

Der Einsatz von Integrationsvereinbarungen im Ausländerrecht

Ein Röstigraben – warum?

Projektarbeit ohne Intervention eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Fritz Sager**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasserin: **Barbara Marti Leprat**
aus Fraubrunnen, Kanton Bern und Oberhallau, Kanton Schaffhausen
Neumoosweg 11, 3312 Fraubrunnen

Bern, den 30. November 2020

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt bei der Autorin.

Zusammenfassung

Zusammen mit der Verankerung von Grundsätzen der Integration im neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) wurde Anfang 2008 das Instrument der *Integrationsvereinbarungen* auf Bundesebene eingeführt. Eines der Ziele des AuG war es, die Situation der rechtmässig und dauerhaft anwesenden Ausländerinnen und Ausländer zu verbessern, indem Anstrengungen für die Integration verstärkt werden und auch die Ausländerinnen und Ausländer ihren Teil dazu beitragen sollen.

Auf den systematischen Einsatz von Integrationsvereinbarungen wurde im AuG verzichtet und der Entscheid über die Anwendung der Integrationsvereinbarungen den Kantonen überlassen. Die Umsetzung erfolgte daraufhin in sehr unterschiedlicher Weise, wobei festzustellen ist, dass die Kantone der Suisse romande auf den Einsatz von Integrationsvereinbarungen verzichteten. Ein *Röstigraben* also im Bereich der Anwendung der Integrationsvereinbarungen durch die Kantone, es stellt sich die Frage warum?

Der *Multiple-Streams-Ansatz* bietet einen Analyserahmen, um der Entscheidungsfindung für einen Politikwandel auf den Grund zu gehen. Der Ansatz geht von einer kombinierten Wirksamkeit verschiedener Faktoren aus. Die Wahrscheinlichkeit, dass es zu einem *Politikwandel* - in diesem Fall der Entscheidung, Integrationsvereinbarungen anzuwenden - kommt, ist stark erhöht, wenn sich *Faktoren aus drei Strömen* - problems, politics, policies - verbinden. Dies ist dann der Fall, wenn sich eine Alternative als Lösung für ein Problem anbietet und auf günstige politische Kräfte trifft. Dass es zu einer solchen Verbindung kommt, ist dann wahrscheinlicher, wenn sich ein *Gelegenheitsfenster* (policy window) öffnet. Dafür, dass in einem bestimmten Moment eine solche Verbindung tatsächlich stattfindet, sind *Policy Entrepreneurs* verantwortlich.

Gemäss Zahariadis und Exadaktylos (2015, S. 61) öffnen Policy-Entscheidungen Implementation Windows, innerhalb derer die konkreten Entscheidungen zur Umsetzung einer öffentlichen Politik getroffen werden. Im schweizerischen *Vollzugsföderalismus* ist dies von besonderer Bedeutung, da die Kantone die Entscheidungsmacht über die Ausgestaltung der Umsetzung innehaben und dabei sowohl Organisations- als auch Programmkompetenz geniessen. Der Vollzugsentscheid beinhaltet einen politischen Entscheidungsprozess, der durch den Policy-Entscheid auf Bundesebene ausgelöst wird (Sager et al., 2018, S. 175). Mit der Zustimmung zum AuG im Rahmen der Volksabstimmung vom 24. September 2006 und dessen Inkraftsetzung per 1. Januar 2008 wurde die Grundlage auf Bundesebene gesetzt.

Die Untersuchung ausgewählter Faktoren in den Kantonen Genf, Neuenburg und Waadt zeigte einerseits, dass es im Beobachtungszeitraum 2008 bis 2018 tatsächlich an der *Verbindung der drei Ströme* fehlte. Andererseits hat sich die Vermutung, dass die in den drei französischsprachigen Kantonen untersuchten *Faktoren in den drei Strömen* gleichgelagert sind, nicht bestätigt. Unterschiedlich präsentierten sich insbesondere die politischen Faktoren in der untersuchten Zeitspanne. Die im Prozessstrom untersuchten Faktoren - politische Dominanz in der Exekutive und politische Orientierung des für Migrationsbelange zuständigen Regierungsmitglieds - waren nicht über den ganzen Beobachtungszeitraum gleichgelagert.

Ist also tatsächlich die allen drei Kantonen gemeinsame *offizielle Sprache* der entscheidende Faktor dafür, dass diese drei Kantone der Suisse romande auf die Anwendung von Integrationsvereinbarungen verzichten? Deutungshilfen finden sich in der Literatur. Die Einflüsse der von den Schriftstellern und Philosophen Ernest Renan und Johann Gottlieb Fichte geprägten Konzepte von «Gesellschaft» und «Gemeinschaft» durchqueren die Schweiz. Sie erlauben es, besser zu verstehen, weshalb die Suisse romande, welche traditionsgemäss sensibler gegenüber den französischen Einflüssen ist, dem jus soli mehr verbunden ist, währenddem die Deutschschweiz eher dem jus sanguinis. Diese verschiedenen Einflüsse manifestieren sich nicht zuletzt im Bereich der Einbürgerung. Vermutlich führt damit tatsächlich der sprachkulturelle Hintergrund auch zu einer unterschiedlichen Wahrnehmung des Instruments der Integrationsvereinbarung.

Erkenntnissen Manatschals (2018) folgend, führt je nach Integrationsbereich eher eine liberale und multikulturelle kantonale Integrationspolitik zum Erfolg oder ermöglicht eher eine restriktivere oder assimilationistischere Integrationspolitik eine effizientere Integration und wirkt der Integrationskontext, der durch die *kantonale Integrationspolitik* definiert wird, motivierend oder hemmend auf das individuelle Verhalten von Immigranten. Dies unterstreicht die zentrale Bedeutung der Kantone in der Integrationspolitik, welcher grosses Potenzial für eine gezielte und effiziente Integration zukommt.

Kürzlich ergangene Urteile des Bundesverwaltungsgerichts, mit welchen die zuständigen Behörden eingeladen werden, mittels einer Integrationsvereinbarung zu überprüfen, ob die betroffene Person die verlangten Integrationsbemühungen weiterverfolgt, könnten jedoch das Thema erneut auf die Traktandenliste der Kantone und eines Tages auch wieder auf die politische Agenda bringen.

Inzwischen dürften sich ein Austausch von «best practices» in den Kantonen und über die Sprachgrenzen hinweg als sinnvoll und gegebenenfalls die Anpassung der Umsetzungshilfen des Bundes als nützlich erweisen.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	III
Inhaltsverzeichnis	V
Abbildungsverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	VIII
Anhangverzeichnis	IX
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage und Problemstellung.....	1
1.2 Zielsetzung	1
1.3 Empirisches Vorgehen / Untersuchungsdesign	2
1.4 Aufbau der Arbeit.....	2
2 Einführung der Integrationsvereinbarung mit dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer AuG vom 16. Dezember 2005.....	3
2.1 Volksabstimmung vom 24. September 2006.....	3
2.2 Einführung der Integrationsvereinbarungen.....	4
3 Forschung zur Integrationspolitik der Schweiz	6
4 Multiple-Streams-Ansatz	10
4.1 Theorie der Entscheidungsfindung für einen Politikwandel.....	10
4.2 Vollzugsföderalismus	11
5 Empirisches Vorgehen und Untersuchungsdesign.....	12
5.1 Die theoretische Annahme.....	12
5.2 Kantonsvergleich und Analysekonzept	12
6 Faktoren eines Politikwandels im Bereich der Integrationsvereinbarungen in den Kantonen Genf, Neuenburg und Waadt	14
6.1 Problemstrom (Problem Stream).....	14
6.1.1 Abstimmungsverhalten betreffend Vorlage zum neuen AuG	14
6.1.2 Ausländeranteil.....	15
6.1.3 Einbürgerungsquote.....	16
6.1.4 Arbeitslosen- und Sozialhilfequote	17
6.1.5 Erkenntnisse aus den Experteninterviews	18
6.1.6 Fazit zum Problemstrom.....	19
6.2 Prozessstrom (Political Stream)	20

6.2.1	Politische Faktoren	21
6.2.2	Strukturelle / organisatorische Faktoren.....	22
6.2.3	Erkenntnisse aus den Experteninterviews	24
6.2.4	Fazit aus dem Prozessstrom.....	24
6.3	Lösungsstrom (Policy-Stream)	25
6.3.1	Erkenntnisse aus den Experteninterviews	26
6.3.2	Fazit aus dem Lösungsstrom	27
7	Schlussfolgerungen – macht die Sprache des Kantons den Unterschied?	28
	Literaturverzeichnis	X
	Anhänge.....	XII
	Anhang 1: Interviewte Schlüsselpersonen aus der kantonalen Verwaltung.....	XII
	Anhang 2: Interview-Leitfaden	XIII
	Selbständigkeitserklärung.....	XVI
	Über die Autorin.....	XVI

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Abstimmung vom 24.09.2006 über das AuG – Politischer Atlas der Schweiz	14
Abbildung 2: Ausländeranteil ohne Asylsuchende.....	15
Abbildung 3: Einbürgerungsquote.....	16
Abbildung 4: Arbeitslosenquote.....	17
Abbildung 5: Sozialhilfequote.....	18

Abkürzungsverzeichnis

AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
BCI	Bureau cantonal d'intégration
BFS	Bundesamt für Statistik
BIE	Bureau d'intégration des étrangers
BK	Bundeskanzlei
BüG	Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht
COSM	Service de la cohésion multiculturelle
CSP	Christlich-soziale Partei
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU	Europäische Union
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
GPS	Grüne Partei der Schweiz
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KIP	Kantonalen Integrationsprogramme
MCG	Mouvement citoyens genevois
PdA	Partei der Arbeit Schweiz
PDC	Parti démocrate-chrétien
PLR	Parti libéral-radical
PS	Parti socialiste suisse
SEM	Staatssekretariat für Migration
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei
UDC	Union démocratique du centre
VIntA	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern
VKM	Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden
VSAA	Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Liste der interviewten Schlüsselpersonen aus der kantonalen Verwaltung.....	XI
Anhang 2: Interview-Leitfaden	XII

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Seit 2008 sind Grundsätze der Integration im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) enthalten. Somit wird der Integration - verstanden im Sinne eines chancengleichen Zugangs der Ausländerinnen und Ausländer zu den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ressourcen unseres Landes - ein bedeutender Stellenwert für eine erfolgreiche Migrationspolitik beigemessen. Die zuständigen Behörden sollen den Grad der Integration im Einzelfall bei Zulassungs-, Bewilligungs-, Widerrufs- oder Wegweisungsverfahren berücksichtigen. Die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung kann mit der Bedingung verknüpft werden, dass Sprach- und/oder Integrationskurse besucht werden und dass die Verpflichtung zum Kursbesuch in einer Integrationsvereinbarung zwischen der ausländischen Person und der zuständigen Behörde festgehalten wird.

Die Integrationsvereinbarung wurde mit dem Ziel eingeführt, für die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer Anreize zu einer nachhaltigen und erfolgreichen Integration zu schaffen. Der Bund veröffentlichte mit der Inkraftsetzung des AuG Empfehlungen, einen Leitfaden sowie ein Muster einer Integrationsvereinbarung. Entsprechend der Forderung der Mehrheit der Kantone, wurde jedoch der Entscheid, ob und wie Integrationsvereinbarungen eingesetzt werden, den Kantonen überlassen. 2017 setzten 16 Kantone das Instrument ein (Probst et al., 2019, S. 81).

Mit dem revidierten Ausländergesetz, dem 2019 in Kraft getretenen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz AIG; SR 142.20), wurde das Ziel der Integrationsvereinbarung, Fördern und Fordern enger zu verknüpfen, gesetzlich verankert, indem die Aufrechterhaltung des Aufenthaltsstatus von den «Integrationsleistungen» abhängig gemacht wird. Damit wurde dem politischen Willen für den Einsatz von Integrationsvereinbarungen Nachdruck verliehen. Der Abschluss einer Integrationsvereinbarung liegt zwar weiterhin im Ermessen der Kantone; im Falle von Integrationsdefiziten wird der Abschluss einer Integrationsvereinbarung aber empfohlen.

Die Umsetzung dieser Bundespolitik erfolgt seit der Inkraftsetzung des AuG im Jahr 2008 in den mit dem Vollzug betrauten Kantonen in sehr unterschiedlicher Weise. Studien zeigen, dass in erster Linie die Kantone der Suisse romande auf den Einsatz des Instruments verzichten (Probst et al., 2019, S. 81).

Es stellt sich die Frage, wie die ungleiche Umsetzung von Bundesrecht entlang der Sprachgrenze erklärt werden kann; ich möchte dieser Frage im Folgenden auf den Grund gehen.

1.2 Zielsetzung

Diese Arbeit beleuchtet einige Faktoren, die entscheidend dafür sein können, ob das Instrument der Integrationsvereinbarungen eingesetzt wird. Ziel ist es, zu analysieren und zu prüfen, ob die sprachlich-kulturellen Unterschiede entscheidend sind, dass in der Westschweiz Integrationsvereinbarungen keine Anwendung finden.

Die Tatsache, dass die Kantone der Suisse romande auf den Einsatz von Integrationsvereinbarungen verzichten, lässt die Vermutung zu, dass diese Kantone auch in weiteren für diese Politik relevanten Punkten übereinstimmen. Sollte dies nicht der Fall sein, so liesse sich schliessen, dass die offizielle Sprache des Kantons und damit einhergehend der sprachkulturelle Hintergrund entscheidend sind.

Die Auseinandersetzung mit den Gründen für die ungleiche Anwendung der Integrationsvereinbarung in den Sprachregionen ist relevant einerseits, weil der Umsetzung des Bundesrechts in diesem Punkt das Potenzial für Ungleichbehandlung von Ausländerinnen und Ausländern innewohnt, andererseits weil dies zu einer Vertiefung des «Röstigrabens» zwischen der Deutschschweiz und der Suisse romande führen könnte.

1.3 Empirisches Vorgehen / Untersuchungsdesign

In Anlehnung an den Multiple-Streams-Ansatz nach Kingdon (2014) werden ausgewählte Faktoren, welche bestimmend sein können für einen Politikwandel, in drei französischsprachigen Kantonen untersucht.

Bei der Fallauswahl werden die Kantone Genf, Neuenburg und Waadt berücksichtigt; in allen drei Kantonen ist das Französische die alleinige offizielle Sprache und alle drei Kantone sind in der Conférence des Service cantonaux de la Suisse latine vertreten.

