

FSM 9

Forum suisse pour l'étude des migrations
Rue des Terreaux 1
Tél. 032 718 39 20



Schweizerisches Forum für Migrationsstudien
CH-2000 Neuchâtel
Fax 032 718 39 21

Asyl und Arbeit

Eine Studie zur Erwerbsintegration von
Asylsuchenden und Flüchtlingen in der Schweiz

von

Andreas Wimmer und Etienne Piguet

Forschungsbericht No. 9 des
Schweizerischen Forums für Migrationsstudien
an der Universität Neuenburg
Januar 1998

Im Auftrag des
Bundesamts für Flüchtlinge
Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement
Bern

Forum suisse pour l'étude des migrations
Rue des Terreaux 1
Tél. 032 718 39 20



Schweizerisches Forum für Migrationsstudien
CH-2000 Neuchâtel
Fax 032 718 39 21

Asyl und Arbeit

Eine Studie zur Erwerbsintegration von
Asylsuchenden und Flüchtlingen in der Schweiz

von

Andreas Wimmer und Etienne Piguet

Forschungsbericht No. 9 des
Schweizerischen Forums für Migrationsstudien
an der Universität Neuenburg
Januar 1998

Im Auftrag des
Bundesamts für Flüchtlinge
Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement
Bern

Forschungsbericht Nr. 9
des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien

Autoren: Andreas Wimmer und Etienne Piguet

Auftraggeber: Bundesamt für Flüchtlinge,
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bern

Alle Rechte vorbehalten
© 1998 by Schweizerisches Forum für Migrationsstudien
Rue des Terreaux 1
CH - 2001 Neuchâtel

Tel.: ++41 32 718 39 20
Fax: ++41 32 718 39 21

E-mail: secretariat.fsm@fsm.unine.ch

URL: <http://www.unine.ch/fsm/>

Inhalt

1 Einleitung	4
2 Welche Faktoren bestimmen den Grad der Arbeitsintegration?	8
3 Detailanalyse I: Der Einfluss der Aufenthaltsdauer	13
4 Detailanalyse II: Kantonale Unterschiede	19
5 Detailanalyse III: Die Bedeutung der nationalen Herkunft.....	23
5.1 Unterschiedliche nationale Erwerbstätigenquoten	23
5.2 Diskriminierung oder Intensität der Arbeitssuche?	25
5.3 Humankapital.....	28
5.4 Sozialkapital.....	29
5.5 Migrationskontexte und -projekte.....	30
5.6 Schlussfolgerungen.....	34
6 Zur Situation von Flüchtlingen und Asylsuchenden auf dem Arbeitsmarkt.....	38
7 Schlussfolgerungen im Hinblick auf mögliche Massnahmen	44

1 Einleitung

Der vorliegende Bericht fasst die wichtigsten Ergebnisse eines rund zweijährigen Forschungsprojekts zusammen, welches das Schweizerische Forum für Migrationsstudien im Auftrag des Bundesamts für Flüchtlinge durchführte. Er beruht auf zwei umfangreichen und detaillierten Studien.* Ausgangspunkt des Forschungsvorhabens stellte die Tatsache dar, dass Flüchtlinge erwartungsgemäss sehr viel weniger in den schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind als die ständige schweizerische Wohnbevölkerung. Lediglich 41% der Asylsuchenden und 46% der anerkannten Flüchtlinge im erwerbsfähigen Alter gingen 1995/1996 einer Erwerbstätigkeit nach, während es bei der ständigen schweizerischen Wohnbevölkerung 78% sind. Dieser Umstand löste in Zeiten der Hochkonjunktur kaum grosse Besorgnisse aus, da das Hauptproblem in der Bewältigung des rasch wachsenden Zustroms von Asylbewerbern gesehen wurde. Die finanziellen Engpässe im Zuge des konjunkturellen Einbruchs führten dagegen Mitte der neunziger Jahre zu einer Reihe von Vorstössen sowohl im Parlament als auch innerhalb der Verwaltung. Sie zielten darauf ab, die Fürsorgekosten im Asylbereich von fast einer Milliarde Franken jährlich zu reduzieren. Der Erleichterung der beruflichen Einbindung von Asylbewerbern und Flüchtlingen als offensichtlichster Alternative zur Fürsorgeabhängigkeit standen jedoch jeweils Befürchtungen entgegen, dies könnte die Schweiz für Asylsuchende "attraktiver" machen und eine dementsprechende Umlenkung von Migrationsströmen nach sich ziehen.

Vor dem Hintergrund dieses Dilemmas galt es zunächst einmal abzuklären, wie sich die vergleichsweise schwache Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Flüchtlingen überhaupt erklären lässt. Ziel des Forschungsprojektes war es demnach, mehr über die allgemeine Situation von Asylbewerbern und Flüchtlingen im schweizerischen Berufsleben zu erfahren und zu ermitteln, welche Mechanismen die Integration in den Arbeitsmarkt bestimmen. Diese weitgefaste Fragestellung wurde in insgesamt drei Schritten mit jeweils unterschiedlichen Methoden angegangen. Aus forschungspragmatischen Gründen gingen wir in einem ersten Schritt von den Charakteristiken des Angebots an Arbeitskräften aus und berücksichtigten die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt nur am Rande und in einer späteren Phase. Denn es schien uns sinnvoll, zuerst die umfangreichen, bereits vorhandenen Datensätze auszuwerten, welche Angaben zu Einzelpersonen aus dem Asylbereich enthalten.

Es handelt sich einerseits um die Datenbank AUPER des Bundesamts für Flüchtlinge, wo Individualdaten von Asylbewerbern und vorläufig aufgenommene Personen gespeichert werden, sowie das Ausländerregister des Bundesamts für Ausländerfragen, wo Angaben zu anerkannten Flüchtlingen und Personen mit humanitärer Aufenthaltsbewilligungen (Ausweis B) zu finden sind. In beiden Datensätzen sind Informationen über die Erwerbstätigkeit einer Person enthalten, über die nationale Herkunft, die Dauer des Aufenthalts in der Schweiz, über Alter, Geschlecht, Wohnort und Zivilstand. Insgesamt sind rund 120'000 Personen in diesen beiden

* Etienne Piguet et Roland Misteli, sous la direction de Andreas Wimmer. 1996. L'intégration des réfugiés au marché du travail. Forschungsbericht Nr. 3 des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien.

Denise Efonayi und Etienne Piguet (Leitung: Andreas Wimmer). 1997. Nationale Unterschiede in der Arbeitsintegration von Asylsuchenden. Forschungsbericht Nr. 8 des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien.

Datenbanken registriert. Die Vorteile einer Auswertung dieses Datenschatzes gegenüber einer Primärerhebung liegen auf der Hand.

Der erste Schritt bestand demzufolge darin, diese Daten mit Hilfe komplexerer statistischer Verfahren auszuwerten. Dabei ging es um die Frage, inwiefern und wie stark die Einbindung in den Arbeitsmarkt von Alter, Geschlecht, nationaler Herkunft, Aufenthaltsdauer usw. beeinflusst wird, also von jenen Eigenschaften einer Person, zu welchen in den Datenbanken Angaben zur Verfügung stehen. Die Analyse zeigte, dass auch dem kantonalen Wohnort sowie der nationalen Herkunft eine grosse Bedeutung zukommt – was im Gegensatz zu Aufenthaltsdauer, Alter und Geschlecht keineswegs selbstevident ist: Während unmittelbar einleuchtet, dass mit zunehmender Dauer des Aufenthalts in der Schweiz die Einbindung ins Erwerbsleben leichter fällt und dass ältere Menschen grössere Schwierigkeiten mit der beruflichen Umstellung haben, ist es keineswegs klar, wieso der kantonale Wohnort und die nationale Herkunft die Erwerbstätigkeit von Asylbewerbern und Flüchtlingen beeinflussen sollen.

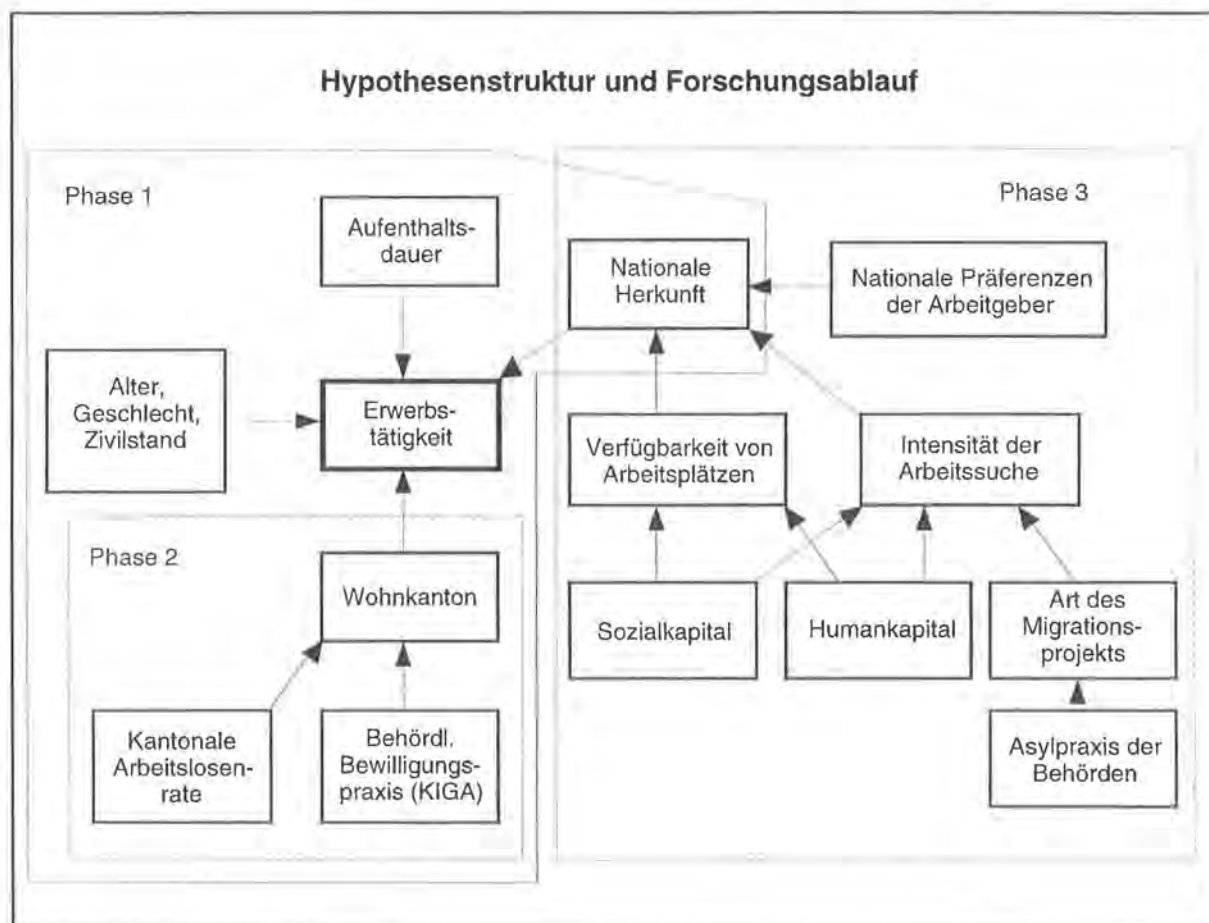
In einer zweiten und dritten Phase wurde deshalb versucht, diese Einflussfaktoren genauer zu erfassen und zu erkennen, welche Wirkkräfte sich dahinter verbergen. Die zweite Phase war der Untersuchung des kantonalen Faktors gewidmet. Zum einen haben wir Daten über die kantonale Wirtschaftsstruktur sowie die Konjunktur auf dem Arbeitsmarkt in eine statistische Analyse einbezogen, um zu sehen, ob sich die kantonalen Unterschiede in den Erwerbstätigenquoten von Asylbewerbern und Flüchtlingen vielleicht mit der jeweiligen wirtschaftlichen Situation in einem Kanton erklären liessen. Zum anderen haben wir die Hypothese überprüft, ob diese Unterschiede von der Art und Weise bestimmt werden, wie die zuständigen kantonalen Behörden die eidgenössischen Bestimmungen und Richtlinien für die Erteilung von Arbeitsbewilligungen handhaben. Um entsprechende Informationen zu erhalten, wurden in elf Kantonen Gespräche (Leitfadeninterviews) mit den zuständigen Beamten durchgeführt.

In der dritten Phase ging es um die Frage, welchen Zusammenhängen sich der Einfluss des Faktors "nationale Herkunft" verdankt. Wieso fällt es beispielsweise Personen mit angolanischem Pass im Vergleich mit solchen somalischer Staatsangehörigkeit sehr viel leichter, sich auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt zurechtzufinden? Liegen hinter den nationalen Unterschieden im Grad der Arbeitsintegration andere Zusammenhänge verborgen? Sind sie beispielsweise der Effekt der Bevorzugung respektive Ablehnung gewisser Nationalitäten durch die Arbeitgeber (nationale Präferenzen)? Oder hängen sie vielmehr damit zusammen, dass die Bereitschaft, in der Schweiz eine untergeordnete Tätigkeit auszuüben, je nach Herkunft unterschiedlich hoch ist und dass unterschiedlich intensiv nach einer Arbeit gesucht wird (Intensität der Arbeitssuche)? Worauf liessen sich diese unterschiedlichen Suchintensitäten ihrerseits zurückführen? Kommen sie aufgrund der herkunftsspezifischen, unterschiedlichen Bildungsniveaus oder Sprachkenntnisse zustande (Humankapital), welche es je nach dem leichter oder schwerer machen, eine Stelle zu akzeptieren? Oder verdanken sich die unterschiedlichen Motivationen der Tatsache, dass je nach dem Herkunftskontext die Arbeitsaufnahme in der Schweiz zu einer der zentralen Zielsetzungen des Emigrationsprojekts gehört oder eben nicht? Zu berücksichtigen ist in diesem Kontext, dass diese Migrationsprojekte auch von den Entscheidungen der Asylbehörden beeinflusst werden. Oder spielt es eine Rolle, dass sich die verschiedenen Herkunftsgruppen in der Schweiz unterschiedlich organisieren und dass ihre Mitglieder einander in unterschiedlichem Masse bei der Arbeitssuche unterstützen (Sozialkapital)? Oder sind die höhe-

ren Erwerbstätigenquoten gewisser Gruppen dem Umstand zuzuschreiben, dass ihre Ausbildung und Berufsqualifikationen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt eher nachgefragt werden?

Um diese verschiedenen Vermutungen zu überprüfen, wurden zunächst mit 25 Asylbewerbern und 20 Experten (Fürsorgeverantwortlichen, Sozialarbeitern, Gewerkschafts- und Hilfswerkvertretern) sowie mit 22 Arbeitgebern Gespräche geführt (Leitfadeninterviews). Auf der Grundlage dieser ersten Erkenntnisse wurde ein Fragebogen entworfen, getestet und schliesslich mit 174 Asylbewerbern aus drei Herkunftsländern ausgefüllt (persönlich administrierter, standardisierter Fragebogen in der jeweiligen Muttersprache).

Wir können nun die in dieser Untersuchung einbezogenen Erklärungsfaktoren, die verschiedenen Forschungshypothesen und -phasen in einer Graphik zusammenfassen.



Der folgende Bericht fasst die wichtigsten Resultate der drei Forschungsphasen zusammen. Detaillierte Angaben zu den verwendeten Methoden und die vollständigen Ergebnisse der Untersuchung finden sich in den beiden erwähnten Berichten. Wir beschränken uns hier auf die grossen Linien und versuchen, diese in einer möglichst zugänglichen Sprache und mittels einer einfachen Darstellungsweise wiederzugeben und verzichten deshalb auf technische Anmerkungen, auf interpretatorische Details wie auch auf Referenzen zur relevanten wissenschaftlichen Literatur. Erwähnenswert ist vielleicht noch, dass es sich beim vorliegenden Projekt um die

aufwendigste und umfangreichste Forschung handelt, welche bisher in der schweizerischen und internationalen Migrationsforschung zum Thema durchgeführt wurde.

