

nccr →
on the move

National Center of Competence in Research –
The Migration-Mobility Nexus
nccr-onthemove.ch

**Anita Manatschal,
Eva G. T. Green, Marco Pecoraro
und Philippe Wanner**

**Wie wirksam sind integrations-
politische Reformen für Migrant*innen
aus dem Asylbereich?**

kurz und bündig #19, Januar 2021



SWISS NATIONAL SCIENCE FOUNDATION

The National Centres of Competence in Research (NCCR)
are a research instrument of the Swiss National Science Foundation

Botschaften für die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Die Reform der schweizerischen Integrationspolitik hat sich positiv auf die Integration vorläufig aufgenommener Personen (F-Bewilligung) ausgewirkt.

Im Vergleich zu Asylsuchenden (N-Bewilligung), die nicht von diesen Massnahmen profitierten, hat sich die Arbeitsmarktintegration für alle Personen mit einer F-Bewilligung verbessert.

Weitere Untersuchungen zu Sri Lanker*innen belegen ferner die reformbedingte Verbesserung der Sprachkompetenzen und des psychologischen Wohlbefindens unter vorläufig Aufgenommenen.

Was ist gemeint mit...

... Integrationspolitik

Regelt die soziokulturelle, wirtschaftliche und politische Integration von Migrantinnen und Migranten in die Gesellschaft. Somit umfassen integrationspolitische Massnahmen eine Vielzahl von Instrumenten. Im soziokulturellen Bereich umfassen sie unter anderem Kurse zum Erlernen der lokalen Sprache oder Informationen zur Regelung des Familiennachzuges. Nebst Gesetzen zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für bestimmte Migrantengruppen können wirtschaftliche Integrationsmassnahmen auch Mentoringprogramme oder spezialisierte Qualifizierungskurse beinhalten. Zusätzlich zu diesen Instrumenten, die alle in der in diesem Policy Brief erläuterten politischen Reform berücksichtigt wurden, regelt die Integrationspolitik auch die politische Integration von Migrantinnen und Migranten, zum Beispiel über Einbürgerungsgesetze und das Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer.

Die in Westeuropa ab 2014 markant beschleunigte Zunahme von Migrant*innen aus dem Asylbereich führte zu Diskussionen über die Massnahmen, welche die Länder zur Integrationsförderung ergreifen sollten. Wir haben die Wirksamkeit einer umfassenden Reform der schweizerischen Integrationspolitik (2006–2008) untersucht. Im direkten Vergleich mit Asylsuchenden profitierten vorläufig aufgenommene Personen, auf die die Reform abzielte, bezüglich der Arbeitsmarktintegration, der Sprachkompetenzen und des psychischen Wohlbefindens.

Obwohl zahlreiche Länder in den letzten Jahren mit der Umsetzung breit angelegter Reformen ihrer Integrationspolitik begonnen haben, liegen kaum wissenschaftliche Erkenntnisse zu deren Wirksamkeit vor. Wir haben die Auswirkungen einer integrationspolitischen Reform in der Schweiz auf die wirtschaftliche Integration, die Sprachkompetenzen und das psychische Wohlbefinden von Migrantinnen und Migranten aus dem Asylbereich untersucht. Dieses umfassende Reformpaket wurde zwischen 2006 und 2008 auf die Beine gestellt, mit dem Ziel, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration von vorläufig aufgenommenen Personen (mit F-Bewilligung), die oft lange – oder gar für immer – in der Schweiz bleiben, zu fördern.

Reform der Schweizer Integrations- und Asylpolitik

Bis 2006 verfügten vorläufig aufgenommene Personen mit einer F-Bewilligung ähnlich wie Asylsuchende im Asylverfahren (N-Bewilligung) nur über begrenzte Rechte. Es gab für sie zum Beispiel kein Recht auf Familiennachzug in die Schweiz, der Zugang zu Sozialleistungen war beschränkt und der Einstieg in den Arbeitsmarkt schwierig, da Schweizer Bürger*innen sowie Ausländer*innen mit C-Bewilligung Vorrang genossen.

