
Kurzfassung

Studie

Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenom- menen auf dem Schweizer Arbeits- markt

Die vorliegende Kurzfassung fasst die wichtigen Resultate der Studie zusammen. Der komplette Bericht enthält weitere Resultate, Interpretationshilfen und Empfehlungen. Die Vollversion ist erhältlich auf www.bfm.admin.ch

April 2014

Im Auftrag von:

Bundesamt für Migration

Abteilung Integration
3003 Wabern bei Bern

Verfasst von:

KEK-CDC

Claudio Spadarotto
Maria Bieberschulte
Katharina Walker

B,S,S.

Michael Morlok
Andrea Oswald

Inhalt

EINLEITUNG	2
Ausgangslage	2
Fragestellung	2
Vorgehen	2
TEIL I: INTEGRATIONSVERLÄUFE – GRUNDLAGEN UND ANALYSEN	4
1.1 Einleitende Bemerkungen	4
1.2 Durchschnittliche Entwicklung	4
1.3 Analyse nach Kohorten	6
1.4 Benchmark Erwerbsbeteiligung	9
1.5 Determinanten der Erwerbstätigkeit	10
1.6 Statuswechsel	11
1.7 Stabilität Erwerbsbeteiligung und Löhne	12
TEIL II: RISIKO- UND ERFOLGSFAKTOREN DER ARBEITSMARKTINTEGRATION	14
2.1 Auswahl der zu befragenden Akteure.....	14
2.2 Schlüsselfaktoren der Arbeitsmarktintegration von FL und VA	15
2.3 Anforderungen an Integrationsangebote: Wichtigkeit, Umsetzbarkeit und Zufriedenheit	16
TEIL III: BILANZIERUNG, SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN.....	18
3.1 Vorbemerkungen.....	18
3.2 Datengrundlagen und Messmethode.....	18
3.3 Schlüsselfaktoren der Arbeitsmarktintegration	20
3.3.1 Status als Weichenstellung	20
3.3.2 Weitere Schlüsselfaktoren der Arbeitsmarktintegration	22
3.3.3 Hauptcharakteristika der Arbeitsmarktintegration der FL und VA.....	23

Einleitung

Ausgangslage

Entsprechend der vorrangigen Bedeutung, die der Erwerbsarbeit in einer erwerbsorientierten Gesellschaft sowohl für die wirtschaftliche Existenzsicherung als auch für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und die soziale Integration zukommt, ist die „Teilnahme am Wirtschaftsleben“¹ auch für anerkannte Flüchtlinge (FL) und vorläufig Aufgenommenen (VA) eine zentrale Zielsetzung und grosse Herausforderung.

Seit Jahren werden die durch das Bundesamt für Migration erhobenen „Erwerbsquoten“ kritisch diskutiert. Die Ergebnisse der quartalsweisen Bestandesmessung verharren für FL bei ca. 20% (Erwerbsquote in den ersten fünf Jahren nach Entscheid, 18-65 jährige Personen) und für VA bei ca. 30% (Erwerbsquote in den ersten sieben Jahren nach Entscheid, 18-65 jährige Personen)². Die Höhe der Erwerbstätigenquote wird als unbefriedigend beurteilt und wurde jüngst auch durch die OECD bemängelt³.

Fragestellung

Vor diesem Hintergrund und gestützt auf bisherige Erkenntnisse hat das Bundesamt für Migration im April 2012 KEK-CDC Consultants und B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung (B,S,S.) mit der vertieften Abklärung der Frage beauftragt, weshalb die Erwerbstätigenquoten der beiden Populationen FL und VA „vergleichsweise sehr tief“⁴ sind, welche Risiko- und Erfolgsfaktoren massgeblich für das Ergebnis verantwortlich sind und welche Schlussfolgerungen sich im Hinblick auf eine Verbesserung der Situation ziehen lassen; der Studie „Erwerbsbeteiligung von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt“ soll hierzu eine längerfristige Betrachtung des Verlaufs der Arbeitsmarktintegration von FL und VA zugrunde gelegt werden.

Vorgehen

In **Teil I** wird beschrieben, wie durch die Verknüpfung von zwei statistischen Datenbanken **erstmalig eine Verlaufsbeobachtung der Erwerbsbeteiligung** ermöglicht wird und welche Erkenntnisse daraus zur Arbeitsmarktintegration der beiden Zielgruppen und ihrer Teilgruppen in Abhängigkeit von der Anwesenheitsdauer in der Schweiz gewonnen werden können.

In **Teil II** wird in zwei Befragungsrunden sowie in einem Workshop mit Vertreterinnen / Vertretern der Arbeitgeberschaft der Frage nachgegangen, welche Faktoren die Arbeitsmarktintegration von FL und VA aus Sicht der Akteure (s. Kp. 2.1) beeinflussen und **welche Einflussgrössen als Schlüsselfaktoren** identifiziert und in ihrem Zusammenwirken als ent-

¹ Art. 4 Bst. d VIntA

² Siehe z.B. Bundesamt für Migration (2013): Integrationsförderung des Bundes und ihre Auswirkungen in den Kantonen, Jahresbericht 2012. S. 40.

³ Liebig, T. et al. (2012): The labour market integration of immigrants and their children in Switzerland, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 128, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD Publishing.

⁴ Auftrag BFM vom 24.4.2012 an KEK-CDC / B,S,S.

scheidend für das unterschiedliche Ausmass der Arbeitsmarktintegration der Zielgruppen beurteilt werden.

In **Teil III** werden die **Hauptergebnisse** der beiden Studienteile zu **thematischen Brennpunkten** verdichtet, Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen abgegeben.

Teil I: Integrationsverläufe – Grundlagen und Analysen

1.1 Einleitende Bemerkungen

Über die Erwerbsbiographien von FL und VA gibt es relativ wenige statistische Informationen. Die beiden Gruppen sind zu klein, als dass sie durch die gängigen Statistiken des Bundesamts für Statistik (BFS), die auf Stichproben basieren, erfasst werden könnten. Das BFM selbst erhebt detaillierte Daten zur Erwerbstätigkeit von FL und VA so lange, wie der Stellenantritt und –wechsel bewilligungspflichtig ist, d.h. bei FL in der Regel während der ersten fünf Jahre nach Einreise in die Schweiz, bei den VA während der siebenjährigen Dauer der Kostenerstattungspflicht durch den Bund) Entsprechend ist die Erwerbsbeteiligung der FL und vieler VA nur für die ersten Jahre nach der Ankunft bekannt.

In der vorliegenden Untersuchung werden **zwei Datensätze zusammengeführt, um einen langfristigen Blickwinkel zu erschliessen**: Die AHV (Alters- und Hinterlassenenversicherung) Daten der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) in Genf sowie die ZEMIS (Zentrales Migrationsinformationssystem) Daten des BFM. Der AHV-Datensatz erlaubt, bei allen Personen mit einem AHV-Konto die entsprechenden Einzahlungen auf dieses Konto zu beobachten. Bei der vorliegenden Studie handelt es sich im Gegensatz zu den bisherigen Bestandsmessungen um eine rückblickende Längsschnittbetrachtung, die eine Beobachtungsperiode von bis zu 13 Jahren umfasst.

Zur Untersuchungskohorte gehören alle Personen, die zwischen 1997 und 2000 zum ersten Mal in die Schweiz eingereist sind und ein Asylgesuch gestellt haben, bei der Einreise zwischen 25 und 50 Jahre alt waren, in den nächsten 10 Jahre nicht wieder ausgereist sind.

In der Untersuchung werden drei Gruppen unterschieden: Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene und Personen mit einer Härtefall-Regelung. Jede Person wird einer einzigen Untersuchungsgruppe zugeteilt; diese Zuteilung geschieht nach dem zuletzt beobachteten Status und ändert sich über die Beobachtungsperiode nicht. So wird eine Person, die sich nach Einreise zunächst in einem hängigen Verfahren befand, dann einen VA Status erlangte und schliesslich mittels einer Härtefall-Regelung in den Ausländerbereich wechselte, über die ganze Beobachtungsperiode der Gruppe „Härtefall“ zugeteilt. Erstmals lassen sich damit Änderungen in der Erwerbsbeteiligung von allfälligen Veränderungen in der Gruppenzusammensetzung isolieren und damit langfristige Verläufe der Erwerbsbeteiligung über die Zeit analysieren.

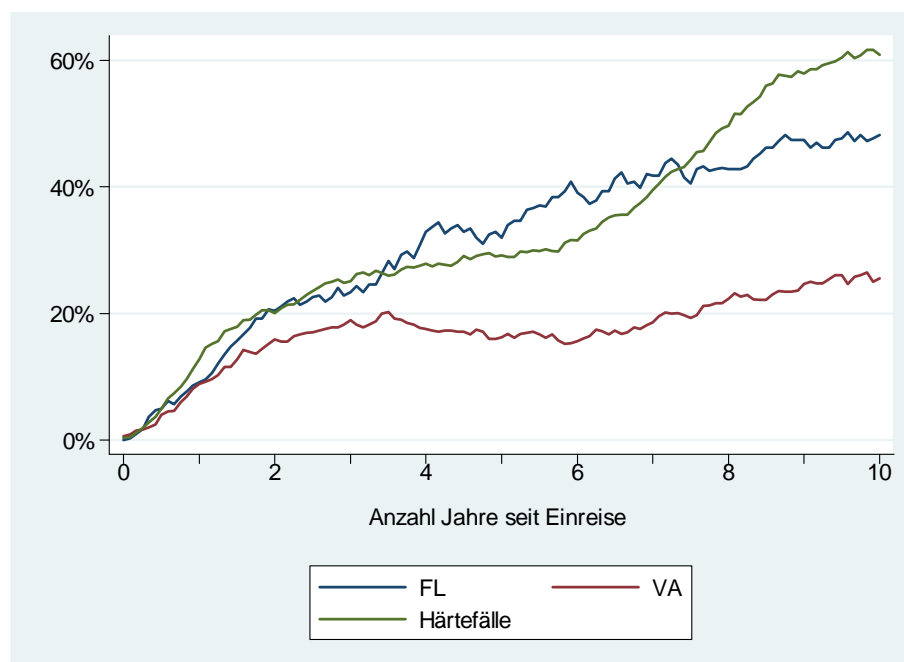
1.2 Durchschnittliche Entwicklung

In Graphik 1 wird der Anteil der FL, VA und der Personen mit einer Härtefall-Regelung, die einer bezahlten unselbständigen oder selbständigen Arbeit nachgehen, in Abhängigkeit ihrer Anwesenheitsdauer in der Schweiz dargestellt.

