

Bitte zitieren Sie dieses Dokument wie folgt:

Liebig, T. et al. (2012), "The labour market integration of immigrants and their children in Switzerland", OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 128, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD Publishing



**Arbeitspapiere der OECD zu den Themen
Soziales, Arbeit und Migration**

Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern und deren Kindern in der Schweiz

**Zusammenfassung, Beurteilung
und Empfehlungen**

**Thomas Liebig, Sebastian Kohls und
Karolin Krause**

128



ANNEX 2.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Schweiz ist innerhalb der OECD eines der Länder mit dem höchsten Immigrantenteil – 27 % der Personen im erwerbsfähigen Alter sind im Ausland geboren – und das Thema Einwanderung nimmt sowohl in der politischen Agenda als auch in der öffentlichen Diskussion einen wichtigen Platz ein. In Anbetracht der zahlreichen Debatten, die das Thema im Land auslöst, könnte man versucht sein zu glauben, die Immigranten seien in der Schweiz weniger gut integriert als in anderen Ländern.

Die Fakten zeigen jedoch, dass die Integration in der Schweiz im Grossen und Ganzen relativ gut funktioniert. Auf dem Arbeitsmarkt ist die Lage der zugewanderten Bevölkerung insgesamt bedeutend besser als in anderen Ländern. Sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen ist die Beschäftigungsquote der Immigranten höher als in den anderen Ländern der OECD.

Diese guten Ergebnisse lassen sich hauptsächlich durch die insgesamt gute Lage auf dem Schweizer Arbeitsmarkt erklären, aber auch durch eine spezielle Konstellation bei den Herkunftsländern. Der Grossteil der Migranten (mehr als 60 %) stammen aus OECD-Ländern mit hohem Einkommensniveau, mehr als die Hälfte davon aus den Nachbarländern, in denen eine der Schweizer Landessprachen gesprochen wird. Die anderen Immigranten stammen hauptsächlich aus den Ländern Ex-Jugoslawiens und der Türkei.

Im Laufe der letzten Jahre sind als Folge der schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs mit den Mitgliedsländern der Europäischen Union aussergewöhnlich viele Zuwanderer in die Schweiz gekommen. Ungefähr 5 % der Wohnbevölkerung sind Menschen, die erst seit kurzem, d.h. seit weniger als fünf Jahren, in der Schweiz wohnen. Diese neuen Einwanderer stammen mehrheitlich aus Nachbarländern, insbesondere aus Deutschland. Alle konventionellen Indikatoren zeigen, dass sie sich gut auf dem Arbeitsmarkt integrieren.

Trotz diesem im Ganzen positiven Bild ist die Lage für gewisse Einwanderergruppen schwieriger, beispielsweise für Frauen mit kleinen Kindern. Es wird wenig unternommen, um die Integration der eingewanderten Frauen zu fördern, die häufig nicht Zugang zu allen Massnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben. Gewisse Elemente scheinen ausserdem darauf hinzuweisen, dass die Beschäftigungsquote dieser Bevölkerungsgruppe seit einigen Jahren sinkt.

Eine weitere Gruppe verzeichnet schlechte Beschäftigungsquoten, und dies auch im internationalen Vergleich: Personen, die vor kurzem aus humanitären Gründen eingewandert sind, scheinen bei der Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt mehr Mühe zu bekunden als frühere Kohorten humanitärer Migranten. Im Gegensatz zu anderen Ländern gibt es in der Schweiz noch kein allgemeines Programm für die Integration dieser Kategorie von Neuankömmlingen. Dies kann zum Teil deren schlechte Leistungen erklären. Angesichts der ermutigenden Erfahrungen, die andere OECD-Länder mit strukturierten und auf den Arbeitsmarkt ausgerichteten Integrationsprogrammen gemacht haben, wäre es wünschenswert, dass die Schweiz ernsthaft erwägt, ebenfalls solche Programme umzusetzen.

Die allgemein hohe Beschäftigungsquote der Immigranten in der Schweiz ist auch mit einer häufigen Überqualifizierung derjenigen Migranten verbunden, die in Nicht-OECD-Ländern ein Diplom erworben

haben. Qualifikationen, die im Ausland erworben wurden, werden auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt ungenügend anerkannt, und es gibt nur wenige Brücken- bzw. Passerelle-Kurse. Im Gegensatz zu anderen Ländern der OECD gibt es in der Schweiz auch nur wenige Patenschaftsprogramme oder ähnliche Initiativen die es den Immigranten ermöglichen würden, die unabdingbaren Kontakte zu in der Schweiz geborenen Personen und zu Arbeitgebern zu knüpfen und sich gleichzeitig mit den Abläufen des Arbeitsmarkts vertraut zu machen; zwei Aspekte, die entscheidend sind, um Zugang zu hochqualifizierten Stellen zu erhalten. Solche Massnahmen sollten stärker verbreitet werden, in Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern.

