

**Teilbericht 3:**  
**Einschätzungen von Expert/innen mit dem Fokus**  
**Arbeitsmarkt und Migration**

Im Auftrag des  
Staatssekretariats für Wirtschaft (seco)

Michael Weber, Büro für arbeits- und organisationspsychologische Forschung und Beratung (büro a&o)  
Bern, Mai 2006

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>270</b>
<b>1 Ausgangslage, Fragestellungen und Vorgehen</b>	<b>272</b>
1.1 Ausgangslage und Fragestellung	272
1.2 Methodisches Vorgehen	273
<b>2 Ergebnisse der Expert/innen-Interviews</b>	<b>275</b>
2.1 Einschätzung des Arbeitsmarktes für Ausländer/innen	275
2.1.1 Situation in Abhängigkeit des Qualifikationsniveaus	276
2.1.2 Sprachkenntnisse: Hürde oder Chance?	279
2.1.3 Aktuelle und künftige Entwicklungen	280
2.1.4 Rolle der Arbeitgebenden	282
2.2 Risikogruppe «Ausländer/innen»	284
2.2.1 Heterogenität	284
2.2.2 Diskriminierung	286
2.3 Integrationspolitik	288
2.3.1 Integrationsdefizite aus der Vergangenheit	288
2.3.2 Familiennachzug und Integration	289
2.3.3 Berufliche und soziale Integration	290
2.3.4 Schul- und Berufsbildungsintegration	290
2.3.5 Integration und Arbeitsmarkt	292
2.4 Aktive Arbeitsmarktpolitik	293
2.4.1 Aktive arbeitsmarktliche Massnahmen	293
2.4.2 Regionale Arbeitsvermittlungszentren	299
2.5 Forschung	302

## Zusammenfassung

Mit elf Expert/innen aus Wissenschaft, Verwaltung und Praxis wurden Interviews zu den Themen «Ausländer/innen im schweizerischen Arbeitsmarkt» sowie «Integrations- und Arbeitsmarktpolitik» geführt.

### Einschätzung des Arbeitsmarktes

Die Expert/innen sind sich einig, dass sich die **Situation** der Ausländer/innen auf dem Arbeitsmarkt **verschärft** hat. Dabei wird jedoch nicht primär die **höhere Arbeitslosenquote**, sondern vielmehr die **längere Dauer** der Arbeitslosigkeit als Problem erachtet.

Die Situation präsentiert sich für Ausländer/innen **in Abhängigkeit des Qualifikationsniveaus** sehr unterschiedlich. Am stärksten betroffen sind die An- und Ungelernten. Dies ist besonders problematisch, wenn es sich dabei um Jugendliche handelt, was offenbar überdurchschnittlich oft der Fall ist. Die Expert/innen ziehen daraus jedoch sehr unterschiedliche Schlüsse: Die einen fordern eine konsequente politische Umsetzung der Fokussierung auf Höherqualifizierte. Die anderen kritisieren diese Haltung, welche verkennt, dass einerseits die Migrationsströme nur bedingt steuerbar sind und andererseits die Wirtschaft nach wie vor einen Bedarf im Bereich der informellen Niedriglohnarbeit hat, welcher vermehrt durch Schwarzarbeit gedeckt wird. Einigkeit besteht darin, dass längerfristig an einer **nachhaltigen Qualifikation** der Ausländer/innen gearbeitet werden muss. Ein Teil ist dabei die Sprachförderung, welche am wirkungsvollsten erfolgt, solange die Ausländer/innen im Arbeitsmarkt integriert sind. Dabei wird die **zentrale Rolle der Arbeitgebenden** heraus gestrichen. Einerseits wird kritisiert, dass nicht wenige durch ihr Verhalten (z.B. überhöhte Anforderungsprofile) Ausländer/innen benachteiligen. Andererseits werden einzelne Gegenbeispiele aufgeführt, in denen gelungene Kooperationen allgemein zur Förderung der Integration oder zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit durch Aus- und Weiterbildung beigetragen haben. Es wird deshalb angeregt, mit gezielten politischen Massnahmen und Kampagnen die Arbeitgebenden hinsichtlich der Ressourcen des «Fremden» im Sinne des Diversity Managements zu sensibilisieren. Im Weiteren wird vorgeschlagen, mit tripartiten Finanzierungsmodellen (zwischen Staat, Unternehmen und Betroffenen) oder mit der Veranke-

rung von Antidiskriminierungsnormen oder Integrationsförderungsgrundsätzen in Gesamtarbeitsverträgen verstärkt Anreize für Bildungs- und/oder Integrationsprogramme zu schaffen.

Zu den möglichen **Auswirkungen der Personalfreizügigkeit und EU-Osterweiterung** wird keine einheitliche Einschätzung abgegeben. Die Expert/innen erachten es jedoch alle als wichtig, die flankierenden Massnahmen konsequent umzusetzen.

### Risikogruppe «Ausländer/innen»

Obwohl immer wieder von den Ausländer/innen gesprochen wird, ist für verschiedene Expert/innen diese **Kategorie für die Praxis nicht relevant**, da die Gruppe der Ausländer/innen zu heterogen ist. Vielmehr sollte jede einzelne Person als Einzelfall behandelt werden. Als relevant zeigen sich offenbar verschiedene biografische Faktoren (Zeitpunkt der Einreise, Zeitpunkt des Eintritts in die Erwerbslosigkeit, sozioökonomische Niveau) als auch Aspekte des Herkunftslandes (Bildungssystem, kulturell-gesellschaftlicher Stellenwert von Bildung und Beruf, Stellung der Frau, Stabilität resp. Krisensituation).

Allgemein wird anerkannt, dass auf dem Arbeitsmarkt **diskriminierende Praktiken** beobachtet werden können, es wird jedoch auch Verständnis dafür aufgebracht. Trotz der eingestanden Schwierigkeit einer Korrektur, werden verschiedenen Ansatzpunkten eine Chance eingeräumt: Durch Aufklärung, Information und Sensibilisierung – am besten durch Kooperationen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebenden- und Gewerbeverbänden – kann erreicht werden, dass die Unternehmen den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wert der Multikulturalität erkennen und sich selber gewisse Richtlinien geben. Auch in der Arbeit auf den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren kann immer wieder auf die Ressourcen und den Mehrwert von ausländischen Arbeitnehmenden hingewiesen werden. Zudem werden die Volksgruppen selber in die Verantwortung gerufen, über ihre Verbände, Zentren usw. zur Öffentlichkeitsarbeit beitragen.

### Integrationspolitik

Die Integrationspolitik der Schweiz wird in der Rückschau auf die letzten Jahrzehnte von verschiedener Seite kritisiert. In den Augen vieler Expert/innen verfolgte die Schweiz lange Zeit **keine wirkliche Integrationspolitik**. Das Prinzip der Rotation der Arbeitskräfte (Herholen und

Zurückschicken je nach Bedarf), auf welches gezählt wurde, hat jedoch letztlich nicht funktioniert. Verschiedene Expert/innen fordern, dies zu anerkennen und die Politik darauf auszurichten, dass ein **frühzeitiger Familiennachzug** gefördert wird. Der Verschiebung des Lebensmittelpunktes in die Schweiz wird ein fördernder Effekt auf die Integration zugesprochen. Generell kann die Arbeit bei der Integration helfen, aus einer beruflichen folgt jedoch **nicht automatisch eine soziale Integration**. Letztere muss am Arbeitsort aktiv gefördert und durch Massnahmen in anderen Lebensbereichen (Schule der Kinder, Freizeit usw.) begleitet werden. Gerade der Bildungsbereich scheint sowohl für die soziale als auch die berufliche Integration einen zentralen Stellenwert einzunehmen. Für die Expert/innen sollten ausländische Jugendliche **möglichst früh in unser Schul- und Berufsbildungssystem integriert werden**. Es gilt dabei, sowohl bei den Jugendlichen als auch bei den Eltern unsere Werte (Wichtigkeit einer Grundausbildung und eines Berufsabschlusses) zu transportieren. Es wird vorgeschlagen, dabei vermehrt auch auf Kanäle wie ausländische Institutionen und Zentren, Kulturnetzwerke, religiöse Vereinigungen usw. zu setzen.

### Aktive Arbeitsmarktpolitik

Im Bereich des Arbeitsmarktes wird gefordert, dass sich die Politik nicht nur auf die berufliche Wiedereingliederung und die dafür vorgesehenen Institutionen konzentriert. Es wird eine **stärkere Kopplung von Arbeitsmarkt- und Zuwanderungspolitik** und eine klarere Abgrenzung mit Abschreckungseffekt in der Asylpolitik gefordert. Aber auch die **Liberalisierung des Arbeitsmarktes** (Deregulierung im Bereich des Arbeitsrechtes und der Selbständigkeit) wird als möglicher Ansatzpunkt ins Feld geführt. Eher in die andere Richtung geht der Vorschlag, vermehrt für **Existenz sichernde Löhne** und **ge-regelte Arbeitsbedingungen** zu sorgen, da diese als notwendige Voraussetzungen für erste Integrationsschritte angesehen werden. Zudem sollten auch die Arbeiten bei der **Valorisierung von Abschlüssen** und bei der Diplomanerkennung vorangetrieben werden.

Die **einzelnen bestehenden aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen** werden unterschiedlich beurteilt. Als am wirkungsvollsten – jedoch auch am schwierigsten umzusetzen – werden diejenigen Massnahmen erachtet, welche **im primären Arbeitsmarkt** und in Zusammenarbeit mit Arbeitgebenden stattfinden. Bei

den **qualifizierenden Massnahmen** scheint es schwierig, neben **Sprachkursen** weitere sinnvolle Angebote zur Verfügung zu stellen, welche über eine Behebung von kleineren Defiziten hinausgehen. Verschiedentlich wird gefordert, die politischen Leitplanken dahingehend zu ändern, dass **echte Aus- und Weiterbildungen** möglich werden. Sprachkurse werden grundsätzlich als wichtiges Element erachtet, die Zuweisung muss jedoch in jedem Einzelfall gut erwogen werden. Hin und wieder scheint die **Qualität der Angebote** (Lernformen, Marktnähe, Realitätsbezug) verbesserungswürdig. Für ausländische Jugendliche werden die **Motivationssemester** als sehr sinnvoll erachtet, da sie den Stellenwert eines Berufsabschlusses vermitteln helfen. Der **vorübergehenden Beschäftigung** werden eine stabilisierende Wirkung (Tagestruktur) und gewisse Bildungseffekte attestiert. Um eine direktere Wirkung auf die Arbeitsmarktfähigkeit zu erreichen, wären marktnähere Programme notwendig. Präventive Massnahmen bei drohender Arbeitslosigkeit in Zusammenarbeit mit Arbeitgebenden werden als wirksam eingestuft. Für **spezifisch auf Ausländer/innen zugeschnittene Massnahmen** wird **keine Notwendigkeit** gesehen. Die entstandenen Angebote, in welchen ausländische Stellensuchende heute oft übervertreten sind, sollten grundsätzlich für alle zugänglich bleiben. Im weiteren regen die Expert/innen an, **bestehende interessante Modelle auszuweiten oder neue auszuprobieren**: Genannt werden Übungsfirmen, Lohnmitfinanzierungsmodelle für Niedriglohnarbeit, Finanzierung von Teilzeitstellen kombiniert mit Weiterbildung, Stafettenmodelle, Altersteilzeit oder bundesweiter Zusammenzug für spezifisches Integrationscoaching.

Die **Arbeit auf den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren** wird als wichtig und anspruchsvoll eingeschätzt. Es wird jedoch in Frage gestellt, ob die Qualifikationen und Ressourcen der Personalberater/innen den immer grösser werdenden Anforderungen überall genügen. Als mögliche Ansatzpunkte werden Schritte in Richtung **Spezialisierung** und **Professionalisierung** vorgeschlagen. Dazu werden Beispiele mit Modellcharakter aufgeführt: Ansätze der kulturellen Mediation, Sensibilisierungs- oder Schulungsmassnahmen im Bereich des interkulturellen Verständnisses oder Rekrutierung von Personalberatenden aus dem Kreis der Zweitgeneration. Zudem wird gefordert, die **interinstitutionelle Zusammenarbeit** sowie die **Koordination** weiter zu verstärken.

## 1 Ausgangslage, Fragestellungen und Vorgehen

### 1.1 Ausgangslage und Fragestellung

Im Rahmen des «Follow-Up» der Wirkungsevaluation der aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen (AAM) und der öffentlichen Arbeitsvermittlung (ÖAV) hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) im Jahr 2004 die Arbeitsgemeinschaft BASS und büro a&o mit dem Teilprojekt «Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung» beauftragt. Das Gesamtprogramm, welches fünf verschiedene Themenfelder umfasst, verfolgt gemäss Ausschreibungstext drei übergeordnete Absichten:

- Gegenüber der Öffentlichkeit soll Rechenschaft darüber abgelegt werden, welchen gesellschaftlichen Gegenwert die existierenden staatlichen Anstrengungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik erbringen.
- Den leitenden politischen und administrativen Stellen im Bund und den Kantonen (Bundesrat und Parlament, Eidgenössische Volkswirtschaftsdirektion EVD, seco, Kantonale Ämter für Industrie, Gewerbe und Arbeit KIGA) sollen Hinweise gegeben werden, ob Reformbedarf für eine Änderung des institutionellen Rahmens der Arbeitsmarktpolitik besteht, und in welche Richtung allfällige institutionelle Reformen gehen sollten.
- Der Verwaltungspraxis (den Leitungen und Mitarbeitenden der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren RAV) sollen Informationen geliefert werden, mit welchen Massnahmen sie die Wirkung ihrer betrieblichen Dienstleistungen optimieren können.

Das Teilprojekt «Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung» besteht aus zwei weiteren Subprojekten, welche sich im Fokus und dem methodischen Herangehen unterscheiden:

- Das erste Subprojekt untersucht statistisch-ökonomisch, welche quantifizierbaren Faktoren bei Ausländer/innen die Wahrscheinlichkeit beeinflussen, erwerbslos zu werden und in der Erwerbslosigkeit zu verbleiben.
- Im zweiten Subprojekt werden durch eine qualitative Herangehensweise Erfahrungen und Hinweise von Expert/innen sowie von direkt Betroffenen und professionell Involvierten zusammen getragen und ausgewertet.

Der vorliegende Bericht betrifft die Befragung von Expert/innen mit dem Fokus Arbeitsmarkt und Migration aus dem zweiten Subprojekt. Ziel des gesamten Subprojektes ist das Zusammentragen eines breiten Fundus von Erfahrungen, Problemlösungsstrategien und Ideen für neue Ansätze und Instrumente, um die Erkenntnisse im Rahmen einer übergeordneten Synthese<sup>1</sup> über die beiden Subprojekte hinweg in einer Ausländer/innen-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik zu verorten. Dabei wurden neben Expert/innen auch (ehemals arbeitslose) Ausländer/innen und ihre RAV-Berater/innen<sup>2</sup> bezüglich Erfahrungen und spezifischem Wissen zur Verhinderung von Erwerbslosigkeit bei Ausländer/innen sowie zur Erhöhung der Effektivität der zur Verfügung stehenden aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen bei der Bekämpfung der Erwerbslosigkeit von Ausländer/innen befragt.

---

<sup>1</sup> Spycher Stefan, Patrick Detzel, Michael Weber, Marianne Schär und Jürg Baillod (2006): Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Synthese eines Forschungsprojektes mit quantitativem und qualitativem Zugang im Rahmen des Follow-up der Wirkungsevaluation der aktiven Arbeitsmarktmassnahmen

<sup>2</sup> Weber Michael (2006): Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Teilbericht 4: Einschätzungen von betroffenen Ausländer/innen und ihren zuständigen RAV-Personalberater/innen

## 1.2 Methodisches Vorgehen

Für die Befragung wurden Expert/Innen aus verschiedenen Bereichen mit unterschiedlichen Foki angefragt. Letztlich stellten sich folgende Expert/Innen für ein Gespräch zur Verfügung:

Tabelle 1: Befragte Expert/Innen

Bereiche	Fokus <b>Arbeitsmarkt</b>	Fokus <b>Migration</b>
Aus der <b>Forschung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Prof. Dr. Yves Flückiger, Departement Politökonomie an der Universität Genf, Leiter Observatoire universitaire de l'emploi (OUE)</li> <li>■ Prof. Dr. George Sheldon, Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI) an der Universität Basel, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum (WWZ)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Dr. Philippe Wanner, Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM) an der Universität Neuenburg</li> </ul>
Aus der <b>Verwaltung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Fürsprecher Peter Gasser, Leiter Grundlagen und Analysen der Direktion für Arbeit, Bereich Arbeitsmarkt / ALV, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)</li> <li>■ Esther Widmer, Leiterin Dienst Bildung und Beschäftigung, Direktion für Arbeit, Bereich Arbeitsmarkt /ALV, Ressort Arbeitsmarktmassnahmen, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Adrian Gerber Grundlagen und Politik im Sekretariat der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA), Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)</li> <li>■ Stephanie Zbinden Sektion Integration, Abteilung Integration und Bürgerrecht, Bundesamt für Migration (BFM), Eidgenössisches Justiz- und Militärdepartement (EJPD)</li> <li>■ Felix Trüb, verantwortlich für die Ausstellung von Arbeitsbewilligungen für Drittstaaten im Bundesamt für Migration (BFM), Eidgenössisches Justiz- und Militärdepartement (EJPD)</li> </ul>
Aus der <b>Praxis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Stephan Winzeler, Regionalleiter RAV Bern und Mittelland, Volkswirtschaftsdirektion, Kanton Bern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Vania Alleva, Leiterin Abteilung Migration-Jugend-Gleichstellung UNIA, Präsidentin der Migrationskommission des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (SGB)</li> <li>■ Dr. Peter Hasler, Direktor des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes</li> <li>■ Ruth Derrer Balladore, Mitglied der Geschäftsleitung des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung

Die Gespräche fanden im Zeitraum von Dezember 2004 bis Februar 2005 statt. Sie erfolgten face-to-face und wurden leitfadengestützt strukturiert geführt. Der Leitfaden umfasste Fragen zu den Themen «Integration von Ausländer/Innen im Arbeitsmarkt» und «Aktive Arbeitsmarktpolitik» (siehe Tabelle 2).

