



Für eine erfolgreiche Integrationspolitik: Die Positionen des Städteverbands

Positionspapier, Oktober 2024

Inhaltsverzeichnis

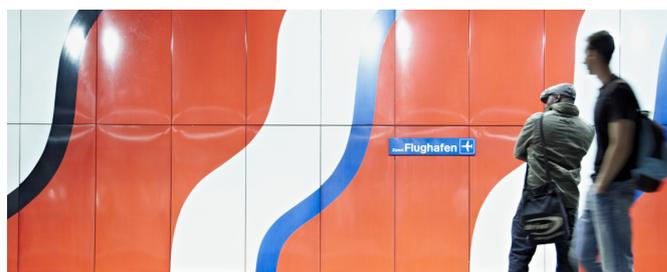
1. Ausgangslage	1
2. Begrifflichkeiten	2
3. Städtische Positionen nach Handlungsfeld	2
3.1 Integration im Ausländerinnen- und Ausländerbereich	3
3.2 Integration im Asyl- und Flüchtlingsbereich	5
3.3 Integration und Bürgerrecht	7
3.4 Personen ohne Aufenthaltsrecht	8
4. Schlussbemerkung	10

1. Ausgangslage

Der gesellschaftliche Zusammenhalt im Immigrationsland Schweiz und die Bedeutung staatlicher Integrationsförderung sind ständige Themen auf der politischen Agenda. Die Integrationspolitik ist in der Schweiz eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden. Insbesondere die Städte mit einem hohen Anteil an Personen mit Migrationshintergrund sind dabei zentrale Akteure und verfügen über viel Erfahrung im Bereich der Integrationsförderung. Sie tragen auch einen wesentlichen Teil der gesellschaftlichen und finanziellen Folgen, wenn die Integration nicht gelingt. Dies gilt vor allem für die grösseren, aber auch für viele mittlere und kleinere Städte.

Sehr unterschiedliche Themen mit Bezug zur Integrationspolitik sind aktuell: Im Januar 2023 ist die dritte Runde der kantonalen Integrationsprogramme angelaufen, die Vorbereitung für die vierte Runde wird mittelfristig angegangen. Das Monitoring der Integrationsagenda ist nach wie vor im Aufbau, gibt aber auch schon wichtige Hinweise zur Wirkung. Die Integrationsgelder für Personen mit Status S wurden im Herbst 2023 zusammen mit dem Schutzstatus verlängert, aber eine längerfristige gesetzliche Verankerung ist nicht gegeben. Zudem hat der Bundesrat den Auftrag erhalten einen Bericht vorzulegen, der den tiefen Einbürgerungszahlen von Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation auf den Grund geht, die Studie dazu ist in Erarbeitung. Zu diesen und weiteren Themen bringt sich der Städteverband ein, weil sie für die Städte von grosser Bedeutung sind. Das vorliegende Papier fasst zu diesem Zweck einige wesentliche Grundpositionen des Städteverbands zusammen.

Das Positionspapier zeigt die Rolle und das Engagement der Städte in zentralen Bereichen und Fragestellungen in Zusammenhang mit der Integrationspolitik und -förderung auf. Daraus abgeleitet werden die wichtigsten Anliegen und Forderungen der Städte. Das Papier nimmt dabei keine Analyse und Beurteilung der Zuwanderung vor und es erhebt auch keinen Anspruch auf Vollständigkeit, was die Darstellung der städtischen Integrationspolitik und die politischen Schlussfolgerungen anbelangt.





2. Begrifflichkeiten

Integration und Integrationspolitik: Der Begriff der Integration und die Ziele der schweizerischen Integrationspolitik sind im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) sowie in der dazugehörigen Verordnung (VIntA) definiert. Integration wird dabei als gegenseitiger Prozess verstanden, an dem die einheimische und die ausländische Bevölkerung beteiligt ist. Integration setzt einerseits den Willen und die Bereitschaft der Migrantinnen und Migranten voraus, die Grundwerte der Bundesverfassung zu respektieren, die Sprache zu lernen und am Wirtschaftsleben teilzuhaben. Andererseits setzt Integration die Offenheit der einheimischen Wohnbevölkerung, ein Klima der Wertschätzung und den Abbau von diskriminierenden Schranken voraus. Integration wird als staatliche Kernaufgabe verstanden, an der alle staatlichen Ebenen mitwirken¹. Der Schutz vor Diskriminierung und Ausgrenzung ist dabei integraler Bestandteil der Integrationspolitik².

Der Begriff der Integration wird in der Praxis zum Teil kritisch betrachtet und durch die Begriffe Inklusion oder Teilhabe ersetzt, weil das einseitige Verständnis von Integration, das teilweise mit dem Integrationsbegriff einherging, als problematisch empfunden wird. Die erweiterte Bedeutung des Integrationsbegriffs wie sie in der vorher genannten Definition zum Ausdruck kommt mit klarem Fokus auf Integration als gegenseitigen Prozess, trägt dieser Kritik Rechnung. Zudem ist der Begriff in Gesetz und Institutionen verankert³. Deshalb wird er auch in diesem Papier verwendet.

Integrationsförderung: Bei der Integrationsförderung wird unterschieden zwischen der Integrationsförderung innerhalb der Regelstrukturen und der spezifischen Integrationsförderung. Regelstrukturen sind z.B. die Schule, der Arbeitsplatz, das Gesundheitswesen und die Sozialversicherungen. Integration findet grösstenteils innerhalb dieser Regelstrukturen statt. Die spezifische Integrationsförderung wirkt ergänzend. Sie umfasst einerseits Massnahmen, die den betroffenen Personen den Zugang zu öffentlichen und gesellschaftlichen Regelangeboten ermöglichen (z.B. bedarfsgerechte Deutschkurse, Informationen in verschiedenen Sprachen, interkulturelle Dolmetschende). Andererseits unterstützt sie die Regelstrukturen darin, ihren Integrationsauftrag wahrzunehmen⁴.



1 SEM 2020, Schweizer Integrationspolitik.

2 Vgl. Empfehlungen zur Stärkung der kulturellen Teilhabe in der Migrationsgesellschaft zuhanden der Förderstellen (Broschüre SEM/BAK/EKM/Pro Helvetia 2024), S.11.

