

25 Migrationspolitik

Sandra Lavenex, Politikwissenschaftliches Seminar, Universität Luzern
Anita Manatschal, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern

Inhaltsverzeichnis

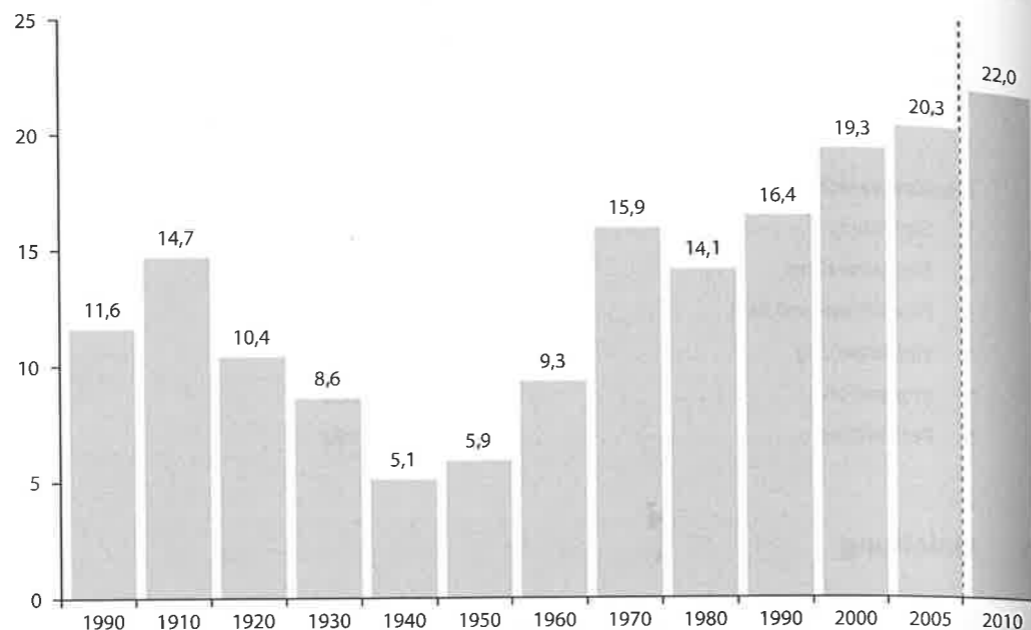
1	Einleitung	671
2	Einwanderung	672
3	Flüchtlinge und Asyl	680
4	Einbürgerung	685
5	Integration	689
6	Perspektiven	692

1 Einleitung

Ein Drittel der heutigen Bevölkerung der Schweiz hat einen Einwanderungshintergrund, ein Viertel ist im Ausland geboren.¹ Quantitativ betrachtet lässt sich damit die Einwanderungsrealität der Schweiz durchaus mit jener der klassischen Einwanderungsländer Australien, Kanada oder den USA vergleichen (Piguet 2004: 11; vgl. Abbildung 25.1). Dies gilt aber weder für das nationale Selbstverständnis noch für die politische Gestaltung dieses Phänomens, die sich grundsätzlich von denen eines klassischen Einwanderungslandes unterscheiden. Politisch betrachtet war die Schweiz lange Zeit ein Paradebeispiel des kontinentaleuropäischen Gastarbeiterlandes mit einer aktiven wirtschaftlichen Rekrutierungspolitik bei gleichzeitig restriktiver Integrations- und Einbürgerungspraxis. Im Asylbereich hat das Land eine lange humanitäre Tradition, die jedoch angesichts der anhaltenden Politisierung zunehmend in die Defensive geraten ist.

Heute gleicht das Politikfeld einer offenen Baustelle: Die Annahme der SVP-Initiative «Gegen Masseneinwanderung» am 9. Februar 2014 stellt eine Entwicklung infrage, die das korporatistische System gelenkter ökonomischer Zuwanderung im Rahmen der Personenfreizügigkeit mit der EU durch einen freien Markt ersetzt und das Ausländerrecht auf sog. Drittstaatsangehörige aus Nicht-EU/EFTA-Staaten beschränkte. Während eine weitreichende Reform des Einbürgerungsrechts 2004 an der Urne verworfen wurde, gewann die Frage der Integration von Immigranten an Prominenz. Schliesslich wurde auch das Asylrecht in den letzten Jahren wiederholt reformiert. 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

Abbildung 25.1: Ausländeranteil an der gesamten ständigen Wohnbevölkerung seit Ende Dezember 1990



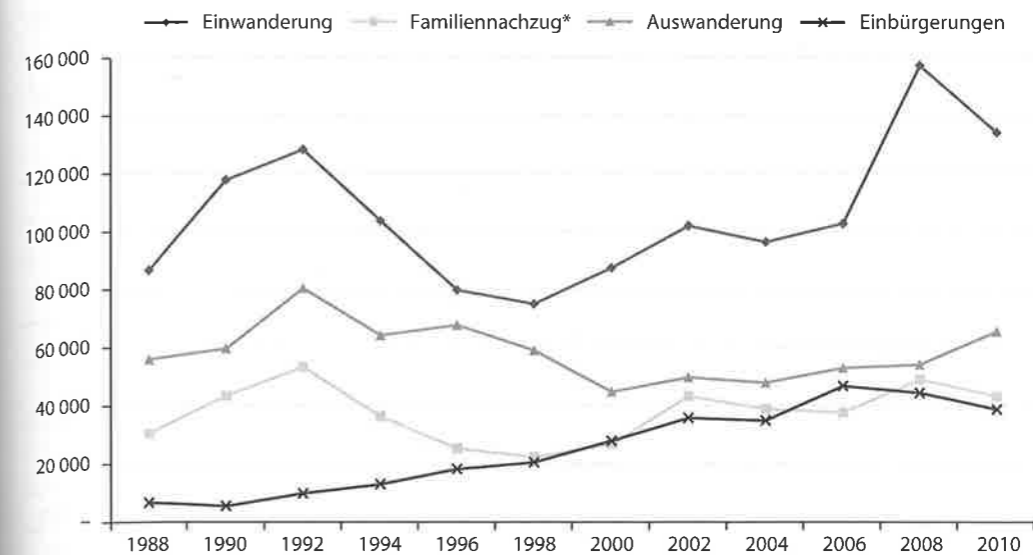
Quelle: BFM, www.bfm.admin.ch

Migrationspolitik (Wimmer 2001; Lavenex 2004; Koch und Lavenex 2006). Im Grad der Politisierung unterscheidet sich die Schweiz dabei kaum von ihren europäischen Nachbarn – eine Tatsache, die vermuten lässt, dass die Baustelle in diesem Politikfeld auch in den nächsten Jahren noch erhalten bleiben wird. Das Spannungsverhältnis zwischen Inklusion und Exklusion durchdringt dabei alle migrationspolitischen Bereiche: jene, welche die Zulassung von Nichtschweizern betreffen (Immigrations- und Asylpolitik) ebenso wie jene, die das Zusammenleben zugewanderter und einheimischer Bevölkerungsschichten regeln (Einbürgerungs- und Integrationspolitik).