Die aus der Analyse nach dem Multiple-Streams-Ansatz gewonnenen Ergebnisse sollen in semistrukturierten Interviews mit den drei heutigen Vorstehern der kantonalen Migrationsbehörden als Schlüsselpersonen aus den kantonalen Verwaltungen weiter erörtert werden.

Die Untersuchung bezieht sich auf die Zeitspanne vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2018. Diese orientiert sich am Inkraftsetzungstermin des AuG am 1. Januar 2008; das Ende der Zeitspanne per 31. Dezember 2018 wird gewählt aufgrund der Inkraftsetzung des revidierten AuG resp. des neuen AIG am 1. Januar 2019.

1.4 Aufbau der Arbeit

Einleitend wird kurz auf die Umstände der Einführung der Integrationsvereinbarungen mit der Abstimmung über das AuG und die Ziele der Integrationsvereinbarungen eingegangen (Kapitel 2.1 und 2.2). Anhand einer Literaturanalyse werden anschliessend die Ergebnisse der Forschung zur Integrationspolitik und den Integrationsvereinbarungen vorgestellt (Kapitel 3).

Im Theorieteil wird der Multiple-Streams-Ansatz nach Kingdon eingeführt und mit der Theorie zum Vollzugsföderalismus ergänzt (Kapitel 4).

Das empirische Vorgehen wird in Kapitel 5 erläutert. Im empirischen Teil ist jedem der drei Ströme (Problem-, Prozess- und Lösungsstrom) ein Unterkapitel zu Kapitel 6 gewidmet. Die einzelnen Faktoren werden darin analysiert, die Informationen zu den drei betrachteten Kantonen werden jeweils direkt einander gegenübergestellt und schliesslich mit den Einschätzungen der Schlüsselpersonen abgeglichen. Die Zwischenfazite aus den Unterkapiteln werden im Kapitel 7 zu Schlussfolgerungen zusammengefügt und in einen grösseren Rahmen gestellt.

2 Einführung der Integrationsvereinbarung mit dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer AuG vom 16. Dezember 2005

2.1 Volksabstimmung vom 24. September 2006

In einer Volksabstimmung von 1982 scheiterte ein erster Versuch, das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern von 1931 zu revidieren. Im März 2002 legte der Bundesrat dem Parlament das neue Ausländergesetz (AuG) im Entwurf vor. Er hatte unter anderem zuerst noch den Volksentscheid über die bilateralen Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft abgewartet, da diese Abkommen neben anderen Bereichen auch den Personenverkehr zwischen den EU- bzw. den EFTA-Staaten und der Schweiz regeln. Das Schweizer Volk nahm die Vorlage zum Assoziierungsabkommen Schengen/Dublin am 5. Juni 2005 mit 54,6 % Ja-Stimmen an; es trat am 1. März 2008 formell in Kraft.

Parallel mit dem Entwurf des AuG wurde das 1999 totalrevidierte Asylgesetz (AsylG, SR 142.31) mit erneuten gesetzlichen Anpassungen von den eidgenössischen Räten beraten. Die sich ergänzenden Vorlagen wurden in und zwischen den beiden Räten sehr kontrovers diskutiert. Besonders umstritten waren das sogenannte duale Zulassungssystem im AuG sowie die sogenannte Drittstaatenregelung, der Nichteintretensentscheid bei «Papierlosen» und die Nothilfe-Regelung im AsylG. Die in der Folge insgesamt verschärften Vorlagen passierten im Dezember 2005 schliesslich - ohne Zustimmung des rot-grünen Lagers - die Schlussabstimmungen in den Räten. SP und Grüne ergriffen denn auch gegen beide Vorlagen das Referendum. Die rot-grünen Parteien (SP, EVP, CSP, PdA, Grüne), die linken Verbände (SGB, Travail.Suisse), kirchliche Organisationen, Hilfswerke und eine Reihe von Kulturschaffenden lehnten die Vorlagen ab. Die Mitte- und die Rechtsparteien sowie die entsprechenden Verbände gaben die Ja-Parole aus, wobei sechs Kantonalparteien der CVP ausscherten und die Nein-Parole beschlossen - beim Asylgesetz auch zwei Kantonalparteien der FDP (Dubach, 2010, S. 665-666).

Beide Vorlagen wurden schliesslich von allen Kantonen deutlich angenommen. Das neue Ausländergesetz wurde mit 68 % und die Revision des Asylgesetzes mit 67,8 % Ja-Stimmen bei einer Stimmbeteiligung von 48.91 % angenommen (Bundeskanzlei, 2006).

Mit dem AuG wurden namentlich folgende Neuerungen eingeführt: Nicht aus EU- und EFTA-Staaten stammende Personen sind zum schweizerischen Arbeitsmarkt nur noch zugelassen, wenn sie über eine besondere berufliche Qualifikation verfügen (duales Zulassungssystem). Der Familiennachzug wird neu geregelt, für Personen aus diesen Staaten indes nur bedingt vereinfacht. Und der Berufs-, Stellen-, und Kantonswechsel von einmal zugelassenen Ausländerinnen und Ausländern wird vereinfacht. Damit findet das Gesetz nur noch auf erwerbstätige und nicht erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer, die nicht aus EU- oder EFTA-Staaten stammen - sogenannte Drittstaatsangehörige - und die nicht zum Asylbereich gehören, Anwendung. Es regelt im Wesentlichen die Zulassung und den Aufenthalt dieser Personen sowie den Nachzug ihrer Familien und ihre Integrationsförderung.

Die Resultate der beiden Vorlagen differierten anlässlich der Volksabstimmung vom 24. September 2006 kaum; sie wurden offensichtlich als Gesamtpaket gesehen. Grundsätzlich fiel das Ja in der französischsprachigen Schweiz und in den Deutschschweizer Grossstädten knapper

aus. Eine Abstimmungsanalyse ergab ferner, dass die grosse Mehrheit der Befürworterinnen und Befürworter den Vorlagen zustimmte, weil sie die besagte Gesetzesverschärfung und Massnahmen zur Bekämpfung von Missbräuchen begrüssen. Nein-Stimmende gaben vor allem an, die Massnahmen gingen zu weit und seien unmenschlich. Die Vorlage Befürwortende sahen in der Vorlage notwendige und massvolle Instrumente zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und zur Bekämpfung von Missständen aber auch zu einer besseren Integration und zum Schutz von Ausländerinnen und Ausländern (Dubach, 2010, S. 666-667).

2.2 Einführung der Integrationsvereinbarungen

Das neue Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) trat am 1. Januar 2008 in Kraft. Das Gesetz brachte wesentliche Neuerungen in Bereich der Integration mit sich. So wurden folgende Leitlinien festgelegt:

- Integration ist ein gegenseitiger Prozess, welcher sowohl die Bereitschaft der Ausländerinnen und Ausländer zur Integration als auch die Offenheit der Aufnahmegesellschaft voraussetzt;
- Integrationsförderung ist eine hoheitliche Aufgabe, welche nach dem Grundsatz des „Fordern“ und „Fördern“ auszugestalten ist;
- Integration ist ein gemeinsames Ziel für alle legal anwesenden Ausländerinnen und Ausländer mit einer längerfristigen Aufenthaltsperspektive und schliesst Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen mit ein;
- Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration sind namentlich ausreichende Sprachkenntnisse, Ausbildung sowie der Arbeitsplatz;
- Integrationsförderung findet vor Ort in primärer Verantwortung der Kantone und der Gemeinden statt. Aufgabe der Migrationspolitik des Bundes ist es, günstige Rahmenbedingungen zu schaffen, die Kantone durch Sicherstellung der Koordination und des Erfahrungsaustausches zu unterstützen sowie gezielt ergänzende Förderungsmassnahmen zu treffen;
- Die Förderung der Integration ist primär Aufgabe der Regelstrukturen; Sondermassnahmen für ausländische Personen sind nur ergänzend und subsidiär angezeigt.

Eines der Ziele des AuG war es, die Situation der rechtmässig und dauerhaft anwesenden Ausländerinnen und Ausländer zu verbessern, indem Anstrengungen für die Integration verstärkt werden und auch die Ausländerinnen und Ausländer ihren Teil dazu beitragen sollen.

Neu sah das Bundesgesetz vor, dass die Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung mit der Bedingung verbunden werden kann, dass ein Sprach- oder Integrationskurs besucht wird und diese Verpflichtung in einer Integrationsvereinbarung festgelegt werden kann. In Ausführung des AuG sah die totalrevidierte Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer (VIntA; SR 142.205, Artikel 5) vor, dass die zuständigen Behörden bei der Erteilung oder Verlängerung der Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung mit Ausländerinnen und Ausländern Integrationsvereinbarungen abschliessen können. Demnach sollte die Integrationsvereinbarung nach Prüfung des Einzelfalles die Ziele, die vereinbarten Massnahmen sowie die möglichen Folgen im Falle einer Nichterfüllung festhalten. Mit dem Instrument der Integrationsvereinbarungen sollten in erster Linie für die betroffenen Ausländerinnen

und Ausländer Anreize für eine nachhaltige und erfolgreiche Integration geschaffen werden. Es wurde beabsichtigt, die Betroffenen damit zu motivieren, ihren Beitrag zur Integration zu leisten. Mit der Einführung von Integrationsvereinbarungen sollte das Erlernen einer Landessprache und von Kenntnissen über die gesellschaftlichen Verhältnisse und Lebensbedingungen, des schweizerischen Rechtssystems sowie der für ein geordnetes Zusammenleben grundlegenden Normen und Regeln gefördert werden (Bundesamt für Migration, 2007a).

Die Integrationsvereinbarung stellt eine Konkretisierung der in der Bewilligung vorgesehenen Bedingung dar. Sie dient der Transparenz und soll den betroffenen Ausländerinnen und Ausländern aufzeigen, wie sie die Bedingung der Bewilligung konkret erfüllen können. Im Rahmen der Bewilligungsverlängerung dient sie auch der kantonalen Migrationsbehörde bei der pflichtgemässen Ermessensausübung.

Den Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung der Ausführungsbestimmungen zum AuG ist zu entnehmen, dass ein Teil der Vernehmlasser ein stärkeres Engagement der Behörden bei den Integrationsmassnahmen forderte und eine bessere Berücksichtigung der Situation der betroffenen Personen (einige Kantone, GPS, SP, Hilfswerke, Gewerkschaften). Ein anderer Teil (einige Kantone, SVP) wünschte, dass in der Verordnung erwähnt wird, dass die Integration in erster Linie Sache der Ausländerinnen und Ausländer sei. Die Hälfte der Kantone, die SVP sowie die Fachorganisationen der Behörden (VKM, VSAA) waren der Auffassung, dass für eine gute Integration Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Sprache und nicht "einer Landessprache" zu verlangen sei. Dies gelte insbesondere dann, wenn auf Grund der guten Integration die Niederlassungsbewilligung vorzeitig erteilt werden soll. Auf das Instrument der Integrationsvereinbarung wollte ein Teil der Vernehmlasser (insbesondere GPS, Hilfswerke und Gewerkschaften) verzichten, da es nur für Personen ausserhalb der EU/EFTA anwendbar sei und eine sehr unterschiedliche Anwendung in den Kantonen erwartet werden müsse (Bundesamt für Migration, 2007b).

3 Forschung zur Integrationspolitik der Schweiz

Gross ist die Zahl der Studien und Evaluationen, die sich mit der Frage beschäftigen, was Integration ausmacht, wie die verschiedenen Dimensionen (Sprachkompetenzen, Arbeitsmarktfähigkeit u.a.) zusammenspielen und wie eine erfolgreiche Integration gefördert werden kann. Die politikwissenschaftliche Forschung zur Integrationspolitik in der Schweiz ist indes überblickbar. Die Dissertation von Anita Manatschal (2013) ist hier als wichtiges Werk zu nennen. Ihre zentralen Folgerungen zur Schweizer Integrationspolitik lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die Ausrichtung der nationalen Integrationsstrategie nach dem Prinzip «Fördern und Fordern», gemäss welchem Integration sowohl Anstrengungen seitens der Immigranten als auch ein Engagement von Seiten der Aufnahmegesellschaft erfordert, hat sich gemäss Manatschal nicht nur in der Schweiz, sondern auch europaweit in politischen und öffentlichen Integrationsdebatten durchgesetzt; Gegenseitigkeit ist demnach unabdingbare Voraussetzung für einen erfolgreichen Integrationsprozess (S. 299). Dem Prinzip «Fördern und Fordern» sowie den weiteren zentralen Pfeilern der Schweizerischen Integrationspolitik «Zuständigkeit der Regelstrukturen» sowie «Subsidiarität» und damit einhergehend der zentralen Bedeutung der Kantone in der Integrationspolitik kommt gemäss Manatschal ein grosses Potenzial für eine gezielte und effiziente Integration zu (S. 306). Sie unterstreicht die Chance des «föderalen Experimentierlabors» Schweiz. Die grosse Kantonsautonomie ermöglicht Innovation und gab nicht zuletzt der Entstehung des integrationspolitischen «Prinzips «Fördern und Fordern» Raum, welches ursprünglich auf das Basler Integrationsmodell zurückgeht. Die kantonale Vielfalt im Bereich der Integrationspolitik und die unterschiedlichen Erfahrungen der Kantone mit Integrationsfördermassnahmen bieten ein grosses Potenzial bei der Suche nach optimalen Politikstrategien im Integrationsbereich.

Bestätigt findet Manatschal in ihrer Untersuchung, dass Akteure, die traditionellerweise als Vertreter von Immigranteninteressen gelten, die linke Sozialdemokratische SP wie auch stark organisierte Gewerkschaften, liberalere Integrationspolitiken in den Kantonen bewirken.

Kantonale Integrationspolitik hat gemäss Manatschal tatsächlich das Potenzial, den Integrationsprozess von Immigranten systematisch zu beeinflussen. Damit wird die neoinstitutionalistische Grundannahme bestätigt, wonach institutionelle Regeln, Prozesse und Konventionen individuelle Präferenzen formen und somit Verhaltensoptionen durch bestimmte Anreizmechanismen stimulieren oder limitieren (S. 286). So kann der Integrationskontext, der durch die kantonale Integrationspolitik definiert wird, motivierend oder hemmend auf das individuelle Verhalten von Immigranten einwirken.