3 El-Mafaalani, Aladin 2023: „Integration“, Inventar der Migrationsbegriffe, 2023.

4 Kanton Zürich, Integration.



3. Städtische Positionen nach Handlungsfeld

Die Städte spielen in der Integration eine Schlüsselrolle, geschehen doch die wesentlichen Integrationsprozesse im gesellschaftlichen und professionellen Umfeld des jeweiligen Wohnortes. Die Städte sind oft erster Anlaufpunkt für neuzuziehende Menschen und ausserdem häufiger Wohnort von Migrantinnen und Migranten in prekären Verhältnissen. Zudem nutzen auch Migrantinnen und Migranten aus den umliegenden Gemeinden den städtischen Raum und die Angebote in den Zentren. Zahlreiche Städte und Gemeinden betreiben deshalb seit langem eine aktive Integrationspolitik und setzen dafür bedeutende personelle und finanzielle Ressourcen ein. Entsprechend verfügen die Städte über viel Erfahrung und sind Laboratorien für neue und innovative Ansätze, deren Reichweite über die Städte hinausgeht.

In der Praxis der Städte sind die Übergänge zwischen Regelstrukturen und spezifischer Integrationsförderung oftmals fließend und Integrationsangebote stehen meist allen Personen unabhängig vom Aufenthaltstitel offen. Für die politische Debatte ist die Unterscheidung nach Bereich und Aufenthaltstitel aber von Bedeutung, da die gesetzlichen Grundlagen unterschiedlich und die Argumentationslinien anders gelagert sind. Deshalb werden die städtischen Positionen im Folgenden entlang von vier Bereichen der Integrationspolitik dargelegt. Dabei werden Anliegen zur Integrationsförderung sowie zum Abbau von bestehenden Integrationshemmnissen festgehalten.

Unabhängig von den einzelnen Handlungsfeldern können vier übergeordnete Anliegen der Städte formuliert werden:

- Bund und Kantone anerkennen die zentrale Rolle der Städte in der Integrationsförderung und engagieren sich für eine gute Koordination und Zusammenarbeit mit der städtischen Ebene.
- Die übergeordneten Staatsebenen müssen innerhalb ihrer Regelstrukturen ihre Aufgaben wahrnehmen und den Zugang für Migrantinnen und Migranten gewährleisten.
- Die übergeordneten Staatsebenen lassen zu, dass die Städte selber integrationspolitische Pilotprojekte lancieren können.
- Integrationshemmnisse, die sich durch übergeordnete Regelungen ergeben, sind zu beseitigen, weil sonst die Städte einen grossen Teil der gesellschaftlichen und finanziellen Folgen tragen.



3.1 Integration im Ausländerinnen- und Ausländerbereich

Der Ausländerinnen- und Ausländerbereich ist im Vergleich zum Asylbereich zahlenmässig massiv bedeutsamer. Darunter wird hier das duale System der schweizerischen Zuwanderungspolitik verstanden: Personen aus dem EU/EFTA-Raum unterstehen hauptsächlich dem Freizügigkeitsabkommen sowie dem Ausländer- und Integrationsgesetz. Personen ausserhalb des EU/EFTA-Raums, sogenannte Drittstaatsangehörige unterstehen ausschliesslich dem Ausländer- und Integrationsgesetz. Der mit Abstand häufigste Einwanderungsgrund ist Erwerbstätigkeit, zweithäufigster Grund ist Familiennachzug⁵. Viele Personen mit ausländischem Pass werden zudem in der Schweiz geboren (rund 20% aller Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz). Insgesamt stammten 2023 rund zwei Drittel der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz aus dem EU/EFTA-Raum. In den Städten ist der Anteil an Ausländerinnen und Ausländern im Durchschnitt höher als in der Gesamtschweiz, aber auch unter den Städten gibt es grosse Unterschiede⁶. So haben beispielsweise Genf, Renens, Schlieren und Kreuzlingen einen Ausländeranteil von 46-56%, während dieser in Aarau, Chur, Rapperswil-Jona und Thun 15-22% beträgt⁷.

Bund, Kantone und Städte unterstützen die Integration zugewanderter Personen in ihren Regelstrukturen, wie auch mittels spezifischer Integrationsförderung. Je niederschwelliger und integrativer die Regelstrukturen sind, desto weniger spezifische Integrationsförderung ist notwendig. Sind die Regelstrukturen von Bund und Kantonen ausschliessend, hat dies negative Auswirkungen auf die nachgelagerten Regelstrukturen sowie spezifischen Angebote der Städte. Zum Beispiel wenn Personen zur Sozialhilfe kommen, weil die vorgelagerten Systeme nicht adäquat beraten und unterstützt haben; oder wenn die spezifische Integrationsförderung Beratungen und Übersetzungshilfen anbietet, die eigentlich in den Regelstrukturen geleistet werden müssten.



3.1.1 Rolle der Städte

Die Städte leisten in ihren Regelstrukturen einen grossen Beitrag zur Integration und bemühen sich, ihre Anlaufstellen und Angebote möglichst niederschwellig auszugestalten. Beispielsweise im Bereich der frühen Kindheit, wo die Städte eine zentrale Rolle spielen bei der Bereitstellung der Angebote, der Vernetzung und Abstimmung der Angebote, sowie der Schaffung von Zugängen für benachteiligte Familien. Weitere zentralen Bereiche sind beispielsweise die Schulen und die schulergänzende Betreuung, die Quartier- und Freiwilligenarbeit und die Sozialhilfe.

An der spezifischen Integrationsförderung beteiligen sich Bund und Kantone über die kantonalen Integrationsprogramme (KIP). Dabei handelt es sich um Programmvereinbarungen für eine jeweils vierjährige Periode, an denen sich Bund und Kantone jeweils zur Hälfte finanziell beteiligen. Die Städte werden sehr unterschiedlich in die Erarbeitung dieser kantonalen Programme einbezogen. Gerade grössere Städte investieren sehr viele zusätzliche Gelder in die spezifische Integrationsförderung, welche die Beträge der KIP bei Weitem übersteigen. Einerseits weil sie ein breiteres Verständnis von Integration haben und andererseits, weil die Städte die Folgekosten tragen müssen, wenn Integration nicht gelingt. Vor allem im Bereich des Zusammenlebens sowie im Diskriminierungsschutz und in der Rassismusbekämpfung sind hauptsächlich die Städte aktiv.