Die Graphik zeigt, dass **in einer ersten Phase (1. bis 3. Jahr nach Einreise) die durchschnittliche Erwerbstätigenquote bei allen drei Gruppen relativ rasch auf 20 % an-**

steigt. Der Unterschied zwischen den Gruppen ist in dieser ersten Phase gering. In allen drei Gruppen gibt es eine kleine Anzahl Personen, die es relativ schnell geschafft haben, bezahlte Arbeit zu finden, die über dem Mindestbetrag der AHV liegt (2'300 CHF Einkommen pro Jahr und Arbeitgeber; tiefere Einkommen können in unserer Analyse nicht berücksichtigt werden). Viele Personen befinden sich in dieser ersten Phase noch in einem hängigen Verfahren, weisen also noch nicht den Status eines FL, eines VA oder einer Person mit einer Härtefallregelung auf (auch wenn sie in Graphik 1 bereits diesen Gruppen zugeteilt werden, siehe Ausführung in Kapitel 1.1).

Graphik 1: Erwerbstätigenquote in den ersten zehn Jahren nach Ankunft



Bemerkung: Einreisekohorte 1997-2000 (Daten von insgesamt 407 FL, 953 VA und 1'281 Härtefälle)

In einer zweiten Phase (3. bis 7. Jahr) entwickeln sich die Erwerbsbeteiligungen der drei Gruppen sehr unterschiedlich, so dass nach sieben Jahren die zwei erfolgreichsten Gruppen (Personen mit einer Härtefall-Regelung und FL) eine mehr als doppelt so hohe Erwerbstätigenquote als die am wenigsten erfolgreiche (VA) aufweisen.

Bei den FL steigt in dieser zweiten Phase die Erwerbstätigenquote stetig weiter an, wenn auch mit weniger Schwung als am Anfang. Im Gegensatz dazu ist bei den VA keine oder sogar eine negative Entwicklung feststellbar. Die Erwerbsbeteiligung dieser Gruppe verharrt auf dem sehr tiefen Niveau von 20 %.

Bei den Personen mit einer Härtefall-Regelung ist in dieser Phase zunächst eine geringe Entwicklung der Erwerbstätigenquote zu beobachten. Dies wird aber ab dem 5. / 6. Jahr durch den schnellen Anstieg der Quote kompensiert. Nach heutiger Regelung können VA und Asylsuchende frühestens nach fünf Jahren eine Härtefall-Regelung beantragen und – sofern sie die Anforderungen hinsichtlich einer erfolgreichen Integration und weiterer Kriterien (vgl. Art. 31 VZAE) erfüllen – den B-Ausweis erlangen. In der Untersuchungskohorte ist es allerdings so, dass Personen in der Gruppe mit Härtefall-Regelung durchschnittlich erst nach mehr als zehn Jahren nach Einreise von der Härtefall-Regelung Gebrauch machen

konnten. Der erfolgte Statuswechsel kann daher nicht das schnelle Wachstum ab dem 5./6. Jahr nach Einreise erklären; es ist vielmehr zu vermuten, dass der antizipierte Statuswechsel resp. die Möglichkeit, bei erfolgreicher Integration den Status wechseln zu können, zu einer schnell wachsenden Erwerbsbeteiligung führte.

Erst in einer dritten Phase (7. bis 10. Jahr), ist wieder in allen drei Gruppen eine positive Entwicklung der Erwerbstätigenquote zu beobachten. Besonders die Erwerbstätigenquote der Gruppe mit Härtefall-Regelung erhält erneuten Schwung. Dies führt dazu, dass diese Gruppe nach zehn Jahren eine im Vergleich zu den anderen beiden Gruppen sehr hohe Erwerbstätigenquote von 61 % erreicht (FL: 48 %; VA: 25 %).

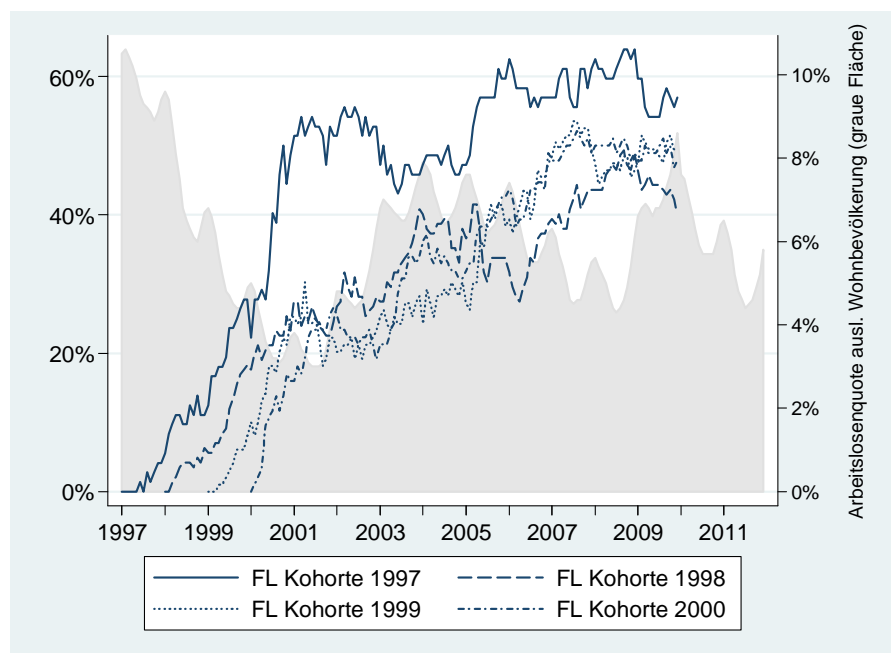
1.3 Analyse nach Kohorten

In den folgenden Graphiken 2 - 5 wird die Längsschnittanalyse in Graphik 1 getrennt für die vier Einwanderungskohorten 1997, 1998, 1999 und 2000 durchgeführt: Dies ermöglicht einerseits eine Analyse, die einen etwas grösseren Zeitraum umfasst (bis zu 13 Jahren für die Kohorte mit Einreise in 1997). Andererseits können regulative Veränderungen, Veränderungen der Lage auf dem Arbeitsmarkt und andere Ereignisse, die zwar zum gleichen Kalenderzeitpunkt, aber hinsichtlich der Anwesenheitsdauer zu unterschiedlichen Zeitpunkten geschahen, untersucht werden.

Die Resultate in Graphik 2 zeigen, dass zwischen den **vier FL Einwanderungskohorten** zwar einige Unterschiede beobachtet werden können, der generelle Trend aber ähnlich aussieht. Deutlich hebt sich nur die Kohorte von 1997 ab; ihre Erwerbstätigenquote liegt ab dem dritten Jahr deutlich über den anderen Quoten. Dies ist insofern überraschend, als dass die Arbeitsmarktlage 1997 und 1998 durch eine sehr hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichnet war und einen schwierigen Start darstellte (tatsächlich ist bei den Kohorten von 1997 und 1998 ein etwas langsamerer Start zu beobachten, im Vergleich mit den Kohorten von 1999 und 2000).

Ein offensichtlich negativer Einfluss der nächsten Rezession (2003-2006) ist bei der Kohorte von 1997 am deutlichsten zu beobachten; ihre Erwerbsbeteiligung sinkt in dieser Zeit. Bei den Kohorten von 1998 und 1999 zeigt sich eine weniger ausgeprägte, verzögerte Reduktion der Erwerbsbeteiligung. Nur bei der Kohorte von 2000 steigt die Erwerbsbeteiligung ungeachtet der Rezession weiter an.

Graphik 2: Erwerbstätigenquote FL

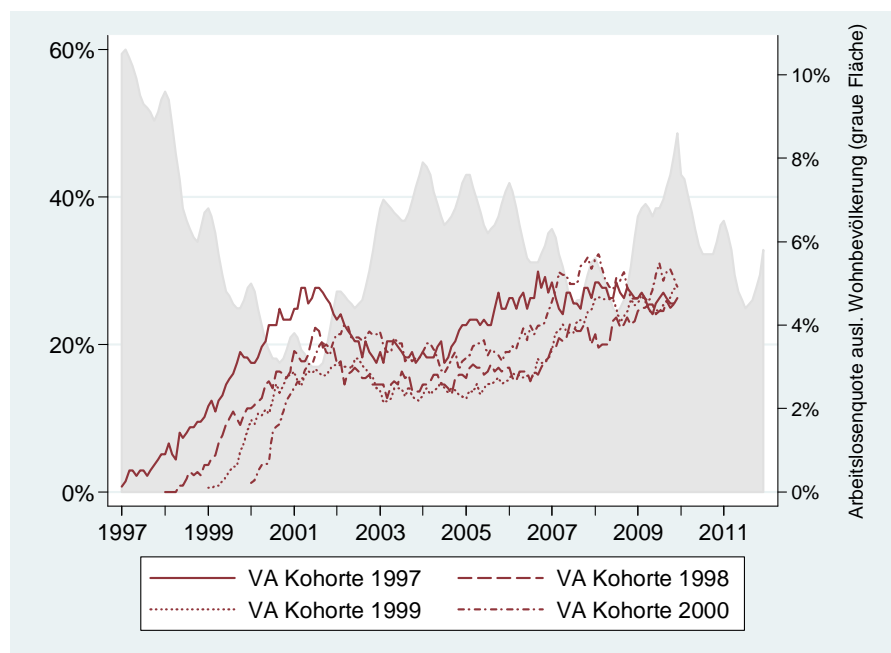


Bemerkung: Die Berechnungen in Graphik 2 basieren auf der Kohorte 1997 (72 FL), 1998 (142 FL), 1999 (99 FL) und 2000 (94 FL). Quelle Arbeitslosenquote: www.amstat.ch

Auch bei den **VA Kohorten** (vgl. Graphik 3) zeigt sich, dass die vier Einzelkohorten einen sehr ähnlichen Verlauf aufweisen. Die generelle Lage auf dem Arbeitsmarkt, gemessen an der Arbeitslosenquote der ausländischen Wohnbevölkerung, scheint eine wichtige Rolle zu spielen (stärker als bei den FL): Der Rückgang in der Erwerbstätigenquote findet parallel ab Mitte 2000 statt und hält bis 2005, teilweise bis 2006 an (2003 bis 2005 war die Arbeitslosigkeit in der Schweiz besonders hoch).

In dieser Periode galt der Inländervorrang in Bezug auf VA, d.h. ein VA durfte nur beschäftigt werden, wenn der Arbeitgeber nachweisen konnte, dass kein Inländer für die Stelle gefunden werden konnte. Diese die Chancen der VA stark beeinträchtigende Regelung wurde 2006 aufgehoben. Es ist noch zu früh für eine definitive Beurteilung, aber tatsächlich sieht es so aus, als hätte die nächste Rezession (2009-2010, nach Abschaffung des Inländervorrangs) keine ähnlich negativen Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung von VA gezeigt wie die früheren.