2 Welche Faktoren bestimmen den Grad der Arbeitsintegration?

Zentrale Bezugsgrösse des Forschungsprojekts stellen die Erwerbstätigenquoten dar, d.h. der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter zwischen 15 und 62 respektive 65 Jahren. Bezüger von Arbeitslosengeld werden dabei nicht zu den Erwerbstätigen gezählt. Die Erwerbstätigenquote von Flüchtlingen und Asylsuchenden variiert je nach dem asylrechtlichen Status. Sie betrug im Jahr 1995/96 für Asylbewerber und vorläufig aufgenommene Personen 41%, für anerkannte Flüchtlinge 46%, für Personen mit humanitärer Aufenthaltsbewilligung 77%. Die Erwerbstätigenquote der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz liegt demgegenüber bei 78% (Quelle: SAKE). Flüchtlinge und Asylbewerber sind also bedeutend weniger in den Arbeitsmarkt integriert – mit Ausnahme von Personen mit humanitärer Aufenthaltsbewilligung, denn dieser Aufenthaltsstatus wurde vorwiegend Personen zugestanden, welche eine feste Arbeitsstelle nachweisen können.

Wie stark beeinflussen die verschiedenen Faktoren (nationale Herkunft, Aufenthaltsdauer etc.) den Grad der Arbeitsintegration von Personen aus dem Asylbereich? Mit Hilfe des Verfahrens der logistischen Regressionsanalyse lässt sich das Gewicht des jeweiligen Einflusses errechnen. Wir haben ein Modell für Flüchtlinge, Asylbewerber und vorläufig aufgenommene Personen, ein zweites für Asylbewerber und vorläufig aufgenommene Personen, ein drittes für Flüchtlinge und ein viertes für Personen mit humanitärer Aufenthaltsbewilligung errechnet, um die

Relatives Gewicht der verschiedenen Einflussfaktoren

	Modell 1 Asylbewerber, vorläufig Auf- genommene und Flüchtlinge (n=44'576)	Modell 2 Asylbewerber und vorläufig aufgenommene Personen (n=45'721)	Modell 3 Flüchtlinge (n=16'771)	Modell 4 Personen mit humanitärer Aufenthalts- bewilligung (n=12'489)
Aufenthaltsdauer	1 (0.22)	1 (0.23)	3 (0.13)	4 (0.09)
Geschlecht	2 (0.18)	2 (0.18)	2 (0.14)	2 (0.15)
Nationale Herkunft	3 (0.17)	4 (0.14)	5 (0.08)	5 (0.05)
Kanton	4 (0.13)	3 (0.15)	4 (0.09)	3 (0.1)
Alter	5 (0.05)	5 (0.11)	1 (0.16)	1 (0.22)
Aufenthaltsstatus	6 (0.05) (anerkannte Flüchtlinge versus Asyl- bewerber und vorläufig Auf- genommene)	6 (0.06) (Asylbewerber versus vorläufig Aufgenommene)	6 (0.01) (Jahres- aufenthalter versus Nieder- gelassene)	6 (0.0)

Bemerkung: Die Zahlen geben die Rangfolge der Faktoren gemäss ihrem Einfluss wieder, die Zahl in Klammer die Stärke des Einflusses (partielle Korrelationskoeffizienten), wobei 1 eine vollständige Bestimmung bedeuten würde und 0 keinen Einfluss.

Konsistenz der Zusammenhänge zu überprüfen. Diese rechnerischen Modelle vermögen in 74 bis 81 Prozent der Fälle korrekt vorauszusagen, ob eine Person zum Zeitpunkt der Datenerhebung (1995/96) arbeitete oder nicht. Die wichtigsten Elemente sind der Tabelle auf der vorangehenden Seite zu entnehmen.

Eine erste Betrachtung zeigt, dass die vier Modelle durchaus ähnliche Resultate hervorbringen. Die Aufenthaltsdauer spielt im Modell für Asylbewerber sowie für Asylbewerber und Flüchtlinge allerdings eine sehr viel prominentere Rolle als bei jenem für Flüchtlinge und jenem für Personen mit humanitärer Aufenthaltsbewilligung. Dies hängt damit zusammen, dass die beiden letztgenannten Gruppen durchschnittlich seit sehr viel längerem in der Schweiz leben (mehr als zehn Jahre), so dass sich der Einfluss dieses Faktors abschwächt. Denn nach einer gewissen Zeit dürfte der Anpassungs- und Umorientierungsprozess abgeschlossen sein und zusätzliche Aufenthaltsdauer kaum mehr zu einer besseren Arbeitsintegration führen. Bei Personen mit humanitärer Aufenthaltsbewilligung spielt der Zeitfaktor auch deshalb eine untergeordnete Rolle, weil dieser Status ja unabhängig von der Aufenthaltsdauer u.a. an Personen vergeben wurde, welche bereits dauerhaft ins Erwerbsleben integriert waren.

Dass der Aufenthaltsdauer insgesamt eine derart prominente Rolle zukommt, mag doch erstaunen. Wir werden im folgenden Kapitel genauer darstellen, wie dieser Einfluss zu interpretieren ist und wie genau sich die Erwerbstätigenquoten mit zunehmender Aufenthaltsdauer verändern.

Die zweitwichtigsten Einflussfaktoren sind demographischer Natur und betreffen Alter und Geschlecht. Der Einfluss beider Variablen lässt sich verhältnismässig leicht interpretieren, weshalb wir keine Detailstudien zur Wirkungsweise dieser Faktoren unternommen haben und sie an dieser Stelle abhandeln möchten. Die Verteilung der Erwerbstätigenquoten über die Altersgruppen hinweg macht deutlich, dass insbesondere die sehr jungen, d.h. unter 20-jährigen, und die älteren Menschen mit mehr als 50 Jahren sehr grosse Schwierigkeiten haben, auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt eine Stelle zu finden und zu behalten. Dies zeigt sich insbesondere bei Asylbewerbern, die beispielsweise ab 55 Jahren lediglich noch eine Erwerbstätigenquote von ca. 7 Prozent aufweisen. Ältere Menschen haben offenbar weit grössere Schwierigkeiten, sich in einem völlig fremden und ihnen nicht immer freundlich gesinnten Umfeld ein neues Leben aufzubauen, minimale Sprachkenntnisse zu erwerben, sich aktiv um eine Stelle zu bemühen und sich an helvetische Gepflogenheiten im Arbeitsleben zu gewöhnen usw. Bei Flüchtlingen und Personen mit humanitärer Aufenthaltsbewilligung ist kein derartiger Einbruch bei den Erwerbstätigenquoten älterer Menschen festzustellen, was damit zusammenhängt, dass viele Personen in dieser Altersgruppe bereits seit langer Zeit in der Schweiz anwesend sind und deshalb vermutlich in jüngeren Jahren bereits eine Stelle gefunden und diese behalten haben.

Die Unterschiede zwischen den Geschlechtern entsprechen ebenfalls den Erwartungen. Sie betragen bei Asylbewerbern und vorläufig aufgenommenen Personen 30 Prozent, bei Flüchtlingen und Personen mit humanitärer Aufenthaltsbewilligung rund 20 Prozent – was dem Geschlechterunterschied bei Erwerbstätigen schweizerischer Staatsangehörigkeit (19%) entspricht.

Für die vergleichsweise niedrigere Erwerbstätigenquote von Asylbewerberinnen lassen sich drei Erklärungen anführen. Ersten sind viele Frauen (beispielsweise aus Sri Lanka) im Rahmen einer Art Familiennachzug in die Schweiz eingereist, nachdem sich der Ehepartner in der Schweiz eine Existenz hat aufbauen können. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit steht deshalb für diese Frauen vorerst nicht im Vordergrund. Zweitens ist zu vermuten, dass angesichts der enormen Schwierigkeiten bei der beruflichen Anpassung und des beträchtlichen Adaptionsstress, der damit verbunden ist, auch bei einer gemeinsamen Einreise zunächst lediglich ein Ehepartner diesen Weg zu beschreiten versucht, wobei die Entscheidung dann wohl eher auf den Mann fällt. Diese Tendenz wird in gewissen Kantonen (beispielsweise Solothurn) dadurch verstärkt, dass eine Arbeitserlaubnis bei Asylbewerbern nur für einen Ehepartner erteilt wird. Drittens mag das Rollenverständnis von Mann und Frau, das im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt eher an einer strikten Sphärentrennung orientiert sein kann, bei gewissen Herkunftsgruppen eine Rolle spielen. Mit der Zeit ist dieses Rollenmodell allerdings einigen Belastungen ausgesetzt und dürfte hier und da auch durchbrochen werden, so dass es sich schliesslich mehr und mehr schweizerischen Mustern annähert. Die Tatsache, dass sich die Erwerbstätigenquoten von männlichen und weiblichen Flüchtlingen nur noch im schweizerischen Durchschnitt voneinander unterscheiden, spricht für diese Interpretation. Allerdings sind auch gegenläufige Tendenzen zu beobachten: Libanesischen Asylbewerberinnen beispielsweise gehen zu 34 Prozent einer Erwerbstätigkeit nach, während es bei ihren männlichen Kompatrioten lediglich 28 Prozent sind.

Den viertwichtigsten Einflussfaktor stellt der kantonale Wohnort dar. Wir können feststellen, dass die Erwerbstätigenquoten, eidgenössischen Gepflogenheiten folgend, von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich hoch sind. Sie variieren bei Asylbewerbern von 2 Prozent im Kanton Uri bis zu 55 Prozent in Basel Land. Welchen Mechanismen sich diese kantonalen Unterschiede verdanken, ist wie erwähnt nicht unmittelbar ersichtlich. Insbesondere ist unklar, welches Gewicht unterschiedlichen kantonalen Dynamiken auf dem Arbeitsmarkt gegenüber verschiedenen behördlichen Bewilligungspraktiken zukommt. Das vierte Kapitel ist einer Detailanalyse des kantonalen Faktors gewidmet.

Ebenso verhält es sich mit der fünftwichtigsten Variable, der nationalen Herkunft. Halten wir hier lediglich fest, dass wiederum sehr grosse Unterschiede zu verzeichnen sind. So betragen die Erwerbstätigenquoten von Asylbewerbern aus Bosnien 18 Prozent, diejenige von srilankischen Staatsangehörigen dagegen 70 Prozent, was beinahe derjenigen der ständigen schweizerischen Wohnbevölkerung von 78 Prozent entspricht. Das fünfte Kapitel wird darlegen, wie sich diese Unterschiede erklären lassen.

An sechster und letzter Stelle stehen die Unterschiede zwischen den Aufenthaltsstatus. Da wir im vorliegenden Bericht nicht mehr auf diesen Aspekt eingehen werden, gestatten wir uns, hier etwas ausführlicher zu werden. Am auffälligsten ist die Tatsache, dass Personen mit humanitärer Aufenthaltsbewilligung (Jahresaufenthalter) fast dieselbe Erwerbstätigenquote aufweisen wie die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz. Dies hängt wie erwähnt damit zusammen, dass dieser Aufenthaltsstatus vorzugsweise Personen zugestanden wurde, welche eine feste Arbeitsstelle nachweisen können – entsprechend hoch ist ihre Erwerbstätigenquote und entsprechend niedriger wird jene von Asylbewerbern, da die am meisten in den Arbeitsprozess integrierten Personen aus dieser Kategorie ausgeschieden und einer anderen zugeord-

net werden. Einen ähnlichen, wenn auch schwächeren Filtereffekt vermuten wir zumindest bei einigen Herkunftsgruppen hinter der Differenz zwischen Asylbewerbern und vorläufig aufgenommenen Personen, welche im zweiten Modell sichtbar wird.

Erstaunlich ist demgegenüber der geringe Grad der Arbeitsintegration von anerkannten Flüchtlingen im Vergleich zu Asylbewerbern und vorläufig aufgenommenen Personen (Modell 1). Denn erstens sind Flüchtlinge arbeitsrechtlich gegenüber Asylbewerbern privilegiert, d.h. sie nehmen denselben Status wie Schweizer Bürger und niedergelassene Ausländer ein; zweitens kommen Flüchtlinge im Gegensatz zu Asylbewerbern in den Genuss von Integrationshilfen verschiedener Art, worunter auch Sprachkurse zählen; drittens bestehen mehrere, wenn auch insgesamt eher punktuelle Hilfsangebote, welche Flüchtlingen den Einstieg ins Berufsleben erleichtern sollen.

Um dieses Phänomen zu erklären, sind wir auf Vermutungen angewiesen. Am plausibelsten scheint uns, von einem doppelten negativen Effekt der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus auszugehen. Erstens stellt das Asylverfahren – immer in Bezug auf die Arbeitsintegration – eine Art Negativfilter dar, welcher v.a. jenen Personen den Flüchtlingsstatus zuteilt, welche auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt die grössten Schwierigkeiten haben werden: Personen mit Foltererfahrungen, mit schweren Traumatisierungen durch Verfolgung und Gefängnisaufenthalte, Menschen, deren Lebensprojekt vielleicht eher in der Erreichung eines politischen Ziels als in der Verwirklichung beruflicher Aspirationen besteht. Diese Hypothese wird dadurch gestützt, dass bei Asylbewerbern eine – allerdings eher schwache – negative Korrelation zwischen dem Grad der Arbeitsintegration und den länderspezifischen Anerkennungsquoten im Asylverfahren nachgewiesen werden kann.

Zweitens sind anerkannte Flüchtlinge fürsorgerechtlich Schweizer Bürgern und niedergelassenen Ausländern gleichgestellt – was gegenüber Asylbewerbern eine Verbesserung um rund 30 Prozent impliziert. Angesichts der niedrigen Löhne, welche in untergeordneter beruflicher Stellung auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt zu verdienen sind, scheint es insbesondere für Personen mit Familienanhang (der Familiennachzug wird Flüchtlingen im Gegensatz zu Asylbewerbern erlaubt) und entsprechenden Fürsorgeleistungen kaum attraktiv, die nächstbeste Arbeitsgelegenheit zu ergreifen. Dies gilt bereits – wie die dritte Phase des Forschungsprojekts gezeigt hat – für Asylbewerber mit Familie (vgl. Kap. 4.5).

Gemäss unseren Berechnungen ist die Chance, einer Arbeit nachzugehen, bei gleicher nationaler, Alters- und Geschlechterzusammensetzung für Asylbewerber und vorläufig aufgenommene Personen um einen Zehntel höher als für Flüchtlinge. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der doppelte Negativeffekt durch die arbeitsrechtlichen Vorteile des Flüchtlingsstatus teilweise kompensiert wird, so dass sein tatsächliches Ausmass durch diese Zahl unterschätzt wird. Die Hypothese des doppelten Negativeffekts bedürfte selbstverständlich einer rigorosen empirischen Überprüfung, die wir im Rahmen des vorliegenden Forschungsprojektes nicht leisten konnten.

Die rechtlich-administrative Praxis von Bund und Kantonen beinhaltet also eine Art Auswahlprozess, in dessen Verlauf aus der Gesamtpopulation der Asylbewerber die überdurchschnittlich ins Erwerbsleben integrierten Personen nach einigen Jahren eine humanitäre Aufenthalts-

bewilligung erhalten, während die unterdurchschnittlich Erwerbstätigen häufiger als Flüchtlinge aufgenommen werden. Neben dieser Filterfunktion hat der Aufenthaltsstatus auch einen unabhängigen Einfluss auf die Erwerbstätigkeit, weil er die Stellung einer Person im Fürsorgesystem und damit die Anreizstruktur für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit mitbestimmt.

