

# Messwerte belegen den «Röstigraben».

Die ausgeprägte Autonomie der Kantone, welche in Artikel 3 der Bundesverfassung verankert und in Form des Vollzugsföderalismus ausgelebt wird, macht auch vor dem Bereich der Integrationspolitik nicht Halt. Die Kantone gelten als zentrale Akteure schweizerischer Integrationspolitik, was sich in einer enormen Vielfalt kantonaler Politiken niederschlägt. Angesichts dieses Politik-Puzzles wurde die Schweiz auch schon als «Miniatur-Europa» bezeichnet. Eine Messung der Integrationspolitik lässt den Schluss zu, dass die Unterschiede vor allem entlang des «Röstigrabens» zu suchen sind.

Während Kantone und Städte schon seit geraumer Zeit wichtige Akteure im Bereich der Integrationspolitik darstellen, fand das Thema erst im Verlaufe der Neunzigerjahre Eingang in die nationale Gesetzgebung. Ein Blick auf die einschlägigen nationalen Gesetzestexte zu Integration, das neue Ausländergesetz (AuG) sowie die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA), verdeutlicht, dass der Bund nach wie vor ein offenes Integrationsverständnis mit allgemein formulierten Zielvorgaben vertritt: Ziel der Integration ist die «chancengleiche Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer an der schweizerischen Gesellschaft» (Art. 2 Abs. 1 VIntA). Dabei sollen Ausländerinnen und Ausländer am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilhaben können. Wie diese chancengleiche Teilhabe in den genannten gesellschaftlichen Bereichen genau realisiert werden soll, bestimmen grösstenteils Kantone und Gemeinden.

## Föderalismus: Nutzen oder Schaden für die Integration

In der öffentlichen und politischen Debatte gehen die Meinungen auseinander, ob diese kantonale Vielfalt im Bereich der Integrationspolitik eher nützlich oder schädlich sei. Verfechter kantonaler Autonomie argumentieren, dass angepasste, regionale Integrationspolitiken sinnvoller seien als eine einheitliche,

nationale Politik, zumal das Thema der Integration von Immigranten eine lokalspezifische Angelegenheit sei und deshalb auch am besten auf dieser Ebene angegangen werde. Aus einer föderalistischen Perspektive lassen sich ferner die Vorzüge des föderalistischen Labors Schweiz hervorheben, welches die Herausbildung regionaler «Best Practices» ermöglicht. Gegner der föderalistischen Politikvielfalt kritisieren demgegenüber, dass das heterogene Puzzle kantonaler Politik eine potentielle Quelle struktureller Diskriminierung darstelle (vgl. Tripartite Agglomerationskonferenz 2005); zudem sei es ineffizient und verhindere eine kohärente nationale Strategie.

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive erscheint dieses Thema weniger heikel, zumal es sich für systematische empirische Untersuchungen eignet: Kantonale Unterschiede können erfasst und gemessen werden. Diese Daten erlauben vergleichende statistische Analysen, über welche Erkenntnisse bezüglich Einflussfaktoren und Auswirkungen kantonaler Integrationspolitiken gewonnen werden können.

Als Gliedstaaten stehen den Kantonen verschiedene Möglichkeiten offen, wie sie ihre eigene Integrationspolitik bestimmen bzw. diejenige auf nationaler Ebene mitgestalten können. Zur Erklärung der Beziehung zwischen föderalem Glied- und Bundesstaat im Bereich Integrationspolitik unterscheidet Tränhardt (2001) vier Regelungslogiken: autonomes Handeln der Gliedstaaten, Implementationshoheit, Mitwirkung auf nationaler Ebene und symbolische Politik. Betrachtet man das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, so lassen sich alle vier Regelungsmodi beobachten, wobei für die Gestaltung kantonaler Integrationspolitik vor allem der erste und der zweite Modus zentral sind: Aufgrund ihrer verfassungsmässig festgeschriebenen, ausgeprägten Autonomie handeln Kantone in vielen Bereichen der Integrationspolitik selbständig. Als Beispiel wäre der Bereich der politischen Partizipationsrechte zu nennen: Das Ausländerstimmrecht existiert in der Schweiz nur auf subnationaler Ebene (lokal, sowie in den Kantonen Neuenburg und Jura kantonale).