2 Einwanderung

Unter Einwanderung wird hier in erster Linie der ökonomische Zuzug von Arbeitskräften gefasst. Hinzu kommt der eher humanitär motivierte Nachzug von Familienangehörigen von bereits eingereisten Ausländern. Während Staaten grundsätzlich souverän sind, über die Aufnahme ausländischer Bürger 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

Abbildung 25.2: Einwanderung, Auswanderung und Einbürgerungen, 1988–2010



Quelle: BFM, www.bfm.admin.ch, Bilanz der ständigen ausländischen Bevölkerung seit Ende Dezember 1988. (*) Familiennachzug ab 2002 inkl. Familiennachzug von Schweizerinnen und Schweizern und von Ausländerinnen und Ausländern mit Schweizer Ehepartnerin oder -partner.

die Familienzusammenführung stetig zugenommen. Nebst dem Faktor Arbeit zählt Familienzusammenführung mittlerweile zu den wichtigsten Einwanderungsgründen (vgl. Abbildung 25.2).

Heute haben wir ein duales Einwanderungssystem. Die Freizügigkeit für EU- und EFTA-Bürger begründet eine liberale Politik für den europäischen Raum, der eine restriktive Zulassungspolitik für Bürger aus sog. Drittstaaten gegenübersteht. Obwohl 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.

Liess sich dieses Spannungsverhältnis vormals an einer zögerlichen Zielformulierung in diesem Politikfeld ablesen (vgl. Botschaft zum neuen Ausländergesetz vom 8.3.2002), vertritt der Bundesrat heute eine dezidiertere Haltung gegenüber der Einwanderung: Laut Immigrationsbericht 2012 besteht ein übergeordnetes Ziel der Migrationspolitik darin, die für den wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Wohlstand der Schweiz erforderliche Zuwanderung zu gewährleisten (Bundesrat 2012). Gleichzeitig verdeutlichen wiederkehrende Initiativvorlagen insbesondere der Schweizerischen Volkspartei, dass die Stimmen, die eine Eindämmung der Einwanderung fordern, nicht verstummt sind (siehe unten: Akteure). Diese Ambivalenzen spiegeln sich nicht zuletzt in der legislativen Entwicklung der Einwanderungspolitik wider.

Tabelle 25.1: 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)

Quelle: BFM unter www.bfm.admin.ch sowie Rechtesammlung unter www.admin.ch

Legislative Entwicklung und Instrumente

Die schweizerische Einwanderungspolitik lässt sich grob in sieben Phasen unterteilen (vgl. Pigué 2004; Wicker et al. 2003). Das erste, 1931 erlassene Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern (ANAG) ist auf legislativem Wege während 70 Jahren unangetastet geblieben und lediglich durch admi-

nistrative Verordnungen und Weisungen an die sich ändernden Realitäten angepasst worden. Erst seit Beginn der siebten Phase der Einwanderungspolitik läuft ein umfassender Reformprozess, der in das neue Ausländergesetz mündete, das seit Januar 2008 in Kraft ist (vgl. Tabelle 25.1):

- *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 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 wurden in allen europäischen Staaten Einwanderungskontrollen eingeführt. 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 Weltkrieges dauern sollte (Arlettaz und Arlettaz 2004).
- *Die Gastarbeiterära (1948–1962)*: Mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurde eine Phase der aktiven Rekrutierung zum Wiederaufbau der nationalen Volkswirtschaft eingeleitet. 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 wurden Plafonierungsmassnahmen eingeführt, welche die Zahl der in einem Betrieb beschäftigten Personen und diejenige der ausländischen Personen insgesamt zu begrenzen suchte. Diesem Ziel gegenläufig war das zweite Rekrutierungsabkommen mit Italien aus dem Jahr 1964, das die rechtliche Stellung italienischer Staatsangehöriger entschieden verbesserte. Etwa zeitgleich kamen die ersten fremdenfeindlichen Initiativen auf (vgl. Tabelle 25.2). 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 gehen mussten.²
- *Die zweite Einwanderungswelle (1985–1992)*: Anfang der 1980er-Jahre stieg die wirtschaftliche Nachfrage nach Einwanderern wieder. Hauptrekrutie-

rungsländer 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–)*: 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 zu Tage, als viele Eingewanderte arbeitslos wurden und, anders als in den 1970er-Jahren, das Land nicht verliessen. Die Verbesserung der Rechtsansprüche der Einwanderer 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 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.

Das neue Ausländergesetz (AuG) von 2005 war eine direkte Reaktion auf die Entwicklungen der 1990er-Jahre sowie auf die Tatsache, dass seit 1931 grundlegende Regeln der Zuwanderung lediglich auf Verordnungsstufe formuliert wurden und somit der demokratischen Kontrolle durch das Parlament entzogen waren. Die wichtigsten Neuerungen betrafen folgende Bereiche:

- Aus Nicht-EU/EFTA-Staaten werden in beschränktem Ausmass lediglich gut qualifizierte oder spezialisierte Arbeitskräfte zugelassen. Sie erhalten eine Bewilligung, wenn sich in der Schweiz und in der EU/EFTA keine geeigneten Arbeitskräfte finden lassen (vgl. Art. 2 AuG).
- Die Situation der rechtmässig und dauerhaft anwesenden Ausländerinnen und Ausländer wird verbessert. Sie können Beruf und Wohnort leichter wechseln und der Familiennachzug wird erleichtert (Art. 37 und Kap. 7 AuG). Zudem werden die Anstrengungen für die Integration verstärkt (siehe unten).
- Der prekäre Saisonierstatus wird abgeschafft. Ersetzt wird er durch einen Kurzaufenthaltstitel von maximal einem Jahr, verlängerbar bis maximal zwei Jahre, wonach ein «angemessener» Unterbruch stattfinden soll (Art. 32 AuG).