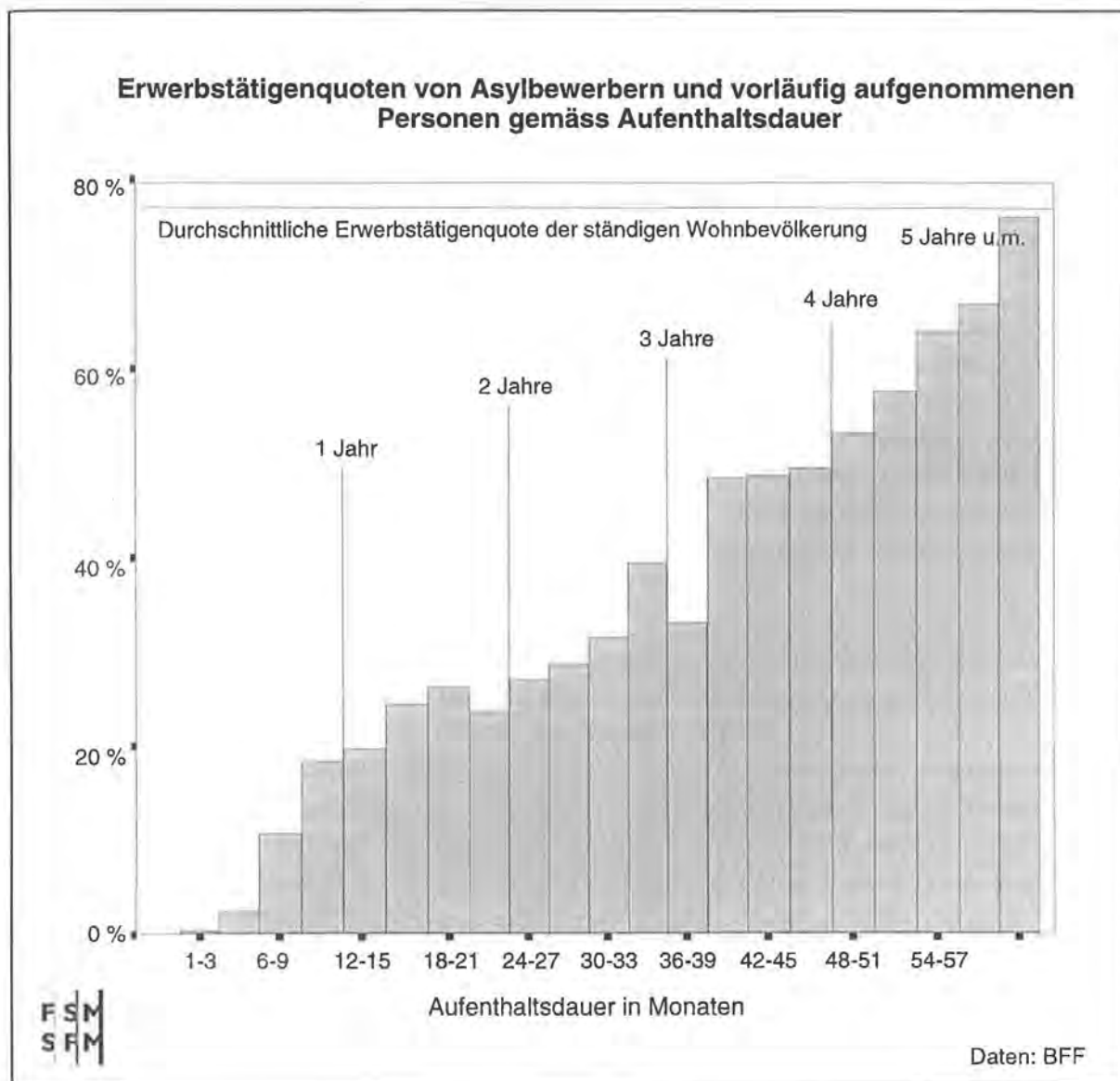
3 Detailanalyse I: Der Einfluss der Aufenthaltsdauer

Das Resümee des letzten Kapitels lautet, dass der Aufenthaltsdauer eine entscheidende Bedeutung im Prozess der Arbeitsintegration zukommt. Sie stellt insgesamt gesehen den wichtigsten Erklärungsfaktor dar. Zu demselben Resultat gelangten wir erfreulicherweise auch auf ganz anderem Wege, nämlich über die Auswertung der 174 Direktbefragungen. Auch hier zeigt die Analyse, dass die Aufenthaltsdauer weitaus wichtiger ist als alle anderen in die Untersuchung einbezogenen Variablen (wie Ausbildungsstand, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse etc.), wenn es darum geht, den Grad der Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt zu erklären.

Die zentrale Bedeutung der Aufenthaltsdauer lässt sich am ehesten verstehen, wenn die Arbeitsintegration von Flüchtlingen und Asylbewerbern als Teil des umfassenderen Anpassungsprozesses betrachtet wird, den Migranten in einem Aufnahmeland durchlaufen. Im Zuge dieses Prozesses sind zunächst die Grundregeln des Alltagslebens im neuen Kontext zu durchschauen (wie bedient man beispielsweise einen Tramautomaten?) und minimale Sprachkenntnisse zu erwerben; sodann gilt es, sich allgemeines Wissen über die Funktionsweise der Aufnahmegesellschaft anzueignen (was beinhaltet der Status des Asylbewerbers?) und eine Orientierung für die eigene biographische Zukunft zu entwickeln und den Realitäten der neuen Situation anzupassen; schliesslich müssen Strategien zur Erreichung dieser Ziele und Aspirationen entwickelt, ausprobiert und immer wieder adjustiert werden. Am Ende eines erfolgreichen Adaptionprozesses hat der Migrant in der Aufnahmegesellschaft einen Platz gefunden, der es ihm erlaubt, sich und ggf. seine Familie aus eigenen Kräften zu ernähren, und der ihm aus der Perspektive seines reformulierten Selbstverständnisses adäquat und lebbar erscheint.

Dieser Prozess stellt selbstverständlich keinen Automatismus dar, vielmehr sind vielfältigste Hindernisse zu überwinden und Schwierigkeiten zu meistern. Dazu gehören bei Flüchtlingen die Gefahr, den Aufenthalt in der Schweiz nicht stabilisieren zu können und zurückgeschickt zu werden, weiter die Tendenz, sich dauerhaft auf ein Leben im Umfeld des Fürsorgesystems einzurichten, ferner Konflikte zwischen Geschlechtern und Generationen, welche in unterschiedlichem Masse mit Statusverlusten und Rollenumstellungen zu kämpfen haben, etc.

Inzwischen ist in der Migrationsforschung weitgehend unbestritten, dass der Integration in den Arbeitsmarkt in diesem Reorientierungsprozess eine entscheidende Bedeutung zukommt. Eine befriedigende Arbeit erleichtert den Integrationsprozess auch im sozialen und kulturellen Bereich. Je nach dem Bildungsstand, der Berufserfahrung, der Schichtzugehörigkeit, den Sprachkenntnissen, der individuellen Begabung und Flexibilität, der Leidensbereitschaft, der familiären Situation und der Unterstützung durch Freunde und Bekannte, kurz je nach Ausstattung mit kognitiven, sozialen und kulturellen Ressourcen fällt es leichter, sich im neuen Arbeitsumfeld zu integrieren. Unabhängig von dieser individuellen Ressourcenausstattung kommt nun aber, wie wir gesehen haben, der Aufenthaltsdauer eine entscheidende Bedeutung zu. Der Umstellungs- und Reorientierungsprozess ist zeitintensiv. Wichtige Adaptionsschritte können erst unternommen werden, wenn andere bereits geleistet worden sind. Wieviel Zeit der Reorientierungsprozess im beruflichen Umfeld braucht, zeigt die folgende Graphik.



Wir können feststellen – eines der wichtigsten Resultate der vorliegenden Untersuchung –, dass nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz der Prozess der Arbeitsintegration im Durchschnitt so weit fortgeschritten ist, dass die Erwerbstätigenquoten denjenigen der ständigen schweizerischen Wohnbevölkerung nahekommen. In Klammern sei angemerkt, dass diese Feststellung selbst dann gilt, wenn wir berücksichtigen, dass die demographischen Charakteristiken der schweizerischen Bevölkerung von jener der Asylbewerber abweichen – hätte die ständige Wohnbevölkerung dieselbe Altersstruktur und denselben Anteil Männer und Frauen wie die Asylopopulation, so beliefe sich ihre Erwerbstätigenquote auf 79.4 Prozent (anstelle der realen 77.6).

Der Prozess der Arbeitsintegration setzt nach ca. sechs Monaten ein und verläuft relativ kontinuierlich. Die niedrigen Gesamtquoten von Asylsuchenden kommen also v.a. dadurch zustande, dass ein Grossteil dieser Gruppe erst seit relativ kurzem in der Schweiz weilt und wichtige Adaptionsschritte, welche die Aufnahme einer Arbeit ermöglichen, noch nicht unternommen hat.

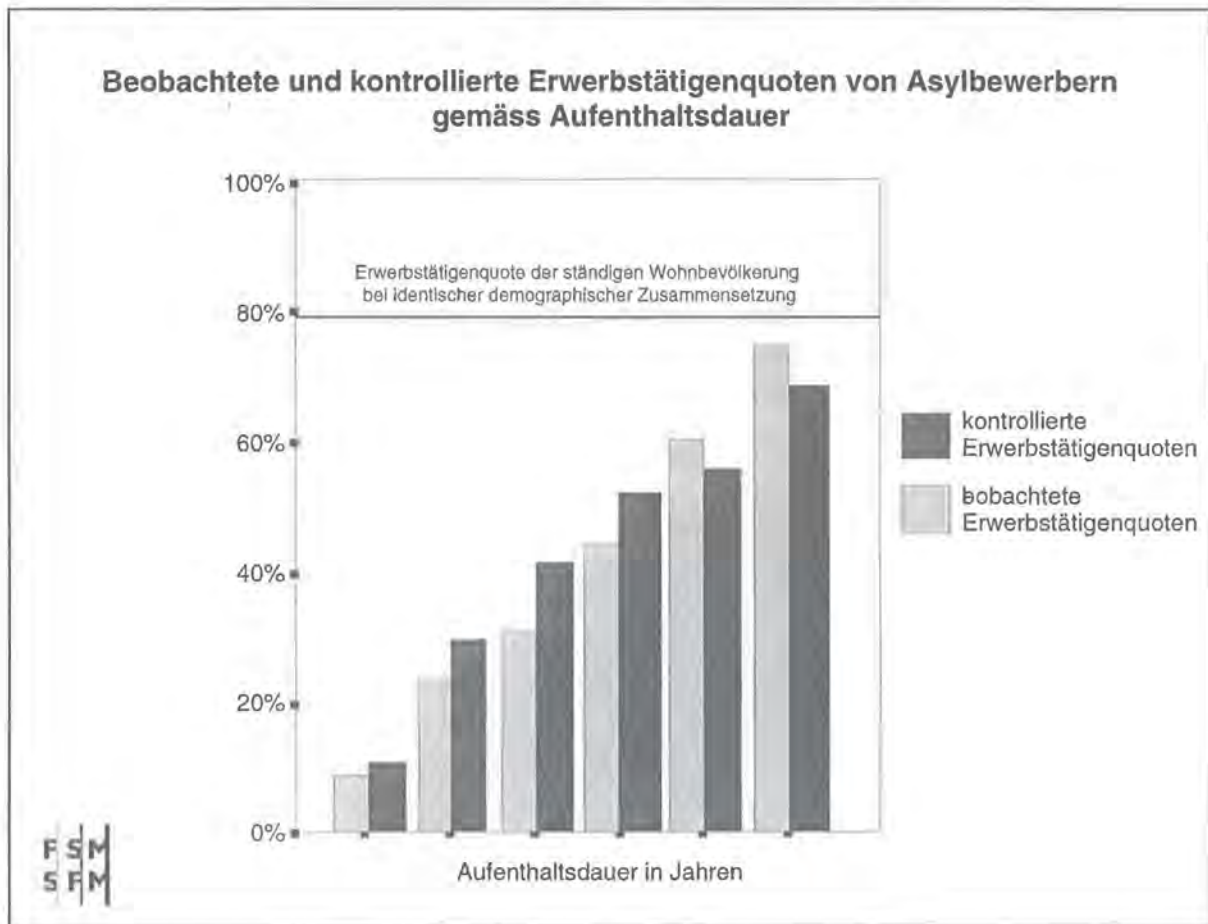
Diese Einsicht steht sowohl in Widerspruch zur Vorstellung, dass es sich Asylsuchende primär im sozialen Netz des Wohlfahrtsstaates bequem machen, als auch zur umgekehrten Ansicht, die niedrigen durchschnittlichen Erwerbstätigenquoten seien Resultat rassistischer Diskriminierung und Ausgrenzung. Offensichtlich ist es für einen Grossteil der zugewanderten Asylbewerber möglich, sich in der Schweiz beruflich eine neue, wenn auch prekäre Existenz aufzubauen. Das entsprechende Angebot an Arbeitsplätzen scheint vorhanden zu sein.

Allerdings müssen wir bei der Interpretation der Daten Vorsicht walten lassen, denn zwei methodische Hindernisse stehen einer eindeutigen Leseart entgegen. Erstens beziehen sich unsere Informationen auf das Jahr 1995, und wir verfügen über keine Längsschnittdaten. Wir können also nicht wissen, ob diejenigen Personen, welche 1995 in die Schweiz einreisten, in fünf Jahren ebenfalls zum grössten Teil ins Erwerbsleben integriert sein werden, obwohl die konjunkturellen Voraussetzungen heute schlechter sind als noch 1990. Wir kommen im sechsten Kapitel, in dem wir die Struktur und das Profil des Arbeitsplatzangebots für Flüchtlinge untersuchen, auf diese Frage zurück.

Der Querschnittscharakter unserer Daten bringt es zweitens mit sich, dass sich die Jahresdaten der Graphik auf jeweils unterschiedliche Kohorten von Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen beziehen und dass bei den älteren nur noch ein Bruchteil ihrer ursprünglichen Mitglieder zum Zeitpunkt der Datenerhebung in der Schweiz weilte: Während von den 1995 Eingereisten im selben Jahr noch fast 100% erfasst werden, sinkt dieser Anteil auf ca. 20% bei der Kohorte der vor fünf Jahren Eingereisten. 80% Prozent werden nicht mehr in dieser Statistik aufgeführt. Ob dies eine systematische Verzerrung unserer Daten zum zeitlichen Verlauf der Arbeitsintegration mit sich bringt, können wir leider nicht eruieren. Es wäre sowohl möglich, dass die besonders gut in den Arbeitsprozess integrierten Personen eher länger in der Asylstatistik verbleiben (d.h. sowohl weniger häufig untertauchen als auch weniger häufig von den Behörden zurückgeschickt werden), als auch das Umgekehrte: dass sich Asylsuchende mit guten Arbeitschancen beispielsweise nach der erstinstanzlichen Ablehnung ihres Gesuchs eher für einen illegalen Aufenthalt entscheiden (und damit statistisch "verschwinden"), weil sich auf diese Weise erheblich höhere Einkünfte erzielen lassen. Wir wissen ausserdem, dass Asylsuchende mit einer festen Arbeitsstelle weit häufiger eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung erhalten als solche ohne Arbeit; sie werden deshalb statistisch ebenfalls nicht mehr unter der Rubrik Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen erfasst. Ob sich diese gegenläufigen Tendenzen ausgleichen oder ob die eine oder andere überwiegt, lässt sich kaum feststellen.

