logique de l'hypothèse 7, l'hypothèse 8 devrait admettre qu'une part élevée d'« anciens » immigrés, respectivement d'immigrés avec une faible formation engendre une politique migratoire plus exclusive.

A l'inverse, l'hypothèse 8b pourrait également admettre que la population résidente s'est habituée à la présence des migrants âgés, et qu'elle les considère désormais comme faisant partie de la société d'accueil. Cette acceptation engendrerait une attitude plus libérale de la population suisse face aux immigrés âgés. Pour étayer cette thèse, on pourrait par exemple rappeler que de nombreux immigrés venus d'Italie et d'Espagne ne sont plus considérés comme des étrangers. En revanche, si durant un laps de temps réduit, de nombreuses personnes germanophones issues d'un contexte socio-économique comparable immigrèrent, la population autochtone les considère comme des concurrents, malgré la « proximité culturelle », ce qui conduit à une attitude hostile à l'immigration (Helbling 2011). Cette hostilité se manifeste par une politique migratoire plus exclusive. Ces deux hypothèses contradictoires n'ont pas donné de résultats significatifs.

Situation économique d'un canton

Hypothèse 9: une bonne situation économique conduit à une politique plus inclusive, tandis qu'une mauvaise situation économique mène à une politique de migration plus exclusive. Cette hypothèse se décompose en deux parties:

hypothèse 9a: les difficultés économiques (taux de chômage élevé et revenu moyen faible) provoquent un conflit dans un contexte de ressources limitées, ce qui laisse apparaître les migrants comme un danger (cf. Olzak 1992). La perception d'un tel danger se reflète dans une politique de migration plus exclusive (voir Helbling et Kriesi 2004: 42).

hypothèse 9b: à l'inverse, nous admettons que les cantons dans lesquels de nombreuses sociétés multinationales sont implantées défendent plutôt une politique migratoire plus inclusive, étant donné que les multinationales dépendent particulièrement des immigrés.

Aucune de ces deux hypothèses contradictoires n'a permis de dégager des résultats significatifs.

Annexe 8: Mise en œuvre des variables

« Sociétés multinationales » : ce sont des sociétés qui emploient plus de 10'000 personnes ou qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 10 milliards de CHF. Le codage a été réalisé manuellement par un collaborateur de l'équipe de projet.

Composition de l'exécutif : la représentation du PS, resp. des Verts, resp. de l'UDC dans les exécutifs cantonaux sont tirés de la BADAC.

Degré d'urbanisation : part de population ayant son domicile dans une commune d'agglomération à fin 2009. (Définition de l'agglomération : Office fédéral de la statistique).

Développement de la population : évolution de la population résidente entre 2000 et 2009.

Revenu moyen : moyenne du revenu imposable par rapport à tous les contribuables en 2006. (Administration fédérale des contributions).

Chômage : quote-part de chômeurs inscrits par rapport à la population active à fin 2010.

Age moyen : population résidente permanente à fin 2009.

Part d'étrangers : quote-part de la population résidente d'étrangers par rapport à l'ensemble de la population à fin 2009.

Annexe 9: Liste des thèmes, sous-domaines et dimensions analytiques

Thème	Sous-domaine	Dimension de base
Naturalisation	Connaissances linguistiques et des institutions	Degré d'inclusion de la politique cantonale de migration mesuré à la hauteur des obstacles pour l'accès à la citoyenneté
	Autorisation de séjour nécessaire	
	Suspension de la procédure	
	Procédures simplifiées pour les jeunes	
	Législation cantonale	
	Indépendance financière	
Séjour de longue durée	Octroi anticipé de l'autorisation d'établissement	Degré d'inclusion de la politique cantonale de migration mesuré aux exigences d'intégration pour l'obtention de l'autorisation C
	Conventions d'intégration	Différentes possibilités d'utilisation, voire renonciation aux conventions
Admission	Regroupement des époux	Montant des ressources économiques exigées pour l'autorisation du regroupement familial
	Regroupement familial pour les enfants de plus de douze ans	Degré d'inclusion de la politique cantonale de migration mesuré aux exigences d'intégration pour le regroupement familial des jeunes
	Prolongation de l'autorisation après la dissolution du mariage	Degré d'inclusion de la politique cantonale de migration mesuré aux exigences d'intégration pour la prolongation d'une autorisation
Asile	Réglementation du marché du travail pour les personnes relevant du domaine de l'asile	Modalités d'accès au marché du travail
	Prestations de soutien de l'Etat pour les personnes relevant du domaine de l'asile	Montant et modalités des prestations de soutien étatiques, resp. des mesures d'insertion
	Mesures d'insertion pour les personnes relevant du domaine de l'asile	
	Réglementation des cas de rigueur	Degré d'inclusion de la politique cantonale de migration mesuré aux exigences d'intégration pour la reconnaissance d'un cas de rigueur