In der Integrationspolitik zeigt sich klar der föderalistische Charakter des Landes. Verschiedene Massnahmen wurden auf lokaler und kantonaler Ebene entwickelt, um die Integration zu fördern. Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips hat einerseits dazu geführt, dass punktuelle und flexible Massnahmen zugunsten vieler Immigranten getroffen wurden, sie hat jedoch gleichzeitig die Entwicklung einer Integrationspolitik des Bundes verzögert. Infolgedessen ist die allgemeine Architektur in Bezug auf die Integration weiterhin unterentwickelt, trotz einer deutlichen Verbesserung in den letzten zehn Jahren. Die Integrationspolitik des Bundes ist alles in allem bescheiden, wenn man sie mit der anderer OECD-Länder vergleicht, von denen die meisten einen niedrigeren Einwandereranteil haben als die Schweiz. Mit Ausnahme einiger Instrumente wie beispielsweise dem vom Bundesamt für Migration finanzierten sprachlichen Grundkurs sind in der Schweiz nur wenige Integrationsmassnahmen spezifisch auf Immigranten ausgerichtet. Man geht allgemein davon aus, dass die Immigranten von den allen zugänglichen Massnahmen profitieren werden, anstatt spezifisch auf Immigranten ausgerichtete Politiken zu gestalten. Um die Mängel des aktuellen Systems etwas zu mildern, haben Bund, Kantone und lokale Behörden kürzlich einige Vorschläge formuliert, wie der allgemeine Rahmen für die Integration verbessert werden könnte. Sie haben sich zudem verpflichtet, die Mittel für die Integration aufzustocken.

Auf kantonaler Ebene sind die Massnahmen bei der Integrationshilfe sehr unterschiedlich, was teilweise auf die Unterschiede in der Grösse und der Zusammensetzung der zugewanderten Bevölkerung zurück zu führen ist. Wohl haben zahlreiche Kantone in den letzten Jahren die Integrationsmassnahmen verstärkt, dies jedoch häufig nur in kleinem Umfang und im Rahmen von Beispielprojekten, was eine Evaluation deren Wirksamkeit schwierig macht. Die Bundesbehörden sollten Minimalnormen festlegen, damit alle Immigranten unabhängig vom Wohnkanton von den von ihnen benötigten Massnahmen profitieren können.

Für die Immigranten ist es schwierig, das Schweizer Bürgerrecht zu erwerben. Die erforderliche Aufenthaltsdauer ist in der Tat besonders lang – 12 Jahre für ein normales Verfahren, die längste Frist innerhalb der OECD – und das Verfahren für den Erwerb läuft auf drei Ebenen: Der Kandidat muss sowohl den Anforderungen des Bundes als auch denjenigen des Kantons und der Gemeinde genügen. Eine Reform der Gesetzgebung ist im Gang, sie sollte einige der wichtigsten Lücken im Bürgerrechtsgesetz schliessen und die Mobilität der Migranten innerhalb der Schweiz verbessern. Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass dies eine starke Dynamisierung der Integration benachteiligter Immigrantengruppen bewirken könnte.

Insgesamt erzielen die Kinder von Immigranten im internationalen Vergleich gute Resultate auf dem Arbeitsmarkt, was zum Teil auf die allgemein guten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt zurück zu führen ist. Andere Faktoren spielen ebenfalls eine Rolle, wie beispielsweise die starke Verbreitung der Berufslehre, die sich für Immigrantenkinder im Übergang von der Schule in die Arbeitswelt besonders positiv auszuwirken scheint. Es wurden auch einige innovative Programme lanciert, um niedrigqualifizierte Jugendliche (von denen ein Grossteil Immigrantenkinder sind) auf die Berufslehre vorzubereiten. Diese Programme scheinen eine positive Wirkung gehabt zu haben.

Immigrantenkinder, deren Eltern ein tiefes Bildungsniveau haben, erzielen in der Schule schlechte Leistungen. Gegenwärtig treten diese Immigrantenkinder in steigender Zahl in den Arbeitsmarkt ein. Es scheint, dass diese weniger befriedigenden Leistungen zumindest teilweise darauf zurück zu führen sind, dass das Bildungssystem keine Betreuung ab einem genügend frühen Alter vorsieht. Die Einschulung der Kleinkinder ist in der Schweiz noch nicht sehr weit entwickelt. Es sollte dringend eine Priorität des staatlichen Handelns werden, den Immigrantenkindern ab dem entscheidenden Alter von drei oder vier Jahren einen angepassten und zielgerichteten Unterricht sowie Möglichkeiten zum Erlernen der Sprache anzubieten.

In einem Bereich weist die Schweiz einen klaren Rückstand auf andere OECD-Länder auf, und zwar im Kampf gegen Diskriminierung. Den Arbeitgebern ist das Problem, das ausserdem nicht öffentlich diskutiert wird, zu wenig bewusst. Studien haben jedoch gezeigt, dass Immigrantenkinder, insbesondere wenn die Eltern aus Ex-Jugoslawien stammen, bei gleichen Qualifikationen bis zu fünf Mal mehr Bewerbungen schreiben müssen als Kinder ohne Migrationshintergrund, um zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden. Es ist wichtig, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um dieser Ungleichbehandlung entgegenzuwirken.

Auch wenn die Schweiz im Grossen und Ganzen im internationalen Vergleich insgesamt gute Resultate erzielt bei der Integration der zugewanderten Bevölkerung in den Arbeitsmarkt, gibt es dennoch mehrere Anzeichen dafür, dass die Situation für gewisse Gruppen von Migranten divergiert. Einige benachteiligte Gruppen stehen in der Gefahr, auf der Strecke zu bleiben. Es ist daher wichtig, dass sofort gehandelt wird, solange die Resultate gesamthaft noch positiv sind. Dies ist erkannt worden, und die Integrationsbemühungen werden auf allen drei staatlichen Ebenen verstärkt. In vielerlei Hinsicht bleibt die Integrationspolitik der Schweiz jedoch hinter dem zurück, was in anderen OECD-Ländern geleistet wird. Es sollten Massnahmen ins Auge gefasst werden, um diese Situation zu verbessern und zu erreichen, dass die Resultate in Zukunft für *alle* Gruppen von Immigranten zufriedenstellend sind.