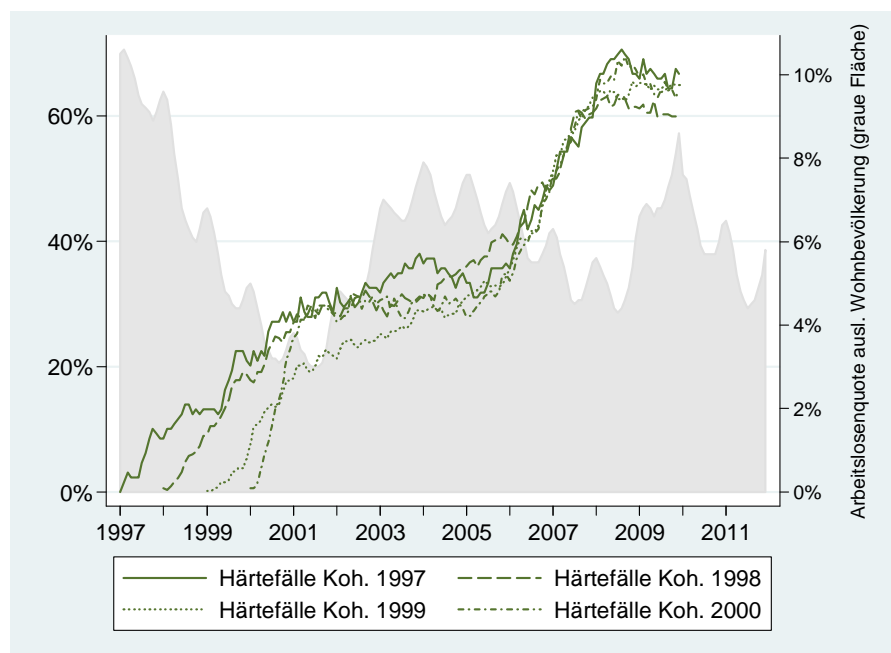
Graphik 3: Erwerbstätigenquote VA



Bemerkung: Die Berechnungen in Graphik 3 basieren auf der Kohorte 1997 (137 VA), 1998 (220 VA), 1999 (348 VA) und 2000 (248 VA). Quelle Arbeitslosenquote: www.amstat.ch

Hinsichtlich der Kohorten, die sich aus **Personen mit einer Härtefall-Regelung** zusammensetzen, ist in Graphik 4 zunächst ersichtlich, dass die Erwerbstätigenquote der Kohorte von 2000 einen besonders ausgeprägten Anstieg gleich zu Beginn aufweist. Auffällig ist zudem der Anstieg der Erwerbstätigenquoten aller Kohorten in den Jahren 2005 / 2006. Diese Jahre sind einerseits geprägt durch einen Rückgang der Arbeitslosigkeit, andererseits trat ab dem 1.4.2006 eine neue Regelung hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs für VA (Abschaffung Inländervorrang) in Kraft. Viele Personen der Gruppe der Härtefälle waren zu diesem Zeitpunkt noch vorläufig aufgenommen. Die Ereignisse (Ende Rezession, Reform) hinterlassen deutliche stärkere Spuren bei der Erwerbsbeteiligung bei den Kohorten, die sich aus Personen zusammensetzen, die später eine Härtefall-Regelung erlangt haben, als bei den VA Kohorten.

Graphik 4: Erwerbstätigenquote Härtefälle



Bemerkung: Die Berechnungen in Graphik 4 basieren auf der Kohorte 1997 (129 Härtefälle), 1998 (314 Härtefälle), 1999 (507 Härtefälle) und 2000 (353 Härtefälle). Quelle Arbeitslosenquote: www.amstat.ch

1.4 Benchmark Erwerbsbeteiligung

Die im Rahmen dieser Studie ermittelten Erwerbstätigenquoten (FL: 48.2 %; VA: 25.5 %; Personen mit einer Härtefallregelung: 60.8 %) müssen als sehr tief bezeichnet werden, wenn sie mit jener der **ständigen Wohnbevölkerung** in der Schweiz verglichen werden: (79 % bei Ausländern und 88 % bei Schweizern im Alter zwischen 25 und 54 Jahren).⁵ Dies ist als Zeichen zu werten, dass das Potential bei weitem nicht ausgeschöpft ist.

Angesicht der multiplen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt, mit denen sich die drei Untersuchungsgruppen konfrontiert sehen (fehlende Sprachkenntnisse, fehlendes Netzwerk, meist fehlende Anerkennung ihrer Ausbildung, Barrieren auf dem Arbeitsmarkt wie die Sonderabgabe bei den VA oder die bei gewissen Personengruppen gültige Bewilligungspflicht bei Stellen- und Berufswechsel), überrascht es nicht, dass die Erwerbsbeteiligung der drei Untersuchungsgruppen tiefer ist im Vergleich mit Gruppen, die einen einfacheren Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt haben (Schweizer/innen; Ausländer/innen aus dem europäischen Ausland, aus denen sich die ständige ausländische Wohnbevölkerung in erster Linie zusammensetzt).

Vergleicht man die Erwerbsbeteiligung der drei Gruppen mit jener des **Familiennachzugs**, so ist zu beobachten, dass Personen, die über den Familiennachzug einreisen, es gelingt, von Beginn weg schneller Arbeit zu finden; mögliche Gründe dafür sind das bestehende Netzwerk in der Schweiz, sowie Kontakte, Erfahrungen und Hilfestellung, welches dieses

⁵ Vgl. BFS (2013): Erwerbstätigenquote nach Nationalität und Altersgruppe. Download: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/02/blank/data/03.html.

bereitstellen kann. Nach 10 Jahren hingegen haben Personen mit einer Härtefall-Regelung und FL gegenüber Personen des Familiennachzugs aufgeholt, was die Erwerbstätigenquote betrifft; VA hingegen liegen weiterhin zurück. Aufgrund der unterschiedlichen Merkmale, welche die Personen des Familiennachzugs im Vergleich zu den drei Untersuchungsgruppen aufweisen, sowie der unterschiedlichen Ausgangslage muss die Vergleichbarkeit der Gruppen allerdings als eingeschränkt bewertet werden.

Möglicherweise **stellen die Vergleichszahlen aus dem Ausland die besten Zielgrößen bereit**, was die Erwerbstätigenquote betrifft, die über zehn Jahre erreicht werden kann. Es ist zu erwarten, dass die oben aufgeführten Herausforderungen auch für die Flüchtlinge in anderen Ländern existieren. Der internationale Vergleich wird jedoch erschwert, weil verschiedene Definitionen verwendet werden (resp. es nicht immer eindeutig ist, ob die gleichen Gruppen gemeint sind). Wird der Vergleich auf die **anerkannten Flüchtlinge** - die wohl am besten vergleichbare Gruppe – beschränkt, dann liegt die Schweiz (48 % Erwerbsbeteiligung) gemeinsam mit Norwegen (51 %) und Schweden (55 bis 79 %, je nach Berechnungsart und Gruppe) im Mittelfeld. Sie schneidet besser als Neuseeland ab (rund 40 %), aber weitaus schlechter als Kanada (62 bis rund 86 %, je nach Berechnungsart und Gruppe). Dieser einfache Vergleich berücksichtigt weder die Zusammensetzung der jeweiligen Kohorten noch die allgemeine Situation auf dem Arbeitsmarkt, Rechtslage und Regulierung der Vergleichsländer.

1.5 Determinanten der Erwerbstätigkeit

Um die treibenden Kräfte hinter den unterschiedlichen Erwerbstätigenquoten zu identifizieren, wurde eine Regressionsanalyse durchgeführt. Eine solche Analyse ermöglicht, den Einfluss einer Reihe von Merkmalen zu schätzen, während alle anderen Faktoren konstant gehalten werden.

Die Resultate der Schätzung zeigen, dass insbesondere Herkunftsland, Status und Alter (bei Einreise) einen sehr hohen Einfluss auf die Erwerbstätigkeit ausüben. Ebenfalls einen grossen Einfluss haben Geschlecht, Wohnkanton und Einreisekohorte.

Interessant ist, dass die Situation auf dem Arbeitsmarkt nur einen geringen Einfluss auf die Erwerbstätigkeit auszuüben scheint. Es wurden zwei Einflussfaktoren untersucht, einerseits die kantonale Arbeitslosenquote, andererseits die Nachfrage nach geringqualifizierter Arbeit (gemessen als Anteil Beschäftigter in den Branchen Baugewerbe/Bau und Gastgewerbe/Beherbergung). Die Regression zeigte, dass der Einfluss beider Faktoren sehr klein war.

Die Tatsache, dass die Kantone signifikante Koeffizienten aufweisen, zeigt, dass es Unterschiede zwischen den Kantone gibt, die weder mit den beiden Einflussfaktoren Arbeitslosenquote und Nachfrage nach geringqualifizierter Arbeit, noch mit dem Profil der in diesen Kantonen wohnhaften Personen (zumindest nicht hinsichtlich der Merkmale, die in die Regression eingeflossen sind) erklärt werden können.

Um den Einfluss der Sprache auf die Arbeitsmarktintegration von FL und VA zu untersuchen, wurde die Erwerbstätigenquote getrennt nach Wohnregion (Romandie und Deutschschweiz)

berechnet (siehe Tabelle 1). Es zeigt sich, dass die Erwerbsbeteiligung in der Deutschschweiz höher ist (49.6 % gegenüber 40.4 % in der Romandie). Die gleiche Berechnung wurde nun nochmals durchgeführt, dieses Mal aber nur für Personen, die aus einem französischsprachigen Herkunftsland⁶ stammen. Es zeigt sich nun genau die umgekehrte Situation: **Die Erwerbstätigenquote dieser Personengruppe ist in der Romandie weitaus höher.**

Berücksichtigt man nun beide Befunde, so liegt der Schluss nahe, dass der Einfluss der Sprache gross ist und dass, zumindest aus Sicht einer Optimierung der Arbeitsmarktchancen, eine Zuteilung von französischsprachigen Asylsuchenden in die französischsprachigen Kantone naheliegend wäre.

Tabelle 1: Erwerbstätigenquote im 10. Jahr nach Einreise, differenziert nach Sprachregion

Variable	französischsprachiges Herkunftsland		alle	
	in %	n	in %	n
Romandie	50.0	107	40.4	794
Deutschschweiz	44.6	99	49.6	1'595

Bemerkung: Zur Romandie wurden die Kantone VD, NE, JU, GE, FR zugeteilt; zur Deutschschweiz alle übrigen Kantone ausser TI, VS und BE. n steht für die Zahl der beobachteten Personen im Untersuchungssample.