EU/EFTA-Bürger fallen seit dem 1. Juni 2002 unter das Freizügigkeitsabkommen mit der EU (vgl. Abbildung 25.3). Eine erste Übergangsfrist betreffend den Inlän-

derrvorrang sowie die vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen ist am 31. Mai 2004 ausgelaufen (A). Zum Schutz der schweizerischen Arbeitnehmer vor Lohn- und Sozialdumping traten zu diesem Zeitpunkt die flankierenden Massnahmen in Kraft, die für alle Arbeitnehmer gelten – künftig daher auch für diejenigen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten. Die Kontingente für Langzeit- und Kurzaufenthalter liefen bis 31. Mai 2007 (B). Im Fall einer übermässigen Einwanderung können bis 2014 erneut Kontingente eingeführt werden («Ventilklausel») (C). In Bezug auf die zehn neuen Mitgliedsstaaten, die am 1. Mai 2004 der EU beigetreten sind, haben sich die Schweiz und die EU auf ein separates Übergangsregime geeinigt: Bis spätestens am 30. April 2011 durften arbeitsmarktliche Beschränkungen (Inländervorrang, Lohnkontrolle) weitergeführt werden (D). Ab dem 1. April 2006 galt dieses Regime nur für die EU-8-Länder (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn), während Zypern und Malta sofort zu den EU-15-Ländern zählten. Obwohl sich die vollständige Personenfreizügigkeit ab dem 1. Mai 2011 theoretisch auch auf die EU-8-Länder erstreckt, gilt für die betreffenden Staaten seit dem 1. Mai 2012 eine einjährige «Ventilklausel» (E).³ Am 8. Februar 2009 stimmte das Volk der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Rumänien und Bulgarien zusammen mit der Verlängerung des Freizügigkeitsabkommens auf unbestimmte Zeit (vormals beschränkt auf 7 Jahre) zu. Somit gilt das Freizügigkeitsabkommen seit dem 1. Juni 2009 auch für Rumänien und Bulgarien, wobei bis maximal sieben Jahre nach Inkrafttreten Zulassungsbeschränkungen gelten (F). Danach kann noch während maximal drei Jahren eine Schutzklausel aufrechterhalten werden (C). Die Annahme der SVP-Initiative «Gegen Masseneinwanderung» am 9. Februar 2014 könnte die Kündigung dieses Systems der Personenfreizügigkeit zur Folge haben und damit eine neue, achte

Abbildung 25.3: Überblick über die Personenfreizügigkeit

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
EU-15	A			B			C			E									
Neue Mitgliedsstaaten					D			C			E								
Rumänien und Bulgarien								F			C								

Phase der Schweizerischen Migrationspolitik einläuten, die sich wieder dem Kontingentsystem früherer Jahre annähert.

Akteure und Konfliktlinien

Der Vollzug des Einwanderungsrechts obliegt in erster Linie den Kantonen. Bei der Verteilung der ihnen jährlich zustehenden Kontingente haben die Kantone einen breiten Ermessensspielraum bei der Interpretation der Bundesgesetze (Spescha 1999: 41). In der Praxis hat dies immer wieder zu starken Unterschieden im Vollzug geführt, beispielsweise bei der unilateralen Ausweitung offizieller Zuwanderungsquoten.

In der politikwissenschaftlichen Literatur ist das schweizerische System der Einwanderungspolitik bis zu den Reformen der späten 1990er-Jahre als korporatisches Geflecht beschrieben worden. 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 Saisonierstatus diente arbeitsintensiven, binnenorientierten Sektoren wie dem Bau oder dem Gastgewerbe lange Zeit als eine Art Konjunkturpuffer, durch den Arbeitskräfte flexibel ein- und absetzbar waren. Der hohe Organisationsgrad dieser Sektoren und die traditionell engen Kontakte zu den kantonalen Behörden verschafften insbesondere Arbeitgeberinteressen lange Zeit erhöhtes Gehör in der Einwanderungspolitik.

Mit der Liberalisierung der binneneuropäischen Migration und den Reformprozessen der letzten Jahre 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 getrennt 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. 2003 wurde das Amt umbenannt in Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES), was die in den vergangenen Jahren erweiterten Aufgabenbereiche des Amtes besser zum Ausdruck bringen sollte. Schon zwei Jahre später, 2005, erfolgte aufgrund der Zusammenlegung mit dem Bundesamt für Flüchtlinge (siehe unten) eine erneute Umbenennung in Bundesamt für Migration (BFM).

Mit dieser Reorganisation ging auch eine Stärkung der Position der exportorientierten Verbände einher, die seit Jahren die Begünstigung strukturschwacher Sektoren durch die Einwanderungspolitik angeprangert hatten. Zur Kritik der Exportwirtschaft gesellten sich in den 1990er-Jahren Stimmen aus den Wirtschafts-

Tabelle 25.2: Eidgenössische Volksinitiativen im Bereich Migrationspolitik seit 1948

Datum	Initiative	Ja-Stimmen
1968	«Überfremdung» (zurückgezogen am 20. März)	
7.6.1970	«Gegen die Überfremdung» (sog. Schwarzenbachinitiative)	46,0 %
20.10.1974	«Gegen die Überfremdung und Überbevölkerung der Schweiz»	34,2 %
13.3.1977	«IV. Überfremdungsinitiative»	29,5 %
13.3.1977	«Für eine Beschränkung der Einbürgerungen»	33,8 %
5.4.1981	«Mitenand-Initiative für eine neue Ausländerpolitik»	16,2 %
20.5.1984	«Gegen den Ausverkauf der Heimat»	48,9 %
1987	«Gegen die Überfremdung» (am 4.8. im Sammelstadium gescheitert)	
4.12.1988	«Für eine Begrenzung der Einwanderung»	32,7 %
1988	«Für eine Begrenzung der Aufnahme von Asylanten» (am 5.12. im Sammelstadium gescheitert)	
1991	«Gegen die Masseneinwanderung von Ausländern und Asylanten» (am 21.8. im Sammelstadium gescheitert)	
1996	«Für eine vernünftige Asylpolitik» (am 14.3. vom Parlament für ungültig erklärt)	
1.12.1996	«Gegen die illegale Einwanderung»	46,3 %
1997	«Masshalten bei der Einwanderung» (am 13.3. im Sammelstadium gescheitert)	
24.9.2000	«Für eine Regelung der Zuwanderung»	36,2 %
24.11.2002	«Gegen Asylrechtsmissbrauch»	49,9 %
2004	«Für eine Begrenzung der Einwanderung aus Nicht-EU-Staaten» (am 13.9. im Sammelstadium gescheitert)	
1.6.2008	«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 %
9.2.2014	«Gegen Masseneinwanderung»	50,3 %
	«Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen» (Ablauf Sammelfrist: 3.11.2012)	
	«Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)» (Ablauf Sammelfrist: 24.1.2014)	

Quelle: Schweizerische Bundeskanzlei.

wissenschaften. Besonders bemängelt wurde die Bevorzugung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte, deren Konzentration in wenig produktiven Sektoren und die Einschränkung ihrer beruflichen und geografischen Mobilität. Diese Faktoren galten als wesentliche Einflussgrößen für die starke Betroffenheit dieser Bevölkerungsgruppen durch die neue Welle der Arbeitslosigkeit Mitte der 1990er-Jahre. Gefor-

dert wurde stattdessen die Bevorzugung gut qualifizierter Zuwanderer, die nicht nur besondere Fähigkeiten und Kenntnisse, sondern auch Investitionspotenzial und eine höhere Flexibilität in Krisenzeiten mitbrächten (Sheldon 2007). Obwohl ähnliche ökonomische Überlegungen schon früher formuliert wurden, fanden sie in den 1990er-Jahren vermehrt Gehör in der Politik, und trugen zur Legitimierung des Kurswechsels gegenüber Drittstaatsangehörigen bei (Afonso 2005).

