Bolognesi, Thomas et Stéphane Nahrath (2020): Environmental Governance Dynamics: Some Micro Foundations of Macro Failures. *Ecological Economics,* 170. DOI: 10.1016/j.ecolecon.2019.106555.

Brunner, Ursula (2004): Regulierung, Deregulierung und Selbstregulierung im Umweltrecht. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 123(3).

Conseil fédéral (1966): Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire contre la spéculation foncière, (du 31 mai 1966). Dans: Feuille Fédérale 1966: 898.

Conseil fédéral (2017): *Evaluation de la planification sectorielle de la Confédération.* Berne: ARE.

Conseil-fédéral. (2018): *Environnement Suisse 2018. Rapport du Conseil fédéral.* Berne: OFEV.

Driessen, P.J. Peter, Carel Dieperink, Frank van Laerhoven, Hens A.C. Runhaar et Walter J.V. Vermeulen (2012): Towards a Conceptual Framework for the Study of Shifts in Modes of Environmental Governance: Experiences From The Netherlands. *Environmental Policy and Governance* 22(3), 143–160.

Flückiger, Alexandre (2005): La preuve juridique à l'épreuve du principe de précaution. *Revue européenne des sciences sociales* XLI(128), 107–127.

Gerber, Jean-David, Peter Knoepfel, Stéphane Nahrath et Frédéric Varone (2009): Institutional Resource Regimes: Towards Sustainability through the Combination of Property-Rights Theory and Policy Analysis. *Ecological Economics* 68(3), 798–809.

Häberli, Rudolf, Claude Lüscher, Brigitte Praplan Chastonay et Christian Wyss (eds) (1991): *L'affaire sol. Pour une politique raisonnée de l'utilisation du sol.* FNRS – rapport final du programme national de recherche (PNR 22) « Utilisation du sol en Suisse ». Genève: Georg.

Ingold, Karin, Eva Lieberherr, Isabelle Schläpfer, Kathrin Steinmann et Willi Zimmermann (2016): *Umweltpolitik der Schweiz – ein Lehrbuch.* Zurich/Saint Gall: Dike.

Ingold, Karin et Géraldine Pflieger (2016): Two Levels, Two Strategies: Explaining the Gap Between Swiss National and International Responses Toward Climate Change. *European Policy Analysis* 2(1), 20–38.

Ingold, Karin, Peter P.J. Driessen, Hens A.C. Runhaar et Alexander Widmer (2018): On the necessity of connectivity: linking key characteristics of environmental problems with governance modes. *Journal of Environmental Planning and Management* 62(11), 1821–1844.

IRR framework special issue (2020): *Environmental Science and Policy* 112 (2020)

Jeannerat, Eloi (2012): La planification dans les espaces fonctionnels. *Territoire & Environnement (VLP-ASPAN)* (6), 2–31.

Knoepfel, Peter (éd.) (2007): *Environmental Policy Analyses. Learning from the Past for the Future - 25 Years of Research.* Berlin: Springer.

Knoepfel, Peter, Stéphane Nahrath, Jerome Savary et Frédéric Varone (2010): *Analyse des politiques suisses de l'environnement.* Zurich/Coire: Ruegger.

Lauwerier, Ewoud, Laura Gatto, Dunia Brunner, Stéphane Nahrath et Pirmin Bundi (2021): *Comparing European and Swiss Strategies for the Regulation of Plastic.* Lausanne: Cahier de l'IDHEAP et Berne: OFEV.

Moor, Pierre (2002): L'expropriation matérielle. Dans: *Droit administratif* II, Berne: Stämpfli: 741–755.

Morand, Charles-Albert (éd.) (1996): *La pesée globale des intérêts: droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire.* Bâle: Helbing Lichtenhahn.

Nahrath, Stéphane (2003): *La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990.* Thèse de doctorat.Université de Lausanne, IDHEAP..

Nahrath, Stéphane, Frédéric Varone et Jean-David Gerber (2009): Les espaces fonctionnels : nouveau référentiel de la gestion durable des ressources ? *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* 9(1), 1–14.

Varone, Frédéric et Stéphane Nahrath (2014): Regulating the use of natural resources: When policy instruments meet property rights. Dans: C. Halpern, P. Lascoumes et P. Le Galès (éds), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets.* Paris: Presses de Sciences Po, 237–264.

Widmer, Alexander (2018): Mainstreaming climate adaptation in Switzerland: How the national adaptation strategy is implemented differently across sectors. *Environmental Science & Policy* 82, 71–78.

29 Migrationspolitik

Sandra Lavenex, Université de Genève[1]
Anita Manatschal, Université de Neuchâtel

Inhaltsverzeichnis

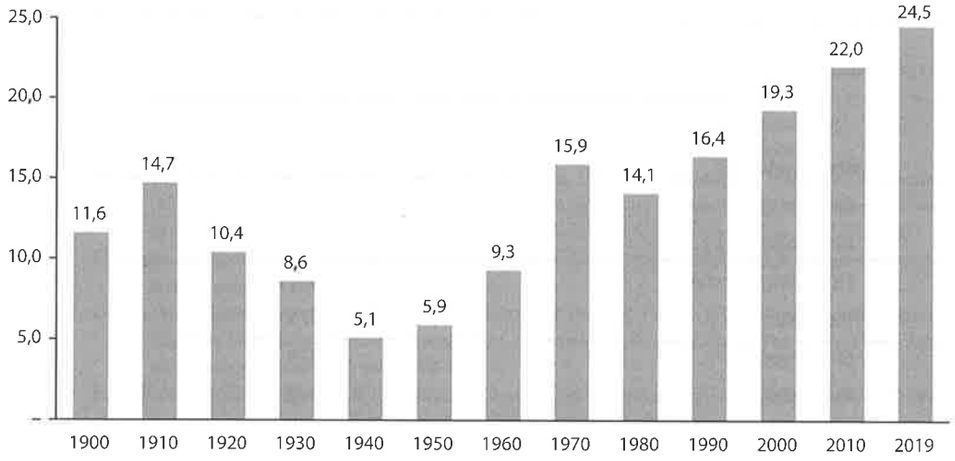
1 Einleitung 857
2 Einwanderung 859
3 Flüchtlinge und Asyl 866
4 Integration 871
5 Einbürgerung 874
6 Perspektiven 878

1 Einleitung

Über ein Drittel der Wohnbevölkerung der Schweiz hat einen Migrationshintergrund, während fast ein Drittel selbst im Ausland geboren ist.[2] Quantitativ betrachtet lässt sich die Einwanderungsrealität der Schweiz durchaus mit jener der klassischen Einwanderungsländer Australien, Kanada oder der USA vergleichen (Piguet 2004: 11; vgl. Abbildung 29.1). Dies gilt aber weder für das nationale Selbstverständnis noch für die politische Gestaltung dieses Phänomens, die sich grundsätzlich von denen eines klassischen Einwanderungslands unterscheiden, wie ein Blick auf die verschiedenen Teilbereiche schweizerischer Migrationspolitik verdeutlicht: Politisch betrachtet war die Schweiz lange Zeit ein Paradebeispiel des kontinentaleuropäischen Gastarbeiterlands mit einer aktiven wirtschaftlichen Einwanderungspolitik bei gleichzeitig restriktiver Integrations- und Einbürgerungspraxis. Unter Integrationspolitik werden gemeinhin Integrationsmassnahmen im sozioökonomischen (z. B. Schule, Arbeitsmarkt), religiös-kulturellen (z. B. Spracherwerb, religiöse Sonderrechte) und politisch-legalen Bereich (z. B. Ausländerstimmrecht, Einbürgerung) verstanden (Manatschal et al. 2020). Im Asylbereich hat das Land eine lange humanitäre Tradition, die jedoch angesichts der anhaltenden Politisierung zunehmend in die Defensive geraten ist.

Das Feld der Migrationspolitik hat sich zu einem zentralen Zankapfel der Politik entwickelt. Beispielhaft hierfür ist die Annahme der SVP-Initiative «Gegen Masseneinwanderung» am 9. Februar 2014. Sie stellt eine Entwicklung infrage, die mit Inkrafttreten des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der Europäischen Union (EU) 2002 das ehemalige korporatistische System gelenkter ökonomischer Zuwanderung durch einen freien Markt ersetzte und den Geltungsbereich des

Abbildung 29.1: Ausländeranteil an der gesamten ständigen Wohnbevölkerung seit Ende Dezember 1900 (in %)



Quelle: SEM o. J.

Ausländerrechts auf sog. Drittstaatsangehörige aus Nicht-EU/EFTA-Staaten beschränkte. Die Begrenzungsinitiative, die das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU aufgehoben hätte, wurde jedoch am 27. September 2020 abgelehnt. Gleichzeitig hat die Frage der Integration von Zugewanderten an Prominenz gewonnen, insbesondere auch hinsichtlich von Personen aus dem Asylbereich. Neben einer umfassenden Reform des Bürgerrechtsgesetzes wurde auch das Asylrecht in den letzten Jahren wiederholt reformiert. Jüngst setzte der Bund weitreichende Neuerungen im Asylverfahren um, die v. a. eine Beschleunigung dieser Verfahren zum Ziel haben. Wie im Bereich der Personenfreizügigkeit besteht auch in der Asylpolitik eine formale Assoziation mit der Europäischen Union. Neben innenpolitischen Entwicklungen spielt somit die europäische Integration eine massgebliche Rolle in diesen Umgestaltungsprozessen der schweizerischen Migrationspolitik (Wimmer 2001; Lavenex 2004; Lavenex et al. 2021).

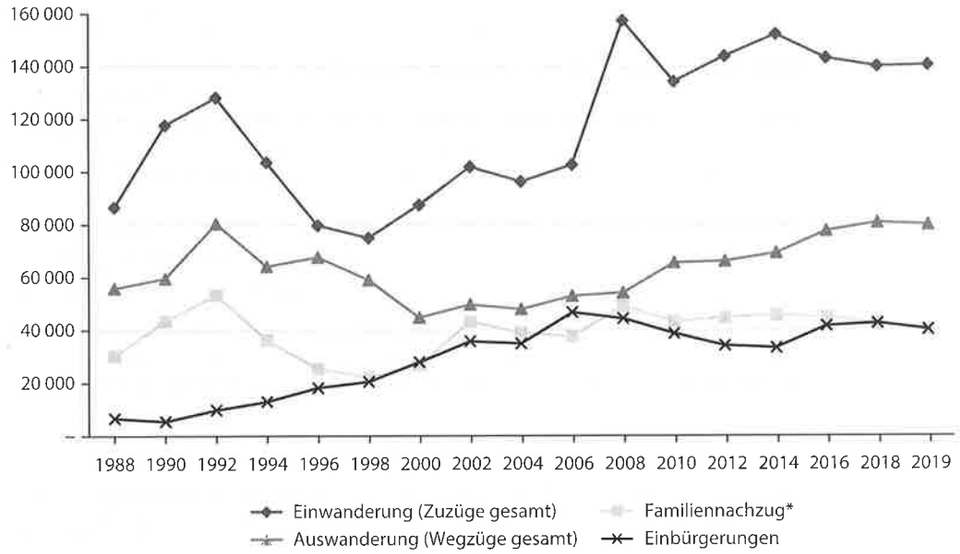
Im Grad der Politisierung unterscheidet sich die Schweiz dabei kaum von ihren europäischen Nachbarn. Das Spannungsverhältnis zwischen Inklusion und Exklusion durchdringt alle migrationspolitischen Bereiche: jene, die die Zulassung von Nichtschweizern betreffen (Einwanderungs- und Asylpolitik) ebenso wie jene, die das Zusammenleben zugewanderter und einheimischer Bevölkerungsschichten regeln (Einbürgerungs- und Integrationspolitik).