Manatschal kommt aufgrund ihrer Untersuchungen zum Schluss, dass es wichtig ist, analytisch zwischen verschiedenen Integrationsbereichen zu differenzieren; je nachdem kann festgestellt werden, dass eher eine liberale und multikulturelle kantonale Integrationspolitik zum Erfolg führt oder eher eine restriktivere oder assimilationistischere Integrationspolitik eine effizientere Integration ermöglicht. Eine fordernde Haltung in Form assimilationistischer Integrationspolitiken scheint effizienter zu sein, wenn es darum geht, die Eigeninitiative von Immigranten zur Arbeitssuche anzuregen und damit die Integration in den Arbeitsmarkt effizienter fördert, als

multikulturalistische Politiken (S. 291 und 294). Eine gegenläufige Wirkung stellt sie bei der sozialen Integration fest (S. 288).

Speziell zu Unterschieden zwischen Deutsch- und Westschweiz stellte sie Folgendes fest:

Die Kantone der Suisse romande haben, beeinflusst durch das französische *jus soli* («solum» steht lateinisch für Boden) Verständnis von Staatsbürgerschaft, im Schnitt liberalere Integrationspolitiken als jene der Deutschschweiz und des Tessins, welche unter dem Einfluss des germanischen bzw. italienischen *jus sanguinis* («sanguinis» steht lateinisch für Blut) Konzepts von Staatsbürgerschaft stehen (S. 282). Während Frankreichs *jus soli* Verständnis von Staatsbürgerschaft tendenziell einen liberalisierenden Einfluss auf bürgerliche und politische Aspekte kantonaler Integrationspolitik hat, kehrt sich dieser Effekt um, wenn es um religiöse Rechte geht. Auch dieses Muster lässt sich mit traditionellen Vorstellungen, in diesem Falle dem strikten Laizismus Frankreichs, erklären. (S. 284).

Angesichts der Tatsache, dass sprachregionale Kultur, Einstellung der Bevölkerung und Integrationspolitik sich gegenseitig bedingen, kommt Manatschal doch zum Schluss, dass kantonale Integrationspolitik ungeachtet der dominanten sprachregionalen Kultur einen eigenständigen Einfluss auf das Verhalten von Immigranten haben dürfte (S. 287) und individuelle Integrationsprozesse unterstützen kann (S. 294).

Die Autorin empfiehlt abschliessend, dass der horizontale Austausch der Kantone verstärkt werden sollte, um eine optimale Evaluation kantonaler «best practices» im Bereich Integrationspolitik zu ermöglichen. Angesichts der ausgeprägten Unterschiede der Integrationspolitiken in der Deutschschweiz und der Suisse romande wird zudem besonderes nahegelegt, den interkantonalen Austausch über die Sprachregionen hinweg auszubauen (S. 306-307).

Aufschlussreich ist ebenfalls das Kapitel zum Inklusionsgrad der kantonalen Migrationspolitik von Wichmann et al. (2011, S. 67). Demnach wird ein Zusammenhang zwischen der Zugehörigkeit zur lateinischen Schweiz und dem Verzicht auf Integrationsvereinbarungen festgestellt, zumal kein einziger Kanton der lateinischen Schweiz im Analysezeitpunkt die Vereinbarungen einsetzte. Es wird vermutet, das könnte mit den in den Sprachregionen unterschiedlichen Auffassungen von Integration zusammenhängen. Ebenfalls wird festgestellt, dass die Trennlinie beim Einsatz der Integrationsvereinbarungen analog mit derjenigen im Bereich der Einbürgerungen verläuft. Als weitere Faktoren, welche einen Einfluss auf den Einsatz von Integrationsvereinbarungen haben könnten, nennen die Autoren den Anteil der ausländischen Bevölkerung nach «Herkunftsregion» sowie die Zusammensetzung der kantonalen Exekutive. Die statistischen Analysen zeigen, dass die Kantone, in denen die linken Parteien in der Exekutive stark vertreten sind, das Instrument der Integrationsvereinbarungen häufiger einsetzen als diejenigen, in welchen die SVP stark vertreten ist.

Speziell mit Integrationsvereinbarungen setzte sich Pestoni in ihrer politikwissenschaftlichen Masterarbeit auseinander und untersuchte mögliche Erklärungsfaktoren für die unterschiedliche Umsetzung der Massnahme der Integrationsvereinbarungen in den Kantonen. Sie zeigte unter anderem auf, dass die drei im Folgenden näher betrachteten Kantone Genf, Neuenburg und Waadt gemeinsam haben, dass Faktoren aus allen drei Strömen des Multiple-Streams-Ansatzes erklärend dafür wirken, dass auf das Instrument der Integrationsvereinbarungen verzichtet wird.

Damit ist gemäss Pestoni (2018, S. 39) der Verzicht auf die Integrationsvereinbarungen einerseits durch die Abwesenheit gesetzlicher Grundlagen und das Fehlen einer negativen Einstellung gegenüber Ausländern als auch durch einen überdurchschnittlichen Anteil an Zielgruppen aus alten Herkunftsländern, mit einer starken Verwaltung und der Abwesenheit gesetzlicher Grundlagen erklärt. Pestoni schliesst daraus, dass in den besagten Kantonen keine technische Lösung des Problems von einer an sich allein starken Verwaltung im Prozessstrom gesucht wird, wenn kein Druck aus dem Lösungsstrom kommt.

Sie schliesst aus ihrer Analyse aber auch, dass die Ströme aus dem Multiple-Streams-Ansatz unterschiedliche Relevanz je nach Kanton haben und die strenge Annahme des Ansatzes, wonach die drei Ströme (Problem-, Prozess- und Lösungsstrom) nötig seien, um sich zugunsten einer Art von Umsetzung zu verbinden, zu relativieren ist. Nur in den Kantonen Genf, Neuenburg und Waadt waren demnach im Lösungspfad relevante Bedingungen aus den drei Strömen zu finden (Pestoni, 2018, S. 46).

Aus juristischer Perspektive wurde die Anwendung der Integrationsvereinbarungen durch Stähli und Widmer (2013) beleuchtet. Ihr Artikel gab einen Überblick über die kantonalen Umsetzungsmodelle der Integrationsvereinbarungen: Im Jahr 2012 nutzten 12 Kantone dieses Instrument aktiv, ausschliesslich in der Deutschschweiz. In der Regel werden die Integrationsvereinbarungen durch die kantonalen Migrations- bzw. Ausländerämter oder Integrationsstellen abgeschlossen. Die Kantone können diese direkt gestützt auf das Bundesrecht abschliessen; es bedarf keiner Konkretisierung durch das kantonale Recht. Die Einführung der Integrationsvereinbarungen erfolgte denn auch in sehr unterschiedlicher Art und Weise. In den meisten Kantonen ist das Migrationsamt, das Amt für soziale Sicherheit oder eine dem Justiz- oder Innendepartement untergeordnete Stelle für den Abschluss zuständig. Es zeigte sich allgemein, dass der Prozess von der Vorbereitung über den Abschluss bis zur Beendigung der Integrationsvereinbarung in der Regel aus einem mehrstufigen Verfahren besteht, mit einem Integrationsgespräch als zentralem Bestandteil. Je nach Organisation im Kanton gibt es eine geteilte Zuständigkeit zwischen dem Integrationsgespräch und der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung. Unter dem AuG waren die Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung der Integrationsvereinbarungen beschränkt.

Evaluationen im Auftrag des Bundes und der Kantone durch Tov et al (2010) für die fünf Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn und Zürich sowie durch Schönenberger/Achermann für die Gemeinde Ostermundigen zeigen, dass der Erfolg der Integrationsvereinbarung stark davon abhängt, wie von der Integrationsvereinbarung Gebrauch gemacht wird. Der Beratung durch kompetente Fachpersonen und der adressatengerechten Kommunikation sowie dem Aufzeigen einer Perspektive kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Mit Sanktionen sollte demnach vorsichtig umgegangen werden, insbesondere bei sozial mehrfachbelasteten Personen. Die detaillierte Abklärung des Ist-Zustandes wird als notwendig erachtet, damit individuelle und erreichbare Ziele und Massnahmen definiert werden können. Und schliesslich unterstreichen die Studien, dass Integrationsvereinbarungen insbesondere dann erfolgreich sind, wenn die involvierten amtlichen Stellen und Partnerorganisationen eng zusammenarbeiten.

Die Evaluation von Tov et al. (S. 2) erkennt drei Umsetzungsmodelle in den Kantonen, je nachdem, wie sich der konkrete Sachverhalt ausgestaltet: Das Fordern-Setting, das Fördern-Setting und das Fördern-und-Fordern-Setting.

4 Multiple-Streams-Ansatz

4.1 Theorie der Entscheidungsfindung für einen Politikwandel

Die Frage, wann gelangt ein gesellschaftliches Problem auf die politische Entscheidungsagenda und löst einen Politikwandel aus, steht im Zentrum des Multiple-Streams-Ansatzes, der als analytisches Raster zur Beantwortung der Fragestellung - die Erklärung der Unterschiede in der Anwendung der Integrationsvereinbarung zwischen Deutsch- und Westschweiz - beigezogen wird. Geleitet von der Frage «What makes an idea's time come?» untersucht Kingdon (2014), welche Prozesse zu Veränderungen in der politischen Agenda führen. Kingdons Multiple-Stream-Ansatz vereint fünf strukturelle Kernelemente. In Anlehnung an das Garbage Can Model of Organizational Choice von Cohen et al. (1972) beschreibt Kingdon drei grundsätzlich voneinander unabhängige Ströme: den *Problemstrom* (Problem Stream), den *Lösungsstrom* (Policy Stream) und den *Prozessstrom* (Political Stream). Das Zusammentreffen dieser drei Ströme erhöht demnach die Wahrscheinlichkeit, dass ein gesellschaftliches Problem auf die politische Entscheidungsagenda gelangt und einen Politikwandel anstösst. Gemäss dem Garbage-Can-Modell von Cohen, March und Olsen werden Entscheidungsangelegenheiten als «Mülleimer» betrachtet, in welchen in ungeordneter Weise einige Akteure vorhandene Problemstellungen und andere potenzielle Lösungsansätze werfen. Dabei stehen die unterschiedlichen Elemente dieses Modells - Probleme, Lösungsansätze, Entscheidungsakteure, Entscheidungssituationen - in ständiger Interaktion miteinander (Sager et al., 2018, S. 112).

Als sog. *Policy Windows* (oder auch *Windows of Opportunity*) werden Situationen beschrieben, in welchen eine erhöhte Möglichkeit besteht, dass aufgrund des Zusammentreffens der drei Ströme ein Wandel stattfindet. Bezeichnend für ein *Window of Opportunity* ist gemäss Kingdon (2014, S. 165), dass ein Problem erkannt wurde, eine Lösung in einem Politikfeld durch die interessierten Akteure entwickelt und verfügbar ist und ein politischer Wandel bewirkt, dass der richtige Zeitpunkt für eine Änderung einer Regelung gekommen ist (Kingdon, 2014, S. 165). Ein Gelegenheitsfenster kann sowohl auf der Problemebene, auf der Lösungsebene wie auch auf der Prozessebene auftreten (Sager et al., 2018, S. 169). Politiker, Führungskräfte in der Verwaltung oder sonstige Interessenvertreter, welche ein *Policy Window* und das Zusammentreffen der verschiedenen Ströme erkennen und in der Lage sind, einen möglichen Politikwandel voranzubringen, bezeichnet Kingdon als *Policy Entrepreneurs*.

Damit der Entscheid für einen Politikwandel getroffen wird, bedarf es gemäss dem Multiple-Streams-Ansatz also einer Verbindung der verschiedenen Ströme in einem Gelegenheitsfenster. Meist sind es Veränderungen im Problemstrom oder im Prozessstrom, welche nach einer Antwort seitens des Lösungsstroms rufen. Wenn Entscheidungsträger zur Überzeugung gelangen, dass ein Problem drängend ist, so gelangen sie in den Lösungsstrom, um eine Alternative zu finden, welche vernünftigerweise als Lösung betrachtet werden kann (Kingdon, 2014, S. 174). Ein Erfolg in einem Bereich erhöht schliesslich auch die Wahrscheinlichkeit für eine erfolgreiche Lösung in einem anderen Themenbereich, in welchen sich diese übertragen lässt (Kingdon, 2014, S. 194-195). Der Ansatz wird in der Forschung denn auch genutzt, um Bedingungen zu untersuchen, die eine bestimmte Umsetzung fördern bzw. behindern (Pestoni, 2018, S. 15).

Im Rahmen der umfangreichen Verwendung des Ansatzes wurde der Fokus Kingdons auf die Erklärung von Agenda Setting, auf die Erklärung von Politikentscheidungen selbst ausgeweitet (Sager et al. 2018, S. 169).

4.2 Vollzugsföderalismus

Die unterschiedlichen sozioökonomischen Faktoren oder auch die administrativen Unterschiede in den Kantonen führen zu einer Vielfalt an Politikprogrammen. Besondere erfolgreiche Modelle werden dann auch häufig von anderen Kantonen übernommen. Allerdings sind diesbezüglich Grenzen gesetzt, etwa wenn kantonale Traditionen oder die Ressourcenfrage entgegenstehen. Die kantonale Umsetzung nationaler Politikmassnahmen kann zu mehr Effizienz und Akzeptanz führen und innovationsfördernd wirken. Durch die Verschiedenheit der Kantone können aber auch zahlreiche Partikularinteressen in den Formulierungs- und Umsetzungsprozess hineinspielen, was als Schwierigkeit des Vollzugsföderalismus erachtet wird (Sager et al., 2018, S. 35-37).

Die Kantone sind im Falle der Integrationsvereinbarungen nicht nur Vollzugs- sondern auch Programminstanzen. Diese führt zu einer Ergänzung des Policy Cycle um eine zweite Phase der Politikformulierung und -entscheidungsfindung (Sager et al., 2018, S. 35-36). Bei der Festlegung von Policies in Gesetzen und Programmen kommt staatlichen Akteuren formell eine unverzichtbare Entscheidungsfunktion zu. Politische Entscheidungen kommen meist in kleinen Schritten, verteilt über einen langen Zeitraum, zustande. Für den prozesshaften Charakter der Entscheidungsfindung wird auch der Begriff «Decision Creep» verwendet (Sager et al. 2018, S. 108).

5 Empirisches Vorgehen und Untersuchungsdesign

5.1 Die theoretische Annahme

Die Kantone können sich aufgrund der Regelung im per 1. Januar 2008 in Kraft getretenen AuG für oder gegen den Einsatz von Integrationsvereinbarungen entscheiden. Der Vollzugsentscheid beinhaltet einen politischen Entscheidungsprozess, der durch den Policy-Entscheid auf Bundesebene ausgelöst wird. Die Umsetzung der Vorgabe durch die Kantone findet in unterschiedlichen Kontexten (in den Problem- und Prozessströmen) statt, die schliesslich zu unterschiedlichen Policy-Lösungen führen.