Die zunehmende Verlagerung von rechtlichen Anpassungen der Ausländergesetzgebung in die legislative Arena brachte auch eine verstärkte Politisierung des Zuwanderungsthemas mit sich, was sich nicht zuletzt im Ausgang von Volksabstimmungen widerspiegelte. Traditionellerweise waren xenophobe Volksinitiativen, die seit den 1970er-Jahren die Zahl der Ausländer in der Schweiz begrenzen wollten, wenig erfolgreich an der Urne. Dass entsprechende Anliegen, etwa die Ausschaffungsinitiative der SVP aus dem Jahr 2010, auch die Zustimmung des Volkes gewinnen, ist hingegen ein neueres Phänomen (vgl. Tabelle 25.2).

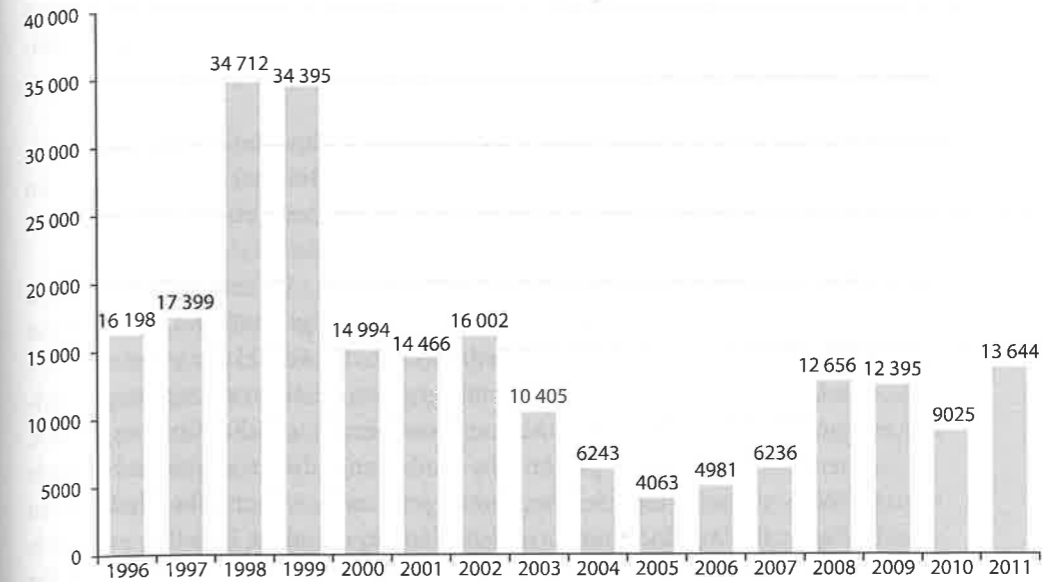
Innerhalb der Bevölkerung gilt die Akzeptanz der Personenfreizügigkeit denn auch nicht als gesichert. Besonders deutlich zeigt sich diese Unsicherheit in der jüngsten Annahme der Masseneinwanderungsinitiative der SVP, die am 9. Februar 2014 mit 50,3 Prozent Ja-Stimmen knapp angenommen wurde. In eine ähnliche Richtung zielt die Initiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen» der Vereinigung Umwelt und Bevölkerung (Ecopop). Solche Initiativen dürften das Spannungsfeld zwischen Souveränitätsansprüchen der Schweiz und der EU weiter verschärfen. Letztere kritisierte bereits die Ventilklausele vom Mai 2012 als Verletzung des Abkommens über den freien Personenverkehr, zumal dieses keine Ungleichbehandlung von EU-Bürgern zulässt (NZZ vom 1. April 2012).

3 Flüchtlinge und Asyl

Der Begriff des Flüchtlings wird heute kontrovers diskutiert. Hier werden darunter solche Personen gezählt, die Asyl gemäss der UN-Konvention von 1951 über den Status von Flüchtlingen und schweizerischem Asylgesetz erhalten haben sowie Personen, die aufgrund anderer humanitärer Gründe Schutz in der Schweiz geniessen. Zentrale Norm des internationalen Flüchtlingsregimes, die auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert ist, ist das Verbot des «refoulement», d.h. der Rückführung von Menschen in Gebiete, in denen sie für ihr Leben, ihre Freiheit oder ihre körperliche und geistige Unversehrtheit fürchten müssen.

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

Abbildung 25.4: Asylgesuche per Ende Jahr, 1996–2011



Quelle: BFM, www.bfm.admin.ch

und afrikanischen Flüchtlingen Asyl gewährte. Das Blatt begann sich in den 1980er-Jahren zu wenden, als Ursachen und Herkunft der Asylnmigration sich vervielfältigten. Mit der Herauslösung der Flüchtlingsbewegungen vom 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, was zunehmend zur Wahrnehmung eines Missbrauchs des Asylsystems führte. Nicht weniger als sieben Mal wurde das erste Asylgesetz von 1981 bis heute revidiert, die achte Revision wurde Ende September 2012 vom Parlament verabschiedet. Hinzu kommen externe Einwirkungen (Kriege im ehemaligen Jugoslawien in den 1990er-Jahren, «arabischer Frühling» seit Ende Dezember 2010), die das Asylsystem immer wieder unter Druck setzen (siehe Abbildung 25.4). Auf diese Weise ist das Recht auf Asyl zum Zankapfel der Politik und zu einem hoch sensiblen Thema in öffentlichen Abstimmungen und Wahlen geworden.

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 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 31 Jahre 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: Inkrafttreten der ersten Gesetzrevision. 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: Inkrafttreten der zweiten Gesetzesrevision. 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: Verabschiedung der dritten Revision in Form eines bis 1995 befristeten Allgemein Verbindlichen 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 eingetreten. Die kantonalen Fremdenpolizeien dürfen während des Asylverfahrens keine Aufenthaltsgenehmigung (z. B. aus «humanitären Gründen» an langjährige Asylbewerberinnen und -bewerber) mehr erteilen. Es besteht ein Arbeitsverbot während der ersten drei Monate mit Verlängerungsmöglichkeit.
- 1994: Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Sanierungsmassnahmen, das die ursprüngliche Befreiung von der Kostenvorschusspflicht im Asylgesetz aufhebt.
- 1995: Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Die Möglichkeit einer dreimonatigen Vorbereitungshaft sowie die neunmonatige Ausschaffungshaft nach dem erstinstanzlichen Entscheid werden eingeführt. Das Recht auf Mobilität der Asylbewerber wird eingeschränkt. Inkrafttreten des Bundesbeschlusses über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich. Für erwerbstätige Asylsuchende wird die Sicherheitsleistungspflicht eingeführt.
- 1998: Inkrafttreten des Dringlichen Bundesbeschlusses im Asylbereich. Damit werden neue Nichteintretensgründe ins Gesetz eingeführt.
- 1999: Sechste Revision des Asylgesetzes. Der Schutzbedürftigenstatus wird eingeführt. Er ersetzt die kollektive vorläufige Aufnahme und soll ohne Ein-

zelverfahren Menschen schützen, die aus einer Situation allgemeiner Gewalt fliehen. Frauenspezifische Fluchtgründe sollten besser als bisher berücksichtigt werden. Dauert ein Asylverfahren länger als vier Jahre, kann die vorläufige Aufnahme angeordnet werden, wenn eine schwerwiegende persönliche Notlage vorliegt.

