

Belief Systems in der Schweizer Asylpolitik

**Eine Anwendung des Advocacy Coalition Frameworks auf die Neustrukturierung
des Asylwesens**

Masterarbeit eingereicht der
Universität Bern

Betreuende Person: **Prof. Dr. Fritz Sager**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

von:

Julia Meier
aus Dällikon (ZH)
08 420 945

Steinstrasse 68, 8003 Zürich

Zürich, 15. Mai 2017

Zusammenfassung

Diese Masterarbeit untersucht die Glaubenssysteme von Akteuren der schweizerischen Asylpolitik vor der Volksabstimmung über die Gesetzesrevision zur Neustrukturierung des Asylwesens im Jahre 2016. Der Advocacy Coalition Framework mit seinem Konzept der *belief systems* dient als Analyserahmen um die Einstellungen zu dieser Gesetzesänderung, welche auf prozedurale Reformen ausgerichtet ist, zu untersuchen. Mittels deskriptiver Statistik werden die Positionen der Akteure gegenüber den Massnahmen der Gesetzesänderung analysiert. Zudem wird eine Clusteranalyse durchgeführt, um zu ermitteln, welche Akteure ähnliche allgemeine (*deep core*) und Policy bezogene Wertvorstellungen (*policy core*) sowie ähnliche Positionen zur Gesetzesrevision (*secondary aspects*) aufweisen. Schliesslich werden diese Wertvorstellungen mittels Korrelationsanalysen miteinander verglichen, um die Positionen zu den Massnahmen zu interpretieren. Die Ergebnisse der quantitativen Datenanalyse zeigen teilweise signifikante Zusammenhänge zwischen den *deep/policy core* und den *secondary aspects*. Die Resultate sind besonders bei der Gesetzesverschärfung eindeutig und signifikant, wobei Akteure, die linke Werte vertreten und für eine solidarische Asylpolitik eintreten, diese Massnahme am stärksten ablehnen. Die Ergebnisse zu den prozeduralen Massnahmen zeigen, dass die Konstellation hierbei einer anderen Logik folgt, indem sich lediglich Akteure mit jeweils starken solidarischen oder restriktiven Einstellungen zur Asylpolitik gegen solche Massnahmen aussprechen. Die Positionen gegenüber der kostenlosen Rechtsvertretung folgen derselben Logik und nicht wie erwartet einem Links-Rechts-Gegensatz. Die Arbeit folgert, dass bei der Gesetzesrevision zur Neustrukturierung des Asylwesens teilweise auch strategische Überlegungen und materielle Interessen eine Rolle spielen. Dies erklärt, weshalb sich einige Akteure trotz ähnlichen Wertvorstellungen in ihrer Positionierung zur Neustrukturierung unterscheiden.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
Anhangsverzeichnis	VI
1. Einleitung	1
1.1. Ausgangslage und Problemstellung	2
1.2. Fragestellung	3
1.3. Ziel der Arbeit und Abgrenzung	4
1.4. Vorgehen	4
2. Prozedurale Asylgesetzrevisionen und die Neustrukturierung des Asylwesens	6
2.1. Einführung zu prozeduralen Reformen im Asylwesen	6
2.2. Rekonstruktion der Entstehungsgeschichte der Neustrukturierung	7
2.2.1. Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich	8
2.2.1.1. Analyse des schweizerischen Asylwesens	8
2.2.1.2. Handlungsoptionen	9
2.2.2. Asylgesetzrevision von 2012	10
2.2.3. Vom Beschleunigungsbericht zur Neustrukturierung des Asylwesens	10
2.3. Fallbeschreibung: Neustrukturierung des Asylwesens	11
2.3.1. Schaffung von sechs Verfahrensregionen mit Bundeszentren	12
2.3.2. Unterteilung der Verfahren	14
2.3.3. Kürzung der Verfahrensfristen	15
2.3.4. Kostenlose Beratung und Rechtsvertretung	16
2.3.5. Plangenehmigungsverfahren bei Bundeszentren und Enteignungsrecht	17
2.4. Kategorien von Asylgesetzänderungen	18
3. Theoretischer Rahmen	20
3.1. Advocacy Coalition Framework	20
3.2. Modell des Individuums und Belief Systems	22
3.3. Abgrenzung zur Zweckrationalität	25
4. Forschungsfragen und Hypothesen	26
4.1. Forschungsfragen	26
4.2. Hypothesen	26
5. Untersuchungsdesign	30
5.1. Datenerhebung	30

5.2.	Operationalisierung	33
5.3.	Methodenwahl der Datenanalyse.....	35
6.	Ergebnisse.....	37
6.1.	Deskriptive Statistik	37
6.2.	Clusteranalyse.....	40
6.2.1.	Ermittlung des Algorithmus und der Clusteranzahl	40
6.2.2.	Ergebnisse der Clusteranalyse	41
6.2.2.1.	Clusteranalyse des Deep Cores.....	41
6.2.2.2.	Clusteranalyse des Policy Cores.....	43
6.2.2.3.	Clusteranalyse der Secondary Aspects.....	45
6.3.	Vergleichende Analyse der Belief-Kategorien.....	47
6.4.	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	51
7.	Diskussion	53
7.1.	Zusammenhänge zwischen den Belief-Kategorien	53
7.2.	Positionen der Gegner und Befürworter.....	54
7.2.1.	Das linke Nein	54
7.2.2.	Das linke Ja.....	55
7.2.3.	Das Ja der Mitte	57
7.2.4.	Das rechte Nein	59
7.3.	Diskussion der Einstellungen zu den Massnahmen der Neustrukturierung	60
7.4.	Grenzen der Arbeit	62
7.5.	Weiterführende Forschung	63
8.	Schlussfolgerungen.....	64
	Anhang.....	VII
	Selbständigkeitserklärung.....	XV
	Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit	XV
	Literaturverzeichnis	XVI
	Rechtsquellenverzeichnis	XXI
	Verzeichnis der Gesprächspartner	XXI

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Angepasste Darstellung der Belief Systems nach Sabatier & Jenkins-Smith (1993).....	23
Abbildung 2: K-Means-Clusteranalyse des Deep Cores	42
Abbildung 3: K-Means-Clusteranalyse des Policy Cores	43
Abbildung 4: K-Means-Clusteranalyse der Secondary Aspects.....	46
Abbildung 5: Streudiagramme der Secondary Aspects mit dem Policy Core-Mittelwert	50

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Akteure des Subsystems der schweizerischen Asylpolitik.....	31
Tabelle 2: Operationalisierung der Glaubenssysteme	34
Tabelle 3: Mittelwerte und Standardabweichung der Secondary Aspects	38
Tabelle 4: Clustermittelwerte des Deep Cores	42
Tabelle 5: Clustermittelwerte des Policy Cores	44
Tabelle 6: Clustermittelwerte der Secondary Aspects.....	45
Tabelle 7: Spearmans Korrelationen zwischen den Clusterzugehörigkeiten der drei Belief-Kategorien.....	48
Tabelle 8: Spearmans Korrelationen zwischen dem Deep Core/Policy Core und den einzelnen Secondary Aspects.....	49

Abkürzungsverzeichnis

ACF	Advocacy Coalition Framework
ai	Amnesty International
Appel	Appel pour la sauvegarde du droit d'asile
Basta	Basels starke Alternative
BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
EJPD	Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement
EVP	Evangelische Volkspartei
EVZ	Empfangs- und Verfahrenszentren
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
GLP	Grünliberale Partei
GPS	Grüne Partei der Schweiz
HEKS	Hilfswerk der Evangelischen Kirchen der Schweiz
JF	Jungfreisinnige
Juso	JungsozialistInnen
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
OL	Operation Libero
SAH	Schweizerisches Arbeiterhilfswerk
SBBA	Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht
SBK	Schweizerische Bischofskonferenz / Justitia et Pax
SD	Schweizer Demokraten
SEK	Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
Sifa	Sicherheit für alle
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren
Sol	SolidaritéS
sosf	Solidarité sans frontières
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SPK-S	Staatspolitische Kommission des Ständerates
stop	Coordination contre l'exclusion et la xénophobie
SSV	Schweizerischer Städteverband
SVP	Schweizerische Volkspartei
vivre	Vivre ensemble

Anhangsverzeichnis

Anhang 1: Die drei Vorlagen zur Asylgesetzänderung im Überblick.....	VII
Anhang 2: Grafische Darstellung der Unterscheidung der drei Asylverfahren.....	VIII
Anhang 3: Selektierte Fragen aus dem Fragebogen zur Abstimmungskampagne über die Asylgesetzrevision 2016.....	IX
Anhang 4: Rohdaten	XI
Anhang 5: Resultate der Clusteranalyse und Core-Mittelwerte	XIV

1. Einleitung

Das schweizerische Asylgesetz unterlag seit seinem Inkrafttreten im Jahre 1981 vielen Teilrevisionen. 1999 wurde es erstmals totalrevidiert, doch auch nach der Totalrevision blieb das Gesetz eine permanente Baustelle. In den letzten zehn Jahren gab es drei bedeutende Gesetzesänderungen, gegen die jeweils das Referendum erhoben wurde und die in der Folge dem Volk zur Abstimmung unterbreitet wurden. Die letzten zwei Gesetzesrevisionen stellten einen Richtungswechsel in der rund 35-jährigen Geschichte des schweizerischen Asylgesetzes dar. Der Fokus lag nicht mehr auf rein gesetzesverschärfenden Massnahmen, sondern auf sogenannten prozeduralen Reformen. Mit dem Ziel der Beschleunigung der Verfahren wurde am 25. September 2015 eine Asylgesetzrevision¹ erlassen, welche den Asylbereich neustrukturiert, die Verfahren neugestaltet, die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen reorganisiert, die Verfahrensfristen verkürzt und die Rechte der Asylbewerber ausgebaut. Obwohl sich die interessierten Kreise mehrheitlich für die Beschleunigung der Verfahren aussprachen, waren sie sich uneinig darüber wie diese Beschleunigung zu erreichen ist. Die rechtskonservative Schweizerische Volkspartei (SVP) versuchte schliesslich die Gesetzesreform mit einem Volksreferendum zu stoppen, und auch aus linken Kreisen wurden gegen spezifische Massnahmen Stimmen laut. Dies entspricht einer völlig neuen Konstellation von Gegnern und Befürwortern. Traditionellerweise waren bei früheren Gesetzesänderungen stets klassische Links-Rechts-Gegensätze erkennbar, wobei linke Akteure sich jeweils gegen die Verschärfungen des Gesetzes stark machten. Es ist daher anzunehmen, dass bei prozeduralen Reformen andere Konfliktstrukturen bestehen. Diese werden in der Analyse aufgezeigt, indem die Einstellungen der involvierten Akteure zu den Hauptaspekten der letzten Asylgesetzänderung mit Verfahrensänderungen untersucht werden. Das Advocacy Coalition Framework (ACF) wird als Analyserahmen herangezogen, um die Wertvorstellungen der Akteure in Bezug auf den Asylbereich aufzuzeigen und ihre unterschiedlichen Positionen gegenüber der Gesetzesrevision zu interpretieren. Dabei steht folgende Fragestellung im Zentrum:

Welche belief systems vertreten die Akteure, welche sich im Asylbereich öffentlich engagieren, in Bezug auf die Neustrukturierung des Asylbereichs von 2015?

¹ Diese Änderung des Asylgesetzes wird nachfolgend ‚Neustrukturierung des Asylwesens‘ genannt.

1.1. Ausgangslage und Problemstellung

Die Änderungen im schweizerischen Asylwesen stehen im Einklang mit den Entwicklungen in anderen europäischen Staaten. Während die Nachkriegszeit von einer liberalen Handhabung der Flüchtlingsströme aus dem Ostblock und der zunehmenden Bedeutung der Menschenrechte gekennzeichnet war, wurden die Asylregime Ende der 80er Jahre allmählich restriktiver. Die abrupt steigende Anzahl an Asylgesuchen unter anderem von Flüchtlingen aus Ex-Jugoslawien setzten die Staaten vor grosse Integrationsprobleme. Sie begannen ihre Asylsysteme unattraktiver auszugestalten, indem sie den Zugang zu Staatsgebiet und Asyl erschwerten und die Rechte der Asylsuchenden einschränkten (Barbou des Places, 2004; Barbou des Places & Deffains, 2003; Hatton, 2009, 2011). Die 90er Jahre waren von kontinuierlichen Gesetzesverschärfungen gezeichnet, wobei ein regelrechter Regulierungswettbewerb zwischen den Staaten festzustellen war. Staaten mit gemässigten Bestimmungen für Asylsuchende fürchteten angesichts der steigenden Gesuche ein Magnet für Flüchtlinge zu werden, wenn ihre Nachbarländer die Asylpolitik restriktiver ausgestalteten. Es gab einen allgemeinen Wettlauf um schärfere Asylgesetze, wobei Wissenschaftler von einem „race to the bottom“ oder eines gemeinsamen Marktes der Verlagerung („common market of deflection“) sprechen (Barbou des Places & Deffains, 2003, S. 354; Facchini et al., 2006, S. 413; Hatton, 2011, S. 46).

Ob restriktive Policies wirksam sind und zur Reduktion der Asylgesuche beitragen, ist in der Literatur umstritten (Cattacin & Chimienti, 2008, S. 195; Czaika & Hobolth, 2016, S. 346; Thielemann, 2012, S. 22). Zwar waren die Asylgesuche in Europa Anfang der 2000er Jahre um 25%, in der Schweiz sogar um rund 45% zurückgegangen (Hatton 2011, S. 18), jedoch führten unter anderem der Arabische Frühling und der Syrienkonflikt in den letzten Jahren wieder zu einem markanten Anstieg (OECD, 2013, S. 27, 2014, S. 26). Gemäss dem OECD Migrationsausblick 2013 besteht heutzutage die grösste Herausforderung für die westlichen Staaten darin, den Rückstand an angestauten Asylgesuchen zu bewältigen. Immer mehr Länder würden deshalb sogenannte prozedurale Reformen durchführen, um die Asylverfahren zu beschleunigen: „Humanitarian policies are being streamlined and there is a general trend towards deterrence“ (OECD, 2013, S. 58). Auch in der Schweiz beinhalteten die letzten zwei Asylgesetzänderungen solche prozeduralen Reformen. Beide Male wurde das Referendum dagegen erhoben, woraufhin die Vorlagen jeweils stark politisiert wurden. Die letzte Gesetzesrevision wurde am 25. September 2015 vom Parlament verabschiedet und stellte eine Neustrukturierung des gesamten Schweizer Asylwesens dar. Die Vorlage enthielt substantielle Gesetzesänderungen mit dem Hauptziel die Asylverfahren zu beschleunigen.

Das Volk hatte in einer Abstimmung über die dringliche Asylgesetzrevision im Jahr 2013 bereits im Grundsatz ja gesagt zur Verfahrensbeschleunigung. In einer zweijährigen Testphase wurden die Verfahrensänderungen erprobt und externe Evaluationen beurteilten diese als erfolgreich (SEM & EJPD, 2015). In der Revision von 2015 wurden die prozeduralen Reformen schliesslich im Gesetz verankert. Die Hauptaspekte dieser Gesetzesrevision beinhalteten die Schaffung von Bundeszentren in denen die Mehrheit der Asylverfahren abgewickelt werden, die Kürzung der Verfahrensfristen, die Gewährleistung einer kostenlosen Rechtsvertretung, sowie die Einführung des Plangenehmigungsverfahrens zur vereinfachten Baubewilligung von Bundeszentren. Bereits während der parlamentarischen Phase kündete die SVP ein Referendum an, sollte die Gesetzesänderung in dieser Form verabschiedet werden. Die SVP missbilligte insbesondere, dass den Asylbewerbern eine unentgeltliche Rechtsvertretung gewährt werden soll und für den Bau der Bundeszentren innerhalb des Plangenehmigungsverfahrens Enteignungen möglich sein würden. Beides sei gemäss Befürwortern jedoch notwendig, um effizientere und gleichzeitig faire Verfahren gewährleisten zu können.

Betrachtet man bisherige Referenden zu Asylgesetzrevisionen, so scheint es äusserst auffällig, dass das Referendum 2015 von der politischen Rechten ergriffen wurde, waren es sonst doch immer linke Parteien und Organisationen, welche die Asylgesetzänderungen verhindern wollten. In diesem Falle fand die Vorlage ein breites Unterstützungskomitee, das von der gemässigten Linken bis Mitte Rechts reichte. Einzig die extreme Linke lehnte die Gesetzesänderung ebenfalls ab, allerdings aus anderen Gründen als das Referendumskomitee. Der Fall 2015 ist insofern in zweierlei Hinsicht ausserordentlich, als dass einerseits die gemässigte Linke eine Vorlage unterstützte, welche aufgrund der Fristenverkürzung klar eine Gesetzesverschärfung darstellt, und andererseits die populistische Rechte sich gegen die Verfahrensbeschleunigung stellte, obwohl sie dies in der Vergangenheit immer gefordert hatte.

1.2. Fragestellung

Ziel dieser Arbeit ist es diese Irregularität aufzuzeigen. Wie kommt es, dass die populistische Rechte, welche traditionellerweise an vorderster Front für schärfere Asylgesetze wirbt und stets schnellere Verfahren fordert, nun plötzlich gegen die Neustrukturierung des Asylwesens kämpft? Welche Aspekte der Reform spalten die Linke und wie lässt sich erklären, dass sich die gemässigte Linke für eine Gesetzesreform einsetzt, die durch die Kürzung der Fristen eine Beschneidung der Rechte der Asylsuchenden darstellt? Um diese Fragen beantworten zu

können, wird untersucht, wie sich die involvierten Akteure zu den einzelnen Aspekten der Gesetzesänderung positionieren. Genauer interessiert es, ob ein Zusammenhang zwischen allgemeinen gesellschaftlichen Wertvorstellungen und der Positionierungen gegenüber den Massnahmen der Neustrukturierung besteht. Hierfür dient das ACF als Analyserahmen, welches postuliert, dass öffentliche Politiken das Resultat von Wertvorstellungen sind, wie ein gesellschaftliches Problem gelöst werden soll (Sabatier, 1987). Diese Wertvorstellungen werden als *belief systems* (Glaubenssysteme) konzipiert. Sie umfassen sowohl generelle Werte der Weltanschauung als auch Vorstellungen und Wahrnehmungen in Bezug auf das Policy-Subsystem und spezifische Policy Instrumente. Die Glaubenssysteme in der schweizerischen Asylpolitik und die Neustrukturierung des Asylwesens sind der Fokus dieser Arbeit.

1.3. Ziel der Arbeit und Abgrenzung

Die Literatur zur Asylpolitik westeuropäischer Länder ist sehr umfangreich und befasst sich ausführlich mit der Entwicklungsgeschichte und Wirksamkeit der Abschreckungs- und Verschärfungspolitik. Der europaweite neue Trend hin zu prozeduralen Reformen wurde zwar durch die OECD anerkannt (OECD, 2013), allerdings mangelt es noch an wissenschaftlichen Studien und Erkenntnissen, welche diese Verfahrensoptimierungen im Asylwesen thematisieren. Diese Masterarbeit soll an dieser Stelle einen Mehrwert bringen und das Beispiel der schweizerischen Verfahrensreformen im Asylwesen aus einer Elitenperspektive beleuchten. Weil es bei prozeduralen Reformen nicht mehr primär darum, geht das Asylgesetz zu verschärfen und den Zugang zum Asyl zu erschweren, sondern darum, die Prozesse im Asylsystem effizienter zu gestalten, liegen solchen Reformen neue Konfliktstrukturen zugrunde. Das Ziel dieser Arbeit ist, diese neuen Konstellationen mit Hilfe des ACF aufzuzeigen. Hierfür wird die letzte Asylgesetzrevision zur Neustrukturierung des Asylbereichs zum Zeitpunkt vor der Referendumsabstimmung analysiert. Es wird nicht beabsichtigt den Politikwandel zu erklären, insofern wird nicht eine Dynamik beschrieben, sondern es werden die Glaubenssysteme zum Zeitpunkt vor der Volksabstimmung im Juni 2016 dargestellt.

1.4. Vorgehen

Der Aufbau dieser Arbeit wird in der Folge kurz vorgestellt. Zunächst wird der Fokus auf die prozeduralen Reformen im Asylwesen gelegt, um das Thema besser einzuordnen (Kapitel zwei). Im selben Kapitel wird das Entstehen der umfangreichen Revision erläutert und

schliesslich werden die wichtigsten Bestandteile der Gesetzesänderung vorgestellt. In diesem Sinne wird die Fallbeschreibung vorgezogen, welche nach korrektem wissenschaftlichen Vorgehen erst im Untersuchungsdesign vorgenommen wird. Dies ist insofern sinnvoll, als dass die Einführung zu den prozeduralen Reformen und der Überblick über die Neustrukturierung für ein besseres Verständnis der Hypothesen nützlich sind. Das dritte Kapitel widmet sich dem ACF als theoretischen Rahmen der Arbeit. Darauf aufbauend werden im Kapitel vier die Forschungsfragen und Hypothesen erläutert. Kapitel fünf behandelt das Untersuchungsdesign, wobei die Operationalisierung der Glaubenssysteme und das methodische Vorgehen vorgestellt werden. Im Fokus des sechsten Kapitels steht die quantitative Datenanalyse, gefolgt von der Diskussion der Befunde, den Grenzen der Arbeit und Vorschlägen für weiterführende Forschungsarbeiten im siebten Kapitel. Ein Fazit rundet die Arbeit im Kapitel acht ab.

2. Prozedurale Asylgesetzrevisionen und die Neustrukturierung des Asylwesens

2.1. Einführung zu prozeduralen Reformen im Asylwesen

Prozedurale Reformen sind im Asylwesen kein Novum. Im Rahmen des Maastrichter Vertrags beispielsweise gab es mit dem Ziel der Harmonisierung des europäischen Rechts bedeutende Verfahrensänderungen, die als Londoner Resolution verabschiedet wurden. Es wurden drei Schlüsselprinzipien eingeführt, anhand welcher Asylsuchende unmittelbar in sichere Drittstaaten oder Herkunftsstaaten abgeschoben und offensichtlich unbegründete Asylanträge kurzgefasst abgelehnt werden können. Mit diesen prozeduralen Reformen beabsichtigten westeuropäische Staaten die illegitime Einreise von Wirtschaftsflüchtlingen vorzubeugen, sie zu verhindern oder zu bestrafen (Gibney & Hansen, 2005, S. 83). In diesem Sinne sind solche Reformen unter dem Konzept der verschärfenden Gesetzesänderungen zu fassen, da sie mit dem Ziel eingeführt wurden, die Anzahl an Asylgesuchen zu reduzieren. Davon zu unterscheiden sind die in dieser Arbeit relevanten prozeduralen Reformen, die verabschiedet werden, um die gestellten Asylgesuche schneller abarbeiten zu können. Die beiden Konzepte von verschärfenden und prozeduralen Asylgesetzänderungen werden in der Folge kurz erklärt.

Hatton (2004) und Gibney und Hansen (2005) unterscheiden bei Verschärfungen im Asylbereich zwischen vier verschiedenen Kategorien: Massnahmen, die den Zugang zum Staatsgebiet erschweren, solche, die die Asylverfahren wie obengenannt verschärfen, Massnahmen, welche die Anspruchsberechtigung der Asylsuchenden während dem Verfahren einschränken und solche, die den Ausgang des Asylverfahrens und das Ausweisungsverfahren beeinflussen. Solche Massnahmen wurden von westlichen Ländern seit Ende der 80er Jahre systematisch eingeführt, um die Attraktivität ihres Asylsystems zu vermindern und somit weniger Flüchtlinge anzuziehen. Verschiedene Studien zeigten jedoch, dass die Pull-Faktoren in der Migration hauptsächlich exogener Art sind und Policy-Faktoren nur zu einem bestimmten Anteil die Anzahl an Asylgesuchen zu reduzieren vermögen (Hatton, 2004, 2011; Holzer et al., 2000; Thielemann, 2012). Solche exogene Pull-Faktoren können beispielsweise historischer, ökonomischer oder geographischer Art sein (Thielemann, 2012, S. 37).

Da die Anzahl an asylsuchenden Menschen in den letzten Jahren weiterhin anstieg, sehen sich westliche Staaten mit einem Rückstau an Asylgesuchen konfrontiert, den sie zunehmend mit prozeduralen Reformen angehen (OECD, 2013, S. 58). Im Allgemeinen sind zwei verschiedene Trends zu solchen Verfahrensoptimierungen sichtbar. Der erste betrifft die Organisation der Asylverfahren: Die Verfahren zur Feststellung des Flüchtlingsstatus werden

beschleunigt und effizienter gestaltet. Dazu gehören das Takten der Verfahren sowie die Kürzung der Verfahrensdauern und Beschwerdefristen. Im Gegenzug ist festzustellen, dass die Rechte der Asylsuchenden wieder gestärkt werden (Thielemann & Hobolth, 2016). Der zweite Trend der Verfahrensoptimierung betrifft die Neugestaltung vorhandener Strukturen im Asylbereich: Kompetenzen und Verantwortlichkeiten werden reorganisiert und die Aufgabenteilung zwischen verschiedenen Staatsebenen neu geordnet (Bernhard & Kaufmann, 2016). Auch die Neustrukturierung des Asylwesens enthält Gesetzesaspekte, die zur Verfahrensoptimierung eingeführt wurden. Deren Entstehen und spezifische Ausgestaltung wird im Folgenden genauer beschrieben.

2.2. Rekonstruktion der Entstehungsgeschichte der Neustrukturierung

Am 26. Mai 2010 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament die Botschaft zur Revision des Asylgesetzes. Die Gesetzesänderung sollte unter anderem dazu beitragen, die Asylverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, sowie Missbräuche konsequenter zu bekämpfen. Sowohl das komplizierte Nichteintretensverfahren als auch das materielle Verfahren sollten revidiert, und die Beschwerdefrist von 30 Tagen auf 15 Tage gekürzt werden. Um die Rechtsstaatlichkeit der Verfahren zu gewähren, sollte eine sogenannte Verfahrens- und Chancenberatung für Asylsuchende anstelle der bisherigen Hilfswerksvertretung eingeführt werden. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) beschloss am 23. November 2010 auf die Vorlage einzutreten, äusserte jedoch Bedenken, ob die vorgeschlagenen Änderungen tatsächlich zur Problembekämpfung der zu langen Verfahrensdauern beitragen mögen. Aus diesem Grunde verlangte die SPK-S vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) einen ergänzenden Bericht (nachfolgend Beschleunigungsbericht) über die Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich (EJPD, 2011). Der Beschleunigungsbericht wurde vom Bundesamt für Migration (heutiger Name: Staatssekretariat für Migration) in Begleitung des Fachausschusses Asylverfahren und Unterbringung² ausgearbeitet und der SPK-S im März 2011 unterbreitet. Der Bericht beinhaltet eine detaillierte Analyse der damals aktuellen Situation im schweizerischen Asylwesen, einen Überblick über die aktuelle Situation im Asylbereich in ausgewählten europäischen Staaten (Niederlande, Norwegen und Grossbritannien) sowie drei Vorschläge von neuen Handlungsoptionen für die Schweiz.

² In diesem Fachausschuss waren die Kantone, die Schweizerische Flüchtlingshilfe und die Bundesverwaltung (Bundesamt für Justiz, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten) vertreten.

2.2.1. Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich

2.2.1.1. Analyse des schweizerischen Asylwesens

Der Beschleunigungsbericht zeigt diverse Problemfelder im schweizerischen Asylwesen auf. In erster Linie dauern die erstinstanzlichen Verfahren zu lange. In den Jahren 2008-2010 nahmen die Verfahren vom Einreichen des Asylgesuchs bis zum erstinstanzlichen Entscheid durchschnittlich 232 Tage in Anspruch (EJPD, 2011, S. 13). Rund 60% der Fälle wurden innert 6 Monaten behandelt, während das Verfahren bei 25% der Gesuche länger als ein Jahr und bei 5% länger als zwei Jahre dauerte (EJPD, 2011, S. 14). Bei negativen Asylentscheiden war die durchschnittliche Dauer sogar noch länger. Von der Einreichung des Gesuchs bis zur Ausreise oder bis zu einer Aufenthaltsregelung (vorläufige Aufnahme oder ausländerrechtliche Regelung) dauerte ein Verfahren durchschnittlich 1400 Tage (EJPD, 2011, S. 50). Diese langen Verfahrensdauern waren unter anderem auf den Pendenzenabbau der angehäuften Asylgesuche zurückzuführen.