Zusammenfassung der wichtigsten Politikempfehlungen

A) Den übergeordneten Rahmen für die Integration stärken

- Gemeinsame Minimalnormen für Integrationsmassnahmen entwickeln, die für alle Kantone gelten.
- Den Austausch von guten Praktiken zwischen Kantonen und Gemeinden erleichtern.
- Sicherstellen, dass alle Immigranten, die Integrationshilfe benötigen, diese auch erhalten, unabhängig vom Bewilligungstypus und der Art und Höhe von Leistungen, die sie beziehen. Dies ist besonders für Immigrantinnen wichtig.
- Allen Immigranten, die eine sprachliche Förderung benötigen, entsprechende Möglichkeiten anbieten, unter Berücksichtigung ihrer Kenntnisse und Qualifikationen.
- Den Zugang zum Schweizer Bürgerrecht vereinfachen, indem insbesondere die Anforderungen der Kantone und Gemeinden bezüglich Aufenthaltsdauer reduziert werden, um Migranten die geographische Mobilität zu erleichtern.
- Auf die Vorteile aufmerksam machen, welche der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts für eine bessere Integration der Immigranten und ihrer Kinder mit sich bringt.

Zusammenfassung der wichtigsten Politikempfehlungen (Fortsetzung)

B) Bei Migranten, die aus humanitären Gründen eingewandert sind, eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt fördern

- Stärkere Anreize für die Kantone, um Migranten, die aus humanitären Gründen eingewandert sind, innerhalb der ersten fünf Aufenthaltsjahre schnell in den Arbeitsmarkt zu integrieren.
- Umsetzen eines strukturierten Integrationsprogramms zugunsten aller Migranten, die vor kurzem aus humanitären Gründen eingewandert sind (Asylbewerber, deren Antrag angenommen wurde oder die vorläufig aufgenommen sind), je nach den Bedürfnissen der Einzelnen. Der Schwerpunkt sollte klar auf der Integration in den Arbeitsmarkt liegen.
- Eine bessere Information der Arbeitgeber über den Zugang zum Arbeitsmarkt von Personen, die vorläufig aufgenommen sind.

C) Die Fähigkeiten der Migranten besser nutzen

- Sicherstellen, dass der gegenwärtige Schwerpunkt aktuell auf wenig qualifizierter Arbeit bei Migranten, die aus humanitären Gründen eingewandert sind, nicht ein Hindernis darstellt für eine bestmögliche Nutzung ihrer Fähigkeiten.
- Unter den Immigranten die Angebote für Evaluation und Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen besser bekannt machen. Die Vorteile einer solchen Anerkennung stärker aufzeigen.
- Brückenkurse bzw. Passerellen-Angebote und andere Unterstützungsprogramme einrichten, um Immigranten mit im Ausland erworbenen Diplomen bei der Suche nach einer besser qualifizierten Stelle zu helfen.
- Eine auf Migranten ausgerichtete behutsame Ausdehnung von zeitlich befristeten Lohnsubventionen in Erwägung ziehen.

D) Die Anstrengungen für eine rasche Integration der Immigrantenkinder verstärken

- Die vorschulische Erziehung ausbauen und besonders darauf achten, dass Kinder von Immigranten aus benachteiligten Verhältnissen ab dem Alter von 3 oder 4 Jahren daran teilnehmen.
- Die sprachliche Förderung der Immigrantenkinder, verstärken, insbesondere im vorschulischen Bereich.
- Untersuchen, warum bei Immigrantenkindern der Prozentsatz der Lehrabschlüsse offenbar niedrig ist, und Massnahmen treffen, um dies zu ändern.

BEURTEILUNG UND EMPFEHLUNGEN

Die Schweiz weist einen hohen Anteil an Immigranten auf, und die Gesamtbilanz hinsichtlich der Integration in den Arbeitsmarkt ist positiv.

Ungefähr 27 % der in der Schweiz wohnhaften Personen sind im Ausland geboren. Das ist, neben Luxemburg und Australien, einer der höchsten Anteile der OECD-Zone. Im internationalen Vergleich sind die zentralen Indikatoren für die Integration der Immigranten in den Arbeitsmarkt insgesamt durchaus positiv. Die Schweiz ist innerhalb der OECD eines der Länder, in dem Immigranten beider Geschlechter die höchsten Beschäftigungsquoten aufweisen. Dies gilt ebenso für die in der Schweiz geborenen Kinder eingewanderter Eltern. Dennoch, und trotz der allgemein tiefen Arbeitslosenquote im Land, ist die Arbeitslosigkeit gewisser Immigrantengruppen nicht unbedeutend.

Dies ist teilweise darauf zurück zu führen, dass in der Schweiz nahezu Vollbeschäftigung herrscht und die meisten Immigranten aus Nachbarländern stammen.

Das im Vergleich zu anderen OECD-Ländern recht positive Bild der Integration in der Schweiz dürfte sich im Wesentlichen auf zwei Faktoren zurück führen lassen. Erstens ist die Lage auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt gesamthaft gesehen gut. Zweitens stammten und stammen die meisten Immigranten in der Schweiz, im Gegensatz zu anderen OECD-Ländern, aus Hocheinkommensländern, insbesondere aus den Nachbarländern Deutschland und Italien, den beiden häufigsten Herkunftsländern. In der Gruppe der Herkunftsländer mit tiefem Einkommensniveau stellen Ex-Jugoslawien und seine Nachfolgestaaten fast die Hälfte aller Immigranten. 12 % der Migranten stammen aus der Türkei. Gründe für die Einwanderung waren im Wesentlichen die Arbeitsmigration und der damit zusammen hängende Familiennachzug. Der Anteil an Migranten, die aus humanitären Gründen eingewandert sind (und die in allen Ländern oft besondere Schwierigkeiten haben bei der Integration in den Arbeitsmarkt) ist jedoch kleiner als in anderen Ländern. Allerdings ist auch diese Gruppe zahlenmässig nicht unbedeutend, da die Schweiz in den letzten zwei Jahrzehnten eines der Hauptzielländer für Asylbewerber innerhalb der OECD war.