- 2002: Der Bundesrat veröffentlicht seine Botschaft zur siebten Revision des Asylgesetzes. Die Drittstaatenregelung wird verschärft, wer sich vor der Einreichung seines Gesuchs in einem sicheren Drittstaat aufgehalten hat, soll künftig grundsätzlich kein ordentliches Asylverfahren mehr in der Schweiz durchlaufen können. Der Bundesrat will künftig nicht staatliche Verfolgung anerkennen. Die vorläufige Aufnahme soll durch zwei Status ersetzt werden: Die humanitäre Aufnahme soll Bürgerkriegsflüchtlingen und Härtefällen eine angemessenere Rechtsstellung gewähren. Die provisorische Aufnahme sollen abgewiesene Asylsuchende erhalten, die unverschuldet nicht weggewiesen werden können.
- 2004: Im Rahmen des Sparprogramms werden zahlreiche Verschärfungen in das Asyl- und Ausländergesetz eingeführt. Die Beschwerdefrist bei Nichteintretensentscheiden wird von 30 Tagen auf fünf Arbeitstage verkürzt; Nichteintretensentscheide bei missbräuchlichen Gesuchen erlauben die Anordnung der Ausschaffungshaft; nach rechtskräftigem Nichteintretensentscheid erhalten die Abgewiesenen seit dem 1. April keine Sozialhilfe mehr (Fürsorgestopp).
- 2006: Die siebte Revision des Asylgesetzes, die 2004 und 2005 von der staatspolitischen Kommission des Nationalrates und vom Ständerat noch zusätzlich verschärft wurde, wird am 24. September 2006 per Volksabstimmung angenommen.

Ende September 2012 hat das Parlament die achte und vorläufig letzte Asylrechtsrevision verabschiedet. Auch diese Revision, deren Ziel primär in der Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren (etwa bei Nichteintretensverfahren) sowie der Verhinderung missbräuchlicher Verfahrensbehinderungen besteht (Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 26. Mai 2010), sieht diverse Verschärfungen vor. Zwar geht der Ständerat nicht so weit, den Asylsuchenden nur noch die knappere Nothilfe statt der Sozialhilfe zu gewähren, wie vom Nationalrat vorgeschlagen, doch in den wesentlichen Punkten gehen die beiden Räte einig. Zu den als dringlich erklärten Massnahmen gehört, dass auf Schweizer Botschaften keine Asylgesuche mehr eingereicht werden dürfen und Wehrdienstverweigerer – unter Vorbehalt der Einhaltung der Flüchtlingskonvention – schon bald nicht mehr als Flüchtlinge anerkannt werden. Ferner können Kantone und Gemeinden sich künftig nicht mehr dagegen wehren, dass auf ihrem Gebiet in Bundesbauten vorübergehend Asylsuchende untergebracht werden. Die dringlichen Massnahmen sind seit dem 1. Oktober 2012 für drei Jahre in Kraft, sofern sie nicht durch ein Referendum angefochten werden (siehe unten: Akteure).

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 des automatisierten Fingerabdrucksystems 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).

Akteure und Konfliktlinien

Das Asylverfahren ist auf Bundesebene geregelt. Nach 1990 oblag das erstinstanzliche Asylverfahren dem neu geschaffenen Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), das 2005 in das Bundesamt für Migration (BFM) überging. Zur gleichen Zeit wurde mit der Asylrekurskommission (ARK) ein verwaltungsunabhängiges Spezialgericht in Asylsachen geschaffen, das für die Revision der Asylentscheide des Bundesamtes zuständig ist. Die Asylrekurskommission ersetzte den verwaltungsinternen Beschwerdedienst des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, womit einem wichtigen Anliegen der Hilfswerke auf verwaltungsunabhängige Beurteilung von Beschwerden Rechnung getragen wurde. Am 1. Januar 2007 ist die ARK in das neue Bundesverwaltungsgericht übergegangen. Während des normalen Asylverfahrens werden die Asylbewerber gemäss einem Verteilschlüssel in den Kantonen untergebracht. Den kantonalen Ausländerbehörden obliegen die meisten Aspekte des Vollzugs, d. h. die Organisation der Anhörung zu den Asylgründen, die Überwachung des weiteren Verfahrens, und die Ausrichtung der Sozialhilfe. Die Verschärfung des Asylrechts hat zu einer Verschiebung der finanziellen Kosten im Asylverfahren zulasten der Kantone geführt, was ebenfalls zur Politisierung des Themas beiträgt. So sind die Kantone einerseits für den häufig langwierigen Vollzug der Wegweisung abgewiesener Asylbewerber zuständig, andererseits auch für die effektiven Kosten, die zusätzlich zu den vom Bund gezahlten Nothilfepauschalen für Personen mit Nichteintretensentscheid entfallen.

Traditionellerweise spielen humanitäre Hilfswerke eine wichtige Rolle in der Flüchtlingspolitik. Laut Asylgesetz finden Anhörungen (mit Ausnahmen) im Beisein einer Vertretung eines anerkannten Hilfswerks statt. Die fünf anerkannten Hilfswerke sind die Caritas, das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen der Schweiz (HEKS), der Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen (VSJF), das Schweizerische Arbeiterhilfswerk (SAH) und das Schweizerische Rote Kreuz (SRK). Die Asylrechtsrevision 2012, über die am 9. Juni 2013 abgestimmt wurde, sieht jedoch eine Abschaffung der Hilfswerksvertretung bei Anhörungen vor; sie soll durch eine Beitragsleistung des Bundes an eine Verfahrens- und Chancenberatung ersetzt werden (Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 10. Mai 2010).

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). Dabei spielt die direktdemokratische Arena eine zentrale Rolle.

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. Einflussreich dürften ferner auch Entwicklungen in den Nachbarstaaten gewesen sein, v. a. der Anfang der 1990er-Jahre losgetretene Restriktionswettbewerb, in dem kein Land grosszügigere Asylregelungen haben möchte als die umliegenden Staaten (Lavenex 2001; Holzer und Schneider 2002). 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. Insgesamt zeigt sich jedoch, dass die Schweiz ihrem Umfeld gegenüber nicht rein reaktiv geblieben, sondern auch Entwicklungen in anderen Staaten vorausgeeil ist (Brochmann und Lavenex 2002; Hailbronner 2000).