Ausserdem zeigt der Beschleunigungsbericht systematische Schwachstellen der erstinstanzlichen Behandlung der Gesuche auf. Die Organisation der Anhörungen sowohl zur Person als auch zu den Asylgründen ist zeitaufwändig, unter anderem weil mehrere Beteiligte vorgeladen werden müssen (Protokollführende, Dolmetscher³, Hilfswerksvertretungen, ggf. Rechtsvertretungen) (EJPD, 2011, S. 15). Zudem müssen die Asylsuchenden, falls sie bereits auf die Kantone verteilt wurden, vom zugewiesenen Kanton nach Bern-Wabern anreisen, wobei der Termin in rund 12% der Fälle wegen Nichterscheinens neu angesetzt werden musste (EJPD, 2011, S. 15). Die Unterbringungskapazität in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) sind mit 1200 Plätzen unzureichend, aus diesem Grund müssen Asylsuchende häufig ohne Anhörung, ohne Entscheid, oder trotz rechtskräftigem Entscheid einem Kanton zugewiesen werden, da die maximale Aufenthaltsdauer in den EVZ auf 90 Tage beschränkt ist (EJPD, 2011, S. 29).

Auch im Beschwerdeverfahren sind die Behandlungsfristen zu langwierig (in den Jahren 2008-2010 durchschnittlich 524 Tage) (EJPD, 2011, S.16), was im Bericht auf die Schwerfälligkeit und den Formalismus der Verfahren zurückgeführt wird. Ausserdem werden 67% der negativen Entscheide mit Wegweisung angefochten (Durchschnitt der Jahre 2008-2010) (EJPD, 2011, S. 17), während die Quote der gutgeheissenen Beschwerden 2008 insgesamt nur 22% betrug, Tendenz sinkend (EJPD, 2011, S. 18).

³ Soweit im Folgenden Berufs- Gruppen- und / oder Personenbezeichnungen Verwendung finden, so ist auch stets die jeweils weibliche Form gemeint. Der Verfasser sieht daher bewusst von einer genderneutralen Ausdrucksweise ab.

Schliesslich werden auch die Dublin-Verfahren für zu langdauernd erklärt. In den Jahren 2009-2010 dauerten sie von der Einreichung des Asylgesuchs bis zur Überstellung an den zuständigen Dublin-Staat durchschnittlich 169 Tage (EJPD, 2011, S. 28). Aus diesen Gründen müssen die Asylsuchenden häufig auf die Kantone verteilt werden. Beim Vollzug gibt es ebenfalls Mängel: die Quote der kontrollierten Überstellungen im Verhältnis zu den Negativentscheiden betrug im Jahre 2009 nur 55%, das heisst fast die Hälfte der Asylsuchenden tauchte nach Erhalt des negativen Entscheids unter (EJPD, 2011, S. 28). Dies ist darauf zurückzuführen, dass einerseits keine unmittelbare Überstellung mehr erlaubt ist, sondern eine Frist von 10 Tagen abgewartet werden muss, und andererseits die Kapazitäten bei der Administrativhaft unzureichend sind.

2.2.1.2. Handlungsoptionen

Um die Probleme anzugehen, welche im Beschleunigungsbericht aufgezeigt wurden, wurden die Asylsysteme von den Niederlanden, Norwegen und Grossbritannien von einer Arbeitsgruppe untersucht, Vor-Ort-Besuche und Interviews durchgeführt und Einrichtungen besichtigt. Basierend auf den ermittelten Problemfeldern des schweizerischen Systems und den gewonnenen Erfahrungen in den anderen Ländern wurden im dritten Teil des Beschleunigungsberichts drei verschiedene Handlungsoptionen vorgeschlagen. Sie werden als Grundlage für die künftige Beschleunigung der Asylverfahren mit ihren Vor- und Nachteilen dargestellt.

Die erste Handlungsoption orientiert sich stark am holländischen Modell. Sie sieht eine Neustrukturierung des Asylbereichs durch die Schaffung von Verfahrenszentren des Bundes vor, mit einer Gliederung der Verfahren in ordentliches, erweitertes und Dublin-Verfahren. Auch die Reorganisation der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen ist ein wichtiger Bestandteil dieser Neustrukturierung: das ordentliche Verfahren sollte in den Zentren des Bundes vollzogen werden und für das erweiterte Verfahren würden die Asylsuchenden auf die Kantone verteilt (EJPD, 2011, S. 51-55). Die zweite Handlungsoption ist stark an die erste angelehnt, mit dem Unterschied, dass dem Bund die umfassende Zuständigkeit für den Asylbereich zugeteilt würde und keine Asylsuchenden mehr auf die Kantone verteilt würden. Die dritte Handlungsoption sieht kurzfristige Massnahmen zur Verfahrensoptimierung vor, ohne die vorhandenen Strukturen zu reorganisieren. (EJPD, 2011, S. 58-61)

Der Fachausschuss empfiehlt im Bericht die kurzfristigen Massnahmen rasch umzusetzen. Längerfristig empfiehlt er die erste Handlungsoption weiterzuerfolgen, da eine

solche Neustrukturierung des Asylbereichs das Ziel der Verfahrensbeschleunigung am besten zu erreichen vermöge. Die organisatorischen und finanziellen Auswirkungen einer Neustrukturierung sollten jedoch vorher eingehend geprüft werden (EJPD, 2011, S.63-66). Das Parlament ist in den nachfolgenden Asylgesetzänderungen diesen Vorschlägen weitgehend gefolgt. Auf eine ausführliche Beschreibung der Handlungsoptionen wird hier verzichtet, da die Hauptaspekte der Asylgesetzänderung 2015 stark auf diesen Vorschlägen basieren und unter Kapitel 2.3. genauer erläutert werden.

2.2.2. Asylgesetzrevision von 2012

Bereits 2012 wurden wichtige Aspekte dieser Handlungsoptionen aus dem Beschleunigungsbericht in die damalige Asylgesetzrevision integriert. Die Revision wurde in drei Vorlagen unterteilt. Die Vorlage 3⁴ wurde im September 2012 vom Parlament als dringlich verabschiedet und trat somit per sofort in Kraft. Sie ist deswegen im Volksmunde als „dringliche Massnahmen“ bekannt. Nebst Bestimmungen, die eine klassische Gesetzesverschärfung darstellten, (Aufhebung des Botschaftsasyls und Aberkennung der Wehrdienstverweigerung als Flüchtlingsgrund), wurden Bestimmungen eingeführt, die für die Beschleunigung der Verfahren relevant waren. Es wurden unter anderem die bewilligungslose Nutzung von Anlagen und Bauten des Bundes zur Unterbringung von Asylsuchenden eingeführt und eine gesetzliche Grundlage für Testphasen von neuen Asylverfahren geschaffen. Gegen diese Vorlage wurde das Referendum von linker Seite ergriffen, welches am 13. Juni 2013 jedoch vom Volk mit 78,4% deutlich angenommen.

Im Dezember 2012 verabschiedete das Parlament den nicht dringlichen Teil der Asylgesetzrevision, die Vorlage 1, welche sich an der dritten Handlungsoption aus dem Beschleunigungsbericht orientierte. Dieser beinhaltet unter anderem die Einführung einer Vorbereitungsphase, eine punktuelle Verbesserung beim Rechtsschutz, sowie den Ersatz gewisser Nichteintretensentscheide durch beschleunigte materielle Verfahren. Mit der Vorlage 1 wurden somit weitere Bestimmungen eingeführt, die für die Beschleunigung wesentlich waren.

2.2.3. Vom Beschleunigungsbericht zur Neustrukturierung des Asylwesens

Für die Debatte im Parlament war die Vorarbeit von verschiedenen Gremien von zentraler Bedeutung. Die 2012 einberufene Arbeitsgruppe Bund / Kantone erhielt den Auftrag im

⁴ Die Nummerierung der Vorlagen wurde vom Bund übernommen. Die Vorlage 2 stellt die Neustrukturierung des Asylwesens dar, welche 2015 verabschiedet wurde. Eine Übersicht über die Inhalte der drei Vorlagen ist im Anhang 1 aufgeführt.

Hinblick auf die Neustrukturierung „einen breiten Konsens zwischen den verantwortlichen Behörden des Bundes und der Kantone und weiterer beteiligter Akteure zu einem Umsetzungskonzept zu erzielen“ (SODK et al., 2012, S. 1). Sie verfasste einen umfassenden Bericht zur Umsetzung der Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich, welcher an der nationalen Asylkonferenz im Januar 2013 von den Regierungsräten der Kantone, Vertreter der Städte und Gemeinden und der Vorsteherin des EJPD gemeinsam gutgeheissen wurde. Eine neue Arbeitsgruppe „Neustrukturierung des Asylbereichs“ wurde daraufhin eingesetzt, um ein konkretes Umsetzungskonzept zu den Beschleunigungsmassnahmen auszuarbeiten. Ihr Schlussbericht umfasste eine Gesamtplanung der Neustrukturierung mit dem Fokus auf die Festlegung der Regionen, der Standorte der Bundeszentren sowie der Ausarbeitung eines neuen Modells zur Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone. An der zweiten nationalen Asylkonferenz im März 2014 wurde der Schlussbericht ebenfalls von den Anwesenden angenommen. Dieser Schlussbericht über die Neustrukturierung des Asylwesens sowie die gemeinsame Erklärung von Bund, Kantonen und Gemeinden waren die Grundlage für die Ausarbeitung der Vorlage 2 der Asylgesetzrevision, welche die eigentliche Neustrukturierung des Asylbereichs darstellt.

Unterdessen folgte der Bundesrat dem Rat verschiedener Gremien und testete die Umstrukturierung der Asylverfahren. Hierfür erliess er im September 2013 eine Verordnung über die Durchführung von Testphasen zu den Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich. Der Testbetrieb wurde im Verfahrenszentrum in Zürich ab dem 1.1.2014 durchgeführt. In vier externen Evaluationen wurde der Testbetrieb bis im August 2015 unter verschiedenen Gesichtspunkten beurteilt. Die Evaluatoren stellten dem Testbetrieb in Bezug auf die Beschleunigung der Verfahren, die Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung und die Qualität der Entscheide gute Noten aus (SEM & EJPD, 2015). Die Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse wurde jedoch erst nach der Debatte im Parlament, im November 2015, veröffentlicht. In der parlamentarischen Debatte wurden jedoch immer wieder die positiven Erfahrungen aus dem Testbetrieb erwähnt. Schliesslich wurde die Revision am 25. September 2015 in der Schlussabstimmung vom Parlament verabschiedet.

2.3. Fallbeschreibung: Neustrukturierung des Asylwesens

In diesem Kapitel werden die grundlegenden Aspekte der Asylgesetzrevision, wie sie vom Parlament im September 2015 verabschiedet wurde, erläutert. Alle Massnahmen verfolgen das übergeordnete Ziel der Beschleunigung der Asylverfahren. Weitere Ziele gemäss der Arbeitsgruppe Neustrukturierung (2014, S. 7) sind:

- schnelle und rechtsstaatlich korrekte Asylverfahren
- rascher Schutz und frühe Integration von schutzbedürftigen Personen
- Anreizsenkung für unbegründete Asylgesuche
- Förderung der Glaubwürdigkeit des Asylsystems
- Konsequenter Vollzug von Wegweisungsentscheiden
- Grossräumige und effiziente Unterbringungsstrukturen

Um diese Ziele zu erreichen, wird das gesamte Asylwesen umstrukturiert. Es werden Verfahrensregionen geschaffen, denen Bundeszentren angehören. Der Grossteil der Gesuche soll in diesen Bundeszentren behandelt und nur noch 40% der Gesuchsteller auf die Kantone verteilt werden. Neu werden die Asylverfahren in drei verschiedene Kategorien unterteilt, die sich in den Verfahrensfristen und der Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen unterscheiden. Damit trotz kürzerer Fristen die Rechtsstaatlichkeit der Verfahren garantiert werden kann, wird jedem Asylsuchenden eine kostenlose Rechtsvertretung zur Verfügung gestellt. Für ein vereinfachtes Bewilligungsverfahren für Bundeszentren wird das Plangenehmigungsverfahren mit dem Enteignungsrecht eingeführt.

Zusätzlich zu dieser Neustrukturierung werden auch die dringlichen Massnahmen im Gesetz verankert, welche durch das Volk 2013 angenommen wurden. Diese Massnahmen wurden damals befristet eingeführt und sind bis 2019 in Kraft. Sie werden allerdings nicht als Gegenstand dieser Arbeit betrachtet, weil sie nicht zum Inhalt der Neustrukturierung gehören und auch bei einer Ablehnung der Gesetzesrevision bis 2019 in Kraft bleiben würden.

2.3.1. Schaffung von sechs Verfahrensregionen mit Bundeszentren

In der gemeinsamen Erklärung an der Asylkonferenz 2013 sprachen sich Bund und Kantone für die Schaffung von Regionen aus. Sie einigten sich auf sechs Verfahrensregionen, die je ein Verfahrenszentrum und bis zu vier Ausreisezentren, sogenannte Zentren des Bundes (nachfolgend Bundeszentren) betreiben. Die von der Arbeitsgruppe ausgearbeitete Standortplanung rechnete schweizweit mit 16 Bundeszentren mit total 6'000 Plätzen in 10 Kantonen (Arbeitsgruppe Neustrukturierung, 2014, S. 55; EJPD & SODK, 2013, S. 1). Die Verteilung der Anzahl Plätze auf die Regionen wurde grundsätzlich gemäss deren Bevölkerungsanteilen bestimmt. Die genauen Standorte der Zentren wurden zu einem späteren Zeitpunkt innerhalb der Regionen in Absprachen zwischen den Kantonen, Städten und Gemeinden entschieden.

Die Bundeszentren sind eines der wichtigsten Pfeiler der Neustrukturierung, die es erlauben die Verfahren effektiver zu gestalten. Das Ziel dieser Massnahme ist, dass sich alle

Hauptakteure am selben Ort befinden (Asylsuchende, Verantwortliche für das Asylverfahren im Staatssekretariat für Migration (SEM), Rechtsvertretung, Dolmetscher) und somit die Verfahren rascher ablaufen können. Rund 60% aller Asylgesuche sollen in den Bundeszentren behandelt werden.

Innerhalb der Regionen wird das Prinzip der vertikalen Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden mit ein paar Änderungen weitergeführt. Neu werden die Verfahren und der Betrieb der Bundeszentren dem Bund übertragen (Art. 24 Abs. 1⁵). Für das erweiterte Verfahren sind weiterhin die Kantone zuständig. Auch die Wegweisungen werden wie bisher durch die Kantone vollzogen (Art. 46 Abs. 1bis). Innerhalb einer Region wird die Koordination rund um das Wegweisungsverfahren verstärkt. (Arbeitsgruppe Neustrukturierung, 2014, S. 9–10).

Bei der Einteilung der Regionen wurden verschiedene Faktoren berücksichtigt. Primär sollten die Kosten möglichst tief gehalten werden. Dies kann mit der optimalen Grösse der Verfahrenszentren, der Anzahl der Verfahrensregionen und der Nutzung bestehender und geplanter Anlagen erreicht werden. Weiter sollten die Wege zwischen den Zentren möglichst kurz sein. Schliesslich war auch wichtig, dass in einer Region dieselbe Sprache gesprochen wird, damit es eine einheitliche Verfahrenssprache gibt (Arbeitsgruppe Neustrukturierung, 2014, S. 50).

Die Neustrukturierung führt zu einer bedeutenden Änderung in der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und in der Lastenverteilung unter den Kantonen, insbesondere für Standort- und Flughafenkantone. Dadurch hat die Schaffung von Bundeszentren auch erhebliche Auswirkungen auf das Kompensationsmodell für die Kantone. Prinzipiell wurde an der bevölkerungsproportionalen Verteilung der Gesuche auf die Kantone festgehalten. Auch für die Unterbringung von Asylsuchenden im erweiterten Verfahren und für andere Leistungen im Asylbereich sollten die finanziellen Abgeltungen für die Kantone unverändert bleiben (Arbeitsgruppe Neustrukturierung, 2014, S. 57). Für besondere Leistungen wie die Bundeszentren erhalten die Kantone über die Anpassung des Verteilschlüssels der Gesuche einen Lastenausgleich (Art. 27 Abs. 1bis). Damit muss der Bund keine zusätzlichen finanziellen Mittel mobilisieren. Ein Kanton wird eine Kompensation in Form von einer Reduktion der überwiesenen Gesuche erhalten, wenn er Standortkanton für Verfahrenszentren, spezielle Zentren (sogenannte Renitentenzentren) oder Ausreisezentren, oder wenn er einen Flughafenkanton ist (Arbeitsgruppe Neustrukturierung, 2014, S. 57).

⁵ Die in der Folge genannten Rechtsquellen beziehen sich allesamt auf die Änderung vom 25. September 2015 des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31), sofern nichts anderes vermerkt ist.

Für die Bestimmung der Kompensationshöhe sind je nach Art der Leistung unterschiedliche Faktoren massgeblich. Für die Bundeszentren gibt es einerseits standortbedingte Kosten, die damit zusammenhängen, dass dafür die öffentliche und politische Akzeptanz geschaffen werden müssen. Die Akzeptanz ist stark von der Anzahl der untergebrachten Asylsuchenden abhängig, deshalb basiert die Höhe des Abzugs von Asylgesuchen auf der Grösse des Zentrums. Da es für die Renitentenzentren noch schwieriger ist die Akzeptanz der Bevölkerung zu gewinnen, fällt die Kompensation dafür doppelt so hoch aus. Bei Ausreisezentren fallen durch den Wegweisungsvollzug zusätzliche, fallbedingte Kosten für die Kantone und Gemeinden an. Neben der standortbedingten Kompensation relativ zur Grösse des Zentrums wird der Kanton deshalb auch mit einem Abzug pro Wegweisung entschädigt. Auch Flughafenkantone erbringen besondere Leistungen. Diese werden mit einem Abzug pro kontrollierter Ausreise abgegolten (Arbeitsgruppe Neustrukturierung, 2014, S. 58).

Gemäss der Arbeitsgruppe Neustrukturierung kann mit diesem Kompensationsmodell erreicht werden, dass einerseits möglichst alle Kantone mit besonderen Leistungen im Vergleich zum Durchschnitt aller Kantone geringere Nettokosten aufweisen. Andererseits werden möglichst viele Kantone von den erwarteten Kosteneinsparungen der Neustrukturierung profitieren können. (Arbeitsgruppe Neustrukturierung, 2014, S. 60)

2.3.2. Unterteilung der Verfahren

Neu wird zwischen drei Asylverfahren differenziert, welche verschiedenen Verfahrensfristen unterliegen und sich bezüglich der Zuständigkeiten unterscheiden: das sogenannte beschleunigte Verfahren, das erweiterte Verfahren und das Dublin-Verfahren. Der Anhang 2 bietet eine grafische Darstellung der Unterscheidung dieser Verfahren.

Rund 20% aller Gesuche sollen im beschleunigten Verfahren bearbeitet werden. Dieses Verfahren ist für Fälle bestimmt, für die keine weiteren Abklärungen nötig sind, beispielsweise für Gesuchsteller aus sogenannten *safe countries*. Das beschleunigte Verfahren findet in den Bundeszentren statt, das heisst, grundsätzlich werden die Gesuchsteller in diesem Verfahren nicht einem Kanton zugeteilt. Das Verfahren ist durch eine Taktung, einen raschen und genau festgelegten Ablauf gekennzeichnet (Art. 26c). Innerhalb von 8 Tagen wird die Anhörung zu den Asylgründen durchgeführt, ein Entwurf des Entscheids über die Annahme oder Ablehnung des Asylgesuchs geschrieben, zu dem die Rechtsvertretung schriftlich Stellung nimmt, der Erlass des Entscheids endredigiert und schliesslich der Entscheid eröffnet. Wird ein positiver Entscheid gefällt, so werden die Gesuchsteller auf die

Kantone verteilt. Wenn nach Ablauf des beschleunigten Verfahrens noch kein Entscheid gefällt werden kann, werden die Asylsuchenden für das erweiterte Verfahren einem Kanton zugeteilt (Art. 26d). Bei einem negativen Entscheid bleiben die Asylsuchenden im Bundeszentrum. Das beschleunigte Verfahren dauert maximal 100 Tage.

Im erweiterten Verfahren werden die Gesuchsteller einem Kanton zugewiesen. Rund 40% der Gesuche sollen in diesem Verfahren behandelt werden. Es wird angewendet, wenn nach der Anhörung noch weitere Abklärungen nötig sind oder wenn die Erteilung eines Bleiberechts (Asylgewährung oder vorläufige Aufnahme) absehbar ist. Die Anhörung zu den Asylgründen findet aus organisatorischen Gründen in einem Bundeszentrum statt (Art. 29 Abs. 1). Die Triage zwischen ordentlichem und erweitertem Verfahren erfolgt nach dieser Anhörung. Das erweiterte Verfahren dauert maximal circa 1 Jahr.

Das Dublin-Verfahren (40% der Verfahren) wird in den Bundeszentren beschleunigt durchgeführt. Es findet keine Anhörung zu den Asylgründen statt. Das Verfahren beginnt mit der Einreichung des Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchs an einen Dublin-Staat (Art. 26b). Innerhalb von 3 Tagen nach Erhalt der Antwort des ersuchten Dublin-Staates muss ein Entscheid gefällt werden (Art. 37 Abs. 1). Bei Zustimmung des Dublin-Staates zur Aufnahme des Asylsuchenden wird ein Nicht-Eintretensentscheid gefällt (Art. 31a Abs. 1 Bst. b in der gültigen Fassung des AsylG). Liegt nach Ablauf einer Frist von 140 Tagen noch keine Antwort vor, wird das Gesuch ins erweiterte Verfahren überführt.

Die Unterbringung der Asylsuchenden erfolgt ab Gesuchstellung in einem Bundeszentrum (Art. 24 Abs. 3). Während des gesamten beschleunigten und Dublin-Verfahrens, respektive bis zur Asylgewährung, der Anordnung der vorläufigen Aufnahme oder bis zur Ausreise, bleiben die Asylsuchenden im Bundeszentrum. Die maximale Aufenthaltsdauer in einem Bundeszentrum beträgt 140 Tage (Art. 24 Abs. 4). Ab Zuweisung an einen Kanton, respektive im erweiterten Verfahren, erfolgt die Unterbringung in einem kantonale geführten Zentrum.

2.3.3. Kürzung der Verfahrensfristen

Mit der Kürzung verschiedener Fristen kann die Dauer der Asylverfahren deutlich gesenkt werden. Dies wird unter anderem mit der im Abschnitt 2.3.2 erklärten Taktung der Verfahren erreicht. In erster Instanz muss beim beschleunigten Verfahren innerhalb von acht Arbeitstagen nach Abschluss der Vorbereitungsphase ein Entscheid vorliegen (Art. 37 Abs. 2), im erweiterten Verfahren innerhalb von zwei Monaten nach Abschluss der Vorbereitungsphase (Art. 37, Abs. 4). Im Dublin-Verfahren muss der Entscheid innert drei

Arbeitstagen nach Zustimmung des ersuchten Dublin-Staates (Art. 37 Abs. 1) eröffnet werden.

Zusammen mit einem negativen Entscheid wird eine Wegweisung und deren Vollzug angeordnet. Im beschleunigten Verfahren beträgt die Ausreisefrist sieben Tage, im erweiterten Verfahren soll wie bisher eine angemessene Frist zwischen sieben und dreissig Tagen angesetzt werden (Art. 45 Abs. 2). Bei Dublin-Fällen kann wie bisher eine Ausreisefrist von weniger als sieben Tagen angeordnet werden (Art. 45 Abs. 3 in der gültigen Fassung des AsylG). Eine Beschwerde hat mit Ausnahme bei Nicht-Eintretensentscheiden in Dublin-Fällen eine aufschiebende Wirkung. Der Wegweisungsentscheid im Dublin-Verfahren ist sofort vollziehbar. Eine aufschiebende Wirkung kann jedoch in einer Beschwerde beantragt werden (Art. 107a in der gültigen Fassung des AsylG).

Die Beschwerdefrist wurde für das beschleunigte Verfahren markant gekürzt und beträgt nur noch sieben Arbeitstage (Art. 108 Abs. 1). Im erweiterten Verfahren bleibt die Frist bei 30 Tagen (Art. 108 Abs. 2). Bei Nicht-Eintretensentscheiden in Dublin-Fällen beträgt die Beschwerdefrist wie bisher fünf Arbeitstage (Art. 108, Abs. 3).

2.3.4. Kostenlose Beratung und Rechtsvertretung

Die Kürzung diverser Fristen bedeutet eine erhebliche Beschneidung der Rechte von Asylsuchenden. Um die Rechtsstaatlichkeit der Verfahren und die Qualität der Entscheide weiterhin zu gewährleisten, werden der Rechtsschutz und die Beratung für Gesuchsteller ausgebaut. Alle Asylsuchenden haben im Bundeszentrum einen Anspruch auf unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung (Art. 102f). In der Beratung werden die Asylsuchenden über ihre Rechte und Pflichten im Asylverfahren informiert (Art. 102g Abs. 2).

Ab Beginn der Vorbereitungsphase wird jedem Asylsuchenden eine kostenlose Rechtsvertretung zugeteilt (Art. 102h Abs. 1). Sie steht dem Asylsuchenden während des ganzen Asylverfahrens zur Verfügung und endet im beschleunigten Verfahren und im Dublin-Verfahren mit der Rechtskraft des Entscheids, respektive nach der Triage, wenn über die Durchführung eines erweiterten Verfahrens entschieden wurde (Art. 102h Abs. 3)⁶. Die Rechtsvertretung informiert die Asylsuchenden über ihre Chancen im Asylverfahren und nimmt an den Anhörungen teil. Sie verfasst insbesondere eine Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheids und redigiert gegebenenfalls die Beschwerde. Bei

⁶ Auch nach der Zuweisung an einen Kanton können Asylsuchende bei entscheidenden Schritten im erstinstanzlichen Verfahren die kostenlose Rechtsvertretung in Anspruch nehmen (Art. 102i Abs. 1).

unbegleiteten Minderjährigen kommt der Rechtsvertretung zusätzlich die Funktion als Vertrauensperson zu.

Die Rechtsvertretung ist durch einen Leistungsauftrag mit Dritten geregelt. Das SEM beauftragt einen oder mehrere Leistungserbringer mit der Erfüllung der genannten Aufgaben (Art. 102f Abs. 2). Die Rechtsvertretung wird vom Leistungserbringer gestellt und den Asylsuchenden zugeteilt (Art. 102i Abs. 2). Als Entschädigung für die Rechtsvertretung wird eine Fallpauschale unabhängig vom Aufwand und der getätigten Verfahrensschritte vergütet. Darin enthalten ist auch eine unabhängige Übersetzung. Nur in Ausnahmefällen gibt es eine Entschädigung nach Aufwand (Art. 102 Abs. 2).

Gemäss Art. 102i Abs. 5 soll zwischen dem Leistungserbringer und dem SEM ein regelmässiger Informationsaustausch stattfinden, um die Aufgaben zu koordinieren und die Qualität zu sichern. Räumlich ist die Rechtsvertretung eng mit dem SEM verbunden, da die Mitarbeitenden in denselben Gebäuden oder auf demselben Areal arbeiten. Ausserdem verfügt das SEM über personelle Letztentscheidungsbefugnisse und kann die für die Rechtsvertretung oder Beratung beauftragte Person ersetzen.

Um die Rückkehr zu fördern, werden den Asylsuchenden bereits in der Vorbereitungsphase die Vorzüge einer freiwilligen Ausreise in ihr Heimatland aufgezeigt (Art. 93a). Die Rückkehrberatung und die Rückkehrhilfe mit finanziellem Anreiz stehen den Asylsuchenden zu jeder Verfahrensphase in den Bundeszentren und den Kantonen zur Verfügung.

2.3.5. Plangenehmigungsverfahren bei Bundeszentren und Enteignungsrecht

Die Unterbringungskapazität des Bundes in den fünf Empfangs- und Verfahrenszentren beträgt rund 1'400 Plätze. Bei der aktuellen Anzahl an Asylsuchenden, die jährlich in die Schweiz einreisen, liegt der Bedarf bei 6000 Unterbringungsplätzen (Arbeitsgruppe Bund / Kantone, 2012, S. 11). Der Bund muss deshalb die Möglichkeit bekommen, schnell neue Zentren schaffen zu können. Dafür wird die Anwendung des Plangenehmigungsverfahrens für neue Bundeszentren eingeführt.

Mit dem Plangenehmigungsverfahren kann das EJPD über die Bewilligung von Bundeszentren entscheiden. Die Bewilligung zum Bau oder zur Nutzung von Gebäuden und Anlagen als Zentren des Bundes wird nach Bundesrecht und nicht mehr nach kantonalem Recht erteilt (Art. 95a). Das Gesetz bemächtigt das EJPD, wenn nötig Enteignungen durchzuführen (Art. 95b). Im ordentlichen Plangenehmigungsverfahren gibt es, wie bei Infrastrukturen im Bereich Verkehr, Stromversorgung und Militär, ein Anhörungsverfahren

sowie eine öffentliche Auflage mit Einspracherecht (Art. 95e-95g). Bei Bauten und Anlagen mit örtlich begrenztem Vorhaben und einem kleinen Betroffenenkreis, oder die maximal drei Jahre lang als Bundeszentren genutzt werden, kann das vereinfachte Plangenehmigungsverfahren angewendet werden (Art. 95j). Dabei wird das Gesuch nicht publiziert und es gibt keine öffentliche Auflage. Betroffene werden informiert und erhalten eine Einsprachefrist.

