

WIESO ASYLSUCHENDE NICHT ÜBERALL GLEICHERMASSEN IN DEN ARBEITSMARKT INTEGRIERT WERDEN

Fritz Sager, Eva Thomann
15th Dezember 2016



Die Zeit, während der Asylsuchende auf ihren Asylbescheid warten, verursacht hohe Kosten für die Sozialwerke. Diese Kosten könnten mit einer schnellen Integration der Asylsuchenden in den Arbeitsmarkt gesenkt werden. Allerdings steht die negative Wahrnehmung von Asylsuchenden dem im Weg, vor allem in den Kantonen, in denen eine starke Linke fehlt.

In der Schweiz sind die Kantone für die Umsetzung von Gesetzen, die vom Bund kommen, verantwortlich. Dass es dabei zu grossen kantonalen Unterschieden kommen kann, zeigt sich im Bereich der Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden besonders deutlich.

Die Asyldebatte vernachlässigt die Frage nach der Integration der Asylsuchenden, die auf einen Asylbescheid warten. Diese Wartezeit verursacht Kosten und eine starke Beanspruchung der Sozialwerke, was immer wieder im Zentrum der politischen Diskussion steht. Die naheliegende Massnahme zur Senkung dieser Kosten wäre die Integration der Asylsuchenden in den Arbeitsmarkt.

Eine neue Untersuchung des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern und des Instituts für Politikwissenschaft der Universität

Heidelberg ging deshalb der Frage nach, warum arbeitsfähige Asylsuchende nicht in allen Kantonen gleichermaßen in den Arbeitsmarkt integriert werden.

DIE ARBEITSMARKTINTEGRATION VON ASYLSUCHENDEN IN DER SCHWEIZ ZWISCHEN 2000 UND 2003

Als Fallstudie dient uns die Umsetzung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen im Asylwesen (AsylV 2) von 1999 (siehe Infobox). Damals führten massive kantonale Unterschiede bei der Zulassung von Asylsuchenden zum Arbeitsmarkt zu einer starken Ungleichbehandlung von Asylsuchenden.

Der Fall: Die Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2) von 1999
Die Ausgaben im Asylbereich stiegen seit 1981 kontinuierlich an. Das 1998 verabschiedete Stabilisierungsprogramm fand seinen Niederschlag in der [Asylverordnung 2](#). Die eidgenössischen Räte kürzten die Unterstützungspauschalen massiv, welche der Bund den Kantonen für sozialhilfeabhängige Asylbewerbende auszahlte. Zur Kostenreduktion des Bundes sollten die Kantone durch die Kürzung der Pro-Kopf-Pauschale dazu bewegt werden, dafür zu sorgen, dass möglichst wenige Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich sozialhilfeabhängig werden.

Dafür standen den Kantonen zwei unterschiedliche Strategien zur Verfügung. Sie konnten zum einen die Anwesenheitsdauer sozialhilfeabhängiger Asylbewerbender verringern, indem sie abgewiesene Asylsuchende vermehrt ausschafften und die freiwillige Rückkehr von Asylsuchenden förderten. Unabhängig davon konnten die Kantone die Zahl fürsorgeabhängiger Asylsuchender aber auch durch deren Integration in den Arbeitsmarkt nach einer Karenzfrist von drei Monaten reduzieren.

ENTSCHEID BEI DEN KANTONEN

Im schweizerischen Vollzugsföderalismus genossen die Kantone sowohl Organisations- als auch Programmkompetenz über die Ausgestaltung der Umsetzung von Asylrecht. Der in der Infobox erwähnte Entscheid auf Bundesebene im Jahr 1999, die Pro-Kopf-Pauschale für Asylsuchende zu kürzen, löste einen politischen Entscheidungsprozess für oder gegen die Erleichterung der Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden in den Kantonen aus.

DREI ERKLÄRUNGSANSÄTZE FÜR DIE STRATEGIE DER KANTONE ZUR UMSETZUNG

Wir untersuchten anhand dreier Gruppen von Faktoren, ob Kantone Asylsuchende in den Arbeitsmarkt integrieren oder nicht.

1: Wie stark sind politische Akteure und die Verwaltung vertreten – mit jeweils unterschiedlichen Positionen?