Aufgrund des ausgeprägten schweizerischen Vollzugsföderalismus obliegt den Kantonen ferner häufig die Implementati-

onshoheit nationaler Rahmengesetze (vgl. Vatter und Wälti 2003). Die kantonale Einflussnahme auf die Integrationspolitik auf Bundesebene erfolgt schliesslich institutionell im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren oder über die Mitwirkung an entsprechenden Gesetzesdebatten im Ständerat oder symbolisch etwa über Parteipolitik. Hierbei kann kantonalen Sektionen von Parteien eine tragende Rolle zukommen, wenn es ihnen gelingt, die nationale Parteilinie zu beeinflussen (Beispiel Zürcher SVP). Kantonale Integrationspolitik beinhaltet also einerseits formale Regelungen, andererseits aber auch informale Regelungen bzw. kantonale Praktiken.

### Ein Messinstrument für Integrationspolitik

Integration ist ein komplexes, vielschichtiges Konzept, was eine einheitliche und allgemein verbindliche Definition des Begriffs erschwert. Das Spektrum reicht von fordernden bis zu gewährenden oder fördernden Haltungen, von «erleichterter Eingliederung» über «Gleichberechtigung» bis hin zu «Anpassungsleistung der Migranten» (Mahnig 2001: 128). Nicht nur in der politischen Debatte variieren die Auffassungen darüber, was Integrationspolitik sein soll, sondern auch in der Wissenschaft. Entsprechend gibt es auf internationaler Ebene eine Vielzahl an Messinstrumenten zur Erfassung von Integrationspolitik, welche von vereinfachend bis zu überkomplex reichen.

Ein Konzept zur Messung von Integrationspolitik sollte demnach zwei Aspekte berücksichtigen. Der erste Aspekt bezieht

sich auf die Bedeutung des Begriffs Integration: Inwiefern wird Integration als Anforderung an die Immigranten, inwiefern als Aufgabe des Staates verstanden? Der zweite Aspekt bezieht sich auf die Frage, in welchen Bereichen gesellschaftlichen Lebens Integration erfolgen soll. Die hier angesprochene Erfassung kantonaler Integrationspolitiken erfolgt in Anlehnung an ein international etabliertes Messkonzept (Koopmans et al. 2005; bzw. Koopmans 2010), welches die beiden aufgeführten Kriterien – Rechte und Pflichten, sowie verschiedene gesellschaftliche Integrationsbereiche – berücksichtigt. Ausgehend von diesem internationalen Messkonzept wurde ein subnationales Messinstrument entwickelt, welches folgende Komponenten kantonaler Integrationspolitik abdeckt (Manatschal 2011):

- Einbürgerungspolitik
- Regelungen bezüglich politischer Partizipationsrechte
- Arbeitsmarktpolitik
- Regelungen des Familiennachzugs
- Anti-Diskriminierungsvorgaben
- Anforderungen bezüglich kultureller Integration
- Zugeständnisse bezüglich kultureller/religiöser Sonderrechte

### Vergleich kantonaler Integrationspolitik

Dieses Messinstrument erlaubt eine möglichst differenzierte Erfassung kantonaler Unterschiede. Hierzu wurden die einzel-

