

## **Kantonale Integrationspolitik im Vergleich. Eine Untersuchung der Determinanten und Auswirkungen subnationaler Politikvielfalt**

Manatschal, Anita

*Baden-Baden, Nomos (2013), 350 p., ISBN 978-3-8329-7843-3*

Das Thema Migration hat in der Politikwissenschaft lange Zeit kaum eine Rolle gespielt. Gerade in der Schweiz im Kontext mehrerer kontroverser Volksabstimmungen zu Migrationsthemen mag dies erstaunen. Es ist daher umso erfreulicher, dass dieses Thema sowohl in der Schweiz wie auch in anderen europäischen Ländern langsam Einzug in die politikwissenschaftliche Forschung findet. Das Buch von Anita Manatschal ist hierfür ein ausgezeichnetes Beispiel. Es nimmt ein überaus aktuelles Thema auf und untersucht es auf eine kaum zu übertreffende systematische Art und Weise.

Im Zentrum der Studie stehen die kantonalen Integrationspolitiken. Manatschal entwickelt ein Messinstrument, um die Regulierungen über die Kantone hinweg zu vergleichen, testet verschiedene Argumente, um diese Unterschiede zu erklären, und widmet sich schliesslich der Frage, ob diese Politiken auch tatsächlich einen Einfluss auf die Integration von Ausländern haben. Dabei folgt sie zwei neuen Trends in der Migrationsforschung: Erstens wendet sie sich ab von einer ganzen Reihe von normativen, wissenschaftlichen Debatten über Sinn und Unsinn von Integrationspolitik. Ihr empirischer quantitativer Ansatz soll dabei nicht über die bisherigen qualitativen Studien gestellt werden. Auch werden dadurch theoretische und normative Auseinandersetzungen nicht überflüssig. Ein systematischer Vergleich von 26 Fällen erlaubt jedoch völlig neue Perspektiven und Einsichten.

Zweitens bewegt sie sich weg von einer langen Tradition, welche die nationale Ebene ins Zentrum des Interesses gestellt hat. In der Migrationsforschung stellt sich immer häufiger die Einsicht ein, dass Migration vor allem auf lokaler Ebene stattfindet. Entsprechend ist es von Vorteil, dieses Phänomen auch mit Faktoren zu untersuchen, die möglichst nah am Geschehen sind. Denn kantonale Integrationspolitik kann zumindest potentiell einen größeren Einfluss ausüben als nationale Regulierungen.

Der starke Föderalismus in der Schweiz erlaubt, in verschiedensten Bereichen Politik unterhalb der nationalen Ebene zu untersuchen. Dies bringt für die politikwissenschaftliche Forschung einige Vorteile mit sich. Politikregime können unter Kontrolle einer ganzen Reihe von politischen, kulturellen und ökonomischen Faktoren untersucht werden. Gleichzeitig wird auch die Datenerhebung erleichtert. Wie schwierig es ist, Daten für eine grosse Anzahl von Ländern zu sammeln, zeigt sich gerade im Bereich Integrationspolitik, in welchem erst seit kurzem überhaupt Daten vorhanden sind. Die Untersuchung der subnationalen Ebene erlaubt es, auf einfache Art und Weise zu mehr Untersuchungsfällen zu kommen.

Um die kantonalen Integrationsregime zu messen, greift Manatschal auf zwei bestehende Indikatoren zurück, die bisher für Ländervergleiche benutzt wurden. Dabei schafft sie es auf überzeugende Art und Weise, die Indices of Citizenship Rights for Immigrants von Ruud Koopmans und Kollegen sowie den Migration Integration Policy Index (MIPEX) an die schweizerischen Verhältnisse anzupassen. Sie hätte vielleicht noch genauer begründen können, wieso sie gerade diese beiden Arbeiten berücksichtigt neben einer Reihe weiterer internationaler Arbeiten in diesem Feld. Die gebildeten Indikatoren ermöglichen es ihr aber auf jeden Fall, die gesamte Breite kantonaler Regulierungen zu berücksichtigen und bürgerlich-politische, sozio-strukturelle, kulturelle sowie religiöse Rechte und Pflichten von Immigranten zu messen.

Sie unterzieht ihre Daten einer Reihe von Validierungstest, welche es dem Leser ermöglichen, die Möglichkeiten und Grenzen der Daten besser zu verstehen. Dies ist ein weiterer wichtiger Beitrag an die Migrationsforschung. Der Bereich Policyindikatoren ist wie erwähnt ein ziemlich neues Feld, das bereits einige innovative Arbeiten hervorgebracht hat, methodische Diskussionen aber bisher zu einem grossen Teil umgangen hat. Eine zentrale Frage betrifft die Varianz von kantonalen Regulierungen. Denn eine der potentiellen Schwierigkeiten subnationaler Vergleiche ist es, dass der nationale Kontext eventuell nur beschränkt Variationen zulässt. Dies kann ein Problem darstellen für empirische Analysen, aber auch Verallgemeinerungen, die über das jeweilige Land hinausgehen sollen.

Manatschal ist sich dieses Problems bewusst und vergleicht die kantonale Varianz mit derjenigen auf Länderebene. Sie zeigt, dass die erforderlichen Niederlassungsfristen auf kantonaler Ebene sogar noch leicht stärker variieren als auf staatlicher Ebene. Dieser Vergleich ist jedoch ein wenig irreführend, da es gerade in diesem Bereich eine konkrete, recht restriktive nationale Regulierung gibt, die für alle Kantone gilt und eine Niederlassung von zwölf Jahren in der Schweiz vorschreibt. Eine detailliertere Diskussion der weiteren Indikatoren wäre also wünschenswert gewesen.