1.6 Statuswechsel

Der Status hat sich in den Analysen als sehr wichtige Einflussgrösse herausgestellt. Es wurde daher auch untersucht, ob direkt um den Statuswechsel eine sprunghafte Veränderung der Erwerbstätigkeit beobachtet werden kann. Dies ist nicht der Fall: Bei den FL und Personen mit einer Härtefall-Regelung entwickelt sich die Erwerbsbeteiligung in den zwei Jahren vor dem Statuswechsel kontinuierlich positiv. In den ersten sechs Monaten nach dem Statuswechsel ist bei beiden Gruppen ein (vorübergehender) Rückgang feststellbar; während dieser von der Gruppe der FL in der Folge wieder kompensiert wird, stagniert die Erwerbstätigkeit der Personen mit Härtefall-Regelung im beobachteten Zeitraum auf dem tieferen Niveau.

Die Resultate legen die Vermutung nahe, dass der blosse Statuswechsel nicht der einzige Treiber des Erwerbsverhaltens darstellt: Sowohl die unterschiedlichen Voraussetzungen, welche Personen aus dem Asylbereich die Erlangung des B-Ausweises erst ermöglichen, als auch die mit dem Wechsel sich eröffnenden Integrationsoptionen und –wege beeinflussen das Verhalten.

Es soll an dieser Stelle auch darauf hingewiesen werden, dass beim Zusammenhang zwischen Status und Erwerbsbeteiligung die Kausalität in beide Richtungen wirkt: Die Härtefall-Regelung kann zu einer besseren Integration führen (durch die Anreizfunktion vor Erlangen des Status und durch einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt nach Erlangen des Status)

⁶ Burkina Faso, Tschad, Kongo (Brazzaville und Kinshasa), Ruanda, Togo, Algerien, Libanon, Tunesien, Zentralafrikanische Republik, Kamerun, Burkina Faso, Guinea, Tschad, Burundi, Togo.

Gleichzeitig kommen besser integrierte VA resp. Asylsuchende eher in Genuss einer Härtefall-Regelung. Die beobachteten Unterschiede sind daher zumindest teilweise mit einem Selektionseffekt zu erklären.

1.7 Stabilität Erwerbsbeteiligung und Löhne

Um die Stabilität der Erwerbstätigkeit zu untersuchen, wird in Tabelle 2 dargestellt, wie häufig eine Person von der Erwerbslosigkeit in die Erwerbstätigkeit gewechselt hat, und umgekehrt.

Die Zahl der Wechsel ist sehr hoch. Erstaunlich ist dabei insbesondere der tiefe Anteil von Personen, die nur einmal von der Erwerbslosigkeit in die Erwerbstätigkeit wechseln. Man hätte erwarten können, dass nach einer erstmaligen Arbeitstätigkeit in der Schweiz die Arbeitsmarktintegration einfacher wird, und dass direkt von Stelle zu Stelle gewechselt wird: erste Berufserfahrungen in der Schweiz sind nun gesammelt, und bei weiteren Bewerbungen kann eine Schweizer Referenz angegeben werden. Aus Auswertungen zur wiederholten Arbeitslosigkeit ist allerdings bekannt, dass Personen, die einmal arbeitslos waren, ein hohes Risiko haben, dies erneut zu werden (2008 sind zum Beispiel 49.6 % aller Stellensuchenden von wiederholter Arbeitslosigkeit betroffen gewesen).⁷

Tabelle 2: Erwerbsunterbrüche

Wechsel		N	%
EL > ET	ET > EL		
0	0	706	26%
1	0	438	16%
1	1	292	11%
2	1	312	11%
2	2	171	6%
3	2	221	8%
3	3	141	5%
4	3	144	5%
4	4	72	3%
5 +	4 +	267	10%
Total		2'764	100%

Bemerkung: EL = Erwerbslosigkeit, ET: Erwerbstätigkeit

Den AHV-Daten kann entnommen werden, welche Einkommen in einer Periode (Monat x bis y in einem bestimmten Jahr) erzielt wurden. Dadurch kann das durchschnittliche monatliche Einkommen der Person in dieser Periode berechnet werden. Die AHV-Daten vermerken hin-

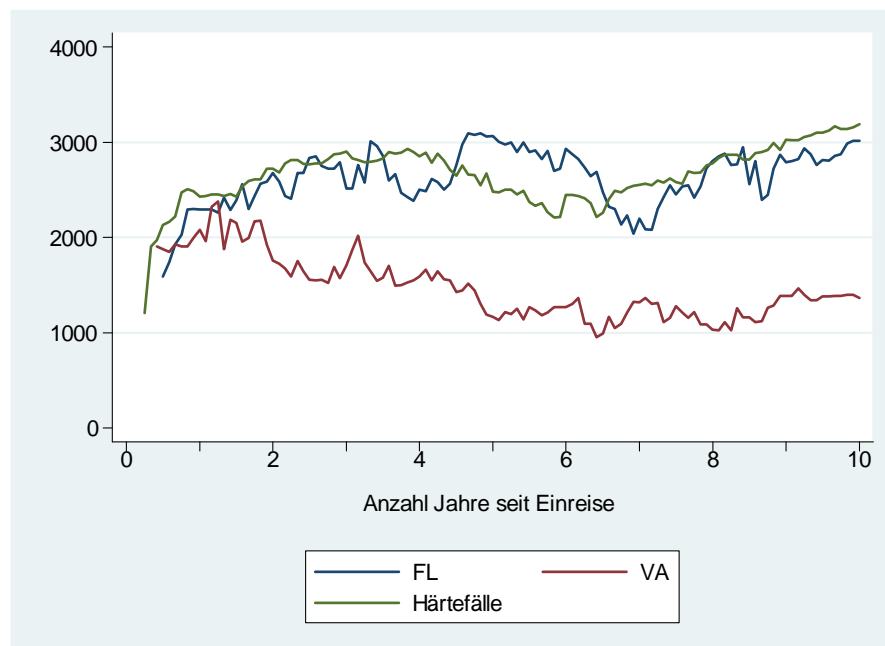
⁷ Känel, Natalie und Angelo Wetli (2008): Wiederholte Arbeitslosigkeit. Download: www.amosa.net/fileadmin/user_upload/projekte/wAL/01_wAL_Schlussbericht_DE.pdf

gegen nicht das Arbeitspensum einer Person, d.h. es kann nicht abgeschätzt werden, ob es sich beim Einkommen um ein solches aus einer Vollzeitbeschäftigung handelt. Eine Steigerung (Verringerung) des Einkommens kann durch eine Steigerung (Verringerung) des Lohns oder aber des Pensums zu Stande kommen.

Graphik 5 zeigt, dass sich die Erwerbseinkommen von FL und Personen mit einer Härtefall-Regelung grundsätzlich ähnlich entwickeln: **Nach einer positiven Entwicklung in der ersten Phase (1. bis 3. Jahr) sinkt der durchschnittliche Lohn in allen drei Gruppen – teilweise sogar sprunghaft – in der zweiten Phase (3. bis 7. Jahr). Erst in der dritten Phase (7. bis 10. Jahr) ist wieder eine positive Entwicklung zu beobachten.** Bei den VA entwickeln sich die Löhne mehrheitlich negativ über die ersten 10 Jahre nach Einreise.

Zu beachten ist, dass über die Zeit zunehmend mehr Personen zur Gruppe der Erwerbstätigen stossen. Es ist beispielsweise möglich, dass diejenigen Personen, die im ersten Jahr eine Stelle antraten, durchaus eine Lohnsteigerung im zweiten Jahr erreichen konnten, dass aber im zweiten Jahr weitere Personen eine Erwerbstätigkeit antraten, die weniger gut entlohnt wurde. In diesem Fall könnte dies den Lohnanstieg der ersten Gruppe neutralisieren.

Graphik 5: Entwicklung Monatslohn (Medianlohn)



Bemerkung: Die Berechnungen basieren auf der Kohorte 1997 – 2000 (Daten von insgesamt 335 FL, 607 VA, 1'090 Härtefälle). Die Gruppen sind ab jenem Zeitpunkt dargestellt, an welchem 20 Personen mit Einkommen beobachtet werden können. Berücksichtigt sind nur die unselbständigen Einkommen.

Teil II: Risiko- und Erfolgsfaktoren der Arbeitsmarktintegration

2.1 Auswahl der zu befragenden Akteure

Ergänzend zu den quantitativen Analysen in Teil I der Studie wurde in Teil II versucht, eine **aus Sicht massgeblicher Akteursgruppen** möglichst breit abgestützte Identifizierung und insbesondere Gewichtung von relevanten **Risiko- oder Erfolgsfaktoren** (nachfolgend: R-/E-Faktoren) **der Arbeitsmarktintegration von FL und VA** vorzunehmen.

Um die Vielfalt der integrationsrelevanten Rahmenbedingungen und Gegebenheiten im föderalen System einerseits „einzufangen“ und andererseits sicher zu stellen, dass eine möglichst grosse, das nationale Spektrum repräsentierende Auswahl an unterschiedlichen Ausgangslagen und „Kulturen“ in den **Akteursbefragungen** abgedeckt werden kann, wurden anhand von acht Kriterien **sechs Referenzkantone** bestimmt:

Tabelle 3: Kriterien für die Bestimmung der sechs Referenzkantone (in Klammern: Rangierung des Kantons)

	Genfersee-region	Espace Mittelland	Nordwest-schweiz	Zentralschweiz	Ostschweiz	Zürich
	Waadt	Neuenburg	Basel-Stadt	Luzern	Graubünden	Zürich
Grösse						
	Gross (3)	Mittelgross (16)	Mittelgross (15)	Eher gross (7)	Mittelgross (14)	Gross (1)
<i>Gross (1) – Klein (26)</i>						
Urbanität						
	Mittelurban (10)	Mittelurban (11)	Sehr urban (1)	Rural (19)	Rural (21)	Urban (3)
<i>Urban (1) – Rural (26)</i>						
Migrationspolitik						
	Sehr inklusiv (2)	Inklusiv (8)	Inklusiv (5)	Sehr restriktiv (25)	Restriktiv (22)	Eher restriktiv (17)
<i>Inklusiv (1) – Restriktiv (26)</i>						
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen						
	Sehr inklusiv (1)	Sehr inklusiv (2)	Inklusiv (5)	Mittelfeld (13)	Mittelfeld (11)	Inklusiv (7)
<i>Inklusiv (1) – Restriktiv (26)</i>						
Arbeitslosenquote						
	Hoch (24)	Sehr hoch (25)	Hoch (20)	Mittel (11)	Tief (5)	Eher hoch (19)
<i>Tiefe AL-Quote (1) – hohe AL-Quote (26)</i>						
Arbeitslosenquote Ausländer						
	Hoch (22)	Hoch (24)	Mittel (12)	Eher hoch (17)	Tief (3)	Mittel (14)
<i>Tiefe AL-Quote (1) – hohe AL-Quote (26)</i>						
Erwerbsquote FL						
	Tiefe Erwerbsquote (4)	Eher tief (8)	Mittel (14)	Mittel (13)	Sehr hoch (25)	Mittel (10)
<i>Tiefe Erwerbsquote (1) – hohe Erwerbsquote (26)</i>						
Erwerbsquote VA						
	Sehr tief (2)	Tief (3)	Mittel (10)	Mittel (16)	Hoch (22)	Hoch (19)
<i>Tiefe Erwerbsquote (1) – hohe Erwerbsquote (26)</i>						

Dem **Verbundcharakter** der Integrationsaufgabe entsprechend, wurden für die Auswahl der zu befragenden Fachleute aus den Referenzkantonen **sechs Akteursgruppen** bestimmt:

- Die für die Integration der FL und VA zuständigen kantonalen Stellen: Ansprechstelle Integration bzw. Sozialamt / Flüchtlings- bzw. Asylkoordination
- Gemeinden resp. Organisationen, welche im Zusammenhang mit der Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen Gemeindeaufgaben wahrnehmen
- Anbieter von Integrationsmassnahmen
- Schlüsselpersonen von Ausländerorganisationen /-netzwerken
- Bundesamt für Migration und interkantonale Konferenzen / Koordinationsgremien
- Arbeitgeberschaft.