2 Einwanderung

Die Migrationspolitik unterscheidet zwischen Einwanderungspolitik, die sich auf vornehmlich freiwillige Migration bezieht, und Asyl- und Flüchtlingspolitik, die unfreiwillige Migration regelt. Die Einwanderungspolitik umfasst die Lenkung des ökonomisch motivierten Zuzugs von Arbeitskräften, den sozial motivierten Nachzug von Familienangehörigen bereits eingereister Ausländerinnen und Ausländer sowie die Kontrolle der irregulären Migration. Während Staaten grundsätzlich souverän sind, über die Aufnahme ausländischer Personen auf ihrem Territorium zu entscheiden, ist das Recht auf Familienzusammenführung (und der Flüchtlingsschutz, siehe unten) verfassungs- und völkerrechtlich geschützt. Mit der Verbesserung der Rechtsstellung ausländischer Arbeitskräfte in der Schweiz hat die Familienzuwanderung stetig zugenommen.

Nebst dem Faktor Arbeit zählt Familienzusammenführung mittlerweile zu den wichtigsten Einwanderungsgründen (vgl. Abbildung 29.2). Seit der Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU/EFTA im Jahr 2002 hat die Schweiz ein duales Einwanderungssystem. Die Freizügigkeit für EU- und EFTA-Bürger begründet eine liberale Politik für den europäischen Raum, der eine restriktive Zulassungspolitik für Bürgerinnen und Bürger aus sog. Drittstaaten gegenübersteht. Ob-

Abbildung 29.2: Einwanderung, Auswanderung und Einbürgerungen, 1988–2019



Anmerkung: (*) Familiennachzüge sind Teil der gesamten Zuzüge, ab 2002 inkl. Familiennachzug von Schweizerinnen und Schweizern und von Ausländerinnen und Ausländern mit Schweizer Ehepartnerin oder Ehepartner.

Quelle: SEM o. J., Bilanz der ständigen ausländischen Bevölkerung seit Ende Dezember 1988.

wohl die Einführung der Personenfreizügigkeit seit dem EWR-Nein von 1992 umstritten war, kann die heutige Lösung doch als Kompromiss zwischen den zwei wichtigsten innenpolitischen Einflussgrössen der Einwanderungspolitik betrachtet werden: der anhaltenden Nachfrage der Wirtschaft nach ausländischen Arbeitskräften einerseits und xenophoben Tendenzen in der Öffentlichkeit andererseits.

Wiederkehrende Initiativvorlagen insbesondere der Schweizerischen Volkspartei gegen die Personenfreizügigkeit verdeutlichen jedoch, dass dieser Kompromiss nicht unbedingt stabil ist (siehe unten: Akteure). Diese Ambivalenzen widerspiegeln sich nicht zuletzt in der legislativen Entwicklung der Einwanderungspolitik.

Legislative Entwicklung und Instrumente

Die schweizerische Einwanderungspolitik lässt sich grob in acht Phasen unterteilen (vgl. Piguet 2004; Wicker et al. 2003).[3] Das erste, 1931 erlassene Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern (ANAG) ist auf legislativem Weg während 70 Jahren unangetastet geblieben, und lediglich durch administrative Verordnungen und Weisungen an die sich ändernden Realitäten angepasst worden (siehe Tabelle 29.1). Erst zu Beginn der siebten Phase der Einwanderungspolitik wurde es reformiert und mündete in das Ausländergesetz von Dezember 2005. Dieses wurde 2019 erneut reformiert und in Ausländer- und Integrationsgesetz umbenannt:

- *Liberalismus und Industrialisierung* (etwa 1850–1914): Der Zuzug von Arbeitskräften setzte in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein. Im Jahr 1890 überschritt zum ersten Mal die Zahl der Einwanderer diejenige der Auswanderer. Gewissermassen als Vorboten des heutigen Freizügigkeitsabkommens mit der EU schloss die Schweiz in dieser Zeit mit insgesamt 21 Ländern Niederlassungsverträge ab, die deren Bürgerinnen und Bürger bis auf die politischen Rechte den Schweizern gleichstellten. Im Jahr 1914 zählte man bereits einen Ausländeranteil von über 15 Prozent.
- *Schliessung* (1915–1947): Mit dem Ersten Weltkrieg führten alle europäischen Staaten Einwanderungskontrollen ein. 1925 wurde eine rechtliche Grundlage für eine eidgenössische Ausländerpolitik in die Bundesverfassung gelegt, bis dahin oblag diese den Kantonen. Das heutige Einwanderungsrecht basiert auf dem 1931 erlassenen ANAG. Dieses leitete eine Periode restriktiver Zulassungspolitik ein, die bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs dauern sollte (Arlettaz und Arlettaz 2004).
- *Die Gastarbeiterära* (1948–1962): Mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs setzte eine Phase der aktiven Rekrutierung zum Wiederaufbau der nationalen Volkswirtschaft ein. Rekrutierungsabkommen wurden mit Italien (1948) und Spanien (1961) abgeschlossen. In dieser Phase wurde das politische Leitbild des «Gastarbeiters», geprägt, mit einem befristeten Aufenthaltsstatus als Saisonnier. Einer Laisser-faire-Haltung des Bundes stand eine aktive Anwerbepolitik durch Firmen und Verbände gegenüber.

- *Erste Begrenzungsversuche* (1963–1973): 1963 und 1965 führte der Bund Plafonierungsmassnahmen ein, die die Zahl der in einem Betrieb beschäftigten Personen und diejenige der ausländischen Personen insgesamt zu begrenzen suchten. Diesem Ziel gegenläufig war das zweite Rekrutierungsabkommen mit Italien aus dem Jahr 1964, das die rechtliche Stellung italienischer Staatsangehöriger entscheidend verbesserte. Etwa zeitgleich kamen die ersten fremdenfeindlichen Initiativen auf (vgl. Tabelle 29.2). Als Reaktion darauf wurde die Globalplafonierung eingeleitet, die jährliche Aufnahmequoten festlegte.
- *Das Ende der ersten Einwanderungswelle* (1974–1984): Wie in anderen europäischen Ländern leitete die erste Ölkrise eine restriktive Wende in der Einwanderungspolitik ein. Als im Zug der Rezession etwa 10 Prozent aller schweizerischen Arbeitsplätze gestrichen wurden, waren es die Ausländer, die als Erste entlassen wurden und oftmals auch ausreisen mussten.[4]
- *Die zweite Einwanderungswelle* (1985–1992): Anfang der 1980er-Jahre stieg die wirtschaftliche Nachfrage nach Einwanderung wieder. Hauptrekrutierungsländer waren nun Portugal und Jugoslawien. Die Einwanderungspolitik verlief nach dem System der jährlichen Quoten, das Anfang der 1970er-Jahre eingeführt wurde (siehe unten: Akteure). Gleichzeitig wurden im Lauf der 1980er-Jahre die Aufenthaltsbedingungen für italienische, spanische und portugiesische Zuwanderer verbessert, sodass sie schneller in den Genuss unbefristeter Aufenthaltstitel und des Rechts auf Familiennachzug kamen.
- *Internationalisierung und Neuorientierung* (1993–2004): In den 1990er-Jahren wurde zum einen klar, dass ein Grossteil der Gastarbeiter und ihrer Familien, die man gerufen hatte, bleiben würden. Dies trat insbesondere während der Rezession zutage, als viele Eingewanderte arbeitslos wurden und, anders als in den 1970er-Jahren, das Land nicht verliessen. Die Verbesserung der Rechtsansprüche der Gastarbeiter wie das Anrecht auf Sozialversicherungen und Arbeitslosenkasse (vgl. Kapitel «Les politiques sociales») und der auch durch die Europäische Menschenrechtskonvention garantierte Zuzug ihrer Familien bedingte zum einen, dass das etablierte System der Zuwanderungspolitik vieles an Flexibilität und Griffigkeit einbüsste. Hinzu kam auch in Zusammenhang mit den Kriegen im ehemaligen Jugoslawien die Zuspitzung der Asylproblematik (siehe unten). Vor diesem Hintergrund entstand die Idee des sog. Drei-Kreise-Modells, das, in Antizipation des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), Zuwanderung aus Ländern jenseits der EU/EFTA (1. Kreis), Nordamerikas/Australiens/evtl. Mitteleuropas (2. Kreis) nur in Ausnahmefällen zulassen sollte (Bundesrat 1991). Nach dem Scheitern des EWR-Abkommens setzte sich das Konzept der zwei Kreise durch, das im Zug der bilateralen Verhandlungen über die Freizügigkeit realisiert wurde. EU/EFTA-Bürger fallen seit dem 1. Juni 2002 unter das Freizügigkeitsabkommen mit der EU (vgl. Koch und Lavenex 2006; Lavenex und Manatschal 2014).