11

Notes

- 1 On peut prendre comme exemple l'ouvrage de Brubaker (1992). En revanche, dans son étude, Patrick Ireland (1994) a été le premier à considérer les différentes structures locales comme déterminantes pour la définition de la politique vis-à-vis des questions de migration.
- 2 Loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 (RS 142.20).
- 3 Bien entendu, le droit de cité ne concerne pas seulement la situation des étrangers. Ce rapport s'intéresse à la faculté d'inclusion du droit de cité du point de vue des institutions politiques et ce au regard de la population migrante.
- 4 Voir art. 23, al. 1 et 2, art. 34, al. 3 et 4, art. 30 en relation avec art. 14, al. 2 LAsi, art. 54, al. 1, art. 47, al. 4 LEtr.
- 5 Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29 septembre 1952 (RS 141.0).
- 6 Voir l'art. 15 c LN introduit lors de la révision de 2009 portant sur la publication de données concernant une décision d'accorder la naturalisation.
- 7 La prise en compte de l'intégration lors de décisions discrétionnaires art. 96 LEtr; art. 4 let. a-d OIE; art. 14 et 26 LN, état 10.12.2009 http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_auslaenderbereich/aufenthaltsregelung/beruecks-integration-f.pdf (08.12.2010).
- 8 Par le passé, le SFM a mené deux études de cas concernant les politiques cantonales d'intégration (Bader et al. 2011; Wichmann et D'Amato 2010).
- 9 Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 142.112.681).
- 10 Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101).
- 11 Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931 (abrogée).
- 12 Ordonnance sur l'intégration des étrangers du 24 octobre 2007 (RS 142.205).
- 13 http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen/2011/ref_2011-03-041.html (12.07.2011).
- 14 L'étude de la naturalisation se borne à considérer la naturalisation ordinaire et simplifiée, négligeant la naturalisation facilitée, qui concerne les conjoints de citoyens suisses; en effet, la naturalisation facilitée relève de la seule autorité fédérale, alors que l'étude porte sur la mise en œuvre de la politique de migration par les cantons.
- 15 Tous les arrêts du Tribunal fédéral cités dans ce chapitre se trouvent sous: <http://www.bger.ch/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-leitentscheide1954.htm>.
- 16 Dans ce texte, les termes de permis de séjour et permis B/C sont utilisés comme des synonymes. Les catégories de permis B (permis de séjour), C (permis d'établissement), G (permis frontaliers) et L (permis de courte durée) concernent aussi bien les personnes des Etats UE/AELE que les personnes des pays tiers. Il existe encore le permis F (personnes admises à titre provisoire) et le permis L (requérants d'asile).
- 17 L'art. 9 de la « Gesetz über das St.Galler Bürgerrecht » de 2010 exige 8 ans de résidence cantonale: « 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 Comparant les politiques communales de naturalisation à Langenthal et Soleure, deux villes partageant nombre de caractéristiques structurelles, Witmer pointe naturellement au droit à la naturalisation soleurois favorisant l'acquisition de la nationalité helvétique (2008: 74). Elle relève toutefois que l'évolution du nombre de naturalisations depuis 1998 est stable à Soleure et en augmentation à Langenthal (2008: 80).
- 19 <http://www.svbk.ch/>
- 20 Loi sur le droit de cité vaudois, adoptée le 28.9.2004, Art. 17: « S'il estime que toutes les conditions ne sont pas remplies mais pourraient l'être dans un délai d'un an au plus, le département informe le candidat de la suspension de la procédure durant cette période en l'invitant, s'il s'oppose à cette suspension, à requérir une décision formelle sur sa demande dans un délai de 20 jours ».
- 21 « On a renoncé volontairement à donner une définition légale de la notion d'intégration. (...) Etant donné que l'acception sociale et les représentations de l'intégration peuvent évoluer avec le temps, cela ne paraît en effet pas judicieux ». Message concernant la loi sur les étrangers, FF 2002 3469 (3553); (cf. aussi Uebersax 2006).
- 22 Art. 14 LN: Avant l'octroi de l'autorisation, on s'assurera de l'aptitude du requérant à la naturalisation. On examinera en particulier si le requérant:
s'est intégré dans la communauté suisse;
s'est accoutumé au mode de vie et aux usages suisses;
se conforme à l'ordre juridique suisse;
ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.
- 23 Achermann (2010) énumère les critères d'intégration en prenant en considération la jurisprudence; Campisi (2009) n'explicite pas la systématique adoptée pour l'identification de ces critères.
- 24 Le Cadre européen commun de référence (CECR) élaboré par le Conseil de l'Europe identifie trois niveaux de compétences linguistiques: ainsi les niveaux A1 et A2 correspondent à une utilisation élémentaire de la langue, les B1 et B2 à une utilisation indépendante et les C1 et C2 à une utilisation expérimentée.