2.2 Schlüsselfaktoren der Arbeitsmarktintegration von FL und VA

Die **erste Befragungsrunde** (35 halbstandardisierte Interviews mit 46 Fachleuten) diente der **breiten Themenerkundung** und vorläufigen Beantwortung der der Studie zugrundeliegenden **Kernfrage**: „Weshalb sind die Erwerbstätigenquoten der beiden Populationen FL und VA tief?“. Aus den Interviews wurden insgesamt **58 einzelne Faktoren** abgeleitet.

In der **zweiten Befragungsrunde** (Onlinebefragung) wurden die Akteure in einem ersten Schritt aufgefordert, die der Makro- (17) resp. Mikroebene (41) zugeordneten Einflussgrößen **als Risiko- oder Erfolgs-Faktor zu klassifizieren** und deren **Stärke einzuschätzen**. In einem zweiten Schritt hatten die Fachleute die Frage zu beantworten, mit welchen fünf Risiko-/ Erfolgsfaktoren die spezifischen Verlaufsmuster der Arbeitsmarktintegration gemäss Längsschnittbetrachtung (Studienteil 1) am ehesten erklärt werden können.

Das Ergebnis dieses mehrstufigen Selektionsprozesses ist aus den folgenden Tabellen ersichtlich:

Tabelle 4: Top five-Schlüsselfaktoren der Arbeitsmarktintegration von FL

Anerkannte Flüchtlinge (FL): Erwerbstätigenquote 10 Jahre nach Einreise: 47.7%					
Ebene		Schlüsselfaktoren	Wirkungsrichtung		Relevanz
Makro	Mikro		Risiko	Erfolg	
	x	1. Kenntnisse Landessprache: B1 / B2		x	+ 129.2
	x	2. Psycho-physische Beeinträchtigung / Vulnerabilität (z.B. Traumata etc.)	x		- 79.4
	x	3. Bereitschaft, eine statusärmere ⁸ Arbeit anzunehmen		x	+ 52.0
	x	4. Bereitschaft, eine vom Herkunftsland abweichende Arbeit anzunehmen		x	+ 22.7
x		5. Familiennachzug rasch möglich		x	+ 22.4

Tabelle 5: Top five-Schlüsselfaktoren der Arbeitsmarktintegration von VA

Vorläufig Aufgenommene (VA): Erwerbstätigenquote 10 Jahre nach Einreise: 25%					
Ebene		Schlüsselfaktoren	Wirkungsrichtung		Relevanz
Makro	Mikro		Risiko	Erfolg	
	x	1. Kenntnisse Landessprache: B1 / B2		x	+ 84.5
x		2. Status: Geringe Sicherheit / ungewisse Perspektive des Aufenthalts	x		- 36.9
	x	3. Bereitschaft, eine statusärmere Arbeit anzunehmen		x	+ 33.9
x		4. Status: Akzeptanz bei Arbeitgebern	x		- 25.8
	x	5. Psycho-physische Beeinträchtigung / Vulnerabilität (z.B. Traumata etc.)	x		- 17.1

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

1. Von den insgesamt 58 Faktoren, welche die Akteure in den Interviews zur Sprache gebracht hatten, wurden **sieben** als **Schlüsselfaktoren** und somit „matchentscheidend“ für die Arbeitsmarktintegration der beiden Zielgruppen beurteilt.
2. **Drei dieser Schlüsselfaktoren** – und somit mehr als die Hälfte – **sind für beide Zielgruppen identisch**. Alle drei sind auf der Mikro-Ebene angesiedelt, werden jedoch teil-

⁸ D.h. eine Arbeit mit geringerem Ansehen / Stellenwert

weise unterschiedlich rangiert und haben je Zielgruppe deshalb eine andere Relevanz. Es sind dies

- **Kenntnisse der Landessprache auf dem B-Niveau**
 - **Psycho-physische Beeinträchtigung / Vulnerabilität (z.B. Traumata etc.)**
 - **Bereitschaft, eine statusärmere Arbeit anzunehmen.**
3. **Für die FL** sind – im Unterschied zu den VA – zwei Schlüsselfaktoren spezifisch. Beides sind E-Faktoren. Je ein Faktor ist auf der Mikro- resp. der Makro-Ebene angesiedelt; der auf der Makro-Ebene wirksame Faktor ist ein Merkmal des Status. Es sind dies
- **Makro: Familiennachzug rasch möglich**
 - **Mikro: Bereitschaft, eine vom Herkunftsland abweichende Arbeit anzunehmen.**
4. **Für die VA** sind – im Unterschied zu den FL – ebenfalls zwei Wirkungsgrößen spezifisch. Beides sind R-Faktoren, die auf der Makro-Ebene angesiedelt sind; beides sind Merkmale des Status. Es sind dies
- **Geringe Sicherheit / ungewisse Perspektive des Aufenthalts**
 - **(Fehlende) Akzeptanz bei den Arbeitgebenden.**
5. Mit Ausnahme des Status gehören alle übrigen, von den Akteuren als Schlüsselfaktoren festgelegten Wirkungsgrößen, nicht zu den Variablen in Teil I der Studie, deren Relevanz für die Höhe der Erwerbsbeteiligung aufgrund der ZEMIS-Daten statistisch errechnet wurde⁹. Mithilfe dieser Variablen lässt sich ca. die Hälfte der Variation der Anzahl Monate, welche im 10. Jahr nach Ankunft gearbeitet wurden, begründen. So gesehen leisten die von befragten Akteuren ermittelten Schlüsselfaktoren einen Beitrag zur Erklärung der anderen Hälfte der Variation.

2.3 Anforderungen an Integrationsangebote: Wichtigkeit, Umsetzbarkeit und Zufriedenheit

Aufgabe von Integrationsangeboten und –massnahmen ist es, Teilnehmende unter bestmöglicher Berücksichtigung der erwähnten Rahmenbedingungen und Einflussgrößen bei der Erreichung ihrer Ziele zu unterstützen. Im Zusammenhang mit der **zu verbessernden Arbeitsmarktfähigkeit** der Zielgruppen sind erstens die Ziele sehr verschiedenartig; zweitens sind die Zielgruppen der FL und VA klein sowie äusserst heterogen und drittens sind die Mittel für die das Regelsystem ergänzenden, spezifischen Massnahmen knapp. Die befragten Akteure haben in den Interviews auch hierzu zahlreiche Überlegungen vorgebracht und Bezüge zu der eingangs gestellten Kernfrage hergestellt.

Als Schwerpunkte der Onlinebefragung wurden vier Fragebereiche gebildet:

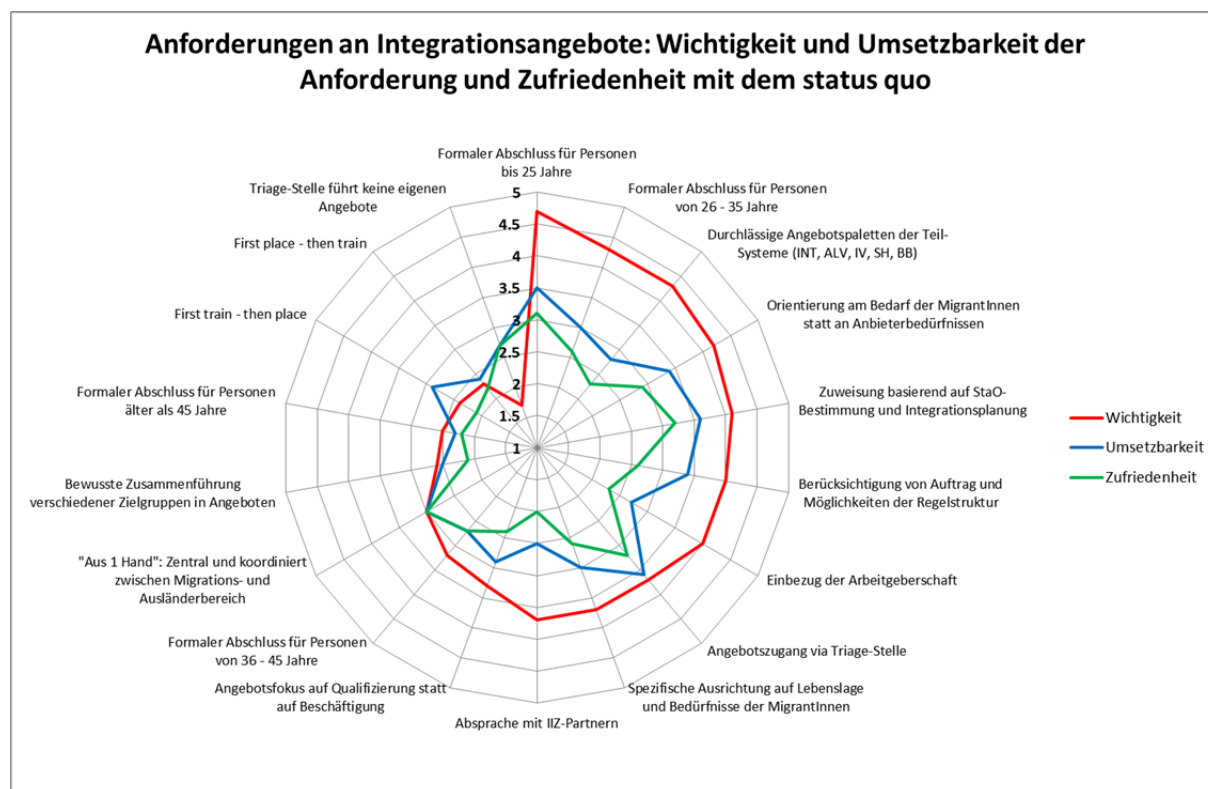
- „**Konzeption**“: Fragen im Zusammenhang mit dem Bedarf und der Kooperation zwischen den Akteuren der Regelstrukturen und der Spezifischen Integrationsförderung
- „**Organisation**“: Fragen im Zusammenhang mit dem Angebotszugang
- „**Qualifizierung vs. Beschäftigung**“: Fragen im Zusammenhang mit der geforderten, expliziten Arbeitsmarktorientierung der Integrationsangebote und –massnahmen

⁹ Vgl. Studie, Kapitel 5.2, Regressionsanalyse

- „Altersgruppen und formaler Abschluss“: Fragen im Zusammenhang mit der formalen Nachqualifizierung der verschiedenen Altersgruppen.