2.4. Kategorien von Asylgesetzänderungen

Die erläuterten Gesetzesaspekte der Neustrukturierung werden für die Untersuchung der Akteurspositionen nach ihren Inhalten in drei Kategorien unterteilt. Diese Unterscheidung wird vorgenommen, weil je nach Kategorie eine andere Konstellation von Befürwortern und Gegnern erwartet wird. Der folgende Abschnitt legt dar, aufgrund welcher inhaltlichen Aspekte diese Kategorisierung geschieht. Im Kapitel 4.2. werden die Annahmen zu den erwarteten Konstellationen weiter ausgeführt.

Wie bereits im ersten Kapitel erläutert, stellt die Neustrukturierung des Asylwesens insofern einen interessanter Fall dar, als dass der Fokus der Revision weg von reinen Gesetzesverschärfungen hin zu prozeduralen Reformen gelegt wird. Die Revision enthält denn auch nur eine Massnahme, die einer klassischen Gesetzesverschärfung entspricht, indem die Verfahrens- und Beschwerdefristen gekürzt werden. Die Verschärfung entspricht einer der drei Kategorien von Asylgesetzänderungen, die in dieser Arbeit berücksichtigt wird. Sie widerspiegelt die Praxis, die seit Ende der Achtzigerjahre die Asylgesetzgebung westlicher Länder dominiert (Barbou des Places, 2004; Barbou des Places & Deffains, 2003; Hatton, 2009, 2011). Gemäss der im Kapitel 2.1. beschriebenen Kategorisierung nach Hatton (2004) und Gibney und Hansen (2005) kann die Kürzung der Verfahrensfristen als Verschärfung des Asylverfahrens und als Einschränkung der Anspruchsberechtigung von Asylsuchenden (auf das Beschwerderecht) beschrieben werden.

Mit der Einführung einer kostenlosen Rechtsvertretung möchte man diese Verschärfung kompensieren, damit trotz kürzerer Fristen korrekte und rechtstaatliche Asylverfahren gewährleistet werden können. Dieser Aspekt wird als einen Ausbau des Rechts auf Asyl betrachtet. Gemäss Thielemann und Hobolth (2016, S. 644) ist der Ausbau der Rechte für Asylsuchende innerhalb des Flüchtlingsschutzsystems eine Tendenz, die parallel zur Gesetzesverschärfung erkennbar ist. Dazu gehört auch die Stärkung der Verfahrensgarantien wie beispielsweise die Rechtsvertretung während des Asylverfahrens.

Der Ausbau der Rechte von Asylsuchenden wird als weitere Kategorie von Asylgesetzänderungen betrachtet.

Die weiteren Gesetzesaspekte sind prozedurale Änderungen, welche durch die Optimierung der Verfahrensabläufe und die Neugestaltung vorhandener Strukturen zu einer schnelleren Behandlung der Asylgesuche führen sollten. Drei Massnahmen der Revision eignen sich, um diese Kategorie von Gesetzesänderungen zu untersuchen: Die Schaffung von Verfahrensregionen mit Bundeszentren und das Plangenehmigungsverfahren bringen eine Reorganisation der Kompetenzen mit sich. Auch durch die neue Unterteilung der Asylverfahren gibt es Änderungen bei den Zuständigkeiten zwischen den Staatsebenen, ausserdem führt die Reorganisation der Verfahren zur schnelleren und effizienteren Feststellung des Flüchtlingsstatus.

3. Theoretischer Rahmen

Für diese Arbeit wird das Advocacy Coalition Framework als Analyserahmen herangezogen. Das ACF wurde als theoretische Grundlage gewählt, weil es die Akteure als primär wertegesteuert sieht. Es identifiziert die *beliefs* explizit als Treiber politischen Handelns (Weible et al., 2009, S. 122). Die Akteure handeln demnach in erster Linie nach ihren Wertvorstellungen und nicht nach ihren materiellen Interessen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, S. 131). So versteht das ACF den Policy-Prozess als einen Wettbewerb zwischen Koalitionen mit Akteuren, die unterschiedliche Werte und Überzeugungen haben. Die Policy ist schliesslich das Resultat des Konkurrenzkampfes und entspricht den Werten und Überzeugungen, die durchgesetzt werden konnten.

3.1. Advocacy Coalition Framework

Das ACF wurde in den 80er Jahren unter der Federführung von Paul A. Sabatier (1944–2013), einem US-amerikanischen Umweltpolitik-Forscher, in Zusammenarbeit mit Hank C. Jenkins-Smith, entwickelt (Sabatier, 1987). Es handelt sich dabei um einen Analyserahmen⁷ des Politikprozesses, der sich für Anwendungen in stark Konflikt gefährdeten Bereichen eignet, wo verschiedene Akteurstypen auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen involviert sind (Sabatier & Weible, 2007, S. 189). Dies trifft beides auf das schweizerische Asylwesen zu. Dass gegen Änderungen des Asylgesetzes immer wieder erfolgreich das Referendum ergriffen wurde, zeigt, wie konfliktreich die schweizerische Asylpolitik ist und wie gegensätzlich die beteiligten Kräfte im Politikprozess sind. Zudem sind sowohl Akteure auf der Bundesebene wie das EJPD und das SEM, als auch kantonale und kommunale Akteure, beispielsweise die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK), die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) wichtige Beteiligte bei der Politikformulierung und Umsetzung.

Das Framework entstand bei der Suche nach einer Alternative zum Politikzyklus, ein Ansatz der zur damaligen Zeit die Policy Analyse dominierte. Es versucht die jeweiligen Vorzüge der bottom-up und top-down Perspektiven zu verbinden und stellt so eine Alternative zum reinen Institutionalismus und zur reinen Akteursperspektive dar (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, S. 117). Sabatiers und Jenkins-Smiths rieten anderen Forschern den Ansatz in ihren ACF-Anwendungen kritisch zu evaluieren, damit er in möglichst vielen

⁷ Die Autoren sehen explizit von der Verwendung des Begriffs ‚Theorie‘ ab. Der Analyserahmen ist weniger logisch stringent, hat aber eine weitere Reichweite als die Theorie oder das Modell (Sabatier, 2007, S. 6).

Politikfeldern angewendet werden kann. Die Erfahrungen aus diversen empirischen Anwendungen führten dazu, dass der Ansatz periodisch angepasst wurde (Sabatier, 1998; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Sabatier & Weible, 2007). Unterdessen wird das ACF, das ursprünglich im Kontext von umweltpolitischen Konflikten in den USA entwickelt wurde, in einer Vielzahl von Politikfeldern und in unterschiedlichen politischen Kontexten angewendet (Bandelow, 2015, S. 306). Die vielzitierten empirischen ACF-Anwendungen von Kübler (2001) und Ingold (2011) bestätigen, dass der Ansatz auch auf das schweizerische politische System angewendet werden kann. Eine ausführliche Literaturrecherche in Verbindung mit dieser Masterarbeit hat ergeben, dass bislang noch keine ACF-Studien im Bereich der Asylpolitik veröffentlicht wurden. Es gibt allerdings diverse Aspekte, die darauf hinweisen, dass das ACF auf das schweizerische Asylwesen anwendbar ist. Bei den Erläuterungen der Prämissen wird weiter darauf eingegangen.

Das ACF basiert auf drei Grundsteinen: Die Annahme auf der Makro-Ebene besagt, dass die Politikgestaltung hauptsächlich zwischen Akteuren in einem Policy-Subsystem stattfindet, deren Verhalten jedoch von externen Faktoren aus dem breiteren politischen und sozio-ökologischen System beeinflusst wird. Das Modell des Individuums auf der Mikro-Ebene ist von sozio-psychologischen Annahmen geleitet und bildet den Kern der theoretischen Grundlage dieser Arbeit. Es wird im Kapitel 3.2. weiter ausgeführt. Die Annahme auf der Meso-Ebene sagt aus, dass die Vielzahl an Akteuren in Advocacy-Koalitionen aggregiert werden können (Sabatier & Weible, 2007, S. 191–192).

In der ersten Version des ACF werden fünf Prämissen definiert, die als Basis für eine Reihe von Hypothesen und Annahmen dienen (Sabatier, 1993; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). Erstens muss die Rolle der technischen Information im Policy-Prozess anerkannt werden. Ihr kommt eine grosse Bedeutung zu, weil Gesetzgeber das Ausmass und die verschiedenen Facetten eines gesellschaftlichen Problems kennen wollen. Im Falle der Neustrukturierung des Asylwesens spielte der Beschleunigungsbericht (EJPD, 2011) eine bedeutende Rolle, indem er wichtige Zahlen und Informationen zur damaligen aktuellen Situation im Asylwesen lieferte und die systematischen Probleme in Bezug auf die Asylverfahren aufzeigte. In der parlamentarischen Debatte wurden denn auch immer wieder Informationen, die aus diesem Bericht stammten, für die Argumentation verwendet.

Zweitens geht das ACF davon aus, dass es einen Untersuchungszeitraum von mindestens zehn Jahren braucht, um einen Politikprozess zu verstehen. Dies ist etwa die Dauer eines Zyklus, der eine Policy von der Politikformulierung über die Implementierung bis zur Reformulierung durchgeht. Es gibt allerdings diverse Studien, die einen deutlich

kürzeren Untersuchungszeitraum haben (Henry, 2011; Matti & Sandström, 2011; Montpetit, 2011). Die vorliegende Arbeit fokussiert nicht auf den Politikprozess als Ganzes, sondern beabsichtigt ein Abbild der Glaubenssysteme zum Zeitpunkt der Referendumsabstimmung im Jahre 2016.

Die dritte Prämisse besagt, dass das Policy-Subsystem die ideale Untersuchungseinheit ist, um einen Politikwandel zu analysieren. Das Policy-Subsystem wird als „set of actors who are involved in dealing with a policy problem“ definiert (Sabatier, 1993, S. 24). Das Policy-Subsystem der Schweizer Asylpolitik umfasst folglich alle Akteure, die sich regelmässig mit Themen rund um die staatlichen Massnahmen im Asylbereich auseinandersetzen.

Eng damit verbunden ist die vierte Prämisse: Innerhalb des Policy-Subsystems soll das traditionelle Akteursdreieck, welches auf Verwaltungsbehörden, Legislativkomitees und Interessensgruppen beschränkt ist, durch zwei zusätzliche Kategorien von Akteuren ausgeweitet werden. Es sollen einerseits fachspezifische Experten, Journalisten und Policy Analytiker, die bei der Schaffung und Evaluation von Policies involviert sind, einbezogen werden, andererseits gilt es die Akteure aller staatlichen Ebenen zu berücksichtigen. In der folgenden Analyse werden sowohl Akteure der Bundesebene, als auch kantonale und kommunale Akteure berücksichtigt.

Fünftens geht das ACF davon aus, dass öffentliche Politiken das Resultat von Wertvorstellungen sind, wie ein Problem gelöst werden soll. Diese Wertvorstellungen werden als *belief systems* konzipiert. Sie umfassen sowohl generelle Werte der Weltanschauung als auch Vorstellungen und Wahrnehmungen in Bezug auf das Policy-Subsystem und auf spezifische Policy Instrumente. Diese Prämisse ist für die vorliegende Arbeit zentral. Sie dient als theoretische Grundlage für die Hypothesen, die in dieser Arbeit untersucht werden. Aus diesem Grund wird im folgenden Abschnitt das Modell des Individuums erklärt, welches im engen Zusammenhang mit dieser Prämisse steht.

3.2. Modell des Individuums und Belief Systems

Das Modell des Individuums betrifft die Mikro-Ebene der drei ACF-Grundlagen und stellt ein Gegenmodell zum Rational-Choice-Ansatz⁸ dar. Es thematisiert die Wertvorstellungen der Akteure, konzipiert als *belief systems*. Das Konzept dieser Glaubenssysteme basiert auf einer bestehenden Literatur (Converse, 1964; March et al., 1958; Peffley & Hurwitz, 1985; Putnam, 1976), welche unter anderem aus der Wahlforschung stammt. Converse definiert die *belief*

⁸ Die Abgrenzung zu diesem Ansatz wird im Kapitel 3.3. diskutiert.

systems als „a configuration of ideas and attitudes in which the elements are bound together by some form of constraint or functional interdependence“ (1964, S. 3). Demnach bestehen die Glaubenssysteme aus Ideologien und Wertvorstellungen, die sich gegenseitig bedingen. Die Änderung einer Wertvorstellung geschieht nicht für sich, denn andere Werte, welche in ähnlicher Relation zur Ursache stehen, ändern sich derweil ebenso.

Auch wenn der Ansatz anerkennt, dass die Akteure zweckrational sind, stützt er sich primär auf kognitive und sozio-psychologische Annahmen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). Das ACF nimmt an, dass Individuen rationell motiviert sind, jedoch beim Verstehen der komplexen Welt kognitiv beeinträchtigt sind. Um die Komplexität zu bewältigen, nehmen sie die Realität durch den Filter ihrer *belief systems* wahr (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). Diese Glaubenssysteme sind denn auch der Treiber ihres Handelns. Das ACF steht damit im Gegensatz zum Rational-Choice-Ansatz, wonach Individuen gemäss ihren Interessen und Präferenzen handeln (Schlager, 1995). Dieser Aspekt wird im Kapitel 3.3. genauer beleuchtet. In Bezug auf die Politik bedeutet dies, dass Akteure Policy-Ziele verfolgen, die von ihren Werten und Vorstellungen, den *belief systems*, geprägt sind (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, S. 130).

In Anlehnung an die Literatur über die *belief systems* (March u. a., 1958; Peffley & Hurwitz, 1985; Putnam, 1976) unterteilt Sabatier die Glaubenssysteme in eine hierarchische Struktur mit drei Kategorien, welche in der Abbildung 1 dargestellt ist. Zwischen diesen drei Kategorien unterscheiden sich die *beliefs* in ihrer Reichweite und Stabilität (Sabatier & Weible, 2007). Die Basis bilden die *deep core beliefs* (Hauptkern). Er besteht aus den fundamentalen und ontologischen Überzeugungen und prägt die Weltanschauung. Es sind Werte wie Freiheit, Sicherheit und Gesundheit, Präferenzen ob der Staat oder der Markt die



Abbildung 1: Angepasste Darstellung der Belief Systems nach Sabatier & Jenkins-Smith (1993)

Wirtschaft regulieren soll, sowie Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit, wessen Wohlfahrt gesteigert werden soll: das eigene Wohl, das Gemeinwohl oder die Wohlfahrt zukünftiger Generationen beispielsweise. Diese allgemeinen Werte und Überzeugungen eines Individuums über verschiedene Politikfelder hinweg sind das Produkt einer frühen Sozialisierung und daher äusserst stabil (Sabatier & Weible, 2007).

Die zweite *belief*-Kategorie betrifft die *policy core beliefs* (Policy Kern). Er ist die Übersetzung des Hauptkerns auf das Politikfeld, also die allgemeinen Werte und Vorstellungen in Bezug auf das Policy-Subsystem. Konkret geht es bei diesen Kernwerten um die politischen Positionen im Subsystem, die Problemwahrnehmung, die Kausalannahmen, die Verteilung der Kompetenzen zwischen den Akteuren und den verschiedenen Staatsebenen, und um die Vorstellung darüber, welche Gruppe am meisten profitieren soll. Die *deep core* und *policy core beliefs* müssen nicht zwingend übereinstimmen. Es ist möglich, dass sich ein Akteur generell für einen schwachen Staat ausspricht und die Regulierung durch den Markt bevorzugt, in Bezug auf das Subsystem jedoch Staatsinterventionen befürwortet (Sabatier & Weible, 2007, S. 195).

Das ACF misst dem Policy Kern grosse Bedeutung bei, weil diese *beliefs* für das Individuum naheliegender sind als der Hauptkern und das Verhalten mehr beeinflussen als die spezifischen Sekundären Aspekte (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, S. 131). Es sind demnach auch die gemeinsamen *policy core beliefs*, aufgrund welcher sich Policy Akteure zu Koalitionen zusammenschliessen (Schlager, 1995). Der *policy core* hilft Verbündete mit einer gemeinsamen Vision über die Ausgestaltung des Policy-Subsystems zu vereinen und Kontrahenten zu trennen (Zafonte & Sabatier, 1998). Da die *policy core beliefs* fundamentale Werte in Bezug auf das Subsystem darstellen, sind sie sehr stabil (Sabatier & Weible, 2007, S. 195). Sie können sich aber unter gewissen Umständen verändern, beispielsweise durch einen externen Schock, der durch Ereignisse ausserhalb des Subsystems zu einem grösseren Politikwandel (*major policy change*) führt (Nohrstedt, 2005).

Die dritte Kategorie bilden die sekundären Aspekte (*secondary aspects*). Sie sind die Vorstellungen über die Umsetzung des Policy Kerns, also spezifische Einstellungen zur Wahl von Policy Instrumenten und Annahmen über ihre Wirksamkeit zur Verwirklichung der Kernüberzeugungen. Veränderungen bei dieser *belief*-Kategorie geschehen verhältnismässig leicht und kommen daher öfters vor als bei den anderen *belief*-Kategorien (Sabatier & Weible, 2007, S. 196). Policy-orientiertes Lernen (oder politisches Lernen), verursacht durch neue Erfahrungen oder Informationen, findet denn auch meistens bei den *secondary aspects* statt (Eberg, 1997; Ellison, 1998; Sato, 1999), was schliesslich zu einem kleineren Politikwandel

(*minor policy change*) führen kann. Das politische Lernen ist ein Prozess, welcher über zehn Jahre lang dauern kann, im Gegensatz zu einem *major policy change*, der durch einen plötzlichen Schock verursacht wird (Weible et al., 2009).

3.3. Abgrenzung zur Zweckrationalität⁹

Das ACF lässt sich in seinen fundamentalen Annahmen des Modells des Individuums von der Rational-Choice-Theorie¹⁰ abgrenzen (Bandelow, 2015). Gemäss dieser Theorie ist menschliches Handeln vom rationalen Verfolgen eigener Interessen geprägt (Schneider, 2009). Das ACF anerkennt zwar die Zweckrationalität von Akteuren, weil sie ebenfalls Informationen und andere Ressourcen benutzen, um ihre Ziele zu erreichen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). Die zwei theoretischen Ansätze unterscheiden sich jedoch in wesentlichen Punkten: Gemäss der Zweckrationalität agieren Individuen ausschliesslich aufgrund ihrer fixen, exogenen Präferenzen. Das ACF geht hingegen davon aus, dass Individuen nicht nur auf Basis von Präferenzen, sondern auch gemäss ihren *beliefs* handeln. Ausserdem postuliert das ACF, dass die Präferenzen von Individuen endogen sind und sich ändern können (Schlager, 1995, S. 253). Dies hat Einfluss darauf, wie Individuen Informationen verarbeiten. Während bei der Zweckrationalität Informationen objektiv, ohne kognitiven Filter, verwendet werden, stellen gemäss ACF die *belief systems* einen Filter dar, der einen Einfluss darauf hat, welche Informationen akzeptiert oder verworfen werden und wie sie interpretiert werden (Schlager, 1995, S. 253–255).

⁹ Das ACF unterscheidet sich in verschiedenen Aspekten von anderen Theorien der Policy Analyse (bspw. Politikzyklus, Punctuated Equilibrium oder Multiple Streams Ansätze). Weil die vorliegende Arbeit weniger versucht den Politikprozess zu erklären, sondern vielmehr auf dem Modell des Individuums basiert, um die *belief systems* zu einem bestimmten Zeitpunkt zu beschreiben, wird davon abgesehen die Abgrenzung zu diesen Ansätzen zu beschreiben.

¹⁰ Mehr zur Rational-Choice-Theorie als Generalisierung des zweckrationalen Handlungstyps: Kapitel 7 in Grundlagen der soziologischen Theorie 2 (Schneider, 2009)

4. Forschungsfragen und Hypothesen

Diese Masterarbeit interessiert sich für die erläuterten *belief systems* der involvierten Akteure in Bezug auf die Neustrukturierung des Asylwesens und verfolgt ein Abbild davon zum Zeitpunkt vor der Referendumsabstimmung im Jahr 2016. Genauer interessiert es, welche *policy beliefs* die Akteure in Bezug auf das Asylwesen im Allgemeinen und in Bezug auf die konkreten Massnahmen der Neustrukturierung im Speziellen vertreten. Mit dem Ziel aufzuzeigen, weshalb es bei der Referendumsabstimmung zu dieser für die schweizerische Asylpolitik ungewohnten Konstellation ‚grosse Mitte-Links-Allianz gegen Rechts‘ kam, werden die nachfolgenden Forschungsfragen untersucht.

4.1. Forschungsfragen

Das Ziel dieser Arbeit ist die Positionen der Akteure der schweizerischen Asylpolitik gegenüber der Neustrukturierung des Asylwesens aufzuzeigen und zu interpretieren. Es soll aufgezeigt werden, welche *beliefs* die involvierten Akteure in Bezug auf die Massnahmen im Rahmen der Neustrukturierung des Asylwesens (*secondary aspects*) vertreten und welche Akteure ähnliche Wertvorstellungen und Einstellungen vertreten. Dabei stehen folgende Forschungsfragen in Zentrum:

- Ist ein Zusammenhang zwischen dem *deep* und/oder *policy core* und den Präferenzen für die *secondary aspects* erkennbar?
- Ist eine Struktur erkennbar, welche Akteure sich für welche Aspekte der Gesetzesänderung (*secondary aspects*) aussprechen?

4.2. Hypothesen

In den folgenden Abschnitten werden die Hypothesen hergeleitet, die in dieser Arbeit untersucht werden. Als theoretische Grundlage dient das im vorherigen Kapitel ausgeführte Modell des Individuums des ACF. Das ACF geht davon aus, dass öffentliche Politiken das Produkt von Wertvorstellungen sind, die gegen andere durchgesetzt wurden. Diese Wertvorstellungen sind hierarchisch und können sich untereinander und zwischen den Kategorien bedingen (Peffley & Hurwitz, 1985; Putnam, 1976). Kombiniert mit Erkenntnissen aus der Literatur über Parteipositionen in Bezug auf Immigration, stellt diese Theorie die Grundlage der folgenden Annahmen dar.

Als erstes wird die These aufgestellt, dass die Überzeugungen im Subsystem der Asylpolitik (*policy core beliefs*) mit allgemeinen Wertvorstellungen (*deep core beliefs*) zusammenhängen. Es ist beispielsweise weitgehend anerkannt, dass linke Organisationen und

Parteien sich für die Interessen von Migranten und Asylsuchenden einsetzen (Keith & McGowan, 2014). Auch sind Pro-Migranten-Organisationen gemeinhin dem linken Lager zugehörig. Die linken Akteure zeigen wiederum im *deep core* ähnliche Wertvorstellungen. So sind beispielsweise die soziale Gerechtigkeit und universalistische Solidarität Werte, für welche die Linke einsteht (Alonso & Claro da Fonseca, 2012, S. 868; Keith & McGowan, 2014, S. 5). Auf den *policy core* übersetzt würde dies bedeuten, dass linke Akteure sich für eine solidarische Asylpolitik engagieren. Analog zu dieser Annahme kann in Bezug auf das extreme rechte Lager argumentiert werden. Gemäss Keith und McGowan verfolgen stark rechts orientierte Parteien eine exklusive Politik von kulturellem Nationalismus (2014, S. 5). In dieser Hinsicht vertreten sie extreme Werte wie die Geschlossenheit der Gesellschaft gegen aussen und die Bewahrung von Traditionen. Immigranten sehen sie als eine Bedrohung der nationalen Identität und Sicherheit (Akkerman, 2015; Mudde, 2007). Auf das Subsystem der Asylpolitik übersetzt würde dies bedeuten, dass sie für ein restriktives Asylregime eintreten. Verschiedene Autoren konnten in ihren empirischen Arbeiten über Immigration aufzeigen, dass sich die gemässigte Rechte in Bezug auf dieses Thema zwischen dem linken und extremen rechten Lager positioniert (Akkerman, 2015; Alonso & Claro da Fonseca, 2012; Bale, 2008). Während dieses gemässigte Lager im *deep core* Werte wie die wirtschaftliche Freiheit vertritt, sowie für eine Öffnung nach aussen und für Reformen einsteht (Akkerman, 2015), kann man erwarten, dass sich dies im *policy core* mit einer pragmatisch liberalen Einstellung zur Asylpolitik äussert, wo beispielsweise die Kosteneffizienz des Systems im Vordergrund steht. Aus diesen Annahmen wird das erste Hypothesen-Paar abgeleitet:

H1.1.: Wenn ein Akteur im deep core extreme Werte vertritt, dann vertritt er im policy core ebenfalls extreme Werte für eine solidarische resp. restriktive Asylpolitik.

H1.2.: Wenn ein Akteur im deep core gemässigte Werte vertritt, dann vertritt er im policy core ebenfalls gemässigte Werte für eine pragmatische Asylpolitik.

Die folgenden Hypothesen widmen sich dem Zusammenhang zwischen den Wertvorstellungen bezüglich der Asylpolitik (*policy core*) und der Neustrukturierung des Asylwesens (*secondary aspects*). Die Massnahmen der Gesetzesrevision werden gemäss den Erläuterungen im Kapitel 2.4. in drei Arten von Gesetzesänderungen eingeteilt. Es ist anzunehmen, dass bei diesen Kategorien unterschiedliche Konfliktstrukturen ersichtlich sein werden. Vergangene Asylgesetzänderungen charakterisierten sich jeweils durch eine Verschärfung des Gesetzes respektive eine Einschränkung des Rechts auf Asyl. Dabei war stets ein klassischer Links-Rechts-Gegensatz erkennbar, wobei linke Akteure gegen die

Verschärfung von rechts kämpften. Die aktuelle Revision ist von prozeduralen Änderungen gezeichnet und es ist eine komplett andere Konstellation von Befürwortern und Gegnern feststellbar. Hier kämpfen Akteure aus dem extremen rechten und linken Lager (getrennt voneinander) dagegen. Von diesen Beobachtungen ausgehend werden je eine Hypothese zu den drei Kategorien hergeleitet.

Als erstes liegt der Fokus auf prozeduralen Änderungen, welche einen wichtigen Pfeiler der aktuellen Gesetzesreform darstellen. Durch die Reorganisation der Verfahren werden Kompetenzen, Verantwortlichkeiten und die Aufgabenteilung zwischen verschiedenen Staatsebenen neu geordnet. Aus den erläuterten Beobachtungen lässt sich annehmen, dass vor allem extreme Kräfte auf der Links-Rechts-Skala gegen solche Massnahmen sind. Die Begründung dieser Annahme ist rein spekulativ, da zu diesem Thema bisher nur die Studie von Bernhard und Kaufmann (2016) bekannt ist. Die extremen Kräfte zeichnen sich bekanntermassen durch eine starke Ablehnung gegenüber dem aktuellen Asylsystem aus. Für Akteure mit starken solidarischen Werten ist das Asylsystem zu restriktiv und ungerecht, sie missbilligen beispielsweise die Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und politischen Flüchtlingen (Bernhard & Kaufmann, 2016). Die extreme Rechte hingegen lehnt das aktuelle System aus Gründen der nationalen Souveränität ab, welche durch internationale Verträge wie die Genfer Konvention beeinträchtigt wird (Bernhard & Kaufmann, 2016). Aus diesen Gründen ist anzunehmen, dass sie das aktuelle Asylsystem generell ablehnen und es deshalb nicht reorganisieren, sondern von Grund auf ändern wollen. Die stärkste Zustimmung bei prozeduralen Reformen wird von gemässigten Kräften erwartet, welche für eine pragmatische Asylpolitik sind. Es ist anzunehmen, dass sie die Verfahrensreformen befürworten, weil dadurch die Effizienz gesteigert und Kosten gesenkt werden können. In diesem Zusammenhang wird folgende Annahme gestellt:

H2.1: Je stärker ein Akteur im policy core für ein pragmatisches Asylregime ist, desto stärker stimmt er den prozeduralen Gesetzessänderungen zu.

Die Kürzung der Verfahrensfristen ermöglicht es eine Gesetzesverschärfung zu untersuchen, weil sie eine Beschneidung der Rechte von Asylsuchenden bedeutet. Aufgrund von Beobachtungen von früheren Abstimmungen zu Gesetzesverschärfungen wird bei dieser Massnahme ein klassischer Links-Rechts-Gegensatz erwartet. Die politische Linke und zivilgesellschaftlichen Organisationen aus dem humanistischen Lager setzen sich traditionellerweise gegen den Abbau des Rechts auf Asyl ein. Die Kürzungen der Fristen stellt zweifellos einen solchen Abbau dar, weil beispielsweise die Qualität des

Entscheidungsprozesses abnimmt und das Beschwerderecht eingeschränkt wird. Es wird deshalb angenommen, dass die linken Organisationen für eine solidarische Asylpolitik solche Fristenkürzungen ablehnen. Je mehr ein Akteur für eine pragmatische, respektive restriktive Asylpolitik einsteht, desto mehr wird vermutlich die Zustimmung zur Verschärfung steigen. Gemässigte Kräfte für eine pragmatische Asylpolitik werden dies wiederum mit der Kostensenkung begründen, während Akteure aus dem extremen rechten Lager diese Restriktion gutheissen, weil damit Asylsuchende schneller ausgeschafft werden könnten. Daraus wird folgende Hypothese abgeleitet:

H2.2: Je stärker ein Akteur im policy core für ein solidarisches Asylregime ist, desto stärker lehnt er die Gesetzesverschärfung ab.