3.1.2 Anliegen und Positionen

Aus der Erfahrung der Städte in der Integrationsarbeit ergeben sich folgende Anliegen und Positionen für den Städteverband:

Aufnahmefähigkeit der Regelstrukturen verbessern: Regelstrukturen so auszugestalten, dass sie möglichst inklusiv/integrierend wirken für alle Bevölkerungsgruppen, ist eine ständige Aufgabe aller drei Staatsebenen. Bei den nationalen und kantonalen Regelstrukturen sind insbesondere der Bildungsbereich (Bildungsinstitutionen, Anerkennung von Bildungstiteln) und die RAV (Beratung, Coaching) entscheidend. Zielgruppen aus dem Ausländerbereich, die dazu noch ungenügenden Zugang hat, sind Personen aus dem Familiennachzug (insbesondere Frauen und spätzugewanderte Jugendliche). Hier sind Verbesserungen anzustreben, auch um das brachliegende Fachkräftpotential zu nutzen.

⁵ SEM 2023, [Jahresstatistik Zuwanderung](#), S.11.

⁶ Gesamtschweizerisch betrug der Ausländeranteil 2023 26% in den Städten 32%.

⁷ Statistik der Schweizer Städte 2024, Stand 2022, [Kapitel Bevölkerung](#), T1.2c.



Einbezug der Städte bei den kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) verbessern: Im Vergleich zu den ersten beiden Runden der KIP, wurde für die dritte Runde die Bedeutung der Städte und die Wichtigkeit ihres Einbezugs in den Grundlagenpapieren stärker hervorgehoben. Bei der konkreten Regelung und Umsetzung des Einbezugs der kommunalen Ebene gibt es aber noch Verbesserungspotential. Grundsätzlich gilt, dass die grösseren Städte mit viel Erfahrung und eigenen Ressourcen einfordern, vom Bund und den Kantonen direkt und partnerschaftlich auf Augenhöhe einbezogen zu werden. Für mittlere und kleinere Städte sind vor allem ein institutionalisierter Informationsfluss und punktuelle Möglichkeiten zur Rückmeldung von Bedeutung. Der Städteverband engagiert sich für folgende Verbesserungen:

- Der Städteverband wird von Beginn weg in die Prozessplanung und die Vorbereitungsarbeiten der anstehenden KIP-Runden (als nächstes KIP 4) einbezogen. Dazu erhält er Einsitz in die Begleitgruppe KIP/IAS.
- Die städtischen Integrationsdelegierten, welche in der Konferenz der kantonalen, kommunalen und regionalen Integrationsdelegierten (KID) vertreten sind, werden vom Bund vollzählig und gleichzeitig wie die kantonalen Integrationsdelegierten in die Vorbereitung der anstehenden KIP-Runden eingebunden.
- Das SEM konkretisiert die Vorgaben an die Kantone zum Einbezug der kommunalen Ebene innerhalb der Kantone und überprüft diese in den verschiedenen Phasen der KIP (Erarbeitung, Durchführung, Evaluation). Dazu kann auf die Erfahrung von verschiedenen Kantonen abgestellt werden, wo der Einbezug der kommunalen Ebene bereits sehr gut gelingt⁸.
- Die Städte innerhalb eines Kantons, die in der Integrationsförderung aktiv sind, werden zumindest punktuell oder themenspezifisch ebenfalls an den Tisch geladen, wenn sich das SEM mit dem jeweiligen Kanton zum KIP austauscht.
- Die Transparenz der Finanzflüsse zwischen den drei Staatsebenen im Rahmen der KIP sollte verbessert werden. Insbesondere sollte transparent sein, wie die Mittel des Bundes zwischen dem jeweiligen Kanton und seinen Gemeinden verteilt werden.

Direkte Bundesbeteiligung für Modellvorhaben im Integrationsbereich in den Städten: Der Bund soll bestehende Möglichkeiten erhalten und gegebenenfalls neue schaffen, um Modellvorhaben in den Städten direkt mitfinanzieren zu können. Beispielsweise in den Themenbereichen Radikalisierung, Rassismus oder Citoyenneté. Dadurch kann der Bund das innovative Potential der Städte nutzen und Good Practices anstossen, von denen andere Kantone, Städte und Gemeinden lernen können.

Kultur- und Integrationsbereich stärker verbinden: Die kulturelle Teilhabe von Migrantinnen und Migranten zu stärken, erhöht die Vielfalt des kulturellen Angebots und ist auch aus der Integrationsperspektive ein Gewinn. Der Städteverband unterstützt deshalb Bestrebungen auf interkantonaler und auf Bundesebene, die Förderung der kulturellen Teilhabe in der Kultur- und in der Integrationspolitik zu verankern und voranzutreiben. Dadurch verbessern sich die Rahmenbedingungen für städtische Bestrebungen, die kulturelle Teilhabe zu stärken.



Verhältnismässige Verknüpfung von Sozialhilfebezug und Aufenthaltsrecht: Verschiedene gesetzliche Anpassungen haben in den letzten Jahren zu einer stärkeren Verknüpfung von Sozial- und Migrationspolitik geführt. Der Sozialhilfebezug ist relevant für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung und für die Einbürgerung. Die Meldepflicht der Sozialhilfebehörden gegenüber den Migrationsbehörden wurde verstärkt. Für Drittstaatsangehörige wurden zudem 2019 die Regelungen betreffend Widerruf oder Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung bzw. Rückstufung der Niederlassungsbewilligung aufgrund von Sozialhilfebezug verschärft. Dies führt zu unverhältnismässigen Härtefällen. Noch bedeutsamer ist aber, dass sich seither vermehrt ein Nichtbezug von Sozialhilfe bei Personen mit Aufenthaltsbewilligung beobachten lässt⁹. Wenn Haushalte ihren rechtmässigen Anspruch auf Sozialhilfe nicht geltend machen, gefährdet das ihre Integration, besonders auch jene der Kinder. Einerseits weil ein Leben unter dem Existenzminimum die gesellschaftliche Teilhabe einschränkt, andererseits weil das Beratungsangebot der Sozialhilfe nicht zum Tragen kommt. Die Integrationsbemühungen der Städte werden dadurch torpediert. Deshalb engagiert sich der Städteverband für eine verhältnismässige Verknüpfung von Sozialhilfebezug und Aufenthaltsrecht. Er hat dazu beispielsweise die parlamentarische Initiative 20.451 Marti unterstützt, welche die diesbezüglichen Verschärfungen von 2019 rückgängig machen will, und wird sich auch für deren vollumfängliche und rasche Umsetzung einsetzen.