4 Einbürgerung

Das Spannungsverhältnis zwischen der Einwanderungsrealität und ihrer politischen Begegnung im Nationalstaat kommt in der Einbürgerungs- und Integrationspolitik (siehe unten) zum Ausdruck. Der hohe Ausländeranteil der Schweiz ist immer wieder Gegenstand von sog. Überfremdungsinitiativen geworden, die eine Begrenzung oder sogar die Rückführung des Ausländeranteils forderten (vgl. Tabelle 25.2). 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 und die Tatsache, dass soziale und ökonomische Rechte immer weniger an den Status der Staatsbürgerschaft gekoppelt sind (Jacobson 1996). Damit einhergegangen ist auch ein Bewusstseinswandel, 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 Bundesstaates 1848 bestimmten die Kantone über die Vergabe des Bürgerrechts. 1874 erhielt der Bund eine Aufsichtskom-

petenz über die Einbürgerungen sowie 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.

Das heutige Staatsbürgerrecht basiert auf dem Bundesgesetz von 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG, SR 141.0). Revisionen dieses Gesetzes hatten bisher v. a. die Gleichstellung von Männern und Frauen zum Ziel. Initiativen, die eine erleichterte Einbürgerung oder eine automatische Staatsbürgerschaft für Migranten der zweiten oder dritten Generation einführen wollten, sind mehrheitlich gescheitert. Ein erster Anlauf zur erleichterten Einwanderung 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 Volkes angenommen, scheiterte diese 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 aufwuchsen. Eine umfassende Revision der verfassungsrechtlichen Grundlagen für eine erleichterte Einbürgerung ausländischer Jugendlicher der zweiten Generation und den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts bei Geburt für Personen der dritten Generation wurde 2004 von Volk und Ständen erneut verworfen.

Die Erlangung der Staatsbürgerschaft erfolgt in der Schweiz 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 BüG, bzw. 26 kantonale Bürgerrechtsgesetze, vgl. Manatschal 2011). Laut nationalem Bürgerrechtsgesetz muss ein Bewerber hierzu folgende Voraussetzungen erfüllen (Art. 14 und 15 BüG):

- Zwölf Jahre Wohnsitz in der Schweiz (die zwischen dem 10. und 20. Lebensjahr in der Schweiz verbrachten Jahre werden doppelt gerechnet),
- Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse,
- Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen,
- Beachten der schweizerischen Rechtsordnung,
- keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz.

Die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung ist eine Voraussetzung für die nachfolgende Einbürgerung des Bewerbers in der Gemeinde und im Kanton. Gemeinde und Kantone kennen eigene, zusätzliche Einbürgerungsvoraussetzungen (Wohnsitzfristen, materielle Erfordernisse, Einbürgerungstaxen), die sehr unterschiedlich sind. So reichen beispielsweise die kantonal erforderlichen Wohnsitzfristen für eine Einbürgerung, die nebst der national erforderlichen Frist gelten, von zwei Jahren (etwa in den Kantonen Zürich und Genf) bis hin zu zwölf Jahren im Kanton Nidwalden (siehe Manatschal 2013: 107). Aufgrund des Vorrangs der Gemeinde- und Kantonsbürgerschaft verfügen Kantone und Gemeinden im ordentlichen Einbürgerungsverfahren sowie die Kantone im erleichterten Einbürgerungsverfahren über erhebliche Entscheidungskompetenzen und Mitwirkungsrechte. Der Versuch einer Herabsetzung und Angleichung der eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen für Ausländer der zweiten Ausländergeneration scheiterte zusammen mit der Ablehnung der Verfassungsvorlage 2004. Von diesem Revisionsvorhaben wurde lediglich ein kleiner Teil realisiert, der keine vorgängige Revision der Bundesverfassung erforderte. Es handelt sich um eine Angleichung der Einbürgerungstaxen, die in Kantonen und Gemeinden seit dem 1. Januar 2006 für Entscheide über ordentliche Einbürgerungen nur noch kostendeckend erhoben werden dürfen. Ein erneuter Anlauf zur schweizweiten Harmonisierung der Einwanderungsvoraussetzungen sah 2013 die Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes vor. Zur Debatte stehen ferner diverse Verschärfungen zur Anhebung der Hürden für Einbürgerungen (NZZ vom 13. März 2013).

Akteure und Konfliktlinien

Die Differenzen zwischen den Modalitäten des Bürgerrechts von Gemeinden und Kantonen sind nicht bloss formaler oder administrativer, 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. Dadurch 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, das diese grundsätzlich als verfassungswidrig und Beschwerden an das Bundesgericht wegen Verletzung des Diskriminierungsverbotes als zulässig erklärte (BGE 129 I 232 und BGE 129 I 217 vom 9. Juli 2003, vgl. auch Helbling und Kriesi 2004; Hangartner und Hainmüller 2013). Widerstand zu dieser Versachlichung der Einbürgerungs-

verfahren 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 haben («Für Demokratische Einbürgerungen», vgl. Tabelle 25.2). 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.

Die Einbürgerungspolitik auf nationaler, kantonaler und lokaler Ebene bleibt somit weiterhin geprägt von althergebrachten Vorstellungen kollektiver Identität, die im sprachregionalen Kontext durchaus variieren können. Während sich Deutschschweizer Kantone stärker am restriktiven alemannischen «jus sanguinis»-Konzept orientieren, wonach der Staatsbürgerschaftsstatus primär über Vererbung weitergegeben wird, weisen die Bürgerrechtsgesetze der Kantone der Romandie liberalere Züge auf, die sie in die Nähe von Frankreichs «jus soli»-Verständnis von Staatsbürgerschaft bringen (Manatschal 2012).

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. Die Aufgaben der EKR umfassen die Sensibilisierung der Öffentlichkeit durch Kampagnen, öffentliche Auftritte, Publikationen und Pressearbeit, die Beratung von Bundesrat, Departementen und Ämtern durch Teilnahme an Vernehmlassungen, durch Konsultationen, Empfehlungen, Gutachten und Stellungnahmen. In diesem Zusammenhang wurde die EKR auch schon im Bereich der Einbürgerungspolitik aktiv, beispielsweise in einem Bericht zu Einbürgerungsverfahren auf Gemeindeebene unter dem Blickwinkel möglicher Diskriminierung aus dem Jahr 2007. Schliesslich erfüllt die EKR zusammen mit der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM, siehe unten) Koordinationsfunktionen zwischen den staatlichen Behörden, den Nichtregierungsorganisationen und den internationalen Stellen (vgl. Niederberger 2004: 142 ff.).

5 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 sowie der damit verknüpften Vorstellung, dass Arbeitsmigranten nur temporär in der Schweiz weilen würden (siehe oben).

Gleichzeitig reflektiert das Konzept Integrationspolitik eine Ausweitung von Bürgerrechten 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, welche die geschlechtliche Gleichheit sowie kulturelle Verschiedenheit spezifischer Gruppen betreffen (Castles und Davidson 2000: 105). Aktuelle Definitionen von Integrationspolitik aus der Migrationsforschung sind entsprechend vielfältig und beinhalten nebst dem engen bürgerlichen Aspekt (Einbürgerungspolitik) immer auch Fragen politischer, sozialer, und kultureller Integration (vgl. Koopmans et al. 2005: 7 ff.; Manatschal, 2011).