Graphik 6 zeigt alle den Akteuren in der Onlinebefragung zur Stellungnahme unterbreiteten Themen. Die Anordnung der Themen erfolgt nach der Bewertung der Wichtigkeit (rot), die diesen im Urteil der Befragten zukommt. Die Darstellung gibt weiter Auskunft, als wie schwierig/einfach die Umsetzbarkeit (blau) der Anforderungen beurteilt wurde und wie klein/gross die Zufriedenheit (grün) mit dem status quo zum Zeitpunkt der Befragung war:

Graphik 6: Mesoebene: Wichtigkeit, Umsetzbarkeit der Anforderung und Zufriedenheit mit dem status quo



Abschliessend wird untersucht, ob sich aus kantonsübergreifender Sicht besonders zentrale Fragestellungen und Herausforderungen erkennen lassen:

Tabelle 6: Mesoebene – Top five: Handlungsbedarf

Rang (w – z)	Thema, Anforderung	Wichtigkeit	Umsetzbarkeit	Zufriedenheit
1.	Durchlässige Angebotspaletten der Teilsysteme	4.3	2.8	2.3
2.	a. Absprache mit IIZ-Partnern	3.7	2.5	2
	b. Einbezug der Arbeitgeberschaft	4	2.7	2.3
	c. Formaler Abschluss: 26 – 35-J.	4.3	3	2.6
3.	Formaler Abschluss: Bis 25-J.	4.7	3.5	3.1
4.	Berücksichtigung von Auftrag und Möglichkeiten der Regelstruktur	4	3.4	2.6
5.	Orientierung am Bedarf der MigrantInnen, statt an Anbieterbedürfnissen	4.2	3.4	2.9

Handlungsbedarf besteht in folgenden Handlungsfeldern:

- Interinstitutionelle Zusammenarbeit, inkl. Zusammenarbeit zwischen den Regelstrukturen und der Spezifischen Integrationsförderung: 1, 2a, 2b, 4
- Bedarfsgerechte Möglichkeiten zur Nachqualifizierung von FL und VA bis 35 Jahre: 2c, 3
- Bedarfs- statt Angebotsorientierung: 5

Teil III: Bilanzierung, Schlussfolgerungen und Empfehlungen

3.1 Vorbemerkungen

Ende 2012 lebten gut 50'000 Personen aus den beiden Zielgruppen FL und VA – davon 28'122 FL und 22'625 VA – in der Schweiz; dies entspricht einem Anteil von 2.7% an der ständigen ausländischen und von 0.8% an der ständigen schweizerischen Wohnbevölkerung. Es handelt sich somit um eine insgesamt **sehr kleine** – zusammengesetzt aus über 120 Nationen¹⁰ – jedoch **äusserst heterogene Bevölkerungsgruppe**.

Die Integration dieser Bevölkerungsgruppe ist eine **Querschnitt- und Verbundaufgabe**, die von entsprechend vielfältigen thematischen sowie institutionellen Zusammenhängen und Verflechtungen geprägt, insbesondere aber auch durch politische Sichtweisen und Interessen beeinflusst ist. Zu diesem politischen Aspekt gehört das in den letzten Jahren sich akzentuierende Interesse, Pull-Effekte für die Zuwanderung – zumindest aus Drittstaaten, aus welchen die überwiegende Mehrheit der FL und VA stammt – durch eine entsprechende Gesetzgebung im Ausländer- und Asylbereich zu minimieren.

Die Autoren sind sich dieser Einbettung der zu beantwortenden und nach Möglichkeit mit Lösungsvorschlägen zu ergänzenden Kernfrage – „Weshalb sind die Erwerbstätigenquoten der beiden Populationen FL und VA tief?“ – bewusst; sie legen ihren Fokus jedoch auftragsgemäss auf Aspekte, die der Verbesserung der Arbeitsmarktintegration und Erwerbsbeteiligung der Zielgruppen dienen und die zu übergeordneten Interessen durchaus in einem Spannungsverhältnis oder gar in Widerspruch stehen können. Die zu treffenden Entscheide beruhen auf einer Güterabwägung, die nicht primär durch fachliche, sondern durch politische Kriterien gesteuert ist; entsprechend sind die Folgen auch als politische zu vertreten.

In den vorangehenden Kapiteln wurden zahlreiche Fakten zum Verlauf der Erwerbsbeteiligung und zu den Schlüsselfaktoren der Arbeitsmarktintegration von FL und VA präsentiert. Im abschliessenden dritten Teil werden die Hauptergebnisse bezogen auf die der Studie zugrunde liegende Kernfrage und fokussiert auf thematische Brennpunkte rekapituliert.

3.2 Datengrundlagen und Messmethode

Regelmässig wird die als ungenügend kritisierte Erwerbstätigkeit der FL und VA in den Publikationen auf Bundesebene mit denselben Zahlen illustriert: „Nur **20.5% der Flüchtlinge** in Bundeszuständigkeit im erwerbsfähigen Alter zwischen 16 bis 65 Jahren (sind) erwerbstätig. **Vorläufig Aufgenommene** haben nur einen eingeschränkten Zugang zur Berufsbildung und zum Arbeitsmarkt gehabt. Ihre Erwerbsquote liegt bei **34%**.“¹¹

¹⁰ Bundesamt für Migration (2012) Bestand im Asylprozess in der Schweiz nach Nationen am 31.12.2012
Download: https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/zahlen_und_fakten/asylstatistik/jahresstatistiken.html

¹¹ Bundesamt für Migration (2006): Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Dieselben Zahlen erscheinen – Jahre später – in folgenden Publikationen: Bundesamt für Migration (2008): Synthesebericht. Spezifische Integrationsmassnahmen des Bundes für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen 2006-2008; Tripartite Agglomerationskonferenz TAK (2009): Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. Anhang zum Bericht zuhanden der TAK vom 29. Juni 2009; Bundesrat (2010): Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes.

Wie in Kapitel 1.1 und 2.1 der Studie erläutert, beruhen diese Quoten auf den quartalsweisen Bestandesmessungen des Bundesamtes für Migration gemäss ZEMIS-Eintrag. Obwohl in technischer Hinsicht korrekt, können sowohl die verfügbaren Daten als auch die Messmethode zu Fehlbeurteilungen der Erwerbsbeteiligung der Zielgruppen verleiten:

1. Es liegen nur Angaben für die **Dauer der Kostenerstattungspflicht durch den Bund** vor; dass diese für FL fünf Jahre resp. für VA sieben Jahre nach Einreise in die Schweiz endet, ist nicht in allen Kreisen, die sich für die Thematik interessieren, bekannt.

Wie die in Teil I dieser Studie dargestellte Verlaufsbeobachtung der Erwerbstätigkeit zeigt, ist die **Entwicklung nach fünf Jahren nicht abgeschlossen**. Die Erwerbstätigenquoten von allen Teilgruppen (FL, VA, Härtefälle) steigen in den Folgejahren weiter an, wenn auch in unterschiedlichen Mustern.

Empfehlung: In der Kommunikation ist, solange das BFM keinen Zugriff auf die Daten der ZAS zu den Flüchtlingen mit C-Ausweis hat und deren Erwerbsbeteiligung somit nicht verfolgen kann, die Beobachtungsdauer zu benennen und auf den weiteren Anstieg der Quoten hinzuweisen.

2. Die Methode der Bestandesmessung ist eine statische: Die zu unterschiedlichen Messzeitpunkten erhobenen Quoten haben weder einen Bezug zur Anwesenheitsdauer von Personen in der Schweiz noch berücksichtigen sie die Bestandesveränderungen zwischen den Messzeitpunkten. **Die zu unterschiedlichen Zeitpunkten erhobenen und miteinander verglichenen Ergebnisse beziehen sich somit nie auf denselben Bestand.**

- Die Bestandesveränderungen zwischen den Messzeitpunkten sind erheblich und verlaufen sprunghaft: Eine Analyse der Gesamtbestände von VA in den Kantonen Basel-Stadt und Luzern für den Zeitraum zwischen dem 31.12.2007 – 30.9.2009 zeigt das mögliche Ausmass der Fluktuation: Die jährliche Fluktuation belief sich auf 34% (BS) resp. 27% (LU) ¹².
- Konkrete Aussagen über die effektive, mittel- und längerfristige Entwicklung der Erwerbsbeteiligung der Zielgruppen sind – wie die in Teil I der Studie vorgestellten Ergebnisse zeigen – nur aufgrund von Verlaufsdaten möglich. Diese liegen nun erstmals mit den Ergebnissen in Teil I der Studie vor. Sie zeigen ein neues Bild, welches die seit Jahren kommunizierten „Erwerbsquoten FL und VA“ in der Höhe von rund 20% bzw. 30% differenziert. Möglichen Fehlinterpretationen der bisher kommunizierten Erwerbsquoten wird damit vorgebeugt: Die Resultate der vorliegenden Studie zeigen, dass im Rückblick über eine zehnjährige Entwicklung die Gruppe derjenigen Personen, die über einen F-Ausweis verfügt, mit einer Quote von 25% gegenüber den Gruppen der FL (47.7%) und der Härtefälle (B-Ausweis; 60.8%) die mit Abstand tiefste Erwerbsbeteiligung aufweist. Diese Aussage gilt auch für die Phase der Kostenerstattungspflicht durch den Bund.

