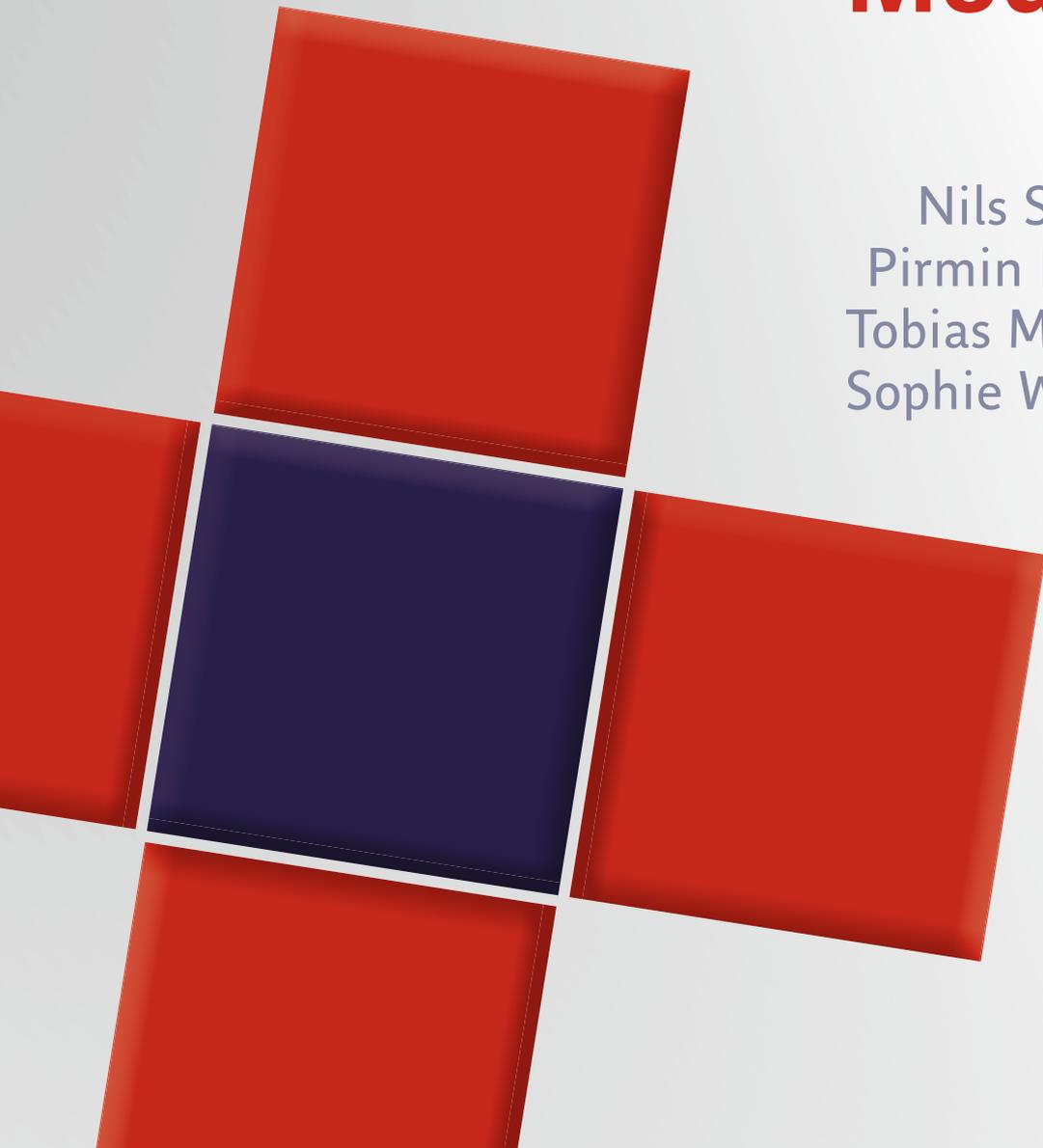


Die öffentliche Verwaltung verstehen und gestalten: Das IDHEAP Modell

Hrsg.
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts



21. Soziale und ökonomische Integration

Flavia Fossati

21.1. Einführung in die Herausforderungen der Integration von Asylsuchenden und Geflüchteten

Die soziale und ökonomische Integration von Asylsuchenden und Geflüchteten ist in der Schweiz, wie auch in anderen entwickelten Ländern, schon immer eine Herausforderung für die öffentliche Verwaltung gewesen. Wissenschaftliche Studien zeigen, dass diese Kategorien von Migrant:innen auch nach etlichen Jahren Aufenthalt im Gastland z. B. immer noch eine unterdurchschnittliche Wahrscheinlichkeit haben, einer Arbeit nachzugehen (Konle-Seidl et Bolitis, 2016).