Die Schweiz verzeichnet einen hohen Anteil vor kurzem eingewanderter Personen aus der EU. Diese Bevölkerungsgruppe hat sich im Allgemeinen gut in den Arbeitsmarkt integriert.

Seit 2002 sind in Folge der schrittweisen Einführung der Freizügigkeit mit der EU und ihren Mitgliedstaaten sehr viele Personen aus der Europäischen Union in die Schweiz eingewandert. Mehr als 5 % der Bevölkerung des Landes sind in diesem Zeitraum eingewandert. Innerhalb dieser Gruppe ist die soziodemographische Zusammensetzung je nach Herkunftsland sehr unterschiedlich. Besonders viele Immigranten aus Portugal sind arbeitslos. Im Allgemeinen erzielen jedoch die neu zugewanderten Migranten aus der erweiterten EU sehr gute Resultate auf dem Arbeitsmarkt. Insbesondere entspricht ihre Arbeitsstelle im Durchschnitt eher ihrer formellen Qualifikation, als dies bei den Nichtzuwanderern der Fall ist. Dies legt die Vermutung nahe, dass ihre Kompetenzen in hohem Masse mit der Nachfrage nach Arbeitskräften übereinstimmen.

Es gibt gewisse Anzeichen einer Verschlechterung der Beschäftigungssituation für Frauen aus Ländern mit niedrigem Einkommensniveau. Diese Entwicklung gilt es im Auge zu behalten.

Immigrantinnen aus Ländern mit niedrigem Einkommensniveau, insbesondere neu eingewanderte Frauen, sind eine Gruppe, deren Resultate bezüglich der Beschäftigung nicht nur unvorteilhaft sind, sondern sich in den letzten Jahren noch verschlechtert haben. Dies ist eine beunruhigende Entwicklung, die aufmerksam verfolgt werden muss. In der Tat erreichen die Integrationsbemühungen der Schweiz die Immigrantinnen oft nicht, da die Frauen häufig nicht im Arbeitsmarkt sind und von keinen Leistungen profitieren können. Für diese Gruppe könnte die kürzlich erfolgte Reduktion der Mitfinanzierung (über die Arbeitslosenversicherung) der aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen für Personen ohne Arbeitslosengeld zur Folge haben, dass das bereits eingeschränkte Angebot an Integrationsmassnahmen weiter eingeschränkt wird, wenn nicht die Sozialdienste diese Reduktion auffangen. Im Gegensatz zu Migranten, die aus humanitären Gründen eingewandert sind, können Migranten, die durch Familiennachzug in die Schweiz gekommen sind, bei ihrer Ankunft nicht von einer einheitlichen Integrationshilfe profitieren. Sie können jedoch eine gewisse Unterstützung in der Form einer sprachlichen Grundausbildung erhalten. In den anderen OECD-Ländern hingegen werden Massnahmen zunehmend auf alle neu Ankommenden ausgeweitet, und/oder die Tätigkeiten von Nichtregierungsorganisationen kompensieren den Mangel an allgemeinen Angeboten. Beide Ansätze sind in der Schweiz eher unbedeutend. Da eine bessere Integration der Immigrantinnen in den schweizerischen Arbeitsmarkt auch den Kindern dieser Frauen wichtige Impulse geben kann, sollte eine Ausdehnung der Integrationsmassnahmen auf diese Bevölkerungsgruppe dringend und ernsthaft in Betracht gezogen werden.

Die schlechte Situation der Migranten, die vor kurzem aus humanitären Gründen eingewandert sind, verlangt nach besser strukturierten Massnahmen für die Integration.

Personen, die vor kurzem aus humanitären Gründen eingewandert sind, erzielen heute auf dem Arbeitsmarkt viel weniger gute Resultate als früher, zudem schneiden sie auch im internationalen Vergleich schlecht ab. Es ist nicht ganz klar, welche Gründe zu dieser Situation geführt haben. Auf jeden Fall handelt es sich hier um eine Gruppe, die gezielte Integrationsmassnahmen benötigt. Andere OECD-Länder haben strukturierte Integrationsprogramme für diese Gruppe umgesetzt. Diesen Massnahmen, die bis zu drei Jahren dauern können, scheint ein gewisser Erfolg beschieden zu sein. In Ländern wie Dänemark oder Norwegen, die über strukturierte, auf die Integration in den Arbeitsmarkt ausgerichtete Programme verfügen, haben sich die Resultate der Personen, die vor kurzem aus humanitären Gründen eingewandert sind, verbessert. Dies deutet darauf hin, dass die Schweiz stark profitieren könnte, wenn sie sich an diesem Ansatz orientieren würde.

Die Anreize der Kantone für eine rasche Integration der aus humanitären Gründen eingewanderten Personen in den Arbeitsmarkt müssen verstärkt werden...