Die Interviews wurden aufgezeichnet und für die Auswertung transkribiert. Da in den Antworten der Expert/Innen auf die verschiedenen Fragen zum Teil mehrere Themen angesprochen wurden oder neue Aspekte auftauchten, mussten die Aussagen thematisch (neu) gebündelt werden. Der Bericht hält sich im Grossen und Ganzen an die Themen aus dem Leitfaden, die Feinstrukturierung orientiert sich jedoch an den Expert/Innen.

Tabelle 2: Struktur des Interviewleitfadens

Themenbereiche	Fragenbereiche
Integration von Ausländer/innen im Arbeitsmarkt	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Beurteilung des Arbeitsmarktes in Bezug auf die Erwerbsmöglichkeiten von Ausländer/innen</li> <li>■ Gründe für hohe Arbeitslosigkeitsquoten bei Ausländer/innen</li> <li>■ Hindernisse für die berufliche Integration von Ausländer/innen</li> <li>■ Ansatzpunkte zur Verbesserung der beruflichen Integration von Ausländer/innen</li> <li>■ Massnahmen zur Förderung des Arbeitsmarktwertes von Ausländer/innen</li> <li>■ Rolle der Unternehmen im Zusammenhang mit der beruflichen Integration von Ausländer/innen</li> </ul>
Aktive Arbeitsmarktpolitik	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Beurteilung der aktuellen aktiven Arbeitsmarktpolitik mit Blick auf die berufliche Integration von Ausländer/innen</li> <li>■ Einschätzung der zur Verfügung stehenden aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen in Bezug auf die Bekämpfung von Erwerbslosigkeit von Ausländer/innen</li> <li>■ Massnahmen zur Erhöhung der Effektivität der zur Verfügung stehenden aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung von Ausländer/innen</li> <li>■ Beurteilung der Möglichkeiten für präventive Massnahmen bei von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen</li> <li>■ Einschätzung der Arbeit der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) im Zusammenhang mit der Wiedereingliederung von ausländischen Stellensuchenden</li> </ul>
Abschluss	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Blick in die Zukunft</li> <li>■ Ergänzungen</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung

## 2 Ergebnisse der Expert/innen-Interviews

Die Aussagen der Expert/innen umfassen grob fünf Themenfelder. Zuerst wird dargestellt, wie die Befragten den Arbeitsmarkt gegenwärtig und in der Zukunft für Ausländer/innen einschätzen (2.1). Danach wird näher auf die vermutete Risikogruppe «Ausländer/innen» eingegangen (2.2). Anschliessend werden die verschiedenen Stellungnahmen der Expert/innen zur schweizerischen Integrationspolitik zusammengefasst (2.3). Im Weiteren folgt eine Beurteilung der aktiven Arbeitsmarktpolitik (2.4), bevor zum Schluss noch kurz auf Hinweise zur Forschung eingegangen wird (2.5).

### 2.1 Einschätzung des Arbeitsmarktes für Ausländer/innen

Bei der Frage nach dem Arbeitsmarkt für Ausländer/innen geben die Expert/innen eine grundsätzliche Einschätzung ab und weisen dabei auf die Relevanz der Unterscheidung von Erwerbslosenquote und Arbeitslosigkeitsdauer hin (0). Sie streichen die Bedeutung des Qualifikationsniveaus (2.1.1) und der Sprachkenntnisse (2.1.2) heraus. Die Expert/innen versuchen, die aktuellen, zukünftigen und weiteren Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf die Ausländer/innen zu beurteilen (2.1.3). Nicht zuletzt weisen sie auch auf die Wichtigkeit der Rolle der Arbeitgebenden hin (2.1.4).

#### Grundsätzliche Einschätzung

Zurzeit sind etwa ein Viertel der erwerbstätigen Bevölkerung Ausländer/innen. Nach Wanner gibt es jedoch Sektoren, in denen ausländische Arbeitskräfte einen weit höheren Anteil ausmachen. Die Schweizer Gesamtwirtschaft funktioniert heute nur, weil sie sich auf einen grossen Teil der ausländischen Bevölkerung abstützt.

Sheldon macht einen klaren Trend aus. Noch in den Siebzigerjahren entsprach der Anteil der ausländischen Stellenlosen dem Anteil der ausländischen Beschäftigten (je etwa 20%). Heute sei es so, dass in konjunkturell guten Zeiten die ausländischen Stellenlosen fast die Hälfte des Bestandes bilden, also übervertreten sind. Wenn es schlechter geht, fällt ihr relativer Anteil, weil mehr Schweizer/innen dazu kommen.

Zbinden erwähnt einen weiteren Aspekt. Ende der Siebzigerjahre wurde die Arbeitslosigkeit noch exportiert. Doch dann wurde die Arbeitslosenversicherung obligatorisch, die Leute blieben. Und mit den Immigrationswellen (beispielsweise aus dem Balkan) stieg entsprechend die Arbeitslosigkeit bei der ausländischen Bevölkerung.

Gasser sieht einen Unterschied zwischen Neuzuziehenden und bereits Anwesenden. Für erstere sind die Chancen gut, für letztere stellen sich die gleichen Probleme wie für die Schweizer/innen. Wanner erwähnt ähnliche Beobachtungen, sieht die Situation für bereits Anwesende sogar verschärft, insbesondere für die zweite Generation. Sie verhalten sich auf dem Arbeitsmarkt sehr ähnlich wie die Schweizer/innen derselben Altersgruppe. Aufgrund gewisser Faktoren weisen die Ausländer/innen jedoch eine höhere Quote auf als die Schweizer/innen: Als Faktoren erwähnt Wanner das tiefere Ausbildungsniveau, mangelnde Qualifikationen aber auch Diskriminierungen aufgrund der Nationalität. Gerber zählt dasselbe Bündel von Faktoren auf: die sozioökonomische Stellung und der Bildungsstand erklären sehr viel, es bleibt jedoch ein öko-



nomisch unerklärter Teil, welcher offenbar – gestützt durch die Studie «Fibbi»<sup>3</sup> – auf Diskriminierung zurück zu führen ist.

Flückiger weist darauf hin, dass es wichtig ist, nicht nur die Quote, sondern auch die Dauer der Arbeitslosigkeit zu beachten. Eine moderate Erwerbslosenquote mit kurzer Dauer hat für ihn eine gewisse ökonomische Funktionalität. Eine «Pause» von zwei, drei Monaten kann sinnvoll sein, wenn die Personen anschliessend Stellen finden, in welchen sie produktiver sind. Problematischer ist die Arbeitslosigkeit für jene Personen, welche ein Profil aufweisen, welches sie anfälliger macht und zu langem Verbleib in der Arbeitslosigkeit führt. Flückiger vermutet, dass dies bei **ausländischen** und/oder bei **niedrig qualifizierten** Stellensuchenden der Fall ist, Winzeler sieht dies hingegen eher bei den **älteren** Stellensuchenden. Entsprechend empfehlen sie, die aktiven Massnahmen auf jene Personen zu konzentrieren, welche die grössten Mängel haben und die grösste Wahrscheinlichkeit, eine Arbeitslosigkeit von längerer Dauer zu haben. Ob dies nun eher Ausländische oder Niedrigqualifizierte oder Ältere sind, kann nicht abschliessend beurteilt werden.

### 2.1.1 Situation in Abhängigkeit des Qualifikationsniveaus

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt präsentiert sich – da sind sich die Expert/innen durchwegs einig – für ausländische Arbeitskräfte je nach Qualifikationsniveau (tief, mittel, hoch) sehr unterschiedlich:

#### Niedrigqualifizierte

Am schwierigsten ist es für die Niedrigqualifizierten, welche im letzten Jahrhundert in grosser Zahl in die Schweiz gekommen sind. Gemäss Hasler hat die Schweiz die Ausländer/innen her geholt, um die schmutzigen und belastenden Arbeiten zu machen, welche die Schweizer/innen nicht mehr übernehmen wollten. Dann setzte eine Entwicklung in Richtung Automatisierung und Rationalisierung ein, die nach ihm immer weiter gehen wird. Heute wandern die «einfachen Jobs» auf dem ganzen Globus herum. Hasler sagt voraus, dass die Automatisierung die einfache Handarbeit aussterben lässt. Auch Sheldon beobachtet diese Tertiarisierung der Wirtschaft: Durch die Bildungsintensität des technischen Fortschrittes wird die Situation von Ungelernten und Niedrigqualifizierten in allen OECD-Ländern immer schlechter. Die **Ungelernten** haben – nicht nur in der Schweiz – **keine Zukunft**. Wanner unterstreicht, dass es vor allem die mangelnden Qualifikationen sind, welche statistisch erklären, weshalb ein Teil der Ausländer/innen nicht in den Arbeitsmarkt kommt. Winzeler glaubt zudem, dass es mit zunehmender Globalisierung und mit der Personenfreizügigkeit noch zusätzlich zu einer Verschärfung für die Unqualifizierten kommt. Und in den Arbeitsverhältnissen macht er in diesem Bereich eine klare Tendenz in Richtung temporärer Einsätze aus.

Für Hasler besteht das Problem darin, dass wir in der Schweiz die «falschen» Ausländer/innen haben. Bei allen Ungelernten ist die Arbeitslosigkeit sehr hoch, für die Ausländer/innen ist sie sogar doppelt so hoch wie für die Schweizer/innen. Falls es nicht zu einem Wirtschaftswachstum kommt, das etwas breiter ist als angekündigt, sieht er eine düstere Zukunft für die an- und ungelerten Ausländer/innen. Noch mehr Sorgen machen ihm jedoch die jugendlichen ausländischen Arbeitslosen, welche teilweise erst seit kurzem in der Schweiz sind, die Sprache nicht genügend beherrschen, noch nicht ganz integriert sind, kaum über genügend Bildung aufweisen und versuchen, eine Lehrstelle zu finden.

<sup>3</sup> Fibbi Rosita, Kaya Bülent und Etienne Piguet (2003): Afrim oder Mehmet – Der Name macht den Unterschied. Bern: Schweizerischer Nationalfond.

Nach Auffassung von Gerber sucht man heute zwar Höherqualifizierte, doch die **Migration** lässt sich wegen des hohen Druckes **nicht wie gewünscht steuern**. Auch Gasser glaubt, dass maximal 20 Prozent der Migrant/innen gesteuert in die Schweiz kommen, der grosse Rest sind Familiennachzug, Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene, Sans Papiers usw. Diese weisen in der Regel sehr wenige Qualifikationen auf. Sie suchen den Weg in den Arbeitsmarkt über das Gastgewerbe und die Hotellerie und/oder versuchen den Einstieg in einen anderen Bereich, häufig den Industriesektor. Dort werden sie angeleitet. Wenn es jedoch Restrukturierung gibt, sind diese die ersten, welche auf der Strecke bleiben, weil sie in anderen Branchen oder Bereichen nur schwierig einsetzbar sind.

Hasler folgert aus seinen Beobachtungen, dass die Schweiz keine Halb- und Schlechtqualifizierte herein holen darf. Gasser teilt diese Einschätzung nicht. Er sieht nach wie vor einen **Bedarf an Niedrigqualifizierten**, weil Schweizer Arbeitskräfte solche Stellen tendenziell nicht annehmen, Ausländer/innen – insbesondere Neuzuziehende – hingegen schon. Auch Alleva verortet hier eine Diskrepanz zwischen der Politik und der Realität. Im ganzen Bereich der informellen Niedriglohnarbeit (Landwirtschaft, Reinigungswesen, ...) sieht sie nach wie vor ein Nachfrage nach Arbeitskräften, insbesondere nach ausländischen. Doch die Politik fokussiert sich auf die Zulassung von Qualifizierten und Hochqualifizierten. Sie moniert, dass dadurch in diesen Bereichen viele Arbeitnehmende ohne Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung arbeiten und eine Grauzone ohne entsprechenden Schutz entsteht. Da diese Personen nicht erfasst werden, gibt es dazu auch keine Zahlen, doch Alleva stellt in den letzten Jahren eine Zunahme fest. Wanner fügt eine weitere Beobachtung an: Eine gewisse Zahl von Personen ausländischer Nationalität, welche Tätigkeiten mit niedrigem Bildungsniveau ausüben (z.B. Baubranche), erreicht zurzeit das Pensionierungsalter. Diese Stellen werden entsprechend zu besetzen sein. Wanner kritisiert deshalb die derzeitige einseitige Favorisierung von hochqualifizierten Personen. Er fordert, dass diese Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt in der Migrations- und Arbeitsmarktpolitik stärker berücksichtigt werden müssten.

Zur **Situation der Frauen** herrschen weitere unterschiedliche Ansichten. Winzeler glaubt, dass Frauen in der Regel noch weniger Qualifikationen aufweisen – vor allem Frauen aus dem Balkan oder dem tamilischen Raum. Er sieht für diese Frauen in der Schweiz schlechte Aussichten: «Im Papiertigerland Schweiz hat eine Frau aus Serbien mit zwei dreiwöchigen Kursen als Coiffeuse keine Chance». Diesem Typ Frau hält Wanner die «Frau Permis B» entgegen. Dies sind Frauen aus dem Balkan, der Türkei oder Portugal, die eine Arbeit brauchen, da sie sonst die Schweiz verlassen müssen. Sie sind meistens nicht oder wenig qualifiziert und aus zwei Gründen gut im Arbeitsmarkt integriert: Erstens weil sie aus finanziellen Gründen bereit sind, auch Stellen anzunehmen, welche keine Schweizerin besetzen würden, und zweitens, weil diese Stellen genügend vorhanden sind. Wanner sieht sogar Indizien dafür, dass Portugiesinnen dazu bereit sind, sich zu dequalifizieren, um im Arbeitsprozess zu bleiben. Die portugiesische Migration sei eine Migration von kurzer Dauer, welche vor dem Hintergrund steht, möglichst Geld zu verdienen, bevor man nach einem Dutzend Jahre wieder zurückkehrt.

### **Mittelqualifizierte**

Zu den Mittelqualifizierten hält Derrer Balladore fest, dass diese im Rahmen der Arbeitsmarkt- und Migrationsdiskussion **keine Rolle spielen**. Im Mittelstand – allgemein Leute mit mindestens einer Berufslehre – hat es keinen grossen Bestand an ausländischen Arbeitskräften, da immer nachgewiesen werden musste, dass keine Schweizer Besetzung möglich war. Sie macht die mittelqualifizierten Ausländer/innen vor allem in der zweiten Generation aus, denkt jedoch, dass kaum von diesen gesprochen wird, auch weil viele

schon eingebürgert sind. Auch Wanner sieht in der zweiten Generation oder bei den Eingebürgerten ein höherer Anteil an Mittel- oder gar Höherqualifizierten. Diese haben ihr Verhalten auf dem Arbeitsmarkt demjenigen der Schweizer/innen angepasst, weshalb sich ihre Probleme, falls sie denn welche haben, nicht unterscheiden.

### Höherqualifizierte

Bei den Höherqualifizierten macht Flückiger in den letzten zehn Jahren eine starke Zunahme aus: Der Anteil der Personen mit einer Ausbildung auf tertiärem Niveau ist bei den Immigrant/innen höher als bei den Schweizer/innen – dies aufgrund der Änderung in der Migrationspolitik. In der Auffassung von Hasler braucht der Schweizer Arbeitsmarkt aufgrund des Strukturwandels nicht Un- und Angelernte, sondern Hochqualifizierte, um die Wertschöpfung zu steigern. Letztere würden auf dem Arbeitsmarkt auf längere Sicht auch **keine Probleme verursachen**. Einzelne blieben vielleicht, weil sie hier mit Partner oder Familie verankert sind. Aber die meisten orientieren sich an einem internationalen Arbeitsmarkt. Auch Gerber und Trüb sind der Ansicht, dass die Hochqualifizierten gesucht sind und diese auf dem Arbeitsmarkt auch keine Probleme machen oder erfahren. Sie haben sogar eine tiefere Arbeitslosenquote als die Schweizer/innen.

Flückiger glaubt jedoch, dass mit dem freien Personenverkehr diese Konzentration auf qualifizierte Personen wieder in Frage gestellt und die Heterogenität zunehmen wird. Wie bereits oben ausgeführt, sieht Alleva hier ein **Auseinanderklaffen zwischen dem Wunsch und der Realität des Arbeitsmarktes**, in welchem eine Nachfrage nach Unqualifizierten besteht, welche dann ohne Bewilligung eingestellt werden.

Im Bereich des Familiennachzuges sieht Alleva jedoch ein Problem, wenn auch ein zahlenmässig weniger massgebendes. Es gibt vor allem viele Frauen, welche relativ gut qualifiziert sind und dennoch keine Stelle haben. Dies ist vor allem auf die mangelnde Anerkennung von Diplomen aus dem Nicht-EU-Raum zurück zu führen.