Die Schwierigkeit für Asylsuchende und Geflüchtete, eine Arbeit zu finden, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Ein Faktor ist, dass in Krisensituationen (z. B. Krieg, eine Naturkatastrophe etc.) den Migrant:innen eine geringere Zeit zur Verfügung steht, ihre Migration vorzubereiten, als das für Personen der Fall ist, die aus anderen Gründen migrieren. Dies zieht Nachteile nach sich, wie z. B. das Fehlen von Ausweispapieren oder akademischen und beruflichen Zertifikaten. Weitere Gründe für deren schwierige Arbeitsmarktintegration können auch das Fehlen spezifischer Ressourcen, Fähigkeiten oder Fertigkeiten sein: Ungenügende oder nicht anerkannte Bildungsabschlüsse, fehlende soziale Netzwerke, die bei der Arbeitssuche unterstützend wirken könnten, sprachliche Barrieren oder auch gesundheitliche Probleme, beispielsweise als Folge von Traumata, die sie während der Migration erfahrenen mussten. Zudem sind asylsuchende und geflüchtete Personen, womöglich sogar mehr als andere Gruppen von Migrant:innen, der Diskriminierung durch Arbeitgeber:innen ausgesetzt, welche nachweislich systematisch Personen mit einem Migrationshintergrund als weniger produktiv einschätzen und diese weniger oft einstellen (Auer et al., 2019; Fossati und Liechti, 2020).



Abb. 21.1 Beispiele anwendbarer Komponenten für die Integration Asylsuchender und Geflüchteter (fett in der Abbildung).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die soziale und ökonomische Integration von asylsuchenden und geflüchteten Personen schwierig zu bewerkstelligen ist, denn diese Gruppe benötigt überdurchschnittlich viel staatliche Unterstützung, aber, um den sozialen Frieden und ein gutes Zusammenleben zu fördern, ist eine solche Integration umso wichtiger. Deshalb ist es für die öffentliche Verwaltung entscheidend, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um deren Integration im Zielland zu erleichtern.

Ausgangspunkt dieses Beitrags ist die Komponente der digitalen Transformation in der Dimension Veränderungsmanagement des IDHEAP-Modells der öffentlichen Verwaltung (Abbildung 21.1). Wir zeigen, wie die Verwendung von künstlicher Intelligenz in der Verteilung von Asylsuchenden und Geflüchteten⁶² auf das gesamte schweizerische Staatsgebiet eine Verbesserung ihrer Integrationschancen verspricht. Dabei wird das Augenmerk speziell auf die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Asylsuchenden gelegt. Anders gesagt, deren Verteilung auf die Kantone wird von der öffentlichen Verwaltung so zu optimieren versucht, dass möglichst viele dieser stellten-suchenden Personen eine gute Chance erhalten, Arbeit zu finden. Dies verringert deren Abhängigkeit vom Sozialstaat und vermag auch deren soziale Integration voranzutreiben (Hangartner, 2018; Bansak et al., 2018).

Dabei zeigen wir auch, dass der Erfolg einer solchen Veränderung die Mobilisierung anderer Komponenten des Modells erfordert. Manchmal befinden sich diese Komponenten in der gleichen Dimension: Evaluation und organisatorisches Lernen. Aber eine so bedeutende Veränderung betrifft auch Aspekte des Rechts und der Ethik, also jene grundlegenden Komponenten des öffentlichen Handelns, die in der Dimension «Normen und Strategie» zu finden sind. Dies kann natürlich nicht geschehen, ohne dass die Kommunikationskomponente aktiviert wird (► Organisation und Prozesse) und die Interessengruppen im Umfeld der öffentlichen Verwaltung einbezogen werden.

62 Zur Vereinfachung sind im Folgenden im Begriff «Asylsuchende» auch Geflüchtete mitgemeint.

21.2. Schlüsselbegriffe der digitalen Transformation

21.2.1. Das traditionelle System

Asylsuchende können in der Schweiz ein Gesuch einreichen, um eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten. Seit dem 1. März 2019 gilt die Regelung, dass diese Gesuche innerhalb von 140 Tagen, während denen sich Asylsuchende in den Asylzentren des Bundes aufhalten, entschieden werden müssen. Falls keine Entscheidung kommt oder entschieden wurde, dass eine Asylbewilligung erteilt werden soll, werden die asylsuchenden Personen einem Kanton zugewiesen.

Die Zuweisung zu einem bestimmten Kanton hat, wie oben erläutert, wichtige Folgen für die soziale und berufliche Integration der Personen. Wird beispielsweise eine französischsprachige Person einem deutschschweizer Kanton zugeteilt, stehen ihre Chancen auf eine schnelle Integration schlechter, als wenn sie einem Kanton in der französischsprachigen Schweiz zugeteilt worden wäre (Auer, 2018). Ähnliches gilt für die Berufswahl: Gibt es in einem Kanton viele freie Stellen in einem Beruf, welchen diese Person ausüben könnte, wäre eine Arbeitsmarktintegration wahrscheinlich leichter als in einem Kanton mit einer hohen Arbeitslosenquote.

Die Zuteilung von Asylsuchenden auf die verschiedenen Schweizer Kantone beruht traditionell auf einem Zufallssystem, das sich vor allem am Bevölkerungsanteil eines Kantons an der schweizerischen Gesamtbevölkerung orientiert (Art. 1 der Asylverordnung 1); dabei werden Asylsuchende proportional nach ihrem Gesuch- bzw. Verfahrensstatus auf die Kantone aufgeteilt. Es werden zudem Faktoren wie das Vorhandensein von Familienmitgliedern in einem Kanton miteinbezogen (Art. 21, Asylgesetz). Allerdings wird mit diesem System das (arbeitsmarktliche) Integrationspotential der asylsuchenden Personen nicht in die Zuteilungsentscheidung miteinbezogen. Diese Zuteilungsmethode ist vor allem aus der Perspektive einer «Lastenverteilung» auf die Schweizer Kantone zu sehen, die Integrationschancen der Asylsuchenden werden hingegen nur marginal miteinbezogen (SEM, 2020).