Als Kompensation dieser Verschärfung ist im Gesetz die kostenlose Rechtsvertretung vorgesehen, welche einen Ausbau der Rechte für Asylsuchende bedeutet. Insofern wird hier ein umgekehrter Links-Rechts-Gegensatz erwartet. Was Akteure aus dem linken, solidarischen Lager befürworten werden, missfällt insbesondere dem rechten, restriktiven Lager. Weil der Ausbau der Rechte die Attraktivität des Asylsystems erhöht und somit mehr Flüchtlinge heranlocken würde, wird die Ablehnung von diesem Aspekt im extremen rechten Lager am höchsten sein. Basierend auf dieser Annahme wird die letzte Hypothese gestellt:

H2.3: Je stärker ein Akteur im policy core für ein restriktives Asylregime ist, desto stärker lehnt er den Ausbau der Rechte für Asylsuchende ab.

Wie diese Hypothesen überprüft werden, wird im folgenden Kapitel zum Untersuchungsdesign erläutert.

5. Untersuchungsdesign

In diesem Kapitel wird das Forschungsdesign zur Überprüfung der Hypothesen vorgestellt. Zunächst wird das empirische Vorgehen bei der Datenerhebung erläutert. Anschliessend folgen die Abschnitte zur Operationalisierung der Glaubenssysteme sowie zur Methode der quantitativen Datenanalyse.

5.1. Datenerhebung

Bei der vorliegenden Untersuchung handelt es sich um eine Querschnittanalyse, bei der die *belief systems* von 33 Akteuren der Asylpolitik zu einem bestimmten Zeitpunkt untersucht werden. Die Datenerhebung erfolgte innerhalb eines mehrjährigen Forschungsprojekts zu schweizerischen Asylgesetzänderungen, gegen die das Volksreferendum erhoben wurde und die somit durch die Abstimmungskampagnen stark politisiert wurden. In den Jahren 2006 und 2013 wurde die Erhebung bereits zu den damaligen Gesetzesrevisionen durchgeführt. Als Methode der Datenerhebung wurde die mündliche Befragung gewählt, die anhand eines standardisierten Fragebogens durchgeführt wurde. Der Fragebogen deckt verschiedene Themen rund um die Vorlage und die Abstimmungskampagne ab und enthält ausserdem einen Abschnitt zu allgemeinen politischen Einstellungsfragen. Konkret geht es um die Aktivitäten, die im Hinblick auf die Volksabstimmung unternommen wurden, die Argumente, welche für oder gegen die Vorlage sprechen und die spezifische Position gegenüber den einzelnen Gesetzesaspekten. Die 133 Fragen sind sowohl offen als auch geschlossen formuliert. Von den vorherigen Erhebungen wurde für das aktuelle Forschungsprojekt die Struktur des Fragebogens sowie der Fragen beibehalten und die Fragen nur inhaltlich auf die gegenwärtige Gesetzesänderung angepasst. So kann im Rahmen des Forschungsprojekts der Vergleich auch über die Jahre hinweg gewährleistet werden, dies wird jedoch in dieser Analyse nicht angestrebt.

Als Auswahlkriterium zur Ermittlung der relevanten Akteure wurde ein minimales öffentliches Engagement im Hinblick auf die Abstimmung vorausgesetzt, weil ein grosser Teil des Fragebogens aus kampagnenspezifischen Fragen besteht. Für die Abstimmung zur Neustrukturierung des Asylwesens war die allgemeine Kampagnenaktivität sehr gering, daher wurde die Hürde tief angesetzt und es wurden auch Organisationen berücksichtigt, die nur ein Positionspapier auf ihrer Webseite veröffentlichten. Durch die Konsultation verschiedener Quellen, wie Unterlagen aus der Vernehmlassung, die Tagespresse und Webseiten, wurden alle wesentlichen öffentlichen Akteure ermittelt. Diese Auswahl wurde schliesslich in der Befragung von den Interviewpartnern validiert. Einige Akteure, die als relevant eingestuft

Table 1: Akteure des Subsystems der schweizerischen Asylpolitik

Kategorie	Subkategorie	Organisation	Abk.
Staatliche Akteure	Bundesebene	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement	EJPD
		Staatssekretariat für Migration	SEM
	Sub-nationale Ebene	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren	KKJPD
		Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren	SODK
	Schweizerischer Städteverband	SSV	
Politische Parteien	Links-Parteien	Grüne Partei der Schweiz	GPS
		JungsozialistInnen	Juso
		Sozialdemokratische Partei der Schweiz	SP
	Bürgerliche Parteien	Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz	BDP
		Christlichdemokratische Volkspartei	CVP
		Evangelische Volkspartei	EVP
		Freisinnig-Demokratische Partei	FDP
		Grünliberale Partei	GLP
		Jungfreisinnige	JF
	Rechtsausserparteien	Schweizer Demokraten	SD
Schweizerische Volkspartei		SVP	
Zivilgesellschaftliche Organisationen	Konservative Organisation	Sicherheit für alle	Sifa
	Wohltätigkeitsorganisationen	Caritas	Caritas
		Hilfswerk der Evangelischen Kirchen der Schweiz	HEKS
		Schweizerisches Arbeiterhilfswerk	SAH
	Pro-Migranten-Organisationen	Coordination contre l'exclusion et la xénophobie	stop
		Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht	SBBA
		Schweizerische Flüchtlingshilfe	SFH
		Solidarité sans frontières	sosf
		Vivre ensemble	vivre
	Religiöse Organisationen	Schweizerische Bischofskonferenz / Justitia et Pax	SBK
		Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund	SEK
	Politische Bewegungen	Basels starke Alternative	Basta
		Operation Libero	OL
		Solidarités	Sol
	Menschenrechtsorganisation	Amnesty International	ai
	Gewerkschaft	Unia	Unia
Appel	Appel pour la sauvegarde du droit d'asile	Appel	

wurden, lehnten eine Befragung ab. Es handelt sich dabei um den Schweizerischen Gemeindeverband, die Demokratischen Juristinnen und Juristen Schweiz, sowie die Jungparteien Junge Grüne, Junge SVP, Junge CVP und Junge GLP. Die Gründe dafür waren

interne Uneinigkeit in Bezug auf die Positionierung zur Gesetzesrevision oder mangelnde Ressourcen. Insgesamt wurden so 34 Organisationen interviewt. Der Hauseigentümerverband, welcher aufgrund seiner Kampagnenaktivität ebenfalls befragt wurde, wird in dieser empirischen Analyse ausgeschlossen, weil es sich dabei nicht um einen eigentlichen Akteur des Subsystems der Asylpolitik Schweiz handelt. Eine Auflistung der berücksichtigten Akteure ist in der Tabelle 1 ersichtlich. In Anlehnung an die Forschungsarbeit von Bernhard und Kaufmann (2016) werden die selektierten Organisationen in folgende Akteurskategorien eingeteilt: staatliche Akteure ($N = 5$), politische Parteien ($N = 11$) und zivilgesellschaftliche Organisationen ($N = 17$). Unter den zivilgesellschaftlichen Organisationen wurden vor allem Hilfswerke, Pro-Migranten- und religiöse Organisationen, politische Bewegungen, sowie ein Appell, der sich spezifisch für diese Abstimmung formierte, interviewt. Zu den staatlichen Akteuren konnten sowohl die Bundesebene, als auch die Kantons und Gemeindeebene mit dem Städteverband befragt werden. Von den politischen Parteien wurden nur nationale Akteure berücksichtigt. Insofern stimmt diese Stichprobe nicht gänzlich mit der Grundgesamtheit der Akteure des Subsystems der Schweizer Asylpolitik im Sinne des ACF überein (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier & Weible, 2007), weil beispielsweise Anwälte für Asylrecht und sonstige Asyl-Experten nicht berücksichtigt wurden.

Die Befragung fand innert zwei Monaten vor der Volksabstimmung des 5. Juni 2016 statt. Somit konnte gewährleistet werden, dass die Meinungen zur Vorlage weitgehend schon gebildet waren. In einer telefonischen Anfrage wurde das Forschungsprojekt kurz vorgestellt und abgeklärt, ob es sich bei der entsprechenden Organisation um einen relevanten Akteur handelt, respektive ob sie sich hinsichtlich der Abstimmung öffentlich engagierte. Anschliessend wurde mit der zuständigen Person (Kampagnenleitung oder Verantwortliche des Asyl dossiers) als Vertretung der Organisation ein Termin für das Interview vereinbart. Die Befragungen dauerten rund eine bis eineinhalb Stunden. Um einer allfälligen Befangenheit der Interviewpartner entgegenzuwirken, wurden keine Tonaufnahmen erstellt. Anhand von Notizen, die während des Interviews gemacht wurden, wurde unmittelbar nach der Befragung ein Protokoll zu den offenen Fragen verfasst.

5.2. Operationalisierung

Im Folgenden wird das empirische Vorgehen zur Erfassung der *belief systems* im Subsystem der Schweizer Asylpolitik vorgestellt. Verschiedene Einstellungsfragen sind Bestandteil des standardisierten Fragebogens und wurden in den Interviews einzeln abgefragt. Für diese Fragen wurde die Likert-Skala verwendet, welche weithin als geeignete Methode zur Messung der Einstellung gilt (Likert, 1932). Aus diesen Fragen wurde eine Auswahl getroffen, welche jeweils den drei Kategorien *deep core*, *policy core* und *secondary aspects* zuzuordnen sind¹¹. Die Operationalisierung dieser Glaubenssysteme erfolgt in Anlehnung an ihre Definition gemäss ACF (Sabatier, 1998; Sabatier & Weible, 2007) und ist in der Tabelle 2 zusammengefasst.

Die fundamentalen Wertvorstellungen des *deep cores* wurden durch das Abfragen von sieben Einstellungen zur schweizerischen Gesellschaft ermittelt. Gemäss Sabatier und Weible ist die Links-Rechts-Positionierung bei dieser Kategorie der Glaubenssysteme anzusiedeln (Sabatier & Weible, 2007, S. 194). Dieser Aspekt wurde abgefragt, indem sich die Organisationen auf einer Links-Rechts-Skala positionierten, bei der 0 für ganz links, 5 für die Mitte und 10 für ganz rechts steht. Anschliessend folgten sechs weitere Fragen zur Ermittlung des *deep cores*. Es wurden in einer Frage jeweils zwei gegensätzliche Präferenzen überprüft, wobei der Wert 1 für die eine Präferenz, der Wert 3 für eine neutrale Einstellung und der Wert 5 für die konträre Präferenz angegeben werden konnte. Auf diese Art wurden in Anlehnung an die Definition des *deep cores* nach Sabatier und Weible (2007, S. 194) sechs weitere Werteprioritäten zu verschiedenen Aspekten der schweizerischen Gesellschaft abgefragt, die in der Tabelle 2 ersichtlich sind.

Die *policy core beliefs* wurden mit spezifischeren Einstellungsfragen zum Asylgesetz ermittelt. Die Fragen weisen eine ordinale Skalierung der Antwortmöglichkeiten mit Werten zwischen 1 (stimme überhaupt nicht zu) bis 5 (stimme voll und ganz zu) auf. Als „fundamentale Policy Positionen“, kennzeichnen sich die *policy core beliefs* durch „grundlegende Strategien zur Erreichung der Werte des Hauptkerns im Policy-Subsystem“ (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, S. 133). Aspekte wie die Definition eines Policy Ziels, Prioritäten der Policy Instrumente sowie die bevorzugte Aufgabenverteilung zwischen den Staatsebenen gehören ebenso zu den *policy core beliefs*. Insofern ist die Beschleunigung der Asylverfahren als grosser Aufhänger der Neustrukturierung beim *policy core* einzuordnen, da es sich dabei ebenso um ein Policy Ziel, als auch um eine Strategie handelt. Insgesamt enthält der Fragebogen 10 Fragen, die sich zur Eruierung des *policy cores* eignen. Zwei davon

¹¹ Die selektierten Fragen sind im Anhang 3 aufgeführt.

betreffen allgemeine Wertvorstellungen in Bezug auf das Subsystem des Asylwesens, sechs Fragen thematisieren Policy Ziele und Strategien in der Asylpolitik, und je eine weitere die Aufgabenverteilung zwischen den Staatsebenen, sowie die Identifikation der Gruppe, deren Wohl gesteigert werden soll.

Tabelle 2: Operationalisierung der Glaubenssysteme

Deep Core	<p>fundamentale und ontologische Wertvorstellungen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Links-Rechts-Schema 2. Staatseingriffe vs. Wettbewerb 3. kleine Einkommensunterschiede vs. grosse Einkommensunterschiede 4. Öffnung nach aussen vs. Unabhängigkeit 5. Solidarität vs. Eigenverantwortung 6. Modernität vs. Traditionen 7. Reformen vs. Bewahrung
Policy Core/ schweizerische Asylpolitik	<p>Policy Positionen, Strategien und Wertvorstellungen in Bezug auf das Subsystem der schweizerischen Asylpolitik</p> <p>Wertvorstellungen im Subsystem:</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Schutz der Grundrechte von Asylsuchenden 9. Attraktivität des schweizerischen Asylwesens <p>Policy Ziel / Strategie:</p> <ol style="list-style-type: none"> 10. Beschleunigung der Asylverfahren 11. Kostensenkung 12. Senkung der Anzahl Asylgesuche 13. Missbrauchsbekämpfung im Asylwesen 14. frühere Integration für Aufgenommene 15. härteres Vorgehen zur Bekämpfung der Probleme <p>Aufgabenverteilung zwischen Staatsebenen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 16. mehr Spielraum für Bundesbehörden <p>Identifikation der Gruppe, dessen Wohl gesteigert werden soll</p> <ol style="list-style-type: none"> 17. mehr Chancen für Ausländer
Secondary Aspects/ Neustrukturierung des Asylwesens	<p>Präferenzen bezüglich der Politikinstrumente, um den Policy Core zu verwirklichen</p> <p>Prozedurale Reformen (Verfahrensoptimierung und Reorganisation der Kompetenzen)</p> <ol style="list-style-type: none"> 18. Schaffung von Verfahrensregionen mit Bundeszentren 19. Unterteilung der Asylverfahren 20. Plangenehmigungsverfahren mit Enteignungsrecht <p>Ausbau der Rechte</p> <ol style="list-style-type: none"> 21. kostenlose Rechtsvertretung 22. räumliche und institutionelle Zentralisierung der Rechtsvertretung <p>Gesetzesverschärfung:</p> <ol style="list-style-type: none"> 23. Kürzung der Verfahrensfristen

Die *secondary aspects* bezeichnen die dritte Kategorie der Glaubenssysteme. Sie stellen die Policy Instrumente dar, welche zur Erreichung eines bestimmten Policy Ziels diskutiert werden. Bei der Neustrukturierung des Asylwesens ist die Beschleunigung der Asylverfahren das Hauptziel der Gesetzesänderung. Die spezifische Ausgestaltung der Umstrukturierung ist der Kategorie der *secondary aspects* zugehörig. Weil das Forschungsprojekt ausschliesslich auf die Gesetzesrevisionen fokussiert, wurden nur die Positionen gegenüber den effektiv eingeführten Massnahmen abgefragt.

5.3. Methodenwahl der Datenanalyse

Die aus den Interviews gewonnenen Daten¹², welche zur Überprüfung der Hypothesen ausgewählt wurden, eignen sich durch die Skalierung nach Likert (1932) für eine quantitative Datenanalyse. Weil die Anzahl der berücksichtigten Akteure klein ausfällt (n=33), ist die Generalisierbarkeit der Ergebnisse relativ beschränkt. Es wird ein explorativer Ansatz verfolgt, wobei zu Beginn auch mit deskriptiven Statistiken gearbeitet wird, um einen Überblick über die Daten zu gewinnen. Mit der Berechnung von Mittelwerten und Medianen wird die zentrale Tendenz der Zustimmung zu den einzelnen Massnahmen der Neustrukturierung ermittelt¹³. Die Einteilung in Quartile/Quantile sowie die Standardabweichung werden herangezogen, um die Streuung der Daten zu analysieren.

Als Kernstück der Datenanalyse wird ein Clustering auf die drei Kategorien der *belief systems* durchgeführt. Anhand der Clusteranalyse können Objekte eines Datensatzes (hier die Akteure/Organisationen) in Gruppen eingeteilt werden, die basierend auf den Informationen aus dem Datensatz möglichst ähnliche Eigenschaften besitzen. Das Ziel dieser Analyse ist, dass die Objekte desselben Clusters möglichst vergleichbare Eigenschaften aufzeigen und sich die Objekte von zwei verschiedenen Clustern möglichst weitgehend unterscheiden. Auf diese Weise können die Akteure der schweizerischen Asylpolitik in Gruppen eingeteilt werden, die ähnliche Wertvorstellungen und Einstellungen besitzen. Diese Analyse wird für jede *belief*-Kategorie getrennt durchgeführt. Die Ermittlung des Clusteralgorithmus und der Clusteranzahl wird im Kapitel zur Datenanalyse (6.2.1.) erläutert.

Die Clusteranalysen alleine ermöglichen es noch nicht auf Zusammenhänge zwischen den Kategorien der Glaubenssysteme zu schliessen. Die Ergebnisse aus der Clusteranalyse werden daher verwendet, um die Korrelationen bivariat zu berechnen. Die ordinale Skalierung der Daten fordert den Gebrauch der Rangkorrelation nach Spearman (Diekmann,

¹² Die Rohdaten sind im Anhang 4 aufgeführt.

¹³ Die deskriptiven Statistiken werden nur auf die *secondary aspects* sowie die Beschleunigung als Variable des *deep cores* angewendet, weil diese im Fokus dieser Arbeit stehen.

2007). Nach der Berechnung der Zusammenhänge zwischen den Kategorien wird der Fokus auf die einzelnen *secondary aspects* gelegt. Da in gewissen Hypothesen von einem nicht-linearen Zusammenhang zwischen den Aspekten und dem *policy core* ausgegangen wird, werden die Massnahmen nebst der Ermittlung der Rangkorrelation auch mittels Streudiagrammen analysiert. Diese Kombination von verschiedenen quantitativen Methoden erlaubt es alle im Kapitel 4.2. gestellten Hypothesen zu überprüfen.

Um die Ergebnisse der quantitativen Datenanalyse zu interpretieren, wird im Kapitel sieben einen qualitativen Ansatz verfolgt. So werden die Argumente der Akteure aus den offenen Fragen des Fragebogens sowie aus ihren veröffentlichten Argumentarien herangezogen.

6. Ergebnisse

6.1. Deskriptive Statistik

Die in den Interviews gewonnenen Daten werden anhand deskriptiver Statistik analysiert, um bereits vor der bivariaten Analyse gewisse Trends zur Positionierung der Akteure in Bezug auf die Neustrukturierung des Asylwesens zu entdecken. Der Fokus liegt dabei auf den Hauptaspekten der Gesetzesänderung, die den *secondary aspects* entsprechen. Die erhobenen Daten haben ein ordinales Skalenniveau, welches der Zustimmung der Akteure von 1 – „stimmt überhaupt nicht zu“ bis 5 – „stimmt voll und ganz zu“ entspricht. Der Wert 3 entspricht somit einer neutralen Einstellung. Fehlende Werte wurden durch den Mittelwert der entsprechenden Akteurskategorie ersetzt¹⁴. Die Ergebnisse der deskriptiven Statistik werden in der Folge nach Gesetzesaspekt abgehandelt.

Die Beschleunigung der Asylverfahren erhält eine hohe Zustimmung mit einem Mittelwert von 4.18 über alle befragten Akteure hinweg. Der Median beträgt 5, das heisst, dass mehr als die Hälfte der Akteure es als absolut nötig erachtet, dass die Asylverfahren beschleunigt werden. Die Analyse der Daten nach Quantilen ergibt zudem, dass 10% der Akteure mit der tiefsten Befürwortung immer noch einen Zustimmungswert von durchschnittlich 3 angeben. Ein interessanteres Bild liefert die Analyse nach Akteurstyp. Alle nationalen Parteien stimmen voll und ganz der Beschleunigung zu, mit Ausnahme der Grünen Partei (4 Punkte) und den JungsozialistInnen (3 Punkte). Auch die Behörden sind einstimmig und gänzlich für die Beschleunigung ($M = 5.00$). Die Zustimmung der zivilgesellschaftlichen Organisationen hingegen ist mit einem Mittelwert von 3.59 deutlich tiefer. Ausschliesslich Organisationen aus der Westschweiz stimmen der Beschleunigung eher nicht (2 Punkte; *Vivre ensemble*, *Solidarité sans frontières*) oder überhaupt nicht zu (1 Punkt; *Appel pour la sauvegarde du droit d'asile*). Mehr als ein Drittel aller befragten zivilgesellschaftlichen Organisationen sprechen sich jedoch völlig für eine Beschleunigung der Asylwesen aus.

Die Schaffung von sechs Verfahrensregionen erhält eine durchschnittliche Zustimmung von 3.73 Punkten. Der Median befindet sich bei 4 Punkten und die obersten vier Quantilen stimmen voll und ganz diesem Gesetzesaspekt zu. Es finden sich in dieser Gruppe sowohl zivilgesellschaftliche Organisationen (bspw. Amnesty International, Caritas und HEKS) als auch politische Parteien und Behörden. Das unterste Quartil weist mit 3 Punkten eine neutrale Einstellung auf. Die zwei ablehnenden Antwortkategorien wurden siebenmal genannt, vorwiegend von zivilgesellschaftlichen Organisationen aus der

¹⁴ Fehlende Werte gab es lediglich bei den Jungfreisinnigen (Fragen 12 und 19) und bei der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl und Ausländerrecht (Frage 1).

französischsprachigen Schweiz, sowie von der Juso und der SVP. Der Mittelwert bei den zivilgesellschaftlichen Organisationen liegt denn auch deutlich tiefer bei 3.12 Punkten. Die Behörden hingegen stimmten durchschnittlich mit 4.80 und die politischen Parteien mit 4.18 Punkten zu, wobei bei den Behörden nur die KKJPD mit 4 Punkten nicht gänzlich zustimmte.

Tabelle 3: Mittelwerte und Standardabweichung der Secondary Aspects

		Beschleunigung	Schaffung von Verfahrensregionen	Unterteilung der Verfahren	Plangenehmigungsverfahren	kostenlose Rechtsvertretung	Zentralisierung der Rechtsvertretung	Kürzung der Verfahrensfristen
alle Akteure N = 33	M	4.18	3.73	3.69	3.42	4.06	3.52	3.39
	SD	1.14	1.44	1.43	1.35	1.50	1.64	1.56
politische Parteien N = 11	M	4.73	4.18	4.10	3.36	4.09	4.54	4.27
	SD	.38	1.11	1.19	1.37	1.50	.89	.96
zivilg. Organisationen N = 17	M	3.59	3.12	3.06	3.29	3.88	2.47	2.41
	SD	1.24	1.53	1.39	1.32	1.60	1.54	1.42
staatliche Akteure N = 5	M	5.00	4.80	5.00	4.00	4.60	4.80	4.80
	SD	.00	.40	.00	1.27	.80	.40	.40

Die Unterteilung der Asylverfahren in beschleunigtes, erweitertes und Dublin-Verfahren wird über alle Akteure hinweg mit 3.69 Punkten mehrheitlich gutgeheissen. Der Median befindet sich bei 4 Punkten und die völlige Befürwortung dieses Gesetzesaspektes trifft auf rund 40% aller Akteure zu. Das dritte Quantil weist immer noch eine neutrale Einstellung von 3 Punkten auf. Acht Akteure lehnen diese Verfahrensänderung eher bis völlig ab. Es sind solche aus dem linken sowie aus dem rechtskonservativen Lager (SVP und SD). Alle staatlichen Akteure stimmen dieser Massnahme zu, bei den politischen Parteien beträgt die durchschnittliche Zustimmung 4.10 Punkte und bei den zivilgesellschaftlichen Organisationen 3.06 Punkte.

Das Plangenehmigungsverfahren bei Bewilligungen für Bundeszentren erhält mit 3.42 Punkten die zweitiefste durchschnittliche Zustimmung aller Gesetzesaspekte. Der Median liegt bei 3 Punkten, das obere Quartil bei 5 Punkten und das untere Quartil bei 3 Punkten. Unter den neun Gegnern befinden sich rechtskonservative Akteure (SVP, SD und Sifa), humanistische Organisationen (SFH, Appel, stop) sowie die BDP und die KKJPD. Die Befürworter bilden eine heterogene Gruppe von linken zivilgesellschaftlichen Organisationen, über linke und bürgerliche Parteien zu staatlichen Akteuren. Das Plangenehmigungsverfahren erhält verglichen mit allen anderen Aspekten die tiefste durchschnittliche Zustimmung von

staatlichen Akteuren, allerdings liegt die durchschnittliche Zustimmung immer noch bei 4 Punkten (KKJPD: 2 Punkte, SSV: 3 Punkte).

Die Einstellung zur Rechtsvertretung wurde mit zwei verschiedenen Fragen ermittelt. Die erste Frage bezüglich der Rechtsvertretung betrifft den Aspekt, dass diese für alle Asylsuchenden kostenlos ist. Mit einem Mittelwert von 4.06 ist dies die höchste durchschnittliche Zustimmung aller Aspekte, sogar über sechzig Prozent aller Akteure befürworten diese Massnahme voll und ganz. Fünf Akteure sind völlig dagegen, ein Akteur eher dagegen und drei Akteure haben eine neutrale Einstellung. Unter den Gegnern befinden sich das rechtskonservative Lager (SVP, SD und Sifa) sowie einige zivilgesellschaftliche Organisationen aus der Westschweiz (Appel, stop und Solidarités). Die Basta, vivre ensemble und die KKJPD sind neutral eingestellt. Befürworter dieses Aspekts sind folglich die restlichen zivilgesellschaftlichen Organisationen aus dem linken Lager, linke und bürgerliche Nationalparteien und staatliche Akteure. Über alle zivilgesellschaftlichen Organisationen hinweg liegt die Zustimmung bei diesem Aspekt mit einem Mittelwert von 3.88 höher als bei allen anderen Gesetzesaspekten.

In der zweiten Frage geht es um die Ausgestaltung der Rechtsvertretung hinsichtlich der institutionellen und örtlichen Zentralisierung. Der Mittelwert für die Zustimmung beträgt 3.52 Punkte, der Median liegt bei 4 Punkten. Das unterste Quartil lehnt diese Ausgestaltung der Massnahme eher oder ganz ab, die vier obersten Quantilen befürworten sie gänzlich. Dieser Aspekt weist mit einer Standardabweichung von 1.64 die höchste Streuung auf. Unter den Gegnern dieser Ausgestaltung befinden sich einerseits die SVP und die Sifa aus dem rechten extremen Spektrum, andererseits diverse humanistische Organisationen. Die linken Nationalparteien SP und GPS befürworten diesen Aspekt voll und ganz, während die Juso ihm eher zustimmt. Über alle politischen Parteien hinweg liegt die Zustimmung bei diesem Aspekt mit einem Mittelwert von 4.54 höher als bei allen anderen Gesetzesaspekten.

Die Kürzung der Verfahrensfristen erhält durchschnittlich die tiefste Zustimmung mit einem Mittelwert von 3.39, allerdings bei einem Median von immer noch 4 Punkten. Die Standardabweichung weist auf eine relativ starke Streuung hin und die Verteilung auf die fünf Antwortmöglichkeiten ist deutlich regelmässiger als bei anderen Gesetzesaspekten. Dreissig Prozent aller Akteure befürworten voll und ganz diesen Gesetzesaspekt, es sind alles staatliche Akteure, sowie politische Parteien und eine Vereinigung aus dem bürgerlichen und rechts-konservativen Lager. Zehn Akteure lehnen diese Massnahme eher bis gänzlich ab. Darunter befinden sich ausschliesslich humanitäre Organisationen und linke Parteien. Auffällig ist, dass gewisse humanitäre Organisationen (bspw. Amnesty International, Caritas,

SFH, HEKS) und die Grüne Partei zu diesem Aspekt dennoch neutral bis eher zustimmend eingestellt sind. Der Durchschnitt über alle zivilgesellschaftlichen Organisationen hinweg liegt allerdings relativ tief bei 2.41 Punkten.

6.2. Clusteranalyse

Um zu überprüfen, welche Akteure der schweizerischen Asylpolitik ähnliche Werte vertreten, wird eine Clusteranalyse durchgeführt. Diese Analyse erlaubt es, die Akteure aufgrund ähnlicher *deep core beliefs*, *policy core beliefs* und Einstellungen bezüglich der *secondary aspects* zu Gruppen zusammenzufassen.