⁸ Ein unveröffentlichter Bericht des Städteverbands zeigt die verschiedenen Elemente eines guten Einbezugs auf und wurde dem SEM zur Verfügung gestellt.

⁹ BASS AG 2022 im Auftrag der Charta Sozialhilfe, Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz.



3.2 Integration im Asyl- und Flüchtlingsbereich

Personen, die auf dem Fluchtweg in die Schweiz kommen, sind zahlenmässig eine deutliche Minderheit im Vergleich zu jenen aus dem Ausländerbereich. Allerdings stehen sie stark im Fokus der öffentlichen Debatte und sind zumindest am Anfang stärker auf staatliche Unterstützung angewiesen als Personen aus dem Ausländerbereich.



3.2.1 Rolle der Städte

Das Asylsystem ist eine Verbundaufgabe aller drei Staatsebenen mit klar verteilten Rollen und Zuständigkeiten. Die Städte bekennen sich zur 2019 eingeführte Neustrukturierung des Asylbereichs mit den beschleunigten Verfahren. Sie ist Voraussetzung für eine gelingende Integration, weil erst in die Gemeinden zugewiesen wird, wenn damit ein Integrationsauftrag verbunden ist.

Die Zuständigkeit der Städte im Asylbereich unterscheidet sich jedoch wesentlich nach Kanton. Finanziell ist in den ersten 5 Jahren für Flüchtlinge und in den ersten 7 Jahren für Vorläufig Aufgenommene (VA) der Bund zuständig. Er entrichtet dafür den Kantonen eine Globalpauschale. Nach diesen 5 respektive 7 Jahren geht die finanzielle und die operative Verantwortung in vielen Kantonen an die Gemeinden über.

Betreffend Integration haben sich Bund und Kantone 2019 auf die gemeinsame Integrationsagenda Schweiz (IAS) verständigt mit verbindlichen Wirkungszielen und Prozessen. Zur Finanzierung erhalten die Kantone vom Bund eine einmalige Integrationspauschale von 18'000 Franken pro Flüchtling/VA. In den meisten Kantonen ist für die Umsetzung der Integrationsagenda (Fallführung und spezifische Integrationsangebote) der Kanton zuständig. In einigen wenigen Kantonen wie Zürich und St.Gallen, hat der Kanton die Umsetzung der Integrationsagenda an die Gemeinden delegiert.

Aber unabhängig von der innerkantonalen Zuständigkeit, kommt den Städten im Bereich der Integration von Geflüchteten eine wesentliche Rolle zu. Der Kennzahlenbericht der Städteinitiative Sozialhilfe zeigt, dass in allen grösseren Städten anteilmässig mehr Geflüchtete (Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene)

leben als im Durchschnitt des jeweiligen Kantons. Der Anteil ist insbesondere in mittelgrossen Städten deutlich höher als im Kantonsdurchschnitt. Dies ist auch in Kantonen zu beobachten, in denen ein anfänglicher Verteilschlüssel auf die Gemeinden im Asylsystem gilt¹⁰. Die Städte sind bereit, die damit verbundenen Aufgaben zu übernehmen und werden von der städtischen Zivilgesellschaft unterstützt. Sie sind Wohnort und damit unter anderem Anlaufstellen bei Fragen, die Kinder sind in der Schule und in der Betreuung, die städtischen Integrationsangebote sowie Sport- und Kulturangebote unterscheiden meistens nicht nach Aufenthaltstitel und sind auch für Flüchtlinge/VA offen.

2022 wurde ausserdem der Schutzstatus S vom Bundesrat aktiviert für flüchtende Menschen aus der Ukraine. Diese Personen sind direkt oder nach wenigen Tagen in der Schweiz in den Städten angekommen und haben diese vor grosse Herausforderungen gestellt. In einigen Kantonen waren die Städte unmittelbar in der Verantwortung für Unterbringung und Betreuung. In anderen Kantonen waren sie vor allem zuständig für die Beschulung der Kinder und viele Städte haben Informationsveranstaltungen durchgeführt, um dem enormen Informationsbedarf von Geflüchteten und Gastfamilien gerecht zu werden. Zudem wurden verschiedene städtische und zivilgesellschaftliche Angebote in den Städten lanciert, damit die Geflüchteten im Alltag zurechtkommen.

Vor allem von Seiten Bund wurde anfänglich sehr stark die Rückkehrorientierung des Schutzstatus betont. Dennoch wurde rasch klar, dass es Unterstützungsmassnahmen braucht, damit sich die Personen im Alltag einfinden und im besten Fall erwerbstätig und damit wirtschaftlich unabhängig sein können, während sie in der Schweiz sind. Deshalb hat der Bundesrat bereits im April 2022 zusätzlich das Programm S lanciert. Damit erhalten die Kantone für ein Jahr eine Pauschale von 3'000 Franken pro Person mit Status S. Das Programm wurde seither zwei Mal um ein weiteres Jahr verlängert. Es gelten grundsätzlich dieselben Bestimmungen, Prozesse und Massnahmen wie für die Integrationsagenda¹¹. Die meisten Kantone setzen das Programm S deshalb auch in denselben Strukturen um und die Rolle der Städte ist entsprechend ähnlich wie bei der Integrationsagenda, d.h. in den meisten Kantonen sind die Städte nur teilweise oder gar nicht involviert in das Programm S. Die städtischen Integrationsangebote werden aber auch von Personen mit Schutzstatus S genutzt.



¹⁰ Städteinitiative Sozialpolitik 2023, Kennzahlen zur Sozialhilfe 2022, S.54.

¹¹ SEM 2024, Programm Unterstützungsmassnahmen für Personen mit Schutzstatus S (Programm S).