21.2.2. Optimierung der Verteilung von Asylsuchenden durch künstliche Intelligenz

Es wurde wissenschaftlich nachgewiesen, dass die Optimierung des Zuteilungssystems unter Berücksichtigung des Integrationspotentials der asylsuchenden Personen wünschenswert wäre, da sich soziale und ökonomische Vorteile sowohl für die Kantone (z. B. höhere Steuereinnahmen durch Beschäftigungszuwachs, bzw. weniger Sozialausgaben) wie auch für die Asylsuchenden (z. B. ökonomische Unabhängigkeit, bessere soziale Integration) ergeben könnten (Auer, 2018). Dabei hat – zumindest theoretisch – die Nutzung von automatischen Zuteilungssystemen den Vorteil, dass sie kosteneffizient und organisatorisch potenziell einfacher zu handhaben sind,

da eine Vielzahl von Entscheidungen die Zeitaufwändig sind maschinell getroffen werden können. Zudem schwingt das Versprechen einer systematischen Gleichbehandlung der betroffenen Personen mit.

Eine Gruppe von Schweizer und US-Forscher:innen hat vorgeschlagen, das traditionelle Zuteilungssystem durch künstliche Intelligenz, d. h. die Entwicklung eines Algorithmus, der die Zuteilung auf die Kantone optimiert, effizienter zu gestalten (siehe Hangartner, 2018; Bansak et al., 2018). Dabei stehen zwei Faktoren im Zentrum: Einerseits berücksichtigt der entwickelte Algorithmus die persönlichen Charakteristika einer asylsuchenden Person, wie beispielsweise deren Sprachkenntnisse, deren Bildungs- oder Berufsabschlüsse bzw. deren Berufserfahrung. Zweitens wird das Integrationspotential eines Kantons durch verschiedene Indikatoren erfasst. In einem letzten Schritt werden die Passung und die Synergien der persönlichen Charakteristika und des kantonalen ökonomischen Integrationspotentials errechnet. Zumindest theoretisch wird dabei versucht, die Integrationsfähigkeit einer asylsuchenden Person zu maximieren, indem sie dem ihrem Potential am besten passenden Kanton zugeteilt wird.

Die Schweiz ist nicht als einziges Land an der Entwicklung digitaler Systeme zur Bereitstellung von (sozial-)politischen Interventionen interessiert. Ähnliche Instrumente werden seit einiger Zeit in Ländern wie Schweden, Dänemark oder Österreich getestet oder genutzt (OECD, 2018). In Österreich beispielsweise wurde ein speziell entwickelter Algorithmus getestet, der dazu dient, Arbeitssuchende in Gruppen einzuteilen, die durch ihre unterschiedliche Arbeitsmarktintegrationsfähigkeit charakterisiert sind. Das Ziel dieser Unterteilung war es, eine bessere Passung zwischen der Bereitstellung von arbeitsmarktlichen Massnahmen und dem Profil der einzelnen Arbeitssuchenden herzustellen und damit begrenzte finanzielle Mittel effizienter auf die Zielgruppe zu verteilen. So würden z. B. Personen mit einer guten Aussicht, eigenständig eine Arbeit zu finden, nicht mehr intensiv durch das Arbeitsmarktamt betreut werden, da dies eine Ressourcenverschwendung darstellt. Die zweite Gruppe, die durch den Algorithmus bestimmt wurde, besteht aus Personen, die etwas weiter vom Arbeitsmarkt entfernt sind und deshalb grösserer Unterstützung bedürfen. Diese Personen würden in den Genuss einer Arbeitsmarktmassnahme wie etwa einer Weiterbildung oder Subvention kommen, um ihre Arbeitsmarktchancen zu verbessern. Der dritten Gruppe werden schliesslich Personen zugeteilt, die sehr grosse Schwierigkeiten haben, eine Arbeit zu finden und eine spezielle Betreuung oder alternative Lösungen, wie z. B. eine Invalidenrente, benötigen (OECD, 2018).

Auch hier wird deutlich, dass durch das Einsetzen eines Algorithmus der Versuch unternommen wurde, die Arbeitsmarktintegrationspotentiale und die bestehenden Vulnerabilitäten der Personen besser einzuschätzen, um die vorhandenen staatlichen Ressourcen und Massnahmen so effizient und zielführend wie möglich einzusetzen. (Badertscher und Kayser, 2018). Durch solche Beobachtungen werden auch

die politischen Prioritäten in einem Politikbereich verdeutlicht. In diesem Fall geht es darum, eine Verbesserung des Ergebnisses für die betroffenen Personen herbeizuführen, gleichzeitig aber sicherlich auch die (sozialen) Kosten einer Integration zu reduzieren. Diese Entwicklung in Richtung einer konsistenteren, gerechteren, aber auch (kosten-)effizienteren Handhabung administrativer Entscheidungen kann in vielen OECD-Ländern beobachtet werden.