Eine weiteres methodisches Problem gesellt sich hinzu. Selbstverständlich hat sich in den verschiedenen Jahren auch die Zusammensetzung der neuzugezogenen Asylbewerber verändert: Jedes Jahr variiert die Gruppe der Neuankommenden gemäss Geschlecht, Alter und nationaler Zugehörigkeit – alles Faktoren, die wie dargelegt auch den "Erfolg" auf dem Arbeitsmarkt mitbestimmen. Es könnte also sein, dass sich die Erwerbstätigenquoten mit abnehmender Aufenthaltsdauer deshalb vermindern, weil im Laufe der letzten Jahre immer weniger Personen beispielsweise aus Sri Lanka, immer weniger Männer und immer weniger Junge und Menschen mittleren Alters einen Asylantrag gestellt haben. Mit Hilfe statistischer Verfahren lassen sich jedoch die Effekte der anderen Variablen (Geschlecht, Alter, nationale Herkunft etc.) gleichsam

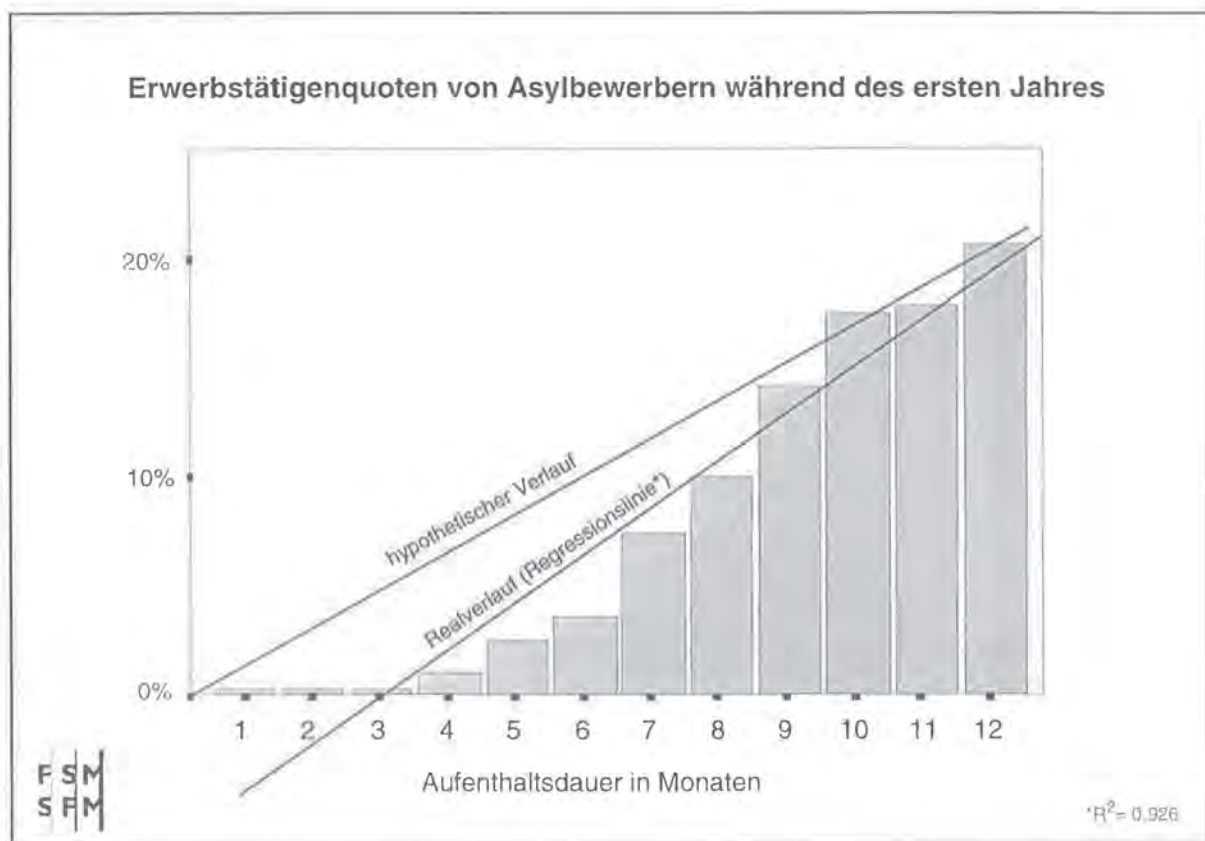
neutralisieren: Man kann berechnen, wie sich die Erwerbstätigenquoten im Laufe der Zeit verändert hätten, wenn die neu ankommenden Asylbewerber jedes Jahr dieselbe Zusammensetzung gemäss Alter, Geschlecht, nationaler Herkunft etc. aufgewiesen hätten. Wir nennen diese errechnete Grösse "kontrollierte Erwerbstätigenquote" und werden dieses Verfahren im Laufe der Analyse noch mehrmals verwenden.



Die vorangehende Graphik zeigt, dass die Erwerbstätigenquoten auch dann noch kontinuierlich zunehmen, wenn wir den Einfluss der anderen Variablen kontrollieren. Die effektive Grösse für einen Vergleich mit der ständigen schweizerischen Wohnbevölkerung besteht in der Erwerbstätigenquote, welche erreicht würde, wenn diese dieselbe Altersstruktur und dieselbe Geschlechterzusammensetzung aufwiese wie die Population der Asylbewerber. Gemessen an dieser Referenzgrösse bleibt nach fünf Jahren Aufenthalt eine Differenz zwischen Asylsuchenden und Altansässigen von ca. 10 Prozent bestehen – ein erstaunlich geringer Unterschied.

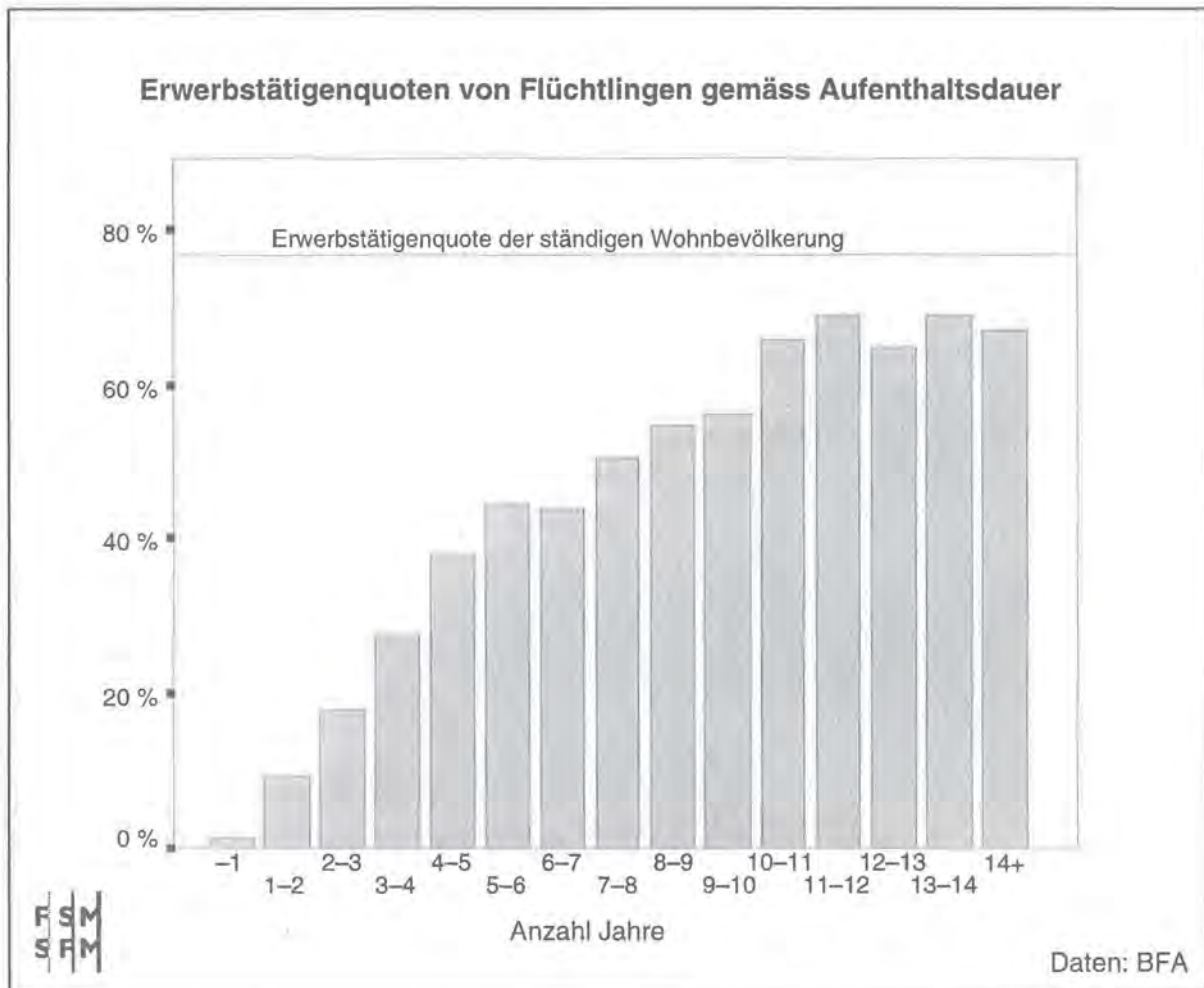
Was bedeutet diese Erkenntnis in Bezug auf die behördlichen Möglichkeiten, den Grad der Arbeitsintegration von Asylbewerbern zu beeinflussen? Die wichtigste Massnahme, die hier zur Debatte steht, stellt das drei- bis sechsmonatige Arbeitsverbot für Asylbewerber dar, welches seit 1986 von den meisten Kantonen praktiziert und anlässlich der Asylgesetzrevision von 1990 verbindlich eingeführt wurde.

Betrachten wir die folgende Graphik, welche die Entwicklung der Erwerbstätigenquoten während des ersten Jahres detaillierter zum Ausdruck bringt, so fällt auf, dass wir auch in diesem Zeitabschnitt einen kontinuierlichen Anstieg der Erwerbstätigenquoten beobachten, der nach ca. drei Monaten einsetzt (vgl. die Regressionslinie in der Graphik). Es findet jedoch kein Quantensprung nach drei respektive sechs Monaten statt, wie wir es erwarten würden, wenn das Arbeitsverbot einen entscheidenden Einfluss auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit hätte. Selbst wenn wir unrealistischerweise annehmen, dass der Prozess der Arbeitsintegration ohne ein dreimonatiges Arbeitsverbot am ersten Tag der Ankunft unmittelbar einsetzen und danach linear fortschreiten würde (vgl. die Gerade "hypothetischer Integrationsverlauf"), ergibt sich keine grosse Verschiebung. Der Prozess der Arbeitsintegration verläuft mit anderen Worten sowieso zu langsam, als dass das Arbeitsverbot eine grosse Wirkung zeitigen würde. Aus der hier gewählten Perspektive spricht also nichts für oder gegen die Beibehaltung dieses Verbots. Eine Abschaffung würde jedenfalls nicht zu einer markant höheren durchschnittlichen Erwerbstätigenquote führen – und die entsprechenden allfälligen "Gewinne" im Sinne niedrigerer Fürsorgeausgaben würden wahrscheinlich die innenpolitischen "Kosten", welche bei einer Lockerung des Asylregimes anfallen würden, kaum aufwiegen.



Bislang haben wir uns mit dem Prozess der Arbeitsintegration von Asylbewerbern und vorläufig aufgenommenen Personen beschäftigt und festgestellt, dass der Prozess langsam und kontinuierlich erfolgt und im Durchschnitt nach fünf Jahren abgeschlossen ist. Ganz anders sieht dagegen die Situation bei anerkannten Flüchtlingen aus. Die Graphik auf der folgenden Seite zeigt, dass vergleichbare Niveaus der Erwerbstätigkeit erst nach mehr als zehn Jahren erreicht werden. Der Prozess dauert als grob gesprochen doppelt so lange. Dies erklärt auch weit-

gehend, wieso Flüchtlinge trotz ihrer durchschnittlich sehr viel längeren Aufenthaltsdauer in der Schweiz im Vergleich zu Asylbewerbern eine nur geringfügig höhere Erwerbstätigenquote aufweisen. Die Gründe für diese Unterschiede haben wir im vorletzten Kapitel bereits dargelegt. Bei einer Betrachtung der *realen* Erwerbstätigenquoten – anstelle der kontrollierten Quoten – fällt zudem ins Gewicht, dass die demographische Zusammensetzung der Flüchtlingsgruppe in Bezug auf die Arbeitsintegration ungünstiger ausfällt als jene der Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen.



Neben der Aufenthaltsdauer, dem Geschlecht und Alter spielt auch der kantonale Wohnort eine bedeutsame Rolle im Prozess der Arbeitsintegration, wie das letzte Kapitel gezeigt hat. Im folgenden soll untersucht werden, wie dieser Einfluss zu erklären ist. Wir beschränken uns dabei auf die Gruppe der Asylbewerber und vorläufig aufgenommenen Personen, bei welcher der kantonale Effekt aufgrund der rechtlichen Bindung an einen kantonalen Wohnort grösser ist als bei den anderen Gruppen (vgl. Modelle 2 bis 4).

4 Detailanalyse II: Kantonale Unterschiede

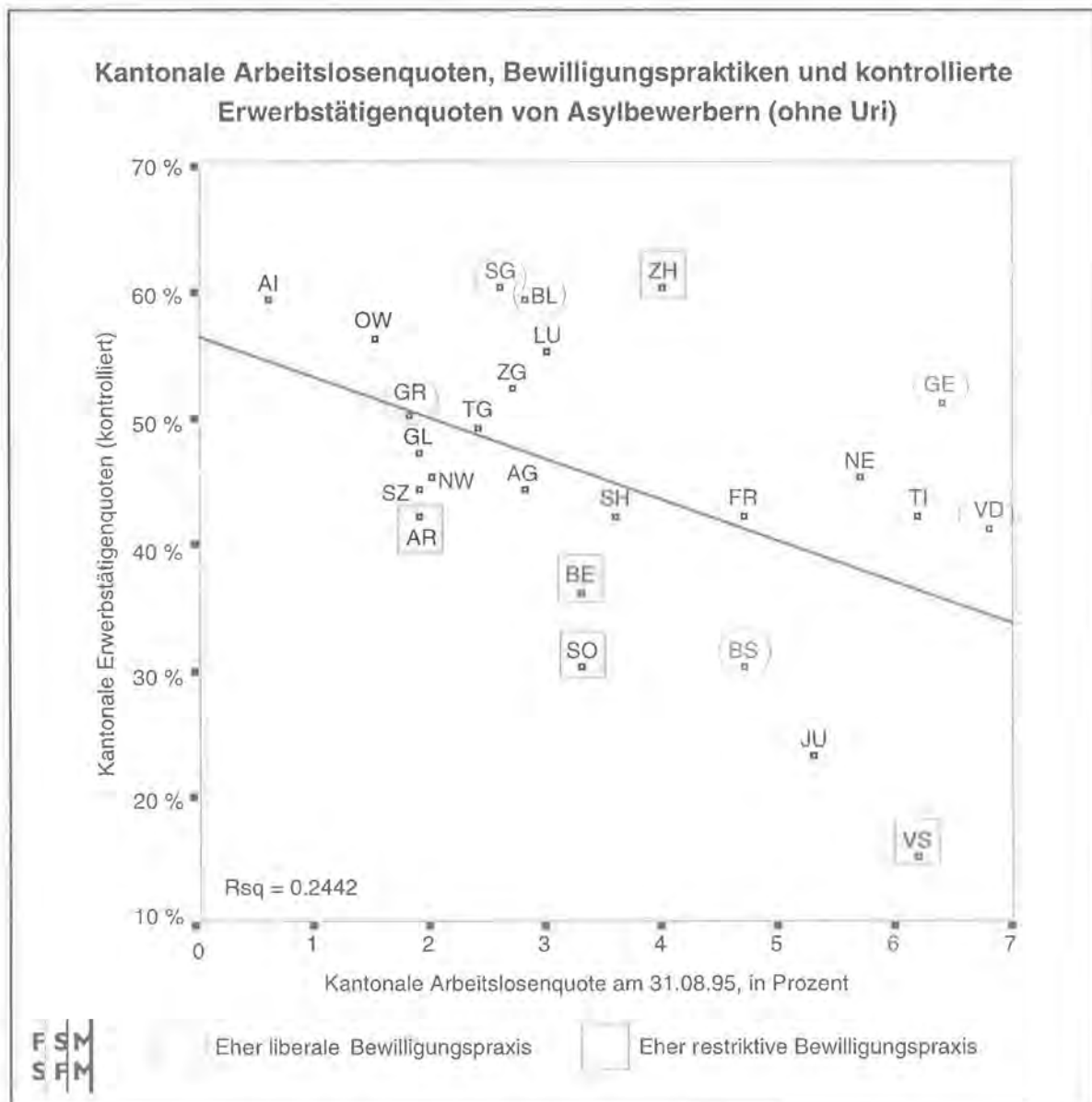
Wie erwähnt variiert die Erwerbstätigenquote von Asylsuchenden deutlich je nach kantonalem Wohnort. Allerdings könnten diese Unterschiede wiederum dadurch bedingt sein, dass sich die Flüchtlingspopulationen der Kantone systematisch gemäss Aufenthaltsdauer, Anteile Männer und Frauen, Alte und Junge sowie nach nationaler Herkunft unterscheiden. Dass in Uri am wenigsten und in Basel Land am meisten Asylbewerber einer Arbeit nachgehen, könnte demnach beispielsweise dem Umstand zu verdanken sein, dass in Basel sehr viele, in Uri dagegen nur wenige Männer mittleren Alters aus Sri Lanka leben, die seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz sind.