Zwischen 2006 und 2008 hat sich die rechtliche Situation vorläufig aufgenommener Migrant*innen erheblich verbessert. Dank einer neuen Verordnung im Jahr 2006 wurden Personen mit einer F-Bewilligung bei der Stellensuche den Ausländer*innen mit einer C-Bewilligung bzw. den Schweizer*innen gleichgestellt und unter dem revidierten Asylgesetz ab 2008 in Integrations- und Arbeitsmarktmassnahmen miteinbezogen. Darüber hinaus können Personen mit einer F-Bewilligung seit 2007 nach drei Jahren Aufenthalt in der Schweiz ihre Familien nachziehen. Demgegenüber konnten Asylsuchende nicht von diesen neuen politischen Massnahmen profitieren.

Integrationspolitik als mehrdimensionales politisches Feld

Die Integrationspolitik regelt wichtige Lebensbereiche und zielt folglich auf die psychologische und soziokulturelle Anpassung, die wirtschaftliche Integration und die politische Einbindung von Zugewanderten ab. Bislang konnte die Forschung jedoch keine klaren Ergebnisse liefern, ob und gegebenenfalls welche politischen Massnahmen für die Integration von Migrant*innen am förderlichsten sind.

Eine erste Gruppe von Studien analysiert breit gefasste Integrationspolitiken, etwa basierend auf dem *Migrant Integration Policy Index (MIPEX)*. Oft fokussieren diese Politikindizes nicht explizit auf Migrantinnen und Migranten aus dem Asylbereich, weshalb sich die Auswirkungen der Politik auf diese spezifische Gruppe nicht eindeutig feststellen lassen. Eine zweite Gruppe von Studien konzentriert sich auf die Wirkung einzelner politischer Aspekte wie zum Beispiel lange Wartezeiten bei der Behandlung von Asylgesuchen. Diese Studien bringen zwar präzisere Ergebnisse zu den kausalen Auswirkungen auf die spezifische Gruppe der Personen aus dem Asylbereich, berücksichtigen jedoch nicht die Auswirkungen anderer integrationspolitischer Aspekte.

Vorteile der schweizerischen Integrationspolitikreform

In unserer Studie trugen wir beiden Dimensionen Rechnung. Wir konzentrierten uns einerseits auf *die Komplexität einer umfassenden Reform der Integrationspolitik* und andererseits auf *die spezifische Gruppe von vorläufig aufgenommenen Migrantinnen und Migranten*, auf die diese Reform abzielte. Wir untersuchten, ob sich die Arbeitsmarktsituation, die Sprachkompetenzen und das psychologische Wohlbefinden von Personen mit F-Bewilligung nach Umsetzung der integrationspolitischen Reform signifikant verbessert hat im Vergleich zu Asylsuchenden mit einer N-Bewilligung, die nicht von dieser Reform profitieren konnten.

—
«Die integrationspolitische Reform zwischen 2006 und 2008 hat weitreichende positive Auswirkungen auf die psychologische, sprachliche und wirtschaftliche Integration von vorläufig aufgenommenen Personen.»
 —

Zwecks Beurteilung der Wirksamkeit dieser Reform stützten wir uns auf zwei Datenquellen: Zum einen wurden die Ergebnisse des Gesundheitsmonitorings der schweizerischen Migrationsbevölkerung (GMM) aus den Jahren 2004 und 2010 herangezogen, um die Auswirkungen der Politik auf die Situation von Personen aus Sri Lanka mit einer F-Bewilligung zu analysieren. Diese

Gruppe macht einen bedeutenden Anteil der Migrant*innen aus dem Asylbereich in der Schweiz aus und ist die einzige Gruppe aus dem Asylbereich, die bei beiden Gesundheitsmonitorings befragt wurde. Zum anderen haben wir zwei Längsschnittdatensätze miteinander verknüpft: die Registerdaten zu Ausländer*innen und Asylsuchenden mit dem Register der Zentralen Ausgleichsstelle, um Ergebnisse zur Gesamtheit der Personen aus dem Asylbereich in der Schweiz für den Zeitraum 2000–2013 zu erhalten.