21.2.3. Vor- und Nachteile einer automatisierten Entscheidungsfindung

Das Versprechen einer automatisierten Entscheidungsfindung ist es mögliche menschliche Vorurteile oder Voreingenommenheit zu korrigieren und eine gerechtere Entscheidungsfindung herbeizuführen. Allerdings hängt das Einlösen dieses Versprechens gänzlich von der Gerechtigkeit und Fairness ab, die eine solche Entscheidungsfindung tatsächlich herbeiführen kann. Es ist aus der Literatur bekannt, dass Sachbearbeiter:innen – gewollt oder ungewollt – diskriminierend agieren können und dementsprechend einzelne Personen benachteiligen. Die Hoffnung ist es mittels des Einsatzes von Maschinen, gerade bei komplexen Entscheidungen, bessere Lösungen herbeizuführen, weil ein Computer eine Vielzahl möglicher Alternativen besser gegeneinander abwägen kann.

Im konkreten Fall der Zuteilung von Asylsuchenden auf die Kantone ist der Vorteil des Algorithmus sicherlich, dass dieser mehr und unterschiedlichere Kriterien in die Entscheidung miteinbezieht, als das bei einer Zufallsverteilung geschieht. So gesehen, ist es keine Frage, dass diese Zuteilung – im Durchschnitt – zu einem besseren Resultat führen kann als das reine Zufallssystem. Dies gilt allerdings nicht für alle automatisierten Entscheidungsfindungen. Denn diese sind immer nur so gerecht wie deren zugrunde liegenden mathematischen Modelle und ihre (impliziten) Prämissen. Wenn die Programmierung (willentlich oder unwillentlich) voreingenommen ist, werden auch deren Resultate (möglicherweise) zu Diskriminierung führen (z. B. Committee of Experts on Internet Intermediaries (MSI-NET), 2017).

21.2.4. Mögliche (ethische und juristische) Vorbehalte im Zusammenhang mit der Verwendung von Zuteilungsalgorithmen

Allerdings gibt es auch eine Reihe ethischer und praktischer Fragen, die sich bei der Verwendung jeglicher Art von Algorithmen zur digitalen Zuteilung von staatlichen Leistungen (► Digitale Transformation) in der öffentlichen Verwaltung stellen.

Im Falle von Verwaltungsentscheidungen, die von einem Algorithmus getroffen werden, sind ethische Dilemmata aufgrund der von Akteuren der öffentlichen Verwaltung getroffenen Entscheidungen weniger präsent (► Ethik). Dies bedeutet

jedoch nicht, dass sich keine ethischen Fragen stellen. Die erste Frage bezieht sich auf die Güte des mathematischen Modells und der Datengrundlage, mittels derer die Integrationschancen einer Person ermittelt werden. Einerseits stellt sich die Frage, ob mittels einer bestimmten Anzahl von Indikatoren das Integrationspotential von asylsuchenden Personen tatsächlich gut eingeschätzt werden kann (SRF, 2018). Mit anderen Worten: Stellt man dem mathematischen Modell tatsächlich alle notwendigen Informationen zur Verfügung, um eine gute Entscheidung für eine gerechtere Zuteilung treffen zu können? Es ist plausibel, dass zumindest einige wichtige Variablen nicht erfasst werden können, weil sie schwer messbar sind. Ein Beispiel könnte die «Integrationsmotivation» einer Person sein: Hier scheint weitgehend unklar, wie man eine solche zuverlässig erfassen könnte. Andere Charakteristika könnten hingegen vom System nicht erfasst werden, weil man diese fälschlicherweise als unwichtig eingeschätzt hat oder weil es sich um sehr persönliche Informationen handelt, die Datenschutzprobleme aufwerfen könnten.

Des Weiteren kann man sich grundsätzlich die Frage stellen, ob aus einer ethischen Perspektive (► Werte) die «Reduzierung» einer Person auf einige wenige – wenngleich wichtige – Charakteristika vertretbar ist. Möglicherweise übersieht man dabei besondere Stärken oder Schwächen einer Person und blendet wichtige Aspekte ihrer persönlichen Situation aus. Zudem besteht auch hier die Möglichkeit, dass Entscheide, die ein Algorithmus vorschlägt, diskriminierend sein könnten. Unter Umständen könnte man zum Fehlschluss verleitet werden, dass, wenn mehrere Personen einige spezifische Charakteristika teilen, diese auch tatsächlich «gleich gut» integrierbar sind. Die Theorie zur statistischen Diskriminierung zeigt, dass, wenn man das Integrationspotential einer Gruppe, die ein bestimmtes Merkmal teilt, errechnet, dieses Integrationspotential nicht unbedingt direkt auf eine einzelne Person übertragen werden kann. Beispielsweise weiss man, dass im Durchschnitt Frauen eine tiefere Beschäftigungsquote aufweisen als Männer. Daraus zu schliessen, dass eine spezifische Frau weniger einfach in den Arbeitsmarkt zu integrieren ist, wäre aber nicht notwendigerweise korrekt, ohne dass man auch weitere Merkmale berücksichtigt, wie z. B. ob sie familiären Betreuungsverpflichtungen nachgehen muss.

Eine weitere wichtige ethische Frage, die sich beim Einsatz automatischer Systeme zur Einteilung von Personen stellt, ist, ob den einzelnen Personen oder bestimmten Personengruppen ein Nachteil, z. B. im Vergleich zur vorherigen Zuteilungsmethode entsteht. Diese Frage hat die Sozialpolitik immer schon beschäftigt, denn die Forschung zeigt, dass viele Massnahmen unweigerlich Gewinner und Verlierer generieren (Bonoli et al., 2017). Im Idealfall könnte man einen Algorithmus oder eine politische Massnahme entwickeln, der oder die für die Gesamtheit der betroffenen Bevölkerung von Vorteil ist, allerdings ist dies oftmals schwierig zu erreichen. Deshalb wird es für den Einsatz jedes Algorithmus wichtig sein, z. B. mittels eines Evaluationsverfahrens festzustellen, ob und welchen Gruppen Vor- und Nachteile

entstehen (► Evaluation). Mit anderen Worten wäre das theoretische Ziel eines solchen Algorithmus, die Arbeitsfähigkeit der gesamten (neu zugeteilten) Flüchtlingspopulation zu erhöhen und sicherzustellen, dass niemand persönlich schlechter gestellt wird.