Die Kantone der Westschweiz wenden das Instrument der Integrationsvereinbarungen in der untersuchten Zeitperiode 2008-2018 nicht an (Probst et al., 2019, S. 81). Im Folgenden soll der Verzicht auf den Einsatz von Integrationsvereinbarungen in den Westschweizer Kantonen mit Blick auf relevante Faktoren aus den drei Strömen des Multiple-Stream-Ansatzes analysiert werden.

Aufgrund der Theorie des Multiple-Streams-Ansatzes und auch aufgrund der Erkenntnisse von Pestoni lässt sich vermuten, dass die Faktoren, welche für den Entscheid, Integrationsvereinbarungen einzusetzen, mitbestimmend sein können, in den Kantonen der Westschweiz gleichgelagert sind. Ist dem nicht so, so könnte die offizielle Sprache des Kantons und mithin der sprachkulturelle Faktor entscheidend sein.

5.2 Kantonsvergleich und Analysekonzept

Es werden ausgewählte Faktoren, welche bestimmend sein können für einen Politikwandel, in den Kantonen Genf, Neuenburg und Waadt untersucht. Mit Blick auf die Frage der Anwendung des Instruments der Integrationsvereinbarungen soll, in Anlehnung an den Multiple-Streams-Ansatz nach Kingdon, eine Kontextanalyse anhand der folgenden Faktoren in den ausgewählten Kantonen vorgenommen werden:

Problemstrom (Problem Stream):

- ➔ Abstimmungsverhalten betreffend Vorlage zum neuen AuG
- ➔ Sozio-ökonomische Faktoren
 - Anteil Ausländerinnen und Ausländer an der Gesamtbevölkerung im Kanton
 - Einbürgerungsquote
 - Wirtschaftliche Entwicklung: Arbeitslosenquote, Sozialhilfequote

Prozessstrom (Political Stream):

- ➔ Politische Faktoren
 - Parteipolitische Zusammensetzung der Exekutive
- ➔ Strukturelle/organisatorische Faktoren
 - Organisatorische Eingliederung der Migrationsbehörde
 - Zusammenarbeit mit der Fachstelle für Integrationsfragen

Lösungsstrom (Policy Stream):

- ➔ Grundlage für die Anwendung von Integrationsvereinbarungen im Bundesrecht (AuG)
 - Prinzip Fördern und Fordern
- ➔ Prinzip Eigenverantwortung und entsprechende Vereinbarungslösungen in anderen Politikbereichen des Kantons

Die Analyse basiert auf Daten aus verschiedenen Statistiken, Studien und Publikationen der Verwaltung (BFS, BK, SEM, Kantone) sowie Internetrecherchen.

Die empirischen Ergebnisse aus der Untersuchung der genannten Faktoren wird über den Beobachtungszeitraum dargestellt, die Informationen zu den drei betrachteten Kantonen einander gegenübergestellt und gegebenenfalls mit dem gesamtschweizerischen Durchschnitt verglichen. Auf dieser Grundlage wurde eine erste qualitative Beurteilung unter Beizug von Erkenntnissen aus der Literatur vorgenommen.

Um die Ergebnisse weiter zu vertiefen und zusätzliche Informationen zu gewinnen, wurden die Vorsteher der Migrationsbehörden der Kantone Genf, Neuenburg und Waadt angeschrieben. In der Folge wurden rund einstündige Interviews mit diesen Schlüsselpersonen aus der kantonalen Verwaltung geführt. Als Interviewpartner konnten damit Experten des Migrationsbereichs gewonnen werden, welche aufgrund ihrer Leitungsfunktion eine zentrale Rolle in diesem Politikbereich zwischen «Fördern und Fordern» einnehmen.

Als Basis für das Gespräch diente ein Leitfaden, der im Anhang 2 dokumentiert ist. Das Gespräch orientierte sich an den drei Strömen nach Kingdon. Der Leitfaden galt als Orientierung für die Gespräche; in den Interviews wurden einzelnen Fragen ausgelassen, da implizit schon beantwortet, andere wurden aufgrund der Aussagen der Schlüsselpersonen vertieft behandelt. Die Interviews wurden protokolliert und qualitativ ausgewertet (Mayring, 2010). Die zentralen Aussagen finden im Folgenden Eingang in Kapitel 6.

6 Faktoren eines Politikwandels im Bereich der Integrationsvereinbarungen in den Kantonen Genf, Neuenburg und Waadt

6.1 Problemstrom (Problem Stream)

6.1.1 Abstimmungsverhalten betreffend Vorlage zum neuen AuG

Zwei Hauptelemente prägten das Abstimmungsverhalten beim Ausländer- und Asylgesetz: Erstens differierten die Resultate kaum, die beiden Vorlagen wurden als ein Gesamtpaket gesehen. Zweitens fiel das Ja in der französischsprachigen Schweiz und in den Deutschschweizer Grossstädten knapper aus (Benteli & Bernath, 2020).

Das neue Ausländergesetz wurde mit 68 % und die Revision des Asylgesetzes mit 67,8 % Ja-Stimmen bei einer Stimmbeteiligung von 48.91 % angenommen. Am knappsten wurden die beiden Vorlagen im Kanton Genf angenommen, mit einer Zustimmung von 51,3 % zum neuen AuG, dem revidierten Asylgesetz stimmten im Kanton Genf 52,4 % der Stimmenden zu. Im Kanton Neuenburg stimmten 52.8 % der Vorlage zum AuG zu und 52.9 % dem revidierten Asylgesetz. Im Kanton Waadt wurde die Vorlage zum AuG mit 54.2 % angenommen und das teilrevidierte Asylgesetz mit 57.2 %.

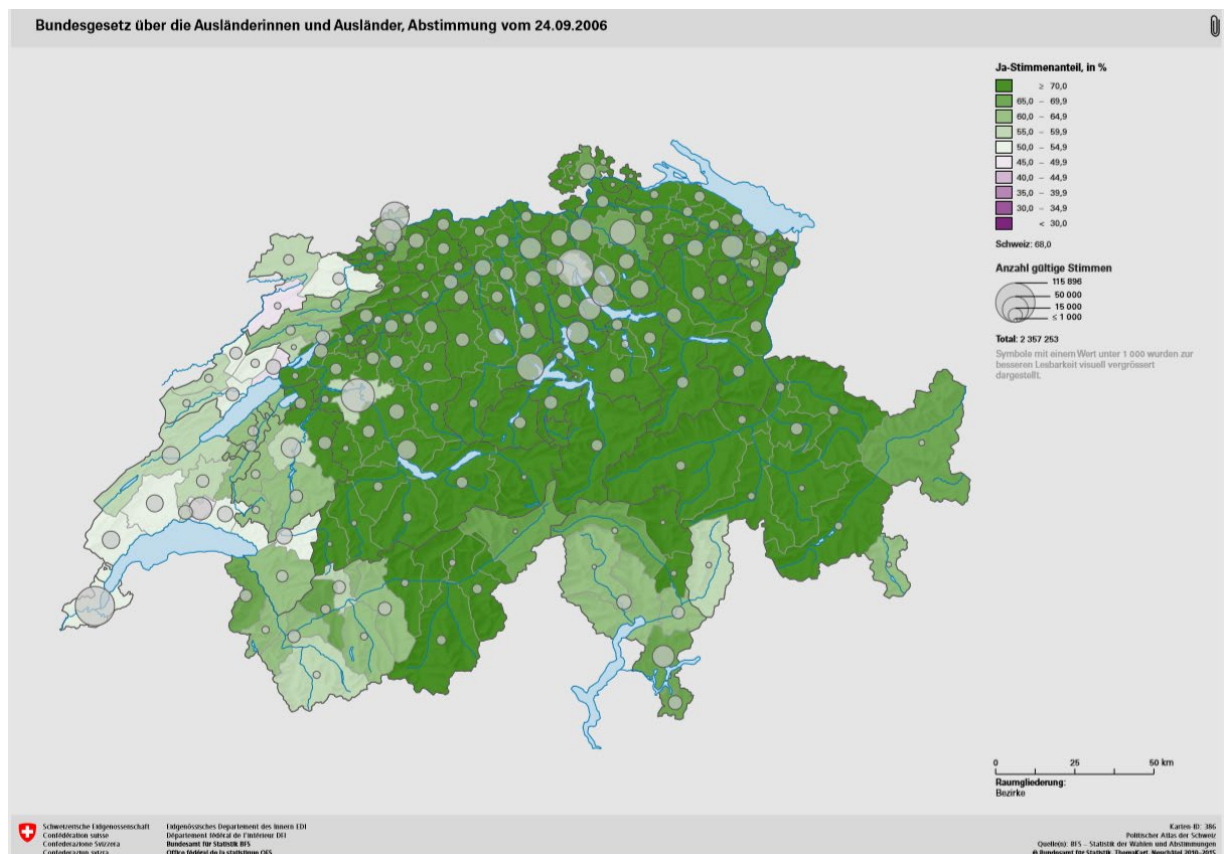


Abbildung 1: Abstimmung vom 24.09.2006 über das AuG. Politischer Atlas der Schweiz. Quelle: BFS – Statistik der Wahlen und Abstimmungen

SP und Grüne ergriffen gegen beide Vorlagen das Referendum. Eine Auswertung der Schlussabstimmung über das AuG in der Bundesversammlung zeigt aber, dass dieses auch unter den Vertreterinnen und Vertretern von CVP und FDP (Parti radical und Parti libéral) aus der Westschweiz kaum Unterstützung fand (Parlamentsdienste, 2006).

Wie das Abstimmungsverhalten in Migrationsfragen der letzten Jahre generell zeigt, kann aufgrund der Ergebnisse in den untersuchten Kantonen auf die migrationsfreundlichste Haltung gegenüber allen anderen Kantonen geschlossen werden. Einige Beispiele hierfür sind die Abstimmung über die Vorlage zur erleichterten Einbürgerung von Personen der dritten Ausländergeneration im Jahr 2017, über die Volksinitiative «Gegen Masseinwanderung» im Jahr 2014 oder «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)» von 2016, über die Volksinitiative «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)» von 2010 sowie auch die Vorlage betreffend Genehmigung der Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten sowie über die Genehmigung und die Umsetzung des Protokolls über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Bulgarien und Rumänien von 2009.

6.1.2 Ausländeranteil

Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung des Ausländeranteils in den Kantonen Genf, Neuenburg und Waadt sowie die gesamtschweizerische Entwicklung im Untersuchungszeitraum 2008 bis 2018 auf.

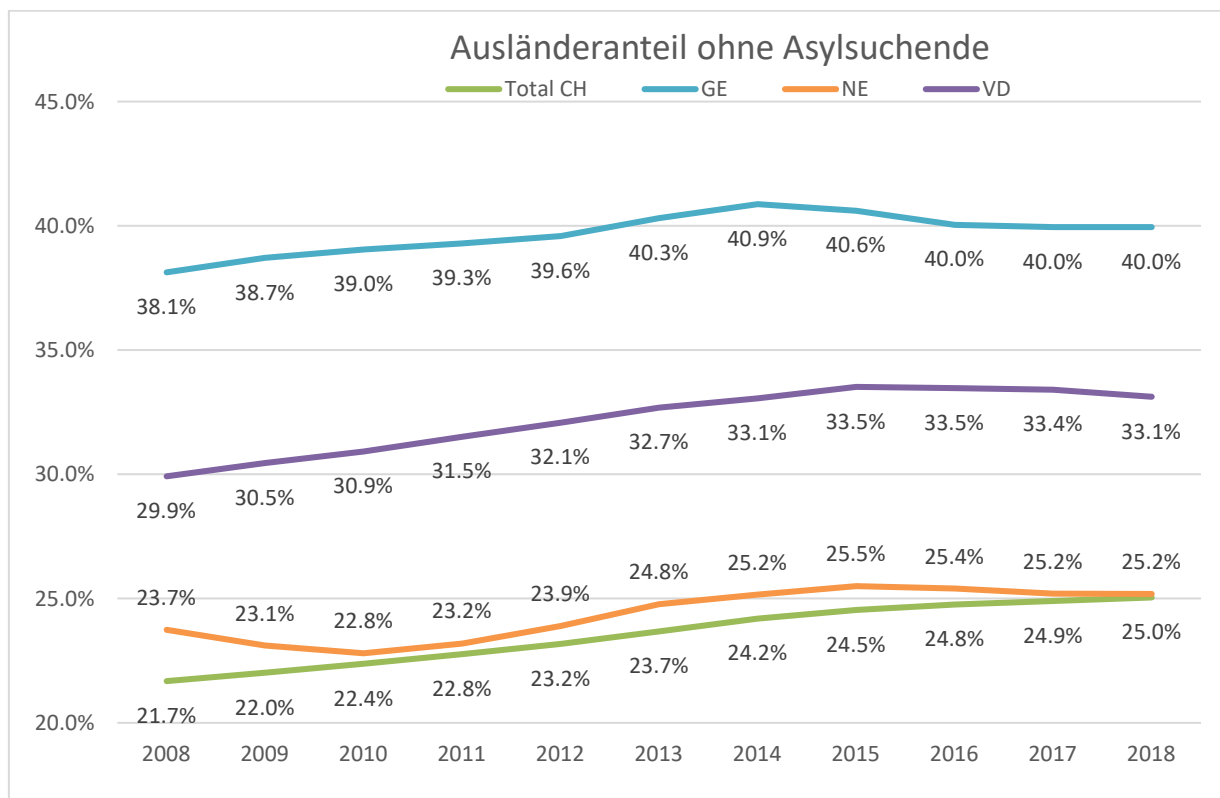


Abbildung 2: Ausländeranteil ohne Asylsuchende

Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistik der Bevölkerung und der Haushalte, Struktur der ständigen Wohnbevölkerung nach Kanton, BFS

Der Ausländeranteil errechnet sich aus dem Anteil der ständigen ausländischen Bevölkerung an der ständigen Wohnbevölkerung ohne asylsuchende Personen in Prozent.

Die gesamtschweizerische Quote verzeichnet einen kontinuierlichen Anstieg von rund 3 % von 21.7 % im Jahr 2008 auf 25 % im Jahr 2018. Ähnlich wie die gesamtschweizerische Quote entwickeln sich jene der untersuchten Kantone über den gesamten Beobachtungszeitraum leicht steigend. Allen drei Kantonen gemeinsam ist es, dass der Ausländeranteil über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt liegt, wenn auch jener des Kantons Neuenburg nur leicht darüber.