3.2.2 Anliegen und Positionen

Aufgrund ihrer zentralen Rolle bei der Integration und ihrer langfristigen finanziellen Verantwortung für Personen aus dem Fluchtbereich, ist die Integrationsförderung und der Abbau von Integrationshemmnissen für die Städte von grosser Bedeutung. Daraus ergeben sich folgende Positionen und Anliegen:

Funktionierendes Gesamtsystem: Alle Staatsebenen müssen sicherstellen, dass sie ihre Aufgaben in der Verbundaufgabe Asyl wahrnehmen können und ein Grundverständnis haben für die Aufgaben der anderen Ebenen. Die Städte nehmen ihre Rolle wahr und sind bereit Verantwortung zu übernehmen. Damit dies möglich ist, müssen sie von den übergeordneten Ebenen angemessen einbezogen werden.

Frühzeitige Integrationsförderung und «Dual Intent»: Aus Sicht der Städte sollte die Integrationsförderung möglichst früh ansetzen. Es ist dabei nicht entscheidend, wie lange diese Person potenziell in der Schweiz bleibt. Mehrfach hat sich gezeigt, dass Personen, die vor Krieg geflüchtet sind, deutlich länger als anfänglich angenommen oder gar für immer in der Schweiz bleiben (z.B. Geflüchtete aus dem Kosovo und nun auch jene aus der Ukraine). Für den Städteverband sind Integration und Rückkehrorientierung deshalb auch keine gegenläufigen Konzepte und er unterstützt den „Dual Intent“-Ansatz. Dieser wird im Moment v.a. in Zusammenhang mit den Personen mit Schutzstatus S und verweist auf den doppelten Nutzen der Integrationsförderung: Bleibt die Person mittel- oder längerfristig in der Schweiz ist unbestritten, dass sich die Integrationsförderung lohnt für die öffentliche Hand, wenn sich dadurch die Person im Alltag schneller zurechtfindet und wirtschaftlich unabhängig wird. Investitionen in die Integration helfen aber auch die Rückkehrfähigkeit zu erhalten oder sogar zu erhöhen, indem berufliche und soziale Fähigkeiten erlernt oder erhalten werden, die bei der Rückkehr nützlich sind¹².

Rechtsgleichheit zwischen Flüchtlingen, VA und Status S: Unterschiedliche Regelungen je nach Aufenthaltsstatus der geflüchteten Person sind den Aktivitäten der Städte in den Bereichen Information, Unterbringung, Betreuung sowie berufliche und gesellschaftliche Integration von geflüchteten Personen hinderlich und administrativ sehr aufwändig. Zudem führen Behandlungen zu sozialen Spannungen und wie bereits erwähnt, ist bei den meisten städtischen Integrationsangeboten eine Unterscheidung nach Status sowieso nicht möglich. Rechtliche Ungleichheiten sind deshalb zu beseitigen und nur in sachlich klar begründeten Fällen beizubehalten. Dabei ist eine Nivellierung nach unten zu vermeiden, viel mehr sollen Anpassungen genutzt werden, um aktuelle integrationshemmende Benachteiligungen von VA zu korrigieren (z.B. hinsichtlich des Existenzminimums, Familiennachzug, Reisefreiheit).

Neuer Status der Schutzgewährung prüfen: Die erstmalige Anwendung des Schutzstatus S war sehr wichtig, hat aber auch die Komplexität des Systems erhöht. Der Städteverband ist deshalb der Ansicht, dass die Diskussion um einen neuen Status der Schutzgewährung wieder aufgenommen werden sollte. Dieser neue Status würde die individuelle (VA) und die kollektive (Status S) Schutzgewährung zusammenführen. Dies würde es erlauben, unnötige Komplexität zu reduzieren und gleichzeitig Schwächen des Status der VA zu beheben. In den letzten Jahren wurden verschiedene Anpassungen vorgenommen, um Integrationshemmnisse für VA abzubauen (z.B. Integrationsagenda, Zugang zum Arbeitsmarkt). Die aus integrationspolitischer Sicht problematische Benennung „Vorläufige Aufnahme“ ist aber geblieben und nach wie vor bestehen Nachteile (vgl. vorheriger Abschnitt).



Integrationshemmnisse abbauen: In den folgenden Bereichen engagiert sich der Städteverband für Verbesserungen.

- **Integrationsagenda als Standard anwenden:** Die Integrationsagenda ist eine grosse Errungenschaft. Die Wirkungsziele, Verfahren und Prozesse der Integrationsagenda sollen deshalb für alle Personen aus dem Asylbereich rechtlich verbindlich gelten (zeitliche Staffelung bei Schutzstatus S möglich).
- **Einfacher Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen:** Der Städteverband unterstützt Massnahmen, die den nachhaltigen Zugang zum Arbeitsmarkt fördern. Der Städteverband spricht sich deshalb beispielsweise gegen Wartefristen aus, für eine Meldepflicht anstelle einer Bewilligungspflicht, eine Verbesserung der Diplomanerkennung, sowie für Lockerungen bezüglich Kantonswechsel, wenn damit der Zugang zu einer Erwerbstätigkeit erleichtert wird.
- **Familiennachzug:** Der Anspruch auf Familienzusammenführung ist menschenrechtlich, sozial und integrationspolitisch bedeutsam und entsprechend hoch zu gewichten. Die vereinfachten Regelungen für den Familiennachzug von Personen mit Status S sind deshalb beizubehalten. Der heute erschwerte Familiennachzug für VA soll gelockert werden.

¹² Vgl. OECD 2023, *Working towards dual intent integration of Ukrainian refugees*.



- **Existenzminimum gemäss SKOS für Personen in Privathaushalten:** Das Existenzminimum in der Sozialhilfe nach SKOS-Richtlinien ist darauf ausgerichtet, dass Personen in Armut an der Gesellschaft teilhaben können. Personen aus dem Asylbereich, die in eigenen Haushalten leben (VA, Status S), haben dieselben Lebenshaltungskosten wie die einheimische Bevölkerung. Tiefere Sozialhilfensätze sind integrationshemmend und lassen sich fachlich nicht rechtfertigen¹³.
- **Aufenthaltssicherheit früher gewähren:** Aufenthaltssicherheit ist ein wichtiger Faktor für die Integration. Der Städteverband setzt sich dafür ein, dass für VA und Status S dieselben Bedingungen gelten, um eine B-Bewilligung zu erhalten. Wer gut integriert und wirtschaftlich selbständig ist, soll bereits nach drei Jahren die Möglichkeit erhalten eine B-Bewilligung zu erlangen.
- **Bildungsabschlüsse fördern:** Bildungsabschlüsse und vor allem auch Diplomanerkenntnisse sind zu fördern, weil sie von zentraler Bedeutung sind für die nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt und die Vermeidung von Armut. Personen, welche die Schweiz verlassen müssen, sollten einen Bildungszyklus abschliessen können. Dies setzt positive Anreize für Geflüchtete und auch für Arbeitgeber, dass eine Ausbildung aufgenommen wird bzw. ein Ausbildungsplatz vergeben wird bei unsicherem Aufenthaltsstatus.