### Fazit

Abgesehen von der Frage, ob es für An- und Ungelernte einen Arbeitsmarkt gibt, erachten es alle als wichtig – wenngleich auch schwierig –, bei der ausländischen Bevölkerung im Bereich der Qualifikation anzusetzen – **möglichst ab dem Zeitpunkt, wenn sie in die Schweiz kommen**. Alleva weist auf verschiedene Faktoren hin, die zu beachten wären. Sie streicht einmal heraus, dass für viele das Lernen schon grundlegend etwas Schwieriges sei – insbesondere für Personen, die das Schulalter hinter sich haben. Das Angebot müsste an die Arbeitssituation angepasst sein, so dass die Lernenden gerade im Berufsleben brauchen können, was sie lernen. Bei Frauen – dies gilt nicht nur für Migrantinnen –, kommen die zeitliche und motivationale Vereinbarkeit zwischen Beruf, Weiterbildung und Familie noch zusätzlich erschwerend hinzu. Nach Alleva sollte es vermehrt **betriebsinterne Projekte** geben, vor allem in Zusammenarbeit mit Arbeitgebern. Dies wäre in ihren Augen auch eine wirksame präventive Massnahme. Man sollte bereits vor der Arbeitslosigkeit mit beruflicher Weiterbildung ansetzen, vor allem auch im Niedriglohnsegment. Auch Gerber sieht dies als möglichen Ansatzpunkt – gerade wenn es auch darum geht, intern einen sichereren Arbeitsplatz anzustreben, um gar nicht erst in die Arbeitslosigkeit zu gelangen –, auch wenn er einschränkt, dass bei Aufstieg und Beförderung noch andere Faktoren wie das soziale Netzwerk eine gewichtige Rolle spielen. Gasser weist in diesem Zusammenhang auf die Gefahr hin, dass es für Aus-

länder/innen, welche in höhere Qualifikationsniveaus vorstossen, nicht unbedingt einfacher wird. Sie konkurrenzieren dann mit Schweizer/innen oder anderen Ausländer/innen, welche bereits besser integriert sind. Er folgert, dass es auch dort schwieriger sein wird, eine Stelle zu finden, da bei gleicher Qualifikation die Herkunft eine wichtige Rolle spielt.

### 2.1.2 Sprachkenntnisse: Hürde oder Chance?

Neben der Qualifikation sind die Sprachkenntnisse ein wichtiger Faktor beim Zugang zum Arbeitsmarkt. Hasler streicht aus den gesetzlichen Integrationsgrundlagen die Anforderung heraus, dass eine Landessprache erlernt werden sollte. Er sieht dieses Kriterium sehr oft nicht genügend erfüllt. Auch Gasser sieht in der Sprache ein wichtiges Kriterium, welches leider oft ein Hindernis darstellt. Selbst bei in der Schweiz aufgewachsenen Jugendlichen ist laut Derrer Balladore das **Sprachgefühl** nicht ganz gleich wie bei Schweizer/innen, und schon dies reicht oft als Barriere aus. In der Deutschschweiz kommt das Problem hinzu, dass Ausländer/innen sowohl Deutsch als auch Dialekt lernen müssen. Gemäss Wanner spitzt sich das Sprachproblem vor allem für Eingebürgerte mit höherem Bildungsniveau noch weiter zu: «Ein Bauarbeiter, der Französisch nicht beherrscht, kann in Neuenburg arbeiten, ein Akademiker, der nicht sattelfest ist, wird Mühe haben, in seinem Bereich eine Stelle zu erhalten».

Ein weiteres Phänomen ist laut Derrer Balladore die **Unterschiede in der Attraktivität der Zweisprachigkeiten**. Dass auf dem Arbeitsmarkt Deutsch-Französisch oder Deutsch-Englisch mehr Anklang finden ist noch einleuchtend, dass aber Deutsch-Finnisch mehr bringen soll als Deutsch-Türkisch ist ihrer Ansicht nach nicht plausibel.

Ähnlich wie bei der Diskussion um Bildungsmaßnahmen im Allgemeinen sehen die Expert/innen die Situation bei der Verbesserung der Sprachkenntnisse im Speziellen. Auch hier braucht es laut Alleva **spezifische präventive Angebote**, am besten **integriert in den Arbeitsalltag** – oder zumindest gut abgestimmt. Sie verdeutlicht dies am Beispiel der Arbeitnehmer in der Landwirtschaft in der Deutschschweiz. Einerseits fehlt der Anreiz, Deutsch zu lernen, wenn dies im Alltag eh nicht gesprochen wird. Zudem braucht es enorm viel Motivation, nach 50 Arbeitsstunden noch einen Sprachkurs zu besuchen. Auch hier ist die Situation für Frauen mit Betreuungsaufgaben noch zusätzlich verschärft. Alleva berichtet jedoch von guten Erfahrungen mit Sprachkursen, welche teilweise während der Arbeitszeit durchgeführt werden. Da sei ein Anreiz geschaffen, die Arbeitnehmenden fühlten sich vom Arbeitgeber gestützt, was zu einem erhöhten Commitment führen kann. Sie hat Frauen gesehen, die ein enormes Engagement und entsprechend gute Resultate gezeigt haben. Auch Zbinden streicht heraus, dass Sprachförderung unbedingt auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet sein muss und idealerweise bereits ansetzt, wenn die Leute noch im Arbeitsmarkt sind. Es ist trügerisch, wenn die Leute sich sprachlich nicht weiter entwickeln, weil sie sich im aktuellen Arbeitsumfeld durchschlagen können. Sobald jemand arbeitslos werde, reichen die Sprachkenntnisse für eine andere Stelle plötzlich nicht mehr aus. Im Zusammenhang mit den Problemen für Frauen erwähnt Zbinden dabei auch noch die Wichtigkeit, bei der Durchführung von Kursen auch eine Möglichkeit der Kinderbetreuung anzubieten.

### 2.1.3 Aktuelle und künftige Entwicklungen

#### Freier Personenverkehr

Die Einschätzung der Auswirkungen des freien Personenverkehrs auf die Situation der ausländischen Bevölkerung fällt von den verschiedenen Expert/innen und für verschiedene Ausländer/innensegmente unterschiedlich aus.

Flückiger befürchtet, dass die Situation für Personen aus Nicht-EU/EFTA-Staaten schwieriger wird, was zu einer Zuspitzung des Problems der **Schwarzarbeit** führen könnte. Er sieht zudem die Gefahr, dass das Problem der Sechzigerjahre erneut entstehen könnte, wo **Wirtschaftssektoren mit einem hohen Bedarf** an niedrigqualifizierten Arbeitskräften zu einer grossen Bewegung aus dem Osten und zu Integrationsproblemen führten. Auch Sheldon glaubt, dass die bereits in der Schweiz anwesenden Ausländer/innen, welche prinzipiell den Schweizer/innen gleich gestellt sind, eine verstärkte Konkurrenz spüren könnten. Er führt dies jedoch nicht auf deren Nationalität zurück, sondern eher darauf, dass jene **Branchen stärker betroffen** sein könnten, in welchen ausländische Arbeitskräfte bereits übervertreten sind. Aufgrund der Erfahrung, dass die arbeitsbezogene Migration in der Vergangenheit vorwiegend komplementär erfolgte, befürchtet er jedoch keine grosse Veränderung, da auch in Zukunft eher Komplemente und nicht Konkurrenten in die Schweiz geholt würden. Warum sollte ein Arbeitgeber jemanden aus Polen holen, wenn er dieselbe Arbeitskraft auch hier findet? Dazu führt Zbinden jedoch an, dass Arbeitskräfte aus dem EU/EFTA-Raum allenfalls in Sprache und/oder Bildung besser sein könnten als die bereits Anwesenden aus Nicht-EU/EFTA-Staaten.

Angesprochen auf mögliche Effekte des **Familiennachzuges**, welcher nicht über den Arbeitsmarkt gesteuert wird, schränkt Sheldon ein, dass eh nur 20 bis 30 Prozent der Zuwanderung kontrolliert erfolgt. Diese Situation ändere sich durch die Personenfreizügigkeit nicht. Zudem erwartet er in Europa – verglichen mit den USA – keine riesigen Wanderströme. Auch für die Ausländer/innen erachtet er die – geografische oder kulturelle – Ferne vom Heimatland als unangenehm. Für Osteuropäer sind Staaten wie Deutschland oder Österreich näher liegend, zudem sind in der Schweiz die Lebenshaltungskosten sehr hoch.

Winzeler erwartet für Grenzkantone in niederschweligen Sektoren einen steigenden Druck auf die Löhne und eine entsprechende Gefahr des **Lohndumpings**. Alleva kennt diese Angst aus ihrem Verband - allerdings für die ganze Schweiz. Ihrer Ansicht nach ist es deshalb unerlässlich, dass die flankierenden Massnahmen in den Kantonen wirklich konsequent umgesetzt werden, was heute noch nicht der Fall ist. Hasler ist überzeugt, dass es mit den neuen EU-Staaten (EU-10) in Sachen Lohndumping und Arbeitsbedingungen bis 2011 keine Probleme geben sollte, solange die restriktiven Kontingente gelten und die Kontrollen durchgeführt werden – im Gegensatz zu den alten EU-Staaten (EU-15), durch die bereits heute ein Druck auf den Lohn zu spüren ist. Er schätzt jedoch den Missbrauch – jedenfalls bei Schweizer Firmen – als sehr gering ein. Probleme ortet er eher bei Firmen aus dem Ausland, welche Arbeitende in die Schweiz entsenden.

Gasser begrüsst die Entwicklungen durch die Freizügigkeit. Neben dem Effekt, dass die Chancen auf dem Arbeitsmarkt für EU/EFTA-Angehörige verbessert werden, verändert sich – mit gewissen Einschränkungen für die Übergangsfrist – auch die **berufliche und geografische Mobilität** für diejenigen, die bereits in der Schweiz sind: Sie dürfen die Stelle, den Beruf oder den Kanton wechseln und sich selbständig machen. Er wünscht sich eine Entwicklung in Richtung **Gleichstellung und Gleichbehandlung** von hier

anwesenden Ausländer/innen und Schweizer/innen. Diese ist mit der Freizügigkeit für EU/EFTA-Bürger/innen weitgehend hergestellt, für Ausländer/innen aus Drittstaaten müssten mit dem neuen Ausländergesetz – so es denn in Kraft tritt – weitere Verbesserungen erzielt werden. Auch er schränkt jedoch ein, dass die flankierenden Massnahmen unbedingt notwendig sind, damit die Arbeitgebenden nicht zu grosse Anreize haben, im Ausland zu rekrutieren und die Kandidat/innen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt zu benachteiligen.

Gasser denkt noch weiter und sieht mit der Globalisierung die Chancen für Ausländer/innen auf dem Arbeitsmarkt weiter steigen – solange sie Englisch oder eine andere gefragte Fremdsprache sprechen, Informatik beherrschen und einen Zugang zu neuen Kommunikationstechnologien haben, wie Widmer einschränkt. Für die anderen erwartet er eine Verschärfung des Druckes.

### **Schwarz- und Grauarbeit**

Wie bereits ausgeführt, befürchtet Flückiger aufgrund des freien Personenverkehrs eine Zuspitzung des Problems der Schwarzarbeit – vor allem in haushaltsnahen Arbeitsbereichen bei Personen aus Nicht-EU/EFTA-Staaten. Wanner vermutet die Schwarzarbeit insbesondere bei Personen, auf deren Asylgesuch nicht eingetreten wurde. Alleva sieht bereits heute problematische Zustände in Niedriglohnsegmenten, insbesondere in der Landwirtschaft und dem Reinigungswesen. Die UNIA erachtet es als Notwendigkeit, in diesem Bereich auf eine Regularisierung hin zu arbeiten und die Einhaltung der Grundrechte sicher zu stellen. Auch die Arbeitgebendenvertreter/innen sind klar der Meinung, dass der Bereich der Schwarzarbeit aus verschiedenen Gründen unbedingt angegangen werden muss: Einerseits konkurrenzieren die von Hasler auf ein Prozent geschätzten Schwarzarbeitenden die Stellenlosen, wobei er sich auch nicht der Illusion hingibt, dass Schwarzarbeit 1:1 in regulär bezahlte Arbeit überführt werden kann. Andererseits erhalten Schwarzarbeitende nicht einmal ein Mindestmass an Weiterbildung, weshalb sie sich auch kaum anderweitig in den Arbeitsmarkt integrieren können. Auch beim BFM ist das Problem der Schwarzarbeit in Form eines Dilemmas bekannt: Gewisse Branchen wie beispielsweise die Landwirtschaft können ohne Niedriglohnarbeit gar nicht funktionieren. Wenn die Zulassungsbegrenzungen verstärkt werden, führt dies zu mehr Schwarzarbeit, wenn die Bedingungen gelockert werden, werden jedoch Strukturen aufrechterhalten, die eigentlich nicht haltbar sind.

### **Weitere Entwicklungen**

Ganz allgemein schätzt Hasler die Entwicklungen so ein, dass sich die Herausforderungen für ausländische Stellensuchende und Beschäftigte verschärfen werden. Er erwartet, dass der zukünftige Arbeitsmarkt von den Arbeitnehmenden noch mehr Flexibilität, mehr Mobilität, mehr Eigenverantwortung sowie mehr Aus- und Weiterbildung fordern wird. Für Hasler haben die Ausländer/innen in all diesen Punkten tendenziell eher Nachteile.

Eine der grössten Herausforderungen für die nähere Zukunft besteht für Alleva im Lehrstellenmangel: Die Zahlen sind allgemein erschreckend, zudem sind vor allem junge Migrant/innen davon betroffen. Auch Hasler ist besorgt und anerkennt die Gefahren, wenn die Gesellschaft den Jugendlichen keine Aussichten und Perspektiven mehr bieten können. Alleva bedauert, dass die Lehrstelleninitiative, welche unter anderem von den Gewerkschaften lanciert wurde, im Jahre 2003 abgelehnt wurde und fordert, dass an diesem Problem unbedingt weiter gearbeitet werden muss. Für die UNIA ist deshalb ein wichtiges Ziel, Strategien gegen die Jugendarbeitslosigkeit – insbesondere bei Migrant/innen – zu entwickeln.

### 2.1.4 Rolle der Arbeitgebenden

In der Diskussion um die Rolle der Arbeitgebenden weisen die Expert/innen auf den ersten Blick viele Gemeinsamkeiten in ihren Ansätzen auf. Wenn es jedoch um die konkrete Umsetzung geht, gehen die Meinungen eher auseinander. Bemerkenswert ist weiter, dass die Exponent/innen aus der Forschung zu diesem Thema keine nennenswerten Anregungen machen.

Zum einen wird erwähnt, dass die Arbeitgeber/innen **mit ihrem Verhalten den Arbeitsmarkt** für ausländische Stellensuchenden sehr **stark mitbestimmen**. Winzeler berichtet davon, dass die Akquisition von Stellen und Lehrstellen zunehmend mehr Aufwand erfordere. Es wurde sogar notwendig, auf den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) zusätzliche Stellen dafür zu schaffen. Zum einen werden die **Anforderungsprofile** derart **hoch formuliert**, dass ausländische Stellensuchende – zum Beispiel aufgrund mangelnder formeller Qualifikationsnachweise – kaum eine Chance hätten. Gemäss Winzeler muss auf den RAV vermehrt Zeit aufgewendet werden, um den «Range» für Bewerber/innen zu öffnen, wobei er den Effekt dieser Anstrengungen als eher gering einschätzt. Zum anderen stellt Winzeler bei gewissen Arbeitgebenden **offene oder versteckte Diskriminierung** fest. Stellensuchende werden zum Teil bloss aufgrund ihres Namens benachteiligt, oder weil im Profil «Muttersprache Schweizerdeutsch» gefordert wird (was zum Teil für Leute aus der zweiten oder dritten Generation formell nicht gegeben ist, obwohl es faktisch zutreffen würde). Der RAV-Vertreter fragt sich bisweilen, ob sich vor diesem Hintergrund für ausländische Stellensuchen gewisse arbeitsmarktliche Massnahmen wie beispielsweise Bewerbungskurse überhaupt noch lohnen.

Gleichzeitig kritisiert Winzeler die schizophrene Haltung gewisser Arbeitgebenden. Sie bemängeln, dass die Beschäftigungsprogramme zu realitätsfern sind, sobald jedoch marktnahere Programme etabliert werden, steigen die Gewerbeverbände auf die Barrikaden, weil damit das Gewerbe zu stark konkurrenziert wird. Hierzu erwartet Winzeler, dass die Politik stärker auf eine Lösung dieses Dilemmas hin arbeitet.

#### **Erfolg versprechende Kooperationen**

Für andere Bereiche nennt der RAV-Vertreter verstärkte Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Akteuren als zukunftssträchtigeren Lösungsansatz als gegenseitige Vorwürfe und Schuldzuweisungen. Solche Kooperationen sollten gemäss Winzeler vor allem im präventiven Bereich intensiviert werden, also in der betrieblichen Aus- und Weiterbildung (auch Sprachkurse), aber auch in der generellen Integrationsförderung am Arbeitsplatz. Alleva unterstreicht dieses Anliegen. Migrant/innen sollten rechtzeitig bei den Arbeitgebenden gefördert werden, auch – oder gerade – wenn sie bildungsfern sind und im Tieflohnsegment arbeiten. Sie erachtet es als Fortschritt, dass nun auch Sprachkurse von den paritätischen Kommissionen als berufliche Weiterbildung anerkannt werden. Problematisch ist dabei der Trend in Richtung Prekarisierung der Arbeitsbedingungen in Branchen wie dem Bau-, dem Gastgewerbe oder dem Verkauf. An solche Massnahmen ist gar nicht erst zu denken, wenn keine geregelten Aufenthalts- und Anstellungsbedingungen bestehen und die Arbeitnehmenden der Willkür der Arbeitgebenden ausgesetzt sind. Angesichts gewisser Beispiele, wo Arbeitgebende ihre ausländischen Arbeitskräfte regelrecht ausnützen, möchte Alleva die Arbeitgebenden vermehrt in die Pflicht nehmen, wobei sie nicht alle Arbeitgebende in den gleichen Topf wirft und auch ein gewisses Verständnis aufbringt, wenn kleinere Betriebe den Eindruck haben, dass «ihnen nun auch noch die Integration aufgehalst» würde. Sie setzt deshalb auch eher auf gemeinsame Projekte, zu denen es bereits erfolgreiche Versuche gibt. Folgende konkreten Beispiele für

Erfolg versprechende Kooperationen oder Aktivitäten werden von den verschiedenen Expert/innen genannt:

- einzelne gute Unternehmen mit Weiterbildungen für niederschwellige Arbeitsstellen (Winzeler),
- Weiterbildungen im Ausbildungszentrum des Maler- und Gipserverbandes (Winzeler),
- Kooperation mit dem Baumeisterverband (Winzeler),
- präventive Weiterbildungen oder Outplacements bei Massenentlassungen, zum Beispiel bei Ascom unter der neuen Leitung (Winzeler),
- branchenspezifische Sprachkursangebote (Alleva),
- Integrationsprojekte für die spanischen und portugiesischen Bauarbeiter vor der Ankunft in der Schweiz in Zusammenarbeit von Gewerkschaften und Arbeitgeberverband (Alleva),
- gemischte Arbeitsgruppen, Patensysteme und spezifische Einarbeitungen für ausländische Beschäftigte (Hasler),
- Richtig gestaltete Firmenanlässe, Firmenclubs, Ausflüge (Hasler),
- Angebote für die Kinderbetreuung (Hasler und Gerber),
- Projekte mit jungen Frauen, mit Begleitung und Coaching (Zbinden).