6.1.3 Einbürgerungsquote

Die nachfolgende Grafik zeigt die prozentuale Entwicklung der Einbürgerungsquote in den Kantonen Genf, Neuenburg und Waadt im Zeitraum 2008 bis 2018 auf.

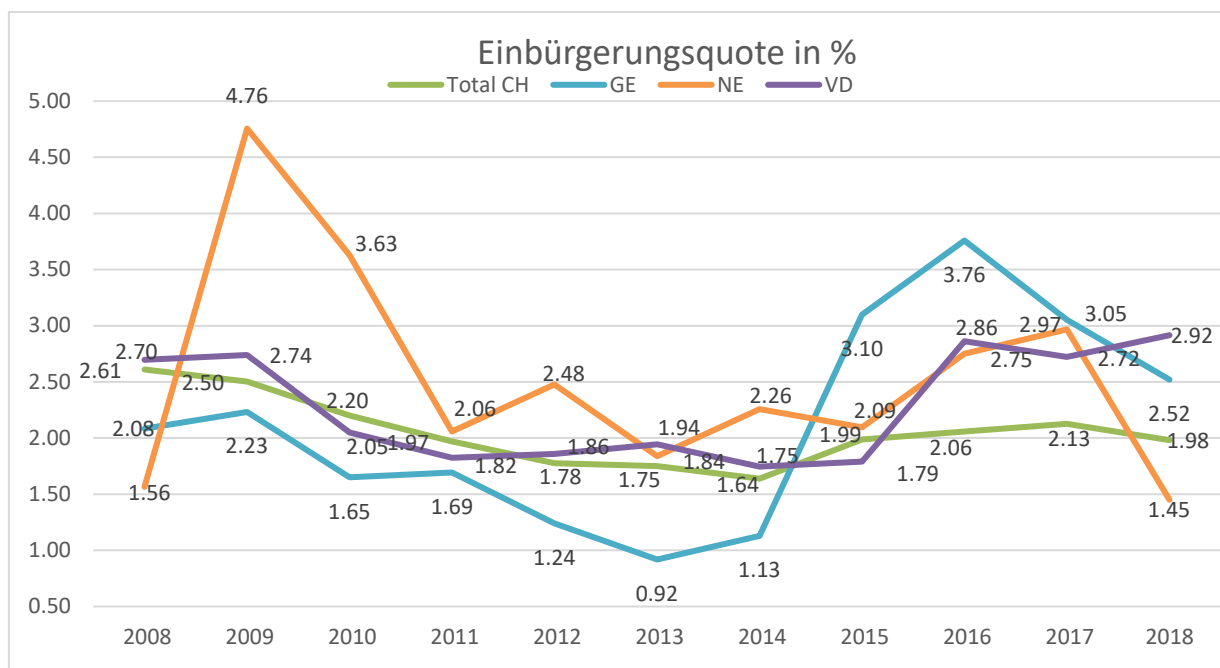


Abbildung 3: Einbürgerungsquote

Eigene Darstellung. Datenquelle: BFS, Erwerb des Schweizer Bürgerrechts, T 01.05.06.01.02. STATPOP

Die Quote gibt den prozentualen Anteil der ordentlichen und erleichterten Einbürgerungen sowie der Wiedereinbürgerungen an der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung (ohne asylsuchende Personen) wieder.

Die gesamtschweizerische Quote ist leicht rückläufig von rund 2.6 % zu Beginn des untersuchten Zeitraums auf rund 2 % am Ende des Untersuchungszeitraums. In den drei untersuchten Kantonen fällt die Entwicklung über den gesamten Beobachtungszeitraum sehr unterschiedlich aus. Die Quote liegt im Kanton Genf bis 2014 unter dem nationalen Durchschnitt, jene im Kanton Neuenburg nach einem markanten Spitzenwert im Jahr 2009 von gegen 5 % stetig über dem Schweizer Durchschnitt. Ab 2014 ist ein markanter Anstieg der Quote im Kanton Genf zu verzeichnen. Im Kanton Waadt bewegt sich die Einbürgerungsquote um den gesamtschweizerischen Durchschnitt, ab 2015 steigend und ab 2016 um etwa 1 % darüber.

Der markante Anstieg der Quote im Kanton Neuenburg im Jahr 2009 könnte mit der Abstimmung über die Volksinitiative «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)» vom 15. Februar 2008, über welche 2010 abgestimmt wurde, in Zusammenhang gebracht werden. Im Vorfeld dieser Abstimmung ist auch ein leichter Anstieg der Quoten in den Kantonen Genf und Waadt festzustellen.

In allen drei Kantonen ist ab 2015 ein über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt liegender Anstieg der Einbürgerungsquote festzustellen.

Die Volkabstimmung vom 12. Februar 2017 über den Bundesbeschluss über die erleichterte Einbürgerung von Personen der dritten Ausländergeneration vom 30. September 2016 bestätigt die Offenheit der Bevölkerung; in allen drei Kantonen sowie im Kanton Jura lag die Zustimmung über 70 %, in allen anderen Kantonen lag sie darunter und gesamtschweizerisch lag die Zustimmung bei 60 % (Bundeskanzlei, 2017).

6.1.4 Arbeitslosen- und Sozialhilfequote

Aus nachfolgender Grafik wird ersichtlich, dass die Arbeitslosenquote in allen drei untersuchten Kantonen der Westschweiz über den ganzen Beobachtungszeitraum wesentlich über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt liegt. Die Entwicklung folgt in allen drei Kantonen auf höherem Niveau jener der ganzen Schweiz.

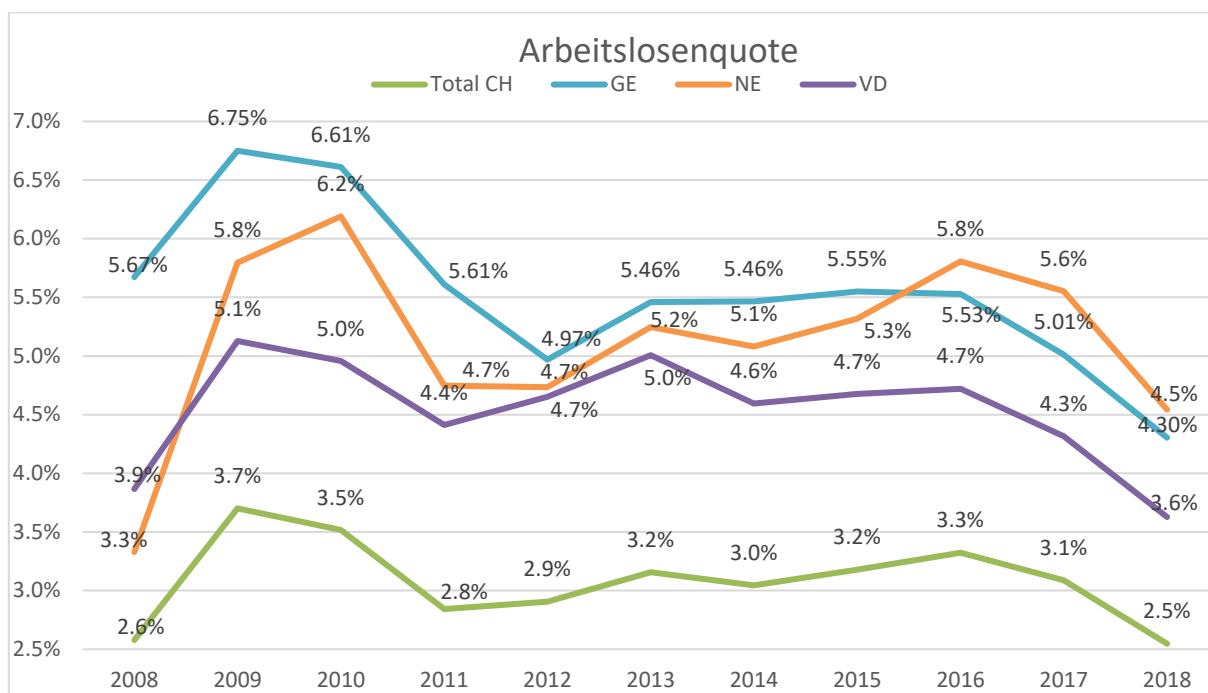


Abbildung 4: Arbeitslosenquote

Eigene Darstellung. Datenquelle: BFS, Arbeitslose nach Kanton. Jahresdurchschnitt, T 3.3.2.3. Arbeitslosenstatistik, Staatssekretariat für Wirtschaft

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung der Sozialhilfequote in den Kantonen Genf, Neuenburg und Waadt sowie in der gesamten Schweiz von 2008 bis 2018.

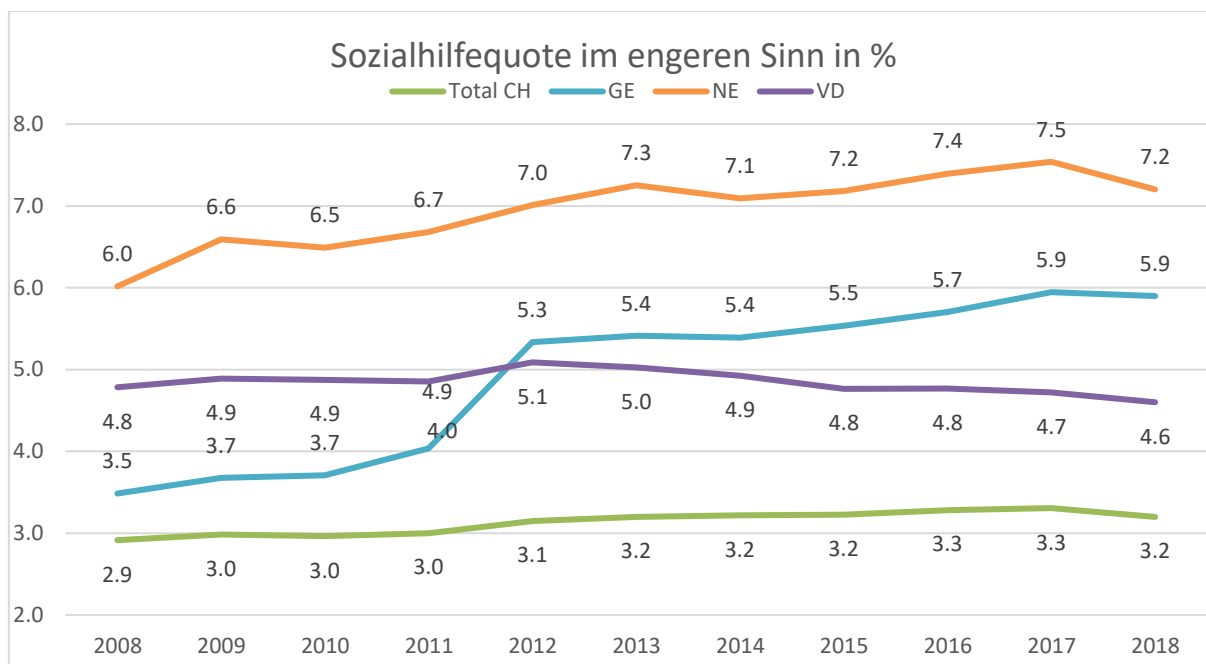


Abbildung 5: Sozialhilfequote im engeren Sinn

Eigene Darstellung. Datenquelle: BFS, Sozialhilfequote im engeren Sinn, su-d-13.05.01.02.01. Sozialhilfeempfängerstatistik (SHS)

Diese errechnet sich aus dem Anteil der Sozialhilfebeziehenden mit Leistungsbezug im Erhebungsjahr an der ständigen Wohnbevölkerung des Vorjahres.

Auch hier ist zu beobachten, dass die Sozialhilfequoten in allen drei untersuchten Kantonen der Westschweiz deutlich über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt liegen. Währenddem die gesamtschweizerische Quote über den ganzen Beobachtungszeitraum ziemlich konstant ist, verzeichnen die Kantone Genf und Neuenburg einen signifikanten Anstieg; im Kanton Waadt ist die Entwicklung ebenfalls relativ konstant.

Eine deutlich über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt liegende Arbeitslosen- wie auch Sozialhilfequote über den ganzen Zeitraum gekoppelt mit einem über dem Durchschnitt liegenden Ausländeranteil legt die Vermutung nahe, dass der Arbeitsintegration generell und von Migrantinnen und Migranten speziell in allen drei Kantonen eine hohe politische Bedeutung beigemessen wird.

6.1.5 Erkenntnisse aus den Experteninterviews

Aus Sicht der befragten Schlüsselpersonen brachte das neue AuG insofern einen positiven Effekt im Bereich der Integrationsförderung im Kanton, als damit eine rechtliche Grundlage im Bereich der Integration auf Bundesebene geschaffen wurde für die Ausrichtung entsprechender Fördermittel. Im Kanton Genf wurde in der Folge das «Bureau d'intégration des étrangers» geschaffen, während Neuenburg bereits seit Jahren über eine für Integrationsfragen zuständige

Verwaltungsstelle und der Kanton Waadt über einen Integrationsdelegierten - im Generalsekretariat des «Département de l'intérieur» - verfügte.

Als effiziente Instrumente ihrer Integrationspolitik erwähnen die Interviewten neben den Massnahmen namentlich im Bereich der Sprachförderung, der Integration in den Arbeitsmarkt oder der sozialen Integration auch etwa die Anerkennung von Diplomen oder das Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer. Alle drei Kantone haben dieses Recht auf Gemeindeebene denn auch bereits vor Jahren eingeführt. Instrumente des Einbezugs der ausländischen Bevölkerung werden in allen drei Kantonen als zielführend eingeschätzt.

In allen drei Kantonen wird ein breit getragener politischer Wille zur Einbürgerung der ausländischen Bevölkerung geortet, dies als Ergebnis eines Integrationsprozesses, aber auch im Bestreben, die ausländische Bevölkerung zu integrieren. Im Hinblick auf die auf Anfang 2018 in Kraft getretene Revision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (BüG, SR 141.0), informierten die Behörden in allen drei Kantonen die Bevölkerung denn auch aktiv über die Änderungen, wonach namentlich die Bedingung des Vorliegens einer Niederlassungsbewilligung für eine Einbürgerung eingeführt wurde.

In den Interviews wurde kein direkter Zusammenhang zwischen den deutlich über dem Schweizerischen Durchschnitt liegenden Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten und der kantonalen Integrationspolitik im Migrationsbereich geortet. Allerdings wird der Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt unabhängig vom Status eine wichtige Bedeutung attestiert. Namentlich der Kanton Neuenburg setzt im Bereich der beruflichen Integration auf eine Strategie welche auf die Bedürfnisse fokussiert und im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit unabhängig vom Status erfolgt.

