Michael Morlok und Andrea Oswald*

Neue Daten zur Erwerbsbeteiligung von Flüchtlingen

Die Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt wird regelmässig kontrovers diskutiert: Von der OECD in ihrem Bericht zur Integration in der Schweiz,[1] von den Medien und der Politik vor dem Hintergrund steigender Sozialkosten der Gemeinden und erst kürzlich im Zusammenhang mit Massnahmen, welcher der Bund als Teil seiner Fachkräfteinitiative ergreifen will.

Trotz des grossen Interesses lagen bisher keine detaillierte Daten vor: Die vom Staatssekretariat für Migration (SEM) bisher aufbereiteten Daten umspannen nur die ersten Jahre nach Einreise (diejenigen Jahre, während derer die Anwesenheit von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen durch das Asylgesetz geregelt wird). Um einen längeren Beobachtungszeitraum abzudecken, haben wir im Auftrag des SEM die Daten des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS) mit den AHV-Daten der Zentralen Ausgleichstelle in Genf zusammengeführt.[2] Mit den verknüpften Daten kann untersucht werden, welche Person in der Untersuchungskohorte in welchem Monat zu welchem Lohn gearbeitet hat.

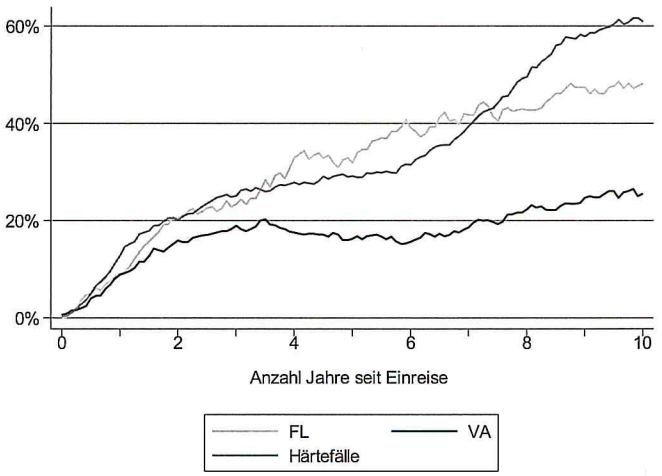
Bei den Untersuchungen haben wir uns auf die Personen konzentriert, die zwischen 1997 und 2000 ein Asylgesuch gestellt haben, bei der Einreise zwischen 25 und 50 Jahre alt waren und 2012 noch in der Schweiz wohnten. Jede Person dieser Kohorte wird einer einzigen Gruppe zugeteilt: Flüchtlinge (FL), vorläufig Aufgenommene (VA) und Personen mit einer Härtefall-Regelung.

Diese Zuteilung geschieht nach dem zuletzt beobachteten Status und wird für die ganze Beobachtungsperiode angewandt. Eine Person beispielsweise, die zunächst einen Asylantrag stellte, einen negativen Beschied erhielt, trotzdem als vorläufig aufgenommene Person in der Schweiz blieb und einige Jahre später durch eine Härtefallregelung eine Aufenthaltsbewilligung erlangte, wird über die gesamte Beobachtungsperiode als Person mit Härtefall-Regelung betrachtet. Nur solch stabile Gruppenzugehörigkeiten ermöglichen die Dynamik der Erwerbsbeteiligung zu untersuchen.

In Grafik 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 Grafik zeigt, dass in einer ersten Phase (1. bis 3. Jahr nach der Einreise) die durchschnittliche Erwerbstätigenquote bei allen drei Gruppen relativ rasch auf 20 Prozent ansteigt. Unterschiede zwischen den Gruppen sind in dieser ersten Phase gering. In jeder der 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 (2300 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 Grafik 1 bereits diesen Gruppen zugeteilt werden).

Grafik 1: Erwerbstätigenquote in den ersten zehn Jahren nach Ankunft



Bemerkung: Einreisekohorte 1997-2000 (Daten von insgesamt 407 FL, 953 VA und 1281 Härtefälle)

In einer zweiten Phase (3. bis 7. Jahr) entwickelt sich die Erwerbsbeteiligung der drei Gruppen sehr unterschiedlich. Bei den FL steigt die Erwerbstätigenquote stetig weiter an, wenn auch mit weniger Dynamik 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 Prozent.

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 Prozent erreicht (FL: 48%; VA: 25%).

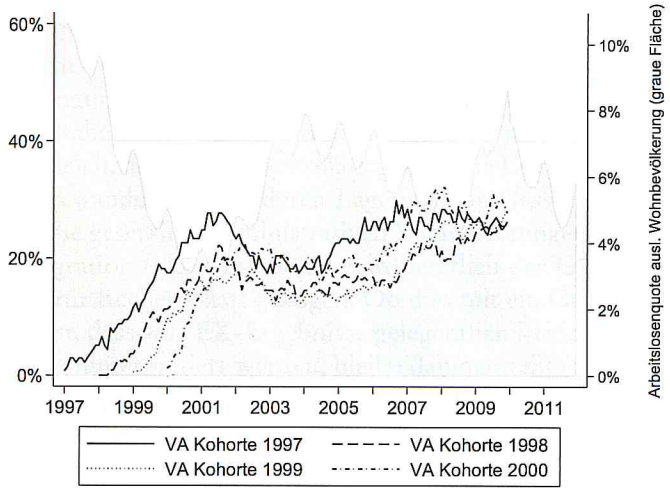
1* Michael Morlok und Andrea Oswald, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung. Liebig, T. et al. (2012): The labour market integration of immigrants and their children in Switzerland, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 128, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD Publishing.