Das offizielle Integrationsverständnis der Schweiz ist dabei letztlich von einer restriktiven formellen Auffassung von Staatsbürgerschaft geprägt, die sich in hohen Einbürgerungshürden niederschlägt (siehe oben). 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 AuG und Art. 2 Abs. 1 VIntA). 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 (Cattacin und Kaya 2005: 239).

Legislative Entwicklung

Als Bundesaufgabe fand die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung erstmals 1986 Eingang in die Gesetzgebung. Mit der Revision des Bundesgesetzes vom 26. 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 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), welche die Ziele der Integration regelt. Nebst dem bereits erwähnten Inte-

grationsziel der chancengleichen Teilhabe an der schweizerischen Gesellschaft wird in der VIntA festgehalten, dass Integration in erster Linie über die Regelstrukturen, namentlich über Schule, Arbeit und die Institutionen der sozialen Sicherheit und des Gesundheitswesens, erfolgt. Spezifische Massnahmen für Ausländerinnen und Ausländer sollen hingegen nur als ergänzende Unterstützung angeboten werden (Art. 2 VIntA).

Der jüngste Gesetzeszusatz in Bezug auf Integrationspolitik findet sich in Kapitel 8 des neuen Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), welches das ANAG ersetzt hat und seit Januar 2008 in Kraft ist (vgl. Tabelle 25.1). Nebst der (finanziellen) Förderung der Integration wird Letztere nun auch expliziter eingefordert. So soll der Integrationsgrad stärker bei Entscheiden berücksichtigt werden, etwa über Integrationsvereinbarungen bei der Vergabe von Aufenthaltsbewilligungen. Diese Strategie widerspiegelt das Motto «Fördern und Fordern», das seit dem Integrationsbericht des Bundes 2010 als Grundpfeiler der Integrationspolitik gilt.

Ein Blick auf die Gesetzestexte von VIntA und AuG verdeutlicht jedoch, dass der Bund nach wie vor ein minimales, offenes Integrationsverständnis mit sehr allgemein formulierten Zielvorgaben vertritt (vgl. Niederberger 2004: 152). Die Frage nach einer Konkretisierung dieses Politikfeldes 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). In Richtung einer verbindlicheren und einheitlicheren Integration von Ausländern zielt die aktuell laufende Teilrevision des AuG, das in diesem Zusammenhang in Ausländer- und Integrationsgesetz umbenannt werden soll (NZZ vom 23. März 2012).

Akteure und Konfliktlinien

Das offene Integrationsverständnis auf Bundesebene ist nicht zuletzt eine Konsequenz der Vielzahl an Akteuren, die mit der Aufgabe der Integration betraut sind. Integration wird als Gesamt- und Querschnittsaufgabe verstanden, welche 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).

Den Kantonen kommt dabei eine zentrale Rolle zu (Cattacin und Kaya 2005; Manatschal 2011). 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 welche die Kantone in der Regel über Volksabstimmungen entscheiden lassen, oder die unterschiedliche (Nicht-)Implementation des optionalen 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 10 «Kantone» von Adrian Vatter in diesem Buch). Im neuen Ausländergesetz wurde die Rolle der Kantone zusätzlich aufgewertet. Seit 2008 verfügt jeder Kanton über einen Integrationsdelegierten als direkte Ansprechperson für das Bundesamt für Migration, während der Bund kantonale und lokale Integrationsprogramme strategisch und finanziell unterstützt (vgl. Art. 55 und 57 AuG).

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 Immigrantintegration national lange Zeit wenig politisiert. Doch auch hier erwies sich die direkte Demokratie jüngst als machtvoll 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 25.2). Diese Skepsis des Schweizer Stimmvolkes 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 immigrantenskeptische Position von den Rechtspopulisten besetzt und mit einer dezidierten Pro-Immigrationshaltung liessen sich keine Stimmen gewinnen (vgl. Mahnig 2001: 127). In jüngster Zeit wurden jedoch auch diese Parteien aktiver, so gründet der Prozess zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes 2009 auf Motionen der SP und FDP.

An der Gesamt- und Querschnittsaufgabe Integration beteiligen sich zudem nebst diversen Nichtregierungsorganisationen auch staatliche Gremien wie die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) oder die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK), die unter Federführung des Bundesamtes für Migration massgeblich am Prozess zur Weiterentwicklung der Schweizerischen Integrationspolitik im Jahr 2009 beteiligt war. Die ausserparlamentarische EKM ist am 1. Januar 2008 aus dem Zusammenschluss der früheren Ausländerkommission EKA und der Kommission für Flüchtlingsfragen EKF hervorgegangen und berät Bundesrat und Verwaltung in Migrationsfragen. In diesem Zusammenhang veröffentlicht die EKM auch Berichte zum Thema Integration sowie Stellungnahmen und Empfehlungen. Ferner ist die EKM berechtigt, die Gewährung von finanziellen Beiträgen zur Integrationsförderung zu beantragen und zu eingegangenen Gesuchen um solche Beiträge Stellung zu nehmen.

6 Perspektiven

Zusammenfassend lassen sich in der Migrationspolitik zwei wichtige Trends festhalten. Der erste betrifft die schrittweise Besserstellung legal anwesender 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. Der Widerstand des Nationalstaates gegen die abnehmende formale Differenz zwischen In- und Ausländern konzentriert sich 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.

Diesem Trend im Inneren steht eine wachsende Differenzierung der Zulassungspolitiken gegenüber. Mit der Personenfreizügigkeit entziehen sich nunmehr die Bürger der EU-Mitgliedsstaaten und der EFTA dem Netz der Einwanderungskontrollen. Gegenüber Drittstaatsangehörigen vertieft sich der Gegensatz zwischen «gewollter» Zuwanderung von wenigen, speziell qualifizierten Arbeitnehmern einerseits und dem «ungewollten» Zuzug anderer ökonomischer und humanitärer Zuwanderer. Wirtschaftlich betrachtet bewegte sich das schweizerische Einwanderungssystem weg von einer korporatistisch geprägten, strukturpolitischen Ausrichtung, hin zu einer stärkeren Wettbewerbsorientierung. Die Annahme restriktiver Initiativen zum Thema Einwanderung durch das Volk (Ausschaffungsinitiative, Masseneinwanderungsinitiative) seit dem Jahr 2010 verweist jedoch auf eine verstärkte Politisierung der Einwanderungspolitik in jüngster Zeit, die das System der Personenfreizügigkeit wieder infrage stellt.

Auf der humanitären Ebene beobachten wir eine sich in den letzten Jahren beschleunigende Begrenzung des Asylsystems bei gleichzeitigem Ausbau weniger umfassender, z. T. auch zeitlich befristeter Formen der humanitären Aufnahme. Antriebskräfte dieses Trends sind im Licht stark sinkender Asylbewerberzahlen weniger der externe Druck als ein erodierender Konsens über die Gründe, Menschen Schutz zu gewähren, und eine kämpferische politische Rechte.