– *Selektive Zulassung bei intensivierter Integrationsförderung* (2005–): Mit der Verfestigung des dualen Zulassungssystems (Zwei-Kreise-Modell) intensivierte sich die Zuwanderung aus Freizügigkeit geniessenden europäischen (Nachbar-)Ländern. Für die Arbeitsmigration aus Nicht-EU/EFTA-Staaten hingegen brachte das 2005 verabschiedete neue Ausländergesetz (AuG) Verschärfungen. Es sieht vor, dass aus diesen Ländern lediglich gut qualifizierte oder spezialisierte Arbeitskräfte zugelassen werden – und das nur, wenn sich in der Schweiz und in der EU/EFTA keine vergleichbar geeigneten Arbeitskräfte finden lassen (vgl. Art. 2 AuG). Ausserdem ersetzte das AuG den prekären Saisonnier-Status durch einen Kurzaufenthaltstitel von maximal einem Jahr, verlängerbar bis maximal zwei Jahre (Art. 32 AuG). Die Situation der rechtmässig und dauerhaft anwesenden Ausländerinnen und Ausländer verbesserte sich demgegenüber mit dem neuen Gesetz: Berufs- und Wohnortwechsel sowie der Familiennachzug wurden erleichtert (Art. 37 und Kap. 7 AuG). Massgeblich verstärkte der Bund die Bemühungen im Bereich Integration, insbesondere auch auf kantonaler Ebene. Der Devise des gleichzeitigen Förderns und Forderns folgend fand die Integrationslogik gesetzlichen Niederschlag im neu benannten Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) und der Reform des Bürgerrechts von 2019. Begleitet wurden all diese Entwicklungen von einer fortdauernden und sich teilweise noch intensivierenden Politisierung des Migrationsgeschehens in der Schweiz. Besonders anlässlich der sog. Flüchtlingskrise im Sommer 2015 sowie mehrerer Volksabstimmungen polarisierte das Thema Migration anhaltend die politische Debatte.

In ihren Grundzügen ist die Zuwanderungspolitik der Schweiz mit jener anderer europäischer Einwanderungsländer vergleichbar: Die weitgehende Freizügigkeit innerhalb des EU/EFTA-Gebiets kontrastiert dabei mit der stark selektiven und an den Bedürfnissen des Schweizer Arbeitsmarkts ausgerichteten Zulassung von Migranten aus Drittstaaten. Anders als andere Staaten hat die Schweiz jedoch kein «lex spezialis» für die Zuwanderung Hochqualifizierter, wie etwa die auf EU-Ebene eingeführte Blaue Karte». Die Schweiz regelt diese Form der Zuwanderung vielmehr über kantonal vergebene Zulassungskontingente (vgl. Sandoz 2019). Wenngleich ein Grundpfeiler schweizerischer Migrationspolitik, steht das Freizügigkeitsabkommen mit der EU kontinuierlich unter politischem Beschuss. Die knapp angenommene «Masseneinwanderungsinitiative» (2014) und die im Herbst 2020 zur Abstimmung vorgelegte Begrenzungsinitiative stellen das Personenfreizügigkeitsabkommen infrage. Diese Volksbegehren fordern, dass die Schweiz wieder «eigenständig», d. h. ohne völkerrechtliche Einschränkungen, die Zuwanderung steuert. Der infolge der Masseneinwanderungsinitiative neu hinzugefügte Art. 121*a* der Bundesverfassung wurde durch eher geringfügige Anpassungen im AuG umgesetzt, die mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen kompatibel sind und auf eine bessere Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials

Tabelle 29.1: Entwicklung des Aufenthalts- und Niederlassungsrechts

SR 142.20	Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, ANAG
SR 142.201	Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, ANAV
SR 142.261	Verordnung vom 19. Januar 1965 über die Zusicherung der Aufenthaltsbewilligung zum Stellenantritt
SR 142.212	Verordnung vom 20. Januar 1971 über die Meldung wegziehender Ausländer
SR 142.202	Verordnung vom 20. April 1983 über das Zustimmungsverfahren im Ausländerrecht
SR 142.241	Verordnung vom 20. Mai 1987 über die Gebühren zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, Gebührenverordnung ANAG
SR 142.215	Verordnung vom 23. November 1994 über das Zentrale Ausländerregister, ZAR-Verordnung
SR 142.211	Verordnung vom 14. Januar 1998 über Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern, VEA
SR 142.281	Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA)
SR 143.5	Verordnung vom 11. August 1999 über die Abgabe von Reisepapieren an ausländische Personen
SR 142.205	Verordnung vom 13. September 2000 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)
SR 142.203	Verordnung vom 22. Mai 2002 über die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft und deren Mitgliedstaaten sowie unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs, VEP)
SR 142.51	Bundesgesetz vom 20. Juli 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA)
SR 142.20	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG, ersetzt ANAG)
SR 142.513	Verordnung vom 12. April 2006 über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung)
SR 142.201	Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)
SR 142. 209	Verordnung vom 24. Oktober 2007 über die Gebühren zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Gebührenverordnung AuG)
SR 142.204	Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumserteilung (VEV)
SR 143.5	Verordnung vom 20. Januar 2010 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV)
SR 142.512	Verordnung vom 6. Juli 2011 über das zentrale Visa-Informationssystem (Visa-Informationssystem-Verordnung, VISV)
SR 141.0	Revidiertes Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG)
SR 142.20	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG, ersetzt AuG am 1. Januar 2019)
SR 141.01	Revidierte Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht vom 17. Juni 2016 (Bürgerrechtsverordnung, BüV)

Quellen: SEM o. J. sowie Rechtssammlung o. J.

abzielen. Dieses soll mit der Einführung einer Stellenmeldepflicht in Sektoren mit hoher Arbeitslosigkeit realisiert werden, die in der Schweiz ansässigen Arbeitssuchenden gegenüber ausländischen Mitbewerbern einen Vorteil verschafft. Da den Initianten die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative zu wenig weit geht, forderte die Schweizerische Volkspartei mit der Begrenzungsinitiative die Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens (neuer Art. 121b und Durchführungsbestimmungen). Diese Initiative wurde jedoch am 27. September 2020 vom Volk abgelehnt.

Akteure und Konfliktlinien

Der Vollzug des Ausländerrechts obliegt in erster Linie den Kantonen. Bei der Verteilung der ihnen jährlich zustehenden Kontingente für Zuwanderung aus Drittstaaten haben die Kantone einen breiten Ermessensspielraum bezüglich der Interpretation der Bundesgesetze (Spescha 1999: 41). Wie sich in den wiederholt belegten Unterschieden zwischen kantonalen Zulassungspraxen zeigt, nutzen die Kantone diese Spielräume ausgiebig und haben somit einen wichtigen Einfluss auf die Politikgestaltung (Wichmann et al. 2011: Kapitel 6; Probst et al. 2019: Kapitel 7).

Die politikwissenschaftliche Literatur beschreibt das schweizerische System der Einwanderungspolitik bis zu den Reformen der späten 1990er-Jahre als korporatistisches Geflecht. Drei Gruppen von Akteuren waren darin zentral: das bis 1998 zuständige Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA), die kantonalen Einwanderungsbehörden und die Arbeitgeberorganisationen arbeitsintensiver Sektoren (Dhima 1991; Lavenex 2004). Insbesondere der Saisonnierstatus diente Sektoren mit hohem Bedarf an gering qualifizierten Arbeitskräften, etwa binnenorientierten Sektoren wie dem Bau oder dem Gastgewerbe, lange Zeit als eine Art Konjunkturpuffer, durch den Arbeitskräfte flexibel ein- und absetzbar waren.

Mit der Liberalisierung der binneneuropäischen Migration und den Reformprozessen der letzten Jahrzehnte ist auch das Feld der Akteure in Bewegung geraten. Auf behördlicher Ebene ist zunächst 1998 die Zusammenführung des ehemaligen BIGA mit dem Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) und 1999 deren gemeinsame Überführung in das neu gegründete Staatssekretariat für Wirtschaft, SECO zu nennen. Damit wurde die Position der Verbände binnenwirtschaftlich orientierter Sektoren geschwächt. Die meisten Aspekte der Personenfreizügigkeit mit der EU/EFTA wurden aus dem ausländerrechtlichen Bereich herausgelöst und fallen nunmehr in die Kompetenz des SECO (Koch und Lavenex 2006). Für das Ausländerrecht ist das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zuständig. Die relevanten Abteilungen des BIGA wurden an das Bundesamt für Ausländerfragen überführt, das nach Zusammenlegung mit dem Bundesamt für Flüchtlinge (siehe unten) 2005 zuerst in Bundesamt für Migration (BFM) und 2015 schliesslich in Staatssekretariat für Migration (SEM) umbenannt wurde.

Diese Reorganisation verdeutlicht die Stärkung der Position der exportorientierten Verbände mit ihrer Nachfrage nach höher qualifizierten Arbeitskräften

Tabelle 29.2: Eidgenössische Volksinitiativen im Bereich Migrationspolitik seit 1968

Datum	Initiative	Ja-Stimmen
1968	(zurückgezogen am 20.03.) Überfremdung	
07.06.1970	(sog. Schwarzenbachinitiative) Gegen die Überfremdung	46,0 %
20.10.1974	Gegen die Überfremdung und Überbevölkerung der Schweiz	34,2 %
13.03.1977	IV. Überfremdungsinitiative	29,5 %
	Für eine Beschränkung der Einbürgerungen	33,8 %
05.04.1981	Mitenand-Initiative für eine neue Ausländerpolitik	16,2 %
20.05.1984	Gegen den Ausverkauf der Heimat	48,9 %
1987	(am 4.8. im Sammelstadium gescheitert) Gegen die Überfremdung	
04.12.1988	Für eine Begrenzung der Einwanderung	32,7 %
1988	(am 5.12. im Sammelstadium gescheitert) Für eine Begrenzung der Aufnahme von Asylanten	
1991	(am 21.8. im Sammelstadium gescheitert) Gegen die Masseneinwanderung von Ausländern und Asylanten	
1996	(am 14.3. vom Parlament für ungültig erklärt) Für eine vernünftige Asylpolitik	
01.12.1996	Gegen die illegale Einwanderung	46,3 %
1997	(am 13.3. im Sammelstadium gescheitert) Masshalten bei der Einwanderung	
24.09.2000	Für eine Regelung der Zuwanderung	36,2 %
24.11.2002	Gegen Asylrechtsmissbrauch	49,9 %
2004	(am 13.9. im Sammelstadium gescheitert) Für eine Begrenzung der Einwanderung aus Nicht-EU-Staaten	
01.06.2008	Für demokratische Einbürgerungen	36,2 %
29.11.2009	Gegen den Bau von Minaretten (Minarettinitiative)	57,5 %
28.11.2010	Für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)	52,3 %
09.02.2014	Gegen Masseneinwanderung	50,3 %
30.11.2014	Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen (ECOPOP)	25,9 %
27.10.2015	(zurückgezogen am 13.12.2017) Raus aus der Sackgasse. Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten	
28.02.2016	Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)	41,0 %
27.09.2020	Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative), Abstimmung wegen COVID-19-Pandemie auf den 27.9.2020 verschoben	38,3 %

Quelle: Schweizerische Bundeskanzlei o. J.

gegenüber strukturschwachen Sektoren sowie die gewachsene politische Bedeutung des Politikfelds.