Im folgenden betrachten wir deshalb wiederum "kontrollierte Erwerbstätigenquoten", d.h. hier die Erwerbstätigenquote eines Kantons, welche zu beobachten wären, wenn die dort wohnhaften Asylbewerber eine exakt durchschnittliche Altersstruktur, einen durchschnittlichen Anteil an Männern und Frauen sowie eine durchschnittliche Zusammensetzung gemäss nationaler Herkunft und Aufenthaltsdauer aufweisen würden – wenn also die *Ceteris paribus* wären. Die folgende Karte gibt die Unterschiede in den Erwerbstätigenquoten wieder, welche demzufolge alleine auf den unterschiedlichen kantonalen Wohnort zurückzuführen sind.



Wie lassen sich diese Unterschiede interpretieren? Wieso sind Asylbewerber ebenso stark in den Arbeitsmarkt von Appenzell Innerrhoden integriert wie in jenen von Zürich? Was verbindet den Jura, Solothurn, Uri, Basel Stadt und Wallis miteinander? Die erste Hypothese lautet, dass sich der Einfluss des kantonalen Wohnorts v.a. der Dynamik des jeweiligen Arbeitsmarktes verdankt. Wir haben verschiedene Indikatoren ausgewählt – beispielsweise die Anzahl Konkurse in Prozent der Aktiengesellschaften oder die Veränderung des kantonalen Volkseinkommens pro Kopf –, um diese Dynamik zu erfassen. Einer der einfachsten Indikatoren, die kantonale Arbeitslosenquote, ergibt in Bezug auf unsere Fragestellung durchaus befriedigende Resultate. Die folgende Graphik illustriert, dass Kantone mit höherer Arbeitslosenrate tendenziell auch niedrigere Erwerbstätigenquoten von Asylbewerbern aufweisen. Der Zusammenhang ist sogar recht deutlich, wenn auch die Graphik zeigt, dass andere gewichtige Faktoren im Spiel sein müssen.

Die zweite Hypothese lautete, dass sich die Bewilligungspraxis der kantonalen Arbeitsämter deutlich voneinander unterscheidet und die kantonalen Unterschiede im Grad der Arbeitsintegration von Asylbewerbern erklärt. Wir wählten drei grössere Kantone mit überdurch-



schnittlicher Erwerbstätigenquote (Zürich, Basel Land und St. Gallen), zwei mit durchschnittlicher (Aargau und Graubünden) und sechs mit unterdurchschnittlichen Erwerbstätigenquoten (Bern, Genf, Solothurn, Basel Stadt, Waadt und Wallis) aus und befragten die zuständigen Beamten der kantonalen Arbeitsämter, welche Kriterien sie bei der Erteilung von Arbeitsbewilligungen an Asylbewerber berücksichtigen. Die einschlägigen Bundesgesetze und -verordnungen lassen den Kantonen nämlich einigen Interpretationsspielraum offen, den diese auch ausschöpfen.

So können sie das generelle dreimonatige Arbeitsverbot auf sechs Monate verlängern, wenn inzwischen ein Asylbegehren erstinstanzlich abgelehnt wurde. Der Vorrang schweizerischer und anderer ausländischer Arbeitskräfte, der bei der Besetzung offener Stellen gesetzlich in der sogenannten Begrenzungsverordnung festgeschrieben ist, kann integral berücksichtigt werden oder nicht. Die Kantone können beispielsweise die dort verankerte Bestimmung, wonach Arbeitgeber entsprechende Rekrutierungsbemühungen nachzuweisen haben, bevor sie Asylbewerber einstellen dürfen, eher streng oder weich auslegen. Sie können die Berufstätigkeit von Asylbewerbern grundsätzlich auf Branchen beschränken, in denen Arbeitskräftemangel herrscht. Sie können einen Branchenwechsel sofort bewilligen, oder erst nach einem Jahr Arbeitstätigkeit, oder nach zwei Jahren oder überhaupt nicht.

Je nachdem, wie diese Spielräume genutzt werden, sprechen wir von einer insgesamt eher restriktiven oder einer eher liberalen Praxis. Entsprechend höher oder niedriger sind die administrativ gesetzten Hürden für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. In der vorangehenden Graphik wurden die untersuchten Kantone entsprechend ihrer Bewilligungspraxis in zwei Gruppen unterteilt. Es zeigt sich, dass die kantonale Administration die Dynamik des Arbeitsmarktes nicht "umzudrehen" vermag: Selbst der restriktivste aller Kantone weist eine sehr hohe Erwerbstätigenquote aus, weil die Arbeitslosenrate im Kanton Zürich im Mittelfeld liegt und die schiere Grösse des Arbeitsmarktes offensichtlich viele Arbeitsmöglichkeiten in Nischenbereichen bietet. Der Kanton Waadt kann die schwache Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt nicht durch seine liberale Bewilligungspraxis kompensieren. Die Tendenzen sind jedoch mehr oder weniger deutlich: Eine restriktive Bewilligungspraxis führt zu einer Erwerbstätigenquote, die unter jener liegt, welche aufgrund der Arbeitsmarktlage zu erwarten wäre (in der Graphik durch die Gerade repräsentiert). Umgekehrt führt eine liberale Bewilligungspraxis zu einer über den Erwartungen liegenden Erwerbstätigenquote. Zürich und Basel Stadt widersprechen allerdings deutlich diesem Muster.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich im Hinblick auf mögliche administrative Massnahmen ziehen? Das gegenwärtige Prinzip der Verteilung von Asylbewerbern über die Kantone gemäss deren Bevölkerungsgrösse ist aus der Perspektive der Arbeitsintegration nicht optimal. Die kantonalen Unterschiede in den Erwerbstätigenquoten von Asylbewerbern liegen weit über jenen der kantonalen Arbeitslosigkeit. Das Verteilprinzip orientiert sich eben an einer innenpolitischen Logik der "gerechten Lastenverteilung" und nicht am Prinzip der Arbeitsintegration. Unsere Analyse lässt die Schlussfolgerung zu, dass die wohl effizienteste Art und Weise, wie die Arbeitsintegration von Asylsuchenden verbessert werden könnte, darin bestehen würde, die Bindung an einen kantonalen Wohnort zumindest während der Dauer einer Beschäftigung aufzuheben. Arbeitgeber könnten in anderen Kantonen Asylbewerber als Arbeitskräfte rekrutieren, Asylbewerber könnten überall in der Schweiz (oder beispielsweise im Um-

kreis von zwei Stunden Anfahrtsweg gemäss den neuen Bestimmungen der Arbeitslosenversicherung) eine Arbeit suchen. Es fragt sich allerdings, ob der innenpolitische Wille zu einer Relativierung des Prinzips der "gerechten Lastenverteilung" vorhanden wäre. Die grundsätzlich ambivalente Haltung gegenüber der Arbeitstätigkeit von Asylsuchenden stünde einer solchen Lösung wahrscheinlich entgegen, weil sie sofort Befürchtungen wecken würde, die Schweiz werde als Zielland der Asylummigration attraktiver.

Dieselben politischen Vorbehalte würden wohl gegenüber der zweiten Möglichkeit vorgebracht, um die Arbeitsintegration von Flüchtlingen zu verbessern: Die kantonalen Bewilligungspraktiken können vereinheitlicht und auf eine liberale Linie verpflichtet werden. Die möglichen Effekte einer derartigen Massnahme sollten allerdings nicht überschätzt werden, da gemäss unserer Analyse primär die Dynamik der kantonalen Arbeitsmärkte über die Erwerbsmöglichkeiten von Asylbewerbern bestimmt – die kantonale Bewilligungspraxis folgt erst an zweiter Stelle und mit deutlich schwächerer Wirkung.

5 Detailanalyse III: Die Bedeutung der nationalen Herkunft

Ausgangspunkt unserer Analyse des Einflusses der nationalen Herkunft bildet wiederum ein Vergleich der kontrollierten Erwerbstätigenquoten – diesmal zwischen Personen unterschiedlicher Staatsangehörigkeit.

5.1 Unterschiedliche nationale Erwerbstätigenquoten

Wir vergleichen also den Grad der Einbindung in den Arbeitsmarkt, der zu beobachten wäre, wenn alle nationalen Herkunftsgruppen hinsichtlich Dauer des Aufenthalts in der Schweiz, Anteil Männer und Frauen, Anteil Junge und Alte sowie hinsichtlich der Verteilung auf die verschiedenen Kantone identisch wären. Weil für derartige Berechnungen relativ grosse Fallzahlen nötig sind, können wir die kontrollierten Erwerbstätigenquoten nicht für alle Herkunftsgruppen berechnen. Die folgende Graphik gibt die Resultate sowohl für Asylbewerber und vorläufig Aufgenommene als auch für Flüchtlinge wieder (vergleichbar sind die Rangordnungen, nicht die absoluten Zahlen).

Kontrollierte Erwerbsquoten gemäss nationaler Herkunft

Asylbewerber und vorläufig Aufgenommene		Anerkannte Flüchtlinge	
Sri Lanka	60 %	62 %	Sri Lanka
Angola	55 %	62 %	Rumänien
Pakistan	54 %	62 %	Tibet
Zaïre	46 %	55 %	Polen
Äthiopien	(45 %)	52 %	Tschechoslowakei
Türkei	(42 %)	(51 %)	Laos
		51 %	Kambodscha
		(50 %)	Chile
		(48 %)	Ungarn
		(47 %)	Vietnam
41.4%		45.6%	
durchschnittliche Erwerbsquote			
Afghanistan	(40 %)	(43 %)	Bosnien
Somalia	32 %	(42 %)	Äthiopien
Jugoslawien	31 %	42 %	Türkei
Bosnien	29 %	40 %	Jugoslawien
Iran	28 %	35 %	Afghanistan
Libanon	28 %	34 %	Irak
		32 %	Iran
		21 %	Somalia

In Klammern: Abweichung vom Durchschnitt nicht signifikant



Das Geschäft der Wissenschaft ist dann besonders interessant, wenn ihre Resultate unsere Alltagsvorstellungen widerlegen. Die Rangordnung über- und unterdurchschnittlich erwerbstätiger Nationalitäten ist an diesem Diktum gemessen zumindest teilweise interessant. Die weit überdurchschnittliche Erwerbstätigkeit von Personen srilankischer Staatsangehörigkeit entspricht dem Renommee, das sich diese Gruppe während der letzten zehn Jahre aufzubauen vermochte. Die überdurchschnittliche Erwerbstätigkeit von Asylbewerbern aus Angola und Zaire widerspricht demgegenüber dem gängigen Klischee doch einigermaßen.

Weiter lässt sich feststellen, dass das populäre Bild von der "kulturellen Distanz", welche die Integrationsfähigkeit gerade auch im Arbeitsbereich bestimme, wenig Sinn macht. Flüchtlinge aus der "fernen" tamilischen Kultur sind besser in den schweizerischen Arbeitsmarkt integriert als unsere Miteuropäer aus der Tschechoslowakei, Tibeter besser als Ungarn, Asylbewerber aus Angola besser als jene aus Bosnien etc. Die einzige Größtendenz, die sich aus diesen Daten herausinterpretieren liesse, liefe auf eine geringere Erwerbsintegration von Personen aus Nordafrika sowie aus dem nahen und mittleren Osten hinaus.

Die Tatsache, dass die Rangfolge der Nationalitäten sowohl bei Asylbewerbern wie bei Flüchtlingen ähnlich ist, deutet auf die Stabilität der hier erfassten Zusammenhänge hin. Doch um welche Zusammenhänge handelt es sich? Wenn gewohnte Vorstellungen versagen, beginnt die Suche nach neuen Erklärungen. Wie bei den kantonalen Unterschieden bleibt auch beim Faktor nationale Herkunft unklar, worauf dessen Einfluss genau beruht. Die dritte Forschungsphase war der Erhellung dieser Frage gewidmet.

Wir verglichen die Gruppe von Asylbewerbern mit der höchsten Erwerbstätigenquote (aus Sri Lanka) mit einer Gruppe mit durchschnittlicher Arbeitsintegration (aus der Türkei) und einer solchen mit unterdurchschnittlicher Erwerbstätigenquote (aus Ex-Jugoslawien). Nachdem offene Interviews mit Asylbewerbern, Sozialberatern und Arbeitgebern durchgeführt worden waren, füllten wir mit 174 Asylbewerbern einen Fragebogen aus. Um die Interpretation der Ergebnisse zu erleichtern, sollten sich die drei Gruppierungen hinsichtlich der bereits erfassten Variablen möglichst wenig unterscheiden. Alle Befragten waren deshalb männlichen Geschlechts, durchschnittlich in den Dreissigern, seit mindestens einem Jahr in der Schweiz anwesend und entweder im Kanton Genf oder in Waadt wohnhaft.

Ziel der Analyse war es, signifikante Unterschiede in den Charakteristiken dieser drei Nationalitätengruppen zu entdecken, welche das unterschiedliche Mass der Arbeitsintegration erklären könnten. Gemäss den eingangs formulierten Hypothesen sollten v.a. das Humankapital, die Kohäsion der Exilgemeinschaft, die Intensität der Arbeitssuche, sowie die unterschiedlichen Migrationsprojekte als mögliche Erklärungsfaktoren erfasst werden. Als zweite Analyse-methode wurden alle Antworten – also ohne Gruppierung nach Nationalität – von einem Zürcher Soziologiestudenten nach möglichen Zusammenhängen zwischen den einbezogenen Erklärungsvariablen befragt.* Schwerpunkt unserer Interpretation bildete jedoch die erste Methode, da wir keine Zufallsstichprobe gezogen hatten, wie dies beim zweiten Verfahren nötig wäre.

* Ohad Lustig, 1997. Unten sind noch Plätze frei ... Zur Integration von Asylsuchenden in den Arbeitsmarkt. Eine quantitative Analyse im Rahmen einer Erhebung des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien.

5.2 Diskriminierung oder Intensität der Arbeitssuche?

Gehen wir zunächst der Frage nach, inwiefern sich die Unterschiede als Effekte der Bevorzugung respektive Ablehnung gewisser Nationalitäten durch die Arbeitgeber (Nachfrageseite) oder aber durch die unterschiedlich intensive Arbeitssuche (Angebotsseite) erklären lassen.

Den Aussagen der befragten Arbeitgeber nach zu schliessen, spielt die nationale Herkunft lediglich eine untergeordnete Rolle bei der Rekrutierung von Asylbewerbern. Im Vordergrund stehen vielmehr der allgemeine Eindruck, den eine Person anlässlich eines Vorstellungsgesprächs hinterlässt, minimale Sprachkenntnisse, welche das möglichst reibungslose Funktionieren am Arbeitsplatz ermöglichen, sowie die Berufserfahrung, welche ein Asylbewerber in der Schweiz bereits hat sammeln können. Auch andere Aspekte der Herkunft wie Bildungsabschlüsse oder Berufserfahrung interessieren Arbeitgeber kaum.

