

Integration und Arbeit

Handlungsfelder, Akteure und Ansatzpunkte
zur Besserstellung von Ausländerinnen und
Ausländern auf dem Schweizer Arbeitsmarkt

Zusammenfassung

Der Auftrag

Die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) hat für 2003 das Thema «Integration in der Arbeitswelt» als Jahresthema bestimmt. An der Plenarsitzung der EKA vom 14./15. Mai 2003 wurde das Thema vertieft behandelt. Dabei stand primär die Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt und die Frage der beruflichen Mobilität im Zentrum. Die Ergebnisse der Diskussion werden an der Jahrestagung der EKA im Herbst 2003 einer breiteren Öffentlichkeit vorgestellt. Im Hinblick auf das Jahresthema und die Plenarsitzung hat die EKA eine Studie in Auftrag gegeben, die einen Überblick über die in der Schweiz vorhandene Forschung und Literatur zu Problemlage und Handlungsmöglichkeiten geben soll. Weiter sollen Handlungsbereiche und Handlungsmöglichkeiten systematisch aufgezeigt und der weitere Forschungsbedarf dargelegt werden. Die Studie war Ausgangspunkt für die Diskussion des Jahresthemas an der Plenarsitzung. Mit diesem Bericht liegt sie nun in einer leicht überarbeiteten und ergänzten Form vor.

Das Ziel

Der vorliegende Bericht will eine Basis für die weitere Diskussion der umfassenden Thematik «Integration und Arbeit» schaffen. Um Wege der Integration aufzeigen zu können, ist es zunächst notwendig, die Faktoren, welche den Zugang zum Arbeitsmarkt und die berufliche Mobilität erschweren, systematisch zu beschreiben. Es ist sinnvoll, eingangs die Stellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Arbeitswelt anhand von einigen ausgewählten statistischen Eckdaten zu dokumentieren (Kapitel 2). Aus einer problemorientierten Perspektive wird beschrieben, welche Benachteiligungen in den unterschiedlichen Problembereichen bestehen und welche Hürden bei der Integration überwunden werden müssen (Kapitel 3). Aus einer handlungsorientierten Perspektive werden Interventionsbereiche benannt und entlang dieser Bereiche in einer Auslegeordnung konkrete Handlungsmöglichkeiten und Massnahmen aufgezeigt (Kapitel 4). Als Basis für die weitere Diskussion werden schliesslich Interventionsbereiche, Akteure und Ansatzpunkte für die Besserstellung von Ausländerinnen und Ausländern auf dem Arbeitsmarkt zusammenfassend dargestellt (Kapitel 5).

Beschäftigung und Integration

Der Zugang zu Beschäftigung und die berufliche Mobilität sind wichtige Indikatoren für die strukturelle Integration der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Ihre Integration in den Arbeitsmarkt ist einerseits abhängig von Faktoren der rechtlichen Integration (namentlich vom Aufenthaltsstatus) und der kulturellen Integration (insbesondere der Sprache). Umgekehrt wirkt die Einbindung in den Arbeitsmarkt wiederum positiv auf solche Faktoren zurück, beispielsweise durch die Möglichkeit, am Arbeitsplatz die Sprachkompetenz verbessern zu können.

Ungleichstellungen in der Arbeitswelt

Bei der Beschäftigung und der beruflichen Mobilität sind zahlreiche Ungleichstellungen zwischen Ausländerinnen und Ausländern und Schweizerinnen und Schweizern dokumentiert. Ungleiche Chancen auf dem Arbeitsmarkt können auf unterschiedlichen Qualifikationen, aber auch auf Vorurteilen und Diskriminierung beruhen. Es sind drei Problemfelder zu unterscheiden:

- Ungleichstellungen und Diskriminierungen **«VOR DEM ARBEITSMARKT»** führen dazu, dass Ausländerinnen und Ausländer mit ungleichen, ungünstigeren Voraussetzungen auf den Arbeitsmarkt kommen. Dies kann der Fall sein in Bezug auf die Sprache, die Schulbildung, den Aufenthaltsstatus etc.
- Ungleichstellungen und Diskriminierungen im **«GRENZBEREICH ZUM ARBEITSMARKT»** manifestieren sich einerseits beim Übergang von der Erstausbildung ins Erwerbsleben: bei der Berufswahl, Berufsberatung, Berufsbildung, in Zwischenlösungen und Lehrstellen. Andererseits bestehen sie beim Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung und betreffen die Stellenvermittlung oder den Zugang zu Bildungs- und Beschäftigungsprogrammen.
- Schliesslich bestehen Ungleichstellungen und Diskriminierungen **«AUF DEM ARBEITSMARKT»**. Damit ist die begründete oder diskriminierende Ungleichbehandlung von ausländischen und einheimischen Arbeitskräften in allen Belangen der Beschäftigung angesprochen. Sie betrifft die Anstellung, Beförderung, Entlohnung und besteht in Bezug auf Arbeitsschutz, Beschäftigung und Kündigung. Auch

rassistische Belästigung oder Mobbing müssen als Formen von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt ernst genommen werden.

In den drei Problemfeldern sollen die Faktoren beleuchtet werden, die für den Zugang zu Beschäftigung und die berufliche Mobilität eine zentrale Rolle spielen. Die geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen, namentlich die Ausländer-, Berufsbildungs- und Arbeitslosenversicherungsgesetzgebung, sind in diesem Bericht nicht Gegenstand der vertieften Analyse.

Problemfelder «vor dem Arbeitsmarkt»

- **SPRACHE:** Die Sprache spielt bei Anstellungs- oder Beförderungsentscheiden eine wichtige Rolle. Grosse Bedeutung wird dabei vor allem den (mündlichen und schriftlichen) Kenntnissen der Ortssprache beimessen. Andere Aspekte der Sprachkompetenz, wie die Herkunftssprache oder das Beherrschen von weiteren Fremdsprachen, werden dabei oft vernachlässigt. Mangelnde Sprachkenntnisse stellen nicht nur bei der Anstellung und Beförderung, sondern in allen Bereichen der Arbeitswelt ein grosses Handicap dar.
- **SCHULBILDUNG:** Ausländische Kinder sind in Schulen mit Grundansprüchen (Realschule) übervertreten und werden auch immer häufiger sonderpädagogisch betreut, wie die Entwicklung seit 1980 zeigt. Bereits in der obligatorischen Schule werden Weichen gestellt, die für das weitere berufliche Fortkommen entscheidend sind.

Problemfelder «im Grenzbereich zum Arbeitsmarkt»

- **BERUFSWAHL UND BERUFSBERATUNG:** Der Berufswahlprozess ist für alle Jugendlichen, ungeachtet ihrer Nationalität, eine entscheidende Phase auf dem Weg in das Berufsleben. Die Eltern spielen darin eine wichtige Rolle. Oftmals können Eltern ausländischer Herkunft ihre Kinder aber nicht adäquat unterstützen, da sie das schweizerische Berufsbildungssystem und den Arbeitsmarkt zu wenig kennen oder ihnen auch der hohe Stellenwert der nachobligatorischen Ausbildung in der Schweiz nicht bewusst ist. Aber auch die Institutionen der Berufsberatung vermögen auf die Bedürfnisse von ausländischen Jugendlichen und ihren Eltern oft nicht in geeigneter Weise einzugehen. Dies, wenn beispielsweise Informationen nur in der Ortssprache vorliegen oder die Beratenden mit den spezifischen Problemen von neu zugezogenen Jugendlichen nicht vertraut sind.