Für die Sozialhilfe ist zwar nicht der Bund zuständig, auf Ebene der Kantone wird sie jedoch während den ersten fünf Aufenthaltsjahren der Flüchtlinge vom Bund bezahlt. Für die auch zahlenmässig immer wichtigere Gruppe der vorläufig aufgenommenen Personen bietet der Bund sogar eine Finanzierung während der ersten sieben Jahre, bevor die Kantone /Gemeinden für diese Personen zuständig sind. Vorläufig aufgenommene Personen erhalten zudem weniger als die ordentliche Sozialhilfe, und diese Tatsache scheint manchmal mit einer Verminderung der Integrationsbemühungen für diese Gruppe einher zu gehen. Dies bringt mit sich, dass für die Kantone Anreize fehlen, um die aus humanitären Gründen eingewanderten Personen während der ersten fünf bis sieben Jahre in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Wenn die Immigranten jedoch während dieser Zeit nicht richtig vorbereitet werden, werden sie beim Eintritt in den Arbeitsmarkt grosse Schwierigkeiten haben. Gemäss Analysen aus anderen OECD-Ländern ist ein schneller Eintritt in den Arbeitsmarkt jedoch ein entscheidender Faktor für eine langfristige Integration. Die Anreize für eine rasche Integration der aus humanitären Gründen eingewanderten Personen in den Arbeitsmarkt sollten daher verstärkt werden.

... und die weiterhin bestehenden juristischen Hindernisse für den Zugang zum Arbeitsmarkt sollten beseitigt werden.

Seit 2008 haben aus humanitären Gründen eingewanderte, vorläufig aufgenommene Migranten Zugang zum Arbeitsmarkt, ohne Prüfung der Arbeitsmarktsituation. Sie benötigen jedoch eine Arbeitsbewilligung, im Gegensatz zu den anderen Gruppen von Migranten. Diese erhalten sie im Allgemeinen, wenn sie einen Arbeitgeber finden, der bereit ist, sie einzustellen. Eine Abschaffung der Pflicht zum Erwerb einer separaten Arbeitsbewilligung würde dazu beitragen, dass der Papierkrieg vermindert und die Integration in den Arbeitsmarkt vereinfacht würde. Auf jeden Fall müssen die Arbeitgeber besser über die Möglichkeit der Anstellung solcher Migranten informiert werden.

Der Rahmen für die Integration ist ziemlich komplex und undurchsichtig ...

Da die Tätigkeit des Bundes im Bereich der Integration bis vor kurzem eingeschränkt war, wurden die meisten Integrationsmassnahmen auf kantonaler oder kommunaler Ebene umgesetzt, was das Subsidiaritätsprinzip widerspiegelt. Dies hat zwar zu einer Flexibilität bei der Integration geführt, aber auch zu grossen Unterschieden bei den Dienstleistungen zwischen den einzelnen Kantonen. Auch wenn diese Tatsache in der Schweiz für viele Politiken gilt und auch zahlreiche Massnahmen und Programme für Nicht-Immigranten davon betroffen sind, stellt sich für Personen, die aus humanitären Gründen eingewandert sind, trotzdem die Frage nach der horizontalen Gerechtigkeit. Schliesslich können sie ihren Wohnkanton nicht frei wählen und sind auch in ihrer Mobilität eingeschränkt.

... was hauptsächlich darauf zurück zu führen ist, dass der Zugang zu den Integrationsmassnahmen von vielen Faktoren abhängt.

Komplexität und Intransparenz des schweizerischen Integrationsrahmens sind vielleicht dessen grösster Mangel. Dies ist im Wesentlichen darauf zurück zu führen, dass der Zugang zu den Integrationsdiensten von zahlreichen Faktoren abhängt – von Wohnkanton, Aufenthaltsstatus und Dauer des Aufenthalts, Erhalt (oder nicht) von Sozialversicherungsleistungen und davon, welche Sozialversicherung (Arbeitslosigkeit, Invalidität oder Sozialhilfe) gegebenenfalls für den Migranten zuständig ist.

Die Unterschiede im Angebot der Dienstleistungen erfordern eine bessere Koordination des staatlichen Handelns.

Die Tatsache, dass das Angebot an Integrationsdiensten in den verschiedenen Kantonen offenbar unterschiedlich ist und viele Migranten nicht von den allgemeinen Massnahmen profitieren können, erfordert eine bessere Koordination des staatlichen Handelns, sowohl innerhalb der Kantone als auch zwischen den Kantonen. Es sollten gemeinsame Minimalnormen angewendet werden, um sicher zu stellen, dass die Immigranten von Massnahmen profitieren können, die ihren Bedürfnissen entsprechen, und dies unabhängig vom Wohnort, dem Aufenthaltsstatus und der Art und Höhe von Versicherungsleistungen oder -beihilfen, auf die sie Anspruch haben oder nicht. Ausserdem wäre es wichtig, den Austausch guter Praktiken zwischen den Kantonen und Gemeinden zu verstärken.

Lohnsubventionen scheinen eine besonders wirksame Integrationsmassnahme für Immigranten zu sein, diese profitieren jedoch nur selten davon.

Damit ein solcher Austausch Sinn macht, muss vorgängig evaluiert werden, welche Massnahmen funktionieren und welche nicht. Dies bedeutet, dass Forschung und Evaluation in die neuen Programme integriert werden müssen. Obwohl in der Schweiz die allgemeine Evaluationskultur gut entwickelt ist, gibt es praktisch keine spezifische Evaluation der Arbeitsmarktpolitik bezüglich der Immigranten und ihrer Kinder. Dies widerspiegelt den Ansatz einer Integrationspolitik über die allgemeinen Programme und Massnahmen, lässt jedoch die Tatsache beiseite, dass die Auswirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Immigranten anders sein können als für Personen ohne Migrationshintergrund. Frühere Evaluationen (sowohl in der Schweiz als auch in anderen OECD-Ländern) haben ein ziemlich robustes Ergebnis gebracht: Lohnsubventionen wirken sich besonders bei Immigranten sehr positiv aus. In der Schweiz profitieren diese jedoch nur selten von dieser Massnahme.