Diese Entwicklung ging mit der zunehmenden Verlagerung von rechtlichen Anpassungen der Ausländergesetzgebung in die legislative Arena und, wie bereits weiter oben erwähnt, einer verstärkten Politisierung des Zuwanderungsthemas einher. Dies widerspiegelt sich nicht zuletzt in Frequenz und Ausgang von Volksabstimmungen zum Thema (vgl. Tabelle 29.2). Während frühere ausländerkritische Volksinitiativen noch an der Urne gescheitert waren, fanden Vorlagen wie die Minarettinitiative 2009, die Ausschaffungsinitiative 2010 oder die Masseneinwanderungsinitiative von 2014 eine Mehrheit. So sind die Aufrechterhaltung und Ausgestaltung der Personenfreizügigkeit mit der EU zum politischen Dauerbrenner geworden.

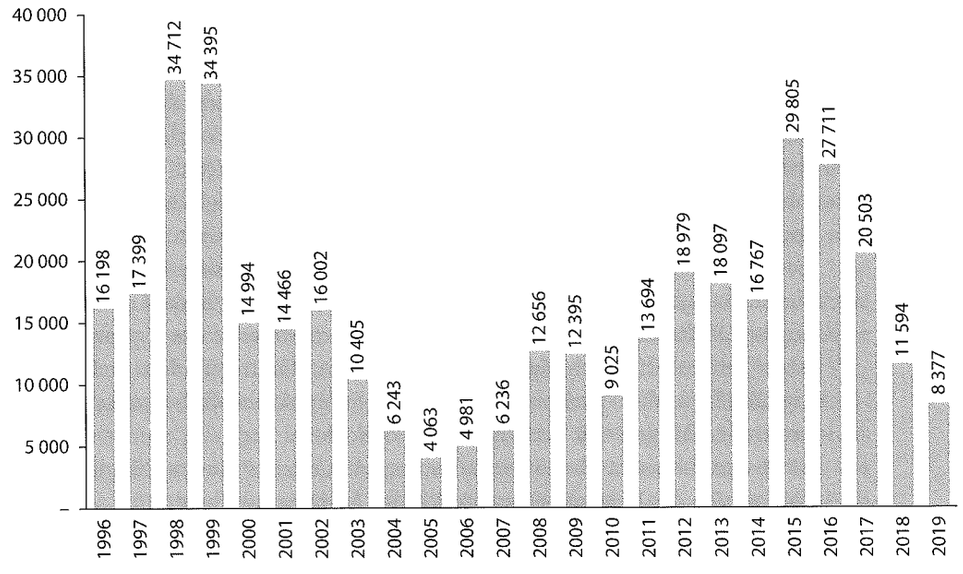
3 Flüchtlinge und Asyl

Der Bereich Flüchtlinge und Asyl ist ebenfalls politisch heiss umstritten. Dies zeigte sich nicht zuletzt während der humanitären Migrationskrise von 2015, wenngleich die Schweiz vom Anstieg der Asylgesuche deutlich weniger betroffen war als andere europäische Länder. Asylsuchende erhalten in der Schweiz für die Zeit des Verfahrens ein Anwesenheitsrecht in Form eines N-Ausweises. Als Flüchtlinge gelten Personen, denen das SEM schliesslich Asyl gemäss der UN-Konvention von 1951 über den Status von Flüchtlingen und schweizerischem Asylgesetz erteilt oder die aufgrund anderer humanitärer Gründe Schutz in der Schweiz geniessen.

Abgesehen von der unrühmlichen Politik vor und während des Zweiten Weltkriegs hat sich die Schweiz eine lange Tradition als Asylland, die fest im politischen Selbstverständnis verankert ist (Parini 1997). Dieses Selbstverständnis prägte die Asylpraxis während der Zeit des Kalten Kriegs, als die Schweiz zahlreichen ungarischen (1956), tibetischen (1963), tschechoslowakischen (1968), anderen asiatischen und afrikanischen Flüchtlingen Asyl gewährte.

Das Blatt begann sich in den 1980er-Jahren zu wenden, als sich Ursachen und Herkunft der Asylmigration vervielfältigten. Mit der Herauslösung der Flüchtlingsbewegungen aus dem Kontext des Ost-West Gegensatzes fiel auch ein wesentliches ideologisches Element weg, das die grosszügige Aufnahmepraxis gestützt hatte. Gleichzeitig begannen die Anerkennungsquoten für Flüchtlinge zu sinken und der mögliche Missbrauch des Asylsystems wurde zunehmend thematisiert. Nicht weniger als neun Mal wurde das erste Asylgesetz von 1981 bis heute teil- oder totalrevidiert. Hinzu kommen externe Einwirkungen (Kriege im ehemaligen Jugoslawien in den 1990er-Jahren, «arabischer Frühling» und der Krieg in Syrien seit Ende Dezember 2010), die das Asylsystem immer wieder unter Druck setzen (siehe Abbildung 29.3). Auf diese Weise ist das Recht auf Asyl zum Zankapfel der Politik und zu einem hoch sensiblen Thema in öffentlichen Abstimmungen und Wahlen geworden.

Abbildung 29.3: Asylgesuche pro Jahr, 1996–2019



Quelle: SEM o. J.

Legislative Entwicklung und Instrumente

Das erste Asylgesetz wurde 1981 erlassen. Hauptziel dieses Gesetzes war die Formalisierung der schon bestehenden Asylpraxis, die bisher auf einem einzigen Artikel des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländerinnen und Ausländer ANAG von 1931 basierte. Von der liberalen Praxis der Nachkriegszeit geprägt, sah sich das neue Gesetz schon bald mit der wachsenden Politisierung des Asylthemas konfrontiert. Die zahlreichen Asylgesetzrevisionen der letzten vier Jahrzehnte hatten vornehmlich eine Verschärfung des Asylrechts zum Ziel, insbesondere durch eine Beschleunigung der Verfahren, die Bekämpfung des Missbrauchs und einen konsequenteren Vollzug rechtskräftiger Wegweisungsentscheide. Gleichzeitig wurden subsidiäre, weniger umfassende und zeitlich befristete Formen des humanitären Schutzes ausgebaut.

- 1981: Erlass des ersten Asylgesetzes.
- 1984: Erste Teilrevision. Bestimmte Gesuche werden als «offensichtlich unbegründet» klassifiziert. Die Beschwerdemöglichkeit an den Bundesrat wird abgeschafft. Das Gesetz sieht Restriktionen bei der Erteilung von Arbeitsbewilligungen an Asylsuchende vor.
- 1988: Zweite Teilrevision. Weitere Kategorien von «offensichtlich unbegründeten Gesuchen» werden geschaffen. Der Bundesrat erhält die Kompetenz, auch in Friedenszeiten die Anzahl der aufzunehmenden Asylsuchenden bei

ausserordentlich hohem Zustrom zu begrenzen. Asylsuchende werden im Verhältnis zur Bevölkerung auf die Kantone verteilt. Aktenentscheide ohne persönliche Anhörung durch die entscheidende Behörde werden möglich. Vorgesehen wird eine Ausschaffungshaft bis zu 30 Tagen für Ausländerinnen und Ausländer, die nicht freiwillig ausreisen. Die Kantone dürfen während der ersten drei Monate ein Arbeitsverbot für Asylsuchende erlassen.

- 1990: Dritte Teilrevision in Form eines bis 1995 befristeten «allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses». Die Hilfswerksvertretung wird in einem eigenen Gesetzesartikel geregelt. Als erstes Land Europas führt die Schweiz die Safe-Country-Bestimmung ein: Auf Asylgesuche von Personen aus vom Bundesrat als «sicher» eingestuften Ländern wird grundsätzlich nicht mehr eingetreten. Die kantonalen Fremdenpolizeien dürfen während des Asylverfahrens keine Aufenthaltsgenehmigung (z. B. aus «humanitären Gründen» an langjährige Asylbewerber) mehr erteilen. Es besteht ein Arbeitsverbot während der ersten drei Monate mit Verlängerungsmöglichkeit.
- 1994: Bundesgesetz über Sanierungsmassnahmen, das die ursprüngliche Befreiung von der Kostenvorschusspflicht im Asylgesetz aufhebt.
- 1995: Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Die Möglichkeit einer dreimonatigen Vorbereitungshaft und einer neunmonatigen Ausschaffungshaft wird eingeführt. Das Recht auf Mobilität Asylsuchender wird eingeschränkt.
- 1995: Vierte Teilrevision in Form des Bundesbeschlusses über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich. Für erwerbstätige Asylsuchende wird die Sicherheitsleistungspflicht eingeführt.
- 1998: Fünfte Teilrevision in Form des dringlichen Bundesbeschlusses im Asylbereich. Damit werden neue Nichteintretensgründe ins Gesetz eingeführt.
- 1999: Sechste Totalrevision des Asylgesetzes. Der Schutzbedürftigenstatus wird eingeführt. Er ersetzt die kollektive vorläufige Aufnahme und soll ohne Einzelverfahren Menschen schützen, die aus einer Situation allgemeiner Gewalt fliehen. Frauenspezifische Fluchtgründe sollten besser als bisher berücksichtig werden. Dauert ein Asylverfahren länger als vier Jahre, kann die vorläufige Aufnahme angeordnet werden, wenn eine schwerwiegende persönliche Notlage vorliegt.
- 2004: Im Rahmen des Sparprogramms werden die Beschwerdefrist bei Nichteintretensentscheiden verkürzt, die Ausschaffungshaft ausgeweitet und Sozialhilfe im Ablehnungsfall abgeschafft (Fürsorgestopp).
- 2006: Siebte Teilrevision des Asylgesetzes. Die Drittstaatenregelung wird verschärft, nicht staatliche Verfolgung wird anerkannt, die vorläufige Aufnahme wird durch die humanitäre Aufnahme (Bürgerkriegsflüchtlinge und Härtefälle) und provisorische Aufnahme (für abgewiesene Asylsuchende, die unverschuldet nicht weggewiesen werden können) ersetzt.

- 2012: Achte Teilrevision des Asylgesetztes. Kernpunkte der Revision sind die Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren sowie die Abschaffung des Botschaftsasyls. Gleichzeitig zum innenpolitischen Reformprozess wurde aktiv die Annäherung an die EU-Zusammenarbeit gesucht. Im Jahr 2005 wurde das bilaterale Abkommen über die Assoziation an das Dubliner Asylübereinkommen der EU samt dem automatisierten Fingerabdrucksystem Eurodac im Referendum angenommen. Dieses Abkommen bestimmt, dass nur ein Land innerhalb der EU einschliesslich der assoziierten Staaten Island, Norwegen und Schweiz für die Prüfung eines Asylantrags zuständig sein soll, und legt hierzu die Kriterien fest (Brochmann und Lavenex 2002).
- 2019: Neunte Totalrevision des Asylgesetztes. Die infolge der Annahme dieser Gesetzesrevision durch das Stimmvolk (5. Juni 2016) eingeleitete Neustrukturierung des Asylbereichs verfolgt in erster Linie das Ziel der Verfahrensbeschleunigung bei Sicherstellung deren Rechtsstaatlichkeit. Asylsuchende gelangen fortan zuerst für maximal 140 Tage in eines der sechs vom Staatssekretariat für Migration unterhaltenen Bundesasylzentren, wo ihr Antrag bearbeitet wird («beschleunigtes Verfahren»). Wenn innerhalb dieser Frist keine Entscheidung getroffen werden kann (positiver Entscheid, negativer Entscheid oder Feststellung der Zuständigkeit eines anderen Staats im Sinn des Dublin-Abkommens), werden Asylsuchende im Rahmen des «erweiterten Verfahrens» den Kantonen zugewiesen. Für das gesamte beschleunigte Verfahren bekommen Asylsuchende unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung.