Im ersten analytischen Teil des Buchs geht es um die Ursachen kantonaler Unterschiede. Hier führt Manatschal eine internationale Debatte weiter, die der Frage nachgeht, inwieweit Integrationsregime pfadabhängig sind oder auf jüngere politische Auseinandersetzungen zurückgeführt werden können. Sie kommt zum Schluss, dass die traditionellen sprachregionalen Vorstellungen von Staatsbürgerschaft eine wichtige Rolle spielen, während die Stärke der Schweizerischen Volkspartei kaum einen Einfluss auf die Restriktivität von Regulierungen hat. Gleichzeitig hat sich aber gezeigt, dass die Sozialdemokraten einen Einfluss ausüben. Um diese Argumente näher zu untersuchen, ist es natürlich wünschenswert die Veränderung von Integrationsregulierungen über die Zeit zu verfolgen. Es bleibt daher zu hoffen, dass diese Art der Datenerhebung weitergeführt werden kann und wir dadurch ein besseres Verständnis über zeitliche Entwicklungen gewinnen.

Im zweiten analytischen Teil der Studie geht es um die Auswirkungen der kantonalen Policies. Insbesondere interessiert sich Manatschal für die soziale wie auch strukturelle Integration von Migrant\*innen im Schulsystem und dem Arbeitsmarkt. Es zeigt sich, dass Institutionen tatsächlich eine Rolle spielen. Indem die Autorin die Wirkungen der individuellen Komponenten ihres Indikators auch einzeln analysiert, wird deutlich, dass Integrationspolitik unterschiedliche Auswirkungen haben kann.

Bei sozialer Integration (freiwilliges Engagement, Vereinsmitgliedschaft) zeigt sich einerseits, dass liberale sozio-strukturelle Institutionen zu mehr zivilgesellschaftlichem Engagement führen. Für kulturell-religiöse Rechte und Pflichten zeigt sich andererseits, dass die Effekte nicht immer linear sind. Bürgerlich-politische Rechte schliesslich scheinen überhaupt keinen Einfluss zu haben.

Bei der strukturellen Integration zeigen sich gegenläufige Auswirkungen. So wird ersichtlich, dass liberale oder multikulturelle Politikausprägungen die Bildungsungleichheit verringern, während sich die gleichen Regulierungen negativ auf die Integration in den Arbeitsmarkt auswirken. Diese detaillierten Ergebnisse erlauben eine differenzierte Weiterentwicklung einer seit langem anhaltenden Diskussion zur Frage, ob es nun multikulturelle oder assimilationistische Massnahmen sind, welche die Zuwanderer besser integrieren.

Wie für praktisch alle Studien in diesem Bereich gilt auch für die Annahmen von Manatschal, dass eine umgekehrte Kausalität nicht völlig ausgeschlossen werden kann. Eine Regulierung als Gegenmassnahme kann gerade deswegen restriktiv oder liberal ausfallen, weil Immigrant\*innen mehr oder weniger gut integriert sind. Die vorherrschende Meinung in

der Literatur ist aber sicher, dass institutionelle Regeln individuelle Verhalten und Identitäten prägen. Und es ist auch klar, wie Manatschal selber ausführt, dass zuerst einmal ein Zusammenhang und ein potentieller Einfluss festgestellt werden muss, bevor genauer über die Wirkungsmechanismen diskutiert werden kann. Trotzdem hätten die potentiellen Mechanismen stärker ins Zentrum gerückt werden können.

Insgesamt hat Manatschal eine überaus interessante und anspruchsvolle Studie durchgeführt, die im Buch klar und ausführlich präsentiert wird. Es sollte daher sowohl für Migrationsforscher wie auch Personen, die ganz allgemein zu Ursachen und Wirkungen von Institutionen arbeiten, von Interesse sein. Wie einige weitere Studien in diesem Feld, welche in jüngerer Zeit durchgeführt wurden, setzt diese Arbeit einen neuen Standard in der Migrationsforschung, der hoffentlich die Basis für weitere Forschung in diesem Bereich legt.

*Marc Helbling*

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

### **The Political Ecology of the Metropolis: Metropolitan Sources of Electoral Behaviour in Eleven Countries**

Jefferey M. Sellers, Daniel Kübler, Melanie Walter-Rogg and R. Alan Walks (eds.)  
*Colchester, ECPR Press (2013), 515 p., ISBN 978-1-907301-37-7*

This volume investigates the metropolitanisation of politics through a quantitative analysis of eleven OECD countries (USA, Canada, UK, France, Switzerland, Germany, Spain, Sweden, Poland, Czech Republic, and Israel). It tests how the process of metropolitanisation influences political participation and partisanship in all these countries, thereby creating a stimulating bridge between two major subfields of political science: political behaviour and urban politics.

The behaviourist literature has mainly been developed at the national level. More recently some scholars also looked at regional variations between institutionalized territorial units (such as the US states, the German *Länder* or the Swiss cantons) or at different patterns of political behaviour between the national and the supranational levels in the European Union. However, the metropolitan effect has rarely been investigated in electoral studies. A precious contribution of this book is to bring empirical evidence to this literature, showing that place matters far beyond the classical urban-rural and centre-periphery cleavages of Lipset and Rokkan (1967). The authors distinguish middle-class suburbs, affluent suburbs, low-density suburbs, poor-minority and poor-non minority suburbs from core cities. Including this typology in multi-level regressions, this volume shows that the voter's location within a metropolis often matters more for her decision to participate in an election or the way she feels close to a specific party than regional or cultural differences.

On the other hand, urban politics scholars often concentrate on urban policies and state activities encompassing town and country planning policies as well as the regulation of capitalist accumulation. They frequently overlook electoral competition, the mechanisms influencing voter choices and the whole process occurring beyond state activities. By breaking with this neglect, this book encourages urban scholars to take account of voter