- **ZWISCHENLÖSUNGEN UND BRÜCKENANGEBOTE:** Gerade ausländische Jugendliche wählen überdurchschnittlich häufig eine Zwischenlösung und treten nach der obligatorischen Schule nicht in eine Ausbildung der Sekundarstufe II ein. Grund dafür sind u.a. der wachsende demografische Druck und die Lehrstellenknappheit sowie die Notwendigkeit, schulische und sprachliche Lücken zu schliessen.
- **BERUFSBILDUNG UND LEHRSTELLEN:** Jugendliche ausländischer Herkunft haben grössere Schwierigkeiten, eine Lehrstelle zu finden, besuchen überdurchschnittlich häufig eine Anlehre und weisen spezifische Muster bezüglich der gewählten Berufsfelder auf. Dies liegt nicht nur an ihren pauschal betrachtet ungünstigeren Voraussetzungen, sondern auch an indirekt diskriminierenden Rekrutierungsverfahren und an Eignungstests, die insbesondere neu zugezogene Jugendliche benachteiligen. Auch Vorurteile seitens der Ausbildungsbetriebe führen dazu, dass ausländische Jugendliche trotz der erforderlichen Qualifikation die gewünschte Lehrstelle nicht erhalten. Selbstbeschränkendes Verhalten der Jugendlichen ist ein weiterer Stolperstein.
- **STELLENVERMITTLUNG:** Wenn staatliche oder private Arbeitsvermittlungsbüros von den Stellensuchenden Merkmale erfassen, die nicht stellenrelevant sind, oder bereit sind, auch Stellen zu vermitteln, die mit diskriminierenden Einschränkungen verbunden sind, verstossen sie gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz und verbauen den Betroffenen den Zugang zum Arbeitsmarkt.

Problemfelder «auf dem Arbeitsmarkt»

- **ANSTELLUNG:** Diskriminierung bei der Anstellung ist gravierend, denn sie verbaut den Zugang zur Beschäftigung. Bei der Anstellung kann es zu indirekten, häufig gar nicht bewussten Diskriminierungen kommen. Wenn beispielsweise ein Betrieb die Stellen nicht ausschreibt, sondern mit Angehörigen und Bekannten von Angestellten besetzt, kann dieses Verfahren den Angehörigen von Nationalitäten, die im Betrieb nicht vertreten sind, den Zugang zu diesem Betrieb erschweren. Diskriminierung lässt sich auch auf verschiedenen Stufen des Bewerbungsverfahrens dokumentieren. Am häufigsten kommt es bereits beim Erstkontakt zur Diskriminierung, wenn beispielsweise Stellensuchenden allein aufgrund ihres fremdländisch klingenden Namens mitgeteilt wird, die Stelle sei bereits vergeben. Im Bewerbungsgespräch können Vorurteile zum Ausschluss von Menschen führen, die als «anders» empfunden werden. Und auch bei der Bewerbung kann

selbstbeschränkendes Verhalten von Seiten der Ausländerinnen und Ausländer eine Rolle spielen.

- **BEFÖRDERUNG:** Arbeitskräfte ausländischer Herkunft können davon betroffen sein, dass sie zum vornherein von einer systematischen Laufbahnplanung ausgeschlossen sind. Dies kann damit zu tun haben, dass die Zukunftsperspektiven der Betroffenen wegen ihres ungeklärten Aufenthaltsstatus unsicher sind. Aber es sind auch andere Ausschlussmechanismen wirksam. Bei gleichen Qualifikationen haben Ausländerinnen und Ausländer geringere Chancen, eine höhere Position zu erreichen als schweizerische Arbeitskräfte, wie das Beispiel der Grenzgängerinnen und Grenzgänger zeigt. Wenn diese nach demselben Muster befördert würden, wie Schweizerinnen und Schweizer, müssten 36 Prozent von ihnen in Positionen mit leitenden Aufgaben tätig sein, es sind aber nur 29 Prozent.
- **WEITERBILDUNG, NACHHOLBILDUNG:** Mangelnde Information über Weiterbildungsmöglichkeiten und der Ausschluss von weiterführenden Bildungsangeboten begrenzen die Möglichkeiten der beruflichen Weiterentwicklung, der Beförderung und eines Stellenwechsels. Im Ausschluss von Weiterbildung kann sich direkte Diskriminierung durch den Arbeitgeber manifestieren. Es besteht auch das Problem, dass ausländische Abschlüsse nicht anerkannt sind, die für eine Weiterbildung nötig wären. Ebenfalls stellt die Finanzierung der Weiterbildung manchmal ein Problem dar.
- **KÜNDIGUNG:** Zwar sind Kündigungen aufgrund von persönlichen Merkmalen, die keinen Bezug zum Arbeitsverhältnis haben (z.B. die Hautfarbe) laut dem Schweizer Obligationenrecht klar missbräuchlich. Es besteht jedoch ein Graubereich, in dem es zu solchen Kündigungen kommt: wenn beispielsweise einem Verkäufer dunkler Hautfarbe erklärt wird, dass die Kundschaft ihn nicht akzeptiere oder eine Frau entlassen wird, weil sie gegen das Kopftuchverbot in der Betriebsordnung verstösst.