### Grösse der Unternehmen

Auch Hasler anerkennt den Arbeitsplatz als wichtigen Integrationsort – und damit auch die Rolle der Arbeitgebenden. Er weist jedoch auf die Realitäten der klein- und mittelständischen Unternehmen hin, welche den Grossteil des Schweizer Arbeitsmarktes ausmachen. Kleinere Betriebe sind finanziell, strukturell und inhaltlich schnell einmal überfordert, wenn sie neben der Aidsaufklärung, Gesundheitsvorsorge, Frauengleichstellung usw. auch noch für die Integrationsförderung zuständig gemacht werden. Derrer Balladore sieht für kleine Betriebe jedoch auch Vorteile. Je kleiner die Strukturen sind, umso einfacher ist es ihrer Ansicht nach, jemanden zu integrieren. Wenn ein «Patron» mit fünf Angestellten eine/n Ausländer/in einstellt, liegt es im Gegensatz zum Grossbetrieb im Interesse und in der Handlungsmöglichkeit von allen, diese Person möglichst rasch und gut zu integrieren. Dazu fände sie jedoch anstelle grosser Theorien und Forderungen konkrete Handlungsanleitungen von Fachleuten sinnvoll und möglich. Sie denkt dabei vor allem an vermeintliche Selbstverständlichkeiten wie «in der Kaffeepause hochdeutsch sprechen», «ausländische Beschäftigte aktiv ins Gespräch einbeziehen» und «gezielt seine/Ihre Meinung abholen».

### Druck, Überzeugung oder Anreiz?

Sowohl Gerber als auch Trüb bedauern es aus Sicht der Verwaltung, dass im neuen Ausländergesetz die Verpflichtung der Arbeitgebenden, ihren Beitrag zur Integration zu leisten, gestrichen wurde. Sie fragen sich allerdings, ob mit Druck durch eine entsprechende Gesetzgebung (wie z.B. der Ausbildungsverpflichtung) viel erreicht werden kann. Vielmehr müsste versucht werden, die Unternehmen mit Überzeugungsarbeit oder praktikablen Modellen zu gewinnen. Gerber berichtet, dass auf Verbandsstufe der volkswirtschaftliche Nutzen von Integrationsmassnahmen meistens einleuchtet. Je tiefer man jedoch geht, desto mehr treten betriebswirtschaftliche Argumente in den Vordergrund. Bei Höherqualifizierten wird der Nutzen noch am ehesten anerkannt, da spricht man auch nicht mehr von Integrationsförderung, sondern von «Diversity Management». Zbinden und Trüb sehen jedoch auch auf unterer Qualifikationsstufe ein Potenzial, wenn es gelingt, bei der Sensibilisierung der Arbeitgebenden vermehrt die Ressourcen anstatt der Defizite zu betonen. Auch hier hat die Diversität Vorteile: Beschäftigte aus anderen Kulturkreisen sind



häufig flexibler, können sich gut anpassen, bringen eine andere Perspektive mit ein und sprechen verschiedene Sprachen.

Auch die Schaffung von Anreizen wird von den verschiedenen Expert/innen als möglicher Ansatz ins Feld geführt, auch wenn im gleichen Atemzug erwähnt wird, dass eine gute konkrete Ausgestaltung – insbesondere wenn es um finanzielle Anreize geht – schwierig zu finden ist und ihre Grenzen hat. Gerber sieht die Zukunft in Modellen analog der Kinderbetreuung, wo der Staat, das Unternehmen und die Betroffenen die Kosten zu je einem Drittel übernehmen müssen.

### **Antidiskriminierungsnormen und Integrationsförderungsprinzipien**

Alleva sieht noch weitere Ansatzpunkte, zu denen auch bereits einiges unternommen wurde. Die Gewerkschaften haben versucht, zusammen mit dem Arbeitgeber- und dem Gewerbeverband Richtlinien zu erarbeiten, um Antidiskriminierungsmassnahmen (inklusive dem Thema «betriebliche Förderung») am Arbeitsplatz einzuführen. Sie erhofften sich damit eine Signalwirkung, bislang konnte jedoch kein ausreichender gemeinsamer Nenner gefunden werden. Als weitere Möglichkeit wird auf den verstärkten Einbau von Antidiskriminierungsnormen oder Integrationsförderungsprinzipien in Gesamtarbeitsverträge hin gearbeitet, um in notwendigen Fällen intervenieren zu können. Für den Arbeitgeberverband sind nach Hasler die Sensibilisierung der Arbeitgebenden oder die Verankerung in Gesamtarbeitsverträgen durchaus gangbare Wege, Forderungen wie Kodifizierung der Standards oder die Einführung von Ombudsmännern auch für Kleinbetriebe gehen ihm jedoch zu weit. Grundsätzlich unterstützt er die drei Postulate von Theres Egger vom Büro BASS: Jugendlichen den Einstieg in die Arbeitswelt erleichtern, die Integration im Betrieb fördern und die individuelle Qualifikation fördern. Der Verband kann jedoch primär nur motivieren, überzeugen und thematisieren, für weiter gehende Aktionen fehlen ihm die Mittel und Möglichkeiten.

### **Ausländische Arbeitgebende**

Im Rahmen der Diskussion um die Rolle der Arbeitgebenden appelliert Winzeler nicht zuletzt auch an diejenigen Betriebe, welche aus der Verselbständigung von Ausländer/innen hervor gegangen sind (wie beispielsweise tamilische Shops oder ex-jugoslawische Restaurants), vermehrt auch als Vorbilder in der Öffentlichkeit hin zu stehen.

## **2.2 Risikogruppe «Ausländer/innen»**

Befragt, ob die Gruppe der «Ausländer/innen» eine Risikogruppe darstellen, streichen die Expert/innen die Heterogenität bezüglich der Charakteristiken und der entsprechenden Problemen heraus (2.2.1). Auf der anderen Seite berichten sie von diskriminierenden Verhaltensweisen und Praktiken, mit welchen Ausländer/innen im Generellen und einzelne Untergruppen im Speziellen zu kämpfen haben (2.2.2).

### **2.2.1 Heterogenität**

Verschiedentlich weisen die Expert/innen darauf hin, dass «die Ausländer/innen» keine derart homogene Gruppe sind, wie vielfach angenommen wird. Für Flüchtliger sind deshalb auch gezielte Massnahmen für Ausländer/innen in Abgrenzung zu den Schweizer/innen absurd. Die Unterscheidung «Schweizer/in – Ausländer/in» oder «gute – schlechte Qualifikation» reicht nicht aus. Dazu braucht es jedenfalls Untergruppen, welche ähnliche Charakteristiken und Probleme aufweisen. Sheldon vertritt jedoch die Ansicht,

dass jede Person mehrdimensional ist, weshalb es kaum möglich ist, praktisch relevante Zielgruppen zu bilden. Auch Gasser plädiert für eine differenziertere Herangehensweise, da in seinen Augen weder die Kategorie Geschlecht, noch Herkunft, noch Generation, noch Einbürgerung als Gruppierungskriterium genügt. Für ihn könnten der **Zeitpunkt der Einreise** und der **Zeitpunkt des Eintritts in die Erwerbslosigkeit** Ansatzpunkte sein, um sinnvolle Untergruppen für eine differenzierte Kenntnis der Probleme und einen entsprechenden Umgang damit zu finden. Es sei ein arbeitsmarktlich relevanter Unterschied, ob jemand hier die Schulen durchlaufen und eine Lehre gemacht hat, oder ob jemand erst als Jugendlicher in die Schweiz kommt und eine Anlehre macht, oder ob jemand als Asylbewerber/In für drei, vier Jahre auf dem Arbeitsmarkt verbleibt. Gasser selbst sagt, dass die Ausländer/innen zwar rechtlich gesehen eine Kategorie, für den Arbeitsmarkt jedoch keine sinnvolle ist. Zbinden glaubt, einen Unterschied zwischen den Zweitgenerationen der italienisch-spanischen und der balkanischen Einwandernden ausmachen zu können. Im Gegensatz zu den Italiener/innen und Spanier/innen haben die Ex-Jugoslaw/innen weniger Unterstützung durch den Staat des **Herkunftslandes**. Zudem ist das sozioökonomische Niveau der Eltern deutlich tiefer, weshalb die Eltern viel weniger gut als Bezugsperson für die schulische und gesellschaftliche Integration auftreten können. Zbinden stellt deshalb bei der balkanischen Zweitgeneration eine Akkumulation von Integrationsdefiziten fest, wie sie bei anderen Gruppen nicht auszumachen ist. Für sie hat auch der Einbürgerungsstatus darauf keinen Einfluss, letztlich sind es die Faktoren «**sozioökonomisches Niveau**», «**Bildungsnähe/-ferne**» und «**Stabilität/Krisensituation des Herkunftslandes**», welche in ihren Augen für die Chancen am Arbeitsmarkt Ausschlag gebend sind.

### Aufenthaltsstatus

Zur Frage, ob der Aufenthaltsstatus einen wichtigen Einfluss auf die berufliche Integration hat, haben die Expert/innen praktisch keine Antwort. Gasser vermutet, dass aufgrund der grösseren Freizügigkeit für die EU/EFTA-Bürger/innen der Status für diese Untergruppe heute keine Rolle mehr spielt. Er wäre interessiert an der Antwort auf die Frage, wie sich dies entwickelt hat, seit die Bewilligungen geändert haben, oder wie dies aussieht für Arbeitsuchende aus Drittstaaten, welche in ihrer beruflichen und geografischen Mobilität stark eingeschränkt sind. Was die Behandlung in den RAV betrifft, ist nach Winzeler in der Praxis der Aufenthaltsstatus nur für **Asylsuchende (N)** oder für **vorläufig Aufgenommene (F)** relevant, da diese zwar nicht bezugsberechtigt sind, jedoch teilweise arbeiten dürfen. Bevor diese Stellensuchenden Unterstützung erhalten, müssen sie zwei Monate lang mit Arbeitsbemühungen ihre Eigeninitiative unter Beweis stellen.

### Herkunftsland

Winzeler stellt im Alltag in den RAV auch Unterschiede im Verhalten der Ausländer/innen in Abhängigkeit vom Herkunftsland fest, wobei er seine Verallgemeinerungen auch gleich wieder relativiert sehen möchte. Die Tamilischen Leute sind seiner Ansicht nach sehr arbeitsam. Doch der lange Arm der Tamil Tigers reicht bis in die Schweiz, denn nicht selten dürfen Tamil/innen – aus vordergründig nicht nachvollziehbaren Gründen – eine Stelle nicht annehmen. Bei den Ausländer/innen aus dem Balkan stellt Winzeler vor allem bei der jüngeren Generation fest, dass es häufiger zu Problemen kommt, dass sie nicht kooperieren, dass die Gespräche lauter werden oder dass Stellenzuweisungen nicht befolgt werden. Bei Spanier/innen und Italiener/innen stellt sich gemäss Winzeler vor allem bei Älteren das Problem der mangelnden Deutschkenntnisse, denn häufig waren sie für lange Zeit im Arbeitsmarkt integriert, ohne die Sprache wirklich

lernen zu müssen und sehen sich dann vor Schwierigkeiten, wenn ihre Kenntnisse bei plötzlichem Stellenverlust nicht mehr ausreichen.

### Regionale Unterschiede

Flückiger führt eine weitere Unterscheidung ins Feld, von der eher weniger gesprochen wird. Es zeigt sich ein Unterschied zwischen Ausländer/innen **nach Regionen**. Auf 100 Arbeitslose melden sich in der Romandie 60 bis 70 für die Arbeitslosenversicherung an. In der Deutschschweiz oder in ländlichen Regionen kann diese Zahl bis auf 30 sinken. Flückiger führt dies auf die unterschiedlichen Kenntnisse der Rechte zurück, wobei er nicht weiter angeben kann, welche Ursachen dahinter stecken.

### 2.2.2 Diskriminierung

Werden die Expert/innen auf das Thema Diskriminierung angesprochen, werden auf Anhieb verschiedenste Beispiele aus der Praxis und Hinweise aus der Forschung sowohl für negative als auch für positive Diskriminierung aufgeführt:

- Die Wahrscheinlichkeit, bei gleichen Qualifikationen für ein Bewerbungsgespräch (sowohl für Arbeits- als auch für Lehrstellen) eingeladen zu werden, ist für Personen mit – vom Namen her – balkanischer Herkunft (-ic) deutlich oder sogar massiv tiefer (Flückiger, Winzeler, Alleva, Hasler, Widmer, Zbinden).
- Diese Diskriminierung findet aber nicht nur über den ic-Namen statt, sondern auch darüber, in welchem Quartier ein/e Lehrstellensuchende/r die Schule besucht hat (Winzeler).
- Arbeitsuchende aus den verschiedenen balkanischen Volksgruppen werden von Arbeitgebenden benachteiligt, wenn diese bereits Vertreter/innen aus einer anderen Volksgruppe beschäftigen (Winzeler).
- Die Diskriminierung bei der Lehrstellensuche – unabhängig von Ausbildung, Aufenthaltsdauer und Einbürgerungsstatus – zeigt sich nicht nur bei Jugendlichen aus dem Balkan, sondern auch bei andern, welche nicht über einen Schweizer Namen verfügen (Alleva). Ein/e Portugies/in erhält zwar nicht gerade eine Absage, kommt aber erst zum Zug, wenn es mit dem/der Schweizer/in im Gespräch nicht geklappt hat.
- Auch Eingebürgerte werden diskriminiert. Offenbar ist es nicht die Nationalität, sondern die Herkunft, welche zu Diskriminierung führt (Wanner).
- Unternehmen haben negative Vorurteile gegenüber Personen, welche zurzeit keine Stelle haben oder gar längere Zeit arbeitslos waren, insbesondere für ausländische Arbeitsuchende gewisser (nicht näher spezifizierter) Herkunftsländer (Flückiger, Sheldon).
- Der Wert von universitären Titeln wird je nach Herkunftsland – auch innerhalb des europäischen Credit-Transfer-Systems (ECTS) – sehr unterschiedlich wahrgenommen (Flückiger).
- Statistisch zeigt sich, dass Ausländer/innen, insbesondere Nicht-Europäer/innen – unter Kontrolle aller objektiven strukturellen Defizite – aufgrund nicht erklärbarer Faktoren nicht nur eine grössere Wartezeit haben, bevor sie eine Stelle erhalten, sondern auch als Stelleninhaber/innen eine kleinere berufliche Mobilität aufweisen, also mehr Mühe haben, eine andere Stelle zu finden (Wanner).
- Im Gesundheitsbereich gibt es das positive Vorurteil gegenüber Männern aus Sri Lanka, von denen angenommen wird, dass sie in der Kranken- und Altenpflege begabter sind (Widmer).

### Relativierungen

Sofort werden aber Relativierungen ins Feld geführt bis hin zu Versuchen, die Diskriminierung teilweise wieder auf objektive Nachteile zurück zu führen. Sheldon stellt ausser Frage, dass es im Einzelfall viele

Ungerechtigkeiten gibt, er schränkt den Begriff «Diskriminierung» jedoch ein, weil im Durchschnitt die Ausländer/innen in verschiedenen Bereichen (wie beispielsweise der Amtssprache) tatsächlich ein wenig schwächer sind. Er erachtet es als legitim, dass sich ein/e Arbeitgeber/in bei mangelnder objektiver Vergleichbarkeit resp. Transparenz auf subjektive Stereotypen abstützt. Winzeler schränkt zum so genannten «ic-Effekt» den «Tatbestand Diskriminierung» insofern ein, dass Arbeitgebende manchmal handfeste negative Erfahrungen machen, was dann wiederum zu benachteiligendem Verhalten führt. Betriebe berichten Winzeler davon, dass Arbeitnehmende aus dem Balkan davon gelaufen oder nicht zum Vorstellungsgespräch erschienen sind, oder dass es zu Konflikten gekommen ist, wenn sie Personen aus verschiedenen Volksgruppen eingestellt hatten. Hasler stellt fest, dass diskriminierendes Verhalten in jedem Land auf dieser Welt anzutreffen ist, dass überall die Einheimischen, die Gleichen, das Bekannte gegenüber dem Fremden ein wenig bevorzugt werden. In seinen Augen ist es klar, dass man lieber mit jemandem spreche, dessen Namen man auszusprechen weiss. Er ist überzeugt, dass die jungen ausländischen Stellensuchenden letztlich eine Stelle finden werden, auch wenn sie zehn Bewerbungen mehr schreiben müssen. Nach ihm könnte auch als Diskriminierung bezeichnet werden, wenn diejenigen Jugendlichen von den Medien als arme Jugendliche dargestellt werden, welche tatsächliche Defizite in Sprache, Integration und Bildung aufweisen und entsprechend keine Lehrstelle finden. Abschliessend anerkennt Hasler zwar die Ergebnisse der Studien, die Diskriminierung faktisch nachweisen, sieht jedoch eine Diskrepanz zwischen dieser Realität und dem, was er aus den Firmen und den Verbänden hört. Er folgert, dass zwar Diskriminierung stattfindet, dies aber offensichtlich nicht bewusst geschieht.