Diese Darstellung von Arbeitgeberseite stimmt in groben Zügen mit der Wahrnehmung von Asylbewerbern überein. Laut den Aussagen jener Personen in unserem Sample, die keiner Arbeit nachgehen, besteht die Hauptschwierigkeit bei der Arbeitssuche im prekären Aufenthaltsstatus und den gesetzlich eingeschränkten Arbeitsmöglichkeiten; an zweiter Stelle werden sprachliche Schwierigkeiten genannt. Bei Sri Lankis und Türken sind die Anerkennung von Diplomen und fehlende Berufserfahrung weitere Schwierigkeiten, welche an prominenter Stelle genannt werden. In den Augen von Personen aus Ex-Jugoslawien stellt allerdings der "schlechte Ruf" ihrer Nationen an dritter Stelle, wie folgende Tabelle zeigt.

Wahrgenommene Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt (in % der Antwortenden)

n=94	Ex-Jugoslawien	Sri Lanka	Türkei	Insgesamt
Aufenthalts- oder Arbeitsbewilligung	76.9% (30)	44.0% (11)	56.7% (17)	61.7% (58)
Sprachkenntnisse	35.9% (14)	60.0% (15)	53.3% (16)	47.9% (45)
Berufserfahrung und/oder Anerkennung von Diplomen	15.4% (5)	40.0% (3)	10% (2)	20.2% (10)
Ruf der Exilgemeinschaft oder Hautfarbe	20.5% (8)	16.0% (4)	3.3% (1)	13.8% (13)

"Quels ont été les handicaps ou les obstacles les plus importants qui vous ont empêché de trouver du travail?" (Maximal drei Antworten)

Analysieren wir die Aussagen der Arbeitgeber auf offene oder versteckte nationale Präferenzen hin, so bestätigt sich der Eindruck, dass negative Einstellungen gegenüber Ex-Jugoslawen eine gewisse Rolle spielen könnten: Sie werden als weit weniger geeignet betrachtet als Türken, Sri Lankis werden wiederum gegenüber Türken bevorzugt (vgl. folgende Darstellung). Allerdings gelten neben Sri Lankis und Türken auch Somalis als hervorragende Arbeiter, welche eine unterdurchschnittliche kontrollierte Erwerbstätigenquote aufweisen, Angolaner und Zäirois hin-

gegen als ungeeignet, obwohl sie weit überdurchschnittlich ins Erwerbsleben integriert sind. Zudem entspricht die Bevorzugung von Sri Lankis gegenüber Türken nicht dem Ausmass der Diskriminierungserfahrung der jeweiligen Gruppen (vgl. vorangehende Tabelle): Sri Lankis fühlen sich eher aufgrund ihrer Herkunft benachteiligt als Türken.

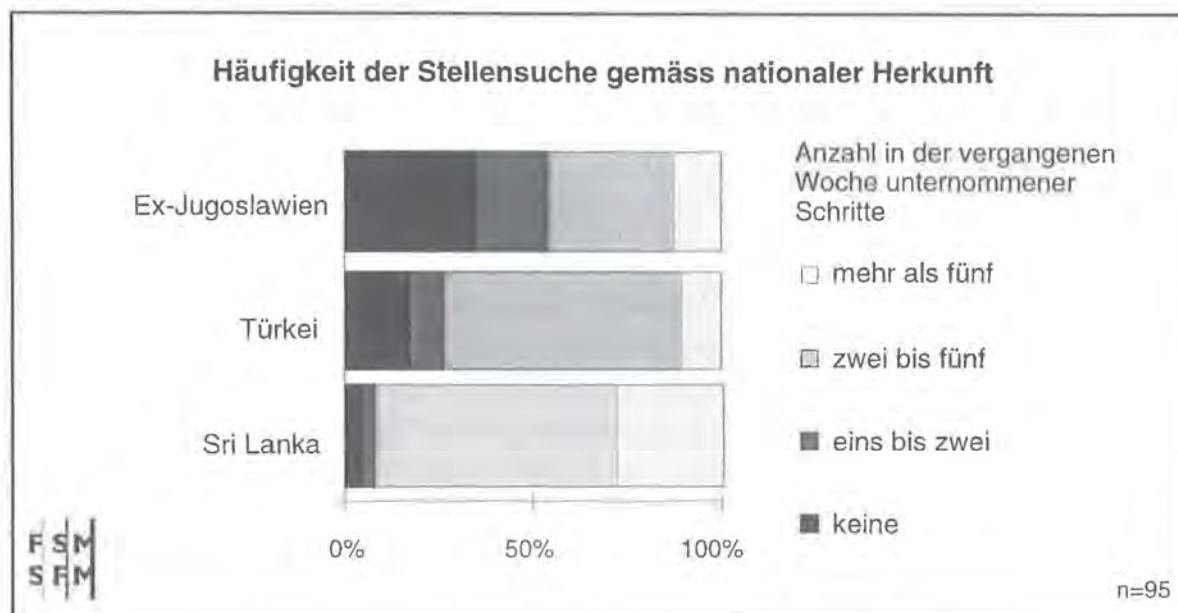
Nationale Stereotypen gemäss Aussagen der Arbeitgeber

<i>Sri Lankis</i>	<i>Türken</i>	<i>Ex-Jugoslawen</i>
diszipliniert	einfach	unzuverlässig/unehrlich
arbeitsam	arbeitsam	überheblich/stolz
gefügig	stark	aggressiv
lächelnd	gesund	fordern
<i>Insgesamt positive Einschätzung:</i>		
Sri Lanki		
Türken		
Somalis		
<i>Insgesamt negative Einschätzung:</i>		
Ex-Jugoslawen		
Afrikaner (Angola, Zaire)		
Albaner		

Wir ziehen deshalb den Schluss, dass Arbeitgeber zwar implizit durchaus nationale Präferenzen setzen, dass jedoch andere Faktoren bei ihrer Anstellungspraxis entscheidender sind und der positiven respektive negativen Diskriminierung lediglich die Rolle eines verstärkenden Faktors zukommt: Laut Aussagen der Arbeitgeber beruhen die Präferenzen auf den Erfahrungen, welche mit Arbeitnehmern unterschiedlicher Herkunft gemacht wurden.

Wechseln wir zur Angebotsseite, so wird das Bild wesentlich deutlicher. Wir haben die Intensität der Arbeitssuche durch zwei Indikatoren zu erfassen versucht: einerseits die Häufigkeit, mit der Erwerbslose eine Stelle suchen, und andererseits die Bereitschaft, jedwelche berufliche Tätigkeit zu akzeptieren. Die folgenden beiden Darstellungen zeigen, dass hier deutliche und eindeutige Unterschiede zwischen den drei nationalen Herkunftsgruppen bestehen, welche den Differenzen in den Erwerbstätigenquoten entsprechen: Sri Lankis suchen häufiger eine Stelle, wenn sie erwerbslos sind, und sind zur Aufnahme jedwelcher Tätigkeit bereit; Personen türkischer Herkunft liegen im Mittelfeld; Bürger des ehemaligen Jugoslawiens suchen am wenigsten häufig und sind gegenüber einer zukünftigen Arbeitsstelle anspruchsvoller.

Die Unterschiede in der Häufigkeit der Stellensuche sind teilweise darauf zurückzuführen, dass mehr Tamilen arbeitslos sind als Türken und mehr Türken als Ex-Jugoslawen – der Bezug von Arbeitslosenunterstützung verpflichtet ja zur Stellensuche. Die nationalen Differenzen bleiben jedoch selbst dann deutlich und signifikant, wenn wir lediglich die Suchstrategien jener Erwerbslosen betrachten, welche keine Arbeitslosenunterstützung erhalten.



Ablehnung bestimmter Tätigkeiten in der Schweiz nach nationaler Herkunft

n=172; p<001	Ex-Jugoslawien	Türkei	Sri Lanka
Ja	40.6% (26)	26.9% (14)	8.9% (5)
Nein	59.4% (38)	73.1% (38)	91.1% (51)

"Existe-t-il un (ou plusieurs) type de travail que vous refuseriez d'accepter en Suisse par principe ou pour une raison qui vous appartient?"

Anzumerken bleibt, dass die Bereitschaft, jede Arbeit zu übernehmen, nicht auf einer allgemein grösseren Flexibilität oder einem "kulturspezifischen Arbeitsethos" zu beruhen scheint, sondern vielmehr auf einer grösseren Leidensbereitschaft. Denn auf die Frage, welches die Hauptsorgen in der Schweiz sind, antworten Sri Lankis signifikant häufiger (66%) als Türken (45%) und Türken häufiger als Personen aus Ex-Jugoslawien (37%), dass sie darunter leiden, ihr Tätigkeitsfeld nicht frei wählen zu können und in Berufen arbeiten zu müssen, die ihnen nicht zusagen.

Die deutlichen Unterschiede hinsichtlich der Intensität der Arbeitssuche weisen darauf hin, dass angebotsseitigen Faktoren eine grosse Bedeutung zukommt. Sie spielen jedoch nicht die Rolle eines *deus ex machina* bei der Erklärung der nationalen Unterschiede, denn wir wissen nicht, welchen Charakteristiken der drei Gruppen sie sich verdanken. Kommen sie aufgrund der herkunftsspezifischen, unterschiedlichen Bildungsniveaus oder Sprachkenntnisse zustande (Humankapital), welche es je nach dem leichter oder schwerer machen, in der Schweiz eine Stelle zu finden und zu akzeptieren? Oder spielt eine Rolle, dass sich die verschiedenen Herkunftsgruppen in der Schweiz unterschiedlich organisieren und dass sich ihre Mitglieder in unterschiedlichem Masse bei der Arbeitssuche unterstützen (Sozialkapital)? Oder unterscheiden sich die Angehörigen der drei Gruppen dadurch, dass je nach dem Migrationshintergrund

und -verlauf die Arbeitsaufnahme in der Schweiz angestrebt wird oder eben nicht (unterschiedliche Migrationsprojekte)?

5.3 Humankapital

Wenden wir uns zunächst den Humankapitalfaktoren zu. Zwei gegensätzliche Hypothesen werden in der einschlägigen Literatur genannt: Zum einen die klassische Behauptung, die Integration in den Arbeitsmarkt falle auch Migranten um so leichter, je höher der Bildungsabschluss sei, da dies eine höhere berufliche Anpassungsfähigkeit impliziere und da besser Ausgebildete in einem postindustriellen Arbeitsmarkt am ehesten eine Chance auf Anstellung hätten (Humankapitalthese). Die gegenteilige These besagt, dass Flüchtlinge mit höheren Bildungstiteln grössere Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt hätten, da auch gute Bildungsabschlüsse und lange Berufserfahrung generell nicht anerkannt und nicht in eine entsprechende berufliche Stellung umgesetzt werden könnten. Für gutausgebildete und erfahrene Personen seien Statusverlust und Anpassungsschwierigkeiten deshalb viel grösser, wenn eine untergeordnete und manuelle Tätigkeit aufgenommen wird – die einzigen für Flüchtlinge zugänglichen Stellen. Die Bereitschaft, eine derartige Arbeit auszuführen, und die Intensität der Bemühungen um eine Arbeit wären entsprechend geringer (Statusverlustthese).

Unser Fragebogen beinhaltete Angaben zu Schulbildung, zur beruflichen Ausbildung, zur bisherigen Berufserfahrung, zu Sprachkenntnissen etc. Am signifikantesten sind die Unterschiede bezüglich der Schulbildung. Personen aus Ex-Jugoslawien weisen durchschnittlich die weitaus höchsten Bildungsabschlüsse auf, während türkische Staatsangehörige am schlechtesten ausgebildet sind. Dies korrespondiert immerhin teilweise mit den beobachteten nationalen Unterschieden in den Erwerbstätigenquoten, und zwar in einer Art und Weise, welche eher der Statusverlustthese entsprechen würde.

Abgeschlossene Schulbildung nach Nationalität

n=171 p<001	Ohne Schulbildung oder mit Grundschule (7-9 Jahre)	Sekundarschule (8-11 Jahre)	Mittelschule (Matura respektive A-Level)	Universität
Türkei	68.6% (35)	3.9% (2)	19.7% (10)	7.8% (4)
Sri Lanka	12.5% (7)	46.4% (26)	35.7% (20)	5.4% (3)
Ex-Jugoslawien	1.6% (1)	28.1% (18)	46.9% (30)	23.4% (15)
Insgesamt	25.1% (43)	26.9% (46)	35.1% (60)	12.5% (22)

Eine Analyse aller Antworten der Befragten – also des Gesamtsamples ohne Gruppierung nach Staatszugehörigkeit – zeigt ebenfalls, dass Personen mit besserer Schulbildung weniger in den schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind als solche mit schlechteren Qualifikationen.

Die Statusverlustthese wird durch die Tatsache gestützt, dass Sri Lankis im Herkunftsland am wenigsten Arbeitserfahrung gesammelt haben, während Personen aus Ex-Jugoslawien am meisten Erfahrung aufweisen – eine Analyse des Gesamtsamples bestätigt diesen Zusammenhang wiederum. Die Arbeitsaufnahme impliziert also für gutausgebildete und erfahrene Arbeitskräfte einen teilweise beträchtlichen beruflichen Abstieg, während sie von schlechter Ausgebildeten und Unerfahrenen als Einstieg in eine Berufskarriere interpretiert werden kann, welche dereinst zu attraktiveren Arbeitsplätzen führen wird.

Dieser Zusammenhang darf allerdings nicht überbewertet werden, da ja die weitaus am schlechtesten ausgebildete Gruppe der türkischen Staatsangehörigen eine mittlere Arbeitsbereitschaft und eine durchschnittliche Erwerbstätigenquote aufweist. Eindeutig ist lediglich der Befund, dass erstens Personen mit universitärem Bildungsabschluss insbesondere in nicht-technischen Fächern die grössten Schwierigkeiten haben, in der Schweiz eine adäquate Stelle zu finden. Mit Sicherheit können wir zweitens die klassische Humankapitalthese zurückweisen. Gegen sie spricht nebst den tiefen Erwerbstätigenquoten von Personen aus Ex-Jugoslawien, dass Bildungstitel und Berufserfahrungen von Flüchtlingen selten für eine Anstellung in der Schweiz von Bedeutung sind: Lediglich 19% der Befragten arbeiten in Berufen, welche in irgendeinem Zusammenhang zu ihrer Tätigkeit im Herkunftsland stehen, und nur gerade 5% in einer vergleichbaren Stellung.

5.4 Sozialkapital

Betrachten wir nun als nächstes die sozialen Ressourcen, welche einer Person bei der Suche nach einer Arbeit in der Schweiz behilflich sein können (Sozialkapital). Dazu gehört einmal die soziale Schicht, aus der eine Person stammt, und welche ihre Dispositionen auch in Bezug auf eine Arbeitstätigkeit mitprägt. Hier stehen wiederum zwei entgegengesetzte Hypothesen zur Überprüfung an: Gemäss der Deklassierungsthese ist damit zu rechnen, dass Personen aus höheren sozialen Schichten eher Schwierigkeiten bekunden, wenn es darum geht, in der Schweiz als Tellerwäscher oder Hilfsarbeiter in einer Reinigungsgesellschaft zu arbeiten, als Personen, welche aus einem vergleichbaren sozialen Milieu stammen. Die gegenteilige Behauptung geht davon aus, dass der soziale und geographische Aktionsradius einer Person mit einem privilegierten sozialen Hintergrund weiter ist und deshalb auch der Aufbau eines weitgespannten Beziehungsnetzes in der Schweiz leichter fällt. Ein solches Beziehungsnetz erleichtert es wiederum, eine Arbeitsstelle zu finden.