Dem Instrument der Integrationsvereinbarung kam in den Diskussionen im Vorfeld der Abstimmung über das AuG nicht eine grosse Bedeutung zu. Dies sei es, weil das Instrument generell abgelehnt wurde, da für nachhaltige Resultate eher auf die Integrationsförderung gesetzt («les romands croient plus à l'encouragement et à l'adhésion pour des résultats durables») und das Instrument als administrative Belastung ohne Mehrwert angesehen werde. Andererseits wurde das Instrument zwar auch als Möglichkeit diskutiert, um im Falle eines drohenden Widerrufs der Bewilligung mit der betroffenen Person in einen Dialog zu treten, aber dessen Einsatz als zu aufwändig und ressourcenintensiv erachtet.

Der Frage danach, ob das Instrument als Mittel der Assimilation aufgefasst und daher abgelehnt wurde, beantworteten die Interviewten unterschiedlich. Einigkeit besteht darin, dass Fragen der Integration im Zeitpunkt der Abstimmung über das AuG in den Kantonen Genf, Neuenburg und Waadt bereits breit diskutiert wurden und Eingang in entsprechende kantonale Gesetze gefunden hatten.

6.1.6 Fazit zum Problemstrom

Der Befund, wonach die drei Kantone Genf, Neuenburg und Waadt das migrationsfreundlichste Abstimmungsprofil aller Kantone haben (Wichmann et al., 2011, S. 45), weist darauf hin, dass die Bevölkerung dieser drei Kantone den über dem schweizerischen Durchschnitt liegenden Ausländeranteil nicht als problematisch erachtet.

Das Abstimmungsergebnis vom 24. September 2006 zur Vorlage zum neuen AuG kann nicht als Votum für oder gegen das Instrument der Integrationsvereinbarungen gesehen werden, wurde dieses doch lediglich mit einer Kann-Formulierung eingeführt und spielte im Gesamtpaket der Abstimmung über das Ausländer- und Asylgesetz nur eine untergeordnete Rolle. Dennoch liesse sich vermuten, dass v.a. in Kantonen der Westschweiz, mit einer liberaleren Migrationspolitik, das Instrument eher als Mittel zur Assimilation denn zur Integration verstanden wurde.

Die Beobachtungen, welche in allen drei Kantonen im Bereich der Einbürgerungen gemacht werden können, sind Ausdruck der historisch unterschiedlichen Ansätze, die aus der *jus soli* Tradition der französischsprachigen Kantone stammen, während deutschsprachige sich eher auf das Prinzip des *jus sanguinis* beziehen. In vielen germanischen Ländern, in welchen die Staatsbürgerschaft über Vererbung weitergegeben wird, ist der Zugang für Immigranten zur Staatsbürgerschaft erschwert. Anders verhält es sich in Ländern, die das *jus soli* anwenden, wie etwa Frankreich und traditionelle Immigrationsländer wie die USA oder Kanada; hier ist der Zugang zur Staatsbürgerschaft für Immigranten und vor allem deren Nachkommen deutlich erleichtert, da die Staatsbürgerschaft über den Boden, auf dem jemand geboren wird, vergeben wird.

Dass die Sprachregion die unterschiedlich hohen Anforderungen im Zugang zum Kantonsbürgerrecht beeinflusst, bestätigt die von anderen Autoren aufgestellte Hypothese, dass das Staatsbürgerschaftsverständnis in der lateinischen bzw. deutschen Schweiz sich unterscheidet (Wichmann, 2011, S. 96). Die Migrationsfreundlichkeit der Stimmbevölkerung bzw. das dem Abstimmungsverhalten zugrunde liegende Staatsbürgerschaftsmodell scheint gemäss Wichmann et al (2011, S. 102) denn auch einen wichtigen Einfluss auf die Einbürgerungsquote auszuüben. Ein Zusammenhang zwischen den hohen Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten und der kantonalen Integrationsförderung wird nicht ausgemacht. Aus den Experteninterviews lässt sich schliessen, dass der Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt unabhängig vom Status eine wichtige Bedeutung beigemessen wird, welche auch im entsprechenden Dispositiv im Kanton zum Ausdruck kommt.

Es lässt sich also feststellen, dass die Kantone Genf, Neuenburg und Waadt bei allen untersuchten Faktoren des Problemstroms wesentlich übereinstimmen. Damit wird die Vermutung, dass alle Faktoren gleichgelagert sind, sollte nicht die Sprache der entscheidende Faktor für die Nichtanwendung von Integrationsvereinbarungen sein, bis hier bestätigt.

6.2 Prozessstrom (Political Stream)

Der Exekutive und der Verwaltung kommt eine entscheidende Bedeutung für den Entschluss zu, Integrationsvereinbarungen einzusetzen. Die Politik setzt Schwerpunkte und Prioritäten, die zuständigen Departemente sorgen für die betriebliche Umsetzung und stellen ihr technisches Wissen zur Verfügung (Pestoni, 2018, S. 17). Gemäss Kingdon können sog. Policy Entrepreneurs eine entscheidende Rolle spielen.

Die Ausarbeitung der kantonalen Integrationsprogramme (KIP), welche die Kantone auf der Grundlage der zwischen der Konferenz der Kantonsregierungen KdK und dem Eidgenössi-

schen Justiz- und Polizeidepartement EJPD ausgehandelten strategischen Programmziele erarbeiten, erfolgt durch die Verwaltung. Die strategische Ausrichtung der Integrationspolitik wird durch die Exekutive in der Legislaturplanung gegeben.

6.2.1 Politische Faktoren

6.2.1.1 Parteipolitische Zusammensetzung der Exekutive

Der Regierungsrat des Kantons **Genf** setzte sich vom 7. Dezember 2009 bis am 10. Dezember 2013 wie folgt zusammen:

Parti socialiste suisse (PS): 1 Sitz

Les Verts Suisse: 2 Sitze

Parti démocrate-chrétien (PDC): 1 Sitz

Parti libéral-radical (PLR): 3 Sitze

Vom 10. Dezember 2013 bis am 31 Mai 2018 präsentierte sich die Zusammensetzung des Genfer Regierungsrats wie folgt:

Parti socialiste suisse (PS): 1 Sitz

Les Verts Suisse: 1 Sitz

Parti démocrate-chrétien (PDC): 2 Sitze

Parti libéral-radical (PLR): 2 Sitze

Mouvement citoyens genevois (MCG): 1 Sitz

Damit war die Genfer Exekutive von 2009 bis 2018 bürgerlich dominiert.

Der Neuenburger Regierungsrat war von 2009 bis 2013 bürgerlich dominiert; von 2013 bis 2017 gehörte die Mehrheit im Neuenburger Regierungsrat der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SP) an. Im Beobachtungszeitraum war der Regierungsrat im Kanton **Neuenburg** wie folgt zusammengesetzt:

2009-2013

Parti socialiste suisse (PS): 2 Sitze

Parti libéral-radical (PLR): 3 Sitze

2013-2017

Parti socialiste suisse (PS): 3 Sitze

Parti libéral-radical (PLR): 1 Sitz / 2 Sitze ab 2015

Union démocratique du centre (UDC): 1 Sitz (bis 2014)

Der Waadtländer Regierungsrat bestand von 2007 bis 2011 aus einer bürgerlichen Mehrheit und wurde danach von einer rot-grünen Mehrheit abgelöst. Im Beobachtungszeitraum setzte sich der Regierungsrat im Kanton **Waadt** wie folgt zusammen:

2007-2012

Les Verts Suisse: 1 Sitz (2 Sitze ab 2012)

Parti libéral-radical (PLR): 3 Sitze

Parti socialiste suisse (PS): 2 Sitze

Union démocratique du centre (UDC): 1 Sitz (bis 2011)

2012-2017

Les Verts Suisse: 1 Sitz

Parti libéral-radical (PLR): 3 Sitze

Parti socialiste suisse (PS): 3 Sitze

Wichmann et al. (2010, S. 97) ebenso wie Pestoni (2018, S. 18) schliessen auf einen Zusammenhang zwischen der Zusammensetzung der Exekutive und der Umsetzung von Integrationsvereinbarungen. Aufgrund der Debatten zum Ausländergesetz in der Bundesversammlung lässt sich vermuten, dass eine starke bürgerlich-konservative Mehrheit vertreten durch Mitglieder der FDP und der CVP in der kantonalen Exekutive zu einer restriktiven Umsetzung der Integrationsvereinbarung führt. Die SVP und eine Minderheit der Linken und der SP waren gegen die Integrationsvereinbarungen; erstere, weil sie Integration als «Privatsache» betrachtet, während eine Minderheit aus der Linken und der SP die unklare Definition des Begriffs «Integration» kritisierte (Tov et al., 2010, s. 19).

Die Zusammensetzung der Exekutive unterscheidet sich im Beobachtungszeitraum in den untersuchten Kantonen. Während im Kanton Genf eine bürgerliche Mehrheit bestand, was demnach für den Einsatz von Integrationsvereinbarungen sprechen würde, war dies in den Kantonen Neuenburg und Waadt nicht immer der Fall.

Die Auswertung der Schlussabstimmung über das AuG in der Bundesversammlung zeigt allerdings, dass auch die bürgerlich-konservativen Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus Genf und der Waadt der Vorlage zum AuG nicht geschlossen zustimmten, was aber, wie erwähnt, wohl nicht als Votum für oder gegen das Instrument der Integrationsvereinbarungen gesehen werden kann.

6.2.2 Strukturelle / organisatorische Faktoren

6.2.2.1 Organisatorische Eingliederung der Migrationsbehörde

Das im Kanton **Genf** für Migrationsbelange zuständige «Office cantonal de la population et des migrations» war während beiden Legislaturen einem Département unter bürgerlicher Leitung (PLR) angegliedert, ab 7. Dezember 2009 dem «Département de la sécurité, de la police et de l'environnement» und ab 10. Dezember 2013 dem «Département de la sécurité et de l'économie».

Der für Migrationsfragen zuständige «Service des migrations» im Kanton **Neuenburg** ist seit 2013 dem unter der Leitung eines SP-Regierungsrates stehenden Département de l'économie et de l'action sociale» angegliedert, während der Legislatur 2009 bis 2013 dem «Département de l'économie», damals unter bürgerlicher Leitung (PLR).

Im Kanton **Waadt** war der für Migrationsfragen zuständige «Service de la population» im Beobachtungszeitraum ebenfalls in einem Departement unter bürgerlicher Leitung (PLR) angesiedelt, zuerst im «Département de l'intérieur», ab 2012 im «Département de l'économie, de l'innovation et du sport».

In allen drei Kantonen befanden sich demnach die kantonalen Migrationsbehörden zumindest in den ersten Jahren nach Inkraftsetzung des AuG in einem Departement unter bürgerlicher Leitung, was ebenfalls für den Einsatz von Integrationsvereinbarungen im Sinne des Bundesgesetzes sprechen könnte.

6.2.2.2 Zusammenarbeit mit den Fachstellen für Integrationsfragen

Der Empfehlung des Staatssekretariats für Migration (SEM), wonach bei der Umsetzung von Integrationsvereinbarungen und Integrationsempfehlungen eine enge Zusammenarbeit zwischen den Migrationsbehörden und den kantonalen Fachstellen für Integrationsfragen angezeigt ist, stand in organisatorischer Hinsicht nichts im Wege. Im Beobachtungszeitraum befand sich die für Integrationsfragen zuständige Fachstelle in allen drei Kantonen im selben Departement, wenn nicht gar in derselben Organisationseinheit wie die für Bewilligungen zuständige Migrationsbehörde.

Im Kanton Genf wurde das «Bureau d'intégration des étrangers BIE» im Jahr 2013 ins «Office cantonal de la population et des migrations» im damaligen «Département de la sécurité, de la police et de l'environnement» (ab Ende 2013 «Département de la sécurité et de l'économie») integriert. Der Wechsel erfolgte auf Vorschlag von Seiten des «Office cantonal de la population et des migrations» und wurde vom zuständigen Regierungsrat sehr unterstützt. Es folgte eine aus Sicht der Migrationsbehörde bereichernde Zusammenarbeit, welche das gegenseitige Verständnis förderte. Das BIE äusserte sich allerdings nicht zu Einzelfällen.

Im Kanton Neuenburg befand sich der in Integrationsbelangen zuständige Fachbereich, der «Service de la cohésion multiculturelle COSM», im Beobachtungszeitraum immer in demselben Departement wie der «Service des migrations», nämlich von 2009 bis 2013 im «Département de l'économie», danach «Département de l'économie et de l'action sociale». Die organisatorische Nähe führte dazu, dass sich der COSM und der «Service des migrations» regelmässig zusammen mit der Departementsleitung zu Sitzungen treffen.

Im Kanton Waadt wurde das «Bureau cantonal d'intégration BCI» in den «Service de la population» eingegliedert, zuerst im «Département de l'intérieur», ab 2012 im «Département de l'économie, de l'innovation et du sport»; die organisatorische und räumliche Nähe erlaubt eine enge Zusammenarbeit.

Sowohl im Kanton Genf wie auch im Kanton Waadt war die Fachstelle für Integrationsfragen ursprünglich im Generalsekretariat des zuständigen Departements eingegliedert und wurde dann in eine Linieneinheit überführt.

6.2.3 Erkenntnisse aus den Experteninterviews

Dem Einsatz von Integrationsvereinbarungen kam laut der rückblickenden Betrachtung der drei Schlüsselpersonen aus den Kantonsverwaltungen in den Diskussionen im Vorfeld zur Abstimmung über das AuG keine grosse Bedeutung zu. In den Kantonen Neuenburg und Waadt wurde die Anwendung des Instruments abgelehnt, primär aus Gründen des administrativen Aufwands, jedoch auch, weil das Instrument nicht als notwendig erachtet wurde. Im Kanton Genf wurde es zwar als ein weiteres Instrument im Hinblick auf die Integration diskutiert, das den Austausch bedingen würde; dessen Einsatz wurde aufgrund des damit verbundenen Aufwands jedoch als unrealistisch betrachtet.

Die Anwendung des Instruments wurde nicht als eine politische Frage, sondern eher als eine Ressourcen-Frage thematisiert; die parteipolitische Zugehörigkeit des zuständigen Regierungsrats wird mithin als unerheblich eingeschätzt.