Empfehlung: Die in den Referenzkantonen befragten Akteure wünschen sich – auch mangels Alternativen – weiterhin die Ergebnisse der Bestandesmessung. Um Fehlinter-

¹² Kehl, Franz 2011): Synthesebericht Monitoring des Integrationsstandes von vorläufig aufgenommenen Personen in den Kantonen Basel-Stadt und Luzern. Es handelt sich um aggregierte Daten über den Gesamtbestand im jeweiligen Kanton (inkl. Personen mit mehr als 10 Jahren Aufenthalt).

pretationen zu vermeiden, ist zwingend darauf hinzuweisen, dass die Bestandesmessung die Anwesenheitsdauer sowie die unterschiedlichen Zusammensetzungen der Gruppe FL und VA nicht berücksichtigt. Ausserdem empfehlen wir, die Quoten mit den Zahlen zu den Bestandesveränderungen zu ergänzen: Anzahl Zugänge und Abgänge (Statuswechsel, „Verschwundene“, Ausreisen), sowie die durchschnittliche Anwesenheitsdauer der beiden Gruppen.

3.3 Schlüsselfaktoren der Arbeitsmarktintegration

Die Ergebnisse aus den beiden Teilen I + II dieser Studie zeigen die Vielfalt der auf die Arbeitsmarktintegration und die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung einwirkenden Faktoren auf. Das Integrationsgeschehen ist ein komplexer Vorgang, an welchem sowohl sich überlagernde, neutralisierende als auch widerstrebende Kräfte beteiligt sind. Hinzu kommt, dass auch hier gilt: „Veränderung ist die einzige Konstante“ – dies gilt sowohl für die Herkunftsländer der Zuwandernden und deren Migrationsmotive als auch bezogen auf die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Gegebenheiten in der Schweiz als Aufnahmeland.

Dennoch sind aufgrund der Ergebnisse auch klare Aussagen möglich; diese sind zum Teil neu oder erstmals anhand von Daten belegbar, zum Teil sind sie aber auch altbekannt.

3.3.1 Status als Weichenstellung

Zu den statistisch klar belegbaren Fakten zählt der alle übrigen Einflüsse **dominierende Zusammenhang des Status** mit der Erwerbsbeteiligung der Zielgruppen¹³:

1. Nach zehn Jahren zeigt sich, unabhängig von Herkunft, Geschlecht, Alter, Kanton etc., dieselbe Rangierung der Erwerbstätigenquoten von FL, VA und Härtefällen: Die Erwerbstätigenquote der VA ist immer die vergleichsweise tiefste, gefolgt von derjenigen der FL und der Härtefälle.
2. Diese Reihenfolge wird auch durch konjunkturelle Einflüsse nicht verändert. Grundsätzlich ist dazu festzuhalten, dass der Anstieg der Arbeitslosenquote der ausländischen Wohnbevölkerung erstaunlich wenig Wirkung auf die Erwerbsbeteiligung der Zielgruppen zeigt¹⁴. Der weit verbreiteten Meinung gemäss, wonach in konjunkturell schwierigen Zeiten Personen mit den grössten Arbeitsmarktrisiken¹⁵ ihre Arbeitsstelle als erste verlieren, wäre zu erwarten, dass die Erwerbstätigenquoten der Zielgruppen in den Perioden 2002 – 2005 und 2008 – 2010 angesichts des raschen und kräftigen Anstiegs der Arbeitslo-

¹³ Hierzu gilt es einschränkend zwei Punkte zu beachten: (1) Ein Teil der grossen Unterschiede zwischen den Gruppen entsteht dadurch, dass eine Selektion in die Gruppen stattfindet. Dies gilt insbesondere zwischen den VA und Härtefällen: Nur die besser integrierten VA können von einer Härtefallregelung profitieren. Der bereits erzielte Integrationserfolg beeinflusst somit den Status und der Status wiederum beeinflusst den Integrationserfolg. (2) Selbstverständlich ist die Wirkung des Status nicht einfach eine automatische: Die Studie enthält genügend Hinweise dazu, dass sich Betroffene aufgrund verschiedenster Faktoren atypisch verhalten. Migrantinnen und Migranten integrieren sich – aller systemischen Einflüsse zum Trotz – als Individuen; dazu bedürfen sie der individuellen Anstrengung und haben das Recht auf grösstmögliche, individuelle Unterstützung. Auf Ebene der Status- oder Zielgruppen ist es jedoch grundsätzlich so, dass die Erfolgchancen und Misserfolgsrisiken ungleich auf die Status verteilt sind.

¹⁴ Vgl. Studie, Kapitel 5.2: Resultate der Regression.

¹⁵ Dazu zählen z.B. (a) kein Abschluss auf Sekundarstufe II (An- und Ungelernte), (b) nicht mehr verwertbare Berufsabschlüsse, (c) in der Schweiz nicht anerkannte ausländische Abschlüsse oder eine nicht verwertbare Berufspraxis, (d) ein- oder mehrmalige (Langzeit-)Arbeitslosigkeit etc.

senquoten deutlich abnehmen. Dies ist – wiederum mit Ausnahme der VA – jedoch nicht der Fall¹⁶. Die Entwicklungstendenz der Erwerbstätigenquoten der FL und Härtefälle bleibt positiv (FL) resp. neutral (Härtefälle), während diejenige der VA zumindest bis Mitte 2004 nur moderat rückläufig ist, um anschliessend – noch mitten in der Phase höchster Arbeitslosigkeit – wieder anzusteigen. Diverse Interviewpartnerinnen und –partner äusseren dazu die Vermutung, dass die Zielgruppen mehrheitlich in Anstellungen im Tieflohnbereich seien, die selbst in Krisenzeiten nicht wegrationalisiert würden¹⁷. Denkbar ist auch ein „Lückenbüsser-Effekt“: Besser Qualifizierte werden entlassen, wodurch zwischenzeitliche Personalengpässe entstehen; diese können sofort, auf Abruf oder im Stundenlohn mit stellensuchenden FL oder VA, die dem Anforderungsprofil nicht vollumfänglich entsprechen, kompensiert werden.

3. Die tiefere Erwerbsbeteiligung der Gruppe der VA im Vergleich mit derjenigen der FL erstaunt jedoch, weil nach Meinung der befragten Akteure die Erwerbsbeteiligung der FL weitaus häufiger durch psycho-physische Beeinträchtigungen¹⁸ tangiert ist. Ganz offensichtlich ist es jedoch so, dass die stark durch Statureffekte geprägte Bilanz von R-/ E-Faktoren bei den VA „unter dem Strich“ schwerer wiegt, als die eher durch E-Faktoren geprägte Bilanz der FL¹⁹.

4. Wie die Ergebnisse der Längsschnittanalyse und der Akteursbefragungen (Interviews und Onlinebefragung) belegen resp. nahelegen, ist der **Statureffekt der vorläufigen Aufnahme ein ausgesprochen negativer**; plausible Gründe aus Sicht der befragten Akteure sind:

- Das Asylgesuch der Betroffenen ist abgelehnt, der Vollzug der Weg- oder Ausweisung ist jedoch nicht möglich, zulässig oder zumutbar und wird alljährlich überprüft (Zulässigkeit); ein Familiennachzug kann frühestens nach drei Jahren und unter der für VA strengen Auflage der wirtschaftlichen Selbständigkeit beantragt werden: Die geringe Sicherheit sowie fehlende Perspektiven des Aufenthalts (**ungünstiger Inkorporationsmodus**) be-/ verhindern den Aufbau eines „Migrationsprojekts“, das auf einen langfristigen Verbleib in der Schweiz ausgerichtet ist, wodurch die Entwicklung entsprechender Strategien und die Aneignung integrationsfördernder Kenntnisse, Fähigkeiten und Verhaltensweisen unterstützt würden.

Inwiefern die Aussicht auf Familiennachzug und eine Härtefall-Regelung die Motivation für die Aufnahme einer Erwerbsarbeit anreizen, lässt sich aufgrund der Ergebnisse nicht schlüssig beantworten: Der im 6./7. Jahr beobachtbare Anstieg der Erwerbsbeteiligung könnte ein Indiz dafür sein, wobei der durchschnittlich erst nach 10.5 Jahren eintretende Statuswechsel F → B-Härtefall dessen Anreizcharakter eher relativiert²⁰. Bezüglich welcher anderen Umstände oder Merkmale sich die beiden Zielgruppen VA

¹⁶ Für die Phase 2008 – 2010 lässt sich dies aufgrund der Datenlage nicht abschliessend beurteilen: Die Erwerbsquoten konnten nur bis Ende 2010 errechnet werden. Vgl. dazu die Graphiken 2, 3 und 4.

¹⁷ Dazu im Widerspruch steht, dass das Gastgewerbe überproportional konjunktursensitiv ist.

¹⁸ Rang 2 unter den Schlüsselfaktoren bei den FL, Rang 5 bei den VA.

¹⁹ Vgl. Studie, Kapitel 11.2.2 und 11.3.2

²⁰ Zum schnellen Anstieg um 2007 vgl. Studie, Graphik 9. Die Dossierprüfung potentieller Härtefälle obliegt seit dem 1.1.2007 dem Kanton. Dieses Ereignis liegt näher beim erwähnten Anstieg und könnte – weil Entscheide fortan „vor Ort“ und nicht mehr in Bern gefällt werden – einen konkreteren Antizipationseffekt bei denjenigen VA erwirkt haben, deren Arbeitsmarktintegration zu diesem Zeitpunkt bereits fortgeschrittener war.

und B-Härtefall unterscheiden, lässt sich mangels Daten z.B. zum Bildungsstand, zu den Sprachkenntnissen oder zur Gesundheit etc. der Betroffenen nicht beantworten.

- Der **Arbeitsmarktzugang** und die kantonsübergreifende **Mobilität auf dem Arbeitsmarkt** sind durch die vorgeschriebene Einholung einer Arbeitsbewilligung und Einschränkungen beim Kantonswechsel **tangiert**. Es handelt sich hierbei um Restriktionen, die den ohnehin bereits hürdenreichen Zugang zum Arbeitsmarkt zusätzlich und – sowohl aus arbeitsmarktlicher als auch aus Sicht der Arbeitgeber (Workshop) – unnötigerweise erschweren.
- Für die Arbeitgeber setzt der Status eindeutige und die Anstellungsbereitschaft stark hemmende Signale. Dabei spielt es keine Rolle, auf welchem Informationsstand über die effektive Aufenthaltsdauer das „vorläufig“ verstanden wird: Die Statusbezeichnung beinhaltet die Ankündigung der – allenfalls zu Unzeiten eintretenden – Wegweisung der Person. Arbeitgebende überlegen sich somit, inwieweit sie z.B. der Person Verantwortung übertragen oder sie in austauschbaren und allenfalls befristeten Tätigkeiten einsetzen wollen.