Eine weitere Schwierigkeit bei der Entwicklung von automatischen Zuteilungssystemen ist, dass die Datenbasis, mittels derer die Berechnungen stattfinden, so präzise, akkurat und aktuell wie möglich sein muss (► Recht). Denn jeder Algorithmus ist nur so gut wie das mathematische Modell, worauf er basiert, und des empirischen Datenmaterials, das ihm zugrunde liegt (OECD, 2018). In diesem konkreten Fall ist die Herausforderung, gute und zuverlässige Informationen über die Charakteristika, Fähigkeiten und Fertigkeiten der Asylsuchenden zu erhalten, um deren Integrationspotential korrekt einschätzen zu können. Andererseits ist es ebenso wichtig, gute kantonale Indikatoren zu erhalten, die die Integrationsmöglichkeiten aufzeigen. Schliesslich ist auch die Unsicherheit des statistischen Modells nicht vernachlässigbar. Jedes mathematische Modell hat eine Fehlermarge: Wichtig ist es offenzulegen, ob und wenn ja, für welche Profile diese Unsicherheit besonders gross ist, damit man eine gesellschaftliche Diskussion darüber führen kann, welche Art und welches Ausmass von Unsicherheit politisch und sozial vertretbar ist.

Ein weiterer Punkt, der bei der Verwendung von automatisierten Entscheidungen zu beachten ist, ist, dass die Technologien nicht «wertneutral» sind (► Werte). Anders gesagt, sie beruhen immer auf Wertvorstellungen und gesellschaftlichen Problemverständnissen. Beim Algorithmus, der von Bansak et al. (2018) vorgeschlagen wurde, wird die Zuteilung auf die Kantone beispielsweise mittels einer bestehenden administrativen Datenbank geschätzt. Dies ist ein pragmatischer Ansatz, allerdings bergen bestehende Datenbanken auch die Gefahr, dass bestehende Ungleichheitsstrukturen «reproduziert» werden. Dies, weil man sich auf bestehende Konsense, z. B. bezüglich der Variablen, die «nützlich» sind, um das Integrationspotential zu messen, und gesellschaftliche Problemdefinitionen (Welche Definition von «erfolgreicher Integration» unterliegt dieser Datensammlung?) stützt. Das heisst, durch die Verwendung von bestehenden Daten kann tatsächlich eine Optimierung der Zuteilung erreicht werden, es wird aber vermutlich schwierig, verdeckte und bisher wenig erforschte Ungleichheiten zu identifizieren und zu korrigieren. Wichtig wäre darum, dass auch eine solche Aufarbeitung von bestehenden Bias oder Verzerrungen angedacht wird und eventuell im Rahmen einer Evaluation erfolgt.

Schliesslich ist es wichtig festzulegen, wer unter welchen Bedingungen und auf welcher Basis gegen eine Entscheidung, die durch einen Algorithmus vorgenommen wird, Einspruch erheben kann. Dies ist wichtig, damit der Prozess so transparent, aber auch so fair wie nur möglich bleibt (Heinrich, 2003).

21.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

21.3.1. Laufende Bewertung des verwendeten Algorithmus

Wie für jede politische Massnahme, und speziell für Pilotprojekte, ist eine systematische Evaluation deren Effektivität, um Schwierigkeiten zu identifizieren und Anpassungen wahrnehmen zu können, von zentraler Bedeutung. Zudem ist es auch immer wichtig, gleichzeitig eine öffentliche Debatte über die Ziele und die Vor- und Nachteile solcher Massnahmen zu führen.

Im Falle des Zuteilungsmechanismus von Asylsuchenden auf die Schweizer Kantone wurde schon eine erste Anpassung vorgenommen. Ein Aspekt, der in den Schweizer Medien an diesem Algorithmus kritisiert wurde, ist, dass sich durch die Verwendung dieser Zuteilungsmethode eine Konzentration von Personen mit bestimmten Nationalitäten im französischsprachigen Teil der Schweiz ergeben kann. Dies, wurde argumentiert, könnte zu einer «Gettoisierung» (Bär, 2018) und damit zur Reduktion der Integrationschancen dieser Personen sowie zu einer Unzufriedenheit der lokalen Bevölkerung führen. Die Forscher:innen haben exemplarisch auf diese Kritik reagiert und dieses Szenario in ihre Programmierung aufgenommen und somit eine gleichmässige Verteilung nach nationaler Herkunft sichergestellt. Diese Anpassung dient der politischen Akzeptanz der Massnahme, schränkt allerdings die Wirksamkeit des Algorithmus auch etwas ein, ermöglicht es aber, den Ängsten der Bevölkerung entgegenzuwirken. Für die Bewertung eines solchen Instruments ist es entscheidend, dass die Ansichten der verschiedenen Akteure berücksichtigt werden, d. h. der für die Migrationspolitik zuständigen Institutionen, welche die Flüchtlinge aufnehmen, wie z. B. die Kantone oder Gemeinden, aber auch weiterer Akteure wie die Interessengruppen, welche die Bedürfnisse der Asylsuchenden zu verteidigen versuchen (► Stakeholders; ► Evaluation).