Die Experten sind sich einig, dass die departementale Organisation für die Anwendung von Integrationsvereinbarungen in allen drei Kantonen kein Hindernis darstellte; die auch heute noch gegebene organisatorische Nähe der Migrationsbehörde zusammen mit dem Wirtschaftsbereich im selben Departement wird diesbezüglich als sinnvoll erachtet.

Auch die Zusammenarbeit zwischen den Migrationsbehörden und den kantonalen Fachstellen für Integrationsfragen war im Beobachtungszeitraum eng und gut. Die Zusammenarbeit in Einzelfällen wird jedoch ambivalent beurteilt, zumal durch die Verbindung mit der Bewilligungserteilung Risiken für die Anliegen der Integrationsförderung befürchtet werden.

Einer Harmonisierung der Praxis der verschiedenen Kantone im Hinblick auf einen vermehrten Einsatz des Instruments der Integrationsvereinbarungen stehen die Experten mehrheitlich kritisch gegenüber, auch mit dem Hinweis auf die unterschiedliche Wirtschaftslage in den Kantonen. Als sinnvoller wird ein Erfahrungsaustausch erachtet, um sich über «best practices» zu unterhalten; ein solcher hat sich z.B. im Zusammenhang mit dem Umgang mit Härtefällen als hilfreich erwiesen. Allerdings äussert auch eine Stimme den Aspekt der Gleichbehandlung als Argument für eine Harmonisierung und steht der Diskussion offen gegenüber.

Die Anwendung von Integrationsvereinbarungen ist nicht eines der prioritären Themen der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM). Die Frage, ob das Thema tatsächlich aufgegriffen werden soll auf der Ebene der interkantonalen Konferenzen, wird von den Experten aber unterschiedlich eingeschätzt. Einigkeit besteht darüber, dass eine verstärkte Kompetenz des Bundes im Bereich der Anwendung von Integrationsvereinbarungen starke Auswirkungen auf die kantonale Politik hätte und unerwünscht ist.

6.2.4 Fazit aus dem Prozessstrom

Die Zusammensetzung der Exekutive unterscheidet sich im Beobachtungszeitraum in den untersuchten Kantonen, war aber doch zeitweise bürgerlich dominiert. Die kantonalen Migrationsbehörden befanden sich in den ersten Jahren nach Inkraftsetzung des AuG in einem Departement unter bürgerlicher Leitung, was ebenfalls für einen Entscheid zur Anwendung von Integrationsvereinbarungen im Sinne des Bundesgesetzes sprechen könnte.

Aus Sicht der interviewten Schlüsselpersonen aus der kantonalen Verwaltung war die politische Ausrichtung des zuständigen Departements allerdings nicht ausschlaggebend für den Entscheid über die Anwendung von Integrationsvereinbarungen. Im Vordergrund für den Entscheid, auf den Einsatz von Integrationsvereinbarungen zu verzichten, stand in allen drei Kantonen die Ressourcenfrage. Das Instrument der Integrationsvereinbarungen wurde als administrativer Mehraufwand ohne zusätzlichen Nutzen betrachtet. Diesbezüglich bestand in den Kantonen Neuenburg und Waadt Konsens über die Parteigrenzen hinweg. Interessant ist jedoch, dass beispielsweise für eine Einbürgerungsoffensive oder für Integrationsförderprojekte zusätzliche Stellen geschaffen wurden.

Unterschiedliche Präferenzen können durch **Policy Entrepreneurs** vorangetrieben werden. Die Frage, ob es Exponenten oder Exponentinnen im Kanton gab, welche sich im Rahmen der Inkraftsetzung des AuG für den Einsatz von Integrationsvereinbarungen oder dezidiert dagegen eingesetzt haben, verneinten alle drei interviewten Kantonsvertreter. Vielmehr sei das Instrument der Integrationsvereinbarungen gar nicht so sehr ein Thema gewesen, welches debattiert wurde oder zu entsprechenden Interventionen im Kantonsparlament führte.

Es wird deutlich, dass sich die im Prozessstrom untersuchten Faktoren in den Kantonen Genf, Neuenburg und Waadt im Untersuchungszeitraum unterscheiden. Zumal nicht alle untersuchten Faktoren gleichgelagert sind, darf davon ausgegangen werden, dass die offizielle Sprache des Kantons und mithin der sprachkulturelle Hintergrund ein bestimmender Faktor ist für den Entscheid, auf die Anwendung von Integrationsvereinbarungen zu verzichten.

6.3 Lösungsstrom (Policy-Stream)

Der Vollzugsentscheid durch die Kantone beinhaltet einen politischen Entscheidungsprozess, der durch den Policy-Entscheid auf Bundesebene ausgelöst wird (Sager et al., 2018, S. 175). Für Kingdon gibt es fünf Kriterien, die dazu führen, dass eine Policy-Alternative eine bessere Überlebenschance hat: Die technische Machbarkeit, die normative Akzeptanz, die Finanzierbarkeit, die Stimmung in der Bevölkerung und die Empfänglichkeit der Entscheidungsträger (Kingdon, 2014, S. 131). Diese Kriterien waren auf Bundesebene insofern erfüllt, als mit der Regelung zur Einführung der Integrationsvereinbarungen der Vollzugsföderalismus respektiert und diese damit von den Kantonen akzeptiert wurde. Die Frage der Finanzierbarkeit wurde zwar von den Kantonen ins Feld geführt; da das Bundesrecht jedoch nicht eine Verpflichtung zum Abschluss von Integrationsvereinbarungen vorsah, war dieses Kriterium kein Hindernis für die Einführung der Bestimmungen auf Bundesebene.

Die von Ständerat Fritz Schiesser (FDP Glarus) eingereichte Motion «Integration als gesellschaftliche und staatliche Kernaufgabe» vom 25. September 2006 sowie die Motion der SP-Fraktion "Aktionsplan Integration" vom 19. Dezember 2006 können als Ausdruck der Stimmung in der Bevölkerung dahingehend interpretiert werden, dass über die Parteigrenzen hinweg ein Interesse an der Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes und an entsprechenden Regelungen zur Integration auf Bundesebene bestand. Die Empfänglichkeit der Entscheidungsträger - im Falle der Umsetzung der Integrationsvereinbarungen die hierfür zuständigen

kantonalen Behörden - war jedoch begrenzt, so dass sich lediglich eine nicht verpflichtende Regelung auf Bundesebene als mehrheitsfähig herausstellte.

Die Abstimmung vom 24. September 2006 und die Inkraftsetzung des AuG kann als Policy Window gesehen werden. Die Umsetzung der Vorgabe durch die Kantone findet in unterschiedlichen Kontexten in den Problem- und Prozessströmen statt, die schliesslich zu unterschiedlichen Policy-Lösungen führen. Hier haben staatliche Akteure eine elementare Entscheidungsfunktion.

Bereits vor Inkraftsetzung des AuG hatten einige Kantone und Städte im Rahmen der Gesetzgebung oder durch Erlass eines entsprechenden Leitbildes eine Integrationspolitik formuliert und koordinierende Strukturen geschaffen. Hierzu gehören neben den Kantonen Genf, Neuenburg und Waadt auch Basel-Stadt, St. Gallen, Luzern sowie die Städte Bern, Lausanne, Luzern, Winterthur oder Frauenfeld. Sie hatten bereits Integrationsdelegierte eingesetzt, welche mit der Aufgabe der Koordination der Integrationsbemühungen betraut wurden (Bundesrat, 2002, BBl 3803).

6.3.1 Erkenntnisse aus den Experteninterviews

In den Gesprächen mit den drei Schlüsselpersonen kommt immer wieder zum Ausdruck, dass die Policy in ihren Kantonen von einem anderen Grundverständnis geprägt ist, als in der Deutschschweiz. So äusserte sich ein Interviewpartner dahingehend: «Les romands croient plus à l'encouragement et à l'adhésion pour des résultats durables». Oder: «Pour nous, c'est plutôt l'intégration par l'acte, c'est de donner le droit de vote aux étrangers...».

Das Instrument der Integrationsvereinbarung wird in erster Linie als eine administrative Erschwernis erachtet, die grosse Auswirkungen auf die für die Umsetzung notwendigen Ressourcen haben würde. Es wurde zum Teil als umständliches Instrument ohne Mehrwert für die Integrationsförderung und die Bezeichnung als Vereinbarung als fraglich aufgenommen.

Unter dem Fordern-Aspekt wird eher die Verwarnung eingesetzt und darauf hingewiesen, dass die Bewilligung nach Ablauf einer bestimmten Frist nicht verlängert werden könnte, falls gewisse Ziele nicht erreicht werden.

Eine Stimme weist auch auf das unterschiedliche Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zum Staat hin; so sei in der Deutschschweiz die Eigenverantwortung wichtig und die Erwartungen an den Staat seien geringer als in der Suisse romande.

Andere Politikbereiche, in welchen auf das Prinzip Eigenverantwortung gesetzt wird und entsprechende Vereinbarungslösungen verbunden mit Sanktionen eingesetzt werden, sind weniger bekannt. Zwar werden Beispiele erwähnt, wie etwa die Vereinbarung von Zielen im Rahmen von Praktika beim Kanton, welche die Beendigung der Massnahme vorsehen, sollten die vereinbarten Ziele nicht erreicht werden. Eine eigentliche Tradition von solchen Vereinbarungslösungen ist jedoch nicht bekannt.

Schliesslich wird mehrfach darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit des Abschlusses von Integrationsvereinbarungen auf der Grundlage des Bundesrechts ja bestehe und es in Einzelfällen,

in welchen dies sinnvoll erschien, auch bereits vorgekommen sei, dass eine solche abgeschlossen worden ist.

6.3.2 Fazit aus dem Lösungsstrom

Übereinstimmend war in allen drei Kantonen bereits vor Inkraftsetzung des AuG über eine eigene kantonale Integrationspolitik diskutiert und waren entsprechende Grundlagen geschaffen worden.

Für die Verbindung der in den Kantone Genf, Neuenburg und Waadt bereits vorhandenen Integrationsförderung mit der Frage der Bewilligungserteilung mittels Integrationsvereinbarungen fehlte es jedoch an einem Anstoss, sei es von Seiten der zuständigen Behörden oder aus den Kantonsparlamenten. Die Bevölkerung ist insgesamt positiv gegenüber Ausländerinnen und Ausländern eingestellt und es fehlte am Druck auf die Regierung, die Integrationspolitik strategisch anders zu gestalten (Pestoni, 2018, S. 39).

Weiter fehlt es in den untersuchten Kantonen denn auch an einer Tradition, in anderen Politikbereichen, wie etwa dem Kinder- und Erwachsenenschutz oder im Bereich der Arbeitsmarktintegration, auf das Prinzip Eigenverantwortung und entsprechende Vereinbarungslösungen zu setzen. Es fehlt demnach an bekannten Erfolgen in anderen Bereichen, welche nach Kingdon die Wahrscheinlichkeit erhöhen würden für Übernahme der erfolgreichen Lösung in einem anderen Bereich wie der Migrations- und Integrationspolitik.

Ausgehend von einem anderen Grundverständnis, welches für nachhaltige Erfolge im Bereich der Integration eher auf die Möglichkeit der Teilhabe und Zugehörigkeit setzt, wird in Fällen, in welchen eine Bewilligungserteilung in Frage steht, eher auf verpflichtende Instrumente wie die Verwarnung oder die Bewilligungserteilung unter Bedingungen gesetzt.

7 Schlussfolgerungen – macht die Sprache des Kantons den Unterschied?

Seit Einführung von Integrationsbestimmungen im Bundesrecht im Jahr 2008 können die Kantone das Instrument der Integrationsvereinbarung anwenden. Die Kantone machen davon sehr unterschiedlich Gebrauch. Auffällig ist, dass vor allem die Kantone der Westschweiz darauf verzichten.

Es stellt sich daher die Frage, «Ein Röstigraben - warum?», welcher die vorliegende Arbeit nachgegangen ist.

Damit der Entscheid für einen Politikwandel getroffen wird, bedarf es gemäss dem Multiple-Streams-Ansatz einer Verbindung der verschiedenen Ströme in einem Gelegenheitsfenster und der Überzeugung von Entscheidungsträgern, dass mit einer bestimmten Alternative eine gute Lösung für ein vorhandenes Problem gefunden wird.

In den untersuchten Kantonen Genf, Neuenburg und Waadt fehlte es im Beobachtungszeitraum nach der Inkraftsetzung des AuG an der Verbindung der drei Ströme und der entsprechenden Initiative von Policy Entrepreneurs für den Entscheid Integrationsvereinbarungen anzuwenden.

Die Vermutung, dass die in den drei Kantonen untersuchten Faktoren in den drei Strömen gleichgelagert sind, hat sich nicht bestätigt. Ist es also tatsächlich der gemeinsame Faktor Sprache und damit der sprachkulturelle Hintergrund, welcher für die unterschiedliche Praxis in der Suisse romande und der Deutschschweiz verantwortlich ist?

Die Untersuchung verschiedener für einen Politikwandel relevanter Faktoren in den Kantonen Genf, Neuenburg und Waadt hat gezeigt, dass diese im Problem- und im Lösungsstrom im Wesentlichen gleichgelagert sind, jedoch insbesondere im Prozessstrom voneinander abweichen.

Ein hoher Ausländeranteil und eine hohe Arbeitslosen- und Sozialhilfequote könnten eine ablehnende Haltung gegenüber Ausländerinnen und Ausländern auslösen. Ebenso das Abstimmungsverhalten wie auch die Einbürgerungsquote im Beobachtungszeitraum sind jedoch Ausdruck einer offenen und migrationsfreundlichen Haltung in den untersuchten Kantonen der Suisse romande. Es lässt sich demnach vermuten, dass sich im Migrations- und Integrationsbereich nicht ein drängendes Problem manifestierte, zur Lösung dessen die Integrationsvereinbarungen als aussichtsreich erachtet worden wären.

Unterschiedlich präsentierten sich die politischen, strukturellen und organisatorischen Faktoren in der untersuchten Zeitspanne in den drei Kantonen. Die im Prozessstrom untersuchten Faktoren - politische Dominanz in der Exekutive und politische Orientierung des für Migrationsbelange zuständigen Regierungsmitglieds – waren über den ganzen Beobachtungszeitraum gesehen verschieden in den drei Kantonen. Könnte also tatsächlich die Sprache der entscheidende Faktor dafür sein, dass alle drei Kantone auf die Anwendung von Integrationsvereinbarungen verzichten? Verschiedene Aussagen aus den Experteninterviews weisen darauf hin, dass im französischsprachigen Raum die Policy in diesem Bereich von einem anderen Grundverständnis geprägt ist als im deutschsprachigen Raum.