Gute Abstimmung von KIP und Integrationsagenda: Die Integrationsagenda wird im Rahmen der KIP umgesetzt. Aufgrund ihrer Erfahrung können die Städte wertvolle Hinweise für die Umsetzung der IAS geben, diese Erfahrung sollte vom Bund und den Kantonen abgeholt werden. Die Umsetzung der IAS darf ausserdem nicht dazu führen, dass der Fokus nur noch auf dieser Zielgruppe liegt und die anderen Zielgruppen der KIP in den Hintergrund rücken. Die KIP-Angebote sollen durchlässig sein für Personen aus dem Fluchtbereich, dürfen aber nicht ausschliesslich für diese konzipiert werden.

3.3 Integration und Bürgerrecht

In den letzten zehn Jahren wurden in der Schweiz im Durchschnitt rund 40'000 Personen pro Jahr eingebürgert. Die überwiegende Mehrheit davon sind ordentliche Einbürgerungen, rund ein Fünftel aller eingebürgerten Personen werden erleichtert eingebürgert¹⁴. 2018 trat die Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes in Kraft. Die Anforderungen im ordentlichen Verfahren wurden präzisiert und insgesamt erhöht. Dadurch hat sich nicht die absolute Zahl, aber die Zusammensetzung der eingebürgerten Personen verändert. Der Anteil an Personen ohne Hochschulabschluss hat stark ab-

genommen in den ordentlichen Verfahren¹⁵. Für Ehegatten von Schweizer Bürgern oder Bürgerinnen, Kinder von eingebürgerten Personen sowie Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation sind erleichterte Verfahren vorgesehen.

Der Zusammenhang von Einbürgerung und Integration ist unterschiedlich. Auf der Gesetzesebene hat die Bürgerrechtsrevision von 2018 einen Paradigmenwechsel vollzogen. Während die Einbürgerung vorher eher als Etappe im Integrationsprozess betrachtet wurde, wird sie seither als dessen krönender Abschluss verstanden¹⁶. Auf der individuellen Ebene zeigt sich, dass viele Personen auf die Einbürgerung verzichten, obwohl sie berechtigt wären. Eine Studie des Bundesamts für Migration untersucht aktuell die Gründe dafür.



3.3.1 Rolle der Städte

Die städtischen Behörden spielen bei der Einbürgerung eine wesentliche Rolle. Sie sind zuständig für die Erstinformation/-beratung und geben Antragsformulare ab. Beim erleichterten Verfahren für die 3. Generation endet die Zuständigkeit der städtischen Einbürgerungsbehörde nach Abgabe des Formulars, für den Rest ist der Bund zuständig. Bei allen anderen Verfahren prüfen die Städte die eingereichten Unterlagen und laden die Leute zum Gespräch mit der Verwaltung oder der zuständigen Kommission. Es gibt Städte (z.B. Zürich), die von einem Gespräch absehen, wenn die Kriterien ganz offensichtlich erfüllt sind. Anschliessend fällt eine Kommission oder die politische Exekutive die Entscheidung über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts mit dem Vorbehalt der Zustimmung durch den Kanton und den Bund. Es gibt ausserdem Städte, die Informationsanlässe durchführen für ausländische Einwohnerinnen und Einwohner, welche die Einbürgerungskriterien potenziell erfüllen, oder diese proaktiv anschreiben¹⁷.

¹³ Vgl. Positionspapier SKOS 2023. [Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt in der Asylsozialhilfe](#).
¹⁴ SEM 2023, [Statistik Einbürgerungen](#).

¹⁵ EKM 2024. [Ordentlich einbürgern in der Schweiz](#), S.18

¹⁶ EKM 2024. [Ordentlich einbürgern in der Schweiz](#), S.13

¹⁷ z.B. Lausanne führt Informationsanlässe durch, Zürich schreibt Personen an.



3.3.2 Positionen und Anliegen

Die Städte brauchen eine aktive Zivilgesellschaft, die ihre politischen Rechte und Pflichten wahrnimmt. Insbesondere in Städten mit einem hohen Ausländeranteil ist es aus gesellschaftlicher und vor allem aus demokratischer Perspektive problematisch, wenn ansonsten gut integrierte Personen nicht abstimmen und wählen können. Verschiedene Städte haben einen Ausländeranteil von 40% oder höher, in bestimmten Altersgruppen liegt der Anteil noch höher¹⁸. Vor allem diese Städte haben deshalb ein Interesse, dass sich gut integrierte Personen der 1. Generation einbürgern lassen können. Bei der 2. und 3. Generation stellt die Einbürgerung bezüglich Integration einen Nachvollzug der Realität dar, da diese Personen seit ihrer Geburt Teil der Gesellschaft sind. Ihre Einbürgerung sollte entsprechend einfach ausgestaltet sein. Ausgehend von dieser grundsätzlichen Haltung vertritt der Städteverband folgende Positionen:

Ungerechtfertigte Benachteiligungen im Bürgerrecht korrigieren: Die Revision von 2018 hat mehr Rechtssicherheit gebracht, weil die Kriterien klarer definiert sind. Zwei Anforderungen führen aber zu ungerechtfertigten Benachteiligungen:

- Dass nur Personen mit Niederlassungsbewilligung ein Einbürgerungsgesuch stellen können ist ein starker Ausschlussfaktor. VA und Kurzaufenthalter/innen müssen zuerst eine Aufenthaltsbewilligung erlangen, bevor sie nach weiteren zehn Jahren eine Niederlassungsbewilligung erhalten können. Dadurch werden diese und vor allem auch ihre Kinder benachteiligt, da sie denselben Aufenthaltsstatus wie ihre Eltern haben. Auf das Kriterium der Niederlassungsbewilligung ist deshalb zu verzichten.
- Aufenthaltsjahre in der Schweiz mit Status VA (F), Kurzaufenthalter/in (L), Schutzstatus S (S) oder asylsuchend (N) werden nur teilweise oder gar nicht an die für die Einbürgerung notwendige Aufenthaltsdauer von zehn Jahren angerechnet. Dadurch werden diese Personen unnötig benachteiligt, auch Aufenthalte mit diesen Stati sollten voll angerechnet werden.