### Ansatzpunkte

Alle Expert/innen bekunden Mühe, griffige Ansatzpunkte gegen die Diskriminierung zu finden. Für Flückiger gibt es auf der Ebene der Konkurrenz um Stellen nicht wirklich flankierende Massnahmen, da sonst eine Anstellungsdiskriminierung gegenüber den Schweizer/innen vorliegen würde. Hier können sich nur die Unternehmen selber **gewisse Richtlinien** geben. Sheldon sieht gegen verschiedene Formen von Diskriminierung als einzige Möglichkeit die professionellen Vermittler, welche den Diskriminierten helfen können, wie sie sich auf dem Markt zu bewegen haben. Auch Wanner erachtet Vorschriften als nicht praktikabel. Bei gleicher Qualifikation muss man die Wahl den Arbeitgebenden überlassen (wobei er anfügt, dass ihm sogar Diskriminierungsfälle bekannt sind, in denen selbst bei schlechterer Qualifikation der/die Schweizer/in bevorzugt wurde). Als einziges bleiben für Wanner also **Anreizsysteme** und **Informationsmassnahmen**. Da es jedoch kaum der Arbeitgebende, sondern die Gesellschaft ist, welche die Kosten für Diskriminierung bezahlt, sieht er auf Ebene Unternehmen kaum Möglichkeiten für eine greifende Anreizmassnahme. Für Wanner geht es wohl nur über Information und Aufklärung. Es scheint ihm wichtig, das Fremde näher zu bringen, sei es nur schon, dass beispielsweise nicht immer vom Kollektiv der Ex-Jugoslawen gesprochen wird, denn was schulische und berufliche Integration anbetrifft, unterscheiden sich die Kroat/innen von den Kosovar/innen oder Mazedonier/innen oder Serb/innen zum Teil stark. Wanner fordert demnach aktive Information, am besten in Zusammenarbeit von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Auch die RAV können ihren Beitrag leisten, indem sie durch Gespräche mit den Arbeitgebenden, durch das zur Verfügung Stellen von Dossiers, durch die Vermittlung von Praktikant/innen die Unternehmen sensibilisieren und vielleicht sogar den Nutzen einer gewissen Zahl von Personen ausländischer Herkunft aufzeigen können.

Winzeler erwähnt als weiteren möglichen Ansatzpunkt Projekte, in welchen die ausländischen Jugendlichen **bei der Lehrstellensuche durch Mentor/innen begleitet** werden. Zudem fordert er auch die in

der Schweiz vertretenen Volksgruppen auf, aktiv zu werden, sich zu überlegen, wie ihr Verhalten wirke und was sie – über ihre Verbände, Zentren, Gruppierungen und dergleichen – unternehmen könnten. Auch Alleva führt hauptsächlich Sensibilisierungs- und Aufklärungskampagnen als Möglichkeit ins Feld, wobei sie der Ansicht ist, dass dafür viel Geld notwendig wäre, um es wirklich ernsthaft zu machen. Vielleicht könnten Persönlichkeiten gewonnen werden, welche sich öffentlich gegen Diskriminierung aussprechen und die effektiven Ressourcen der ausländischen Beschäftigten und Stellensuchenden in den Vordergrund stellen. Im Weiteren erwähnt sie die Bestrebungen der Gewerkschaften im Bereich der Antidiskriminierungsmassnahmen oder der Einbau von **Antidiskriminierungsnormen** und **Integrationsgrundsätze** in verschiedene Gesamtarbeitsverträge. Hasler setzt eher auf Stufe des einzelnen Unternehmens an. Ihm schwebt vor, dass es vielleicht ähnlich wie bei der Diskriminierung von Frauen einmal einzelne Exponenten geben wird, die allenfalls ein Inserat verfassten mit der Klausel «bei gleicher Qualifikation wird Ausländer/innen der Vorzug gegeben», und so langsam etwas in Bewegung kommt. Gasser setzt eher auf den Glauben an das Funktionieren des Marktes, dass Arbeitgebende darum bemüht sind, die beste Arbeitskraft zu finden. Doch Trüb zeichnet dazu eher ein düsteres Bild. Er stellt fest, dass Diskriminierung zu einem grösseren Teil aus wirtschaftlichen Interessen erfolgt. Personen haben in der heutigen Gesellschaft in der Schweiz einfach keinen Platz, sobald sie – nicht nur aufgrund ihrer Nationalität – etwas weiter weg sind vom allgemeinen schweizerischen kulturellen und sozioökonomischen Hintergrund.

## 2.3 Integrationspolitik

In Sachen Integrationspolitik sehen die Expert/innen Integrationsdefizite aus der Vergangenheit (2.3.1), mit deren Auswirkungen sich die Schweiz noch heute konfrontiert sieht. Sie ziehen daraus Schlüsse auf verschiedenen Ebenen: Es wird auf die Wichtigkeit des Familiennachzuges hingewiesen (2.3.2). Sie zeigen auf, dass berufliche Integration nicht automatisch zu sozialer Integration führen muss (2.3.3). Insbesondere die Integration im Schul- und Berufsbildungssystem wird als wichtiger Ansatzpunkt herausgestrichen (2.3.4). Zudem wird gefordert, Überlegungen in der Integrations- und der Arbeitsmarktpolitik enger miteinander zu verbinden (2.3.5).

### 2.3.1 Integrationsdefizite aus der Vergangenheit

Verschiedene Expert/innen kritisieren, dass die Schweiz Jahrzehnte lang über keine wirkliche Integrationspolitik verfügt hat. Flückiger, Sheldon, Alleva und Zbinden erwähnen, dass lange Zeit das Rotationsprinzip gegolten hat und die Arbeitslosigkeit in der Schweiz dadurch exportiert wurde. Seit den Sechzigerjahren sah die Ausländerpolitik derart aus, dass dort, wo die Wirtschaft auf Engpässe an Arbeitskräften stiess, Ausländer/innen – vorwiegend Personen mit wenigen Qualifikationen – hergeholt wurden. Die Schweiz hat es jedoch verpasst, vorhandene Defizite zu korrigieren. So sind Probleme an den Tag gekommen, sobald diese Leute ihre Stelle verloren haben. Nach Flückiger bezahlen wir heute noch die **Kosten dieser Absenz einer Integrationspolitik**. Er fürchtet gleichzeitig, dass sich mit der Osterweiterung die Probleme wiederholen, welche bereits mit den südeuropäischen Ländern und dann mit dem Balkan aufgetreten sind. Sheldon beschreibt das Versagen der Integrationspolitik in gleicher Weise: In der Gastarbeiteroptik wurde darauf gesetzt, dass die von der Wirtschaft nachgefragten Ausländer/innen kommen, hier arbeiten und wieder gehen, sobald die Nachfrage abflacht. Es waren dann aber hauptsächlich die Hochqualifizierten, die wieder gingen. Die Niedrigqualifizierten sind geblieben und haben sich sesshaft gemacht. Und ihr

Familiennachzug war nicht mehr nachfragegetrieben. Zudem hat sich die Bewilligungspraxis geändert. Auch Alleva stellt fest, dass die Arbeitslosigkeit mit dem Saisonnierstatut und den Kurzaufenthaltsbewilligungen exportiert wurde. Heute finden wir aber Migrant/innen vor, welche länger hier sind und eine Niederlassung haben, weshalb die Arbeitslosen nicht mehr einfach abgeschoben werden können. Zbinden bemängelt die wirtschaftliche Ausrichtung der Ausländerpolitik und die entsprechenden Integrationsdefizite. So habe zum Beispiel zum Zeitpunkt der Besserstellung des Familiennachzuges die **Idee der Integration konzeptionell schlicht noch nicht bestanden**. Trüb schätzt dies ähnlich ein und wehrt sich dagegen, dass die Probleme nun auf die Ausländer/innen abgewälzt werden. Diese seien nicht von sich aus geblieben, sondern man hätte ihnen grosszügig offeriert zu bleiben. Hasler hingegen glaubt, dass auch in der Gegenwart und Zukunft Saisonarbeitsverhältnisse notwendig sind und funktionieren können. Nach ihm braucht die Schweiz eine gewisse Zahl von Hilfsarbeitenden (z.B. Landwirtschaftsangestellte während der Erntezeit). Er ist überzeugt, dass die Rotation möglich ist, wenn sie so angelegt wird, dass die Personen nach einer bestimmten Zeit wieder ausreisen und weder Integration noch Familiennachzug geplant ist. Zudem glaubt er, dass sie auch zahlenmässig nicht allzu sehr ins Gewicht fallen sollte.

### 2.3.2 Familiennachzug und Integration

Flückiger und Sheldon weisen darauf hin, dass nur ein kleiner Teil der Migrationsflüsse arbeitsbedingt, der grosse Teil jedoch begleitend dazu erfolgt. Maximal 30 Prozent der Zuwanderung können gesteuert werden. Gemäss Wanner ist der Erstimmigrant grundsätzlich der Mann, wobei dieser Grundsatz heute immer weniger stimmt. Und bei denjenigen Frauen, welche nachziehen, bietet sich neben der Wahl «erwerbstätig» oder «arbeitslos» auch die dritte Möglichkeit «nicht erwerbstätig», letzteres vor allem dann, wenn sie Kinder hat. Diese Option ist nach Winzeler vor allem auch deshalb attraktiv, weil die Frauen – insbesondere diejenigen aus dem Balkan oder dem tamilischen Raum – kaum eine Ausbildung haben. Für Derrer Ballardore ist das Problem ungelöst, wie die **nachziehenden Frauen gesellschaftlich integriert** werden können: Wenn sie Mütter werden, heisst es, sie sind mit den Kindern vorwiegend zu Hause und haben keine Zeit, beispielsweise eine Sprachkurs zu besuchen. Wenn sie arbeiten gehen, heisst es, sie arbeiten den ganzen Tag, müssen am Abend den Haushalt machen und können auch keinen Kurs besuchen. Zudem kommt für sie noch das Problem hinzu, dass in anderen Kulturen Werte gelten, nach denen es gesellschaftlich gar nicht erwünscht ist, dass sie sich integrieren und damit ein Stück weit emanzipieren.

Beim Familiennachzug weisen Gasser, Gerber und Zbinden darauf hin, wie wichtig es ist, dass dieser **möglichst frühzeitig** erfolgt. Laut Gasser arbeiten Ausländer/innen mit tiefer Qualifikation oft in Bereichen, in denen sie nicht genügend verdienen, um es sich leisten zu können, ihre Kinder in der Schweiz aufwachsen zu lassen. Damit haben sie zum Zeitpunkt des Eintritts bereits ein Handicap bezüglich Sprache, Ausbildung und Qualifikation. Gerber beobachtet dies vor allem bei der zweiten Generation in späteren Immigrationswellen im Gegensatz zu italienischen oder spanischen Secondos. Die Eidgenössische Ausländerkommission möchte deshalb dazu beitragen, dass die Entscheidung für den Kindernachzug früh fallen kann und früh fällt. Solche Entscheidungen haben für Gerber nicht nur die positive Folge, dass die Kinder früh eingeschult werden können, er beobachtet auch, dass sich damit die Familie als Ganzes besser integriert, weil sie ihren **Lebensmittelpunkt** in die Schweiz verlegt. Zbinden unterlegt diese Feststellungen noch mit Zahlen: Insgesamt gesehen sind es nur sieben Prozent der Jugendlichen, welche nicht die ganze Schulbildung in der Schweiz absolvieren. Wird jedoch nach Herkunft differenziert, sind es bei Italiener/innen und Spanier/innen etwa zehn Prozent, bei den Jugendlichen aus Ex-Jugoslawien jedoch beacht-

liche 40 Prozent. Sie erachtet es als immenses Defizit für die Integration in den Arbeitsmarkt, wenn jemand die Hälfte der Schulzeit nicht in der Schweiz verbringen konnte.

Hasler teilt die Meinung, dass die Menschen, welche durch den vermehrten Gebrauch des Familiennachzuges heute in der Schweiz sind, auch integriert werden sollen. Er weist aber darauf hin, dass dies **Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt** hat, die auch wieder getragen werden müssen. Der Arbeitsmarkt wird damit durch Arbeitskräfte belastet, welche weder für die Gegenwart noch für den zukünftigen Strukturwandel die richtigen Qualifikationen mit sich bringen.

### 2.3.3 Berufliche und soziale Integration

Auch Derrer Balladore schätzt die letzten Jahrzehnte so ein, dass die Integration falsch angegangen worden ist. Heute spricht man davon, dass die Italiener/innen oder Spanier/innen gut integriert sind. Sie sieht dies jedoch anders: Diese Volksgruppen sind einfach unauffällig, aber zum Teil sind sie überhaupt nicht integriert. Einige sind seit 40 Jahren hier und sprechen kaum ein Wort Deutsch, weil sie immer in ihrer Gemeinschaft gewesen sind. Der blosse Fokus auf die Kinder in der Schule genügt Derrer Balladore deshalb nicht, sie findet, es sollten auch Wege gefunden werden, die Eltern zu integrieren. Auch Wanner und Alleva unterstreichen, dass bei der Erstgeneration **die berufliche Integration nicht automatisch zur sozialen Integration geführt hat**. Sobald jemand aus der ersten Generation die Stelle verliert, zeigt sich oft, dass die gesellschaftliche Integration über den Beruf nur vermeintlich stattgefunden hat. Da der Arbeitsort jedoch einen wichtigen Teil im Leben einnimmt, möchten die Gewerkschaften in Zukunft nach wie vor hier ansetzen, dies jedoch aktiver angehen. Alleva möchte verschiedene Akteure besser vernetzen und über die Arbeitgebenden durch Kurse und Weiterbildungen die Integration in die Gesellschaft fördern. Gerber spricht sich nicht grundsätzlich gegen die Integration über den Beruf aus, er moniert jedoch, dass Bemühungen in anderen Lebensbereichen wie Familie, Freizeit und Schule nicht zu kurz kommen dürfen, da es für ihn zentral ist, möglichst früh in der Biografie anzusetzen.

### 2.3.4 Schul- und Berufsbildungsintegration

Wie wir gesehen haben, stellt die mangelnde Qualifikation ein wesentliches Defizit bei vielen ausländischen Stellensuchenden dar. Verschiedene Expert/innen weisen darauf hin, dass diese Rückstände jedoch schwer zu beheben sind, wenn schon die Grundausbildung für Schweizer Verhältnisse nicht genügend ist. Sheldon weist zum einen auf den Umstand hin, dass Ausländer/innen in der Schweiz in den tieferen Bildungsschichten zahlenmässig übervertreten, bereits ab Niveau Berufslehre jedoch untervertreten sind – mit Ausnahme des Universitätsniveaus, wo keine Unterschiede bestehen. Zum anderen streicht er heraus, dass Ungelernte statistisch ein höheres Risiko für Arbeitslosigkeit tragen. Im Weiteren weiss Sheldon von Studien in verschiedenen Ländern, die zeigen, dass **Qualifizierungsmassnahmen**, also Umschulung und Weiterbildung, **wirkungslos** sind, **wenn keine Grundausbildung vorhanden** ist. Er folgert, dass das Schweizer Schulsystem diejenigen Immigrant/innen nicht genügend integriert, welche aus bildungsfernen Familien kommen. So führt er den Effekt, dass die Zweitgeneration weniger gut in den Arbeitsmarkt gebunden ist, darauf zurück, dass sie bereits im Bildungssystem nicht genügend Fuss gefasst hat. Er berichtet, wie bereits ihm als Amerikaner die Frage «was ist dein Beruf?» völlig fremd ist, und stellt sich die Frage, wie dies Ausländer/innen ergehen muss, die noch weniger nah an der **Bildungskultur der Schweiz** sind.