Da die heute verfügbaren Daten von besserer Qualität sind, sollte es Teil einer kohärenten Integrationspolitik sein, das Forschungsdefizit zu beheben.

Eine spezifische Evaluation fehlt nicht nur bezüglich der Programme für Immigranten, sondern auch allgemein in der Forschung über Integration. Dies ist erstaunlich, wenn man bedenkt, wie viele Immigranten und ihre Kinder seit langem in der Schweiz leben. Das Fehlen quantitativer Forschung ist teilweise auf einen Mangel an Daten zurück zu führen. Da nun nach und nach mehr und bessere Datensammlungen verfügbar werden (auch Längsschnittdaten), sollte das Beheben des Defizits in Forschung und Evaluation der Programme zur Integration der Immigranten und ihrer Kinder in den Arbeitsmarkt ein wichtiges Element beim Erarbeiten einer besser informierten und zielgerichteteren Politik sein.

Die Sprachförderung muss ausgebaut und stärker auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet werden.

Internationale Studien zeigen, dass das Erlernen der Sprache die Integration der Immigranten erleichtern kann. Eine Evaluation der Sprachförderung in der Schweiz ist schwierig, da sie grösstenteils von verschiedenen Diensten auf kantonaler Ebene angeboten wird, die kaum miteinander in Kontakt stehen. Die wenigen vorhandenen Informationen über die sprachliche Förderung weisen darauf hin, dass entsprechende Kurse weniger häufig durchgeführt werden als in anderen OECD-Ländern, und der Besuch solcher Kurse nicht mit guten Resultaten in Bezug auf die Beschäftigung einhergeht. Es würde sich lohnen, die Gründe dafür vertieft zu untersuchen und die entsprechenden Massnahmen zu treffen. Auf jeden Fall scheint es vernünftig, das Feld der sprachlichen Ausbildung sowohl zu erweitern als auch stärker auf das Berufsleben auszurichten. Auch wäre es wünschenswert, die Schaffung eines allgemeinen Rahmens für die sprachliche Ausbildung ins Auge zu fassen und diese so gesamtschweizerisch zu vereinheitlichen.

Die Einbürgerung sollte erleichtert werden, da sie die Integration der Immigranten fördert.

Die Schweiz ist in Sachen Einbürgerungspolitik eines der restriktivsten Länder innerhalb der OECD. Diese Tatsache widerspiegelt die Idee, dass die Einbürgerung nicht ein Instrument für die Förderung der Integration ist, sondern vielmehr die Bestätigung einer gelungenen Integration. Gemäss den empirischen Daten geht die Einbürgerung Hand in Hand mit besseren Resultaten im Bereich der Beschäftigung der Immigranten und ihrer Kinder in der Schweiz. Dies gilt besonders für Immigranten aus Ländern mit niedrigem Einkommensniveau, die so Zugang erhalten zu besser qualifizierten Tätigkeiten und zum öffentlichen Dienst. Diese Feststellungen und weitere Längsschnittdaten aus OECD-Ländern legen nahe, dass mit einem erleichterten Zugang zum Schweizer Bürgerrecht offenbar viel zu gewinnen wäre. Auf jeden Fall hat das Beibehalten der geltenden Einschränkungen seinen Preis. Es wäre wichtig, dass diesbezüglich eine Sensibilisierung stattfinden würde und die Vorteile aufgezeigt würden, welche der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts den dazu berechtigten Migranten bringt.

Die Wohnsitzkriterien in Kanton und Gemeinde sollten überarbeitet werden, um die Mobilität zu fördern.

Neben der eidgenössischen Wohnsitzfrist von 12 Jahren für die ordentliche Einbürgerung gibt es Wohnsitzfristen des Kantons und der Gemeinde. Dies erschwert den Erwerb des Bürgerrechts und kann auf die Mobilität der Immigranten innerhalb der Schweiz bremsend wirken. Eine Reform der Schweizerischen Gesetzgebung über das Bürgerrecht ist in Vorbereitung. Sie sollte mittels einer umfassenden Harmonisierung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen einige der wichtigsten Schwächen des Gesetzes beseitigen und die eidgenössische Wohnsitzfrist auf acht Jahre verkürzen. Selbst wenn die vorgesehene Reform angenommen würde, wäre das schweizerische System im internationalen Vergleich weiterhin restriktiv, insbesondere für die zahlreichen in der Schweiz geborenen Kinder eingewanderter Eltern, von denen gegenwärtig nur wenige das Schweizer Bürgerrecht besitzen.

Die Integrationsmassnahmen müssen die Kompetenzen der Immigranten stärker berücksichtigen.

Die meisten verfügbaren Integrationsmassnahmen sind auf niedrig qualifizierte Arbeit ausgerichtet. Die Zahl der Migranten, die ihr Diplom in einem Land mit niedrigem Einkommensniveau erworben haben und «überqualifiziert» sind (Migranten in einer Anstellung, für die eine niedrigere Qualifikation verlangt wird als die formelle Qualifikation, die sie besitzen) ist jedoch hoch, und diese Feststellung scheint auch nach Berücksichtigung objektiver Kompetenzmessungen ihre Gültigkeit zu behalten.