Handlungsperspektiven

Die aufgezeigten Benachteiligungen von Ausländerinnen und Ausländern im Zugang zum Arbeitsmarkt und bei der beruflichen Mobilität sind teilweise sachlich begründet und lassen sich auf die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen zurückführen. Zum Teil sind die Benachteiligungen Ausdruck der direkten und indirekten Diskriminierung dieser Arbeitskräfte vor dem Arbeitsmarkt, im Grenzbereich zum Arbeitsmarkt und in den Betrieben. Wenn Ausländerinnen und Ausländern der

Zugang zum Arbeitsmarkt und die berufliche Mobilität erleichtert werden soll, erfordert dies einerseits Massnahmen, welche Diskriminierung beseitigen und andererseits Massnahmen, welche die Voraussetzungen der benachteiligten Gruppen verbessern. Diese beiden Perspektiven stellen keine Alternativen dar, sondern bedingen bzw. ergänzen sich. Integration ist nicht möglich, solange diskriminierende Schranken bestehen. Allein die Beseitigung dieser Schranken führt jedoch nicht automatisch zur Integration. Vielmehr sind dazu positive Förderungsmassnahmen nötig, die bestehende Ungleichheiten beseitigen.

Interventionsbereiche

Aus einer handlungsorientierten Perspektive lassen sich drei Interventionsfelder beschreiben:

- Das erste liegt im Übergang von der schulischen in die berufliche Bildung und den Arbeitsmarkt.
- Das zweite setzt bei der Weiterbildung und Qualifikationsförderung und dem Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit an.
- Das dritte betrifft die Integration im betrieblichen Alltag.

Im Folgenden wird entlang dieser Interventionsfelder eine Auslegeordnung von Massnahmen zur Erleichterung des Zugangs zur Arbeitswelt und der Verbesserung der beruflichen Mobilität vorgenommen.

Jugendlichen den Einstieg erleichtern

Jugendlichen ausländischer Herkunft den Einstieg in die Berufswelt zu erleichtern bedeutet, ihnen zielgruppengerechte Beratung und Unterstützung zukommen zu lassen und flexible Berufsbildungsangebote und Zwischenlösungen anzubieten.

Berufswahl und Berufsberatung

Eine nachobligatorische Ausbildung ist in wesentlichem Masse mitbestimmend für die weiteren Erfolgchancen auf dem Arbeitsmarkt. Dies bedeutet einerseits, dass die Jugendlichen und ihre Eltern für die Bedeutung einer Ausbildung auf Sekundarstufe II sensibilisiert werden müssen. Andererseits müssen ihnen die nötigen Informationen zum Bildungsangebot und den Bildungsmöglichkeiten in adäquater Form zur Verfügung stehen. Wichtig für die ausländischen Jugendlichen ist eine klare und realistische Laufbahnplanung, bei der sie Unterstützung benötigen. Insbesondere müssen Massnahmen ergriffen werden, um junge Migrantinnen, die oft mit einer doppelten Benachteiligung aufgrund der Herkunft und des Geschlechts zu kämpfen haben, in der Berufswahl und Berufsfindung zu unterstützen.