Eine Deutungshilfe könnte das 1987 erschienene Buch des Philosophen, Autors und Mitglieds der Académie française, Alain Finkielkraut, «La défaite de la pensée» geben. Er lädt dazu ein,

sich Gedanken zu machen über die Bedeutung der nationalen Identität. Die Überlegungen basieren auf zwei westeuropäischen Sichtweisen, die sich stark unterscheiden, nämlich jene der Schriftsteller und Philosophen Ernest Renan und Johann Gottlieb Fichte. Die Identität «à la française», welche Renan vertritt, beruht auf der Idee, dass die Individuen sich in einer Nation versammeln, weil sie das Gefühl haben, zusammen Grosses erreicht zu haben und noch weiter zusammen Grosses vollbringen wollen. Die germanische Sichtweise, welche Fichte beschreibt, stützt sich auf die Hypothese, dass die Individuen ihr Schicksal mit ihrer kulturellen Zugehörigkeit verbinden.

Diese philosophischen Einflüsse, welche die darauf fussenden Konzepte von «Gesellschaft» und «Gemeinschaft» einander gegenüberstellen, durchqueren die Schweiz. Sie erlauben es, besser zu verstehen, weshalb die Suisse romande, welche traditionsgemäss sensibler gegenüber den französischen Einflüssen ist, dem jus soli mehr verbunden ist, währenddem die Deutschschweiz eher dem jus sanguinis. Diese verschiedenen Einflüsse manifestieren sich nicht zuletzt im Bereich der Einbürgerung.

Möglicherweise führt dies auch zu einer unterschiedlichen Wahrnehmung des Instruments der Integrationsvereinbarung. Die Idee der Gemeinschaft, wie sie von Fichte beschrieben wird, erlaubt eine assimilatorische Sichtweise. Die Verpflichtung einer Person, mittels Integrationsvereinbarung, ihre Kenntnisse einer Landessprache zu verbessern, wird in der Deutschschweiz möglicherweise besser akzeptiert, da die Sprache das primäre Medium einer Kultur darstellt. In der Suisse romande begünstigt der in Richtung Gesellschaft orientierte universelle Ansatz eine eher multikulturalistische Herangehensweise und eine eher partizipative Integrationspolitik. Die Idee, dass jemand vertraglich zum Spracherwerb verpflichtet werden soll, mag vor diesem Hintergrund eigenartig erscheinen.

Gemäss Manatschal, kann festgestellt werden, dass je nach Integrationsbereich eher eine liberale und multikulturelle kantonale Integrationspolitik zum Erfolg führt oder eher eine restriktivere oder assimilationistischere Integrationspolitik eine effizientere Integration ermöglicht. Zudem kann gemäss Manatschal der Integrationskontext, der durch die kantonale Integrationspolitik definiert wird, motivierend oder hemmend auf das individuelle Verhalten von Immigranten einwirken. Dieser Befund unterstreicht die zentrale Bedeutung der Kantone in der Integrationspolitik, welcher gemäss Manatschal grosses Potenzial für eine gezielte und effiziente Integration zukommt.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine Kann-Bestimmung im Bereich der Integrationsvereinbarungen durchaus als sinnvoll und spricht für den Vollzugsföderalismus in diesem Bereich. Die Erkenntnisse betreffend Wirkungsweisen der verschiedenen Ansätze spricht aber auch für, einen Austausch von «best practices» zwischen den Kantonen, auch über die Sprachregionen hinweg.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in jüngster Zeit in mehreren Fällen¹, in welchen die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung in Frage stand, die zuständige Migrationsbehörde einge-

¹ F-2718_2018; F-1192_2018; F-6364_2017

laden, mittels einer Integrationsvereinbarung zu überprüfen, ob die betroffene Person die verlangten Integrationsbemühungen weiterverfolgt. In allen drei Fällen stand das Kriterium der wirtschaftlichen Unabhängigkeit in Frage.

Die besagte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts könnte die Kantone veranlassen, ihre Praxis anzupassen in Fällen, in welchen eine enge Begleitung sinnvoll erscheint. Auch die interkantonalen Konferenzen könnten sich dadurch veranlasst sehen, das Thema erneut auf die Traktandenliste zu nehmen im Hinblick auf eine Harmonisierung.

Einem Austausch stehen auch die interviewten Schlüsselpersonen aus der kantonalen Verwaltung offen gegenüber. Aufgrund einer Evaluation der mit dem Instrument gemachten Erfahrungen in den Kantonen liessen sich auch die Umsetzungshilfen des Bundes überprüfen und gegebenenfalls anpassen.

Es ist sodann nicht auszuschliessen, dass aufgrund der Rechtsprechung das Thema wieder auf die politische Agenda gelangt und entsprechender Regelungsbedarf erkannt wird; dies steht jedoch aufgrund der unverbindlichen Formulierung der besagten Bundesverwaltungsgerichtsentscheide nicht unmittelbar bevor. Bewährt sich aber die Integrationsvereinbarung in besagten Fällen und öffnet sich wieder ein Gelegenheitsfenster, so ist vielleicht die Zeit für einen neuen Politikwandel gekommen; ganz im Sinne von Victor Hugo: «Rien est plus fort qu'une idée dont l'heure est venue».

Literaturverzeichnis

- Benteli, M. & Bernath, M. (2020). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Referenden gegen das Asylgesetz (AsylG) und das Ausländergesetz (AuG), 2005 - 2006*. Bern: An-née Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 23.09.2020.
- Bundesamt für Migration (2007a). *Bericht zum Entwurf der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern*. BBl 2007 2566.
- Bundesamt für Migration (2007b). *Vernehmlassungsergebnisse. Ausführungsbestimmungen zum Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG). Oktober 2007*. BBl 2007 2566.
- Bundeskanzlei (2006). *Volksabstimmung vom 24.09.2006*. URL: <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20060924/index.html>, 23.11.2020
- Bundeskanzlei (2017). *Volksabstimmung vom 12.02.2017*. URL: <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20170212/index.html>, 23.11.2020
- Bundesrat (2002). *Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002*. BBl 2002 3709
- Bundesrat (2010). *Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes*. URL: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/integration/berichte/ber-br-integrpolitik-d.pdf.download.pdf/ber-br-integrpolitik-d.pdf>, 23.11.2020.
- Cohen, M., March, J. & Olsen, J. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), S. 1-25.
- Dubach, R. (2010). Klares Ja zur Verschärfung der Ausländer- und Asylpolitik des Bundes. In: Linder, W., Bolliger Ch. & Rielle Y. (Hrsg.). *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848– 2007* (S. 665-667). Bern: Haupt.
- Finkelkrat, A. (1989). *La défaite de la pensée*. Gallimard.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (3 Aufl.). Harlow: Pearson Education Limited.
- Manatschal, A. (2013). *Kantonale Integrationspolitik im Vergleich*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Mayring, Ph. (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (12. Aufl.). Weinheim und Basel: Beltz Verlag.

- Parlamentsdienste (2006). *Verhandlungen zum AuG – Vorlage 02.024*. URL: <https://www.parlament.ch/centers/documents/layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-1-4715>, 20.10.2020
- Sager, F., Ingold, K. & Balthasar, A. (2018). *Policy-Analyse in der Schweiz. Besonderheiten, Theorien, Beispiele* (2. Aufl.). Zürich: NZZ Libro – Buchverlag Neue Zürcher Zeitung.
- Schoenenberger, S., & Achermann, C. (2012). *Pilotprojekt 'Integrationsvereinbarungen' in Ostermündigen: Schlussbericht der externen Evaluation*. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien & Zentrum für Migrationsrecht.
- Stähli A. & Widmer R. (2013). *Die kantonale Umsetzung der Integrationsvereinbarung*, in: Jusletter 18. März 2013.
- Tov, E., Pineiro, E., Eser Davolio, M. & Schnorr, V. (2010). *Evaluation Pilotprojekt zur Einführung der Integrationsvereinbarungen in den fünf Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn und Zürich*. URL: https://irf.fhnw.ch/bitstream/handle/11654/21175/SCHLUSSBERICHT%20IntV%20_10.5.2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y , 23.11.2020.
- Pestoni A. (2018). *Der Multiple Streams Ansatz: Bedingungen für die liberale bzw. restriktive Umsetzung von Integrationsvereinbarungen in den Schweizer Kantonen*. Masterarbeit Universität Bern
- Probst J., D'Amato G., Dunning S., Efionayi-Mäder D., Fehlmann J., Perret A., Ruedin D. & Sille I. (2019). *Kantonale Spielräume im Wandel. Migrationspolitik in der Schweiz*. Swiss Forum for Migration and Population Studies. Université de Neuchâtel. URL: https://nccr-onthemove.ch/wp_live14/wp-content/uploads/2019/10/SFM73_Kantonale-Spielr%C3%A4ume-im-Wandel.pdf, 23.11.2020.
- Wichmann, N., Hermann, M., D'Amato, G., Efionayi-Mäder, D., Fibbi, R., Menet, J. & Didier Ruedin (2011). *Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen*. Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM. Materialien zur Migrationspolitik. Bern. URL: [file:///C:/Users/U80768893/Downloads/mat_foederalismus_d%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/U80768893/Downloads/mat_foederalismus_d%20(1).pdf), 23.11.2020.
- Zahariadis N. & Exadaktylos T. (2015). Policies that Succeed and Programs that Fail: Ambiguity, Conflict and Crisis in Greek Higher Education. *Policy Studies Journal*, 40(1), S. 59-82. Zitiert nach: Sager, F., Ingold, K. & Balthasar, A. (2018). *Policy-Analyse in der Schweiz. Besonderheiten, Theorien, Beispiele* (2. Aufl.). Zürich: NZZ Libro – Buchverlag Neue Zürcher Zeitung.

Anhänge

Anhang 1: Interviewte Schlüsselpersonen aus der kantonalen Verwaltung

- Directeur de l'Office cantonal de la population et des migrations, canton de Genève
- Chef du Service des migrations, canton de Neuchâtel
- Chef du Service de la population, canton de Vaud

Anhang 2: Interview-Leitfaden

Projektarbeit Barbara Marti Leprat «*Der Einsatz von Integrationsvereinbarungen im Ausländerrecht - Ein Röstigraben - warum?*»

Gespräch mit	NAME FUNKTION
Datum	
Dauer des Gesprächs	

Block I: Problemstrom (Problem Stream)

1. Pensez-vous que la votation de 2006 sur la loi sur les étrangers (LEtr) a permis d'approfondir les politiques d'intégration dans les cantons et en particulier dans le vôtre ?
2. Quels sont, selon vous, les instruments les plus efficaces dans une politique d'intégration et quel intérêt voyez-vous dans l'application des conventions d'intégration?
3. Quel rôle joue, selon vous, la naturalisation au niveau de la politique d'intégration du canton ? Comment expliquez-vous le taux de naturalisation bien plus élevé de votre canton par rapport à la moyenne suisse ?
4. Selon les statistiques, aussi bien le taux de chômage que le taux d'aide social sont plus élevés dans votre canton par rapport à la moyenne suisse. Dans quelle mesure cela influence, selon vous, la politique d'intégration cantonal ? Dans ce contexte, les conventions d'intégrations, pourraient-elles être des instruments utiles.
5. Dans votre canton, la convention d'intégration est-elle perçue comme un instrument trop lié à une volonté d'assimilation ?
6. Les conventions d'intégration, iraient-elles à l'encontre de votre politique d'intégration ? Si oui, sur quels points ?

Block II: Prozesstrom (Political Stream)

7. Quelle importance revenait aux conventions d'intégration dans les discussions dans votre canton lors de la votation sur la LEtr en 2006 ? Quels arguments étaient primordiales par rapport à l'instrument des conventions d'intégration ?
8. Est-ce que, selon vous, l'orientation politique de la direction du département dans lequel se trouve votre service a joué un rôle significatif par rapport à la question de l'utilisation de l'instrument « convention intégration » depuis l'entrée en vigueur de la LEtr en 2008 ?
9. Selon vous, dans quel type de politique publique, la convention d'intégration développe-elle prioritairement ses effets (p.ex. économie, emploi, sécurité, police) ? L'organisation départementale dans votre canton, est-elle un obstacle à la mise en œuvre des conventions d'intégration ?
10. Les synergies entre le/la délégué/e à l'intégration / service spécialisé à l'intégration et le service de migration devraient-elles être renforcées ?
11. L'entrée en vigueur de la LEtr, a-t-elle permis à des leader d'opinion de promouvoir ou de dénigrer la convention d'intégration dans votre canton ?
12. La mise en œuvre de la politique d'intégration est souvent communale. Les compétences communales compléxifient-t-elles la mise en œuvre des conventions d'intégration ? Dans votre canton, connaissez-vous des communes qui seraient favorable à la convention d'intégration ?
13. Les pratiques déployées pour la mise en œuvre des conventions d'intégration, devraient-elles être harmonisées entre les cantons ?
14. Croyez-vous qu'il faudrait que ce sujet fasse l'objet d'une intention plus poussée de la part des conférences intercantionales spécialisées ?
15. Une compétence renforcée de la Confédération pour la mise en œuvre des conventions d'intégration, aurait-elle de fortes conséquences sur la politique migratoire menée par les cantons ? Si oui, dans quel domaine plus particulièrement ?

Block III: Lösungsstrom (Policy Stream)

16. Connaissez-vous d'autres domaines dans votre canton, dans lesquels des solutions contractuelles sont employées ? Si oui, pensez-vous, que votre canton pourrait à l'avenir s'inspirer de ces pratiques contractuelles dans le domaine de l'intégration des étrangers ?

17. Lorsque une autorisation de séjour est octroyée et assortie de conditions, quelles sont les conditions les plus fréquentes que vous appliquez ?

Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“



Barbara Marti Leprat

Fraubrunnen, 30. November 2020

Über die Autorin



Barbara Marti Leprat, geb. 1973, hat an der Universität Bern Rechtswissenschaften studiert. Nach einem Gerichtspraktikum im schönen Saanenland zog es sie in die Suisse romande, wo sie bei der Credit Suisse ein Trainee-Programm durchlief und anschliessend im Compliance-Bereich der Bank tätig war.

2003 wechselte sie in die öffentliche Verwaltung. Nach mehreren Jahren Tätigkeit als juristische Adjunktin im damaligen Bundesamt für Flüchtlinge ist sie heute als Fachreferentin tätig in der Abteilung Integration im Staatssekretariat für Migration. Sie ist verheiratet und wandert seither besonders oft und gerne über den Röstigraben.