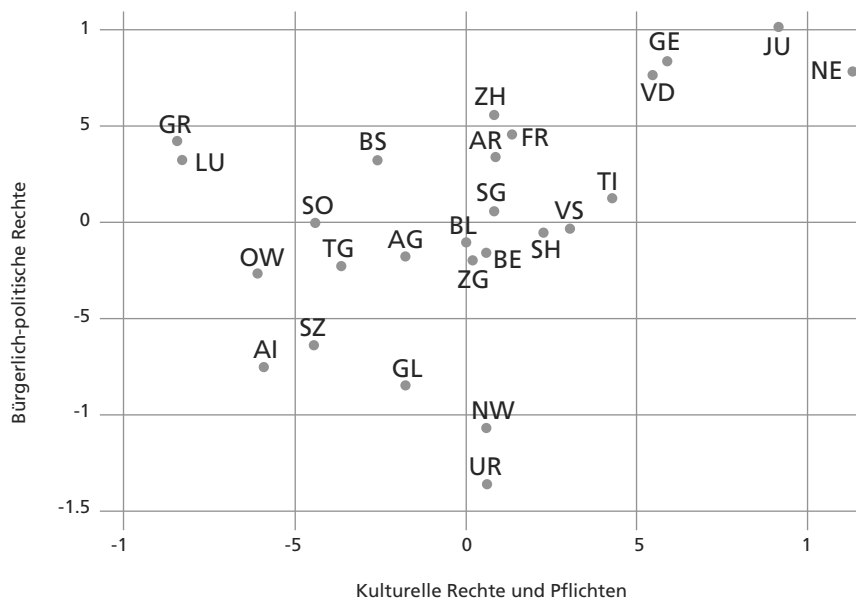


Abbildung 1: Zweidimensionale Darstellung kantonaler Integrationspolitik  
Quelle: Manatschal (2011).

nen Komponenten kantonaler Integrationspolitik über diverse Indikatoren erfasst, welche über insgesamt 23 Subindikatoren gemessen wurden. Die Messung erstreckt sich auf die Jahre 2005-2008.

Nachfolgend werden einige konkrete Beispiele angeführt, um zu illustrieren, wie kantonale Unterschiede gemessen wurden. Zu den Politikbereichen, welche primär über formale Regelungen erfasst werden können, zählen etwa die Einbürgerungspolitik, Regelungen bezüglich politischer Partizipation (z.B. Ausländerstimmrecht), sowie Anti-Diskriminierungsvorgaben. Die entsprechenden Regelungen sind in Gesetzen (z.B. kantonale Bürgerrechtsgesetze), Verordnungen aber auch in der Verfassung festgehalten. Aus diesen Gesetzestexten wird etwa ersichtlich, dass Kantone bei den Einbürgerungen nach wie vor unterschiedliche Fristen und Gebühren kennen.

Anders sieht es bei der Komponente Zugang zum Arbeitsmarkt aus, welche kaum über formale Indikatoren erfasst werden kann, da der Zugang zum Arbeitsmarkt in der Schweiz vor allem auf nationaler Ebene geregelt wird. Kantonale Unterschiede lassen sich primär im Bereich weniger formalisierter oder informaler kantonaler Praktiken ausmachen und sind schwierig zu erfassen. Beim Zugang von Ausländern zu einer Anstellung beim Kanton beispielsweise variieren die kantonalen Praktiken sehr stark. Im Kanton Bern haben Immigranten uneingeschränkten Zugang zu einer Anstellung in der kantonalen Verwaltung. Andere Kantone wie Zürich beschränken diesen Zugang, wenn es um die Ausübung hoheitlicher Funktionen geht. Im Tessin, wo den Immigranten ein Zugang zu Behördenstellen grundsätzlich verwehrt wird, die Kantonsregierung jedoch über Ausnahmen befinden kann, fällt die Regelung noch restriktiver aus. Ähnliche Unterschiede finden sich bei kantonalen Anstellungen als Lehrperson, bei der Polizei oder bei richterlichen Behörden (EKM 2007).

Schliesslich lassen sich einige Komponenten über beide Ausprägungen von Integrationspolitik, formale Regelungen wie auch informale Praktiken, erfassen. Hierzu zählen Bestimmungen des Familiennachzugs, kulturelle Integrationsanforderungen oder Zugeständnisse bezüglich kultureller oder religiöser Sonderrechte. Kulturelle Sonderrechte sind in der Schweiz, verglichen mit traditionellerweise multikulturell ausgerichteten Ländern wie den Niederlanden, sehr schwach ausgeprägt. Während in den Niederlanden das Schächten oder der muslimische Gebetsruf erlaubt sind und in staatlichen Schulen muslimischer Religionsunterricht angeboten werden kann (Koopmans et al. 2005: 55-59), ist in der Schweiz seit der Volksabstimmung 2009 gar der Bau von Minaretten verboten. Kantonale Unterschiede lassen sich hierzulande höchstens bei der Gewährung muslimischer Grabfelder ausmachen. Demgegenüber können kulturelle Integrationsanforderungen formal über entsprechende Vorgaben aus kantonalen Bürgerrechtsgesetzen erfasst werden. Zur Erfassung informaler kantonaler