Die wichtigsten Ergebnisse finden sich in Abbildung 1. Dort werden auf dem GMM basierende Erkenntnisse für sri-lankische Migrant*innen aus dem Asylbereich dargestellt. Die Reform der Integrationspolitik führte zu einer signifikanten Verbesserung der *Beschäftigungsquote* und des *Haushaltseinkommens* der Personen aus Sri

Lanka mit einer F-Bewilligung im Vergleich zu denjenigen mit einer N-Bewilligung. Darüber hinaus wirkte sich die Reform positiv auf ihre Sprachkompetenzen aus. Es stellte sich heraus, dass sich *die Kenntnisse einer Schweizer Landessprache* nach Umsetzung der Reform deutlich verbesserten. Und schliesslich führte die neue Integrationspolitik auch zu einer Verringerung des *Heimatlosigkeits- und Einsamkeitsgefühls* – beides Indikatoren für psychologisches Wohlbefinden.

Um die Auswirkungen der Politikreform auf die Beschäftigung aller Personen aus dem Asylbereich für die Periode 2000–2013 zu beurteilen, haben wir in einem zweiten Schritt die oben genannten Ergebnisse zur Beschäftigung den registerbasierten Daten gegenübergestellt. Die wichtigsten Erkenntnisse aus dieser Analyse sind in Abbildung 2 dargestellt. Auf der linken Seite

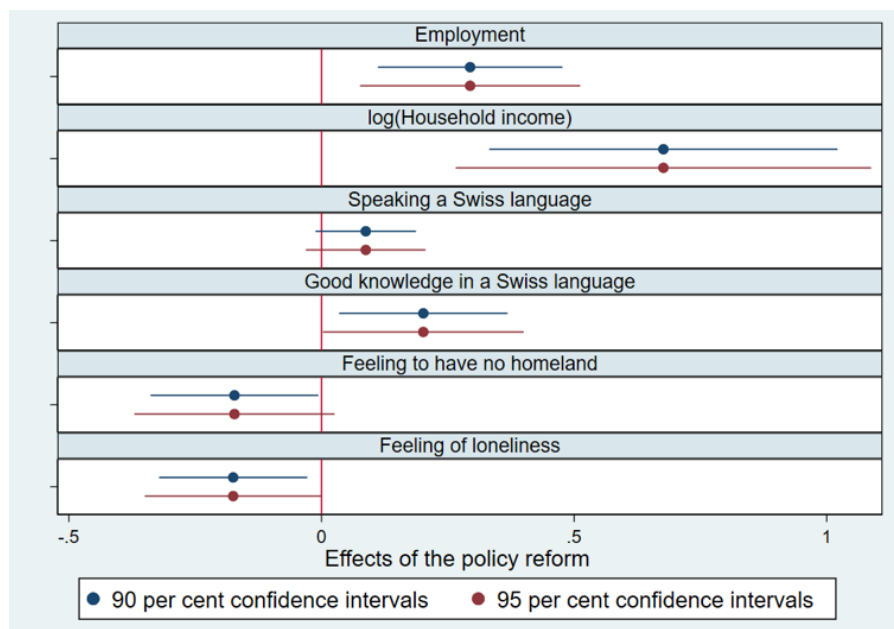


Abbildung 1. Auswirkungen der Reform auf vorläufig aufgenommene Personen aus Sri Lanka

Hinweis: In dieser Grafik werden die Auswirkungen der Reform auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit, das Einkommen, die Sprachkompetenzen und das psychologische Wohlbefinden von vorläufig aufgenommenen Personen aus Sri Lanka (rote und blaue Punkte) der Situation von Asylsuchenden aus Sri Lanka gegenübergestellt (vertikale rote Linie). Die Konfidenzintervalle von 90/95 Prozent (horizontale rote und blaue Linien) drücken höhere bzw. tiefere Grade an Unsicherheit bezüglich dieser Auswirkungen aus. Ein positiver oder negativer Reformeffekt liegt vor, wenn ein Intervall die Null-Linie nicht überschreitet. Da «Einkommen» nicht normalverteilt ist, verwenden wir für die Analyse das logarithmierte (log) Einkommen. Vergleicht man die Personen aus Sri Lanka mit einer N-Bewilligung mit denjenigen mit einer F-Bewilligung, so haben sich für Letztere die Beschäftigung, das Haushaltseinkommen sowie die Kenntnisse- und weniger eindeutig das Sprechen - einer Landessprache verbessert, während das Gefühl heimatlos oder einsam zu sein abnahm.