- 25 Circolare SEL 13 luglio 2009.
 - 26 Arrêt 1D_1/2011 concernant le recours de la commune d'Erlinsbach contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton d'Argovie. http://jumpcgi.bger.ch/cgi-bin/JumpCGI?id=13.04.2011_1D_1/2011 (10.07.2011).
 - 27 Message concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, 23.2.2011, § 1.2.2.2 Cas particulier : incapacité à s'intégrer non imputable au comportement du candidat, p. 9.
 - 28 Message concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, 23.2.2011, § 1.2.2.2 Cas particulier : incapacité à s'intégrer non imputable au comportement du candidat, p. 9.
 - 29 ATF 136 I 309, du 25 août 2010.
 - 30 Loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (RS 741.01).
 - 31 Dans la mesure où ces aspects ne figuraient pas non plus dans notre questionnaire sur la mise en œuvre de la politique de naturalisation, nous traiterons ici ces questions en nous fondant essentiellement sur la discussion de groupe autour des premiers résultats de l'enquête.
 - 32 GR : loi introductive à la législation de la Confédération sur les étrangers et l'asile 10.12.2008 (BR 618.100) art. 11 devoirs.
 - 33 Message concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, 23.2.2011, § 1.2.2.3 Sécurité et ordre publics, p. 9.
 - 34 Règlement de naturalisation de la commune d'Aesch, BL du 8 novembre 2010. <http://www.bgaesch.ch/einb%C3%BCrgerungen/reglementundgeb%C3%BChren/> (13.7.2011)
- § 3 Intégration
Pour l'octroi du droit de cité communal, les personnes de nationalité étrangère requérant le droit de cité doivent remplir les conditions suivantes :
posséder une maîtrise de la langue allemande leur permettant de communiquer aisément avec la société locale et de comprendre les textes administratifs ;
être intégrées à la société locale et suisse en participant à la vie de la société et en entretenant des contacts avec la population suisse ;
être familier du mode de vie local, ainsi que des us et coutumes suisses ;
reconnaître l'ordre libéral et démocratique de la Suisse ;
respecter l'ordre juridique suisse, en particulier ses valeurs fondamentales.
- 35 ATF 132 I 167 du 10.5.2006.
 - 36 Selon nos experts, cette influence ne se traduit pas tellement dans une variation du nombre de demandes de naturalisation, bien qu'une exigence de compétence en langue locale de niveau B1 produise sans doute un effet dissuasif. Si pour cette raison le nombre de demandes est en recul, cela semble compensé par l'augmentation de demandes de naturalisation suite à l'acceptation de la double nationalité pour les Allemands.
 - 37 Le séjour de longue durée désigne le séjour de personnes qui vivent durablement en Suisse. Dans la statistique officielle, toutes ces personnes sont comptées parmi la population étrangère résidente permanente. Les personnes titulaires d'une autorisation de séjour et d'une autorisation d'établissement font partie des résidents de longue durée.
 - 38 Voir population étrangère ventilée par nationalité et selon l'autorisation de résidence, 2009 (su-d-1.3.1.1.21), téléchargé sur www.bfs.admin.ch.
 - 39 L'annexe 2 présente un tableau récapitulatif des lois cantonales relatives à l'intégration.
 - 40 Ce point a été débattu avec le groupe de discussion sur l'admission le 27.06.2011 avec les représentants des autorités cantonales des migrations.
 - 41 L'annexe 3 fournit une liste des organes cantonaux de coordination.
 - 42 Directive IV. Intégration, concernant IV / 2.2 et 2.3.4.
 - 43 Annexe 1 sur la directive IV / 2.2 et 2.3.4 relative à l'évaluation des critères d'intégration.
 - 44 Annexe 1 sur la directive IV / 2.2 et 2.3.4 relative à l'évaluation des critères d'intégration.
 - 45 Dans le canton de Berne, les conventions d'intégration ne sont mises en œuvre que dans la ville de Berne. Dans le même temps, un projet pilote est lancé dans la commune d'Ostermundigen.
 - 46 A l'avenir, AR et SZ mettront probablement en œuvre les conventions d'intégration.
 - 47 Voir regroupement familial de la population résidente permanente par canton de résidence, groupe d'étrangers, nationalité, âge et sexe, tableau 6.46 ; extrait du SYMIC.
 - 48 Voir Office fédéral des migrations (2011a), Rapport sur la migration 2010, p. 17.
 - 49 Voir regroupement familial de la population résidente permanente par canton de résidence, groupe d'étrangers, nationalité, âge et sexe, tableau 6.46 ; extrait du SYMIC.
 - 50 Voir Office fédéral des migrations. Effectif de la population résidente permanente étrangère par canton de résidence et groupe d'étrangers. Tableau 107 ; extrait du SYMIC.
 - 51 Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative du 24 octobre 2007 (RS 142.201).
 - 52 L'annexe 4 fournit un aperçu des autorités cantonales des migrations.
 - 53 http://www.parlament.ch/f/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20100485.
 - 54 Informations provenant de l'entretien du groupe de discussion sur l'admission et le séjour, du 27.06.2011.
 - 55 Les données relatives à la Suisse sont issues du sondage d'un échantillon représentatif de membres de familles d'étrangers de la deuxième génération mené dans les villes de Bâle et Zurich (Fibbi 2010).
 - 56 « Pour quelles raisons les requêtes pour un regroupement familial ont-elles été refusées ces deux dernières années ? (plusieurs réponses possibles) » et « Quel fut le motif le plus fréquemment invoqué pour refuser une demande de regroupement familial ? (veuillez n'indiquer qu'un seul motif) ».
 - 57 « Quand un logement répond-il aux besoins ? (plusieurs réponses possibles) ».
 - 58 « Quelles exigences supplémentaires concernent en outre le logement ? (plusieurs réponses possibles) ».
 - 59 Ce point a été abordé dans les entretiens du groupe de discussion admission et séjour du 27.6.2011.