Die Transparenz in Bezug auf Evaluation und Anerkennung der ausländischen Diplome sollte verbessert werden und das Verfahren muss alle Berufe umfassen.

Evaluation und Anerkennung ausländischer Diplome scheinen einer der Schwachpunkte des schweizerischen Systems zu sein. Die entsprechenden Kosten sind zwar tief und das Verfahren ist relativ schnell, das System ist jedoch nicht transparent und sogar bei Erbringern von Integrationsleistungen nicht sehr bekannt. Ausserdem ist es momentan für gewisse Berufe unmöglich, eine Evaluation und eine Anerkennung der Qualifikation und der im Ausland erworbenen Berufserfahrung zu erhalten. Diese Lücken im System sollten geschlossen werden. Da die überwiegende Mehrheit der Immigranten mit einem Diplom den Titel im Ausland erworben hat, ist es wichtig, das System für die Evaluation und die Anerkennung zu verbessern. Das Ergebnis des Evaluationsverfahrens scheint auf dem Arbeitsmarkt akzeptiert zu sein, weil die Immigranten, die eine formelle Anerkennung erhalten haben, im Bereich der Beschäftigung bessere Ergebnisse erzielen. Es gibt jedoch nur sehr wenige Immigranten mit einem Hochschuldiplom eines Nicht-EWR-Landes, die eine die Evaluation und Anerkennung ihrer Diplome beantragen. Es ist nicht ganz klar, ob dies darauf zurück zu führen ist, dass sie diese Möglichkeit nicht kennen, oder darauf, dass sie ein Gesuch gar nicht erst stellen, weil sie sich nur wenige Chancen auf eine Anerkennung ausrechnen.

In dieser Hinsicht wäre es nützlich, eine zentrale Anmeldestelle für alle Evaluations- und Anerkennungsgesuche zu schaffen.

Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) akzeptiert bereits «Vorgesuche» für Anerkennungen in allen Disziplinen und auf allen Ebenen und bietet Informationen über die zuständigen Stellen an. Es wäre nun ein weiterer Schritt, eine zentrale Anmeldestelle zu schaffen, die formell alle Gesuche annimmt, statt sie den Kandidaten zurück zu schicken und ihnen die zu kontaktierende Stelle anzugeben. Ein solches Vorgehen wäre ein wichtiger Fortschritt im Sinn der Transparenz. Ausserdem sollte die Tatsache, dass man mit einer Anerkennung leichter eine gute Stelle findet, unter den Immigranten stärker verbreitet werden.

Die Passerellen-Angebote und das Mentoring für qualifizierte Migranten sollten in grösserem Umfang umgesetzt werden, in Kooperation mit den Arbeitgebern.

Es gibt nur wenige Passerellen-Ausbildungen für Immigranten, und die Tatsache, dass der Schwerpunkt sowohl bei den Flüchtlingen als auch allgemein bei den Arbeitslosen auf eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt gelegt wird, steht im Widerspruch zu Brückenkursen bzw. Passerellen-Angeboten. Insbesondere der Zugang zu hochqualifizierten Stellen erfolgt oft über Netzwerke, aber über diese verfügt die eingewanderte Bevölkerung kaum. Hier scheinen Mentoring-Programme ein wirksames Instrument zu sein, diese sind jedoch in Umfang und Reichweite bislang begrenzt. Es scheint auch, dass die Immigranten sehr von einem grösseren Angebot für Akkreditierung nicht-formalen Lernens profitieren würden, einem Angebot, das in der Schweiz nach und nach ausgebaut wird. Bei der Ausarbeitung der Massnahmen zur Akkreditierung nicht-formalen Lernens sollte sichergestellt werden, dass diese die Immigranten tatsächlich erreichen und auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten sind. Diese Massnahmen sollten verstärkt angeboten werden, in Ko-operation mit den Arbeitgebern.

Diskriminierung bei der Anstellung kommt in der Schweiz häufig vor, und eine verstärkte Sensibilisierung für dieses Problem ist erforderlich.

Durch Teststudien konnte gezeigt werden, dass Diskriminierung bei der Stellensuche häufig vorkommt. Um zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden müssen immigrantenkinder, die ihre Ausbildung in der Schweiz absolviert haben, müssen bis zu fünf mal mehr Bewerbungen schreiben als Kinder ohne Migrationshintergrund mit ansonsten vergleichbarem Lebenslauf,. Die relativ tiefe Arbeitslosigkeit bei Immigrantenkindern lässt darauf schliessen, dass diese die Diskriminierung dadurch kompensieren, dass sie sich mehr bewerben. Die Häufigkeit der Diskriminierung wird auch teilweise dadurch überdeckt, dass die Lage auf dem Arbeitsmarkt allgemein gut ist. In der öffentlichen Debatte wird die Diskriminierung bei der Anstellung zudem kaum thematisiert. Dennoch benötigen Kinder von Immigranten doppelt so viel Zeit wie Kinder ohne Migrationshintergrund und ansonsten gleichen Schulleistungen, um eine Stelle zu finden. Eine stärkere Sensibilisierung für dieses Problem ist daher wichtig.

Der juristische und institutionelle Rahmen für den Kampf gegen die Diskriminierung liegt im Vergleich mit den anderen OECD-Ländern weit zurück...