Flückiger vermutet, dass das familiäre Milieu in vielen Fällen **keine genügende Unterstützung** geben kann in Bezug auf die Ausbildung, sogar Werte transportiert, möglich rasch in den Arbeitsmarkt zu gehen und entsprechend kurze Ausbildungswege zu wählen. Im weiteren mutmasst er, dass auch das soziale Niveau, das Einkommensniveau und die Erwerbstätigkeiten der Eltern dazu führen kann, dass sie die Kinder in der Schule und in Bildungsfragen zu wenig unterstützen können. Sheldon sieht darin nicht Vernachlässigung, sondern schlicht **ungenügende Kenntnis des Stellenwerts eines gelernten Berufs** (rein die Tatsache eines Abschlusses – unabhängig der gewählten Richtung). Flückiger spricht von einem sozialen Determinismus, welcher durch die Schule und die Grundausbildung nicht korrigiert wird. Als Gegenbeispiel weist er auf Nordeuropa hin, wo die Schule viel mehr die Rolle zur Korrektur von sozialen Ungleichgewichten wahrnimmt. Sheldon sieht in den Motivationssemestern eine Massnahme, um die ausländischen Jugendlichen in Bezug auf die Berufsbildung mehr zu fokussieren. Er fordert jedoch viel grundlegender, dass die Bildungspolitik zu dieser Problematik Antworten liefern muss. Auch Wanner spricht von einem Marginalisierungsrisiko in der Schule durch ungenügende Unterstützung und andere Wertesysteme der Eltern, welches zu einem Marginalisierungsrisiko im Arbeitsmarkt führen kann. Die Meinung von UNIA und SGB geht gemäss Alleva in die gleiche Richtung: die Schule schafft es offenbar nicht genügend, Kinder und Jugendliche aus bildungsfernen Familien zu integrieren. Dies ist jedoch nicht primär ein Problem zwischen Schweizer und ausländischen Jugendlichen, sondern vielmehr ein schichtspezifisches Phänomen. Alleva findet, dass hier in der Schule mit differenziertem Unterricht – und noch besser mit vorschulischen Strukturen – angesetzt werden muss, doch sieht sie die Entwicklungen im Rahmen der Sparprogramme eher in die Gegenrichtung laufen. Das Argument, dass die mangelnde Bildungsintegration vor allem auf die mangelnden Sprachkenntnisse zurück zu führen ist, entkräftet sie mit einer Umfrage der EDK, welche anhand eines Vergleichs von italienischen und Tessiner Jugendlichen gezeigt hat, dass es andere Faktoren sind als die Sprache. Sie vermutet, dass die Bildungsferne der Familie mehr Ausschlag gebend ist. Deshalb fordert sie im grösseren politischen Rahmen, dass die Schweiz für zugelassene Ausländer/innen Aufenthaltssicherheit und Chancengleichheit gewährleistet und sich verpflichtet, diese Personen als Teil der Gesellschaft zu sehen und ihre Integration konsequent zu fördern.

Die Arbeitgebervertreter/innen schätzen dies ähnlich ein. Hasler stellt fest, dass Weiterbildung oder Höherqualifizierung oft nicht greifen, weil die Bildungsfähigkeit – insbesondere auch bei Frauen in niederschweligen Bereichen – sehr beschränkt ist. Bei ausländischen Jugendlichen beobachtet er eine Benachteiligung, weil sie im Elternhaus aufgrund der Sprache und der Bildungsferne nicht dasselbe an Unterstützung und Schulhilfe erhalten, was dazu führt, dass viele das Niveau nicht erreichen, um eine Lehre zu machen. Derrer Balladore bedauert, dass es offenbar zu wenig gelingt, in ausländische Gemeinschaften die Botschaft zu transportieren, wie wichtig ein schulischer und beruflicher Abschluss ist. Im weiteren glaubt sie, dass diejenigen Migrant/innen benachteiligt sind, welche bereits **in Sprache und Heimatkunde des Heimatlandes Defizite aufweisen**, weniger klare Wurzeln haben und das Neue, Fremde schlechter in Bezug dazu setzen können. In früheren Migrationsländern wie Italien, Spanien und Portugal werde dies institutionell viel stärker gefördert, gerade auch im Hinblick auf eine allfällige Rückkehr. Sie wünscht sich, dass als Autorität anerkannte ausländische Institutionen – wie beispielsweise die islamischen Geistlichen in der Schweiz – gewonnen werden könnten, um bei der Integration und dem Transport von schweizerischen Werten mit zu helfen. Gasser unterstützt die Feststellung, dass bei Jugendlichen die fehlende Unterstützung in der Schule und während der Lehre zu Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt führen. Im Unterschied zu den Eltern, welche von Arbeitgebenden geholt und – wenn sie Glück hatten – behalten wurden, kommen die Jugendlichen von sich aus auf den freien Arbeitsmarkt.



Widmer streicht die **geschlechtsspezifischen Unterschiede** heraus (Mädchen scheinen im Durchschnitt weniger gut ausgebildet), und folgert daraus, dass dies mit kulturellen Wertvorstellungen (wie beispielsweise die Stellung der Frau in der Gesellschaft und im Erwerbsleben) zusammen hängt. Auch Gerber betont die Wichtigkeit, möglichst früh im Integrationsprozess anzusetzen, also bereits in der Vorschule und spätestens im Schulsystem, um die Biografien möglichst in die Nähe der schweizerischen Gepflogenheiten bringen zu können. Dies heisst auch, dass Berufsberatung möglichst früh ansetzen sollte, um diese Chancen nicht zu verpassen.

### 2.3.5 Integration und Arbeitsmarkt

Winzeler wehrt sich dagegen, dass gerade im Zusammenhang mit Fragen um den Arbeitsmarkt häufig die Meinung vorherrscht, dass Integration einfach die Aufgabe der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren ist. Er sieht Integration als eine gesellschaftliche Aufgabe an und ruft deshalb alle Akteure und insbesondere die Politik (Regierungen und Parlamente) in die Pflicht.

In Sachen Arbeitsmarkt sieht Alleva einen Zusammenhang zwischen der Höhe des Lohnes und des Grades an Integration. Wenn in gewissen Branchen wie beispielsweise der Landwirtschaft, der Reinigung oder dem Gastgewerbe mehr **Existenz sichernde Löhne** bezahlt würden, welche für den Lebensunterhalt einer Familie genügten, dann wäre derjenige Anteil unter den ausländischen Beschäftigten höher, welcher auch mit einer Familie hier sein möchte und sich ins gesellschaftliche Leben integrieren könnte und würde. Gemäss der Gewerkschaftsvertreterin lässt sich in solchen Branchen in den letzten Jahren jedoch ein Rückgang an Schweizer und ausländischen Beschäftigten beobachten, welche bereits länger in der Schweiz sind. Die Gewerkschaften werden sich deshalb weiterhin für Existenz sichernde Löhne und angemessene Arbeitsbedingungen einsetzen.

Hasler macht sich stark dafür, dass die **Arbeitsmarkt- und die Zuwanderungspolitik** stärker aneinander **gekoppelt** werden, dass die **Asylpolitik** jedoch klarer davon **getrennt** wird. Er strebt eine Ausländergesetzgebung an, welche klarer unterscheidet zwischen Arbeitskräften, welche auf dem Arbeitsmarkt willkommen sind und Asylsuchenden, gegenüber welchen sich der Arbeitsmarkt «widerwärtig» zeigen muss. Er sieht es nicht als die Aufgabe der Schweiz an, Asylsuchende in den Arbeitsmarkt zu integrieren und «der ganzen Welt Arbeitsplätze bieten zu müssen». Dazu braucht es in seinen Augen wirksame Abschreckungsmittel gegen so genannte «Wirtschaftsflüchtlinge», wie die Rücksendung von Abgewiesenen oder das Arbeitsverbot. Zudem fordert Derrer Balladore, dass nicht **zu viele Rechtsansprüche** – wie zum Beispiel das automatische Niederlassungsrecht nach 10 Jahren – geschaffen werden. Es soll ein Mindestmass an eigener Integrationsanstrengung als Gegenleistung erbracht werden, bevor jemand zusätzliche Rechte erhält. Sie ist jedoch auch gegen den Zwang der Ausländer/innen zur Unterzeichnung einer Integrationsvereinbarung, da nicht alle Arbeitskräfte die Perspektive haben, sich längerfristig in der Schweiz nieder zu lassen. Sie anerkennt jedoch, dass mit einer freiwilligen individuellen Integrationsvereinbarung durchaus ein Stück weit Druck erzeugt werden kann.

Gerber fordert im Zusammenhang mit Migrant/innen eine gewisse **Liberalisierung des Arbeitsmarktes** und **Hilfestellungen für kleine und mittelgrosse Unternehmen (KMU)**. Er glaubt, dass die kommende Generation der KMU innovationsfreudig sein muss und ortet grosses Potenzial bei Migrant/innen, denn die Ausländer/innen zeigen schon durch das «Unternehmen Migration» das für die selbständige Erwerbstätigkeit benötigte Mass an Risikobereitschaft und Beweglichkeit. Er sieht dafür Gewerbe- und Branchenverbände gefordert, für diese Migrant/innen Beratung anzubieten. Dafür müsste jedoch auch die Bereit-

schaft vorhanden sein, den Binnenmarkt – ähnlich wie in Grossbritannien mit den «ethnic jobs» im Detailhandel – etwas zu liberalisieren und Konkurrenz für Schweizer Firmen zuzulassen. Gerber geht noch weiter, indem er eine Auflockerung des Arbeitsrechtes anstreben möchte. Er ist der Ansicht, dass durch die hohe Normierung bei den Berufen und im Arbeitsmarkt vieles verhindert wird. Er erachtet es zwar als richtig, dass zum Beispiel nicht einfach jedermann eine Kinderkrippe eröffnen darf, für ihn sind jedoch vielerorts die Reglementierungen etwas zu hoch angesetzt: «Ein wenig mehr Amerika würde von mir aus gesehen nicht schaden». Gerber anerkennt den Unterschied der europäischen Wohlfahrtsstaaten zum freien Amerika, wo zwar alle kommen können, jedoch auch nichts erhalten. Er sieht in der Liberalisierung Potenzial, denkt jedoch auch, dass das Thema noch besser untersucht werden muss.

Derrer Balladore beobachtet einen weiteren Effekt auf dem Arbeitsmarkt. Sie glaubt, dass in verschiedenen Branchen – wie beispielsweise dem Gastgewerbe – ein notwendiger Strukturwandel nicht stattfindet, weil die Arbeitgebenden zu einfach billige Arbeitskräfte erhalten. Sie erachtet es deshalb als problematisch, wenn zu schnell die Bedürfnisse der Wirtschaft mit ausländischen Arbeitskräften gedeckt werden.

Viele Expert/innen, namentlich Flückiger, Wanner, Winzeler, Alleva, Derrer Balladore und Gasser, vertreten zudem die Ansicht, dass auf dem Schweizer Arbeitsmarkt viel Humanpotential verschwendet wird, weil **ausländische Diplome nicht anerkannt** werden. Flückiger stellt fest, dass es zwischen Deutschland und der Schweiz ziemlich gut funktioniert, weil das Ausbildungssystem sehr ähnlich ist. Mit Frankreich und Italien wird es schon schwieriger. Und sobald man von diesen drei Ländern weggeht, werden Ausbildungen – mit Ausnahme der Vereinigten Staaten oder anderen angelsächsischen Ländern – kaum mehr anerkannt. Winzeler berichtet, dass man in der Praxis auf die Eigeninitiative der Stellensuchenden angewiesen ist, die Diplomanerkennung selber finanziell und organisatorisch in die Hand zu nehmen. Doch manchmal scheitert es jedoch schlicht daran, dass keine Papiere vorhanden sind. Alleva sieht zudem Handlungsbedarf darin, dass bessere Richtlinien für die Valorisierung von Abschlüssen aus dem Nicht-EU/EFTA-Raum erarbeitet werden. Auch Derrer Balladore sieht in der Anerkennung von Diplomen klar eine Aufgabe, die unbedingt institutionell zu leisten ist. Gasser glaubt jedoch, dass diese Arbeit sehr aufwändig ist, weil es bereits bei Anrainerstaaten Probleme mit der Äquivalenz gibt. In seinen Augen ist der Weg lang, bis Transparenz geschaffen ist und den Arbeitgebenden wirklich das Gefühl vermittelt werden kann, dass eine Ausbildung gleichwertig ist.

## 2.4 Aktive Arbeitsmarktpolitik

Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden von den Expert/innen einerseits die aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen kritisch gewürdigt (2.4.1) und andererseits die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (2.4.2) näher betrachtet.

### 2.4.1 Aktive arbeitsmarktliche Massnahmen

#### Bestehende aktive arbeitsmarktliche Massnahme

Flückiger ist der Ansicht, dass die ausländischen Stellensuchenden zu wenig differenziert in **Sprachkurse** geschickt werden. Er fordert, dass man sich fragen muss, für welches Profil einer Population ein Sprachkurs effizient ist. Dort, wo die Sprache elementar ist, um in den Arbeitsmarkt zu gelangen, muss sicherlich daran gearbeitet werden. Gemäss Winzeler kann das Fachliche ohne Sprachkenntnisse nicht verstanden werden. Er berichtet aber, dass in der Praxis erstaunlich oft Italiener und Spanier in Sprachkurse geschickt

werden müssen, da diese trotz langjährigem Aufenthalt und Arbeit in der Schweiz kaum ein Wort Deutsch sprechen. Hasler findet es zentral, dass vor allem die Jugendlichen mit Bildungsnachteil früh und rasch mit Sprachkursen und anderen Integrationsmassnahmen gefördert werden – viel wichtiger, als dass Rentner noch integriert werden können. Wanner äussert Bedenken gegenüber der Angemessenheit der Lernform von Sprachkursen. Er ist nicht überzeugt, dass in einem Kurs Deutsch besser gelernt wird als in einem Praktikum in einer Firma, in der Deutsch gesprochen wird. Auch Flückiger fände eine Analyse auf der Ebene der Kurse sinnvoll, um zu wissen, welche Art von Kursen es mit welcher Organisation braucht.

Winzeler attestiert den **Bewerbungskursen** eine gute Wirksamkeit bei ausländischen Stellensuchenden, wenn an der Alltagssprache und am kulturellen Code (grüssen, sich vorstellen, sich präsentieren usw.) gearbeitet wird. Widmer schränkt dies jedoch vor allem auf die Un- oder Wenigqualifizierten ein, da in diesem Bereich Bewerbungen eher auf dem mündlichen Weg erfolgen. Wenn jemand bei einem Arbeitgebenden vorbei geht oder telefoniert, kann die erste Minute des Auftretens entscheidend sein.

Gemäss Sheldon wird die Wirksamkeit von **Qualifizierungsmassnahmen (Umschulungen oder Weiterbildungen)** überschätzt. Studien in verschiedenen OECD-Ländern zeigen, dass solche Massnahmen sogar als wirkungslos betrachtet werden müssen, wenn beim Zielpublikum keine Grundausbildung vorhanden ist. Es zeigen sich vor allem bei Frauen Erfolge, welche qualifiziert waren, aus dem Erwerbsleben austraten und sich dann zurück in den Markt bewegen möchten. Ein weiterer Grund ist für Sheldon auch die Tatsache, dass aufgrund der Gesetzgebung nur kurzfristig orientierte Qualifizierungsmassnahmen erlaubt sind. Winzeler sieht sich in der Praxis in einem grossen Spannungsfeld. Auf der einen Seite möchten alle gerne an Qualifizierungsmassnahmen teilnehmen, auf der anderen Seite sieht er die Arbeit der RAV in diesem Bereich von der Politik sehr stark begrenzt. Es dürfen keine Ausbildungen bezahlt werden, obwohl es gemäss Winzeler gerade bei ausländischen Stellensuchenden manchmal mehr bräuchte als ein «Lückenschliessen» in Form von Deutschkursen und Schlüsselqualifikationsprogrammen. Die Ausbildungszuschüsse erachtet er als zu wenig attraktiv. Oft fehlt ihm bei den qualifizierenden Massnahmen auch die Marktnähe. Winzeler führt dies unter anderem auf die mangelnde Flexibilität in der Organisation zurück. Als Regionalleiter muss er beim seco zwei Jahre zum Voraus den Bedarf an Programmen anmelden. Wenn er zu viel bestellt, wird der Kanton kostenpflichtig. Es ist für ihn schwierig, wenn nicht sogar unmöglich, hier die marktgerechten Bedürfnisse so viel zum Voraus zu erkennen.

Zbinden bewertet die **Motivationssemester** als sehr positiv. Sie verweist darauf, dass dort die ausländischen Jugendlichen einen grossen Anteil ausmachen und sie eine gute Erfolgsquote haben. Die Motivationssemester setzen bei Beruf und Ausbildung an, nicht zu unterschätzen ist gemäss Zbinden jedoch die individuelle Begleitung und ihr Effekt auf Motivation und Selbstwert. Aus diesen Gründen stellen die Motivationssemester auch für Winzeler eine sinnvolle Massnahme dar.

Für Wanner können **Berufspraktika** eine sehr effektive Massnahme sein, da ausländische Stellensuchende dabei nicht nur einen beruflichen, sondern auch Gewinne in Sachen Integration wie Sprachförderung und Kontakte für den Aufbau eines sozialen Netzes erzielen. Für Zbinden beinhalten die Praktika jedoch ein grosses Missbrauchspotenzial. Sie kommen vor allem für gut Qualifizierte in Frage. Und er ist eher der Ansicht, dass die Arbeitgebenden in diesen Bereichen echte Stellen schaffen sollen anstatt auf Temporärkräfte zu setzen. Zudem wird der Praktikumsmarkt neben den Arbeitslosen auch von anderen Interessent/innen hart beackert.

Für Widmer können die Programme zur **vorübergehenden Beschäftigung** ausländische Stellensuchende auf den schweizerischen Arbeitsmarkt vorbereiten, indem die Teilnehmenden lernen, sich in einen Tagesablauf einzufügen oder in einem Team zu arbeiten. Vor allem erhalten sie auch Unterstützung bei der realistischen Einschätzung des eigenen Verhaltens, Auftretens und des eigenen «Marktwertes». Für Unqualifizierte schreibt Widmer den Programmen eine psychisch stabilisierende Wirkung zu, was wiederum Auswirkungen auf das Auftreten am Arbeitsmarkt haben kann. Auch Winzeler räumt den Massnahmen zur vorübergehenden Beschäftigung eine gewisse Berechtigung im Bereich des Trainings von Basis- oder Schlüsselqualifikationen wie Pünktlichkeit, Sauberkeit oder Zuverlässigkeit ein. Mit wenigen Ausnahmen sind für ihn jedoch die meisten Programme zu wenig nahe an der Realität. Es bringt in der Regel für den Arbeitsmarkt wenig, wenn jemand lernt, Glas zu ritzen, ein Kleid zu nähen oder alte Velos zusammen zu setzen. Schon mehr Marktnähe gesteht er den Programmen im Metall- und Holzbereich zu, wo die Teilnehmenden lernen, gewisse Maschinen zu bedienen. In dem Moment, wo es aber noch marktnaher wird, reklamiert das Gewerbe sofort Konkurrenz. Winzeler führt einen weiteren problematischen Aspekt auf: Viele Teilnehmende haben das Gefühl, sie hätten eine Stelle, wenn sie an einem solchen Programm teilnehmen. So können sich die Programme zwar positiv auf die Arbeitsmarktfähigkeit auswirken, sie haben aber nicht selten für die Arbeitslosenversicherung eine verlängernde Wirkung.