Jenseits dieser rechtlichen Kategorien verdeutlicht das wachsende Problem der unkontrollierten Migration, 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 eine wachsende Zahl irregulärer Einwanderer. Die Suche nach kollektiven Lösungen hat dabei längst den europäischen Raum verlassen und äussert sich in einer zunehmend aktiven Migrationsaussenpolitik. Bestand ihr Hauptfokus bisher im Abschluss bilateraler Rücknahmeübereinkommen, welche die unterzeichnenden Staaten zur unbürokratischen Rückübernahme von Personen verpflichten, die sich unbefugt in der Schweiz aufhalten, gewinnt in letzter Zeit ein

umfassenderer Ansatz Anhänger, der auf die verstärkte Zusammenarbeit von Aufnahme-, Transit- und Herkunftsstaaten setzt. Über die Jahre hat sich die Migrationspolitik damit von einer engen «fremdenpolizeilichen» Aufgabe zu einem departementsübergreifenden Anliegen entwickelt, das nicht nur innenpolitisch, auf lokaler, kantonaler und nationaler Ebene, sondern auch aussenpolitisch an Bedeutung gewinnt.

Anmerkungen

- 1 Quelle: Bundesamt für Statistik 2008 (SAKE).
- 2 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 % der insgesamt abgebauten Arbeitsplätze (Piguet 2004).
- 3 Diese Ventilklausel wurde am 24. April 2013 um ein weiteres Jahr verlängert. Gleichzeitig entschied der Bundesrat, die Ventilklausel während einem Jahr auch gegenüber den EU-15-Staaten sowie Malta und Zypern anzuwenden.

Literaturverzeichnis

- Afonso, Alexandre (2005): *Institutions, idées et apprentissage dans la politique d'immigration suisse*. Mémoire de DEA en science politique, Université de Lausanne.
- Brochmann, Grete und Lavenex, Sandra (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.
- Bundesrat (2012): *Bericht des Bundesrates über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz*. 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/Zürich: Rüegger.
- Hailbronner, Kay (2000): *Die Kompatibilität des Schweizer Asylverfahrens mit Harmonisierungsbestrebungen im Asylrecht der EU*. Zürich: Schulthess.
- Hainmüller, Jens und Dominik Hangartner (2012): Who Gets a Swiss Passport? A Natural Experiment in Immigrant Discrimination. *American Political Science Review* 107(1), 159–197.
- 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.
- Holzer, Thomas und Gerald Schneider (2002): *Asylpolitik auf Abwegen. Nationalstaatliche und europäische Reaktionen auf die Globalisierung der Flüchtlingsströme*. Opladen: Leske und Budrich.
- Jacobson, David (1996): *Rights across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- 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 Bornschieur und Marc Helbling (Hrsg.) (2005): *Der Aufstieg der SVP. Acht Kantone im Vergleich*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Lavenex, Sandra (2001): *The Europeanisation of Refugee Policies. Between Human Rights and Internal Security*. Aldershot: Ashgate.
- Lavenex, Sandra (2004): Whither the liberal democratic model? Immigration politics in Switzerland and Japan. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 10(3), 179–209.
- Mahnig, Hans (2001): Die Debatte um die Eingliederung von Migranten oder: was ist das Ziel von Integrationspolitik in liberalen Demokratien? *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 7(2), 124–130.
- 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 (2012): Path Dependent or Dynamic? Cantonal Integration Policies between Regional Citizenship Traditions and Right Populist Party Politics. *Ethnic and Racial Studies* 35(2), 281–297.
- Manatschal, Anita (2013): *Kantonale Integrationspolitik im Vergleich. Eine Untersuchung der Determinanten und Auswirkungen subnationaler Politikvielfalt*. Baden-Baden: Nomos.
- 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.
- Pigué, Etienne (2004): *L'immigration en Suisse. 50 ans d'entrouverture*. Lausanne: PPUR.
- Sheldon, George (2007): *Migration, Integration und Wachstum: Die Performance und wirtschaftliche Auswirkung der Ausländer in der Schweiz*. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt und Industrieökonomik, Universität Basel. http://wwz.unibas.ch/fileadmin/wwz/redaktion/fai/Publikationen/EKA_Studie.pdf [10.10.2013].
- 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 (2005): *Rechtliche Integrationshemmnisse. Auslegeordnung und Lösungsansätze*. Bern: Tripartite Agglomerationskonferenz.
- 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.

26 Wirtschafts- und Finanzpolitik

Klaus Armingeon, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung: Probleme und Herausforderungen	695
2	Ziele und Entwicklung der Gesetzgebung	698
3	Akteure, Institutionen und Interventionsmodi	706
4	Umsetzung der wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele: die Wachstumspolitik	714
5	Schluss	716

1 Einleitung: Probleme und Herausforderungen

Dieses Kapitel behandelt die schweizerische Wirtschafts- und Finanzpolitik in vergleichender Perspektive.¹ Es konzentriert sich auf den Bund und seine Politiken. Dies schliesst aber – insbesondere bei der Finanzpolitik – eine Berücksichtigung von Kantonen und Gemeinden nicht aus. Der Schwerpunkt liegt auf dem Zeitraum seit 1990.

Zehn Jahre nach der Jahrtausendwende scheint die Schweizer Wirtschafts- und Finanzpolitik eine Erfolgsstory zu sein: Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (in Kaufkrafteinheiten) ist im Jahr 2011 nach Luxemburg und Norwegen das dritthöchste in der OECD-Welt; fünf Jahre zuvor musste sich die Schweiz noch mit dem fünften Rangplatz zufriedengeben.² Das reale Wirtschaftswachstum, das seit den 1970er-Jahren unterhalb des OECD-Durchschnitts lag, hat stark angezogen und liegt nun deutlich über dem OECD-Mittel. Die Inflation ist seit mindestens vier Dekaden mit ganz wenigen Ausnahmejahren geringer als in der Vergleichsgruppe. Die Zinssätze sind kontinuierlich weit unterhalb des Mittelwertes. Die Summe der Exporte und Importe in Prozent des Bruttoinlandsprodukts ist überdurchschnittlich, wenngleich auch andere kleine Länder wie Österreich oder die Niederlande eine wesentlich höhere Import-Export-Quote haben. Die Arbeitslosigkeit ist seit vielen Dekaden eindeutig unter- und die Erwerbsquote (Erwerbstätige und Arbeitslose in Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung im Alter von 15–64 Jahren) klar oberhalb des OECD-Durchschnitts. Der Wohlfahrtsstaat ist vergleichsweise generös und dennoch solide finanziert und die Staatsfinanzen heben sich erfreulich von den Werten der meisten anderen OECD-Länder ab. Dieses rundherum positive Bild wird freilich durch einige wenige Indikatoren getrübt: Das Preisniveau ist weiterhin sehr hoch. Im Vergleich mit den Nachbarländern müssen die Schweizerinnen und Schweizer im Jahr 2012 für einen Korb von bestimmten Waren zwischen 40 und