Der juristische und institutionelle Rahmen für den Kampf gegen die Diskriminierung liegt im Vergleich mit den meisten anderen OECD-Ländern weit zurück. Zurzeit ist Diskriminierung aufgrund der Nationalität nicht illegal, ausser für Immigranten aus der EU. Ausserdem sind die Beratungsstrukturen häufig weniger gut ausgestattet als in anderen Ländern. Sie können zwar juristische Stellungnahmen abgeben, jedoch keine Klagen einreichen. Dementsprechend ist die Anzahl der behandelten Dossiers unbedeutend angesichts der Häufigkeit von Diskriminierung, wie sie durch die Teststudien ans Licht gebracht worden ist.

... und sollte durch andere Massnahmen ergänzt werden.

Es ist daher wichtig, dass sowohl der juristische als auch der institutionelle Rahmen für den Kampf gegen Diskriminierung verstärkt und bei den Immigranten besser bekannt gemacht werden. Diese Reform könnte ergänzt werden durch entschlossene Massnahmen zugunsten der Diversität, mit dem Ziel einer grösseren Vielfalt an Rekrutierungswegen für die Arbeitgeber. Dies fehlt momentan in der Schweiz. Der öffentliche Dienst, in dem die Immigranten untervertreten sind, muss bei dieser Bewegung ebenfalls involviert sein. Massnahmen wie beispielsweise anonyme Lebensläufe, «Diversitätslabels» und Beratung zu Diversität wurden vor kurzem in mehreren OECD-Ländern umgesetzt.

Das System der Berufslehre scheint für die Kinder der Immigranten gut zu funktionieren aber der Tatsache, dass der Prozentsatz der Lehrabschlüsse niedrig ist, sollte mehr Beachtung geschenkt werden.

Das internationale Programm der OECD zur Schülerbewertung (PISA) hat gezeigt, dass Immigrantenkinder in der Schweiz im Alter von 15 Jahren bedeutend schlechtere schulische Leistungen erbringen als die Kinder ohne Migrationshintergrund, und dass der Abstand grösser ist als in vielen anderen OECD-Ländern. Eine Längsschnittanalyse mit Schweizer PISA-Daten weist darauf hin, dass das Schul- und Ausbildungssystem diesen Immigrantenkindern später trotzdem relativ gute Qualifikationen ermöglicht. Das System der Berufslehre scheint für sie besonders gut zu funktionieren. Die Wahrscheinlichkeit, dass Immigrantenkinder ihre Lehre auch abschliessen, ist allerdings weniger gross. Die Gründe für dieses Phänomen sollten näher untersucht und anschliessend die nötigen Korrekturmassnahmen getroffen werden.

Immigrantenkinder scheinen heute mehr Probleme zu haben als früher. Diesem Missstand abzuhelpfen, sollte eine Priorität des staatlichen Handelns werden.

Die meisten Immigrantenkinder schaffen den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben gut. Es gibt jedoch Anzeichen, die darauf hindeuten, dass die neuen Kohorten von Immigrantenkindern heute grössere Schwierigkeiten haben als frühere Gruppen, und viele im Ausland geborene Immigrantenkinder erzielen weniger gute Leistungen. Dies betrifft insbesondere Kinder, deren Eltern aus Ländern mit niedrigen Einkommensniveau stammen. Einige Jahre nach Schulabschluss haben sie oft weder eine Stelle noch stehen sie in einer Ausbildung (NEET). Da heute viele Kinder von Immigranten aus Ländern mit niedrigen Einkommensniveau ins Berufsleben eintreten, sollte die öffentliche Hand die Verbesserung ihrer Integrationsergebnisse zu einer Priorität machen.

Alle jungen Immigranten müssen gleichberechtigten Zugang zur aktiven Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche haben.

Es existiert eine breite Palette an Massnahmen, um Jugendlichen, die Unterstützung brauchen, den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben zu erleichtern. Da der Zugang zu den meisten Massnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik jedoch häufig auf Personen beschränkt ist, die sich seit mehr als 10 Jahren im Land befinden, sind viele junge Immigranten davon ausgeschlossen. Ausserdem erhalten die jungen Immigranten, die von diesen Programmen, insbesondere dem «Motivationssemester» profitieren, keine Arbeitslosenbeiträge (im Gegensatz zu den in der Schweiz geborenen Kindern). Sie können daher versucht sein, direkt in den Arbeitsmarkt einzutreten und sich mit einer wenig qualifizierten Arbeit zufrieden zu geben. So stehen sie in der Gefahr, später ohne Stelle und ohne Ausbildung dazustehen, was offenbar häufig der Fall ist. Es wäre eine erste Massnahme, um diese wichtige Herausforderung anzugehen, wenn sicher gestellt würde, dass Immigrantenkinder dieselben Anreize für die Teilnahme an den Programmen haben wie Kinder ohne Migrationshintergrund.

Die Förderung und Betreuung der Kleinkinder muss verbessert werden, mit einem Schwerpunkt auf Kinder benachteiligter Immigranten.

Die vorschulische Erziehung ist offenbar ein Bereich, der für Immigrantenkinder besondere Vorteile mit sich bringt. Dies zeigen Forschungen aus mehreren OECD-Ländern. Die vorschulische Erziehung ist jedoch in der Schweiz gegenwärtig stark unterentwickelt, insbesondere für Kinder im für die Integration entscheidenden Alter von drei und vier Jahren. Ein grösseres und zielgerichteteres Angebot vorschulischer Erziehung für diese Altersgruppe sowie Massnahmen für eine frühe sprachliche Unterstützung würden offenbar viele Vorteile bringen. Profitieren würden nicht nur die Kinder der Immigranten, sondern auch deren Mütter, für welche die Tatsache, Kinder zu haben, einen viel grösseren Einfluss auf den Bereich der Erwerbstätigkeit hat als für Mütter, die in der Schweiz geboren sind.