6.2.1. Ermittlung des Algorithmus und der Clusteranzahl

Bei der Wahl der spezifischen Clustermethode wurden verschiedene Faktoren berücksichtigt. Das Ziel der Clusteranalyse ist es, die Akteure einem einzigen Cluster zuzuteilen und keine überlappenden Gruppenbildungen zu erhalten. Es wurde daher ein strikt partitionierendes Clustering ausgewählt (Tan et al., 2006). Zur Berechnung der Cluster wurden vorweg verschiedene Verfahren getestet. Die Ergebnisse wurden miteinander verglichen, und nach einer internen Bewertung mithilfe des Silhouettenkoeffizienten konnte der optimale Clusteralgorithmus ausgewählt werden. Der Silhouettenkoeffizient bewertet die Zuordnung eines Objekts zu einem Cluster unter der Berücksichtigung der Clusteranzahl. Bei allen drei *belief*-Kategorien wurde das *k-Means*-Verfahren als optimaler Algorithmus ermittelt. Es handelt sich hierbei um ein divisives Clusterverfahren, wo anfangs alle Objekte ein grosses Cluster bilden und dann schrittweise in immer kleiner werdende Cluster eingeteilt werden. Diese Unterteilung geschieht nach dem Prinzip, dass die unähnlichsten Objekte von einander getrennt werden. Das Verfahren ist prototypbasiert. Ein Objekt wird einem Cluster aufgrund seiner Nähe zum Prototyp zugeordnet, respektive aufgrund seiner Distanz zum Prototyp eines anderen Clusters (Tan et al., 2006, S. 494). *K-Means* definiert einen Prototypen als Zentrum eines Clusters, das so gelegt wird, dass die Summe der quadrierten Abstände der Objekte zu ihren nächst gelegenen Prototypen minimiert wird (Tan et al., 2006, S. 499). *K-Means* minimiert daher die Zerstreung innerhalb der Cluster, respektive die Summe der Varianzen der Cluster.

Die Clusteranzahl muss beim *k-Means*-Verfahren im Voraus bestimmt werden. Die optimale Clusteranzahl wurde anhand eines statistischen Verfahrens ermittelt. Rund 30 Indizes wurden hierfür analysiert und aus den Kombinationen von allen möglichen Clusteranzahlen, Distanzmassen und Algorithmen jeweils die beste Clusteranzahl eruiert.

Diese Analyse wurde auf jede *belief*-Kategorie getrennt angewendet. Bei der *deep-core*-Kategorie berechnete die Mehrheit der Indizes eine optimale Clusteranzahl von zwei, respektive drei Clustern. Aus theoretischen Überlegungen macht es Sinn drei Cluster zu berücksichtigen, weil die Akteure dadurch in zwei Gruppen mit jeweils extremen Wertvorstellungen und in eine Gruppe mit gemässigten Wertvorstellungen eingeteilt werden können. Dies ermöglicht es die Hypothesen dieser Arbeit zu überprüfen. Bei den *policy core beliefs* wurde eine optimale Anzahl von zwei Clustern berechnet, das zweitbeste Resultat lieferte die Anzahl von drei Clustern. Das Durchführen eines Clusteralgorithmus mit einer Clusteranzahl von $k = 2$ erbrachte ein Resultat, welches linke Parteien wie die GPS und die SP mit Akteuren aus dem rechten Lager (bspw. SVP, SD und Sifa) zusammen gruppierete. Es wurde deshalb entschieden, dass die Berücksichtigung von drei Clustern ein präziseres Ergebnis liefert. Bezüglich der *secondary aspects* lieferte die Clusteranzahl $k = 2$ das beste und $k = 3$ das zweitbeste Resultat. Auch hier erbrachte ein Test-Clustering mit $k = 3$ ein präziseres Ergebnis, weil die Akteure in eine Pro-Revision Gruppe und in eine linke respektive rechte Contra-Revision Gruppe eingeteilt wurden.

6.2.2. Ergebnisse der Clusteranalyse

6.2.2.1. Clusteranalyse des Deep Cores

Der *k*-Means-Algorithmus erzeugt bezüglich des *deep cores* eine Clusterlösung, welche 62.8% der gesamten Varianz der Daten erklären kann. Die Clusterzuteilung erfolgt in drei Cluster mit einer Anzahl von 17, 10 und 6 Objekten und erinnert stark an einen Links-Rechts-Gegensatz. Das erste Cluster mit 17 Objekten gruppiert Akteure aus dem linken Lager. Es sind mit wenigen Ausnahmen fast alle zivilgesellschaftlichen Organisationen dabei, die Parteien GPS, Juso und SP, sowie die SODK. Der Clustermittelwert für den Links-Rechts-Gegensatz liegt daher auch sehr tief bei 2.29 von 10 Punkten. Auch sonst vertreten die Akteure dieses Clusters eher linke Werte wie die Öffnung nach aussen, einen starken Staat, kleine Einkommensunterschiede, mehr Solidarität, und sprechen sich für die Modernität und Reformen aus. Die Clustermittelwerte sind der Tabelle 4 zu entnehmen.

Das zweite Cluster vereint 10 Akteure, die hauptsächlich der Kategorie „politische Parteien“ und „staatliche Akteure“ zuzuordnen sind. Operation Libero stellt in dieser Gruppe die einzige zivilgesellschaftliche Organisation dar. Auf der Links-Rechts-Skala befindet sich der Clustermittelwert bei 5.40. Wie die Clustermittelwerte in der Tabelle 4 zeigen, vertreten die Akteure dieses Clusters gemässigte *deep core beliefs*, insbesondere bezüglich der Einkommensunterschiede und Solidarität vs. Eigenverantwortung. Sie sprechen sich ebenfalls

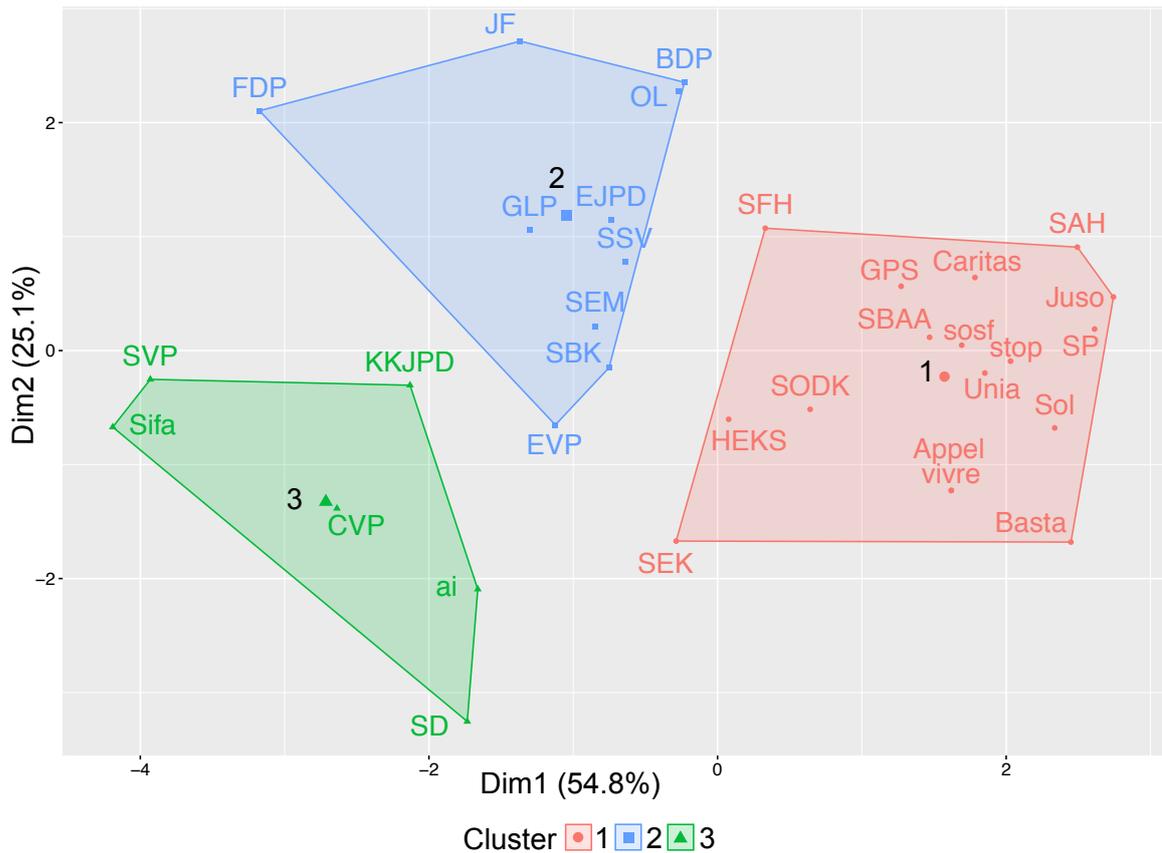


Abbildung 2: K-Means-Clusteranalyse des Deep Cores

eher für eine Öffnung der Schweiz gegen aussen aus, für mehr Modernität und Reformen, bevorzugen jedoch mehr Wettbewerb als Staatseingriffe.

Das dritte Cluster gruppiert die drei Akteure aus dem rechten Lager mit der CVP, der KKJPD und Amnesty International. Dieses Ergebnis überrascht auf den ersten Blick, hätte man doch eher erwartet, dass Amnesty International mit den Pro-Asylsuchenden Organisationen und die CVP mit den anderen Mitteparteien gruppiert werden. Die Erklärung

Tabelle 4: Clustermittelwerte des Deep Cores

Deep Core Variable	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
Links-Rechts-Schema (links = 0, rechts = 10)	2.29	5.40	6.67
Öffnung nach aussen (1) vs. Unabhängigkeit (5)	1.29	1.80	4.00
Staatseingriffe (1) vs. Wettbewerb (5)	1.65	3.60	4.17
Modernität (1) vs. Traditionen (5)	2.24	2.00	4.00
Grosse (1) vs. keine Einkommensunterschiede (5)	4.24	2.70	3.33
Solidarität (1) vs. Eigenverantwortung (5)	1.35	3.30	3.50
Bewahrung (1) vs. Reformen (5)	3.94	4.20	2.67

ist darin zu finden, dass AI mit der Ausnahme der Bevorzugung von kleinen Einkommensunterschieden und Reformen bei allen anderen *deep core beliefs* gemässigte Präferenzen angab, sowie sich für den Wettbewerb und Traditionen aussprach. Die CVP unterscheidet sich von den anderen Mitteparteien vor allem, indem sie sich mehr für Traditionen und die Bewahrung ausspricht und weniger für die Modernität und Reformen. Insgesamt lassen die in der Tabelle 4 ersichtlichen Mittelwerte des dritten Clusters auf konservative Werte sowie auf eine Präferenz für eine nach aussen unabhängige schweizerische Gesellschaft schliessen.

6.2.2.2. Clusteranalyse des Policy Cores

Die Clusteranalyse des *policy cores* ergibt drei Gruppierungen von jeweils 14, 12 und 7 Organisationen. 60.5% der Varianz der Daten wird durch diese Clusterlösung erklärt. Das erste Cluster wird wiederum durch linke, zivilgesellschaftliche Organisation gebildet, von den politischen Parteien gehören nur noch die Juso und die Grüne Partei dazu. Die Clustermittelwerte aus der Tabelle 5 lassen erkennen, dass dieses Cluster starke solidarische

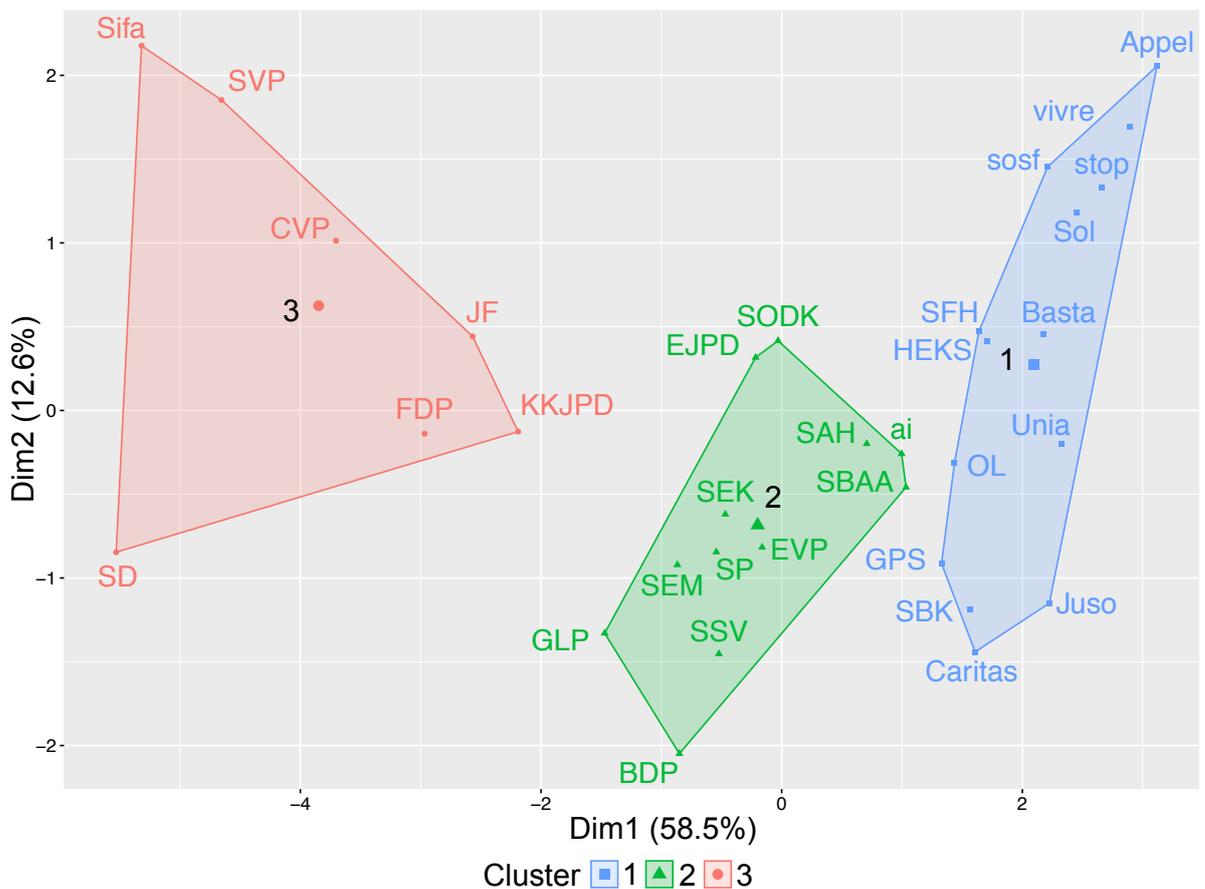


Abbildung 3: K-Means-Clusteranalyse des Policy Cores

Werte gegenüber Asylsuchenden vertritt. Die Organisationen sprechen sich für die Stärkung der Grundrechte von Asylsuchenden aus und sind gegen die Senkung der Anzahl der Asylgesuche. Ausserdem sind sie nicht der Ansicht, dass das schweizerische Asylwesen zu attraktiv sei. Bezüglich der Beschleunigung der Verfahren im Asylwesen beträgt der Clustermittelwert 3.21 Punkte, was im Vergleich zu den zwei anderen Clustern einer schwachen Zustimmung entspricht. Dieses Cluster kann somit als „Lager für eine solidarische Asylpolitik“ interpretiert werden.

Im zweiten Cluster sind vor allem staatliche Akteure, die Mitteparteien EVP, GLP und BDP, sowie gewisse Organisationen und die SP aus dem linken Lager vertreten. Die Clustermittelwerte deuten auf gewisse solidarische Werte gegenüber Asylsuchenden hin, allerdings unterscheidet sich dieses Cluster bei einigen *policy core* Aspekten deutlich vom ersten Cluster: Die Zustimmung zur Beschleunigung der Asylverfahren wird von fast allen Organisationen gutgeheissen. Ausserdem sprechen sie sich stärker für eine Kostensenkung und die Bekämpfung der Missbräuche im Asylbereich aus. Diese Clustermittelwerte lassen darauf schliessen, dass es sich hier um Akteure handelt, die eine pragmatisch liberale Asylpolitik verfolgen.

Tabelle 5: Clustermittelwerte des Policy Cores

Policy Core Variable	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
Schutz der Grundrechte von Asylsuchenden	5.00	5.00	4.00
Senkung der Attraktivität des Asylwesens	1.00	1.75	3.71
Beschleunigung der Asylverfahren	3.21	4.83	5.00
Kostensenkung	1.64	3.08	4.85
Senkung der Asylgesuche	1.00	1.92	4.00
Missbrauchsbekämpfung im Asylwesen	2.00	4.25	4.86
frühere Integration für Aufgenommene	5.00	5.00	3.43
härteres Vorgehen zur Bekämpfung der Probleme	1.29	2.75	4.86
mehr Spielraum für Bundesbehörden	2.43	2.83	2.43
mehr Chancen für Ausländer	5.00	4.25	3.00

Das dritte Cluster gruppiert die Akteure aus dem rechten Lager mit der KKJPD und den Mitteparteien CVP, JF und FDP. Die Clustermittelwerte deuten auf eine gewisse Verschlossenheit gegenüber Asylsuchenden hin, wobei dies bei den Mitteparteien und der KKJPD weniger stark zutrifft. Die Organisationen haben vor allem gemeinsam, dass sie sich für eine Senkung der Asylgesuche und der Kosten im Asylwesen aussprechen. Ausserdem

möchten sie zur Bekämpfung der Missbräuche im Asylwesen härter durchgreifen. Dem Schutz der Rechte der Asylsuchenden wird durchschnittlich dennoch hohe Bedeutung beigemessen. Zusammenfassend kann diese Akteursgruppe als Befürworter einer restriktiven Asylpolitik interpretiert werden.

6.2.2.3. Clusteranalyse der Secondary Aspects

Die durch das Clustering erklärte Varianz bei den *secondary aspects* beträgt 63.1%. Die Drei-Cluster-Lösung ergibt eine Gruppierung von jeweils 7, 23 und 3 Organisationen. Das erste Cluster gruppiert sechs Pro-Migranten-Organisationen sowie die politischen Bewegungen „Basels Starke Alternative“ und „Solidarités“. Dieses Cluster zeichnet sich durch eine starke Ablehnung bis zu einer neutralen Einstellung gegenüber allen Aspekten der Neustrukturierung aus. Die Kürzung der Verfahrensfristen und die zentralisierte Ausgestaltung der Rechtsvertretung wird von diesen Akteuren gänzlich abgelehnt. Auch die Schaffung von Bundeszentren und die Unterteilung der Asylverfahren wird mit durchschnittlich 1.71, respektive 1.85 Punkten eher abgelehnt. Einzig bei der kostenlosen Rechtsvertretung ist die Einstellung im Durchschnitt neutral. Die Akteure in diesem Cluster lehnen praktisch alle Massnahmen der Neustrukturierung ab, allerdings gibt es zwei Organisationen, die sich dennoch für die Neustrukturierung aussprechen. Solidarité sans frontières (sosf) und die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl und Ausländerrecht (SBAA) werden als Spezialfälle im Kapitel 7.2.2. diskutiert.

Tabelle 6: Clustermittelwerte der Secondary Aspects

Variablen der Secondary Aspects	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
Schaffung von Bundeszentren	1.71	4.39	3.33
Unterteilung der Asylverfahren	1.85	4.52	2.00
Planbewilligungsverfahren mit Enteignungsrecht	2.57	4.00	1.00
kostenlose Rechtsvertretung	2.84	4.83	1.00
räumliche und institutionelle Zentralisierung der Rechtsvertretung	1.14	4.30	3.00
Kürzung der Verfahrensfristen	1.00	3.96	4.67

Das zweite Cluster bildet die grosse Mitte-Links-Allianz mit den staatlichen Akteuren. Es unterscheidet sich von den beiden anderen Clustern durch die hohe Zustimmung zu den Gesetzesaspekten mit durchschnittlich 4 Punkten oder mehr. Die grösste Zustimmung erhält die kostenlose Rechtsvertretung mit einem Mittelwert von 4.83 Punkten, gefolgt von der Unterteilung der Verfahren (4.52 Punkte) und der Schaffung von Bundeszentren (4.39

Punkte). Die Kürzung der Verfahrensfristen sowie das Plangenehmigungsverfahren weisen mit 3.96, respektive 4.00 Punkten die tiefste Zustimmung auf.

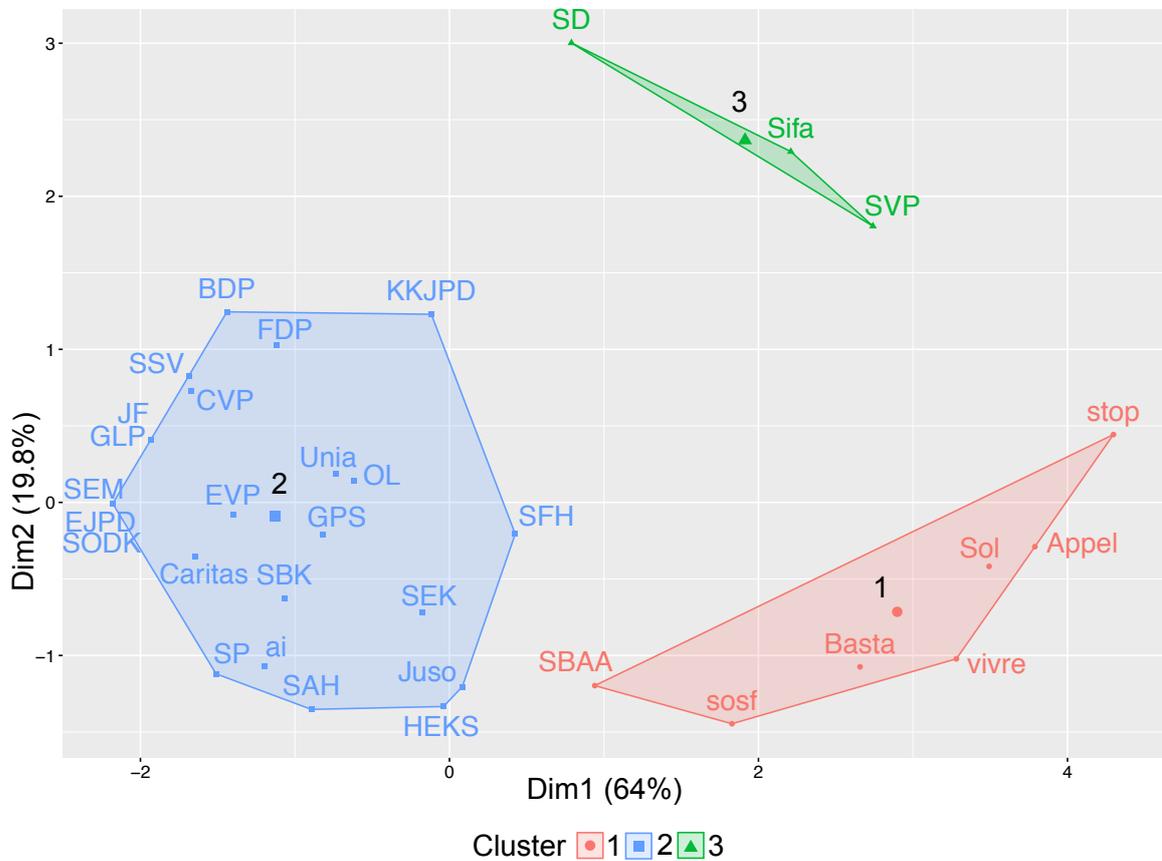


Abbildung 4: K-Means-Clusteranalyse der Secondary Aspects

Die drei rechten Akteure SVP, SD und Sifa bilden das letzte Cluster. Auch sie zeichnen sich durch eine Ablehnung der Neustrukturierung aus, allerdings lehnen sie andere Aspekte ab als die Akteure des ersten Clusters. Die kostenlose Rechtsvertretung und das Plangenehmigungsverfahren werden von allen Akteure gänzlich abgelehnt. Auch die Unterteilung der Asylverfahren erhält von ihnen nur 2.00 Punkte. Der Zentralisierung der Rechtsvertretung sind sie jedoch neutral eingestellt, sowie auch der Schaffung von Verfahrensregionen mit Bundeszentren. Die grösste Zustimmung liegt bei der Kürzung der Verfahrensfristen mit 4.67 Punkten.

6.3. Vergleichende Analyse der Belief-Kategorien

Das Ziel des folgenden Teils ist die Zusammenhänge zwischen den Kategorien des *deep* und *policy cores* sowie den *secondary aspects* zu eruieren, um schliesslich die Einstellungen der Akteure zu den einzelnen Aspekten der Neustrukturierung zu analysieren. Werden die Clusterzugehörigkeiten ohne statistische Verfahren verglichen, so sind gewisse Regelmässigkeiten in den Abbildungen 2-4 bereits von Auge zu erkennen. Die Mehrheit der Akteure, welche sich beim *deep core* im rechts-konservativen Cluster befinden, gehören im *policy core* dem Cluster an, welches für ein restriktives Asylregime ist. Dasselbe ist bei den Clusters des linken Lagers zu erkennen: Die Mehrheit der Akteure im links-progressiven *deep core* Cluster gehören dem solidarischen Cluster im *policy core* an. Die meisten Abweichungen sind bei den gemässigten Clusters festzustellen, tendenziell eher beim linken Lager, dies jedoch sowohl im *deep* als auch im *policy core*. Bei den *secondary aspects* erscheinen die Zusammenhänge mit dem *deep* und *policy core* auf den ersten Blick weniger ausgeprägt. Im Cluster der grossen Pro-Allianz sind Akteure gruppiert, die im *deep* und *policy core* sowohl den gemässigten Clustern, als auch den jeweiligen extremeren Clustern angehören. Bezüglich der Zugehörigkeit zu den Clustern der Contra-Lager gibt es jedoch zwei interessante Feststellungen: Alle Akteure des linken Contra-Lagers gehören im *deep core* ebenfalls zum linken Cluster und bezüglich des *policy cores* befinden sich sechs der sieben Akteure im solidarischen Cluster. Beim rechten Contra-Cluster ist die Übereinstimmung perfekt, sie gehören alle dem rechts-konservativen respektive dem restriktiven Cluster an. Umgekehrt kann man hingegen nicht sagen, dass Akteure, die den extremen Clustern (im *deep* oder *policy core*) angehören, bei den *secondary aspects* zum Kontra-Lager gehören. Rein von der *deep* und *policy core*-Clusterzugehörigkeit kann man daher nicht auf die Zustimmung zur Neustrukturierung schliessen.

Es wird nun anhand der Spearmans Korrelation überprüft, ob die Zusammenhänge zwischen dem *deep core*, *policy core* und den *secondary aspects* statistisch signifikant sind. Hierfür werden als Clusterzugehörigkeiten Werte von 1-3 verwendet, wobei der Wert 1 dem linken Lager entspricht (links-progressives Cluster im *deep core* / solidarisches Cluster im *policy core* / linkes Contra-Cluster bei den *secondary aspects*), der Wert 2 den gemässigten Cluster respektive dem grossen Pro-Cluster bei den *secondary aspects*, und der Wert 3 dem rechten Lager (rechts-konservatives Cluster im *deep core*, restriktives Cluster im *policy core* und rechtes Contra-Cluster bei den *secondary aspects*). Die Ergebnisse der Rangkorrelationsanalyse sind in der Tabelle 7 notiert. Der Korrelationstest hat ergeben, dass die Korrelation zwischen dem *deep* und *policy core* bei einem Niveau von $p < .01$ mit einem

Koeffizienten von $r_s = .73$ statistisch signifikant ist. Die *secondary aspects* korrelieren mit dem *deep* und *policy core* bei $r_s = .62$, respektive $r_s = .58$. Diese Koeffizienten sind ebenfalls bei einem Signifikanzniveau von $p < .001$ statistisch signifikant. Zwischen den *belief*-Kategorien bestehen somit starke signifikante Korrelationen. Bei den *secondary aspects* sollte man jedoch bedenken, dass die Akteure sehr ungleich auf die drei Cluster verteilt sind und die Korrelationskoeffizienten daher relativiert werden müssen. Die Korrelationsanalysen zwischen den einzelnen *secondary aspects* und den *core beliefs* lassen an dieser Stelle differenzierte Schlüsse zu.