2 Die von den Forschungsbüros KEK-CDC und B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung verfasste Studie umfasst einen quantitativen und qualitativen Teil. Im vorliegenden Artikel werden die Ergebnisse des quantitativen Studienteils zusammengefasst. Die Gesamtstudie «Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt» ist abrufbar unter www.bss-basel.ch/

Bei der Interpretation ist zu beachten, dass die Unterschiede zwischen den drei Gruppen verschiedene Ursachen haben können: So ist einerseits zu vermuten, dass der Härtefallstatus eine Wirkung sowohl vor dem Wechsel (als Anreiz) wie auch nach dem Wechsel (vereinfachter Zugang zum Arbeitsmarkt; langfristige Perspektiven) zeigt.[3] Andererseits unterscheiden sich jene Personen, die von einer Härtefallregelung profitieren können, systematisch von jenen, die es nicht können (nicht zuletzt auch aufgrund der Anforderungen der Härtefallregelung hinsichtlich einer erfolgreichen Integration). Der Status spielt zuletzt auch eine Rolle, weil er potentiellen Arbeitgebern ein Signal aussendet: Für Arbeitgeber stellt beispielsweise die Ungewissheit, wie lange ein/e VA beschäftigt werden kann, ein Risiko dar.

Bis 1.4.2006 bestand für VA zudem der Inländervorrang, d.h. ein/e VA durfte nur beschäftigt werden, wenn das Unternehmen nachweisen konnte, dass kein/e Inländer/in für die Stelle gefunden werden konnte. Die Auswirkung dieser Regelung ist in Grafik 2 deutlich ersichtlich: Als 2001 die Arbeitslosigkeit zunahm, sank die Erwerbsbeteiligung der VA stark. VA konnten nur noch mit Schwierigkeiten rekrutiert werden, wenn sie ihre Stelle verloren, oder wenn ein zeitlich beschränktes Arbeitsverhältnis beendet wurde. 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 (ab 2009) keine ähnlich negativen Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung von VA gezeigt wie die frühere.

Grafik 2: Erwerbstätigenquote VA



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

Andere Regelungen, welche die Chancen auf eine schnelle Integration beeinflussen, sind neben der Sonderabgabe für VA (10% des AHV-pflichtigen Bruttolohns während den ersten drei Jahren nach Erteilung der vorläufigen Aufnahme oder bis sieben Jahre nach der Einreise)[4] und die Bewilligungspraxis auch die Verteilungsmechanismen von FL und VA auf die Kantone: Der Vergleich in Tabelle 1 zeigt, dass FL und VA, die muttersprachlich Französisch sprechen, in der Romandie bessere Chancen als in der Deutschschweiz haben, obwohl die Wahrscheinlichkeit für eine erfolgreiche arbeitsmarktliche Integration in der Deutschschweiz generell deutlich höher ist. Eine Zuteilung von französischsprachigen Asylsuchenden in die französischsprachigen Kantone wäre daher zu begrüssen – zumindest aus der Optik der späteren arbeitsmarktlichen Chancen.

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

	Franz.sprach. Herkunftsland	Alle
Romandie	50 %	40 %
Deutschschweiz	45 %	50 %

Bemerkung: Romandie mit Kantonen VD, NE, JU, GE, FR; Deutschschweiz mit den übrigen Kantonen ausser TI, VS und BE.

Um die treibenden Kräfte hinter den unterschiedlichen Erwerbstätigenquoten zu identifizieren, wurden die Daten mittels einer Regressionsanalyse ausgewertet. 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.

Als Teil der Untersuchung wurde schliesslich ein Vergleich mit einer Reihe von Staaten durchgeführt, für die ebenfalls Daten zur Erwerbsbeteiligung von Flüchtlingen vorliegen. Bei den anerkannten Flüchtlingen – die am besten zwischen den Ländern vergleichbare Gruppe – liegt die Schweiz (knapp 50% Erwerbsbeteiligung zehn Jahre nach der Einreise) gemeinsam mit Norwegen (50%) und Schweden (50% bis 80%, je nach Berechnungsart und Gruppe) im Mittelmass. Die Schweiz schneidet besser als Neuseeland ab (rund 40%), aber deutlich schlechter als Kanada (60% bis 80%, je nach Berechnungsart und Gruppe). Dieser einfache Vergleich berücksichtigt weder die Zusammensetzung der jeweiligen Einreisekohorten noch die allgemeine Situation auf dem Arbeitsmarkt in diesen Ländern.

3 In der quantitativen Untersuchung hat sich keine eindeutige Entwicklung unmittelbar vor/nach dem Statuswechsel gezeigt. Auf Basis weiterführender qualitativer Interviews, die in der zweiten Projekthälfte geführt wurden, ist trotzdem zu vermuten, dass der Wechsel eine nicht zu vernachlässigende Wirkung ausübt.

4 Bis zu einer maximalen Abgabe von 15 000 CHF.

Trotzdem liegt die Vermutung nahe, dass man von Ländern, die eine höhere Integrationsquote erreichen (beispielsweise Kanada), lernen kann und ein Austausch über die Landesgrenzen hinweg über *good practices* bei Integrationsfragen fruchtbar ist.