- 60 « Comment se calcule le « besoin minimal financier » d'une famille ? »
- 61 « Quelles sont les ressources prises en considération lors du calcul du besoin minimal financier ? (plusieurs réponses possibles) »
- 62 Voir jugements 2C_635/2009 E.4.4. du 26.3.2010 et 2C_711/2009 E.2.3.1.
- 63 Voir jugement concernant la directive du Département de la justice et de la sécurité à propos de l'art.38, al. 1 OLE du 6 janvier 2004, JSD 2004 8 ; sur: http://www.lu.ch/print/index/gerichte/rechtsprechung/gerichtsentscheide_detail.htm?noprint=yes&id=2407.
- 64 « Parmi les critères suivants en vue de la prolongation de l'autorisation de séjour, selon l'art. 50, al.1, let. a de la LEtr, lesquels, une personne, après un séjour de trois ans en Suisse, doit-elle absolument remplir ou au moins partiellement, sous certaines conditions ? (plusieurs réponses possibles) »
- 65 Voir ATF 136 II 1 du 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) et 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 Le postulat Goll demandait une évaluation de la pratique en matière d'autorisations dans ce domaine (10.3459); http://www.parlament.ch/f/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20103459.
- 68 La directive correspondante de l'Office fédéral des migrations concernant le regroupement familial a été adaptée en ce sens au 1^{er} juillet 2011.
- 69 http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_auslaenderbereich/familiennachzug/6-familiennachzug-f.pdf (p. 30-31).
- 70 http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/zahlen_und_fakten/asylstatistik.html
- 71 Loi sur l'asile du 26 juin 1998 (RS 142.31)
- 72 Dans la mesure où le groupe de réflexion n'a pas pu se réunir pour des raisons tenant à l'organisation, nous avons mené quatre entretiens individuels.
- 73 Forfaits globaux pour l'aide sociale et contribution de base aux frais d'encadrement et d'administration.
- 74 Il s'agit réellement de moyennes (chez Workfare). Il n'a pas été tenu compte des valeurs extrêmes basées sur des retenues en raison de sanctions. Les valeurs minimales citées se montent à 219.– pour une personne et à 762.– pour une famille avec 2 enfants.
- 75 CHF 960.– plus 100.– à 200.– de forfait d'intégration.
- 76 Lorsque les modalités de versement varient en fonction de la phase d'accueil, la plus favorable (la 2^{ème}) est choisie.
- 77 Suite à la votation du 5 septembre 2011 relative à la modification de la loi sur l'aide sociale, le canton de Zurich se conformera désormais aux directives CSIAS. La date à laquelle l'application des nouvelles directives sera effective n'est pas définie.
- 78 « Quel type d'aide sociale est versée aux personnes admises à titre provisoire (autorisation de type F)? »
- 79 Dans plusieurs cantons les prestations peuvent être réduites jusqu'à atteindre le niveau de l'aide d'urgence.
- 80 « Prestations d'aide sociale controversées – selon le projet de loi, les requérants d'asile dont le renvoi ne peut être raisonnablement exigé devraient recevoir plus d'aides ».
- 81 Cela vaut du moins si l'on fait abstraction des centres de première intégration pour les réfugiés.
- 82 « Quels sont les moyens offerts aux adultes pour l'insertion sociale (requérant(e)s d'asile) ou l'encouragement de l'intégration (admis(es) à titre provisoire) (plusieurs réponses possibles)? Quelles mesures pour l'encouragement de l'intégration professionnelle des adultes sont-elles promues (plusieurs réponses possibles)? »
- 83 On distingue le marché régulier du travail et le marché aidé. Ce dernier se distingue par le fait que les emplois concernés ne pourraient être créés, ou maintenus, sans le soutien de moyens d'encouragement publics.
- 84 Ordonnance limitant le nombre des étrangers du 6 octobre 1986 (abrogée).
- 85 www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/zahlen_und_fakten/auslaenderstatistik/haertefaelle.html.
- 86 A ce sujet, le canton de Genève constitue une exception où plus de demandes selon l'art. 30, let. b, LEtr sont soumises que de demandes selon l'art. 14, al. 2, LAasi.
- 87 La motion 10.4107 de Katharina Prelicz-Huber, rejetée par le Conseil fédéral, voulait instaurer un tel droit de recours pour les requérants d'asile déboutés: http://www.parlament.ch/f/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20104107.
- 88 L'ordre des instances de recours pour les demandes refusées selon l'art. 30, let. b, LEtr est analogue au cas relevant de l'art. 84, al. 5, LEtr.
- 89 « Parmi les critères suivants pour l'octroi d'un cas de rigueur, selon l'art. 84, al. 5 de la LEtr, lesquels, une personne doit remplir absolument ou au moins partiellement ? (plusieurs réponses possibles) ».
- 90 « Parmi les critères suivants pour l'octroi d'un cas de rigueur, selon l'art. 84, al. 5 de la LEtr, lesquels, un père ou une mère de famille doit remplir absolument ou au moins partiellement ? (plusieurs réponses possibles) ».
- 91 « Pour quelles raisons, ci-après mentionnées, les demandes de cas de rigueur, selon l'art. 84, al. 5 de la LEtr, ont-elles le plus souvent été refusées ces deux dernières années? »
- 92 Les analyses statistiques (analyse en composante principale, coefficient alpha de Cronbach) montrent que tous les aspects traités dans le questionnaire sur la naturalisation peuvent être ramenés à une dimension.
- 93 Pour ce qui concerne le recours aux conventions d'intégration, il faut remarquer que la ligne de démarcation est en grande partie parallèle à celle de la pratique en matière de naturalisations. Alors que les cantons latins renoncent à mettre en œuvre des conventions d'intégration, la majorité des cantons de Suisse alémanique y recourent.