Tatsächlich erleichtertes Verfahren für 2. und 3. Generation:

Der Städteverband hat das erleichterte Verfahren für die 3. Generation in der Volksabstimmung unterstützt. Erfahrungen aus den Städten zeigen jedoch, dass das neue Verfahren je nach Wohnort nur eine geringfügige oder gar keine Verbesserung mit sich bringt. Oft ist es schwierig nachzuweisen, dass die Grosseltern schon in der Schweiz gelebt haben. Dauer und Kosten des Verfahrens sind je nach Wohnort auch nicht geringer. Tatsächliche Erleichterungen hinsichtlich Zugangs, Dauer und Kosten der Verfahren sind wünschenswert sowohl für die 2. als auch für die 3. Generation. Der Zugang zu einem erleichterten Verfahren sollte

sich daran orientieren, ob eine Person in der Schweiz geboren ist und den Bildungsweg in der Schweiz (als Ausdruck der effektiven Integration) absolviert hat. Zu welcher Generation eine Person gehört und ob sie immer in der gleichen Gemeinde oder in unterschiedlichen Gemeinden und Kantonen in der Schweiz gewohnt hat, sollte nicht von Bedeutung sein.

Orientierung an bestehenden Vereinfachungen in Städten und Kantonen: Um Erleichterungen zu erreichen, muss das Rad nicht neu erfunden werden. Verschiedene Kantone und Städte haben bereits rasche, kostengünstige und schlanke Einbürgerungsverfahren für Personen deren Integration aufgrund von Geburt und Bildungsweg in der Schweiz unbestritten ist¹⁹.

Administrativen Aufwand der Gemeindebehörden mitdenken: Die kommunalen Behörden übernehmen eine wesentliche Rolle bei der Abwicklung der Einbürgerungsverfahren zu. Falls Verfahren angepasst werden, sind die Prozesse und der administrative Aufwand der Behörden auf der kommunalen Ebene deshalb stets mitzudenken und ihre Erfahrungen zu berücksichtigen.



3.4 Personen ohne Aufenthaltsrecht

Bei Personen ohne Aufenthaltsrecht oder Sans Papiers handelt es sich um Personen, die «nicht oder nicht mehr über eine gültige ausländischerrechtliche Bewilligung oder ein anderes Anwesenheitsrecht in der Schweiz verfügen.²⁰». Es liegt in der Natur der Sache, dass die Zahl der Sans Papiers in der Schweiz schwierig zu eruieren ist. 2015 hat eine gesamtschweizerische Studie die Zahl auf 76'000 Personen geschätzt. Eine Studie von 2020 nur für den Kanton Zürich kommt auf rund 19'000 Personen²¹. Ausser einigen Grundrechten (Schulbesuch, Gesundheitsversorgung) sind Sans Papiers von staatlichen Leistungen ausgeschlossen. Integration ist per Definition nicht vorgesehen.

¹⁹ 1994 haben sich verschiedene Kantone in einem Konkordat verpflichtet, sich „ (...) im Rahmen der ordentlichen Einbürgerung für Jugendliche zwischen 16 und 25 Jahren, die während mind. fünf Jahren die obligatorische Schule in einem der Kantone verbracht haben, ein erleichtertes Verfahren einzuführen, Aufenthalte in einem anderen Konventionskanton für die Wohnsitzdauer anzurechnen und die Gebühren möglichst tief zu halten.“ (Fussnote S. 5 : Barbara von Rütte, Die erleichterte Einbürgerung für Jugendliche der dritten Generation, in : Jusletter 20 mars 2017: https://jusletter.weblaw.ch/fr/dam/publicationsystem/articles/jusletter/2017/885/die-erleichterte-ein_44b3d331bc/jusletter_die-erleichterte-ein_44b3d331bc_fr.pdf)

²⁰ Bundesrat 2018, Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers, Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 12. April 2018 (18.3381), S.11.

²¹ B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung im Auftrag des SEM 2015, *Sans Papiers in der Schweiz 2015* / Stadt Zürich 2020, *Sans Papiers im Kanton Zürich*.

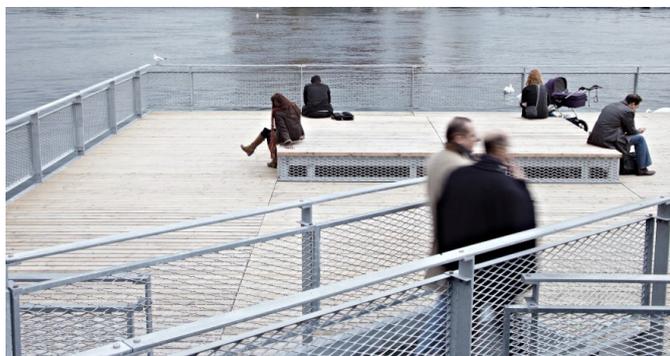
¹⁸ Statistik der Schweizer Städte 2024, Stand 2022, *Kapitel Bevölkerung, T1.2c* / Stadt Zürich 2024, *Jung und ohne Stimme*.



3.4.1 Rolle der Städte

Die Bevölkerungsgruppe der Sans Papiers wird im vorliegenden Positionspapier trotzdem thematisiert, weil sie zur städtischen Realität gehören und die Städte einen Umgang damit finden müssen. Eine Umfrage der Städteinitiative Sozialpolitik im April 2020 hat gezeigt, dass die Sans Papier-Problematik vor allem die grossen Städte betrifft, mittlerweile aber auch in mittelgrossen Städten mit Zentrumsfunktion wie Luzern, St.Gallen und Biel angekommen ist. Agglomerationsgemeinden und kleinere Städte haben jedoch kaum Berührungspunkte²².