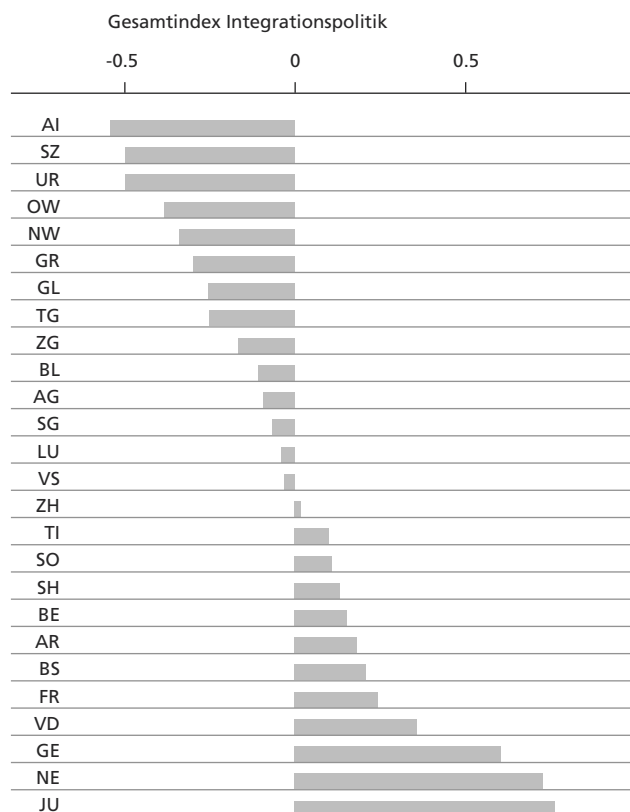


Abbildung 2: Gesamtindex kantonaler Integrationspolitik  
Quelle: Manatschal (2011).

Praktiken erweist sich ein Blick auf die kantonale Umsetzung des nationalen Politikinstrumentes «Integrationsvereinbarung» als aufschlussreich.

## Föderales Experimentierlabor Schweiz

Die Auswertung der zahlreichen Messwerte lässt verschiedene Vergleiche zu. So zeigt die Abbildung 1, wie die Kantonsdaten entlang zweier Unterasspekte von Integrationspolitik – bürgerlich-politische Rechte sowie kulturelle Rechte und Pflichten – streuen. Dabei stehen negative Werte für restriktivere Politik, positive Werte für liberalere Ausprägungen. Schon auf den ersten Blick fällt die Streuung französischsprachiger Kantone (FR, VD, NE, GE, JU) in der rechten oberen, liberalen Ecke ins Auge. Gemäss den hier gezeigten Politik-kategorien zählt auch das Tessin zu dieser liberaleren Gruppe. Am nächsten bei den Deutschschweizer Kantonen liegt das Wallis. Ein Blick auf die Kantonswerte des Gesamtindex Integrationspolitik (Abbildung 2) bekräftigt den Eindruck eines «institutionalisierten Röstigrabens»: Die Kantone der Romandie sind am liberalen, rechten Rand des Säulendiagramms, während das Wallis und das Tessin sich im Mittelfeld bewegen. Die restriktivsten Integrationspolitiken finden sich in ländlichen Deutschschweizer Kantonen.

Spätestens hier drängt sich die Frage auf, welche Implikationen diese kantonalen Unterschiede mit sich bringen, und ob sie letztlich auch die Integration von Immigranten beeinflussen. Die statistischen Analysen des Zusammenhangs zwischen kantonalen Integrationspolitik und der sozialen Integration von Immigranten scheinen kantonale und nationale Richtlinien von Integrationspolitik zu bestätigen. In Kantonen, die ihre Integrationspolitik im Bereich kultureller Integration nach dem Konzept «fördern und fordern» sowie nach dem Grundsatz «Öffnung der Institutionen» beim Zugang zu kantonalen Anstellungen ausrichten, weisen Immigranten den höchsten Grad sozialer Integration auf. Ein Blick auf das föderale Experimentierlabor der Schweizer Kantone scheint also tatsächlich aufschlussreich zu sein, wenn es um die Suche nach geeigneten integrationspolitischen Massnahmen geht.