Tabelle 7: Spearmans Korrelationen zwischen den Clusterzugehörigkeiten der drei Belief-Kategorien

r_s	Deep Core	Policy Core	Secondary Aspects
Deep Core	1	.73 **	.62 **
Policy Core		1	.58 **
Secondary Aspects			1

2-seitige Signifikanz: ** $p < .001$

Der Fokus wird im Folgenden auf die *secondary aspects* gelegt, genauer genommen auf die Massnahmen, die mit der Neustrukturierung des Asylwesens eingeführt werden. Es wird untersucht, ob die Zustimmung zu den einzelnen Gesetzesaspekten, die mit den Werten 1-5 ausgedrückt wird (1 – völlige Ablehnung, 5 – völlige Zustimmung), mit der Clusterzugehörigkeit im *deep* und *policy core* korreliert. Da die Einteilung in jeweils drei Cluster relativ grob ist und damit ein gewisser Informationsverlust einhergeht, werden die Korrelationen zusätzlich noch mit einer neu kreierte Variable berechnet, welche einen *core*-Mittelwert¹⁵ darstellt. Der *core*-Mittelwert wurde durch das Aufsummieren der *deep core* respektive *policy core* Variablen ermittelt¹⁶. Hier ist anzumerken, dass bei dieser Variante jeweils nur eine Dimension des *cores* repräsentiert wird, welche stark einer Links-Rechts-Konfliktdimension gleicht¹⁷: Tiefe *deep core*-Mittelwerte stehen für links-progressive Werte,

¹⁵ Die berechneten *core*-Mittelwerte sind dem Anhang 5 zu entnehmen.

¹⁶ Da die Antwortmöglichkeit der Frage 1 bezüglich des Links-Rechts-Schemas als einzige eine 10er-Abstufung aufweist, wurde diese Variable skaliert.

¹⁷ Die Clusterzugehörigkeit sowie die *core*-Mittelwerte korrelieren stark mit dem Links-Rechts-Gegensatz (alle Korrelationskoeffizienten sind grösser als .75 und sind mit $p < .001$ statistisch signifikant), woraus man schliessen kann, dass sowohl der *deep core*, als auch der *policy core* stark einem Links-Rechts-Konflikt folgt. Jede Variable wurde schliesslich einzeln überprüft, ob sie eine Links-Rechts-Konfliktdimension aufweist. Gewisse Variablen mussten aufgrund der Richtung der Fragestellung umgedreht werden, damit es bei der Aufsummierung keine gegenseitigen Aufhebungen gibt. Drei Variablen weisen einen relativ schwachen Links-Rechts-Konflikt auf (Korrelationskoeffizienten zwischen .15 und .26), diese wurden dennoch miteinbezogen (*deep core*: Modernität vs. Traditionen, Reformen vs. Bewahrung; *policy core*: Mehr Spielraum für Bundesbehörden).

hohe *deep core*-Mittelwerte eher für rechts-konservative Werte, tiefe *policy core*-Mittelwerte deuten auf solidarische und hohe *policy core*-Mittelwerte eher auf restriktive Werte hin. Die Korrelationskoeffizienten und Signifikanzniveaus sind in der Tabelle 8 aufgelistet. Da die Korrelationsanalyse nach Spearman nur den linearen Zusammenhang berechnet, sind die folgenden Ergebnisse mit Vorsicht zu interpretieren. Ausserdem wird gemäss der Hypothese 2.1. bei prozeduralen Reformen einen nicht-linearen Zusammenhang erwartet, weshalb zusätzlich Streudiagramme herangezogen werden. Die Analyse der Streudiagramme in der Abbildung 5 erlaubt es die Zusammenhänge differenzierter zu interpretieren und nicht-lineare Verhältnisse zu erkennen. Die Grafik 5 bildet die Plots der *secondary aspects* mit dem *policy core*-Mittelwert ab. Die rote Linie zeigt den linearen Zusammenhang auf und die blaue Linie stellt die LOWESS-Kurve (*Locally Weighted Scatterplot Smother*) dar, welche den nicht-linearen Zusammenhang abbildet¹⁸.

Im Allgemeinen weisen die Korrelationskoeffizienten auf einen stärkeren linearen Zusammenhang zwischen dem *policy core* und den einzelnen *secondary aspects* hin, als zwischen dem *deep core* und den *secondary aspects*. Ausserdem ist festzustellen, dass die Koeffizienten durch die Verwendung der Clusterzugehörigkeit beim *deep core* tendenziell

Tabelle 8: Spearmans Korrelationen zwischen dem Deep Core/Policy Core und den einzelnen Secondary Aspects

r_s	Clusterzugehörigkeit		Core-Mittelwert	
	Deep Core	Policy Core	Deep Core	Policy Core
Schaffung von Verfahrensregionen	.40 *	.38 *	.34	.51 **
Unterteilung der Verfahren	.26	.45 **	.26	.50 **
Plangenehmigungsverfahren	-.20	-.17	-.23	-.11
kostenlose Rechtsvertretung	-.26	-.20	-.22	-.06
Zentralisierung der Rechtsvertretung	.40 *	.49 **	.25	.62 **
Kürzung der Verfahrensfristen	.62 **	.58 **	.60 **	.72 **

2-seitige Signifikanz: * $p < .05$, ** $p < .01$

¹⁸ Es wurden verschiedene Transformationen der Variablen getestet, jedoch konnte mit keinem dieser Versuche der Zusammenhang gerade gebogen werden.

überschätzt und beim *policy core* unterschätzt werden.

Bei den prozeduralen Reformen erhalten wir für die Schaffung von Verfahrensregionen mit Bundeszentren und für die Unterteilung der Verfahren ähnliche Korrelationskoeffizienten ($r_s \approx .5, p < .01$), die auf einen mittleren positiven Zusammenhang mit dem *policy core* hinweisen. Akteure für eine solidarische Asylpolitik sind eher gegen und solche mit restriktiven Werte eher für diese Massnahmen. Die Streudiagramm zeigen jedoch, dass dies bei hohen *policy core* Werten nicht zutrifft: Vor allem die Zustimmung zur Unterteilung der Asylverfahren ist im hohen *policy core* Bereich wieder abnehmend. Das Plangenehmigungsverfahren korreliert nur schwach und nicht signifikant mit dem *deep* ($r_s = -.23, p \approx .2$) und *policy core* ($r_s = -.11, p \approx .6$). Die LOWESS-Kurve hat eine glockenartige Form und deutet darauf hin, dass sowohl Akteure aus dem solidarischen, als auch solche aus

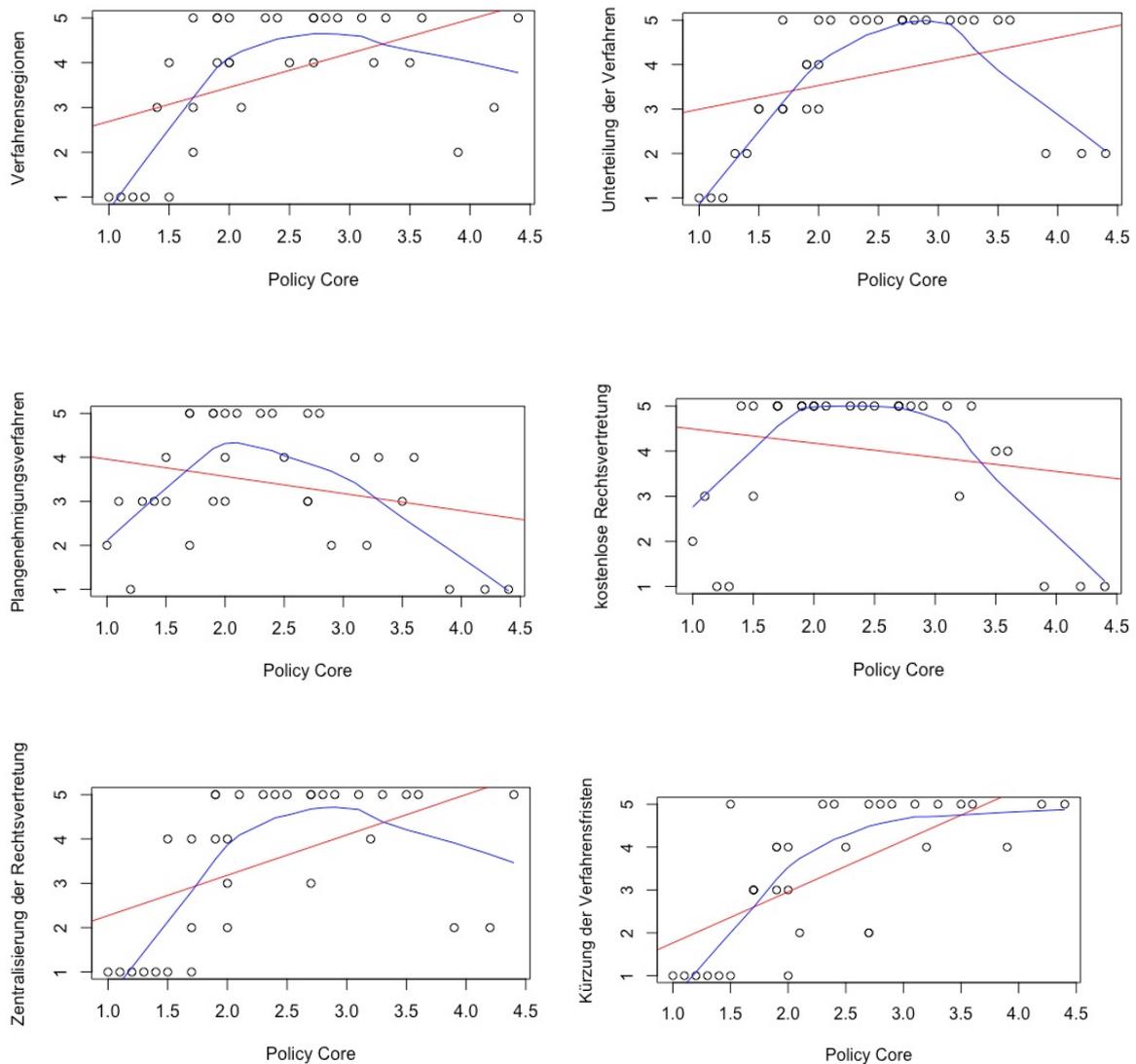


Abbildung 5: Streudiagramme der Secondary Aspects mit dem Policy Core-Mittelwert

dem restriktiven Cluster gegen diese Massnahme sind. Der Zusammenhang ist zudem negativ, das heisst, die Ablehnung im pragmatischen und restriktiven Lager ist stärker als im solidarischen Lager. Völlig unkorreliert sind die kostenlose Rechtsvertretung und der *policy core* ($r_s = -.06, p \approx .7$). Aus dem Streudiagramm ist herauszulesen, dass nur Akteure mit sehr tiefen und sehr hohen *policy core*-Mittelwerten neutral eingestellt oder völlig dagegen sind, ansonsten ist die völlige Zustimmung sehr breit. Die Ausgestaltung der Rechtsvertretung, dass diese örtlich und institutionell zentralisiert ist, hängt wiederum stark positiv und signifikant mit dem *policy* ($r_s = .62, p < .001$), nicht jedoch mit dem *deep core* ($r_s = .25, p \approx .2$) zusammen. Akteure aus dem solidarischen Cluster lehnen diese eher ab als Organisationen mit gemässigten *policy core* Werten. Die grössten Korrelationskoeffizienten erhalten wir bei der Kürzung der Verfahrensfristen (*policy core*: $r_s = .72, p < .001$; *deep core*: $r_s = .60, p < .001$). Das Streudiagramm der Abbildung 5 zeigt, dass der Zusammenhang annähernd linear ist und wiederum die tiefste Zustimmung mit hohen solidarischen Werten übereinstimmen. Akteure aus dem restriktiven Cluster stimmen dieser Massnahme am stärksten zu.

Während bei der Fristenkürzung der Zusammenhang mit dem *deep* und *policy core* am deutlichsten ist, fällt bei den prozeduralen Reformen und bei der kostenlosen Rechtsvertretung auf, dass vor allem das solidarische Lager teilweise stark unterschiedliche Einstellungen den Massnahmen gegenüber hat. In der Diskussion werden die Positionen dieser Akteure daher mehr beleuchtet, um zu ergründen, weshalb sie trotz ähnlichen politischen Überzeugungen sich bezüglich der *secondary aspects* so stark unterscheiden.

6.4. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Ergebnisse aus der Clusteranalyse und den bivariaten Analysen können zu drei Hauptaussagen zusammengefasst werden, welche anschliessend im Diskussionsteil eingehend besprochen werden.

1) *Zwischen den deep core beliefs, policy core beliefs und secondary aspects gibt es signifikante Zusammenhänge.*

Die Clusterbildungen im *deep* und *policy core* sind sehr ähnlich. Abweichungen gibt es vor allem an den Grenzen zwischen gemässigten und extremen Werten. Auch die *secondary aspects* korrelieren signifikant mit dem *deep* und *policy core*. Allerdings sind die Clustergrössen bei den *secondary aspects* extrem ungleich, weshalb bei dieser Interpretation Vorsicht geboten ist.

2) *Die Gegner der Neustrukturierung haben im deep und policy core jeweils extreme Wertvorstellungen.*

Die Gegner der Neustrukturierung lassen sich bezüglich ihrer Präferenzen für die einzelnen Massnahmen/*secondary aspects* in zwei verschiedene Contra-Gruppen unterteilen. Während die Akteure innerhalb der Gruppen ähnliche *deep* und *policy core beliefs* vertreten, sind die Wertvorstellungen zwischen den Contra-Gruppen fast gegensätzlich. So gibt es eine linke Contra-Gruppe mit links-progressiven Werten im *deep core* und solidarischen Werten gegenüber Asylsuchenden im *policy core*, sowie eine rechte Contra-Gruppe mit rechts-konservativen Werten im *deep core* und restriktiven Werten im *policy core*.

3) *Einige secondary aspects korrelieren signifikant mit dem deep und policy core, die Zusammenhänge sind jedoch nicht linear.*

Die Zusammenhänge zwischen dem *deep* resp. *policy core* und der Kürzung der Verfahrensfristen als klassische Gesetzesverschärfung sind am deutlichsten, annähernd linear und signifikant. Es ist ein klassischer Links-Rechts-Gegensatz sichtbar. Bei den prozeduralen Gesetzesänderungen sind die Zusammenhänge wie erwartet nicht linear, dennoch konnten zum Teil signifikante positive Zusammenhänge ermittelt werden, was bedeutet, dass das solidarische Lager diese Massnahmen eher ablehnt. Die stärkste Zustimmung zeigen Akteure, welche für ein pragmatisches respektive restriktives Asylregime sind, wobei bei Akteuren mit den höchsten *policy core*-Mittelwerten die Zustimmung wieder abnimmt. Beim Plangenehmigungsverfahren gehen die Ergebnisse in eine andere Richtung. Der nicht-lineare Zusammenhang ist nicht signifikant und leicht negativ. Die höchste Zustimmung erhält es aber ebenso von Akteuren mit gemässigten *policy core* Werten. Die kostenlose Rechtsvertretung korreliert entgegen der Annahmen nicht mit dem *policy core* und nur schwach (negativ) mit dem *deep core*. Es sind sowohl Akteure aus dem solidarischen Lager, als auch aus dem restriktiven Lager gegen diese Massnahme. Besonders bei dieser Massnahme ist auffällig, dass Akteure mit ähnlichen *policy core* Werten sich markant in ihrer Positionierung gegenüber dem *secondary aspect* unterscheiden.

7. Diskussion

7.1. Zusammenhänge zwischen den Belief-Kategorien

Die vergleichende Analyse der drei *belief*-Kategorien unterstützt die Hypothese, dass zwischen den *deep core*, *policy core* und *secondary aspects* Zusammenhänge bestehen. Die Korrelationskoeffizienten von Spearman deuten auf mittlere bis starke Zusammenhänge hin, welche ausserdem signifikant sind. Da die Rangkorrelation lediglich den ungerichteten Zusammenhang berechnet, können keine kausalen Rückschlüsse gezogen werden. Die Ergebnisse gehen jedoch in die Richtung der Befunde von Weible et al. (2004), die anerkennen, dass die *policy core beliefs* von den *deep cores beliefs* bedingt („constraint“) werden. *Policy core beliefs* wiederum erklären die *secondary aspects* und *deep core beliefs* haben via *policy core beliefs* einen indirekten Einfluss auf die *secondary aspects*. Im Unterschied zur vorliegenden Arbeit erlaubt die von Weible et al. (2004) angewendete Methode der Pfadanalyse kausale Zusammenhänge aufzudecken. Allerdings funktionieren die Kausalitäten in beide Richtungen, was ihre Befunde wiederum relativiert.

Die Clusteranalyse der *belief systems* hat gezeigt, dass auf der Ebene des *deep cores* und des *policy cores* die Konfliktlinie stark einem Links-Rechts-Gegensatz folgt. Im *deep core* stehen sich Akteure mit links-progressiven Werten solchen mit rechts-konservativen Überzeugungen gegenüber. Dazu gibt es bei den *policy core beliefs* signifikante Ähnlichkeiten. Linke Organisationen gehören tendenziell zu den Akteuren, welche für eine solidarische Asylpolitik sind, während rechts-konservative Organisationen sich eher für ein restriktives Asylregime aussprechen. Diese Erkenntnisse unterstützen die Annahmen von Van der Brug et al. (2005) und Van der Brug und Van Spanje (2009), welche aufzeigen konnten, dass das Thema Immigration in die Links-Rechts-Dimension integriert ist. Auch Converse (1964) fokussierte auf den Links-Rechts-Gegensatz, um politische Positionen zu erklären. Dieses Links-Rechts-Schema wird in Bezug auf die Neustrukturierung des Asylwesens auf der Ebene der *secondary aspects* gebrochen. Die Gründe dafür werden unter Punkt 7.2. und 7.3. diskutiert, indem die Argumente der Akteure herangezogen werden und die einzelnen *secondary aspects* differenziert betrachtet werden.

7.2. Positionen der Gegner und Befürworter

Der Vergleich der Clusterlösungen der *secondary aspects* mit dem *policy core* hat gezeigt, dass die Gegner der Neustrukturierung entweder ein solidarisches oder restriktives Asylregime befürworten. Organisationen mit gemässigten *policy core* Überzeugungen befinden sich alle im Pro-Cluster. Daraus kann man folgern, dass Akteure mit gemässigten Einstellungen gegenüber den Asylsuchenden die Neustrukturierung gutheissen. Diese Aussage kann allerdings nicht umgekehrt werden, denn extreme *policy core*-Werte bedeuten nicht, dass ein Akteur die Neustrukturierung zwingend ablehnt. Organisationen aus den extremen *policy core* Clustern befinden sich sowohl in den Contra- als auch in den Pro-Clustern der *secondary aspects*. In dieser Hinsicht eignet sich das ACF nicht, um die Befürwortung oder Ablehnung der Neustrukturierung zu erklären, da Akteure mit ähnlichen Wertvorstellungen im *deep* und *policy core* sowohl für, als auch gegen die Gesetzesänderung sind. An dieser Stelle interessiert es deshalb, was die Argumente der einzelnen Akteure sind und ob allenfalls strategische Überlegungen sowie materielle Interessen eine Rolle spielen. Für diesen Teil wird ein qualitativer Ansatz verfolgt, wobei die Informationen aus den restlichen Interviewfragen sowie aus Internet-Quellen wie Positionspapieren und Zeitungsartikeln gewonnen werden. Die Abhandlung der Positionen erfolgt in vier Abschnitten, angelehnt an die Gruppierung der Akteure durch die Clusteranalyse der *secondary aspects*. Das grosse Pro-Lager wird in zwei unterschiedlichen Abschnitten behandelt, weil sich die Positionen der linken Pro-Akteure von den Mitte-Parteien und den staatlichen Akteuren unterscheiden.

7.2.1. Das linke Nein

Im folgenden Abschnitt werden einige Positionen des linken Lagers erläutert, welches bei dieser Gesetzesänderung besonders stark gespalten ist. Der allgemeine Tenor bei den extremen Linken ist, dass die Neustrukturierung eine klare Verschärfung des Gesetzes darstellt und die Rechte von Asylsuchenden, trotz kostenloser Rechtsvertretung, stark beschnitten werden. Die Kürzung der Verfahrensfristen ist ihnen ein besonderer Dorn im Auge. Sie schränke nicht nur das Beschwerderecht ein, sondern würde auch dazu führen, dass die Qualität der Verfahren abnehmen wird (stop, persönliche Kommunikation, 18. Mai 2016). Der Appell für den Schutz des Asylrechts betont ausserdem, dass die Beschleunigung des gesamten Verfahrens sehr schlecht für die Schutzsuchenden sei, weil sie oft traumatisiert ankommen und deshalb Zeit brauchen (persönliche Kommunikation, 2. Juni 2016). Einige Pro-Migrant-Organisationen anerkennen dennoch einen Vorteil der Beschleunigung, weil

sie eine frühere Integration der Asylsuchenden ermöglicht (persönliche Kommunikation: stop, 18. Mai 2016 & SAH, 4. Mai 2016). Andere wiederum sehen die Beschleunigung als Mittel, um die Asylgesuche möglichst schnell ablehnen zu können (Landolt, 2016) und sind deshalb dagegen. Gemäss diesen Akteuren vermag der Ausbau des Rechtsschutzes durch die Garantie einer kostenlosen Rechtsvertretung diese Gesetzesverschärfung nicht aufzuwiegen. Im Gegenteil, sie stehen der Rechtsvertretung sogar sehr kritisch gegenüber. Dabei beziehen sie sich auf ein Gutachten der Migrationsexpertin Prof. Martina Caroni, welches die Unabhängigkeit der Rechtsvertretung in Frage stellt (Caroni & Scheiber, 2015): Einerseits durch die räumliche Nähe der verschiedenen Akteure in den Bundeszentren, andererseits jedoch auch institutionell, weil das Mandat für die Rechtsvertretung durch das SEM vergeben wird. Die Entschädigung durch eine Fallpauschale birgt laut dem Appell ausserdem die Gefahr, dass die Arbeit nicht gewissenhaft ausgeführt werde, weil die vorgesehene Entschädigung nicht ansatzweise für den Aufwand angemessen sei (persönliche Kommunikation, 2. Juni 2016). Schliesslich sei der Rechtsschutz auch fragwürdig, weil die Rechtsvertretung per Gesetz dazu verpflichtet wird ihr Mandat niederzulegen, sollte sich eine Beschwerde als aussichtslos herausstellen. Nicht selten wurde auch kritisiert, dass die massive Gesetzesverschärfung der dringlichen Massnahmen aus dem Jahre 2012 mit der jetzigen Revision im Gesetz verankert würde (persönliche Kommunikation: Appel, 2. Juni 2016; vivre, 19. Mai 2016 & stop, 18. Mai 2016). Dies ist jedoch kein legitimes Argument, weil die dringlichen Massnahmen befristet bis im Jahre 2019 in Kraft sind und das Parlament zu diesem Zeitpunkt nochmals über die Überführung ins ordentliche Recht entscheiden könnte, würde die Neustrukturierung abgelehnt.

Aus den erläuterten Argumenten lässt sich schliessen, dass die extremen Linken sich aus ideologischen Gründen gegen die Neustrukturierung des Asylwesens positionieren. Einige von ihnen warfen ihren linken Kontrahenten explizit vor, die Revision nur aus taktischen und politischen Gründen zu befürworten. Ihre Positionen werden in der Folge genauer beschrieben.

7.2.2. Das linke Ja

Als erstes interessieren die Fälle der sosf und SBAA. Dies sind ebenfalls Akteure des extremen linken Lagers mit tiefen *deep core*-Werten. Bezüglich des *policy cores* gehört die sosf zur solidarischen Gruppe, die SBAA aufgrund der leicht höheren *policy core*-Werten jedoch zur pragmatischen Gruppe¹⁹. Sie lehnen beide ebenfalls die Mehrheit der Massnahmen

¹⁹ Die Distanz von der SBAA zur solidarischen Gruppe ist in der Clusterlösung allerdings sehr klein.

ab und wurden deshalb durch das Clusterverfahren ins Contra-Lager eingeteilt. Allerdings beschlossen diese Organisationen die Ja-Parole und gehören deshalb zu den Befürwortern der Neustrukturierung. Beim Betrachten der Positionierung gegenüber den einzelnen Massnahmen fällt auf, dass die sosf und SBAA, im Gegensatz zu den obengenannten Organisationen, der kostenlosen Rechtsvertretung voll und ganz zustimmen. Dies, obwohl sie ihrer Unabhängigkeit gegenüber ebenso kritisch eingestellt sind. Aus den offenen Fragen lässt sich erkennen, dass für sie die kostenlose Rechtsvertretung der grosse Aufhänger der Revision ist, ohne die sie nicht zugestimmt hätten. Die beiden Akteure betonen denn auch immer wieder, dass die Gesetzesrevision keine Verbesserung der Situation für die Asylsuchenden bringe und ihre Parole deshalb ein sehr kritisches, strategisches Ja sei (persönliche Kommunikation: sosf, 26. April 2016 & SBAA, 11. Mai 2016). Mit dieser Revision wolle man gegen die SVP gewinnen, weil eine Ablehnung die Tür für ein noch schärferes Gesetz öffnen würde. Ausserdem würde ein Sieg der SVP als Votum gegen die kostenlose Rechtsvertretung interpretiert werden (Landolt, 2016).

Diverse weitere Migranten-Organisationen, allen voran Hilfswerke aus dem Pro-Komitee räumen ein, dass die Revision ohne die Rechtsvertretung eine klare Gesetzesverschärfung wäre (persönliche Kommunikation: SAH, 4. Mai 2016; HEKS, 2. Mai 2016 & Caritas, 9. Mai 2016). Sie unterstützen die Beschleunigung der Verfahren einzig, weil sie für die Integration förderlich ist und unter der Bedingung, dass die Rechtsvertretung eingeführt wird. Nur die SAH unter diesen Organisationen gesteht offen, dass hier auch materielle Interessen mitspielen (persönliche Kommunikation, 4. Mai 2016). Denn die Schweizerische Flüchtlingshilfe als Dachorganisation dieser Hilfswerke hat im Testbetrieb Zürich das Mandat für die Rechtsvertretung erhalten. Sollte die SFH also das Mandat auch im neustrukturierten Regelbetrieb bekommen, könnten die Hilfswerke weiterhin durch die Aufträge für die Rechtsvertretung profitieren. Interessanterweise sehen diese Organisationen, mit der Ausnahme des HEKS, auch die Unabhängigkeit der Rechtsvertretung nicht als Problem. Während also der Diskurs weiterhin im Sinne einer solidarischen Asylpolitik gegen Verschärfungen geführt wird und somit wertebezogene Überzeugungen mitspielen, scheinen hier auch gewisse materielle Interessen eine Rolle zu spielen.

Wie sieht es bei den linken Parteien aus, welche nicht von materiellen Gewinnen profitieren werden? Die Juso, SP und GPS sind sich einig, dass die Revision seit längerem erstmals eine Verbesserung ist. Zwar haben die GPS und Juso auch die politisch-strategische Überlegung, dass man mit einem Erfolg ein Zeichen gegen die SVP setzen möchte. Die Juso bestätigt dennoch ausdrücklich, dass ihr Ja aus ideologischen Überzeugungen kommt,

insbesondere wegen den schnelleren Entscheiden und der gratis Rechtsvertretung. Die SP bekennt sogar, dass sie gar kein strategisches Ziel verfolge. Die Revision bringe erstmals Vorteile für die Asylsuchenden, es gehe nicht um die Beschleunigung per se. Hier ist anzumerken, dass die SP zwar gemeinhin zum linken Lager gezählt wird, was auch mit den *deep core* Ergebnissen übereinstimmt. Im *policy core* vertritt sie jedoch gemässigte Werte und gehört dort zu den Akteuren für eine pragmatische Asylpolitik. Insofern stellen bei den politischen Parteien nur die Juso und GPS Aussenseiter dar, weil sie für eine solidarische Asylpolitik sind, aber dennoch die Neustrukturierung aus ideologischen Gründen gutheissen. (Persönliche Kommunikation: GPS, 10. Mai 2016; Juso, 18. Mai 2016 & SP, 2. Juni 2016)

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass linke Pro-Akteure, welche für eine solidarische Asylpolitik eintreten, unter anderem auch auf der Werteebene argumentieren. Allerdings kann man davon ihre Parole zur Revision nicht herleiten. Bei einigen Akteuren stehen strategische Ziele im Vordergrund, zum Beispiel bei der sosf, SBAA, Juso und GPS, welche einen Erfolg gegen die SVP erzielen möchten, um noch Schlimmeres zu verhindern. Letztere beide betonen jedoch auch, dass sie aus ideologischen Gründen dafür sind. Bei den Hilfswerken könnten auch materielle Interessen im Spiel sein, weil sie durch die Neustrukturierung Aufträge für den Rechtsschutz gewinnen und dadurch mehr Einnahmen erzielen könnten. Während die linken Akteure bezüglich der Verfahrensfristen geeint dagegen sind, scheiden sich die Geister besonders bei der Rechtsvertretung. Akteure, die ähnliche *policy core* Werte haben und für eine solidarische Asylpolitik eintreten, haben folglich nicht bei allen *secondary aspects* dieselbe Einstellung. Aus diesen Gründen eignet sich das Konzept der Glaubenssysteme nicht, um die Positionen von linken Akteuren zu erklären²⁰.