Schlussfolgerungen:

- Der Status ist ein vorrangiger Schlüsselfaktor der Arbeitsmarktintegration.
- Die als sehr bescheiden zu beurteilende Erwerbstätigenquote der VA ist kongruent mit der durch die Ablehnung des Asylgesuches zum Ausdruck gebrachten Intention, dass diese Personen das Land verlassen sollen. Diese findet ihren Niederschlag nach altem Recht (bis 2006) in entsprechenden Restriktionen beim Zugang zum Arbeitsmarkt und hohen Hürden für die Erlangung einer Härtefall-Regelung und zeigt sich bis heute im Begriff der „*vorläufigen Aufnahme*“, der einer langfristigen und nachhaltigen Integration widerspricht.

Empfehlung:

- FL mit B-Ausweis, VA und Personen mit einer Härtefall-Regelung sind bezüglich des Zugangs zum Arbeitsmarkt den Personen mit C-Ausweis gleichzustellen.

Bemerkung: Aus einer sich ausschliesslich an einer optimalen Integration auf dem Arbeitsmarkt orientierenden Optik, müsste die Abschaffung des Status VA gefordert werden²¹.

3.3.2 Weitere Schlüsselfaktoren der Arbeitsmarktintegration

1. Die auf den Verlaufsdaten basierende Regressionsanalyse im Teil I dieser Studie hat die folgenden Treiber der Erwerbsbeteiligung der Zielgruppen ermittelt; es handelt sich hierbei um harte, der statistischen Analyse zugängliche Faktoren:
 - Sehr hoher Einfluss: Herkunftsland, Status, Alter
 - Grosser Einfluss: Geschlecht, Wohnkanton, Einreisekohorte.
2. Die harten Faktoren werden aus den Ergebnissen der Interviews und der Onlinebefragung mit den Top-five-Schlüsselfaktoren ergänzt; diese wurden für die FL und VA zwar getrennt erhoben, beinhalten in drei Fällen jedoch dieselben Faktoren²²:

²¹ Forderungen zur Abschaffung oder „Umgestaltung“ (z.B. „humanitäre Aufnahme“) des Status wurden wiederholt gestellt, sind politisch jedoch chancenlos geblieben.

- Kenntnisse Landessprache auf Niveau B1/B2 (FL und VA: je Rang 1)
- Psycho-physische Beeinträchtigung / Vulnerabilität (FL: Rang 2; VA: Rang 5)
- Bereitschaft, eine statusärmere Arbeit anzunehmen (FL und VA: je Rang 3)
- Bereitschaft, eine vom Herkunftsland abweichende Arbeit anzunehmen (FL: Rang 4)

Empfehlungen:

Die aufgeführten **Schlüsselfaktoren sind seit Jahren bekannt**; in zahlreichen Untersuchungen sind entsprechende Massnahmen empfohlen und Pilotprojekte oder Modellvorhaben evaluiert worden. Diese Ergebnisse haben auch für die im Rahmen der vorliegenden Studie „Erwerbsbeteiligung...“ eruierten Frage- und Problemstellungen Gültigkeit. Es wird an dieser Stelle deshalb nochmals explizit auf drei bereits erwähnte Studien verwiesen, die einen umfassenden Überblick zum Handlungsbedarf sowie den relevanten Empfehlungen für geeignete Problemlösungen liefern²³; diese werden hier nicht rekapituliert.

Ergänzend dazu werden jedoch zwei Empfehlungen abgegeben, die sich aus den in Teil I + II dieser Studie präsentierten Analyse- und Befragungsergebnisse ergeben:

- Die Untersuchung des Einflusses der Sprache auf die Arbeitsmarktintegration von FL und VA hat ergeben²⁴, dass die Erwerbstätigenquote von Personen aus einem französischsprachigen Herkunftsland in der Romandie deutlich höher ist als in der Deutschschweiz. Französischsprachige Asylsuchende sollten deshalb einem französischsprachigen Kanton zugeteilt werden.
- Die Onlinebefragung der Akteure hat ergeben, dass ein Sprachstand auf dem A-Niveau für eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt als unzureichend beurteilt wird. Für die Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit werden Niveau B1 (mündlich) und Niveau A2 (schriftlich) in der jeweiligen Landessprache empfohlen.

3.3.3 Hauptcharakteristika der Arbeitsmarktintegration der FL und VA

1. Die Überprüfung der Stabilität der Erwerbsbeteiligung²⁵ der Zielgruppe wurde zusätzlich auf die Teilgruppen aufgeschlüsselt um zu überprüfen, ob sich diese auch hinsichtlich dieses Merkmals gemäss der üblichen Rangordnung unterscheiden. Das Ergebnis zeigt, dass dies der Fall ist. Wie aus Tabelle 7 weiter ersichtlich, ist die **Erwerbsbeteiligung** in allen Teilgruppen **sehr volatil** und stabilisiert sich auch in einer auf das 5. – 10. Jahr seit Einreise reduzierten Beobachtungsphase für mehr als die Hälfte der überhaupt Erwerbstätigen nicht (mehr als 1 Wechsel vom 5. – 10 Jahr).

Neben dem mit Abstand höchsten Anteil Personen ohne Arbeitseinsatz in den zehn Jahren seit Einreise fallen die VA auch in der verkürzten Beobachtungsperiode mit der mit Abstand geringsten Kontinuität in Sachen Erwerbsbeteiligung auf.

²² Es werden nur diejenigen Top-five-Schlüsselfaktoren aufgeführt, die nicht mit dem Status zusammenhängen. Es sind dies bei den FL: Familiennachzug als Erfolgs-Faktor (Rang 5); VA: Geringe Sicherheit / ungewisse Perspektive des Aufenthalts als Risiko-Faktor (Rang 2) und Akzeptanz des Status bei den Arbeitgebern als Risiko-Faktor (Rang 4).

²³ (1) Bundesamt für Migration (2008): Synthesebericht. Spezifische Integrationsmassnahmen des Bundes für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen 2006-2008. Dazu vertiefend: (2) Lindenmeyer, Hannes et al. (2008): Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Studie über erfolgversprechende Faktoren. (3) Bundesamt für Migration (2008): Controlling der Integration von B-Flüchtlingen. Berufliche Integration, Ausbildung, Spracherwerb, Gesundheit und soziale Integration. Schlussbericht und Empfehlungen 2006.

²⁴ Vgl. Studie Kapitel 5.1

²⁵ Vgl. Studie, Kapitel 7.

Tabelle 7: Stabilität der Erwerbsbeteiligung nach Teilgruppen

Wechsel	Alle Jahre				Erwerbstätig im 5. Jahr			
	Alle	FL	VA	H-fall	Alle	FL	VA	H-fall
Kein Arbeitseinsatz	26%	20%	40%	18%				
Nur 1 Wechsel	16%	10%	8%	24%	34%	32%	23%	41%
Mehr als 1 Wechsel	59%	69%	51%	58%	66%	67%	77%	58%

2. **Instabile Arbeitsverhältnisse** lassen auf sogenannt nichttraditionelle Arbeitsformen schliessen, wozu z.B. Teilzeitarbeit, Arbeit auf Abruf oder Temporärarbeit zählen. Es handelt sich hierbei um Arbeitsverhältnisse, die nicht prinzipiell kritisch zu beurteilen sind, sofern die Arbeitnehmenden für die beträchtliche Unsicherheit ausreichend abgegolten werden.²⁶

Wie die in Kapitel 8 der Studie dargestellte Entwicklung der Löhne zeigt, ist nicht von einer ausreichenden Abgeltung der instabilen Arbeitsverhältnisse auszugehen. Allerdings lassen die Daten keine Rückschlüsse auf das Pensum und somit auf die Höhe der Entlohnung zu.

Die Erfahrung zeigt jedoch, dass **Arbeitsverhältnisse von FL und VA häufig atypisch und prekär** sind. Eine Verbesserung der Situation ist entweder über eine ausreichende Berufserfahrung oder über eine auf dem Arbeitsmarkt anerkannte Qualifikation oder Teilqualifikation möglich, wobei eine minimale Qualifikation Voraussetzung für den Zugang zum Arbeitsmarkt und somit für das Sammeln von Berufserfahrung darstellt.

In der Onlinebefragung haben die Befragten die Erlangung eines formalen Abschlusses bis 35 Jahre als sehr wichtig eingestuft und die Zufriedenheit mit der gegenwärtigen Praxis mit „eher unzufrieden“ bewertet; diese Bewertung hängt mit dem von den Akteuren in diesem Aufgabenbereich als nicht bedarfsgerecht beurteilten Angebot der Regelstruktur zusammen.

Auf grundsätzlicher Ebene **vermissen die Akteure** – wie dies bei den jungen Erwachsenen mit der Maxime „Ausbildung vor Beschäftigung“ der Fall ist – für die Altersgruppen ab ca. 30 Jahre eine vergleichbar **klare Positionierung seitens Bund**. Es besteht Unsicherheit darüber, ob **eine möglichst rasche** (und häufig volatile) **oder eine grösstmöglich nachhaltige** (und die Erwerbstätigenquote vorübergehend möglicherweise senkende) **Arbeitsmarktintegration** anzustreben ist.

Empfehlungen:

- Im ZEMIS soll – neben den Angaben zur Bildung im Herkunftsland und dem Sprachstand – auch der Beschäftigungsgrad erfasst werden.
- Es wird empfohlen, einen auf den Erfahrungen der Kantone beruhenden und den Austausch der Akteure unterstützenden Dialog zu den Zielen, Chancen und Risiken der Arbeitsmarktintegration der erwachsenen FL und VA zu initiieren. Zu den Dialogpartnern gehören insbesondere auch die Vertretungen der Regelstruktur.²⁷

²⁶ Vgl. Walker, Philipp et al. (2010) Die Entwicklung atypisch-prekärer Arbeitsverhältnisse in der Schweiz. Nachfolgestudie zur Studie 2003. SECO Publikation, Arbeitsmarktpolitik Nr. 32 (10.2010).

²⁷ Dabei sind Synergien zu weiteren Projekten zu nutzen: In Anlehnung an das Projekt „Individueller Nachweis der Kompetenzen für Jugendliche ohne eidgenössischen Berufsabschluss“ wird empfohlen, ein an den Bedarf von erwachsenen FL und VA adaptiertes Pilotprojekt zu lancieren. Das BFM nimmt im Beobachterstatus Einsitz in die Projektgruppe des erstgenannten Projekts. Projektdauer: September 2011 – Februar 2015; Projektträger: Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz SBBK, Schweizerischer Gewerbeverband SGV (Leitung Steuergruppe), INSOS Schweiz; Projektpartner: IV-Stellen-Konferenz IVSK,