In den grossen Städten handelt es sich um eine zahlenmässig bedeutsame Bevölkerungsgruppe, die besonders während der Coronapandemie stärker sichtbar geworden ist. Eine (Teil-)Legalisierung ist auf städtischer Ebene keine Option. Diese Bevölkerungsgruppe zu ignorieren ist in den grösseren Städten aber ebenfalls keine Option, weil der vollständige Ausschluss hohe gesellschaftliche Folgekosten verursacht, z.B. wenn Kinder von der gesundheitlichen Grundversorgung ausgeschlossen sind und desintegriert aufwachsen. Die grossen Städte nehmen sich deshalb der Problematik an, auch wenn es ein Dilemma bleibt: Zum Beispiel indem sie Leistungsverträge mit Beratungsstellen für Sans Papiers abschliessen oder punktuell Leistungen ausserhalb der Sozialhilfe ermöglichen (wirtschaftliche Basishilfe in Zürich und Luzern, Überbrückungshilfe in Bern)²³.



3.4.2 Positionen und Anliegen

Die Städte orientieren sich bei ihrem Umgang mit Sans Papiers an der grundsätzlichen Haltung, dass die Grund- und Menschenrechte unabhängig vom Aufenthaltsstatus im Rahmen des Möglichen zu gewährleisten sind. Den Städten ist es ein Anliegen, dass auch Bund und Kantone nach dieser Maxime handeln und sich mit der Thematik der Sans Papiers ernsthaft auseinandersetzen. Wo die Grund- und Menschenrechte nicht gewährleistet sind, sollen gezielt Verbesserungen erreicht werden. Dabei sehen die Städte in folgenden Bereichen Handlungsbedarf:

Zugang zur Justiz verbessern: Da jeder Kontakt mit der Justiz zur Ausweisung führt, sind Sans Papiers faktisch vom Zugang zu Recht und Justiz ausgeschlossen. Damit ist ein Grundrecht verletzt und der Opferschutz mangelhaft. Zudem ist die Durchsetzung des Rechtsstaats gefährdet, wenn diese Personen Verbrechen nicht anzeigen und nicht als Zeuginnen und Zeugen auftreten können. Lösungen dafür müssen auf den zuständigen Ebenen, das heisst von Bund und Kantonen gesucht werden²⁴.



Zugang zur Berufsbildung verbessern: Es ist unbestritten, dass Kinder ohne legalen Aufenthalt die obligatorische Schule besuchen können. Der Zugang zur Berufsbildung ist aber nach wie vor erschwert, weil dafür eine Arbeitsbewilligung notwendig ist. Dies ist nicht im Einklang mit der UN-Kinderrechtskonvention und kann dazu führen, dass Jugendliche ohne gültigen Aufenthalt gesellschaftlich isoliert und in die illegale Erwerbstätigkeit gedrängt werden. Der Städteverband engagiert sich deshalb dafür, dass die Kriterien für den Zugang zur Berufsbildung gelockert werden und angefangene Berufsausbildungen abgeschlossen werden können. Konkret vertritt er folgenden Anliegen:

- Jugendlichen Sans Papiers, die eine Berufsausbildung anfangen möchten, wird eine anonyme Vorprüfung ihres Härtefallgesuchs gewährt, weil sie ansonsten den Aufenthalt ihrer ganzen Familie gefährden.
- Die Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs für ein Härtefallgesuch wurde kürzlich gesenkt. Damit diese Massnahme greift, muss gleichzeitig auch die Mindestaufenthaltsdauer für Jugendliche und junge Erwachsene, die eine Berufsbildung absolvieren wollen, gesenkt werden.
- Da ein stabiles familiäres Umfeld während der beruflichen Grundbildung wichtig ist, sollte auch Eltern und Geschwistern während der Dauer der beruflichen Grundbildung der Jugendlichen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden.
- Asylsuchende sollen nach einem negativen Asylentscheid die Möglichkeit erhalten, eine angefangene Berufsausbildung abzuschliessen und in dieser Zeit Zugang zu Asylsozialhilfe (anstelle von Nothilfe) erhalten²⁵.

²² Städteinitiative Sozialpolitik 2020, Sans Papiers Umgang in der Coronakrise, Antworten zur Umfrage vom 9. April 2020. Internes Papier.

²³ Stadt Bern, Pilotprojekt Überbrückungshilfe / In Zürich ist die Basishilfe im Moment sistiert, ein Rechtsverfahren ist hängig.

²⁴ Der Bundesrat verweist in seinem Bericht auf Länder, die einen Zugang zum Rechtssystem ohne Offenlegung der Identität ermöglichen (vgl. Bundesrat 2020, Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers, S.82).

²⁵ Vgl. dazu auch **Stellungnahme des SSV** zur Vernehmlassung betreffend die Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit VZAE vom 11.10.2023.



Lockerung der Härtefallregelungen: Aus Sicht der Städte sollten Lockerungen der Kriterien für ein Härtefallgesuch geprüft werden, die über die vorher genannten Anpassungen für den verbesserten Zugang zur Berufsbildung hinausgehen. Beispielsweise wäre die Verkürzung der 10-jährigen Frist auf beispielsweise fünf oder sieben Jahre für erwachsene Personen ohne Familie zu prüfen. Ein Augenmerk wäre auch zu richten auf alte bzw. erkrankte Sans Papiers, die lang in der Schweiz gearbeitet haben, keine Altersvorsorge haben und eine Rückkehr ins Herkunftsland nicht möglich ist .



4. Schlussbemerkung

Das vorliegende Papier formuliert eine breite Palette von Anliegen und Vorschlägen zu verschiedenen Politikfeldern. Jeder einzelne Punkt kann aus Sicht der Städte die Integration in der Migrationsgesellschaft Schweiz verbessern. Es gilt deshalb in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen anzusetzen. Der Städteverband wird sich gemeinsam mit seinen Partnern von Bund, Kantonen und der Zivilgesellschaft dafür engagieren.



Dabei darf jedoch das grössere Ganze nicht aus den Augen verloren werden: Integration betrifft nicht nur den Migrationsbereich. Vielmehr ist die Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an der Gesellschaft zu gewährleisten, um den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Lebensqualität in den Städten zu stärken und um Ausschluss sowie die daraus resultierenden Folgekosten für die Gesellschaft und die öffentliche Hand zu verhindern.