Als zweiten Aspekt des sozialen Kapitals haben wir die Binnenstruktur der Exilgemeinschaften untersucht. Gemäss einer in der Literatur häufig formulierten Hypothese stellt eine gut organisierte und solidarische Emigrantengemeinschaft einen Vorteil dar, wenn es darum geht, eine Arbeitsstelle zu finden und die Widrigkeiten des Arbeitslebens zu ertragen. Denn häufig werden Arbeitsplätze in jenen Bereichen, die Flüchtlingen überhaupt offenstehen, informell und ohne öffentliche Ausschreibung vergeben (vgl. nächstes Kapitel), so dass ein solidarisches Netzwerk von ethnischen Freunden und Bekannten helfen kann, eine Stelle zu finden. Es trägt im übrigen dazu bei, den Anpassungsdruck durch den Rückzug in eine vertraute soziale Umgebung auszugleichen.

Die Deklassierungshypothese hat sich durch unsere Untersuchung – entgegen unserer Erwartung – nicht bestätigt: Sri Lankis kommen durchschnittlich aus einer höheren sozialen Schicht als Türken, diese aus einer höheren als Personen aus Ex-Jugoslawien. Wir zögern allerdings, dieses Resultat zu verallgemeinern, denn erstens zeigt es sich bei einer Analyse des Gesamtsamples ohne Gruppierung nach Nationalitäten bereits nicht mehr. Dies deutet darauf hin, dass es sich hier nicht um einen kausalen Zusammenhang handelt. Zweitens entsprechen die Erfahrungen anderer Flüchtlingsgruppen mit einem Hintergrund aus der Ober- und oberen Mittelschicht, beispielsweise von Iranern, der Deklassierungsthese durchaus. Wir gehen also davon aus, dass die soziale Herkunft keinen entscheidenden Beitrag zur Erklärung der nationalen Differenzen in den Erwerbstätigenquoten leistet. Am Rande sei erwähnt, dass auch die Berufsgruppe des Vaters, die Stadt-Land-Dimension und andere Herkunftsvariablen keinen eindeutigen Einfluss auf die Erwerbstätigenquoten auszuüben scheinen.

Bezüglich der Struktur des ethnischen Netzwerks fallen unsere Analysen ebensowenig eindeutig aus. Zwar ist deutlich, dass der Freundeskreis von Sri Lankis weit mehr um Landsleute herum gruppiert ist als dies bei den Türken der Fall ist, und die Beziehungsnetzwerke türkischer Bürger sind wiederum viel eher ethnisch konnotiert als jene von Personen aus Ex-Jugoslawien. Dies scheint aber bei der Suche nach einem Arbeitsplatz keinen Vorteil darzustellen: Sri Lankis haben nicht häufiger eine Stelle dank der Vermittlung eines Kompatrioten gefunden als Türken oder Personen aus Ex-Jugoslawien.

Allerdings könnte die ethnische Homogenität des Freundeskreises einen indirekt positiven Einfluss auf die Erwerbstätigkeit haben, da sie den sozialen Druck erhöht, einer Arbeit nachzugehen – falls dies innerhalb der eigenen Herkunftsgruppe als ein erstrebenswertes Ziel gilt. Wir könnten also vermuten, dass der sozialen Abschliessung entlang ethnischer Linien ein Verstärkereffekt zukommt. Ob dagegen die Aufnahme einer untergeordneten Erwerbstätigkeit innerhalb der Exilgemeinschaft überhaupt ein erstrebenswertes Ziel darstellt, hängt von den Umständen der Emigration in die Schweiz ab (Migrationskontext) und den damit zusammenhängenden unterschiedlichen Anpassungs- und Überlebensstrategien (Migrationsprojekt).

5.5 Migrationskontexte und -projekte

Beide Aspekte sind mittels einer Direktbefragung nur sehr schwer zu erfassen. Denn es ist kaum zu erwarten, dass Personen während eines hängigen Asylverfahrens gegenüber Forschern, welche behaupten, zwar vom BFF finanziert zu werden, aber trotzdem völlig unabhängig zu sein, per Fragebogen detaillierte Auskünfte über ihre Migrationsabsichten erteilen. Wir sind deshalb auf die Ergebnisse der Einzelgespräche, auf Sekundärliteratur sowie auf indirekte Hinweise in unseren Umfrageresultaten angewiesen.

Der Migrationskontext unterscheidet sich in den drei Herkunftsländern beträchtlich. Während die meisten Bosnier im Zuge einer kriegsbedingten Massenflucht in die Schweiz gelangten, handelt es sich sowohl bei Asylbewerbern aus der Türkei wie bei solchen aus Sri Lanka im wesentlichen um Einzelflüchtlinge. Insbesondere Sri Lankis planen ihre Reise lange im voraus und finanzieren sie mit Hilfe ihrer Verwandten. Entsprechend sind in Bosnien ganze Familien mit sozial etabliertem Hintergrund ausgewandert, während es sich insbesondere bei Personen

aus Sri Lanka meist um einzelne Männer handelt – die klassischen Pioniermigranten. Ein Teil der türkischen Asylbewerber bewegt sich auf den Pfaden der früheren Arbeitsmigration – bereits emigrierte Verwandte dienen Asylmigranten als Bezugspunkte bei der Reorientierung im Aufnahmeland (Kettenmigration). Andere wiederum sind als Einzelflüchtlinge in die Schweiz gelangt und erhalten hier mit einer hohen Wahrscheinlichkeit den Flüchtlingsstatus. Idealtypisch gesprochen handelt es sich also insbesondere bei den bosnischen Asylbewerbern um Massenflüchtlinge, bei den türkischen um Ketten- und Pioniermigranten und bei den Sri Lankis meist um Pioniermigranten. Halten wir fest, um Missverständnisse auszuschliessen, dass sich diese Aussagen auf die Struktur des Migrationsprozesses beziehen und nicht auf die Migrationsursachen oder gar -motive.

Die Struktur des Emigrationsprozesses wiederum bestimmt die Familienstruktur von Asylbewerbern in der Schweiz, wie folgende Tabelle deutlich zeigt.

Familiäre Situation nach Nationalität

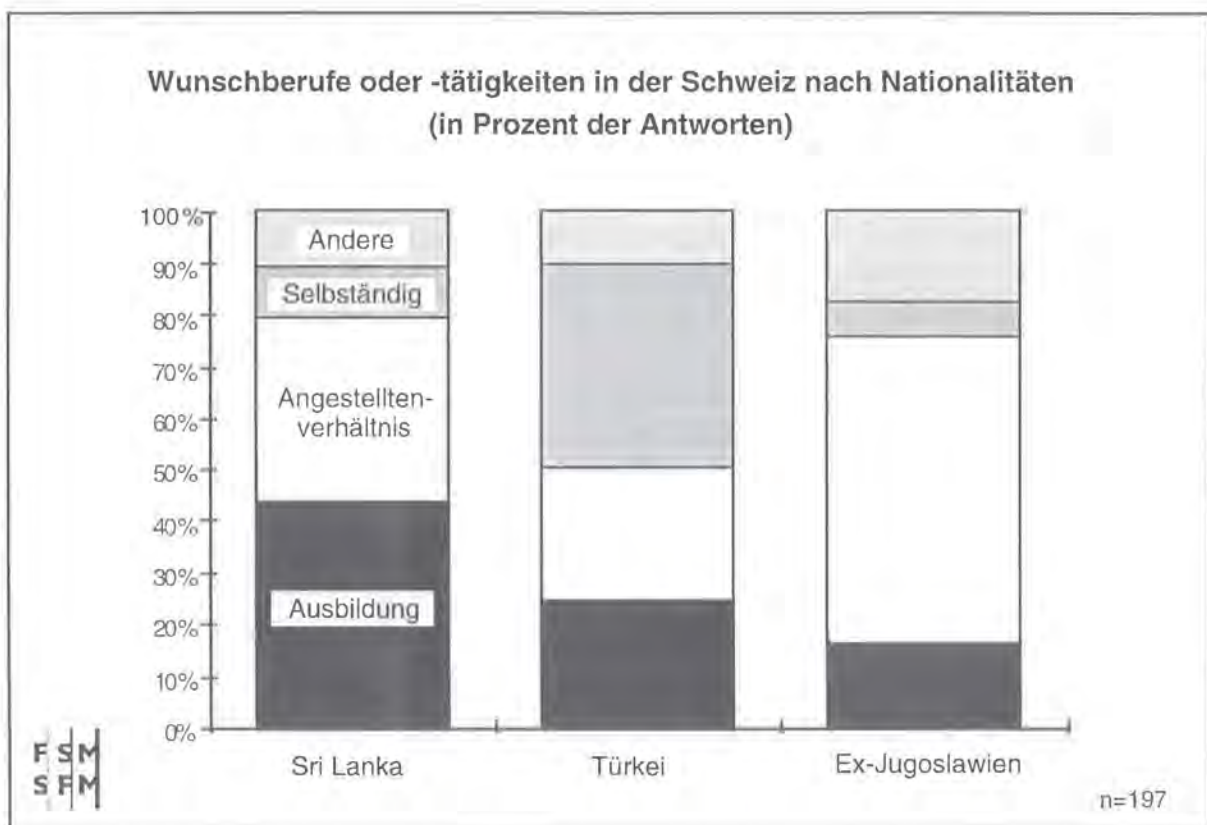
	Ehefrau in der Schweiz (% der Verheirateten)	Kinder (% aller Befragten)	Kinder in der Schweiz (% der Eltern)	Verwandte in der Schweiz (% aller Befragten)
Sri Lanka	67.7% (21)	46.4% (26)	64.0% (16)	50.0% (28)
Türkei	81.3% (26)	60.5% (32)	75.9% (22)	77.4% (41)
Ex-Jugoslawien	94.9% (37)	80.0% (44)	88.6% (39)	76.9% (50)
	n=102; p<01	n=174; p<001	n=98; p<001	n=174; p<001

Aus der Interpretation der einschlägigen Asylstatistiken und aus der Lektüre von McDowells Monographie ist zu schliessen, dass bei der tamilischen Diaspora in der Schweiz in jüngster Zeit eine Art Familiennachzug eingesetzt hat. Die Zahl der Sri Lankis, welche mit ihren Ehefrauen in der Schweiz leben, wäre deshalb vor wenigen Jahren noch weit geringer gewesen als zum Zeitpunkt der Befragung.

Welche Implikationen haben eine Massenflucht von Familien respektive die Einzelmigration von Männern für den Prozess der Arbeitsintegration im Gastland? Erstens sinkt aufgrund der niedrigen Löhne, welche von Asylbewerbern in der Schweiz verdient werden können, der Anreiz zur Aufnahme einer Arbeitstätigkeit mit zunehmender Familiengrösse, weil die Fürsorgeleistungen entsprechend steigen. Sie betragen bei einer vierköpfigen Familie mit halbwüchsigen Kindern, welche ausserhalb eines Asylbewerberzentrums lebt, im Kanton Waadt um die 3500 Franken, während der durchschnittliche Nettoverdienst gemäss unserer Erhebung bei 2500 Franken zu liegen kommt. Alleinstehende Asylbewerber können demgegenüber nach Verlassen der kollektiven Unterkünfte lediglich mit ca. 1200 Franken Fürsorgegelder rechnen, aber 2000 Franken Nettogehalt verdienen.

Zweitens stehen gerade Pioniermigranten unter einem hohen Erwartungsdruck, was Rücküberweisungen an ihre Familie betrifft. Sie haben drittens häufig die Gründung einer eigenen Familie oder den Nachzug der Ehefrau zu finanzieren und hohe Kosten für Reise- und Schlepperdienste an ihre Familie zurückzuerstatten – alles Faktoren, welche die Motivation zur Arbeitsaufnahme verstärken und die bei einer Massenflucht ganzer Bevölkerungsgruppen weit weniger ins Gewicht fallen. Unsere Interpretation wird dadurch bestätigt, dass sich die Präsenz der Ehefrau, von Verwandten oder Kindern in der Schweiz auf der Ebene des Gesamtsamples, also ohne eine Gruppierung nach Nationalitäten, negativ auf das Mass der Arbeitsintegration auswirkt.

Einen zweiten Aspekt des hier zu diskutierenden Zusammenhangs stellt die Aufstiegsorientierung dar. Es scheint, dass zum Migrationsprojekt tamilischer Asylbewerber der kontinuierliche soziale Aufstieg in der Schweiz gehört, während eine derartige Perspektive für Personen aus Ex-Jugoslawien kaum in Betracht kommt.



"Si vous pouviez choisir, quel serait votre situation idéale ou travail préféré en Suisse?" Mehrfachantworten möglich

Wir können diese Hypothese überprüfen, indem wir die beruflichen Zukunftswünsche der Befragten betrachten und davon ausgehen, dass erst die Absolvierung einer Ausbildung in der Schweiz ein berufliches Fortkommen ermöglicht, da ja die Bildungstitel und Berufserfahrungen des Herkunftslands nur in sehr seltenen Fällen in der Schweiz anerkannt werden. Die vorangehende Graphik zeigt, dass eine Ausbildung (inklusive der Besuch von Sprachkursen) nur für wenige Personen aus Ex-Jugoslawien zu den Wunschvorstellungen gehört, während bereits mehr türkische Staatsangehörige und nochmals bedeutend mehr Sri Lankis diesen Wunsch

äussern. Dies scheint um so bedeutsamer, als die türkische Gruppe weitaus am schlechtesten ausgebildet ist. Die Unterschiede sind also nicht durch unterschiedliche Bildungsniveaus zu erklären.

Ebenfalls von Bedeutung ist, dass die meisten Ex-Jugoslawen eine Angestelltenverhältnis anstreben – was in der Mehrzahl ihrer beruflichen Situation vor der Flucht Flucht entsprach. Auch die türkischen Staatsangehörigen tendieren zumindest teilweise auf eine Reproduktionsstrategie – fast die Hälfte waren in der Türkei als Bauern oder Gewerbetreibende beschäftigt, beinahe ebenso viele wünschen sich in der Schweiz eine selbständige Tätigkeit. Die Eröffnung eines eigenen Geschäfts in der Schweiz (ob als Kioskbesitzer, Automechaniker oder als Betreiber eines Billiardsalons) würde aus ihrer Perspektive jedoch meist ebenfalls einen sozialen Aufstieg darstellen. Diese drei verschiedenen Projekte – nennen wir sie die Ausbildungs-, die kleingewerbliche- und die Arbeiterstrategie – implizieren unterschiedliche Arten und Weisen, wie die Aufnahme einer untergeordneten Tätigkeit als Hilfskraft interpretiert wird: Aus der Perspektive der Ausbildungsstrategie handelt es sich um eine Übergangslösung bis zur Realisierung der beruflichen Aspirationen; aus der Sicht der Kleingewerbestrategie kann sie dazu dienen, das nötige Startkapital für die Eröffnung eines kleinen Geschäfts zu erwirtschaften (wobei dies Asylbewerbern rechtlich nicht möglich ist). Wer dagegen eine Arbeiterstrategie verfolgt, kann kaum ein Interesse daran haben, eine Tätigkeit beispielsweise im Gastgewerbe in untergeordneter Position aufzunehmen, da es sich hierbei schlicht um eine berufliche Sackgasse handeln würde. Wir können also vorsichtig folgern, dass die nationalen Unterschiede in den Erwerbstätigenquoten auch davon abhängen, ob ein langfristiges Migrationsprojekt verfolgt wird und eine Aufstiegsorientierung besteht, denn beides kann die Bereitschaft zur Übernahme auch wenig erstrebenswerter Arbeiten erhöhen.