7.2.3. Das Ja der Mitte

Die Organisationen, die für eine pragmatische Asylpolitik sind, stehen alle für die Neustrukturierung ein. Die Mitteparteien sehen in dieser Revision endlich eine Versachlichung der Asyldiskussion und anerkennen sie als richtigen Ansatz zur Problemlösung (persönliche Kommunikation: CVP, 28. April 2016; FDP, 26. April 2016 & GLP, 4. Mai 2016). Sie argumentieren ausserdem, dass die fairen und schnellen Verfahren zu Kosteneinsparungen führen würden. Auch die staatlichen Akteure betonen hauptsächlich die

²⁰ Diese Erkenntnis widerspricht jedoch nicht zwingend den Annahmen des ACF. So geht das ACF davon aus, dass gemeinsame Werte des *policy cores* ausschlaggebend für die Formation einer Koalition sind (Weible, 2005). Gleichermassen gibt es ACF-Anwendungen, die davon ausgehen, dass Akteure aus derselben Koalition unterschiedliche Einstellungen zu den *secondary aspects* haben können (Ingold, 2011). Diese Annahme ist hier allerdings insofern nicht besonders relevant, als dass diese Arbeit nicht die Koalitionen analysiert.

Kostensenkung, indem beispielsweise eine frühere Integration zu weniger Ausgaben bei der Sozialhilfe führen würde (persönliche Kommunikation: KKJPD, 11. Mai 2016, SODK, 25. Mai 2016 & SSV, 25. Mai 2016). Ebenso auf der Ebene der Kosten argumentiert der SEK, allerdings nicht im Sinne von Kosten für das grosse Gemeinwesen, sondern spezifisch für die Kirchen, welche im aktuellen System die Verantwortung für die Rechtsberatung tragen. Der SEK ist der Meinung, dass der Rechtsschutz für Asylsuchende eine Aufgabe des Staates sei und deshalb die Kosten auch von ihm getragen werden sollen (persönliche Kommunikation, 23. Mai 2016). Die kostenlose Rechtsvertretung entlaste sie in diesen Ausgaben, womit in diesem Fall offensichtlich auch materielle Interessen eine Rolle spielen.

Während also ein Zusammenhang zwischen der politischen Überzeugung für ein pragmatisches Asylregime und der Einstellung zur Neustrukturierung besteht, gibt es wiederum markante Unterschiede bei Akteuren, die für ein restriktives Asylregime sind. Vier der dort gruppierten Akteure sind für die Revision, während die anderen drei dem Contra-Lager angehören. Ein genauerer Blick auf die einzelnen *policy core* Werte lässt darauf schliessen, dass eventuell auch in diesem Cluster ein Zusammenhang zwischen dem *policy core* und der Einstellung zur Neustrukturierung erkennbar ist. Denn die vier Befürworter aus dem „pro-restriktiven Asylregime“-Cluster sind neutral eingestellt, wenn es um die Senkung der Asylgesuche und die Attraktivität des schweizerischen Asylwesens geht. In diesem Sinne stehen diese Akteure zwar für ein restriktives Asylregime ein, weisen aber dennoch gewisse Pro-Asylsuchenden-Werte auf, im Gegensatz zu den drei Gegnern, welche das Asylsystem zu attraktiv finden und die Gesuchstellungen senken wollen. Genau diese Werte könnten zum Entscheid beigetragen haben, dass sich die Akteure für oder gegen die Neustrukturierung aussprechen. Leider entgleitet diese feine Unterscheidung innerhalb des *policy cores* der angewendeten Methode der Datenanalyse. An dieser Stelle kann daher die Operationalisierung der *belief systems* insofern kritisiert werden, als dass die *deep* und *policy cores* als Einheit betrachtet werden und den einzelnen *beliefs* zu wenig Bedeutung beigemessen wird. So könnte es beispielsweise sein, dass das Weglassen von bestimmten *beliefs*, die wenig Einfluss auf die Einstellung zur Asylpolitik respektive auf die Neustrukturierung des Asylwesens haben²¹, oder zumindest eine Gewichtung der berücksichtigten *beliefs*, zu anderen Resultaten geführt hätte.

²¹ Dies wäre z.B. bei den *deep core beliefs* „Staatseingriffe vs. Wettbewerb“ oder „Modernität vs. Traditionen“ diskutabel.

7.2.4. Das rechte Nein

Die rechten Gegner der Neustrukturierung befürworten grundsätzlich eine Beschleunigung der Asylverfahren, allerdings sind sie nicht mit dem Ansatz der Revision einverstanden, mit dem man die Beschleunigung zu erreichen versucht. Für sie ist die Gesetzesänderung nicht genug verschärfend, denn sie zementiere den Ausbau der Willkommenskultur (SVP, 2016). In diesem Zusammenhang prangern sie insbesondere die kostenlose Rechtsvertretung an, welche die Attraktivität des schweizerischen Asylsystems massiv erhöhe und die Kosten im Asylwesen explodieren liesse. Zentral ist für sie zudem auch, dass der Vollzug der Rückführungen in dieser Revision nicht angegangen wird und dies stellt für sie eines der Hauptprobleme im Asylbereich dar (persönliche Kommunikation: SD, 24. Mai 2016; Sifa, 11. Mai 2016 & SVP 25. Mai 2016). So ist die Sifa der Meinung, dass die Asylsuchenden mit dieser Revision nur noch länger hierbleiben und die Sozialhilfe belasten würden (persönliche Kommunikation, 11. Mai 2016). Es ist ausserdem sehr auffällig, dass diese drei Akteure die einzigen sind, die überhaupt das Plangenehmigungsverfahren mit der Möglichkeit für Enteignungen thematisieren, obwohl die Einstellung zu diesem Aspekt quer durch alle Lager sehr unterschiedlich und die Zustimmung durchschnittlich am zweitiefsten ist. Dies wird von ihren Kontrahenten denn auch oft als Scheinargument abgetan, weil es nicht absehbar ist, dass es zu Enteignungen kommen wird und diese nur ultima ratio sind. Die SVP als Hauptakteurin des Referendumskomitees wirft mit ihrem Verhalten noch andere Fragen auf. 80 der Vorschläge zur Änderung des Asylgesetzes im Parlament kamen von Seiten der SVP, in diesem Sinne ist es alles andere als eine linke Vorlage. Dennoch hat sie das Referendum dagegen erhoben. Als es dann schliesslich zu einer Volksabstimmung kam, hat die SVP jedoch keinen Abstimmungskampf geführt, was sehr ungewöhnlich ist. Kritiker werfen deshalb der SVP vor, dass sie das Referendum nur aus taktischen Gründen erhoben habe, weil einen Monat danach die eidgenössischen Parlamentswahlen stattfanden (appel, persönliche Kommunikation, 2. Juni 2016). Die SVP hätte dies nur getan, um ihre Wähler zu mobilisieren und weil man es von ihr erwarte. In diesem Sinne bewirtschaftete sie Probleme (Persönliche Kommunikation: CVP, 28. April 2016 & FDP, 26. April 2016). An dieser Stelle kann man die Issue Ownership Theorie heranziehen, die besagt, dass die Parteien Issues/Themen „besitzen“ (Petrocik, 1996). Gerade Migrationsfragen werden von rechts-Aussenparteien dominiert (Alonso & Claro da Fonseca, 2012; Bale, 2008; Mudde, 1999). Indem die Wähler überzeugt sind, dass die Partei, welche das Thema „besitzt“, Probleme am besten zu lösen vermag, propagiert diese Partei eben dieses Thema, um Wähler anzuziehen und zu erhalten (Benoit, 2008). Die SVP entgegnet, sie führe keinen Abstimmungskampf, weil sie die Medien in die

Pflicht nehmen wolle (Tages-Anzeiger, 2016). Sie hätte, insbesondere nach der Niederlage der Durchsetzungsinitiative, genug von „alle gegen die SVP“ und wolle deshalb keine Kampagne im bezahlten Raum führen (persönliche Kommunikation, 25. Mai 2016). Während die extreme Rechte ihrem *deep* und *policy core* getreu argumentiert, könnten folglich dennoch auch strategische Hintergründe relevant sein.

7.3. Diskussion der Einstellungen zu den Massnahmen der Neustrukturierung

Die Streudiagramme der einzelnen *secondary aspects* mit den *policy core*-Mittelwerten zeigen teilweise deutliche Zusammenhänge. Diese sind allerdings nicht linear, weil hauptsächlich Akteure auf den extremen Enden der Links-Rechts-Skala gegen die Massnahmen sind. Nicht alle Hypothesen, die für den Zusammenhang zwischen dem *policy core* und den *secondary aspects* formuliert wurden (H2.1.-H2.3.), werden daher durch diese Resultate unterstützt. Im folgenden Teil werden die einzelnen Aspekte genauer beleuchtet und mit den Argumenten der Organisationen in Zusammenhang gebracht, um aufzuzeigen, weshalb die Hypothesen verworfen oder unterstützt werden.

Als erstes werden die prozeduralen Verfahrensänderungen diskutiert. Es wurde erwartet, dass mit gemässigten *policy core* Werten die Zustimmung am höchsten ist. Die Hypothese H2.1. wird durch die Streudiagramme aus der Abbildung 5 teilweise unterstützt. Wäre die Hypothese allerdings in die Gegenrichtung formuliert gewesen, müsste sie abgelehnt werden. Nicht alle Akteure mit extremen Werten im *policy core* lehnen diese Massnahmen ab. Vor allem im solidarischen Lager gibt es sowohl zustimmende als auch ablehnende Positionen. Dennoch zeigen die positiven Korrelationskoeffizienten, dass insbesondere Akteure für eine solidarische Asylpolitik eher gegen diese Massnahmen sind. Gerade bei der Schaffung von Verfahrensregionen mit Bundeszentren und bei der Unterteilung der Verfahren nimmt die Zustimmung mit höheren *policy core* Werten zu, und bei ganz hohen Werten wieder ab. Einige Akteure aus dem solidarischen Lager äusserten sich gegen diese Massnahme, weil die Bundeszentren einem „Konzentrationslager“ (Cassidy, 2016), einer „Ghettoisierung“ oder „Kasernierung“ gleichkomme (Basta, persönliche Kommunikation, 23. Mai 2016), indem die Asylsuchenden von der Bevölkerung weggesperrt würden. Die Koordination gegen Xenophobie (stop, persönliche Kommunikation, 18. Mai 2016) betont ebenfalls in diesem Kontext, dass die Integration auf lokaler und nicht auf der Bundesebene stattfinden sollte. Dennoch sprechen sich dieser Massnahme gegenüber mehr als die Hälfte der Akteure aus demselben solidarischen Lager neutral bis positiv aus. Somit kann

die Zustimmung in diesem Lager nicht mit den *policy core beliefs* interpretiert werden. Im rechten Lager wird bezüglich der Bundeszentren mit einer anderen Logik argumentiert. Die SVP tut in ihrem Argumentarium (2016, S. 8) die Verbesserung der Unterbringungskapazität als Lüge ab und rechnet aus, dass die Betten in den Bundeszentren nicht ausreichen würden. In Bezug auf die Unterteilung der Verfahren werden aus dem solidarischen Lager vor allem Stimmen gegen das Dublin-System und die Rückführungen bei Dublin-Fällen laut (persönliche Kommunikation: SBAA, 11. Mai 2016; Sol, 18. Mai 2016 & stop, 18. Mai 2016). In solchen Fällen würden die Dossiers nicht einmal mehr geöffnet. Die SVP hingegen argumentiert genau in die andere Richtung. Sie kritisiert, dass Dublin-Fälle, die nicht zurückgewiesen werden können, in das erweiterte Verfahren in den Kantonen kommen (persönliche Kommunikation, 25. Mai 2016). Beim Plangenehmigungsverfahren ist der Zusammenhang mit gemässigten *policy core* Werten weniger deutlich. Widersacher gibt es in allen Lagern, wie bereits angesprochen ist die SVP jedoch der einzige Akteur (nebst dem Hauseigentümerverband, der in der Analyse nicht berücksichtigt wurde), der diese Massnahme überhaupt thematisierte. Sie kritisiert vor allem, dass mit dem Plangenehmigungsverfahren der Wille der Stimmbürger ausgehebelt würde und Kantone und Gemeinden zugunsten des EJPDs nichts mehr zu sagen hätten (2016, S. 32–34). Die Ergebnisse zeigten hier wiederum, dass sich Akteure trotz ähnlichen Einstellungen im *policy core* unterschiedlich zu diesen prozeduralen Reformen positionieren.

Bei der Kürzung der Verfahrensfristen, einer klassischen Gesetzesverschärfung, wird die Hypothese H2.2. klar durch die Resultate unterstützt. Es besteht ein quasi linearer Zusammenhang, wobei mit zunehmendem *policy core*-Mittelwert die Zustimmung zu diesem Aspekt steigt. Akteure, die für eine solidarische Asylpolitik eintreten, sind gegen diese Massnahme, und je mehr ein Akteur für eine restriktive Asylpolitik ist, desto stärker stimmt er den kürzeren Fristen zu. Dies widerspiegelt das Muster von früheren Referendumsabstimmungen, wo sich linke Akteure gegen die Verschärfung des Asylgesetzes stark machten, während die Mitte-rechts-Parteien die Einschränkung des Rechts auf Asyl befürworteten. Bei solchen Verschärfungen scheint es einen klaren Zusammenhang zum *deep* und *policy core* zu geben.

Die Hypothese H2.3. zum Ausbau der Rechte von Asylsuchenden durch die kostenlose Rechtsvertretung muss zweifelslos abgelehnt werden. Akteure mit gemässigten *policy core*-Werten stimmen dieser Massnahme am deutlichsten zu, während mit zunehmenden solidarischen Werten die Zustimmung auf ein Minimum sinkt. Die Ablehnung durch das extreme rechte Lager war vorhersehbar, weil es gegen den Ausbau der Rechte von

Asylsuchenden ist. Gewisse solidarische Akteure kritisieren die Unabhängigkeit der Rechtsvertretung. Dass allerdings andere Organisationen mit ähnlichem *policy core* dennoch für diese Massnahme sind, lässt sich nicht rein wertebezogen begründen. Wie bereits unter Kapitel 7.2.1. diskutiert, spielen strategische Überlegungen und materielle Interessen eine Rolle.

7.4. Grenzen der Arbeit

Die vorliegende Arbeit enthält einige sowohl konzeptionelle, als auch methodische Schwachstellen. Als Erstes soll die Operationalisierung kritisch betrachtet werden. Die Operationalisierung des Subsystems der schweizerischen Asylpolitik ist insofern verbesserungsfähig, als dass der standardisierte Fragebogen in erster Linie auf die Abstimmungskampagne ausgerichtet war und die Akteure daher aufgrund ihrer Kampagnenaktivität ausgewählt wurden. Dies bedeutet, dass allenfalls Akteure miteinbezogen wurden, die effektiv gar nicht am Policy-Prozess beteiligt waren und wiederum andere Akteure ausgeschlossen wurden, welche zwar am Politikprozess Teil hatten, aber keine Kampagnen führten. Dies wurde versucht zu verhindern, indem die Auswahl der Organisationen durch die Befragung der Akteure nach anderen relevanten Akteuren validiert wurde. Ausserdem wurde der Hauseigentümerverband ausgeschlossen, welcher zwar eine Abstimmungskampagne führte, jedoch kein Akteur des Policy-Subsystems ist. Dennoch gibt es sicherlich einzelne Organisationen und wichtige Einzelpersonen wie Asylexperten und Juristen im Asylbereich, die in dieser Arbeit nicht berücksichtigt wurden. Zur Operationalisierung der Glaubenssysteme ist zu kritisieren, dass der standardisierte Fragebogen besser auf die Ermittlung der *deep* und *policy core beliefs* zugeschnitten sein könnte. Die *beliefs* könnten mit gezielteren Fragen eruiert werden. Diese Schwachstelle wurde ausgeglichen, indem eine Vielzahl von verschiedenen *deep* und *policy core* Variablen betrachtet wurden. Somit konnte sichergestellt werden, dass die *cores* möglichst umfangreich operationalisiert wurden. Leider liess die Datengrundlage keine Gewichtung der Variablen zu, welche durch das Abfragen von Präferenzen hätte ermittelt werden müssen. Eine Gewichtung der Variablen hätte sicherlich ein noch präziseres Ergebnis hervorbringen können.

Des Weiteren gilt es zu berücksichtigen, dass diese Arbeit zur Darstellung der Glaubenssysteme in der Asylpolitik einen rein deskriptiven und explorativen Ansatz verfolgte. Die gewählten Methoden der Datenanalyse erlauben es denn auch nicht aus den ermittelten Zusammenhängen auf Kausalität zu schliessen. Insofern sind keine Aussagen über Ursachen und Einflüsse des *deep* und *policy cores* auf die *secondary aspects* möglich und die

Zusammenhänge können zufällig sein oder aus anderen Gründen bestehen. Die Diskussion der Ergebnisse mit einem qualitativen Ansatz vermag diesen Schwachpunkt jedoch aufzuwiegen. Durch das gezielte Heranziehen von Aussagen und Argumenten der Akteure konnte aufgezeigt werden, in welchen Fällen die Positionierung zur Neustrukturierung ideologisch bedingt oder eben an strategische Überlegungen oder materielle Interessen gebunden ist.

Aus den genannten Gründen sind die Ergebnisse dieser Arbeit mit Vorsicht zu interpretieren. Die Arbeit hat jedoch durchaus Aussagekraft. Das Fazit im nachfolgenden Kapitel legt dar inwiefern gewisse Resultate unter der Berücksichtigung der genannten Grenzen verallgemeinert werden können. Zunächst werden die Potentiale dieser Arbeit für weiterführende Untersuchungen erläutert.

7.5. Weiterführende Forschung

Diese Masterarbeit untersuchte die Glaubenssysteme von Akteuren der schweizerischen Asylpolitik zu einem Zeitpunkt kurz vor der Volksabstimmung über die Neustrukturierung des Asylwesens. Als weiterführende Forschung könnte man zukünftig wiederum als Anwendung des ACF eine dynamische Sicht verfolgen. Es wäre insbesondere interessant den Politikwechsel von Gesetzesverschärfungen hin zu prozeduralen Reformen zu untersuchen. Hierbei handelt es sich mutmasslich um einen *policy change* auf der Ebene der *secondary aspects*. Dieser „*minor*“ Politikwandel kann aufgrund von Policy Learning durch neue Informationen oder empirische Beweise entstehen, wie es zum Beispiel die Evaluation des Testbetriebs in Zürich sein könnte. Hierfür ist jedoch ein Untersuchungszeitraum von rund zehn Jahren nötig. Ebenfalls über einen längeren Zeitraum hinweg könnte man die Advocacy Koalitionen in der Asylpolitik analysieren. Ingold (2011) beispielsweise führte eine Netzwerkanalyse durch, um die Zusammenarbeit und Konflikt-Beziehungen zwischen den Akteuren aufzuzeigen. Diese Sichtweise wäre interessant, um zu ergründen, ob sich die Koalitionen in der Asylpolitik aufgrund von gemeinsamen *policy core beliefs* oder *secondary aspects* bilden.

Schliesslich kann aufgrund der Schwächen dieser Arbeit, Kausalität herzustellen, der Ansatz der Glaubenssysteme weitergeführt und anhand von Regressionen eine Ursachenanalyse durchgeführt werden. Einerseits wäre es aufschlussreich zu untersuchen, ob die Einstellungen zu den Massnahmen der Neustrukturierung mehr vom *policy* oder vom *deep core* als Einheit abhängen. Andererseits wäre es spannend, die einzelnen Wertvorstellungen der *deep* und *policy cores* zu untersuchen und zu ermitteln, welche Überzeugungen einzeln

oder als Kombination mit anderen Werten den grössten Einfluss auf die Positionen gegenüber prozeduralen Reformen haben.

8. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das ACF durchaus für eine Analyse der Glaubenssysteme bezüglich der Neustrukturierung des Asylwesens angewendet werden kann. Die quantitative Analyse konnte signifikante Zusammenhänge zwischen allgemeinen Wertvorstellungen, Policy bezogenen Überzeugungen und den Einstellungen zur Gesetzesänderung herstellen. Eine qualitative Analyse der Argumente zeigte jedoch, dass die Berücksichtigung von materiellen Interessen und strategischen Überlegungen aufschlussreich sein kann, um die Positionen der Akteure zu interpretieren. Gerade bei linken Akteuren sind die Einstellungen zur Neustrukturierung trotz ähnlichen Wertvorstellungen sehr unterschiedlich. Für die Interpretation ihrer Positionen ist der ACF daher weniger passend.

Das ACF eignet sich vor allem für Untersuchungen von Gesetzesverschärfungen, wo der Zusammenhang zwischen *secondary aspects* und dem *deep* und *policy core* am deutlichsten ist. In Bezug auf solche Gesetzesaspekte können die Resultate daher unter der Berücksichtigung der genannten Schwächen für das schweizerische Asylwesen generalisiert werden. Da die Zustimmung zur Kürzung der Verfahrensfristen durchschnittlich am kleinsten war, kann man für die Praxis folgern, dass am meisten Befürworter gewonnen werden können, wenn solche verschärfende Aspekte des Asylgesetzes möglichst in Grenzen gehalten werden.

Bei den prozeduralen Aspekten fällt die Bilanz etwas durchzogener aus. Einerseits sprechen sich Akteure mit unterschiedlichen *policy core beliefs* gleichermassen gegen diese Massnahmen aus. Andererseits können Akteure mit sehr ähnlichen *policy core beliefs* in Bezug auf die prozeduralen Massnahmen markant unterschiedliche Einstellungen haben. Diese Erkenntnis widerspricht nicht unbedingt den Annahmen des ACF und es wäre daher falsch zu folgern, dass sich das ACF nicht für eine solche Analyse eignet. Eine Aussage zur Generalisierbarkeit bezüglich prozeduralen Reformen bedarf jedoch aufgrund der mehrdeutigen Ergebnissen einer weitergehenden Analyse. Um aufzuzeigen, weshalb Akteure mit unterschiedlichen Wertvorstellungen dieselben Massnahmen ablehnen, wurden ihre Argumente untersucht. Die qualitative Analyse war in dieser Hinsicht aufschlussreich und zeigte, dass diese Akteure ihre Ablehnung ideologiebezogen begründen, jedoch auf eine gegensätzliche Art und Weise. Für die extrem linken Pro-Migranten-Organisationen sind solche Reformen immer noch zu restriktiv, während sie für die extreme Rechte zu wenig weit

gehen. Angesichts der breiten Allianz von gemässigten links bis rechts gerichteten Befürwortern bedeutet dies für die Praxis, dass prozedurale Reformen ein gutes Mittelmass zwischen einer Restriktion und Ausweitung des Rechts auf Asyl sind, mit denen die grösste Zustimmung gewonnen werden kann. Der positive Zusammenhang mit dem *policy core*-Mittelwert zeigt zudem, dass Akteure für eine solidarische Asylpolitik diese prozeduralen Massnahmen am meisten ablehnen. Insofern werden prozedurale Reformen tendenziell eher als Verschärfung wahrgenommen. Die qualitative Auswertung hat gezeigt, dass gewisse Akteure aus diesem Lager vor allem durch die kostenlose Rechtsvertretung ins Boot geholt werden konnten.

Als Folgerungen für die Policy kann man abschliessend sagen, dass prozedurale Gesetzesänderungen durch alle Lager hinweg eine breite Akzeptanz finden und nur Akteure mit ganz extremen Überzeugungen aus ideologischen Gründen dagegen sind. Mit dem Ausbau der Rechte von Asylsuchenden kann zudem auch die Zustimmung von vielen Akteuren aus dem solidarischen Lager gewonnen werden, welche sich traditionellerweise gegen Revisionen des Asylgesetzes stellen. Hier sollte beachtet werden, dass die Kosteneffizienz des Systems nicht darunter leiden sollte, damit Akteure aus dem pragmatischen Lager davon überzeugt werden können.

Anhang 1: Die drei Vorlagen zur Asylgesetzänderung im Überblick

Gegenstand der Abstimmung vom 9. Juni 2013

Asylgesetzrevision: dringlicher Teil (Vorlage 3)

Seit 29.9.2012 in Kraft

Relevante Bestimmungen für Beschleunigung:

- Bewilligungslose Nutzung von Anlagen und Bauten des Bundes zur Unterbringung von Asylsuchenden
- Zentren für renitente Asylsuchende
- Finanzierung von Beschäftigungsprogrammen für Personen in Bundeszentren
- Sicherheitspauschale für Standortkantone von Bundeszentren
- Möglichkeit von Testphasen für neue Asylverfahren

Weitere Bestimmungen:

- Aufhebung der Möglichkeit, im Ausland ein Asylgesuch einzureichen
- Keine Anerkennung als Flüchtling nur wegen Wehrdienstverweigerung oder Desertion (Vorbehalt Flüchtlingskonvention)

Asylgesetzrevision: nicht dringlicher Teil (Vorlage 1)

Vom Parlament am 14.12.2012 beschlossen
(Referendumsfrist bis 7.4.2013)

Relevante Bestimmungen für Beschleunigung:

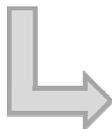
- Punktuelle Verbesserungen beim Rechtsschutz
- Einführung einer Vorbereitungsphase
- Ganz oder teilweise Haftplatzfinanzierung durch den Bund
- Ersatz gewisser Nichteintretensentscheide durch rasche materielle Verfahren
- Für das Asyl- und Wegweisungsverfahren massgebliche gesundheitliche Beeinträchtigungen müssen unmittelbar nach Gesuchseinreichung bekannt gegeben werden

Neustrukturierung Asylbereich (Vorlage 2)

Zurzeit in Ausarbeitung. Basiert auf dem Beschleunigungsbericht EJPD und dem entsprechenden Beschluss des Parlaments vom 14.12.2012. Eckwerte wurden an der Asylkonferenz vom 21.1.2013 angenommen.

- Schaffung von Zentren des Bundes: 5'000 Betten in 5-7 Regionen nach dem Prinzip „wichtigste Akteure am gleichen Ort“
- Beschleunigtes Verfahren (mind. 60% der Fälle inklusive Dublin-Verfahren, in Bundeszentren erledigt ohne Zuweisung an Kantone, max. 100-140 Kalendertage), erweitertes Verfahren (max. 12 Monate; Aufenthalt in Kanton)
- Umfassende Rückkehrberatung ab Beginn des Verfahrens
- Unentgeltlicher, professioneller Rechtsschutz im beschleunigten Verfahren (inklusive Dublin-Verfahren) sowie im erweiterten Verfahren bei entscheidungsrelevanten Verfahrensschritten
- Plangenehmigungsverfahren zur Vereinfachung des baurechtlichen Bewilligungsverfahrens für Asylunterkünfte

Gesetzliche Grundlage



Testphase für Neustrukturierung

Testphasenverordnung tritt voraussichtlich in der 2. Hälfte 2013 in Kraft

- Befristet auf 2 Jahre
- Zuweisung der Asylsuchenden nach dem Zufallsprinzip
- Keine Vor- und Nachteile für Asylsuchende in der Testphase
- Nur beschleunigte Verfahren, inklusive Dublin-Verfahren
- Umfassender Rechtsschutz als flankierende Massnahme für rasche Verfahren und kürzere Beschwerdefristen
- Frühzeitige und umfassende Rückkehrberatung



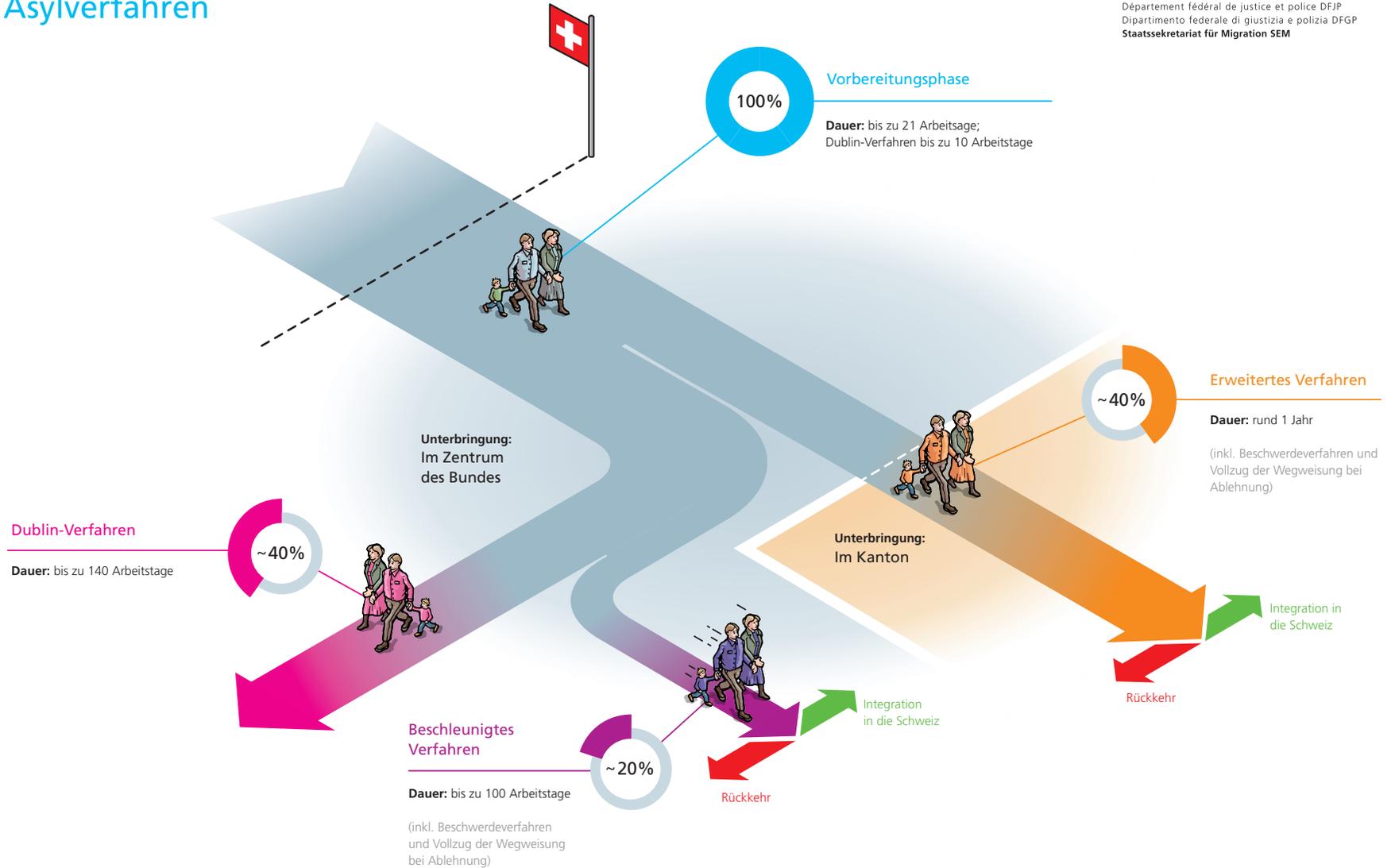
Quelle: BFM (Datum unbekannt).