Akteure und Konfliktlinien

Das Asylverfahren ist auf Bundesebene geregelt. Nach 1990 oblag das erstinstanzliche Asylverfahren dem damals neu geschaffenen Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), das seit 2005 dem Bundesamt für Migration bzw. seit 2015 dem Staatsekretariat für Migration angegliedert ist. Zur gleichen Zeit wurde mit der Asylrekurskommission (ARK) ein verwaltungsunabhängiges Spezialgericht in Asylsachen geschaffen, das für die Revision der Asylentscheide des Bundesamts zuständig ist. Am 1. Januar 2007 ist die ARK in das neue Bundesverwaltungsgericht übergegangen. Im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereichs musste der Bund für die Aufnahme der Asylsuchenden für die Zeit des beschleunigten Verfahrens Zentren mit hoher Aufnahmekapazität schaffen (insgesamt rund 5000 Plätze). Die Einrichtung neuer Bundesasylzentren in den sechs vom Staatssekretariat für Migration definierten Asylregionen rief an den betreffenden Orten regelmässig Widerstand von Teilen der Wohnbevölkerung hervor, die durch die Ansiedlung eines solchen Zentrums negative Folgen befürchteten.

Während die Entscheidungskompetenz über Asylgesuche beim Bund liegt, obliegen den kantonalen Behörden viele praktische Aspekte, wie insbesondere der Vollzug von Wegweisungen abgelehnter Asylsuchender und Dublin-Transfers. Im

Rahmen des erweiterten Verfahrens (kein Entscheid innerhalb der ersten 140 Tage möglich) werden Asylsuchende nach einem Schlüssel auf die Kantone verteilt, so auch schutzberechtigte Personen. In diesen Fällen sind fortan die Kantone für Unterbringung, Integrationsmassnahmen sowie die Entrichtung der Sozialhilfe zuständig. Die Verschärfung des Asylrechts bis zur neunten Revision hatte die finanzielle Last der Kantone gesteigert, was die Politisierung des Themas zusätzlich verstärkte. Von den beschleunigten Verfahren erhoffen sich Bund und Kantone nun auf lange Frist eine Senkung der Kosten. Zur Reduktion von Sozialhilfekosten soll ausserdem die 2018 von Bund und Kantonen gemeinsam lancierte «Integrationsagenda Asyl» beitragen. Diese verfolgt das Ziel der frühen Integrationsförderung zur raschen Arbeitsmarktteilnahme anerkannter Flüchtlinge und vorläufig aufgenommener Personen. Neben anderen Subventionen zahlt der Bund den Kantonen in diesem Bereich sog. Integrationspauschalen (Art. 58 Abs. 2 AIG).

Zusätzlich zu staatlichen Akteuren spielen humanitäre Hilfswerke und die Zivilgesellschaft traditionellerweise eine wichtige Rolle in der Flüchtlingspolitik. Die Präsenz von Vertretenden eines Hilfswerks während der Asylanhörung wurde mit der letzten Gesetzesrevision abgeschafft und durch das neue Rechtsschutzprinzip ersetzt: Der Bund beauftragt nun vier private, gemeinnützige Hilfswerke – Caritas Schweiz, Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS), Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not (RBS Bern) und das Schweizer Arbeiterhilfswerk (SAH) – mit der Beratung und Rechtsvertretung von Asylsuchenden während des beschleunigten Verfahrens. Die Unterbringung, Sozialberatung und Integrationsarbeit mit Geflüchteten übertragen einige Kantone seit den 1990er-Jahren an private, gewinnorientierte Akteure – wie z. B. die Organisation für Regie und Spezialaufträge (ORS) – bzw. öffentlich-rechtliche Organe – wie z. B. die Asylorganisation Zürich (AOZ) oder das Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM). Dieser sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene zu beobachtende Einzug marktwirtschaftlicher Mechanismen und Instrumente des New Public Management im Asylbereich (Alberti 2019) wird von NGOs teilweise kritisch beurteilt.

Während die Frage der ökonomischen Zuwanderung lange Zeit auf einen relativ starken parteipolitischen Konsens bauen konnte, polarisiert das Themenfeld Asyl-/Flüchtlingspolitik bereits seit Anfang der 1980er-Jahre. Die Asylfrage ist auch ein zentrales Motiv hinter dem Aufstieg der Schweizerischen Volkspartei und hat, gekoppelt mit der Kritik an der EU, entschieden zur Verschiebung der Parteienlandschaft beigetragen (Kriesi et al. 2005; Manatschal und Rapp 2015). Dabei spielt die direktdemokratische Arena eine zentrale Rolle (siehe auch Tabelle 29.2).

Neben den innerstaatlichen Kontroversen ist die Flüchtlingspolitik auch stark von externen Akteuren beeinflusst. Auf der internationalen Ebene überwacht das Hohe Kommissariat für Flüchtlingsfragen der Vereinten Nationen (UNHCR) die Implementation der Internationalen Flüchtlingskonvention. Auch die Entwicklungen in der EU haben die Schweizer Asylpolitik geprägt. Dies gilt in erster Linie für das Bestreben, am System der Dubliner Konvention teilzunehmen, das die Schweizer Regierung seit den frühen 1990er-Jahren verfolgt hat (Brochmann und Lavenex 2002; Lavenex et al. 2021).

4 Integration

Verglichen mit den bislang besprochenen Teilbereichen der Migrationspolitik gilt Integrationspolitik als relativ junges Politikfeld auf Bundesebene. Lange Zeit wurde die Integrationsfrage den gesellschaftlichen Institutionen überlassen, also den Schulen, Betrieben oder Vereinen. Dies hat zu einer Pluralität lokaler und kantonaler Ansätze geführt, die kaum noch überschaubar ist (Cattacin und Kaya 2005; Manatschal 2011). Auf die Ebene des Bundes ist die Integrationspolitik erst Mitte der 1990er-Jahre im Zusammenhang mit Problemen in den Städten gekommen. Diese verspätete Entwicklung ist eine direkte Folge der Gastarbeitertradition und der damit verknüpften Vorstellung, dass Arbeitsmigranten nur temporär in der Schweiz weilen würden (siehe oben).

Gleichzeitig widerspiegelt das Konzept Integrationspolitik eine Ausweitung von Bürgerrechten und -pflichten auf Personen ohne Staatsangehörigkeit über die Zeit. Definierte man einen Citoyen im 18. Jahrhundert primär über bürgerliche Rechte, umfasst das zeitgenössische Bürgerverständnis nebst individuellen politischen und sozialen Rechten (vgl. Marshall 1950: 30 ff.) auch Rechte, die die geschlechtliche Gleichheit und kulturelle Verschiedenheit spezifischer Gruppen betreffen (Castles und Davidson 2000: 105). Aktuelle Definitionen von Integrationspolitik aus der Migrationsforschung sind entsprechend vielfältig und beinhalten ausser dem engen bürgerlichen Aspekt (Einbürgerungspolitik) immer auch Fragen politischer, sozialer, und kultureller Integration (vgl. Koopmans et al. 2005: 7 ff.; Manatschal et al. 2020). Dabei stellen sich auch Fragen des Gleichgewichts zwischen Anpassungsforderungen an die Zugewanderten respektive an die bereits Ansässigen etwa via Zugeständnisse im Bereich kultureller Minderheitenrechte.

Das offizielle Integrationsverständnis der Schweiz ist von einer restriktiven und formellen Auffassung von Staatsbürgerschaft geprägt, die sich in hohen Einbürgerungshürden niederschlägt (siehe unten). Dabei lassen sich klare regionale Unterschiede ausmachen. Während Deutschschweizer Kantone häufig restriktivere Integrationspolitiken formulieren, sind diese insbesondere in der französischen Schweiz häufig inklusiver, wie etwa die starke Verbreitung des Ausländerstimmrechts in französischsprachigen Kantonen zeigt (Manatschal 2011). Laut Gesetz soll Integration längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Schweizer Gesellschaft teilzuhaben (Art. 4 Abs. 2 AIG). Somit steht v. a. die gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Integration im Sinn einer Anpassung an die schweizerische Gesellschaft im Fokus, weniger hingegen Zugeständnisse im Bereich politischer und kultureller Minderheitenrechte.

Legislative Entwicklung

Als Bundesaufgabe fand die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung erstmals 1986 Eingang in die Gesetzgebung. Mit der Revision des Bundesgesetzes vom März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, SR 142.20) wurde in Art. 25a ein Förderartikel verankert, der es dem Bund erlaubte, für die soziale Integration von Ausländerinnen und Ausländern finanzielle Beträge auszurichten.

Gestützt auf diese Bestimmungen erliess der Bundesrat die Verordnung vom 13. September 2000 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA), die die Ziele der Integration definiert. Angesichts der Konzeption von Integration als Querschnittsaufgabe regelt die Verordnung ausserdem Kompetenzen und finanzielle Aspekte. Sie hält weiterhin fest, dass Integration in erster Linie über die Regelstrukturen, namentlich über Schule, Arbeit sowie die Institutionen der sozialen Sicherheit und des Gesundheitswesens erfolgt und spezifische Massnahmen für Ausländerinnen und Ausländer nur als ergänzende Unterstützung angeboten werden sollen (Art. 2 VIntA).

Die jüngste Reform des Ausländergesetzes stärkte die gesetzliche Verankerung der Integration, wie die Umbenennung in Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) zum 1. Januar 2019 verdeutlicht. Die gesetzlichen Neuerungen orientieren sich massgeblich am Prinzip des gleichzeitigen Förderns und Forderns, das seit dem Integrationsbericht des Bundes 2010 als Grundpfeiler der Integrationspolitik gilt. Hierbei ist eine Akzentuierung der Seite des Forderns zu beobachten. Dies kommt u. a. in der Verfassungsänderung infolge der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative im Jahr 2014 zum Ausdruck: Der neue Art. 121*a* BV erwähnt in Abs. 3 die «Integrationsfähigkeit» erwerbstätiger Ausländer und Ausländerinnen als eines der «massgebenden Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen». Kapitel 8 des AIG legt fest, wie die Integration einerseits (finanziell) gefördert und andererseits von den Zuwandernden eingefordert wird. So wird der Integrationsgrad fortan stärker bei Entscheiden berücksichtigt, etwa über Integrationsvereinbarungen bei der Vergabe von Aufenthaltsbewilligungen. Zur spezifischen Förderung der Integration schufen Bund und Kantone im Jahr 2014 auf Grundlage von Art. 55 und 58 Abs. 3 AIG das Instrument der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP). Nach einer ersten Ausgabe der KIP (2014–2017) setzen alle Kantone aktuell bereits zum zweiten Mal vom Bund mitfinanzierte Integrationsprogramme um (2018–2021).