Zu beachten ist natürlich, dass eine solch kontinuierliche Verbesserungsbereitschaft auch über die Zeit erhalten bleiben muss. Aufgrund von gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungen könnte es notwendig werden, die Zuteilungskriterien, welche die Arbeitsfähigkeit von geflüchteten Personen erfassen, anzupassen oder zu verändern. Beispielsweise sind konjunkturelle Aspekte für die Einschätzung der Integrationsfähigkeit eines Kantons von besonderer Relevanz: Falls in einem Kanton gerade eine Rezession im Bausektor nachgewiesen werden kann, ist es nicht sinnvoll mehr Asylsuchende mit einer Mauerausbildung diesem Kanton zuzueilen. Aber auch grundlegendere Veränderungen, wie sie sich durch eine wandelnde Joblandschaft, die technologische Entwicklung oder die kantonale Bevölkerungsentwicklung ergeben, müssten periodisch in die Programmierung des Algorithmus einfließen.

In anderen Ländern sieht man tatsächlich, dass die Gefahr besteht, dass während ökonomischer Krisen oder im Falle von Personalmangel gerade an solchen periodischen Anpassungsleistungen gespart wird und somit ein veralteter Verteilungsschlüssel

zur Anwendung kommen könnte. Dies wäre sowohl ökonomisch ineffizient wie auch sozial problematisch, da es negative Auswirkungen auf das Schicksal dieser Arbeitnehmer:innen haben könnte.

21.3.2. Die Information der Bevölkerung

Eine Herausforderung bei neuen politischen Massnahmen kann die Kommunikation mit der Bevölkerung sein. Eine klare, transparente und umfassende institutionelle Kommunikation ist von entscheidender Bedeutung, auch um möglichen Bedenken in der Bevölkerung vorzubeugen (► Kommunikationsmanagement). Dies ist umso wichtiger in Bezug auf sensible Themen oder Themen, die stark politisiert sind, wie das Migrationsthema in der Schweiz.

Da es sich im schweizerischen Fall bei dem Algorithmus um ein Pilotprojekt handelt, ist dies eine Etappe, die mehrheitlich noch vor den zuständigen Behörden steht. Was sicherlich positiv zu bewerten ist, ist, dass die wichtigsten Informationssendungen und (Online-)Medien die Diskussion dieser neuen Zuteilungsmethode, die derzeit getestet wird, sehr anschaulich und gut verständlich geschildert haben (e.g., SRF, 2018; Badertscher und Kayser, 2018; Badertscher, 2018; Hangartner, 2018).

In der (Sozial-)Politikforschung ist allgemein bekannt, dass eine hohe Akzeptanz einer Massnahme durch die Bevölkerung deren Implementierung und Wirksamkeit zu erhöhen vermag. Daher ist eine effektive Kommunikation gerade bezüglich eines sensiblen Themas wie der Zuteilung der Asylsuchenden auf die Kantone umso wichtiger. In der Migrationsforschung ist bekannt, dass die einheimische Bevölkerung zuweilen skeptisch auf Ausländer:innen reagieren kann. Dabei können Ängste entstehen, wie z. B., dass die Zuteilung zu einer Gettoisierung führen kann (s. oben), dass ausländische Personen den Einheimischen den Arbeitsplatz streitig machen könnten oder dass diese Personen in den entsprechenden Kantonen hohe (Sozial-)Kosten verursachen. Für eine erfolgreiche Implementierung des Algorithmus wird es wichtig sein, auf die positiven Auswirkungen dieser Massnahme auf die ökonomische und soziale Dimension eines Kantons hinzuweisen. Gleichzeitig wird es wichtig sein, über mögliche Nachteile transparent und einfach zu informieren.

Des Weiteren ist es wichtig, dass die Grundlagen, nach dem der Algorithmus die Berechnungen durchführt, transparent kommuniziert und dargelegt werden (OECD, 2018). Das zeigt sich beispielsweise an der aufgeheizten öffentlichen Debatte zum Algorithmus in Österreich, wo ein wichtiger Stein des Anstosses für die Debatte die fehlende Veröffentlichung des Algorithmus war (Cech et al., 2019). Dies ist einerseits wichtig, um die Bevölkerung und die Zielgruppen über die Funktionsweise dieses Algorithmus zu informieren, aber auch um eine wissenschaftliche Debatte darüber zu erlauben.

Falls das Pilotprojekt tatsächlich nach der Überprüfung der empirischen Wirksamkeit weitergeführt werden soll, wird es sicherlich nochmals eine Informationskampagne

benötigen, welche die Unterschiede zur vorherigen Methode (Zufallssystem) und vor allem deren Vor- und Nachteile einfach und transparent schildert.

21.3.3. Kommunikation mit den betroffenen Mitarbeiter:innen

In der öffentlichen Debatte wird viel über die Digitale Revolution und ihre Folgen für die Beschäftigung in der Schweiz und im Ausland gesprochen. Immer wieder werden Bedenken geäußert, dass menschliche Arbeitskräfte durch Maschinen, Computer oder Algorithmen ersetzt werden und daher Arbeitsstellen in der öffentlichen Verwaltung und in anderen Sektoren verloren gehen könnten.