- 94 L'analyse statistique montre que les lignes de séparation en matière de gestion des questions classiques d'admission et de séjour sont différentes.
- 95 L'analyse statistique des questionnaires sur l'asile qui ont été retournés montre que les deux aspects forment des dimensions indépendantes.
- 96 Une analyse bivariée tente d'expliquer la variation de la variable dépendante (politiques de migration dans les cantons) par la variation de différentes variables indépendantes (facteurs structurels).
- 97 Wanner et Piguet (2000) semblent confirmer la thèse selon laquelle les naturalisations sont plus fréquentes dans les villes et les agglomérations que dans les régions rurales.
- 98 Voir par ex. l'intervention de Natalie Rickli, « l'intégration n'est pas un devoir de l'Etat », à l'occasion de la conférence de presse lors du lancement de la consultation populaire, http://www.volksbefragung.ch/pdf/Referat_Natalie_Rickli.pdf.
- 99 Les résultats du canton de Berne pourraient être biaisés dans la mesure où le service des migrations du canton n'est responsable que d'une partie de la pratique en matière d'admission. Les services de police des étrangers des villes de Berne, Thoun et Bienne, qui sont également compétents, n'ont pas été interrogés dans le cadre de la présente étude.
- 100 La répartition des cantons en trois catégories s'est faite mathématiquement, les valeurs obtenues dans le questionnaire ayant été divisées par trois, sachant que les trois valeurs calculées ont été pondérées de manière à obtenir une répartition des cantons aussi équilibrée que possible entre ces trois catégories. Les catégories sont relatives aux autres cantons et ne sont pas des évaluations absolues. Nous avons attribué une valeur moyenne aux trois cantons qui n'ont pas renvoyé les questionnaires.
- 101 Bolliger (2004) analyse les données chiffrées de 175 communes sur la naturalisation dans les cantons AG, AI, BE, JU et LU. La sélection des cantons est faite sur la base des modes de décision. Finalement, les cinq cantons ont été choisis parce qu'ils présentent la plus grande variance au regard des chiffres de naturalisations communales.
- 102 Base de données des cantons et des villes suisses; <http://www.badac.ch/fr/index.php>.