Auf dem Weg zu einem klaren Integrationsverständnis mit konkreten Zielvorgaben ist die Schweiz in den letzten Jahren somit ein gutes Stück vorangekommen. Die Frage nach einer Konkretisierung dieses Politikfelds über ein nationales Integrationsgesetz stand im Zentrum des tripartiten Prozesses zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes im Jahr 2009. In seinem abschliessenden Integrationsbericht aus dem Jahr 2010 hält der Bundesrat jedoch am bewährten Status quo fest: Das Thema Integration soll primär über bestehende Gesetzestexte

stärker rechtlich verankert werden (Bundesrat 2010: 2). Mit dem Inkrafttreten des AIG, das in Richtung einer verbindlicheren und einheitlicheren Integration von Ausländern zielt, wurde dieses Vorhaben auch in die Tat umgesetzt.

Akteure und Konfliktlinien

Integration wird als Gesamt- und Querschnittaufgabe verstanden, die die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden zusammen mit nicht staatlichen Organisationen, einschliesslich der Sozialpartner und der Ausländerorganisationen, wahrzunehmen haben (Art. 53 Abs. 5 AuG und Art. 2 Abs. 2 VIntA). Jenseits der spezifischen Integrationsförderung sind die Regelstrukturen relevanter Gesellschaftsbereiche wie Gesundheit und Bildung zentrale Akteure der alltäglichen Integrationsarbeit. Trotz der Entwicklungen in Richtung eines gemeinsamen Integrationsverständnisses auf Bundesebene vertreten diese vielen beteiligten Akteure nach wie vor unterschiedliche Auffassungen von Integration, insbesondere hinsichtlich Akzentuierung und Ausgestaltung der Seite des Förderns bzw. des Forderns.

Den Kantonen kommt in diesem Kontext eine zentrale Rolle zu (Cattacin und Kaya 2005; Manatschal 2011; Wichmann et al. 2011; Probst et al. 2019). Einerseits gewähren die konstitutionellen Prinzipien der Subsidiarität und des Vollzugsföderalismus (Art. 3 und 46 BV) den Kantonen einen sehr grossen Spielraum bei der Ausgestaltung «ihrer» Integrationspolitik. Beispiele hierfür wären die Vergabe politischer Partizipationsrechte (Ausländerstimmrecht), über die die Kantone in der Regel über Volksabstimmungen entscheiden lassen, oder die unterschiedliche Handhabung des Instruments der Integrationsvereinbarung (siehe oben) durch die Kantone. Andererseits bieten die Institutionen des Föderalismus wie der Ständerat und die Instrumente der direkten Demokratie (Ständemehr, Standesinitiative) den Kantonen auch im Bereich Integrationspolitik umfassende Mitsprachemöglichkeiten auf Bundesebene (vgl. Kapitel «Die Kantone»). Im neuen Ausländer- und Integrationsgesetz wurde die Rolle der Kantone zusätzlich aufgewertet. Seit 2008 verfügt jeder Kanton über einen Integrationsdelegierten als direkte Ansprechperson für das Staatssekretariat für Migration. Die Konferenz der kantonalen, kommunalen und regionalen Integrationsdelegierten (KID) bildet das zentrale Koordinationsorgan dieser Fachpersonen. Der Bund nimmt in diesem Kontext v. a. eine strategische Rolle ein und unterstützt kantonale und lokale Integrationsprogramme finanziell.

Nebst den Kantonen sind auch Städte wichtige Akteure in diesem Politikfeld, zumal sich Herausforderungen der Integration hier aufgrund des hohen Ausländeranteils am stärksten konzentrieren. Gleichzeitig ist kantonales Recht ausschlaggebend, wenn es um die Definition der Kompetenzen der Städte im Bereich Integration geht (TAK 2005: 26).

Als Folge der relativ späten rechtlichen Regelung des Integrationsthemas auf Bundesebene blieb die Integration von Zugewanderten national lange Zeit wenig politisiert. Doch auch hier erwies sich die direkte Demokratie in den letzten Jahren

als machtvolles Instrument zur Durchsetzung rechtspopulistischer Anliegen. Besonders deutlich zeigte sich dies an der Annahme der Minarettinitiative der SVP im Jahr 2009, die in ein Verbot des Baus von Minaretten auf Schweizer Boden mündete (vgl. Tabelle 29.2). Diese Skepsis des Schweizer Stimmvolks gegenüber religiösen Minderheitenrechten entspricht dem assimilationistischen Selbstverständnis der Schweiz, das Anpassung höher gewichtet als die Anerkennung kultureller Verschiedenheit (Skenderovic 2009: 48). Linke und bürgerliche Parteien haben das Integrationsthema lange Zeit gemieden. Zu eindeutig wurde die migrationsskeptische Position von den Rechtspopulisten besetzt und mit einer dezidierten Pro-Migrationshaltung liessen sich keine Stimmen gewinnen (Manatschal 2015). In jüngster Zeit wurden jedoch auch linke und bürgerliche Parteien aktiver: So gründet der Prozess zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes 2009 auf Motionen der SP und FDP.

An der Gesamt- und Querschnittaufgabe Integration beteiligen sich zudem nebst diversen Nichtregierungsorganisationen auch staatliche Gremien wie die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM), die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) oder die Tripartite Konferenz (TK). Sie alle haben die Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik in den letzten Jahrzehnten massgeblich vorangetrieben.

5 Einbürgerung

Das Spannungsverhältnis zwischen der Einwanderungsrealität und ihrer politischen Begegnung im Nationalstaat kommt wohl am deutlichsten in der Einbürgerungspolitik zum Ausdruck. Der hohe Ausländeranteil der Schweiz ist immer wieder Gegenstand sog. Überfremdungsinitiativen, die eine Begrenzung oder sogar die Senkung des Ausländeranteils fordern (vgl. Tabelle 29.2) – wie jüngst in der Abstimmung über die «Begrenzungsinitiative» vom September 2020. Diese politischen Auseinandersetzungen verdeutlichen den hohen Symbolgehalt statistischer Werte zur Ausländerpräsenz. Dass diese Werte selbst das Ergebnis einer im internationalen Vergleich sehr strikten Einbürgerungspolitik sind, wird dabei häufig übersehen.

Die Bewegung in Einbürgerungs- und Integrationsfragen widerspiegelt letztlich die Veränderungen im Aufenthalts- und Niederlassungsrecht, sowie die Tatsache, dass soziale und ökonomische Rechte immer weniger an den Status der Staatsbürgerschaft gekoppelt sind (Jacobson 1996; Joppke 2007). Damit ist auch ein Bewusstseinswandel einhergegangen, weg vom Bild des «Fremdarbeiters» hin zum «Mitbürger», allerdings mit hohen Hürden für die formelle Staatsbürgerschaft.

Legislative Entwicklung

Das heutige Staatsbürgerrecht ist von der föderalen Ordnung der Schweiz geprägt. Bis zur Gründung des schweizerischen Bundesstaats 1848 bestimmten allein die Kantone über die Vergabe des Bürgerrechts. 1874 erhielt der Bund eine Aufsichtskompetenz über die Einbürgerungen und die Zuständigkeit, für Erwerb und Verlust des Bürgerrechts Minimalbedingungen festzulegen. Man kann sagen, dass sich die Bundespolitik bis in die 1990er-Jahre fast ausschliesslich auf den Aspekt der Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung konzentriert hat, während das Bürgerrecht weitgehend in der Kompetenz der Gemeinden und Kantone blieb.

Bis 2018 basierte das Staatsbürgerrecht auf dem Bundesgesetz von 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts, das am 1. Januar 2018 durch das Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014 abgelöst wurde (BüG, SR 141.0). Vor dieser jüngsten Totalrevision des Bürgerrechts betrafen frühere Revisionen eher Teilaspekte wie etwa die Gleichstellung von Männern und Frauen. Initiativen, die eine erleichterte Einbürgerung oder eine automatische Staatsbürgerschaft für Personen der zweiten oder dritten Einwanderungsgeneration einführen wollten, sind in der Vergangenheit mehrheitlich gescheitert. Ein erster Anlauf zur erleichterten Einbürgerung von jungen, in der Schweiz aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern wurde 1983 in einer Volksabstimmung verworfen. Zwei Jahre zuvor war auch die in der schweizerischen Geschichte einmalige xenophile Volksinitiative im Referendum verworfen worden, die «Mitenand-Initiative». Von gewerkschaftlichen Kreisen 1977 eingereicht, hatte die Initiative eine weitgehende Gleichstellung der in der Schweiz wohnenden Ausländer mit den Schweizern gefordert.

Eine zweite Volksabstimmung über die erleichterte Einbürgerung fand 1994 statt. Obwohl von der Mehrheit des Volks angenommen, scheiterte sie am Ständemehr. Daraufhin beschlossen einige Kantone, in denen eine Mehrheit der Stimmbürger die Vorlage befürwortet hatte, im eigenen Wirkungsbereich Erleichterungen bei der ordentlichen Einbürgerung für junge Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz geboren wurden oder hier zumindest aufgewachsen sind. Eine umfassende Revision der verfassungsrechtlichen Grundlagen, die eine erleichterte Einbürgerung ausländischer Jugendlicher der zweiten Generation und den automatischen Erwerb des Schweizer Bürgerrechts bei Geburt für Personen der dritten Generation vorsah, wurde 2004 von Volk und Ständen erneut verworfen. Am 12. Februar 2017 nahm das Stimmvolk schliesslich den Bundesbeschluss über die erleichterte Einbürgerung für junge Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation mit 60,4 Prozent Ja-Stimmen an (vgl. Tabelle 29.2). Diese Gruppe profitiert fortan von Verfahrenserleichterungen, in deren Genuss bislang nur Ehepartner von Schweizer Staatsangehörigen kamen.