Die Frage einer effektiven Kommunikation stellt sich auch bei der Implementierung eines Algorithmus, welcher zumindest zum Teil die Arbeit von Sachbearbeiter:innen übernehmen würde, welche die Zuteilungsentscheidungen der Asylsuchenden betreuen. Dabei wird das Framing der Massnahme eine wichtige Rolle spielen. Einerseits ist es denkbar, dass Mitarbeiter:innen fürchten, dass deren Expertise nicht mehr anerkannt wird und somit «der Mensch durch die Maschine» ersetzt wird (► Digitalisierung).. Es könnte auch sein, dass Mitarbeiter:innen fürchten, arbeitslos zu werden, weil ihre Aufgaben durch den Algorithmus ersetzt werden.

Aus anderen Einsatzgebieten von Algorithmen weiss man, dass die Akzeptanz des Algorithmus durch die Sachbearbeiter:innen eine zentrale Rolle spielt. Speziell falls Mitarbeiter:innen Fehler finden oder andere Aspekte des Algorithmus bemängeln, ist es wichtig, dass sie ein Mitspracherecht haben, um gegebenenfalls notwendige Anpassungen durchführen zu können. So sind diese Mitarbeiter:innen durch jahrelange Erfahrung im Bereich der Integration von Asylsuchenden gut ausgebildet und können auch mögliche Fehlfunktionen entdecken (OECD, 2018).

Die Umsetzung eines solchen Instruments wird wahrscheinlich Anpassungen in der Arbeitsweise der Organisationen erfordern, die für die Umsetzung dieser öffentlichen Politik verantwortlich sind (► Organisationales Lernen). Es ist wichtig, dass die Mitarbeiter:innen den vorgeschlagenen Zuteilungen, die durch den Algorithmus errechnet werden, vertrauen und die Zuteilung dementsprechend auch wirklich durchsetzen. Es hat sich gezeigt, dass in einigen Ländern dies nicht der Fall war und die Mitarbeiter:innen sich geweigert haben, diese Tools zu benutzen (OECD, 2018). Eine Möglichkeit, die Sachbearbeiter:innen zu motivieren, auf diesen Algorithmus zu vertrauen, ist, dass durch ihn Kapazitäten frei werden, um weitergehende Betreuungsfunktionen zu übernehmen, sodass ihnen weiterhin eine persönliche Betreuung ermöglicht wird – vielleicht einfach mit anderen Prioritäten. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Algorithmen auch im öffentlichen Sektor unweigerlich auf dem Vormarsch sind. Daher scheint es wichtig, dass man transparent über deren Zielsetzung, deren Datengrundlage und deren mathematischen Entscheidungsmodelle informiert, damit man gesamtgesellschaftlich eine gut

informierte Debatte über deren Vor- und Nachteile führen kann. Schliesslich geht es nicht nur darum, Verwaltungsabläufe effizienter und kostengünstiger zu gestalten, sondern es geht vor allem auch darum, Verwaltungsabläufe gerechter zu gestalten, ohne dabei allerdings die politische Akzeptanz dieser Massnahmen zu verlieren. Dies kann nur gelingen, wenn man dank einer kontinuierlichen Evaluationspraxis sicherstellt, dass ein Algorithmus und die Realität nicht auseinanderklaffen.

Wichtige Begriffe

- Algorithmus (algorithme, algoritmo, algorithm): Ein Algorithmus kann als ein an einen Computer angepasstes Kochrezept angesehen werden. Es handelt sich dabei um eine von einem Programmierer oder einer Programmiererin festgelegte Folge von Befehlen und mathematischen Operationen, die der Computer in einer bestimmten Reihenfolge ausführt.
- Zufallszuweisung (allocation aléatoire, distribuzione casuale, random allocation): Eine Zufallszuweisung besteht aus einer Verteilung von Personen, die auf dem Zufallsprinzip beruht. Das bedeutet, dass eine Person theoretisch die gleichen Chancen wie jede andere Person hat, einem bestimmten Platz (Stadt, Dorf usw.) zugewiesen zu werden.
- Asylbewerber:in (demandeur.euse/requérant.e d'asile, richiedente asilo, asylum seeker): Ein:e Asylbewerber:in ist eine Person mit ausländischer Staatsangehörigkeit (oder eine staatenlose Person), die in einem Zielland Schutz vor Verfolgung und/oder Folter sucht. Bei Asylbewerbern ist noch nicht klar, ob sie in einem Zielland bleiben dürfen, da das Verfahren zur Feststellung dieses Rechts noch nicht abgeschlossen ist. In der Schweiz wird Asylbewerbern eine N-Bewilligung erteilt.
- Integration (intégration, integrazione, integration): Integration ist ein Prozess, bei dem eine Person aus einem fremden Land in die Gesellschaft des Ziellandes integriert wird. Das bedeutet einerseits, dass sie sich bemühen wird, die Sprache und die Sitten des Ziellandes zu verstehen, und versuchen wird, am wirtschaftlichen und sozialen Leben dieses Landes teilzunehmen. Andererseits ist auch die Bevölkerung des Ziellandes gefordert, sich um die Aufnahme von Menschen aus einem fremden Land zu bemühen und ihnen zu helfen, Teil der Gemeinschaft zu werden. Dies kann z. B. durch die Beschäftigung eines Migranten oder einer Migrantin, durch ihre Einbeziehung in das eigene soziale Netzwerk und/oder anderer täglichen Aktivitäten geschehen. Mit anderen Worten: Integration ist kein einseitiges Konzept. In der Tat müssen sowohl die Migrant:innen als auch die Bevölkerung des Ziellandes für ein harmonisches Zusammenleben sorgen.