12

Bibliographie

Achermann, Alberto (2004). *Le logement «convenable» comme condition pour le regroupement familial*. Berne-Wabern: Commission fédérale des étrangers CFE.

Achermann, Alberto (2007). Integrationsverpflichtungen, dans: Achermann, Christin et al. (éd.), *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*, Berne.

Achermann, Alberto et Künzli, Jörg (2011). *Welcome to Switzerland. Sprachenrecht im Zuwanderungsstaat*. Bern: Stämpfli Verlag.

Achermann, Alberto, Sturm, Evelyne et 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. (éd.) (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 Volksentscheid im Vergleich, dans: Steiner, Pascale et Wicker, Hans-Rudolf (éd.), *Paradoxien im Bürgerrecht. Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden*. Zürich: Seismo. 43-60.

Bolliger, Christian et 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.

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 et Kaya, Bülent (2005). Le développement des mesures d'intégration de la population migrante sur le plan local en Suisse, dans: Mahnig, Hans et al. (éd.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Zürich: Seismo. 288-320.

Charton, Laurence et Wanner, Philippe (2001). *Migration interne et changements familiaux en Suisse*. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.

Commission fédérale pour les questions de migration (2008). *La notion d'intégration dans la loi. Recommandations de la Commission fédérale pour les questions de migration*. Berne: Commission fédérale pour les questions de migration.

Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (2007). *Coordination de la promotion de l'intégration des étrangers dans les cantons. Rapport du groupe de travail Coordination de la promotion de l'intégration dans les cantons à l'attention du Comité directeur de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales*. Berne: Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales.

Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (2007). *Recommandations relatives au changement de compétence après sept ans pour les personnes admises à titre provisoire*. Berne: Conférence suisse des directeurs cantonaux des affaires sociales.

Conférence tripartite sur les agglomérations (2009). *Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers. Rapport et recommandations de la CTA du 29 juin 2009*. Berne: Secrétariat Conférence des gouvernements cantonaux.

Conseil fédéral (2010). *Rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération du 5 mars 2010. Rapport du Conseil fédéral à l'intention des Chambres fédérales en exécution des motions 06.3445 Fritz Schiesser «L'intégration, une mission essentielle de la société et de l'Etat» du 25 septembre 2006, et 06.3765 Groupe socialiste «Plan d'action pour l'intégration» du 19 décembre 2006*. Berne: Confédération suisse.