Widmer erachtet die **Förderung der Selbständigkeit** für ausländische Stellensuchende durchaus als mögliche Perspektive. Sie schränkt jedoch ein, dass diese Massnahme für die grosse Masse kaum geeignet ist. Gerber sieht in der Förderung der Selbständigkeit (kombiniert mit begleitenden Vorstössen zur Lockerung der Überreglementierung und Übernormierung des Arbeitsmarktes) grosses Zukunftspotenzial, gerade auch für Migrant/innen. Er glaubt jedoch, dass es dazu ein grösseres Förderprogramm bräuchte, in welchem das seco mit Gründungszentren und mit der Ausländerkommission koordiniert etwas aufbauen würde.

### Präventive Massnahmen

Zum Thema Prävention weist Gasser auf die letzte Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) hin, wo Prävention «im grösseren Stil» abgelehnt wurde. Heute konzentriert man sich weiterhin primär auf die Wiedereingliederung und arbeitet dort präventiv, wo jemand unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht ist (Art. 59), also wenn jemand gekündigt wurde oder wenn Massenentlassungen drohen. Bei Massenentlassungen betrifft es gemäss Gasser meistens Personen, welche die geforderten Qualifikationen nicht mehr aufweisen, weil zum Beispiel eine Produktionsweise geändert wird. Dies ist im Industriesektor häufiger der Fall, und dort trifft es entsprechend auch vermehrt ausländische Arbeitnehmende. Widmer erläutert, dass nur individuelle Massnahmen vom Kanton verfügt werden können, kollektive müssen beim seco beantragt werden. Auf der individuellen Ebene haben in seinen Augen vor allem **Massnahmen, welche zu anerkannten Diplomen führen**, am ehesten eine präventive Wirkung. Auf kollektiver Ebene kann helfen, wenn der Arbeitgebende zusammen mit der Arbeitslosenversicherung bei der Qualifizierung der Personen ansetzt, damit diese nicht arbeitslos werden. Sheldon streicht heraus, dass die Forschung festgestellt hat, dass die Kurzarbeitsentschädigung (eine weitere mögliche präventive Massnahme) zur sozialen Abfederung von Entlassungen missbräuchlich verwendet wurde.

Winzeler berichtet, dass in den RAV der Passus «von Arbeitslosigkeit bedroht» recht häufig zur Anwendung kommt. In solchen Fällen, wo keine Bezugsberechtigung besteht, fordert er jedoch zuerst einen Tatbeweis von den Betroffenen selbst. Im kollektiven Bereich kennt er erfolgreiche Beispiele von Koopera-

tionen mit Arbeitgebenden, wo mit **Weiterbildungen** oder **Outplacements** angesetzt wird. Auch Alleva berichtet von einem Beispiel, in welchem die Gewerkschaft zusammen mit dem zuständigen kantonalen Amt versucht hat, bei einem Arbeitgebenden zum Zeitpunkt eines drohenden Stellenabbaus für Fabrikarbeiterinnen ein Angebot bestehend aus **Standortbestimmung** und **Umschulung** einzuführen. Als schwierig erwies sich dabei einerseits die Tatsache, dass das Unternehmen den Migrantinnen ein kurzfristig finanziell attraktiveres Alternativangebot gemacht hat, andererseits war es bei 50 Nationalitäten aus Sprachgründen schwierig, die Personen richtig anzusprechen, um das nötige Vertrauen zu gewinnen. Sie findet, dass es gerade die feinen Details sind, welche zwar viel kosten, aber über den Erfolg einer solchen Massnahme entscheiden können. Dieser Aufwand würde sich langfristig auf jeden Fall lohnen.

Flückiger bestätigt aus Forschungssicht, dass **präventive Massnahmen effizienter** sind als solche, welche zum Zeitpunkt des Eintretens in die Arbeitslosigkeit erfolgen. Er weist auch darauf hin, dass bekanntlich viele der Migrant/innen, welche mit mehr oder weniger beschränkten Arbeitsbewilligungen in die Schweiz kommen, letztlich sich hier niederlassen. Von diesem Blickwinkel her müssten Massnahmen gefunden werden, welche **vom ersten Moment an einsetzen**, wie Sprachkurse, Grundausbildungen oder gar Ansätze im Bereich der Berufsbildung. Auch Sheldon betont die Wichtigkeit, fehlende Ausbildungen anzugehen, solange die Betroffenen noch jung sind, da dies 20 Jahre später nicht mehr nachgeholt werden kann. Gerber ist der Ansicht, dass es auch dann nicht zu spät für «präventive» Massnahmen wäre, wenn sich Personen bereits bei einem RAV anmelden. Dazu wäre eine interne Anlaufstelle sinnvoll, welche rechtzeitig und koordiniert professionelle Beratung und Hilfestellung angehen würde, wenn der/die Beratende feststellt, dass es bei einem/r Stellensuchenden um mehr als «blosse Vermittlung», sondern vielmehr um Sprach- oder Integrationsprobleme geht.

### Weitere interessante Modelle

Winzeler findet die **Übungsfirmen** eine sehr interessante Sache, weil diese Programme sehr marktnah sind und aufgrund ihrer Virtualität den Markt nicht konkurrenzieren. Er würde es begrüßen, wenn das seco solche Modelle weiter fördern würde.

Alleva und Derrer Balladore erachten beide den Ansatz von **Lohnmitfinanzierungsmodellen** sinnvoll. Sie könnten sich ein System vorstellen, bei welchem es einen Anreiz gibt, eine Tieflohnarbeit anzunehmen, indem die Arbeitslosenkasse etwas mehr bezahlt als sie dies bei einem Zwischenverdienst tun würde. Dies gäbe den Betroffenen wieder Tagesstrukturen und würde ihren Bezugsrahmen erweitern. Alleva warnt jedoch vor dem Missbrauchspotenzial und weist auf die Wichtigkeit hin, bei der Umsetzung gut aufzupassen.

Derrer Balladore würde es begrüßen, wenn auf den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) neue Modelle ausprobiert würden. Eine Möglichkeit sieht sie in der **Teilung von Stellen**, gerade auch für Jugendliche. Die RAV sollten vermehrt mit den Arbeitgebenden solche Modelle aushandeln, wo jemand beispielsweise 50 Prozent arbeiten kann und die restlichen 50 Prozent durch die Arbeitslosenversicherung gedeckt sind, damit er/sie eine Weiterbildung machen kann, welche dem Betrieb etwas nützt. Sie wünscht sich auch eine erneute Aufnahme der Diskussion über **Stafettenmodelle** (Job-Sharing zwischen jungen und älteren Arbeitnehmenden) oder **Altersteilzeit** in Kombination mit einem jüngeren Arbeitnehmenden. Als die Modelle vor ein paar Jahren diskutiert wurden, hat kein Bedürfnis bestanden, doch heute ortet sie ein grösseres Potenzial, gerade auch in Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit und ausländischen Stellensuchenden. Bezüglich Weiterbildungsmassnahmen erwähnt Winzeler ein ähnliches Modell aus dem

Ausland, bei welchem sich **fünf Personen vier Stellen teilen** und **eine Person** eine **Weiterbildung** machen kann.

### Spezifische Massnahmen für Ausländer/innen

Im Grossen und Ganzen werden spezifische Massnahmen für Ausländer/innen abgelehnt, gerade weil die Gruppe nicht homogen ist und nicht alle mit den gleichen Problemen konfrontiert sind – mit Ausnahme der Sprache, welche wohl für die meisten eine Schwierigkeit darstellt. So sieht Flückiger **einzig für die sprachlichen Defizite** gezielte Massnahmen, alles andere findet er aufgrund der Heterogenität des Zielpublikums absurd. Sheldon führt die **Zwischenverdienste** als mögliche spezifische Massnahme ins Feld, da dadurch die Stigmatisierung reduziert werden könnte. Zudem würde er in Erwägung ziehen, dass Gesetz derart anzupassen, dass **auch langfristige Qualifizierungsmassnahmen** zum Ausgleich von grösseren Bildungsdefiziten möglich wären und finanziert werden könnten. Winzeler sieht keinen Bedarf an speziell zugeschnittenen Massnahmen, auch wenn in den Sprachkursen und in Schlüsselqualifikationsprogrammen die Ausländer/innen übervertreten sind, wie er einräumt. Die Programme sollten grundsätzlich offen sein für alle, zudem weisen einzelne Programme Schwächen auf, unabhängig davon, ob ein/e Ausländer/in oder ein/e Schweizer/in daran teilnimmt. Derrer Balladore erwartet eher von den Betroffenen selbst einen gewissen Effort, als dass im Angebot etwas geändert werden müsste. Sie räumt aber auch ein, dass vielleicht gerade bei jugendlichen ausländischen Stellensuchenden Massnahmen fehlen, die längerfristig eine Perspektive aufbauen können. Gasser ist der Ansicht, dass die Arbeitslosenversicherung weiterhin nicht diskriminierend agieren sollte, also nicht zwischen Schweizer/innen und Ausländer/innen unterscheidet, was die Rechte und Pflichten anbelangt. Er zählt darauf, dass eine allfällige Spezifizierung von Massnahmen auf der Ebene der Kantone stattfindet. Die Kantone sind mit der Wirkungsvereinbarung dazu angehalten, möglichst effiziente Massnahmen zur Verfügung zu stellen. Falls in einem Kanton ein grosser Teil der Klientel ausländische Stellensuchende mit denselben Schwierigkeiten sind, dann sollte der Kanton von sich aus möglichst die adäquaten Massnahmen finden. Widmer listet auf, was sich vor allem für diejenige Zielgruppe etabliert und bewährt hat, welche die Sprache mangelhaft sprechen und zu wenig die Gepflogenheiten des Schweizer Arbeitsmarktes kennen: **Sprachkurse, länger dauernde und intensivere Kurse für den Erwerb von Grundqualifikationen** (Lebenskunde vom Lösen einer Fahrkarte, über Rechnen bis hin zum Erstellen eines Dossiers) oder die Palette der so genannten **persönlichkeitsorientierten Kurse**, in welchen es darum geht, wie ein/e Ausländer/in trotz Defiziten im Dossier sich geschickt am Markt bewegt und ihre nicht formell nachweisbaren Qualitäten und die Lebenserfahrung in die Waagschale werfen lernt (Standortbestimmung, Bewerbungstechniken, «Verkaufstechniken»). Gerber streicht heraus, dass er das **Vorgehen mit «Case Management»** richtig findet, da es in seinen Augen nicht den/die Ausländer/in per se gibt, sondern jede Einzelperson ihre ganz spezifischen Massnahmen braucht. Zbinden und Trüb erachten den «Mainstreamansatz» als den grundsätzlich richtigen, weil die Politik vor allem die strukturelle Integration koordiniert fördern soll. Sie greifen aber für gewisse Problemstellungen die Frage auf, ob spezifische Angebote sinnvoll sein könnten. Weil bei den jugendlichen Stellensuchenden die ausländischen übervertreten sind, sehen sie die **Motivationssemester** als mögliche Massnahme, um die jugendlichen Ausländer/innen möglichst in nachobligatorische Ausbildung hinein bewegen zu können. Trüb fragt sich zudem, ob es noch viel **niederschwelligere Angebote als Sprachkurse** geben sollte für diejenigen Personen, welche nicht nur die Sprache nicht können, sondern auch nur einen Teil der Schule hier gemacht haben und kaum für Bildung zu motivieren sind. Zbinden zieht zudem spezifische Bundesmassnahmen in Betracht, wenn es ganz starke Defizite in der sozialen Integration gibt –

wie beispielsweise Sprachkurse für Frauen mit kleinen Kindern. Trüb geht sogar soweit, eine Zentralisierung ins Auge zu fassen. Er ist sich bewusst, dass die Idee der Segregierung sehr heikel ist und professionell durchgeführt werden müsste, er könnte sich jedoch vorstellen, **Personen** aus demselben Kulturkreis mit ähnlichen Integrationsproblemen **über ein Jahr geografisch zusammen zu ziehen** und sie unter Beizug von anderen Personen aus der Diaspora zu coachen.

### Qualität und Wirksamkeit

Für Widmer bilden die zehn bestehenden aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen eine abgerundete Palette, welche die aktuellen Bedürfnisse gut abdeckt und keine Lücken mehr aufweist. Sie ist überzeugt, dass mit diesem Instrumentarium das gemacht werden kann, was zu machen ist. Widmer räumt ein, dass in den Neunzigerjahren mit dem neuen Gesetz und den geforderten Mindestjahresplätzen zwar die Programme ins Rollen gebracht werden konnten, dass damit jedoch falsche Anreize gesetzt wurden und zu wenig auf die Wirksamkeit geachtet wurde. Sie sieht dies unterdessen jedoch korrigiert und derart konzipiert, dass die Kantone gefordert sind, nach Effizienz zu streben. Für Gasser sind **die wirkungsvollsten Massnahmen diejenigen im primären Arbeitsmarkt**, also Praktika, Einarbeitungs- und Ausbildungszuschüsse. Diese sind gleichzeitig auch am schwierigsten umzusetzen und entsprechend in ihrer Anzahl eher unbedeutend. Widmer findet es allerdings sinnvoll, wenn die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren damit eher vorsichtig umgehen und die Zuweisung zu derartigen Massnahmen im Einzelfall gut überprüft wird. Auch Trüb stellt fest, dass generell diejenigen Massnahmen schwierig umzusetzen sind, bei welchen die Arbeitgebenden eingebunden werden müssen, wie dies beispielsweise bei den Einarbeitungszuschüssen der Fall ist.

Sheldon betont die Wichtigkeit, sich in jedem einzelnen Fall zu fragen, ob das Kosten-Nutzen-Verhältnis stimmt, da er den aktiven Massnahmen nur eine begrenzte Wirkung zugesteht. Auch Hasler erachtet es als etwas vom schwierigsten, die richtige Massnahme für die richtige Person zu finden. Er bedauert es, dass immer wieder «Verlegenheitskurse» als absurde Beispiele in die Boulevardmedien getragen werden. Bei Ausländer/innen verschärft sich diese Herausforderung der richtigen Zuweisung zum Teil noch zusätzlich, da sie je nach Sprachkenntnissen schnell überfordert sein können, wenn sie zum Beispiel einen Kurs in einer gemischten Klasse besuchen müssen. Für ihn ist **eine der grössten, wenn nicht unlösbaren Herausforderungen**, für Ausländer/innen, die nicht eine unserer Landessprachen beherrschen, neben Sprachkursen **sinnvolle qualifizierende Massnahmen anzubieten**. In der Regel ist es nicht anderes als eine vorübergehende Beschäftigung um der Beschäftigung willen, wie beispielsweise im Wald Holz zusammen zu tragen.

Wanner stellt die Frage in den Raum, ob die angebotenen Ausbildungen genügend auf die ausländische Population angepasst sind. Er **bezweifelt**, dass gerade die so weit verbreiteten **Sprachkurse von genügender Qualität** sind. Er ist nicht überzeugt, dass man mit Erwachsenen eine Sprache in Sprachkursen lernen kann. Er findet vor allem diejenigen Massnahmen sinnvoll, welche bei ausländischen Stellensuchenden mit Grundausbildung in der Schweiz einen so genannten Niveauangleich («mise en niveau») zum Ziel haben.

Flückiger äussert gewisse Zweifel gegenüber der Qualität der Anbieter von Massnahmen. Er glaubt zwar, dass eine gewisse Bereinigung aus den Zeiten des boomenden Anfangs stattgefunden hat, sieht aber nach wie vor den **Bedarf, die Qualität der Anbieter zu kontrollieren**. Auch Derrer Balladore ist dem ganzen Erwerbszweig der Anbieter von Kursen für Arbeitslose gegenüber eher kritisch eingestellt. Sie

nennt Beispiele von Bewerbungskursen, welche inhaltlich weit vom heutigen Stand entfernt und in ihrer Qualität fraglich sind. Zudem verhalten sich gewisse Anbieter problematisch, indem sie eindeutige Fehlplatzierungen nicht zurückweisen, da sie nach Anzahl Teilnehmende entschädigt werden. Widmer schätzt die Situation viel optimistischer ein. In ihren Augen hat nach einer anfänglichen Lernphase und mit dem ersten Rückgang der Arbeitslosigkeit die notwendige Bereinigung stattgefunden, so dass nun nur noch mit guten Anbietern zusammen gearbeitet wird. Derrer Balladore führt jedoch ins Feld, dass es regional oder kantonal grosse Unterschiede gibt. In Zürich gibt es beispielsweise spezielle Sprachkurse für Frauen aus dem Balkan, wo hingegen das Angebot in ländlicheren Regionen viel eingeschränkter ist.