Im ordentlichen, nicht erleichterten Verfahren erfolgt die Erlangung der Staatsbürgerschaft in der Schweiz nach wie vor über drei Stufen: national, kantonal und lokal (Helbling 2008). Über seine Verleihung entscheiden in erster Linie

die Gemeinden, während Bund und Kantone verbindliche Mindestvorschriften für die allgemeine Einbürgerungsbewilligung festlegen (vgl. nationales Bürgerrechtsgesetz, SR 141.0, bzw. 26 kantonale Bürgerrechtsgesetze, siehe Arrighi und Piccoli 2018).

Als formelle Voraussetzungen für die Einbürgerung gelten laut Art. 9 des nationalen Bürgerrechtsgesetzes eine Mindestaufenthaltsdauer von zehn Jahren – die zwischen dem achten und 18. Lebensjahr in der Schweiz verbrachten Jahre werden doppelt gerechnet – und der Besitz einer Niederlassungsbewilligung. Die Kantone können heute nur noch zwischen zwei und fünf Jahren kantonale Wohnsitzdauer fordern. Auf Ebene der materiellen Voraussetzungen verlangt Art. 11 BüG den Nachweis über erfolgreiche Integration, Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen und darüber, dass die Person keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellt. Art. 12 BüG und die neue Bürgerrechtsverordnung (BüV, 141.01 SR) präzisieren, wie insbesondere das Kriterium der erfolgreichen Integration auszulegen ist. Im Vordergrund stehen hierbei die Sprachkenntnisse, die Teilnahme am Wirtschaftsleben und die Achtung der Werte der Bundesverfassung. Neben Verschärfungen brachte die Bürgerrechtsreform punktuell auch Erleichterungen, wie z. B. die in Art. 12 Abs. 2 BüG angemahnte Berücksichtigung besonderer Situationen bei der Bewertung der Integrationskriterien.

Die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung ist eine Voraussetzung für die Einbürgerung auf Ebene der Gemeinde und des Kantons. Gemeinden und Kantone kennen eigene, zusätzliche Einbürgerungserfordernisse (Wohnsitzfristen, materielle Erfordernisse, Einbürgerungsgebühren), die trotz Vereinheitlichungen durch die jüngsten Gesetzesänderungen immer noch voneinander abweichen können. Aufgrund des Vorrangs der Gemeinde- und Kantonsbürgerschaft verfügen Kantone und Gemeinden im ordentlichen Einbürgerungsverfahren über erhebliche Entscheidungskompetenzen und Mitwirkungsrechte, die sie lange Zeit erfolgreich gegen Versuche der Harmonisierung auf nationaler Ebene verteidigt haben. Ein erster Schritt in Richtung einer Angleichung war ein Bundesgerichtsentscheid, gemäss dem Kantone und Gemeinden seit dem 1. Januar 2006 für Einbürgerungen nur noch kostendeckende Gebühren erheben dürfen. Seit 2018 setzten das neue Bürgerrechtsgesetz und v. a. der Erlass einer entsprechenden Verordnung allgemeine Standards für Einbürgerungen fest. Diese bringen grössere Rechtssicherheit für Bewerbende und versetzen dem schweizerischen Bürgerrecht einen klaren Harmonisierungsschub. Im internationalen Vergleich bleiben die Einbürgerungshürden in der Schweiz insbesondere durch das Festhalten am Geburtsortsprinzip (Jus soli) jedoch hoch.

Akteure und Konfliktlinien

Die Differenzen zwischen den Modalitäten des Bürgerrechts von Gemeinden und Kantonen sind nicht nur formaler, sondern auch institutioneller Natur. In vielen Gemeinden entscheidet eine Einbürgerungskommission, an anderen Orten die

kantonale und/oder kommunale Exekutive, in etlichen Gemeinden auch die Legislative bzw. die Gemeinschaft aller Stimmbürger darüber, ob ein Antragsteller eingebürgert wird oder nicht. Durch das in vielen Fällen bestehende Mitwirkungsrecht der Legislative bzw. (potenziell) aller Stimmbürger oder Gemeindebürger im Einbürgerungsverfahren erhält die Entscheidung einen politischen und nicht bloss einen administrativen Charakter. Entsprechend besteht im Regelfall auch bei Erfüllung aller formalen Voraussetzungen kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung, was einen wesentlichen Unterschied zur Rechtslage in den meisten anderen demokratischen Rechtsstaaten darstellt (Helbling 2008). Die potenziell diskriminierende Wirkung von Urnenabstimmungen über Einbürgerungen wurde in zwei Urteilen des Bundesgerichts vom Sommer 2003 erkannt. Folglich erklärte das Bundesgericht Einbürgerungen an der Urne grundsätzlich als verfassungswidrig und Beschwerden an das Bundesgericht wegen Verletzung des Diskriminierungsverbots als zulässig (BGE 129 I 232 und BGE 129 I 217 vom 9. Juli 2003; vgl. auch Helbling und Kriesi 2004; Hainmueller und Hangartner 2013). Widerstand gegen diese Versachlichung der Einbürgerungsverfahren konzentriert sich am rechten Rand des politischen Spektrums in der SVP und der Aktion für eine Unabhängige und Neutrale Schweiz (AUNS), die eine Initiative gegen das Verbot der Urneneinbürgerung in die Wege geleitet hatten («Für Demokratische Einbürgerungen», vgl. Tabelle 29.2). Es war auch die Kampagne dieser zwei Akteure, die massgeblich zur klaren Ablehnung der beiden Einbürgerungsvorlagen von 2004 beigetragen hat. Die anderen drei Regierungsparteien SP, CVP und FDP hatten zwar die Ja-Parole zu diesem dritten Versuch einer Regelung zur erleichterten Einbürgerung ausgegeben, mussten sich aber nach der verlorenen Abstimmung vorhalten lassen, sich zu wenig für ihre Positionen öffentlich eingesetzt zu haben.

Über den engeren Kreis der direkt mit Einbürgerungsfragen beschäftigten Behörden hinaus gehören zu den wichtigen Akteuren in diesem Feld auch nationale Gremien wie die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR). Die EKR wurde im Zusammenhang mit dem Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (RDK) von 1965 Mitte der 1990er-Jahre geschaffen. Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten, nicht nur rassistische Taten unter Strafe zu stellen und entsprechende Propaganda zu unterbinden, sondern auch eine aktive Präventionspolitik gegen Diskriminierung zu betreiben und die Gleichbehandlung aller Menschen ungeachtet ihrer ethnischen oder nationalen Herkunft, Aussehen oder Religion zu garantieren. Im Bereich der Einbürgerungspolitik wurde die EKR im Jahr 2007 durch die Veröffentlichung eines Berichts zu Einbürgerungsverfahren auf Gemeindeebene unter dem Blickwinkel möglicher Diskriminierung aktiv. Schliesslich erfüllt die EKR zusammen mit der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM, siehe oben) Koordinationsfunktionen zwischen den staatlichen Behörden, den Nichtregierungsorganisationen und den internationalen Stellen (vgl. Niederberger 2004: 142 ff.).

6 Perspektiven

Zusammenfassend lassen sich in der Schweizer Migrationspolitik vier wichtige Trends festhalten. Der erste betrifft die schrittweise Besserstellung legal anwesender Ausländerinnen und Ausländer mit Blick auf ihre sozialen und ökonomischen Rechte. Wir haben es hier mit einer Entgrenzung nationaler Gesellschaften zu tun, die durch den allgemeinen Prozess der Globalisierung, aber auch durch die Europäisierung und die liberalen Werte unseres Rechtssystems gefördert wird. Zweitens konzentriert sich der Widerstand des Nationalstaats gegen die abnehmende formale Differenz zwischen in- und ausländischen Personen in der Schweiz im Einbürgerungsrecht und damit bei den politischen Rechten. Ansatzweise zeigt sich dieser Widerstand auch in der Integrationspolitik, etwa wenn es um die Frage von Zugeständnissen im Bereich religiöser Minderheitenrechte geht. Die Annahme restriktiver Initiativen zum Thema Einwanderung durch das Volk (Ausschaffungsinitiative, Masseneinwanderungsinitiative) seit dem Jahr 2010 verweist zudem auf eine verstärkte Politisierung der Einwanderungspolitik in jüngster Zeit. Mit der Ablehnung der Begrenzungsinitiative vom 27. September 2020 hat sich die Schweizer Bevölkerung jedoch klar für die Personenfreizügigkeit ausgesprochen. Nebst dem Vollzug des Brexit in Grossbritannien zeigt jüngst v. a. auch die Covid-19-Krise von 2020, wie leicht europäische Staaten die Freizügigkeit aussetzen und ihre Grenzen sogar schliessen können. Welche Konsequenzen die Ausnahmesituation dieser Pandemie langfristig auf Grenzregime und internationale Mobilität haben wird, bleibt abzuwarten.

Diesen Trends im Inneren steht drittens eine wachsende Differenzierung der Zulassungspolitiken nach Herkunftsregionen in der Einwanderungspolitik gegenüber. Mit der Personenfreizügigkeit entziehen sich Bürger und Bürgerinnen aus EU- und EFTA-Staaten dem Netz der Einwanderungskontrollen. Gegenüber Drittstaatsangehörigen vertieft sich der Gegensatz zwischen «gewollter» Zuwanderung von wenigen, speziell qualifizierten Arbeitnehmenden einerseits und dem «ungewollten» Zuzug von Menschen mit tieferen (Aus-)Bildungsstandards und humanitären Motiven. Wirtschaftlich betrachtet bewegte sich das schweizerische Einwanderungssystem weg von einer korporatistisch geprägten, strukturpolitischen Ausrichtung hin zu einer stärkeren Wettbewerbsorientierung. Auf humanitärer Ebene beobachten wir als vierten Trend Bestrebungen, den Zugang zum Flüchtlingsstatus zu begrenzen, bei gleichzeitigem Ausbau weniger umfassender, z. T. auch zeitlich befristeter Formen der humanitären Aufnahme. Antriebskräfte dieses Trends sind im Licht einer in der Schweiz mässigen Anzahl von Asylgesuchen nicht nur die Wahrnehmung eines externen Zuwanderungsdrucks, sondern auch der erodierende Konsens über die Gründe, Menschen Schutz zu gewähren, sowie eine kämpferische politische Rechte. Gleichzeitig hat der inzwischen breit akzeptierte Integrationsansatz nun auch den Asylbereich erreicht. In den letzten Jahren

setzte sich die Erkenntnis durch, dass sich frühe Integrationsförderung für Migrantinnen und Migranten, die höchstwahrscheinlich längerfristig in der Schweiz bleiben werden, für alle Beteiligten lohnt.