D'Amato, Gianni (forthcoming). Swiss Federalism and its Impact on Integration Policies, dans: Seidle, Leslie et Joppke, Christian (éd.), *Immigrant Integration in Federations*. Montréal.

Département fédéral de justice et police (2011). *Rapport sur les mesures d'accélération dans le domaine de l'asile*. Berne: Département fédéral de justice et police.

Dubacher, Claudia et 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 et Steiner, Ilka Anita (2010). *Visage des sans-papiers en Suisse. Evolution 2000-2010*. Berne: Commission fédérale pour les questions de migration.
- Eser Davolio, Miryam et 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 étrangers 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, dans: Crul, Maurice et Schneider, Jens (éd.), *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 et Kriesi, Hanspeter (2004). Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung: Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden. *Swiss Political Science Review*, 10(4): 33-58.
- Huddleston, Thomas et 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 et Seidle, Leslie (éd.) (forthcoming). *Immigrant Integration in Federations*. Montréal.
- Kaya, Bülent (2005). Politique d'intégration à l'égard des immigrés dans les cantons de Neuchâtel et Genève, dans: D'Amato, Gianni et Gerber, Brigitta (éd.), *Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa*. Zürich: Seismo. 120-132.
- Kleger, Heinz et 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.
- 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, dans: Wanner, Philippe (éd.), *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^{ème} 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>. 15.8.2011.
- Meyer, David et Minkoff, Debra (2004). Conceptualizing political opportunity. *Social Forces*, 82(4): 1457-1492.
- Müller-Jentsch, Daniel (éd.) (2008). *Die neue Zuwanderung. Die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdungsangst*. Zürich: NZZ Verlag.
- Office fédéral des migrations (2005). *Rapport concernant les questions en suspens dans le domaine de la nationalité du 20.12.2005*. Berne: Office fédéral des migrations.
- Office fédéral des migrations (2007). *Domaine d'application de l'article 54 LEtr ainsi que des conventions d'intégration*. Berne: Office fédéral des migrations.
- Office fédéral des migrations (2009). *Directive IV. Intégration du 15.11.2009*. Berne: Office fédéral des migrations.
- Office fédéral des migrations (2010). *Encouragement de l'intégration par la Confédération et ses effets dans les cantons. Rapport annuel 2009*. Berne: Office fédéral des migrations.
- Office fédéral des migrations (2011a). *Directive, I. Domaine des étrangers. 6 Regroupement familial du 1.1.2011*. Berne: Office fédéral des migrations.
- Office fédéral des migrations (2011b). *Rapport sur la Migration 2010*. Berne: Office fédéral des migrations.
- 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, dans: Wanner, Philippe (éd.), *La démographie des étrangers en Suisse*. Zürich: Seismo. 169-188.
- Petkov, Damir, Schumacher, Florian et Schumacher, Sandra (2002). Einbürgerung im Kanton St. Gallen von 1998 bis 2000. Eine quantitative Untersuchung, dans: Klöti, Ulrich et Schenkel, Walter (éd.), *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 et Wanner, Philippe (2000). *Les naturalisations en Suisse. Différences entre nationalités, cantons et communes, 1981-1998*. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.
- 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). *Concept cadre sur l'évaluation des compétences linguistiques en vue de la naturalisation*. http://www.ekm.admin.ch/fr/documentation/doku/Kurzbericht_f_web.pdf. Consulté: 22.8.2011.

Schönenberger, Silvia et Wichmann, Nicole (2011). *Wegweiser zum Schutz vor Diskriminierung in der Zentralschweiz. Schlussbericht zu Händen der Zentralschweizer Fachgruppe Integration*. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies.

Spescha, Marc (2002). Migrationsfamilien in prekären ausländerrechtlichen Verhältnissen, dans: Krummenacher, Jürg (éd.), *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 et Bolzli, Peter (2010). *Han-dbuch zum Migrationsrecht*. Zürich: Orell Füssli Verlag.

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

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

Stutz, Heidi et 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.

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

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

von Rütte, Barbara (2011). Kantonale Einbürgerungsregelungen – ein Vergleich, dans: Achermann, Alberto et al. (éd.), *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 et 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, dans: Pineiro, Esteban, Bopp, Isabelle et Kreis, Georg (éd.), *Fördern und Fordern im Fokus – Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*. Zürich: Seismo. 23-47.

Wiener, Daniel et 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, dans: Bommes, Michael et Halfmann, Jost (éd.), *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.