Angesprochen auf die Studie<sup>4</sup>, welche festgestellt hat, dass arbeitsmarktliche Massnahmen auch zu einer **Verlängerung der Bezugsdauer** führen können, entgegnet Winzeler, dass eine Verlängerung **durchaus sinnvoll** sein kann, wenn dafür die **Integration in den Arbeitsmarkt nachhaltiger** ist. Als Beispiel führt er die Motivationssemester auf, welche er als Regionalleiter aus Sicht der Bezugsdauer abschaffen müsste, aus Sicht der Nachhaltigkeit für Jugendliche jedoch unbedingt beibehalten möchte. Auch Hasler teilt die Einschätzung, dass man bei arbeitsmarktlichen Massnahmen nicht nur kurzfristig und aus einer begrenzten Optik denken darf. Einerseits kann eine Massnahme dazu beitragen, dass jemand eine höherqualifizierte Stelle annehmen kann. Andererseits müssen Massnahmen auch sozial- und nicht nur arbeitspolitisch betrachtet werden. Dadurch erhalten sie zusätzlichen Nutzen, denn die Verhinderung von «beschäftigungslosem Rumhängen» hilft in seinen Augen, Sozialkosten zu vermindern. Widmer moniert, dass die erwähnte Studie in ihrem Schluss ins Absurde abdriftet. Für sie sind die Ergebnisse nicht erstaunlich, die Interpretation jedoch falsch: Es ist nicht der Sprachkurs, der die Arbeitslosigkeit verlängert, sondern die mangelnden Sprachkenntnisse.

Im Weiteren stellt Alleva fest, dass eine Massnahme neben den gewünschten Wirkungen auch **unerwünschte oder gar kontraproduktive Nebenwirkungen** haben kann. Manchmal wird bei der Zuteilung zu wenig realisiert, dass ein Kurs als Kränkung erlebt und am Selbstwert nagen kann – gerade bei älteren Migrant/innen, welche lange Zeit in einem Betrieb beschäftigt und nie mit Problemen konfrontiert waren. In solchen Fällen wären ein sorgfältigerer Umgang mit Massnahmenzuweisungen und ein Abwägen von Wirkung und Nebenwirkung wünschenswert.

## 2.4.2 Regionale Arbeitsvermittlungszentren

### Aufgabe der Personalberater/innen

Verschieden Expert/innen anerkennen, dass der Beruf der Personalberater/innen auf den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren **sehr anspruchsvoll** ist. Derrer Balladore bringt Verständnis dafür auf, dass es schwierig ist, jedem/r Stellensuchenden mit der gleichen positiven Grundhaltung zu begegnen, da letztere aus ihrer jeweiligen Situation heraus auch nicht gerade einfache Gegenüber darstellen. Trüb berichtet jedoch aus seiner Zeit als RAV-Leiter, dass er oft den Eindruck hatte, dass die Personalberater/innen vor allem dort aktiv werden, wo es einfach ist. Und dort, wo ein Fall schwierig ist, lassen sie es tendenziell eher sein. Derrer Balladore und Trüb stellen beide fest, dass bei vielen Beratenden für gewisse Situationen – aufgrund der Rekrutierungspolitik – der **psychologische Hintergrund**, aber auch schlicht die **zeitli-**

<sup>4</sup> Fröhlich Michael, Michael Lechner und Heidi Steiger (2002): Studie zum Nutzen und zur Durchführbarkeit einer statistisch assistierten Programmselektion. Universität St. Gallen.



**chen Ressourcen fehlen.** Widmer ist der Ansicht, dass das Gespräch zwischen Berater/in und Stellensuchendem/r nicht der Ort ist, um individuell auf tiefer liegende persönliche Schwierigkeiten einzugehen. Dafür sollte es adäquate Massnahmen geben. Trüb schlägt hingegen vor, dass es sinnvoll sein könnte, für schwierige Situationen – gerade für Personen mit Migrationshintergrund – professionelle Personen wie Sozialarbeitende oder Psycholog/innen im RAV selbst zur Verfügung zu haben. Überlegungen in Richtung **Spezialisierung** werden in verschiedene Richtungen vorgeschlagen. Sheldon sieht eine mögliche Zukunft in der **Professionalisierung** hinsichtlich interkulturellem Verständnis (siehe auch weiter unten). Flückiger ist überzeugt, dass eine Rollenaufteilung zwischen Kontrolle und Beratung weiter förderlich sein könnte. Derrer Balladore wiederum wünscht sich eine klarere Aufteilung in Fälle, in welchen eine intensivere Betreuung etwas nützen könnte, und in solche, wo sich der Betreuungsaufwand nicht lohnt.

### Diskriminierung

Angesprochen auf das Vorhandensein von Diskriminierung in den RAV, vermuten verschiedene Expert/innen, dass **entsprechende Verhaltensweisen im Alltag vorkommen**. Einzelne berichten sogar von konkreten Vorkommnissen. Wanner fände es jedenfalls lohnenswert, eine ähnliche Studie zu Diskriminierung auf den RAV zu machen, wie sie das Forum bereits mit Arbeitgebenden gemacht hat. Alleva überträgt ihre Erfahrungen aus der Gewerkschaft auf die RAV und vermutet, dass es zwar eine Minderheit ist, dass es jedoch sicherlich Einzelpersonen gibt, welche ein diskriminierendes Auftreten an den Tag legen. Sie glaubt jedoch auch, dass es zum Teil eine Frage der Wahrnehmung von Seiten der Ausländer/innen ist, weil sie gewisse negative Entscheide sprachlich nicht genügend verstehen, entsprechend nicht nachvollziehen können und dies als Diskriminierung erleben. Trüb hatte als RAV-Leiter zum Teil den Eindruck, dass gewisse Personalberater/innen als Menschen überfordert waren, was manchmal – zumindest unterschwellig – zu Diskriminierung geführt haben mag. Er attestiert zwar, dass daran gearbeitet wurde und sich die Situation verbessert hat, er vermutet aber, dass es für Beratende aufgrund des massiven zeitlichen Drucks und der wiederkehrenden Situationen mit Aggressionspotenzial schwierig bis unmöglich ist, immer darüber zu stehen. Winzeler nimmt seine Leute in Schutz: «Wenn unter Diskriminierung verstanden wird, dass man sich nicht alles bieten lässt, dann gibt es sie». Er unterstreicht die Vermutung, dass es eine Frage der Wahrnehmung von Seiten der Ausländer/innen ist.

### Sensibilisierung und interkulturelle Kompetenzen

Wie bereits dargestellt, anerkennen viele Expert/innen die grosse Arbeitsbelastung und die entsprechende Limitierung des Beratungsangebotes auf den RAV. Trotzdem machen sie Potenzial aus, was die Fähigkeiten im Umgang mit Personen mit Migrationshintergrund anbelangt. Verschiedene sind der Ansicht, dass sich Gedanken hinsichtlich **struktureller und organisatorischer Anpassungen** und **Investitionen zeitlicher oder finanzieller Art** lohnen würden. Sie denken dabei an Ansätze im Bereich der interkulturellen Kompetenzen.

Flückiger ist überzeugt, dass das Personal – nicht nur in den RAV, sondern in einer ganzen Reihe von Institutionen – verstärkt darin ausgebildet werden sollte, welches gesellschaftliche Interesse die Schweiz an der Multikulturalität durch die ausländischen Populationen hat. Wanner stellt ein schlechtes Verständnis der verschiedenen Migrationsrealitäten und eine schlechte Wahrnehmung der Bedürfnisse und der Stellung der Arbeit als Integrationsfaktor fest. Er räumt ein, dass die Migrationsrealitäten sehr komplex sind und aus der Sicht eines/r Schweizer/in mit eigenem Lebensweg schwierig zu verstehen sind. Er würde sich jedoch wünschen, dass in den RAV vermehrt mit dem **Aspekt der kulturellen Mediation** gearbeitet

würde. Man könnte gute Ansätze und Praktiken wie zum Beispiel **Kurse über Multikulturalität und interkulturelle Beziehungen** aus anderen Bereichen (Spitäler, Polizei oder Schule) adaptieren und auf die RAV übertragen, um die Beratenden im Umgang mit und im Eingehen auf die ausländischen Stellensuchenden zu sensibilisieren. Alleva erwähnt, dass bei den gewerkschaftseigenen Arbeitslosenkassen derartige Weiterbildungen in Bezug auf Migration für die Mitarbeitenden angeboten werden. Für Zbinden sind solche Sensibilisierungsmassnahmen und interkulturelle Schulung sehr wichtig und aufgrund der grossen Zahl der betroffenen Personen auch gerechtfertigt. Auch Gerber wünschte sich eine Sensibilisierung. Zwar ist nach den auftauchenden Kritiken vieles verbessert worden, es gibt in seinen Augen aber in Sachen Ausbildung der Personalberatenden noch viel zu tun. Obwohl die Ausländerkommission in ihrer Tätigkeit auf zivilgesellschaftliche Interventionen eingeschränkt ist, sieht er Möglichkeiten, in den RAV Schulungen anzubieten und Leute mit einzubeziehen, die selber einen Migrationshintergrund haben.

Ein anderer Ansatz besteht darin, **Personalberatende** gezielt **aus dem Kreis der Zweitgeneration zu rekrutieren**. Alleva kennt diesen Ansatz aus der Gewerkschaft. Wenn Funktionäre denselben Herkunftshintergrund haben und dieselbe Sprache sprechen, können die Migrant/innen der ersten Generation direkter angesprochen werden, es kann ein Vertrauensverhältnis aufgebaut werden, die Zusammenarbeit funktioniert besser, die Mitglieder sind aktiver und es ist ein grösserer Wille zum Mitmachen festzustellen. Winzeler berichtet aus seinem RAV, dass sie bewusst die einen oder anderen gut assimilierte Zweitgenerationsperson eingestellt und sehr gute Erfahrungen damit gemacht haben. Dies beginnt mit der Sprache und der Verständigung, ebenso wichtig ist jedoch auch eine Vertrautheit mit der Mentalität und dem Migrationshintergrund. Derrer Balladore ist der Ansicht, dass dieser Ansatz sicher in den grossen Zentren verfolgenswert ist.

Flückiger weist auch darauf hin, dass es zum Teil schlicht ein Problem der **mangelnden Koordination** ist. Er weiss von Fällen, in welchen eine Person quasi als neues Dossier behandelt wurde, obwohl die Person eine Vorgeschichte auf dem RAV oder anderen Institutionen mit sich bringt. Flückiger ist der Ansicht, dass man viel an Effizienz gewinnen könnte, wenn einzelne Massnahmen mehr dem Lebenslauf angepasst würden. Gerber stellt fest, dass es je nach Kanton, RAV oder Person grosse Unterschiede gibt. Er kennt Beispiele, wo die Möglichkeit oder der Spielraum genutzt wurde, bei bestimmten Lebenssituationen einen «Integrationskurs» anzubieten und diesen als Umschulung zu «tarnen».

### **Koordination und interinstitutionelle Zusammenarbeit**

Die Expert/innen aus der Verwaltung und aus der Praxis bestätigen den Eindruck von Flückiger, dass vor allem auch durch Koordination und Kooperation zwischen den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren, der Invalidenversicherung und der Sozialhilfe noch mehr erreicht werden könnten. Sie dehnen diese Zusammenarbeit allerdings auf verschiedene Bereiche aus:

Wie bereits dargestellt sieht Winzeler die Zukunft in der vermehrten **Kooperation zwischen staatlichen und privaten Akteuren**. Er ist interessiert daran, vermehrt die Unternehmen einzuspannen, um gemeinsam an einer besseren Integration arbeiten zu können (Beispiel: Sprachkurse während der Arbeitszeit mit allfälligen Kostenbeteiligungsmodellen). Er berichtet auch von einem gut funktionierenden Beispiel auf kommunaler Ebene: Seit das RAV die Zusammenarbeit mit dem Flüchtlingssekretariat verstärkt hat, findet bereits eine gewisse Vorselektion und Vorsteuerung statt, was die Arbeit auf dem RAV sichtlich erleichtert. Auch Gerber hat ein positives Beispiel zur Hand: Er verspricht sich viel vom Case Management, welches im Assessment Center in Bern aufgezogen wird, vor allem auch hinsichtlich der Integrationsförderung. Zu-

dem erhofft er sich, dass die verschiedenen Organisationen auch bei den staatlichen Akteuren wie beispielsweise den Integrationsdelegierten andocken. Ein weiterer staatlicher Akteur ist das Bundesamt für Migration (BFM), welches eine Koordinationsaufgabe zwischen den verschiedenen Bundesämtern im Bereich der Integration wahrnehmen soll. Dazu gehört laut Zbinden auch, darauf zu achten, dass in der Gesetzgebung nicht einseitig Dinge festgelegt werden, welche für die Integrationsbemühungen hinderlich sind (Beispiel: Schulabschluss in der Schweiz als Vorbedingung für die Inanspruchnahme gewisser Massnahmen). Integrationsförderung ist erst seit zwei Jahren als Aufgabe auf Bundesebene angesiedelt. Zbinden ist der Ansicht, dass es grossen Handlungsbedarf gibt, man jedoch immer noch in den Anfängen steckt. In ihren Augen **reicht jedoch horizontale Koordination nicht aus**, es braucht eine **Kooperation zwischen ganz unterschiedlichen Bereichen** wie dem Arbeitsmarkt, dem seco, der Berufsbildung, der Schule, dem vorschulischen Bereich, Tagesstätten und Krippen, der Eltern, der Jugendlichen und weiteren mehr. Zbinden ist der Ansicht, dass viele gute Projekte (Brückenangebote, Coachingprojekte, ...) gemacht werden, dass jedoch – vor allem auch auf kantonaler Ebene – noch stärker angesetzt werden muss. Vor diesem Hintergrund ist gemäss Trüb die einzelne aktive arbeitsmarktliche Massnahme ein winzig kleines Mosaiksteinchen. Für ihn muss die Situation der Ausländer/innen viel ganzheitlicher beurteilt werden – sei es nur schon im Rahmen einer vermehrten interinstitutionellen Zusammenarbeit.

### Rasche versus nachhaltige Eingliederung

Sheldon stellt aus Forschungsperspektive die politisch ausgehandelte Gewichtung der verschiedenen Ziele in der wirkungsorientierten Vereinbarung zwischen dem seco und den Kantonen in Frage. Er kritisiert, dass die Vereinbarung mit den vier Zielen eine Unabhängigkeit vortäuscht, die in der Realität nicht existiert. Zudem wünschte er sich für die Festlegung der Ziele Daten darüber, wo das Kostenoptimum für die Gesellschaft liegt. Winzeler zeigt sich in der Praxis wenig begeistert von der wirkungsorientierten Vereinbarung. Für ihn gewichtet das seco als Auftraggeber die **rasche Wiedereingliederung zu stark auf Kosten der Nachhaltigkeit**. In einigen Fällen könnte eine Verlängerung der Bezugsdauer mittel- und langfristig volkswirtschaftlich Sinn ergeben, doch eine derartige Praxis wirkt sich negativ auf die Zahlen eines RAV aus. Gleiches gilt für den präventiven Bereich, in welchem versucht wird, dass vermittelbare Arbeitnehmende gar nicht erst arbeitslos werden. Damit kommen dann jedoch nur noch jene aufs RAV, welche schwer vermittelbar sind, weshalb die Wirkungszahlen durch erfolgreiche präventive Massnahmen letztlich schlechter werden. Für Winzeler bauen die Wirkungszahlen, das Benchmarking und die Anreizsysteme neben dem zeitlichen nur noch unnötig weiteren Druck auf die Personalberatenden auf. Selbst Widmer vom seco ist nicht ganz glücklich über die Gewichtung in der Vereinbarung, welche im Gesetz nicht vorgesehen ist. Sie kann sich sehr gut Fälle vorstellen, in welchen es sinnvoll wäre, bei einer Person aufgrund ihrer Biografie mehr Zeit zu investieren mit dem Ziel, dass sie langfristig besser integriert sein wird.

## 2.5 Forschung

Hinsichtlich Forschung orten die drei befragten Experten verschiedene Probleme im Bereich der Qualität und Interpretierbarkeit der Daten sowie der Aussagefähigkeit von verschiedenen Methoden. Flückiger weist auf den so genannten **Selektionsbias** bei der Massnahmenzuweisung hin (Fremdselektion durch die RAV-Beratenden oder Selbstselektion durch die Stellensuchenden). Dieser ist schwierig zu messen oder richtig zu interpretieren, und er wird bleiben, da in diesem Bereich keine experimentellen Designs möglich sind. Für Flückiger kommt zudem in der Messung der Effizienz die **langfristige Perspektive** (die Qualität,

d.h. Nachhaltigkeit der Integration) rein aus Datengründen **systematisch zu kurz**, da die Daten meistens keine Schlüsse über einen längeren Zeitraum erlauben.

Auch Sheldon kritisiert die Qualität der Daten: bei der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) hat es **keine Angaben, welche über ein Jahr hinaus gehen**, oder im zentralen Ausländerregister (ZAR) fehlen die **Angaben über die Qualifikation**. Er findet es jedoch falsch, deswegen keine Auswertungen zu machen und zu warten, bis die Datengrundlagen besser werden. Er schlägt eher vor, auch aus schlechten Daten Ergebnisse zu präsentieren und die Forderung nach besseren Daten in den Raum zu stellen, in der Hoffnung, dass sich so etwas bewegen lässt. Gleichzeitig wendet er sich vehement gegen unterschiedliche **Praktiken in einzelnen Kantonen**, welche die **Daten verfälschen** (Aus- und Einbuchen von gewissen Personenkreisen, generelle Codierung als «schwer vermittelbar», usw.). In Sachen Methodik zieht er den **regressionsanalytischen Ansatz** dem Matching-Verfahren vor, weil damit vermehrt Wirkungsaussagen möglich sind.

Wanner weist darauf hin, dass immer wieder zu beachten ist, dass es in der Realität **Phänomene** gibt, die **aus den blossen Daten** heraus **nicht gelesen** werden können. Als Beispiel führt er auf, dass es neben den Zuständen «erwerbstätig» und «arbeitslos» einen dritten Zustand – nämlich «nicht-erwerbstätig» – gibt, welcher in den Daten und bei Interpretationen nicht selten vernachlässigt wird, wodurch die Realität von Personen mit Erziehungsaufgabe schlicht ausgeblendet wird.