#### Literatur

- Bundesamt für Migration**, 2006, Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Bern: BFM.
- Bundesamt für Migration**, 2008, Anwendung der Integrationsvereinbarung 2008 und 2009 in den Kantonen. Bern-Wabern: BFM.
- Bundesrat**, 2010, Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes. Bern.
- Cattacin, Sandro**, 1996, Il federalismo integrativo. In: Cesari Lusso, Vittoria; Cattacin, Sandro; Allemann-Ghionda, Christina (Hg.), I come...identità, integrazione, interculturalità. Zürich: Federazione delle Colonie Libere Italiane in Svizzera, 67-82.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen**, 2007, Mitreden und Mitgestalten. Strukturelle Partizipation in den Kantonen. Bern: EKM.
- Koopmans, Ruud**, 2010, Tradeoffs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, 36(1): 1-26.
- Koopmans, Ruud; Statham, Paul; Giugni, Marco; Passy, Florence**, 2005, Contested citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe. Minneapolis; London: University of Minnesota Press.
- Mahnig, Hans**, 2001, Die Debatte um die Eingliederung von Migranten oder: was ist das Ziel von Integrationspolitik in liberalen Demokratien? In: Swiss Political Science Review, 7(2): 124-130.
- Manatschal, Anita**, 2011, Taking cantonal variations of integration policy seriously - or how to validate international concepts at the sub-national comparative level. In: Swiss Political Science Review, 17(3): im Erscheinen.
- Tripartite Agglomerationskonferenz**, 2005, Rechtliche Integrationshemmnisse. Auslegeordnung und Lösungsansätze. Bern: TAK.
- Tripartite Agglomerationskonferenz**, 2009, Weiterentwicklungen der schweizerischen Integrationspolitik. Bericht und Empfehlungen der TAK vom 29. Juni 2009. Bern: TAK.
- Tränhardt, Dietrich**, 2001, Zuwanderungs- und Integrationspolitik in föderalistischen Ländern. In: Akgün, Lale; Tränhardt, Dietrich (Hg.), Integrationspolitik in föderalistischen Systemen. Münster: Lit, 15-33.
- Vatter, Adrian; Wälti, Sonja**, 2003, Schweizer Föderalismus in international vergleichender Perspektive – Der Umgang mit Reformhindernissen. In: Swiss Political Science Review, 9(1): 1-25.

## Il «Röstigraben» in cifre

Nel settore della politica integrativa l'autonomia cantonale si manifesta in una grande molteplicità politica subnazionale. Si avvertono divergenze tra i Cantoni per esempio per quanto riguarda la politica di naturalizzazione, il ricongiungimento familiare, la politica di lotta alla discriminazione, i diritti di partecipazione politica, l'accessibilità degli uffici pubblici, i requisiti in materia di integrazione culturale e la concessione di specifici diritti culturali o religiosi. Grazie a uno strumento di misurazione messo a punto su scala internazionale nel settore della politica integrativa è stato possibile quantificare queste differenze politiche tra Cantoni.

Dai risultati emerge un trend chiaro: nella maggior parte dei settori interessati i Cantoni romandi attuano una politica integrativa più liberale rispetto ai Cantoni svizzero-tedeschi. Di qui l'impressione di un «Röstigraben» per così dire istituzionalizzato. Concludente anche un approccio più «clinico» al laboratorio di sperimentazione federale: grazie ad analisi comparative sistematiche delle politiche cantonali d'integrazione è stato possibile individuare le diverse strategie adottate nella ricerca di misure di politica integrativa adeguate. Le strategie del «promuovere ed esigere» e dell'«apertura delle istituzioni» sembrano rivelarsi proficue per l'integrazione sociale degli stranieri, il che può essere considerato una conferma delle direttive cantonali e nazionali della politica integrativa nel nostro Paese.

**Anita Manatschal** ist Doktorandin und wissenschaftliche Assistentin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. In ihrer Dissertation befasst sie sich mit dem Thema kantonalen Vielfalt im Bereich Integrationspolitik.