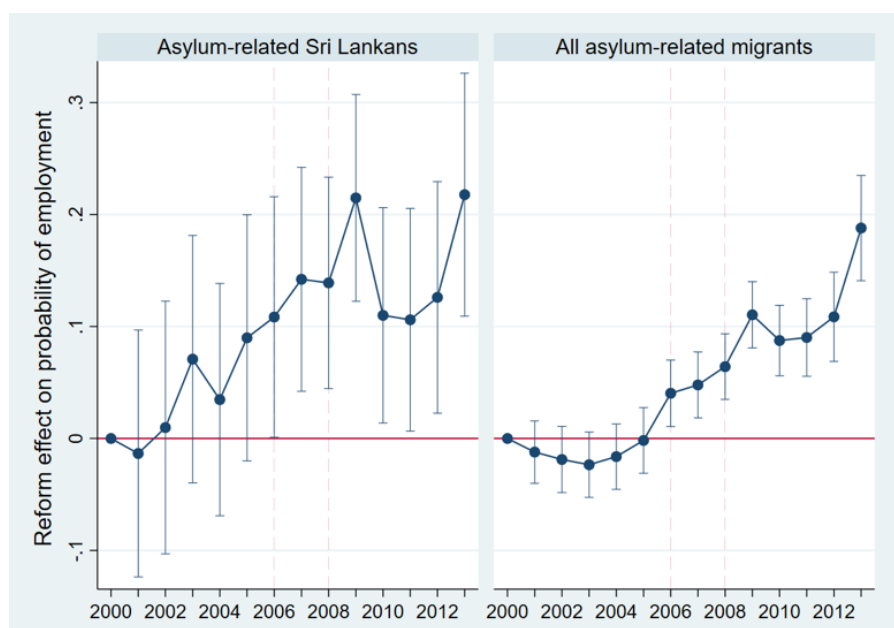


Abbildung 2. Auswirkungen der Reform auf die Beschäftigung von vorläufig aufgenommenen Sri Lanker*innen und auf alle vorläufig aufgenommenen Migrant*innen

Hinweis: Die in Blau dargestellte zeitliche Entwicklung zeigt die Auswirkungen der Integrationspolitikreform (2006–2008) auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von vorläufig aufgenommenen Personen mit F-Bewilligung im Zeitraum 2000–2013 im Vergleich zu Asylsuchenden mit N-Bewilligung (rote horizontale Linie). Die Abbildung links verdeutlicht beispielsweise, dass die Reform ab 2007 positive Auswirkungen auf vorläufig aufgenommenen Sri Lanker*innen hatte. Für die Gruppe aller vorläufig aufgenommenen Personen (Abbildung rechts) setzt dieser positive Reformeffekt bereits 2006 ein und nimmt in den Folgejahren deutlich zu.

—

«Reformpakete, die gleichzeitig verschiedene Aspekte der Integration von Migrant*innen berücksichtigen, sind ein besonders effizientes Mittel zur Förderung der Inklusion von Personen aus dem Asylbereich.»

—

sind die Erwerbstätigkeitsschätzungen für sri-lankische Migrant*innen aus dem Asylbereich abgebildet, während rechts die Schätzungen für alle Migrant*innen aus dem Asylbereich in der Schweiz zu sehen sind. Für vorläufig aufgenommene Personen steigt die Wahrscheinlichkeit, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen ab 2006 signifikant, was im Einklang mit unseren GMM-basierten Ergebnissen steht. Auch in den Folgejahren zeigt die Tendenz stark nach oben.