Jenseits dieser rechtlichen Kategorien wird zunehmend deutlich, dass nationale Massnahmen allein den durch das globale Nord-Süd-Gefälle und die weltweit steigende Mobilität zunehmenden Migrationsdruck nicht abwehren können. Unbeabsichtigte Folgen restriktiver Einwanderungsregeln sind nicht zuletzt auch die Zunahme des Menschenhandels und -schmuggels und wachsende irreguläre Zuwanderung. Die Suche nach kollektiven Lösungen hat dabei längst den europäischen Raum verlassen und äussert sich in einer zunehmend aktiven Migrationsaussenpolitik auf bilateraler, europäischer und multilateraler Ebene (Lavenex et al. 2021). Die bilaterale Migrationszusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten von Migrantinnen und Migranten hat sich von einem engeren Fokus auf den Abschluss von Abkommen zur Rücknahme irregulärer Zuwanderer zu einem umfassenderen Ansatz ausgeweitet, der etwa im Rahmen von sog. Migrationspartnerschaften, aber auch darüber hinaus zunehmend in die Entwicklungspolitik hineinwirkt. Im Rahmen ihrer Assoziierung mit der Asyl- und Einwanderungspolitik der EU unterstützt die Schweiz die Zusammenarbeit mit Drittstaaten und entsendet auch Grenzbeamte an die europäische Agentur für die Kontrolle der EU-Aussengrenzen Frontex. Als Gastland der wichtigsten internationalen Organisationen im Bereich der Migration hat sich die Schweiz schliesslich insbesondere seit der Berner Initiative 1991 stark für eine intensivere multilaterale Zusammenarbeit eingesetzt. Der bisherige Höhepunkt dieses Engagements war die Leitungsrolle des UNO-Botschafters der Schweiz bei der Ausarbeitung eines neuen, rechtlich nicht verbindlichen Abkommens, des Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration von 2018. Das Schicksal dieses internationalen Verhandlungserfolgs ist jedoch sinnbildlich für das Auseinanderklaffen von normativen Idealen und realpolitischen Kämpfen in der Migrationspolitik. Während die «diplomatische Schweiz» in der UNO für eine breite Unterstützung des Paktes warb, verweigerten ihr rechtskonservative und migrationskritische Kreise im Parlament und darüber hinaus die Gefolgschaft. Nach einer erhitzten innenpolitischen Debatte wurde der formelle Beitritt der Schweiz zum Migrationspakt bis auf Weiteres sistiert, sodass dieser schliesslich im Dezember 2018 von 152 Staaten, aber ohne eines seiner Hauptsponsoren verabschiedet wurde.

Abschliessend lässt sich festhalten, dass sich die Migrationspolitik von einer engen «fremdenpolizeilichen» Aufgabe zu einem hoch politisierten departementsübergreifenden Anliegen entwickelt hat, das nicht nur innenpolitisch, auf lokaler, kantonaler und nationaler Ebene, sondern auch aussenpolitisch an Bedeutung gewinnt und voller Interessengegensätze steckt.

Anmerkungen

1 Die Autorinnen danken Johanna Probst, Christine Diacon und Hoang-Mai Verdy-Diep für die redaktionelle Unterstützung sowie Paula Hoffmeyer-Zlotnik, Philipp Lutz und den Herausgebern dieses Bands für wertvolle Anregungen.

2 Quelle: Bundesamt für Statistik, 2018. Statistiken nach Migrationsstatus beziehen sich auf die ständige Wohnbevölkerung über 15 Jahre (SAKE), solche nach Geburtsland auf die gesamte ständige Wohnbevölkerung (STATPOP).

3 Für einen Überblick über die wichtigsten rechtlichen Entwicklungen im Aufenthalts- und Niederlassungsrecht ab der Zwischenkriegszeit bis heute siehe Tabelle 29.1.

4 Aufgrund ihres prekären Aufenthaltsstatus, der von ihrer beruflichen Anstellung abhing, und mangels sozialer Absicherung verliessen Mitte der 1970er-Jahre fast 245 000 ausländische Arbeitskräfte die Schweiz. Diese Zahl entspricht 74 Prozent der insgesamt abgebauten Arbeitsplätze (Piguet 2004).

Literaturverzeichnis

Alberti, Camilla (2019): Sous-traitance et bureaucratisation néolibérale : une analyse de l'interface de la distance dans l'accueil des demandeurs d'asile. *Lien social et Politiques* (83), 123–143.

Arlettaz, Gérald und Silvia Arlettaz (2004): *La Suisse et les étrangers : immigration et formation nationale (1848–1933)*. Lausanne: Antipodes.

Arrighi, Jean-Thomas und Lorenzo Piccoli (2018): *SWISSCIT Index on Citizenship Law in Swiss Cantons: Conceptualisation, Measurement, Aggregation*. NCCR working paper Nr. 18. Neuenburg: nccr - on the move.

Brochmann, Grete und Sandra Lavenex (2002): Neither in nor out: The impact of EU asylum and immigration policies on Norway and Switzerland. In: Lavenex, Sandra und Emek M. Uçarer (Hrsg.): *Migration and the Externalities of European Integration*. Lanham: Lexington Books, 55–74

Bundesrat (1991): *Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik*. Bern.

Bundesrat (2010): *Bericht des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes*. Bern.

Castles, Stephen und Alastair Davidson (2000): *Citizenship and migration. Globalization and the politics of belonging*. New York: Routledge.

Cattacin, Sandro und Bülent Kaya (2005): Le développement des mesures d'intégration de la population migrante sur le plan local en Suisse. In: Mahnig, Hans (Hrsg.): *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Zürich: Seismo, 288–320.

Dhima, Giorgio (1991): *Politische Ökonomie der schweizerischen Ausländerregelung: eine empirische Untersuchung über die schweizerische Migrationspolitik und Vorschläge für ihre künftige Gestaltung*. Chur und Zürich: Rüegger.

Hainmueller, Jens und Dominik Hangartner (2013): Who Gets a Swiss Passport? A Natural Experiment in Immigrant Discrimination. *American Political Science Review* 107(1), 159–187.

Helbling, Marc und Hans-Peter Kriesi (2004): Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung: Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 10(4), 33–58.

Helbling, Marc (2008): *Practising Citizenship and Heterogeneous Nationhood: Naturalisations in Swiss Municipalities*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Jacobson, David (1996): *Rights across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Joppke, Christian (2007): Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity. *Citizenship Studies* 11(1), 37–48.

Koch, Philippe und Sandra Lavenex (2006): The (contentious) human face of Europeanization: free movement and immigration. In: Church, Clive (Hrsg.): *Switzerland and the European Union*. London: Routledge, 148–166.

Koopmans, Ruud, Paul Statham, Marco Giugni und Florence Passy (2005): *Contested Citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe*. Minneapolis/London: University of Minnesota Press.

Kriesi, Hanspeter, Romain Lachat, Peter Selb, Simon Bornschier und Marc Helbling (Hrsg.) (2005): *Der Aufstieg der SVP: acht Kantone im Vergleich*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Lavenex, Sandra (2004): Whither the liberal democratic model? Immigration politics in Switzerland and Japan. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 10(3), 179–209.

Lavenex, Sandra und Anita Manatschal (2014): Migrationspolitik. In: Knoepfel, Peter, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter und Silja Häusermann (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: NZZ Libro, 671–694.

Lavenex, Sandra, Paula Hoffmeyer-Zlotnik und Philipp Lutz (2021): Kapitel 10: Migration. In: Thomas Bernauer, Katja Gentinetta und Joelle Kuntz (Hrsg.): *Schweizer Aussenpolitik*. Im Druck.

Manatschal, Anita (2011): Taking Cantonal Variations of Integration Policy Seriously – or how to Validate International Concepts at the Subnational Comparative Level. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 17(3), 336–357.

Manatschal, Anita (2015): Switzerland - Really Europe's Heart of Darkness? *Swiss Political Science Review* 21(1), 23–35.

Manatschal, Anita und Carolin Rapp (2015): Welche Schweizer wählen die SVP und warum? Die SVP-Wählerschaft im Wandel. In: Freitag, Markus und Adrian Vatter (Hrsg.): *Wahlen und Wählerschaft in der Schweiz. Analysen anlässlich der eidgenössischen Wahlen 2015*. Zürich: NZZ Libro, 187–216.

Manatschal, Anita, Verena Wisthaler und Christina Zuber (2020): Making regional citizens? The political drivers and effects of subnational immigrant integration policies in Europe and North America. *Regional Studies* 54(11), 1475–1485.

Marshall, Thomas Humphrey (1950): *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.

Niederberger, Josef Martin (2004): *Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren: die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik*. Zürich: Seismo.

Parini, Lorena (1997): *La politique d'asile en Suisse: une perspective systémique*. Paris: L'Harmattan.

Piguet, Etienne (2004): *L'immigration en Suisse: 50 ans d'entrouverture*. Lausanne: PPUR.

Probst, Johanna, Gianni D'Amato, Samantha Dunning, Denise Efionayi-Mäder, Joelle Fehlmann, Andreas Perret, Didier Ruedin und Irina Sille (2019): *Kantonale Spielräume im Wandel: Migrationspolitik in der Schweiz*. SFM Studies Nr. 73d. Neuenburg: Swiss Forum for Migration and Population Studies.

Rechtssammlung (o. J.): *Fedlex – Die Publikationsplattform des Bundesrechts*. https://www.fedlex.admin.ch/ [21.6.2021].

Sandoz, Laure (2019): *Mobilities of the Highly Skilled towards Switzerland: The Role of Intermediaries in Defining «Wanted Immigrants»*. Cham: Springer.

Schweizerische Bundeskanzlei (o. J.): *Chronologie Volksinitiativen*. https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_1.html [letzte Änderung 13.6.2021]

SEM – Staatssekretariat für Migration (o. J.): *Staatssekretariat für Migration*. https://www.sem.admin.ch/sem/de/home.html [21.6.2021].

Skenderovic, Damir (2009): *The Radical Right in Switzerland: Continuity and Change, 1945–2000*. New York: Berghahn Books.

Spescha, Marc (1999): *Handbuch zum Ausländerrecht*. Bern: Haupt.

TAK – Tripartite Agglomerationskonferenz (2005): *Rechtliche Integrationshemmnisse. Auslegeordnung und Lösungsansätze*. Bern: Tripartite Agglomerationskonferenz.

Wichmann, Nicole, Michael Hermann, Gianni D'Amato, Denise Efionayi-Mäder, Rosita Fibbi, Joanna Menet und Didier Ruedin (2011): *Gestaltungsspielräume im Föderalismus: die Migrationspolitik in den Kantonen*. Bern: Eidgenössische Migrationskommission EKM.

Wicker, Hans-Rudolf, Rosita Fibbi und Werner Haug (Hrsg.) (2003): *Migration und die Schweiz*. Zürich: Seismo.

Wimmer, Andreas (2001): Ein helvetischer Kompromiss. Kommentar zum Entwurf eines neuen Ausländergesetzes. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 7(1), 97–104.