- Künstliche Intelligenz (intelligence artificielle, intelligenza artificiale, artificial intelligence): Künstliche Intelligenz ist ein Prozess, der es Maschinen ermöglicht, menschliches Verhalten mithilfe statistischer Modelle nachzuahmen. Ziel ist es, Computer und andere Maschinen so zu programmieren, dass sie selbstständig lernen können, indem sie vorhandene Datenbanken nutzen.
- Geflüchtete:r (refugié.e, rifugiato.a, refugee): Ein:e Geflüchtete:r ist eine Person mit ausländischer Staatsangehörigkeit (oder ohne Staatsangehörigkeit), die in ihrem Herkunftsland Verfolgung und/oder Folter erlitten hat und der in einem Zielland Schutz gewährt wurde (z. B. auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention). Ein:e Geflüchtete:r muss den Behörden nachweisen, dass die Verfolgung, unter der er oder sie litt, individualisiert und gezielt war. In der Regel beruht diese Verfolgung auf einem Merkmal, wie z. B. einer spezifischen ethnischen Herkunft, Nationalität, Religion, sexueller Orientierung, sozialer Gruppe oder politischer Ansichten. In der Schweiz erhalten anerkannte Geflüchtete eine B-Bewilligung.

Literatur

- Auer, D. (2018), «Language roulette – the effect of random placement on refugees» labour market integration, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44, 3, 341–362.
- Auer, D., G. Bonoli, F. Fossati and F. Liechti (2019), «The Matching Hierarchies Model: Evidence from a Survey Experiment on Employers» Hiring Intent Regarding Immigrant Applicants, *International Migration Review*, 53, 1, 90–121.
- Badertscher, C. (2018). Algorithmus verteilt neu Asylbewerber auf Kantone. *SRF*. <https://www.srf.ch/news/schweiz/jobs-fuer-fluechtlinge-algorithmus-verteilt-neu-asylbewerber-auf-kantone> (aufgerufen am 05.12.2022).
- Badertscher, C. und Kayser, R. (2018) Computer sollen Asylsuchende auf Kantone verteilen. <https://www.srf.ch/news/schweiz/asyl-algorithmus-computer-sollen-asylsuchende-auf-kantone-verteilen> (aufgerufen am 05.12.2022).
- Bansak, K., Ferwerda, J., Hainmueller, J., Dillon, A., Hangartner, D., Lawrence, D. and Weinstein, J. (2018) «Improving refugee integration through data-driven algorithmic assignment», *Science* 359(6373): 325-329.
- Bär, T. (2018). Algorithmus verteilt Asylsuchende – Sprache spielt weiterhin keine Rolle, *Aargauer Zeitung*. <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/algorithmus-verteilt-asylsuchende-sprache-spielt-weiterhin-keine-rolle-132558528> (aufgerufen am 05.12.2022).
- Bonoli, G., B. Cantillon and W. van Lancker, (2017) «Social Investment and the Matthew Effect: Limits to a Strategy», in A. Hemerijck (ed.), *The uses of social investment*, Oxford: Oxford University Press, 66–76.
- Committee of Experts on Internet Intermediaries (MSI-NET) (2017), «Algorithms and Human Rights. Study on the human rights dimensions of automated data processing techniques and possible regulatory implications», Council of Europe Study, DGI, 12.

- Hangartner, D. (2018) Medienmitteilung: Algorithmus verbessert Erwerbschancen von Flüchtlingen. ETH Zürich. <https://ethz.ch/de/news-und-veranstaltungen/eth-news/news/2018/01/algorithmus-verbessert-erwerbschancen-von-fluechtlingen.html> (aufgerufen am 05.12.2022).
- Heinrich, C.J. (2003). «Measuring public sector performance and effectiveness», Peters, B.G. & Pierre, J. (eds.), *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: SAGE, 24–38.
- Cech, F., Fischer, F., Human, S., Lopez, P. & Wagner, B. (2019). Dem Algorithmus fehlt der Beipackzettel, *Futurezone, Technology News*. <https://futurezone.at/meinung/dem-ams-algorithmus-fehlt-der-beipackzettel/400636022> (aufgerufen am 05.12.2022).
- Fossati, F. and F. Liechti (2020), «Integrating refugees through active labour market policy: A comparative survey experiment», *Journal of European Social Policy*, 30, 5, 601–615.
- Konle-Seidl, R. and G. Bolits (2016), *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices*, Brussels: European Union.
- OECD (2018), «Profiling tools for early identification of jobseekers who need extra support», *Policy Brief on Activation Policies*, OECD Publishing, Paris.
- Staatssekretariat für Migration (SEM) (2020). Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/nationale-verfahren/verteilung-kantone.html> (aufgerufen am 05.12.2022).
- Schweizer Radio und Fernsehen (SRF) (2018). «Ein Mensch, der in unser Land kommt, ist kein Datensatz», <https://www.srf.ch/news/schweiz/asyl-algorithmus-der-eth-ein-mensch-der-in-unser-land-kommt-ist-kein-datensatz> (aufgerufen am 05.12.2022).