Konsequenzen für die Gestaltung der Integrationspolitik

Alles in allem zeigen die Ergebnisse unserer Studie, dass die zwischen 2006 und 2008 umgesetzte Reform der Integrationspolitik weitreichende positive Auswirkungen auf die psychologische, sprachliche und wirtschaftliche Integration von vorläufig aufgenommenen Personen hat, womit ihre Wirksamkeit bestätigt wird. Erfahrungen aus dem täglichen Leben und wissenschaftliche Erkenntnisse machen deutlich, dass bei der Integration verschiedene Prozesse ineinandergreifen. So begünstigen beispielsweise Sprachkompetenzen, psychologisches Wohlbefinden und soziale Kontakte die Arbeitsmarktintegration und umgekehrt. Dies wird auch durch unsere Studie bestätigt. Es zeigt sich, dass umfassende integrationspolitische Reformpakete, die gleichzeitig verschiedene Aspekte der Integration von Migrantinnen und Migranten berücksichtigen, ein besonders effizientes Mittel zur Förderung der Inklusion von Personen aus dem Asylbereich sind.

Weiterführende Literatur

Hainmueller, Jens, Dominik Hangartner, and Duncan Lawrence. «When Lives Are Put on Hold: Lengthy Asylum Processes Decrease Employment Among Refugees». *Science Advances* 2:8, (2016), e1600432.

Pecoraro, Marco, Anita Manatschal, Eva G.T. Green, and Philippe Wanner. «Does Integration Policy Improve Labour Market, Sociocultural and Psychological Adaptation of Asylum-Related Immigrants? Evidence from Sri Lankans in Switzerland.» IRENE working paper 19:08 (2019).

Slotwinski, Michaela, Alois Stutzer, and Roman Uhlig (2019). «Are Asylum Seekers More Likely to Work With More Inclusive Labor Market Access Regulations?», *Swiss Journal of Economics and Statistics* 155:17 (2019), 1–15.



Der Einfluss gesellschaftlicher Normen auf Verhalten und Einstellungen bezüglich Migration in der nationalen Mehrheitsbevölkerung und unter Zugewanderten Eva G. T. Green, Juan M. Falomir-Pichastor und Anita Manatschal, Universitäten Lausanne, Genf und Neuchâtel

Das Projekt untersucht, wie und unter welchen Umständen gesellschaftliche Normen der Inklusion oder Exklusion die Einstellungen und das Verhalten in Bezug auf Migration in der nationalen Mehrheitsbevölkerung und unter Zugewanderten beeinflussen.

Erklären und Interpretieren von Migrationsströmen und -beständen Philippe Wanner, Universität Genf

Dieses Projekt hat zum Ziel, den Wandel der zeitgenössischen Mobilitäts- und Migrationsmuster im Kontext der Schweiz besser zu dokumentieren.

kurz und bündig #19 entstand in Kooperation dieser zwei «nccr – on the move»-Projekte und basiert auf dem IRENE Working Paper 19:08 (2019).

Kontakt für kurz und bündig #19: Anita Manatschal, Assistenzprofessorin für Migrationspolitik-Analyse Universität Neuchâtel und Projektleiterin nccr – on the move, anita.manatschal@unine.ch

Der Nationale Forschungsschwerpunkt (NFS) nccr – on the move erforscht Themen rund um Migration und Mobilität. Dabei setzt er sich zum Ziel, das Zusammenspiel von Migration und Mobilität und damit einhergehenden Phänomenen in der Schweiz und darüber hinaus besser zu verstehen. Er führt Forschung aus den Sozial-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften zusammen. Das von der Universität Neuenburg koordinierte Netzwerk umfasst 17 Forschungsprojekte an elf Schweizer Hochschulen: Den Universitäten Basel, Fribourg, Genf, Lausanne, Luzern, Neuenburg und Zürich, der ETH Zürich, dem Graduate Institute in Genf, der Fachhochschule Westschweiz sowie der Fachhochschule Nordwestschweiz.

«kurz und bündig» gibt Antworten auf aktuelle Fragestellungen im Bereich der Migration und Mobilität – auf der Grundlage von Forschungsergebnissen, die im Rahmen des «nccr – on the move» erarbeitet worden sind. Die Analysen und Argumente liegen in der Verantwortung der Autor*innen.

Kontakt für die Serie: Aldina Camenisch, Verantwortliche Wissenstransfer, aldina.camenisch@nccr-onthemove.ch