Anhang 2: Grafische Darstellung der Unterscheidung der drei Asylverfahren

Behandlung eines Asylgesuchs mit dem Gesetz für beschleunigte Asylverfahren

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Département fédéral de justice et police DFJP
Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP
Staatssekretariat für Migration SEM



Quelle: SEM (Datum unbekannt).

Anhang 3: Selektierte Fragen aus dem Fragebogen zur Abstimmungskampagne über die Asylgesetzrevision 2016

deep core beliefs

Frage 1²²: Oft ist in der Politik vom Links-Rechts-Gegensatz die Rede. Wo würden Sie Ihre Organisation auf einer Skala von 0 bis 10 positionieren, bei der 0 für ganz links, 5 für die Mitte und 10 für ganz rechts steht?

Im Folgenden finden Sie sieben Fragen zu verschiedenen Aspekten der schweizerischen Gesellschaft. Wenn Sie persönlich mit dem ersten Teil der Frage übereinstimmen, wählen Sie die Zahl 1 oder nahe 1. Wenn Sie mit dem zweiten Teil der Frage übereinstimmen, wählen Sie die Zahl 5 oder nahe 5.

Frage 2: Möchte Ihre Organisation eine Schweiz mit mehr Staatseingriffen in die Wirtschaft oder eine Schweiz mit mehr Wettbewerb auf dem Markt?

Frage 3: Möchte Ihre Organisation eine Schweiz mit grossen Einkommensunterschieden oder eine Schweiz ohne Einkommensunterschiede?

Frage 4: Möchte Ihre Organisation eine Schweiz, die sich nach aussen öffnet oder eine Schweiz, die unabhängig bleibt?

Frage 5: Möchte Ihre Organisation eine Schweiz, die auf Solidarität setzt oder eine Schweiz, die auf Eigenverantwortung setzt?

Frage 6: Möchte Ihre Organisation eine Schweiz, die modern ist oder eine Schweiz, die ihre Traditionen schützt?

Frage 7: Möchte Ihre Organisation eine Schweiz, die am Bewährten festhält oder Reformen wagt?

policy core beliefs

Wie stark stimmt Ihre Organisation diesem Argument zu? Geben Sie mir bitte eine Zahl von 1 (“stimme überhaupt nicht zu“) bis 5 (“stimme voll und ganz zu“) an.

Frage 8: „Die Grundrechte der Asylsuchenden müssen geschützt werden.“

Frage 9: „Die Schweiz ist für Asylsuchende zu attraktiv.“

Frage 10: „Die Asylverfahren müssen beschleunigt werden.“

Frage 11: „Die Kosten im Asylbereich gilt es zu senken.“

²² Da es sich hierbei um eine Selektion handelt, wurde für diese Auflistung eine fortführende Nummerierung gewählt, die nicht der Nummerierung aus dem Fragebogen entspricht.

Frage 12: „Die Zahl der Asylgesuche muss gesenkt werden.“

Frage 13: „Die Missbräuche im Asylwesen müssen bekämpft werden.“

Frage 14: „Die Integration von Aufgenommenen muss früher beginnen.“

Frage 15: „Ein härteres Vorgehen zur Bekämpfung der Probleme im Asylwesen ist wirkungslos.“

Frage 16: „Den Bundesbehörden muss mehr Spielraum eingeräumt werden.“

Frage 17: Möchte Ihre Organisation eine Schweiz mit gleichen Chancen für die Ausländer und Ausländerinnen oder eine Schweiz mit besseren Chancen für die Schweizer und Schweizerinnen?

secondary aspects

Frage 18: Wie stark stimmt Ihre Organisation der Schaffung von sechs Verfahrensregionen zu – so wie sie in der Vorlage vorgesehen ist? Geben Sie mir bitte eine Zahl von 1 (“stimme überhaupt nicht zu“) bis 5 (“stimme voll und ganz zu“) an.

Frage 19: Wie stark stimmt Ihre Organisation der Unterteilung der Verfahren – beschleunigtes Verfahren und Dublin-Verfahren auf Bundesebene und erweitertes Verfahren mit Unterbringung in den Kantonen?

Frage 20: ... dem Planbewilligungsverfahren bei den Bundeszentren sowie dem Enteignungsrecht?

Frage 21: ... der kostenlosen Rechtsvertretung zu?

Frage 22: ... der räumlichen und institutionellen Zentralisierung der Rechtsvertretung?

Frage 23: ... der Kürzung der Verfahrensfristen – so wie dies in der Vorlage vorgesehen ist?

Anhang 4: Rohdaten

Akteur	Frage 1	Frage 2	Frage 3	Frage 4	Frage 5	Frage 6	Frage 7	Frage 8
ai	5	5	5	3	3	5	3	5
Appel	2	1	4	1	1	3	3	5
Basta	0	1	5	1	1	3	3	5
BDP	6	4	2	1	1	1	5	5
Caritas	4	1	4	1	1	2	5	5
CVP	6	4	3	3	4	4	2	4
EJPD	5	3	3	3	3	2	5	5
EVP	4	3	3	3	3	3	3	5
FDP	7	5	1	2	5	2	4	4
GLP	5	4	3	2	4	2	4	5
GPS	2	2	4	2	2	2	5	5
HEKS	3	3	4	1	3	3	3	5
JF	7	4	3	1	5	1	5	4
Juso	1	1	5	2	1	1	5	5
KKJPD	7	4	3	3	3	4	4	5
OL	5	4	3	1	3	1	5	5
SAH	2	1	5	1	2	1	5	5
SBAA	NA	2	4	1	1	2	4	5
SBK	5	3	3	1	3	3	3	5
SD	6	2	4	5	2	5	2	2
SEK	4	3	3	1	1	4	2	5
SEM	5	3	3	2	3	3	4	5
SFH	3	3	3	2	2	2	5	5
Sifa	8	5	2	5	4	3	2	5
SODK	3	2	4	2	2	3	4	5
Sol	1	1	5	2	1	2	4	5
sosf	2	2	4	1	1	2	4	5
SP	2	1	5	1	1	2	5	5
SSV	5	3	3	2	3	2	4	5
stop	2	1	4	1	1	1	3	5
SVP	8	5	3	5	5	3	3	4
Unia	3	2	5	1	1	2	4	5
vivre	2	1	4	1	1	3	3	5

Akteur	Frage 9	Frage 10	Frage 11	Frage 12	Frage 13	Frage 14	Frage 15	Frage 16
ai	1	5	3	1	3	5	4	2
Appel	1	1	1	1	1	5	5	1
Basta	1	3	1	1	3	5	5	2
BDP	2	5	2	2	5	5	3	5
Caritas	1	5	1	1	3	5	5	4
CVP	2	5	5	4	4	3	1	2
EJPD	3	5	3	1	5	5	3	1
EVP	2	5	3	1	4	5	3	3
FDP	3	5	5	3	5	4	1	3
GLP	3	5	4	3	5	5	3	4
GPS	1	4	3	1	2	5	4	4
HEKS	1	3	3	1	3	5	5	2
JF	3	5	5	NA	5	4	1	2
Juso	1	3	1	1	2	5	5	5
KKJPD	3	5	5	3	5	5	2	2
OL	1	3	3	1	4	5	5	3
SAH	2	5	1	1	4	5	3	2
SBAA	1	5	3	1	4	5	5	2
SBK	1	5	3	1	1	5	5	4
SD	5	5	4	5	5	4	1	5
SEK	1	3	4	5	4	5	4	4
SEM	2	5	4	2	5	5	3	3
SFH	1	4	2	1	1	5	3	2
Sifa	5	5	5	5	5	1	1	2
SODK	1	5	4	1	3	5	2	1
Sol	1	3	1	1	2	5	5	1
sosf	1	2	1	1	3	5	4	1
SP	2	5	3	3	5	5	3	3
SSV	1	5	3	2	4	5	3	4
stop	1	3	1	1	1	5	5	1
SVP	5	5	5	5	5	3	1	1
Unia	1	4	1	1	1	5	5	3
vivre	1	2	1	1	1	5	5	1

Akteur	Frage 17	Frage 18	Frage 19	Frage 20	Frage 21	Frage 22	Frage 23
ai	1	5	5	5	5	3	3
Appel	1	1	1	2	2	1	1
Basta	1	1	3	3	3	1	1
BDP	3	5	5	2	5	5	5
Caritas	1	5	4	5	5	5	4
CVP	4	5	5	4	4	5	5
EJPD	1	5	5	5	5	5	5
EVP	2	4	5	4	5	5	4
FDP	2	4	5	3	4	5	5
GLP	2	5	5	4	5	5	5
GPS	1	4	4	4	5	4	4
HEKS	1	5	3	5	5	1	3
JF	1	5	NA	4	5	5	5
Juso	1	2	3	5	5	4	3
KKJPD	3	4	5	2	3	4	4
OL	1	5	3	3	5	5	3
SAH	1	3	5	5	5	5	2
SBAA	1	4	3	3	5	2	1
SBK	1	4	4	5	5	4	4
SD	4	5	2	1	1	5	5
SEK	2	4	5	3	5	3	2
SEM	2	5	5	5	5	5	5
SFH	1	3	5	2	5	2	3
Sifa	4	3	2	1	1	2	5
SODK	2	5	5	5	5	5	5
Sol	1	1	2	3	1	1	1
sosf	1	3	2	3	5	1	1
SP	1	5	5	5	5	5	2
SSV	3	5	5	3	5	5	5
stop	1	1	1	1	1	1	1
SVP	3	2	2	1	1	2	4
Unia	1	4	3	4	5	4	5
vivre	1	1	1	3	3	1	1

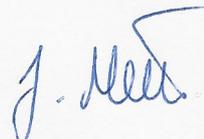
Anhang 5: Resultate der Clusteranalyse und Core-Mittelwerte

Akteur	DC Cluster	PC Cluster	SA Cluster	Deep Core <i>M</i>	Policy Core <i>M</i>
ai	3	2	2	3.29	2.0
Appel	1	1	1	1.83	1.0
Basta	1	1	1	1.57	1.5
BDP	2	2	2	2.20	2.9
Caritas	1	1	2	1.52	1.9
CVP	3	3	2	3.63	3.6
stop	1	1	1	1.55	1.2
EJPD	2	2	2	2.57	2.4
EVP	2	2	2	2.95	2.5
FDP	2	3	2	3.55	3.5
GPS	1	1	2	1.83	2.0
GLP	2	2	2	2.86	3.1
HEKS	1	1	2	2.46	1.7
JF	2	3	2	2.69	3.3
Juso	1	1	2	1.20	1.7
KKJPD	3	3	2	3.26	3.2
SODK	1	2	2	2.18	2.3
OL	2	1	2	2.29	1.9
SD	3	3	3	3.35	4.4
SBAA	1	2	1	1.75	2.0
SBK	2	1	2	2.71	1.9
SFH	1	1	2	2.18	1.7
SVP	3	3	3	4.04	3.9
SEK	1	2	2	2.67	2.7
SSV	2	2	2	2.57	2.7
SAH	1	2	2	1.26	2.1
Sifa	3	3	3	4.18	4.2
sosf	1	1	1	1.69	1.4
Sol	1	1	1	1.49	1.3
SP	1	2	2	1.26	2.7
SEM	2	2	2	2.71	2.8
Unia	1	1	2	1.61	1.5
vivre	1	1	1	1.83	1.1

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.

Zürich, 15. Mai 2017



Julia Meier

Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit

Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.

Zürich, 15. Mai 2017



Julia Meier

Literaturverzeichnis

Akkerman, Tjitske (2015). Immigration policy and electoral competition in Western Europe: A fine-grained analysis of party positions over the past two decades. *Party Politics*, 21(1), 54–67.

Alonso, Sonia & Claro da Fonseca, Sara (2012). Immigration, left and right. *Party Politics*, 18(6), 865–884.

Arbeitsgruppe Bund / Kantone (2012). *Schlussbericht Neustrukturierung des Asylbereiches. Umsetzung Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich*. URL: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/schlussber-neustruktur-asyl-d.pdf>, 08.08.2016.

Arbeitsgruppe Neustrukturierung (2014). *Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs*. URL: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2014/2014-03-28/ber-agna-d.pdf>, 24.10.2016.

Bale, Tim (2008). Turning round the telescope. Centre-right parties and immigration and integration policy in Europe. *Journal of European Public Policy*, 15(3), 315–330.

Bandelow, Nils C. (2015). Advocacy Coalition Framework. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy Forschung* (S. 305–324). Wiesbaden: Springer VS.

Barbou des Places, Ségolène (2004). Taking Legal Rules into Consideration: EU Asylum Policy and Regulatory Competition. *Journal of Public Policy*, 24(1), 75–98.

Barbou des Places, Ségolène & Deffains, Bruno (2003). Cooperation in the shadow of regulatory competition: the case of asylum legislation in Europe. *International Review of Law and Economics*, 23(4), 345–364.

Benoit, William (2008). Issue Ownership Theory. In K. F. Warren (Hrsg.), *Encyclopedia of U.S. campaigns, elections, and electoral behavior*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Bernhard, Laurent & Kaufmann, David (2016). *Coping with the asylum challenge: Tightening and streamlining policies in Western Europe*. Unpubliziertes Manuskript, Universität Zürich, Universität Bern.

BFM (Datum unbekannt). *Asylgesetzrevision: Die Vorlagen im Überblick*. URL: https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2397/Beilage_Zeitplan_d.pdf, 18.04.2016

Caroni, Martina & Scheiber, Nicole (2015). *Gutachten*. URL: http://www.djs-jds.ch/images/2015-11_DJS_Gutachten_zur_Neustrukturierung_im_Asylbereich.pdf, 17.08.2016.

Cassidy, Alan (2016, 6 April). Asylreform spaltet die Linke. *Tages-Anzeiger*. URL: <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/asylreform-spaltet-die-linke/story/22909851>, 04.12.2016.

- Cattacin, Sandro & Chimienti, Milena (2008). Migrationspolitik und Vulnerabilität. Eine Analyse der Schweizer Politik gegenüber Migrantinnen und Migranten in vulnerabler Lage. In Giuliano Bonoli & Fabio Bertozzi, *Les nouveaux défis de l'Etat social = Neue Herausforderungen für den Sozialstaat* (S. 185–204). Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Converse, Philip E. (1964). The nature of belief systems in mass publics. *Critical Review*, 18(1-3), 1–74.
- Czaika, Mathias & Hobolth, Mogens (2016). Do restrictive asylum and visa policies increase irregular migration into Europe? *European Union Politics*, 17(3), 345–365.
- Diekmann, Andreas. (2007). *Empirische Sozialforschung: Grundlagen, Methoden, Anwendungen* (10. Aufl.). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Eberg, Jan (1997). *Waste policy and learning: policy dynamics of waste management and waste incineration in the Netherlands and Bavaria*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- EJPD (2011). *Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich*. URL: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-d.pdf>, 08.08.2016.
- EJPD & SODK (2013). *Gemeinsame Erklärung der Asylkonferenz vom 21.01.2013*. URL: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2013/2013-01-21/erklaerung-d.pdf>, 24.10.2016.
- Ellison, Brian A. (1998). The Advocacy Coalition Framework and Implementation of the Endangered Species Act: A Case Study in Western Water Politics. *Policy Studies Journal*, 26(1), 11–29.
- Facchini, Giovanni; Lorz, Oliver & Willmann, Gerald (2006). Asylum seekers in Europe: the warm glow of a hot potato. *Journal of Population Economics*, 19(2), 411–430.
- Gibney, Matthew J. & Hansen, Randall (2005). Asylum Policy in the West: Past Trends, Future Possibilities. In George Borjas & Jeff Crisp (Hrsg.), *Poverty, International Migration and Asylum* (S. 70–98). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hatton, Timothy J. (2004). Seeking asylum in Europe. *Economic Policy*, 19(38), 6–62.
- Hatton, Timothy J. (2009). The rise and fall of asylum: What happened and why? *The Economic Journal*, 119(535), 183–213.
- Hatton, Timothy J. (2011). *Seeking Asylum: Trends and Policies in the OECD*. London: Centre for Economic Policy Research.
- Henry, Adam D. (2011). Ideology, Power, and the Structure of Policy Networks. *Policy Studies Journal*, 39(3), 361–383.
- Holzer, Thomas; Schneider, Gerald & Widmer, Thomas (2000). The impact of legislative deterrence measures on the number of asylum applications in Switzerland (1986-1995). *International Migration Review*, 34(4), 1182–1216.

- Ingold, Karin (2011). Network structures within policy processes: Coalitions, power, and brokerage in Swiss climate policy. *Policy Studies Journal*, 39(3), 435–459.
- Keith, Dan & McGowan, Francis (2014). *Radical left parties and immigration issues*. Exeter & Sussex: University of Exeter & University of Sussex.
- Kübler, Daniel (2001). Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy. *Journal of European Public Policy*, 8(4), 623–641.
- Landolt, Noemi (2016, 7 April). Asylgesetz-Abstimmung: Ja sagen, um Schlimmeres zu verhindern? *Die Wochenzeitung*. URL: <https://www.woz.ch/-6a71>, 28.07.2016.
- Likert, Rensis (1932). *A technique for the measurement of attitudes*. New York: The Science Press.
- March, James G.; Simon, Herbert A. & Guetzkow, Harold S. (1958). *Organizations*. New York: Wiley.
- Matti, Simon & Sandström, Annica (2011). The Rationale Determining Advocacy Coalitions: Examining Coordination Networks and Corresponding Beliefs. *Policy Studies Journal*, 39(3), 385–410.
- Montpetit, Éric (2011). Scientific Credibility, Disagreement, and Error Costs in 17 Biotechnology Policy Subsystems. *Policy Studies Journal*, 39(3), 513–533.
- Mudde, Cas (1999). The single issue party thesis: Extreme right parties and the immigration issue. *West European Politics*, 22(3), 182–197.
- Mudde, Cas (2007). *Populist radical right parties in Europe*. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press.
- Nohrstedt, Daniel (2005). External shocks and policy change: Three Mile Island and Swedish nuclear energy policy. *Journal of European Public Policy*, 12(6), 1041–1059.
- OECD (2013). *International Migration Outlook 2013*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2014). *International Migration Outlook 2014*. Paris: OECD Publishing.
- Peffley, Mark A., & Hurwitz, Jon (1985). A Hierarchical Model of Attitude Constraint. *American Journal of Political Science*, 29(4), 871–890.
- Petrocik, John R. (1996). Issue Ownership in Presidential Elections, with a 1980 Case Study. *American Journal of Political Science*, 40(3), 825–850.
- Putnam, Robert D. (1976). *The comparative study of political elites*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.
- Sabatier, Paul A. (1987). Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework. *Science Communication*, 8(4), 649–692.
- Sabatier, Paul A. (1993). Policy Change over a Decade or More. In Paul A. Sabatier & Hank C. Jenkins-Smith (Hrsg.), *Policy Change and Learning* (S. 13–39). Boulder & Oxford: Westview Press.

- Sabatier, Paul A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98–130.
- Sabatier, Paul A. (2007). The Need for Better Theories. In Paul A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the Policy Process* (S. 3–17). Boulder & Oxford: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. & Jenkins-Smith, Hank C. (Hrsg.). (1993). *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder & Oxford: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. & Jenkins-Smith, Hank C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In Paul A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the Policy Process* (S. 117–166). Boulder & Oxford: Westview Press.
- Sabatier, Paul A., & Weible, Christophe M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In Paul A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the Policy Process* (S. 189–220). Boulder & Oxford: Westview Press.
- Sato, Hajime (1999). The Advocacy Coalition Framework and the Policy Process Analysis: The Case of Smoking Control in Japan. *Policy Studies Journal*, 27(1), 28–44.
- Schlager, Edella (1995). Policy making and collective action: Defining coalitions within the advocacy coalition framework. *Policy sciences*, 28(3), 243–270.
- Schneider, Wolfgang L. (2009). *Grundlagen der soziologischen Theorie 2* (3. Aufl.). Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften.
- SEM (Datum unbekannt). *Behandlung eines Asylgesuchs mit dem Gesetz für beschleunigte Asylverfahren*. URL: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/beschleunigung/grafik-asylprozess-beschl-d.pdf>, 18.04.2016.
- SEM & EJPD. (2015). *Evaluation Testbetrieb. Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse*. URL: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/beschleunigung/testbetrieb/ber-sem-ergebnisse-eval-testbetrieb-d.pdf>, 10.08.2016.
- SODK; KKJPD & BFM. (2012). *Umsetzung Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich. Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Bund / Kantone*. URL: <https://www.sem.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/zwber-umsetz-beschleunig-asyl-d.pdf>, 24.10.2016.
- SVP. (2016). *NEIN zur verantwortungslosen Willkommenskultur!* URL: <http://www.svp.ch/de/assets/File/kampagnen/2015-referendum-asylgesetzrevision/160404-argumentarium-asyl-d.pdf>, 12.04.2017.
- Tages-Anzeiger. (2016, 4 April). SVP verzichtet auf grosse Kampagne gegen Asylreform. *Tages-Anzeiger*. URL: <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/die-schweiz-wuerdenoch-einmal-attraktiver/story/18260819>, 12.04.2017.
- Tan, Pang-Ning; Steinbach, Michael & Kumar Vipin. (2006). *Introduction to data mining*. Boston: Pearson Addison Wesley.
- Thielemann, Eiko R. (2012). How effective are national and EU policies in the area of forced migration? *Refugee Survey Quarterly*, 31(4), 21–37.

- Thielemann, Eiko R. & Hobolth, Mogens (2016). Trading numbers vs. rights? Accounting for liberal and restrictive dynamics in the evolution of asylum and refugee policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(4), 643–664.
- Van der Brug, Wouter; Fennema, Meindert & Tillie, Jean (2005). Why some anti-immigrant parties fail and others succeed: A two-step model of aggregate electoral support. *Comparative Political Studies*, 38(5), 537–573.
- Van der Brug, Wouter & Van Spanje, Joost (2009). Immigration, Europe and the ‘new’ cultural dimension. *European Journal of Political Research*, 48(3), 309–334.
- Weible, Christoph M. (2005). Beliefs and Perceived Influence in a Natural Resource Conflict: An Advocacy Coalition Approach to Policy Networks. *Political Research Quarterly*, 58(3), 461-475.
- Weible, Christoph M.; Sabatier, Paul A., & McQueen, Kelly (2009). Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121–140.
- Weible, Christoph; Sabatier, Paul A. & Lubell, Mark (2004). A Comparison of a Collaborative and Top-Down Approach to the Use of Science in Policy: Establishing Marine Protected Areas in California. *Policy Studies Journal*, 32(2), 187–207.
- Zafonte, Matthew & Sabatier, Paul A. (1998). Shared Beliefs and Imposed Interdependencies as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems. *Journal of Theoretical Politics*, 10(4), 473–505.

Rechtsquellenverzeichnis

AsylG. *Asylgesetz vom 26. Juni 1998*, SR 142.31.

AsylG. *Änderung vom 25. September 2015 des Asylgesetzes*, SR 142.31.

Verzeichnis der Gesprächspartner

ai / Amnesty International (2016, 2. Juni). Denise Graf interviewt durch Tenzin Yundung. Zürich.

appel / Appel pour la sauvegarde du droit d'asile (2016, 2. Juni). Yves Brutsch interviewt durch Laurent Bernhard. Genf.

Basta / Basels starke Alternative (2016, 23. Mai). Heidi Mück interviewt durch Laurent Bernhard. Basel.

BDP / Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz (2016, 1. Juni). Martin Landolt interviewt durch Tenzin Yundung. Bern.

Caritas (2016, 9. Mai). Marianne Hochuli interviewt durch Julia Meier. Zürich.

CVP / Christlichdemokratische Volkspartei (2016, 28. April). Laura Curau interviewt durch Julia Meier. Bern.

EJPD / Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (2016, 11. Mai). Philipp Schwander interviewt durch David Kaufmann. Bern.

EVP / Evangelische Volkspartei (2016, 21. Mai). Maja Ingold interviewt durch Laurent Bernhard. Winterthur.

FDP/ Freisinnig-Demokratische Partei (2016, 26. April). Matthias Leitner interviewt durch Julia Meier. Bern.

GLP / Grünliberale Partei (2016, 4. Mai). Michael Köpfli interviewt durch Julia Meier. Bern.

GPS / Grüne Partei der Schweiz (2016, 10. Mai). Urs Scheuss interviewt durch Julia Meier. Bern.

HEKS / Hilfswerk der Evangelischen Kirchen der Schweiz (2016, 2. Mai). Karen Grossmann interviewt durch Julia Meier. Zürich.

JF / Jungfreisinnige (2016, 10. Mai). Mario Epp interviewt durch Julia Meier. Bern.

Juso / JungsozialistInnen (2016, 18. Mai). Fabian Molina interviewt durch Tenzin Yundung. Zürich.

KKJPD / Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (2016, 11. Mai). Roger Schneeberger interviewt durch David Kaufmann. Bern.

OL / Operation Libero (2016, 28. April). Janos Ammann interviewt durch Julia Meier. Zürich.

SAH / Schweizerisches Arbeiterhilfswerk (2016, 4. Mai). Kim Schweri interviewt durch Julia Meier. Bern.

SBBA / Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (2016, 11. Mai). Cécile Bühlmann interviewt durch Tenzin Yundung. Bern.

SBK / Schweizerische Bischofskonferenz / Justitia et Pax (2016, 10. Mai). Wolfgang Bürgstein interviewt durch Julia Meier. Bern.

SD / Schweizer Demokraten (2016, 24. Mai). Adrian Pulver interviewt durch Laurent Bernhard. Bern.

SEK / Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund (2016, 23. Mai). Simon Röthlisberger interviewt durch Tenzin Yundung. Telefonisches Interview.

SEM / Staatssekretariat für Migration (2016 Juli). Anonym interviewt durch Laurent Bernhard. Telefonisches Interview.

SFH / Schweizerische Flüchtlingshilfe (2016, 19. Mai). Constantin Hruschka interviewt durch David Kaufmann. Bern.

Sifa / Sicherheit für alle (2016, 11. Mai). Anian Liebrand interviewt durch Laurent Bernhard. Winterthur.

SODK / Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (2016, 25. Mai). Lauranne Mérillat interviewt durch David Kaufmann. Bern.

Sol / SolidaritéS (2016, 18. Mai). Pablo Cruchon interviewt durch Laurent Bernard. Genf

sofs / Solidarité sans frontières (2016, 26. April). Amanda Ioset interviewt durch Julia Meier. Bern.

SP / Sozialdemokratische Partei der Schweiz (2016, 2. Juni). Stefan Krattiger interviewt durch Tenzin Yundung. Bern.

stop / Coordination contre l'exclusion et la xénophobie (2016, 18. Mai). Aude Martenot interviewt durch Laurent Bernhard. Genf.

SSV / Schweizerischer Städteverband (2016, 25. Mai). Marius Beerli interviewt durch David Kaufmann. Bern

SVP / Schweizerische Volkspartei (2016, 25. Mai). Silvia Bär interviewt durch Laurent Bernhard. Bern.

Unia (2016, 19. Mai). Aurora Garcia interviewt durch David Kaufmann. Bern.

vivre / Vivre ensemble (2016, 19. Mai). Sophie Malka interviewt durch Laurent Bernahrd. Genf.