Einerseits kann die Zusammensetzung des Regierungsrats eine gewichtige Rolle spielen. In der Regel verfolgen Regierungen, die von rechten Parteien des politischen Spektrums dominiert werden, keine Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden. Das Gegenteil gilt für links dominierte Kantonsregierungen. Von einer starken öffentlichen Verwaltung dagegen wird eine stärker sachbezogene Lösungssuche erwartet.

2: *Wie stark wird die Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden als Problem wahrgenommen?*

Asylsuchende können einerseits als Gruppe positiv oder negativ wahrgenommen werden. Letzteres ist oft in ruralen Deutschschweizer Kantonen der Fall. Zudem gibt das kantonale Abstimmungsergebnis über die [SVP-Initiative „gegen Asylmissbrauch“ vom 24.11.2002](#) Aufschluss über die Haltung der Bevölkerung. Diese Initiative sah verschiedene Verschärfungen des Asylrechts vor und wurde von der Bevölkerung mit 50.1 Prozent sehr knapp abgelehnt.

Andererseits stellt sich die sachbezogene Frage, wie gesättigt der kantonale Arbeitsmarkt ist. Die Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden macht dann Sinn, wenn im jeweiligen Kanton eine geringe Arbeitslosigkeit herrscht und die Gastarbeiterkontingente nicht ausgeschöpft sind.

3: *Welche Politik haben die Kantone bisher verfolgt?*

Manche Kantone verfolgten bereits früher eine Strategie der Reintegration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt mit entsprechenden Angeboten. Solche „Politikpfade“ können die Arbeitsmarktintegration Asylsuchender begünstigen. Sie beeinflussen die Problemwahrnehmung der Akteure, und die öffentliche Verwaltung führt bereits eingeübte Verhaltensweisen oft weiter.

EINGESPIELTE ERFAHRUNG FÜHRT ZU INTEGRATION, ABLEHNENDE POLITISCHE VERHÄLTNISSE ZU RESTRIKTION

Unsere Resultate zeigen, dass Kantone, in welchen bereits ein *integrativer Arbeitsmarktpolitikpfad* bei der Umsetzung der Arbeitslosenversicherung bestand, die Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden erleichterten. Empirisch tritt dies oft in Kombination mit einer schwachen Regierungspräsenz der Rechtsparteien, einer starken Verwaltung und einer positiven Haltung der Kantonsbevölkerung gegenüber Asylsuchenden auf.

Anders verhält es sich bei einer restriktiven Zulassung zum Arbeitsmarkt. Sie findet sich in Kantonen mit einer *negativen Wahrnehmung Asylsuchender*, die jeweils in unterschiedlichen, nicht klar dominierten Akteurskonstellationen auftritt. In all diesen Kantonen fehlt eine starke Linke.

SACHPOLITIK VERSUS VORURTEILE

Die Analyse bestätigt, dass der schweizerische Vollzugsföderalismus zu ungleichen Politikresultaten führt. Kantone, die generell eine Strategie der Reintegration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt verfolgen, erleichtern in der Regel auch Asylsuchenden den Einstieg in den Arbeitsmarkt. Dies ist besonders dann der Fall, wenn im Kanton die Verwaltung stark ist und eine allgemein positivere Haltung gegenüber Asylsuchenden vorherrscht.

Andererseits kann die negative soziale Konstruktion von Asylsuchenden ohne eine handlungsfähige Linke eine kostensenkende Arbeitsmarktintegration verhindern. Im Lichte der gegenwärtigen Asyldiskussion stellt sich also die über den Schweizer Kontext hinaus zu beantwortende Frage: Soll sich der Entscheid über die Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden primär nach politisch motivierten Vorurteilen richten oder sollen die eigentlich

angestrebte Kostensenkung und -verteilung im Zentrum stehen? Die Unterschiede in den Konsequenzen sowohl für die betroffenen Asylsuchenden als auch für die öffentlichen Kassen sind erheblich.

Hinweis: Dieser Beitrag ist die Kurzfassung von Sager, Fritz und Eva Thomann(2016). "[A Multiple Streams Approach to Member State Implementation: Politics, Problem Construction and Policy Paths in Swiss Asylum Policy.](#)" *Journal of Public Policy*: early online view.

Titelbild: Demonstration für die Rechte von Flüchtlingen, 11. Juni 2014, Lausanne, aufgenommen von [Gustave Deghilage \(CC-BY-NC-ND\)](#)