Massnahmen:

- Information, Beratung, Begleitung für ausländische Jugendliche
- Berufswahlprojekte für junge Migrantinnen
- Information, Beratung für ausländische Eltern

Zwischenlösungen und Brückenangebote

Brückenangebote richten sich an Jugendliche, die nach Abschluss der obligatorischen Schule nicht direkt in eine berufliche Ausbildung eintreten können. Es kann zwischen eher schulisch und eher praktisch ausgelegten Angeboten unterschieden werden. Zu unterscheiden sind ausserdem Angebote des öffentlichen Bildungssystems und Angebote im Rahmen der Arbeitslosenversicherung (Berufsintegrationsprogramme, Motivationssemester). Brückenangebote bestehen in einer grossen Vielfalt. Es fehlt dabei an Übersichtlichkeit, und die Koordination der Angebote sollte verbessert werden. Massnahmen:

- Integrationskurse
- Andere schulische Angebote (10. Schuljahre)
- Vorlehren
- Werkklassen, Werkjahre
- Motivationssemester, Berufsintegrationsprogramme

Allgemeinbildende Angebote der Sekundarstufe II

Um die Integration von begabten anderssprachigen Jugendlichen in die allgemeinbildenden Angebote der Sekundarstufe II zu erleichtern, müssen in den Mittelschulen und Diplommittelschulen entsprechende Massnahmen getroffen werden:

- Flexible Zulassungspraxis
- Förder- und Stützangebote

Berufsbildung und Lehrstellen

Die Neuregelung der Berufsbildung bringt auch für ausländische Jugendliche Verbesserungen. In diesem wichtigen Handlungsbereich sind jedoch zusätzliche Anstrengungen nötig. Massnahmen:

- Anlehren
- Begleitete Anlehren, Anlehre plus
- Erweiterte Berufslehren
- Ausbildungsplätze in Migrantenbetrieben
- Berufspraktika
- Übungsfirmen
- Austauschprogramme für Lehrlinge
- Qualifizierung von Schlüsselpersonen
- Selektionskriterien zur Lehrstellenbesetzung
- Rekrutierungsinitiativen

Individuelle Qualifikationen fördern, die Stellensuche erleichtern

Mit den Massnahmen in diesem Interventionsfeld werden zwei Ziele verfolgt: erstens das Ziel, die Voraussetzungen der Ausländerinnen und Ausländer auf dem Arbeitsmarkt durch die Förderung der individuellen Qualifikationen zu verbessern und zweitens das Ziel, die Arbeitslosigkeit zu verringern.

Sprachförderung

Qualifikationsförderung heisst zunächst Sprachförderung. Neben dem generellen Angebot von Sprachkursen für Fremdsprachige sollen gezielt Massnahmen zur Sprachförderung von Personen auf Stellensuche, in Ausbildung oder von berufstätigen Personen angeboten werden. Neben der Sprachförderung in der Ortssprache sind Massnahmen zu treffen, welche die Kompetenzen in der Erstsprache verbessern. Insbesondere soll auch die Mehrsprachigkeit als Wert gefördert werden. Massnahmen:

- Berufslehrbegleitende Sprachförderung
- Berufsbegleitende Sprachförderung
- Sprachkurse für Erwerbslose
- Sprachförderung in der Erstsprache
- Berücksichtigung der Fremdsprachigkeit bei Selektionsentscheiden

Weiterbildung und Nachholbildung

Qualifikationsorientierte Weiterbildung ist eine wichtige Massnahme zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Ausländerinnen und Ausländern. Diese lassen sich auch durch berufsorientierte Angebote, namentlich durch Nachholbildung, verbessern. Massnahmen:

- Qualifikationsorientierte Weiterbildung auf Betriebsebene
- Qualifikationsorientierte Weiterbildung ausserhalb der Betriebe
- Nachholbildung

Stellenvermittlung

Im Schlüsselbereich der Arbeitsvermittlung müssen Anstrengungen unternommen werden, um die Gleichbehandlung aller Stellensuchenden bei der Vermittlung zu garantieren. Massnahmen:

- Verhaltensrichtlinien zur Stellenvermittlung
- Zielgruppengerechte Informations- und Beratungsangebote

Bildungs- und Beschäftigungsprogramme

Bildungs- und Beschäftigungsprogramme im Rahmen der Arbeitslosenversicherung können für Arbeitssuchende ausländischer Herkunft mit positiven arbeitsmarktlichen Wirkungen verbunden sein. Für bildungsferne Ausländerinnen und Ausländer bietet sich insbesondere die Chance, fachliche und berufliche Grundqualifikationen zu erlangen. Massnahme:

- Qualifizierende Bildungs- und Beschäftigungsprogramme

Integration im Betrieb fördern

Integration findet im Betriebsalltag statt. Es liegt im Interesse der Betriebe, die Integration aktiv zu fördern und damit das Potenzial der Angestellten besser zu nutzen und Konflikte zu vermeiden. Eine wirkungsvolle betriebliche Chancengleichheitspolitik setzt beim Einstellungsverfahren an, reicht über die Beförderungspraxis hin zum Schutz vor missbräuchlicher Kündigung.

Rekrutierungs- und Anstellungsverfahren

Die Massnahmen zielen einerseits auf die Gewährleistung nichtdiskriminierender Verfahren, andererseits auf positive Massnahmen, welche die Benachteiligung bestimmter Gruppen von Arbeitskräften beheben:

- Anwerbungsinitiativen
- Erstellung von Stellenprofilen
- Richtlinien für die Rekrutierung und Selektion
- Adäquate Eignungstests
- Statistiken zur Einstellungspraxis

Beförderung

Auch bei der internen Stellenbesetzung müssen objektive Kriterien den Ausschlag für die Personalentscheide geben. Daneben soll die betriebsinterne Mobilität gezielt gefördert werden. Massnahmen:

- Richtlinien zur Beförderungspraxis
- Mentoringprogramme
- Statistiken zur Beförderungspraxis

Kündigung

Einerseits müssen Massnahmen getroffen werden, die Schutz vor missbräuchlicher Kündigung bieten, andererseits müssen irreguläre Arbeitsverhältnisse bekämpft werden, in denen für die Betroffenen kein Schutz vor Verlust der Arbeit besteht. Auf betrieblicher Ebene muss insbesondere bekannt gemacht werden, wann eine

Kündigung missbräuchlich ist und wie dagegen vorgegangen werden kann. Massnahme:

- Betriebsinterne Information zu Kündigung und Kündigungsschutz

Übergreifende Massnahmen

Über alle Interventionsfelder hinweg zieht sich die Notwendigkeit, die Massnahmen durch Information und Sensibilisierung zu begleiten, Schulung für die Schlüsselpersonen des jeweiligen Bereichs anzubieten sowie die gesetzlichen Rahmenbedingungen zu überprüfen.

Instrumente zur Förderung und Durchsetzung der Massnahmen

Verschiedene Instrumente können die Förderung und Durchsetzung der Integrations- und Nichtdiskriminierungsmassnahmen unterstützen:

- **VERHALTENS-CODICES**, die zur Förderung der Chancengleichheit und zu nichtdiskriminierendem Verhalten anleiten.
- **BETRIEBSVEREINBARUNGEN UND GAV**, in denen Grundsätze der Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung festgeschrieben werden können.
- **ZERTIFIZIERUNG UND RATING**, welche für Betriebe Anreize schaffen, sich für Chancengleichheit einzusetzen.
- **«MANAGING DIVERSITY»**, eine Form des Personalmanagements, die Vielfalt als Chance versteht.

Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern: Ausblick

Um den erleichterten Zugang von Ausländerinnen und Ausländern zu fördern, müssen ihre Voraussetzungen verbessert und ungerechtfertigte Benachteiligungen verhindert werden. Im vorliegenden Bericht werden Interventionsbereiche aufgezeigt und es wird eine breite Auslegeordnung von Massnahmen vorgenommen, die in diese Richtung zielen. Diese Auslegeordnung ist nicht abschliessend. Um wirkungsvoll handeln zu können, wird es wichtig sein, die aufgezeigten Massnahmen weiter zu systematisieren und zu evaluieren. Auch müssen die verantwortlichen Akteure benannt und ihre Rolle weiter konkretisiert werden. Die vorliegende Bestandesaufnahme soll dazu dienen, die politische Diskussion zu versachlichen. Mit der nationalen Tagung «Integration durch Arbeit?» der Eidgenössischen Ausländerkommission vom 7. November 2003 soll eine konstruktive Diskussion angestossen werden.