Ob eine langfristige Aufstiegsorientierung überhaupt entwickelt werden kann, hängt allerdings auch von der Asylpraxis der Schweiz und von den politischen Entwicklungen im Herkunftsland ab, auf welche diese reagiert. So überrascht kaum, dass lediglich die Hälfte der befragten Asylbewerber aus Sri Lanka die drohende Ausweisung als eine ihrer Hauptsorgen nennt, während dies für rund 75 Prozent der Befragten aus Ex-Jugoslawien und der Türkei zutrifft (vgl. die folgende Tabelle). Dies entspricht mehr oder weniger den realen Bleibechancen; wir können

Relative Stabilität der Aufenthalts- und Arbeitsperspektiven nach Nationalität

Datenbasis	Direktbefragung			Asylstatistik BFF
	Drohende Rück-schiebung als Hauptsorge	Arbeits- oder Aufent-haltsbewilligung als Hauptschwierigkeit bei der Arbeitssuche	Arbeitsbewilligung bereits einmal verweigert	Rückreisequote (Anteil pflicht-gemässe Ausreisen und Rückführungen)
Sri Lanka	50.9% (28)	44.0% (11)	3.6%	1.0%
Türkei	75.5% (40)	56.7% (17)	17.0%	4.3%
Ex-Jugoslawien	75.4% (49)	76.9% (30)	20.6%	6.0%
	n=173; p<001	n=94; p<01	n=171; p<001	n=54'992; p<001

diese beispielsweise erfassen, indem wir den Anteil jener Personen einer nationalen Herkunftsgruppe berechnen, welche 1995 entweder selbständig und ordnungsgemäss in ihr Land zurückkehrten oder zwangsweise zurückgeführt wurden.

Gerade für bosnische Asylbewerber stellt die Instabilität der Zukunftsperspektiven einen der wichtigsten Gründe dar, welche den Aufbau einer langfristigen Orientierung und die Bereitschaft, auch schmerzhaft berufliche Anpassungsschritte zu unternehmen, zu behindern scheint.

Die Instabilität des Aufenthaltsstatus hat zudem einen direkten Einfluss auf die Erteilung von Arbeitsbewilligungen. So werden beispielsweise in gewissen Kantonen häufig bei Ausreiseverfügungen keine neuen Arbeitsbewilligungen mehr erteilt, ausser wenn eine Person Arbeitslosenunterstützung bezieht und/oder den Aufenthaltsstatus des vorläufig Aufgenommenen besitzt. Da Ausreiseverfügungen häufiger bei ex-jugoslawischen, am zweithäufigsten bei türkischen und am dritthäufigsten bei srilankischen Asylbewerbern ausgesprochen werden, erstaunt es kaum, dass Ex-Jugoslawen am häufigsten, Türken am zweithäufigsten und Sri Lankis nur in seltenen Fällen erlebt haben, dass ein Gesuch zur Erteilung einer Arbeitsbewilligung abgelehnt wurde. Entsprechend wird von Erwerbslosen wiederum in derselben Häufigkeit nach Nationalitäten angegeben, dass die Unsicherheit des Aufenthaltsstatus oder Probleme mit der Arbeitsbewilligung bei der Stellensuche eine Hauptschwierigkeit darstellt (vgl. vorangehende Tabelle).

Die Bedeutung der Asylpraxis sollte aber nicht überschätzt werden: Wir haben versucht, die kontrollierten Erwerbstätigenquoten der verschiedenen nationalen Herkunftsgruppen mit einem Indikator in Beziehung zu setzen, welcher die gruppenspezifische Stabilität der Aufenthaltsperspektiven erfassen könnte. Weder die Zahl der effektiven Ausreisen im Verhältnis zur gesamten Anzahl Staatsbürger im Asylverfahren, noch die Zahl der zwangsweisen Rückführungen noch all jener Personen, welche aus der Asylstatistik verschwinden (also inklusive der Kategorie "Aufenthaltort unbekannt"), geben signifikante oder auch nur interpretierbare Resultate. Es handelt sich hier also höchstens um einen sekundären Effekt.

5.6 Schlussfolgerungen

Erwartungsgemäss sind die Resultate dieser Teiluntersuchung nicht so eindeutig, wie man sich dies wünschen würde. Immerhin liessen sich verschiedene Vermutungen widerlegen. So beispielsweise die Vorstellung, dass ein ethnisch homogenes Netzwerk von Freunden bei der Arbeitssuche einen direkten Vorteil darstellt. Wir konnten auch zeigen, dass eine höhere Bildung und längere Berufserfahrung auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt für Flüchtlinge nicht zu einer besseren beruflichen Einbindung führen. Es scheint im Gegenteil für besser Ausgebildete eher schwieriger zu sein, den Statusverlust zu verkraften, der mit der Aufnahme einer untergeordneten Tätigkeit verbunden ist.

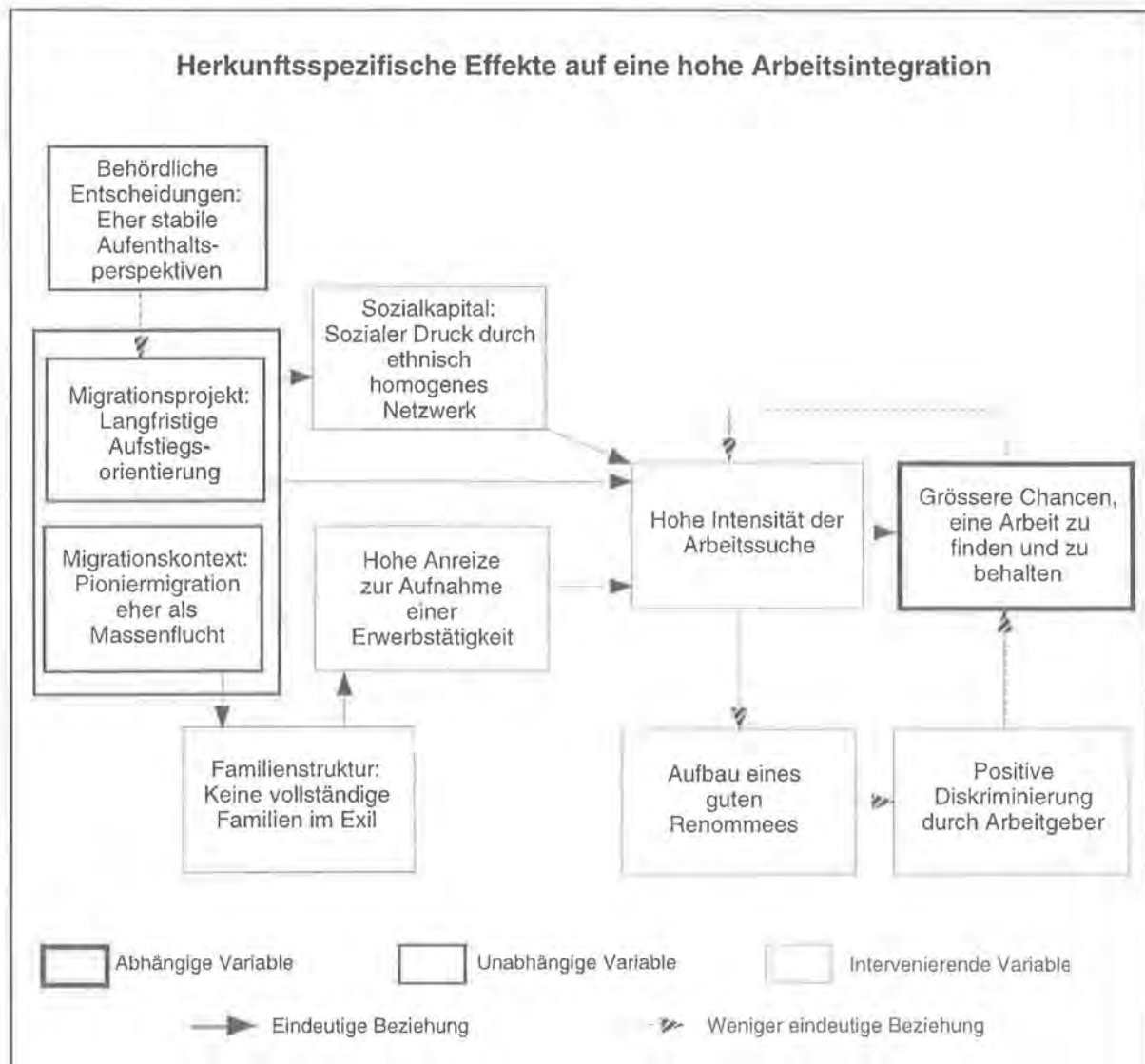
Die verschiedenen Detailergebnisse fügen sich aber durchaus zu einem kohärenten Gesamtbild: Die nationalen Unterschiede in den Erwerbstätigenquoten von Asylbewerbern kommen vor-

wiegend durch unterschiedliche Migrationshintergründe und durch entsprechend verschieden geartete Anpassungs- und Überlebensstrategien in der Schweiz (Migrationsprojekte) zustande. Wir können festhalten, dass die Massenflucht ganzer Familien gegenüber der Kettenmigration auf den Pfaden der Gastarbeiterwanderung und noch mehr gegenüber der Pioniermigration von einzelnen Männern schlechtere Voraussetzungen bezüglich der Arbeitsintegration mit sich bringt. Denn erstens sind Pioniermigranten eher motiviert, in der Schweiz eine Arbeit zu suchen und auch unattraktive Arbeiten zu übernehmen, weil sie hohe Reisekosten rückzuerstaten haben und eines Tages ihre Familien nachkommen lassen möchten. Zweitens liegen die Fürsorgebeiträge bei Einzelpersonen unter dem möglichen Arbeitseinkommen, während bei Familienvätern das Gegenteil der Fall ist.

Entsprechend den unterschiedlichen Migrationskontexten kommt der Aufnahme einer Arbeit im Rahmen des umfassenderen Migrationsprojekts eine unterschiedliche Bedeutung zu: Bei Pioniermigranten ist eine langfristige Orientierung auf einen kontinuierlichen sozialen und beruflichen Aufstieg im Gastland zu beobachten. Diese Zielorientierung kann durch ein ethnisch homogenes Netzwerk von Freunden und Bekannten über den Mechanismus des sozialen Drucks noch verstärkt werden. Eine derartige langfristige Aufstiegs- und Etablierungsperspektive können Massenflüchtlinge nur schwerlich entwickeln. Entsprechend geringer ist ihre Bereitschaft, sich in der Schweiz unter dem Niveau ihrer bisherigen Beschäftigungssituation eine Arbeit zu suchen. Welches Migrationsprojekt entwickelt wird, hängt jedoch nicht nur vom Migrationshintergrund ab, sondern auch von den Entscheidungen der Asylbehörden der Schweiz. Ausreiseverfügungen, effektiv durchgeführte Rückschaffungen etc. machen es für die davon betroffenen Herkunftsgruppen schwieriger, ihre beruflichen Lebensperspektiven auf die Schweiz auszurichten und die notwendigen, teilweise schmerzhaften Anpassungsschritte zu unternehmen.

Je nach Migrationskontext und -projekt ist die Bereitschaft zur Übernahme einer auch unattraktiven Arbeit höher oder geringer und wird mehr oder weniger intensiv nach Arbeitsmöglichkeiten gesucht. Dies wiederum hat einen direkten Einfluss auf die Chance, eine Arbeit zu finden und zu behalten – und damit auf die Erwerbstätigenquote einer nationalen Herkunftsgruppe. Die unterschiedliche Intensität der Arbeitssuche beeinflusst die berufliche Integration aber auch indirekt, weil sie über die entsprechenden Erfahrungen von Arbeitgebern das Gruppenrenommee mitprägt. Insbesondere Personen, die einer Gruppe mit "schlechtem Ruf" angehören, können dadurch auf der Suche nach Arbeit benachteiligt oder gar direkt diskriminiert werden. Die Darstellung auf der folgenden Seite gibt diese Interpretation schematisch wieder. Sie zeigt, welche herkunftsbedingten Eigenschaften die Arbeitsintegration in der Schweiz erleichtern und damit die beobachteten Unterschiede in den nationalen Erwerbstätigenquoten miterklären.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich im Hinblick auf mögliche administrative Massnahmen ziehen? Gehen wir davon aus, dass sich die schweizerische Flüchtlingspolitik weiterhin an humanitären Kriterien und völkerrechtlichen Standards orientiert, so fällt eine selektive Zulassung gemäss herkunftsspezifischen Integrationschancen (oder der Familiengrösse) von vornherein ausser Betracht.



Eine zweite Möglichkeit bestünde in der Reduktion der Fürsorgebeiträge für Familien, welche ausserhalb der Zentren leben. Da sich jedoch bereits heute die Fürsorgeleistungen für Asylbewerber – im Gegensatz zu den Ansätzen für Schweizer und niedergelassene Ausländer – an einem materiellen Existenzminimum ausrichten, und da eine Unterschreitung dieser Standards aus verfassungsrechtlichen und moralischen Gründen nicht in Frage kommt, ergibt sich hier kaum Handlungsspielraum.

Handlungsmöglichkeiten ergeben sich allerdings in Bezug auf die zehnprozentige Lohnabgabe. Die einschlägigen fürsorgerechtlichen Bestimmungen sehen zwar vor, dass bei der Berechnung der Fürsorgebeiträge für Arbeitnehmer, deren Lohn unter dem fürsorgereichen Minimum zu liegen kommt, die Kinderzulagen sowie die Erwerbsunkostenentschädigung nicht der Lohnsumme angerechnet werden. Auf diese Weise sollte trotz der Sicherheitsabgabe bei Personen, welche die Erwerbsunkostenentschädigung nicht tatsächlich verwenden müssen, ein finanzieller Anreiz zur Aufnahme einer Lohnarbeit entstehen (nämlich in der Form eines "Bonus" von maximal 400 Franken). Dieser Mechanismus scheint jedoch den Asylbewerbern selbst kaum bekannt zu sein – in ihren Augen kann die zehnprozentige Lohnabgabe vielmehr bedeuten, dass die Nettoarbeitslöhne unter das Niveau der Fürsorgebeiträge gedrückt werden. Ob es an

der Praxis der Kantone oder aber an einer mangelnden Informationspolitik liegt, dass dieses Anreizsystem kaum bekannt ist, wissen wir nicht.

Es fragt sich allerdings sowieso, ob 400 Franken Mehreinkommen in jedem Fall ausreichen, um die Erwerbstätigkeit im Vergleich zu einem Leben ohne tägliche Arbeitsverpflichtung sehr viel attraktiver zu machen. Auf der anderen Seite ist anzumerken, dass arbeitenden Asylsuchenden in vielen Kantonen früher als den nicht Erwerbstätigen erlaubt wird, sich eine Wohnung zu suchen und ausserhalb der Kollektivunterkünfte zu leben. Ein weiterer möglicher Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit stellt selbstverständlich die – von den Nettoeinkünften unabhängige – Befriedigung und soziale Anerkennung dar, welche eine Arbeit u.U. mit sich bringen kann. Um die Frage zu klären, wie diese verschiedenen positiven und negativen Anreize zusammenspielen und welche Opportunitätsstruktur für Asylsuchende sich daraus ergibt, bedürfte es eigener, umfangreicher Nachforschungen mit einer anderen als der hier verwendeten Forschungsstrategie.

Sicher ist hingegen, dass mit relativ geringem Aufwand der dissuasive Effekt der Sicherheitsabgaben vermindert werden könnte, indem Asylbewerber und vorläufig aufgenommene Personen besser darüber informiert werden, bis zu welchem Verdienst die Sicherheitsabgaben zu leisten sind und auf welchem Wege sie ab welchem Zeitpunkt zurückerstattet werden. Laut Aussagen der befragten Personen herrscht diesbezüglich einige Unsicherheit und Verwirrung.

Gemäss unserer Analyse stellt die relative Stabilität der Aufenthaltsperspektiven eine weitere beeinflussbare Grösse dar, welche sich auf die Ausgestaltung der Migrationsprojekte auszuwirken scheint. Gehörte es zu den vordringlichen Zielen der Asylpraxis der Schweiz, die Chancen auf Arbeitsintegration für Asylsuchende zu verbessern, so würden wir beispielsweise empfehlen, jeder Person aus dem Asylbereich bereits bei ihrer Einreise eine mindestens zweijährige Aufenthaltsdauer zu garantieren. Dies würde jedoch den Bemühungen um eine Verkürzung der Verfahrens- und Aufenthaltsdauer völlig zuwiderlaufen. Zudem könnten durchaus auch finanzielle Mehrbelastungen resultieren. Denn die Arbeitsintegration ist während der ersten beiden Jahre noch reichlich tief. Sie könnte dank der Aussicht auf einen mindestens zweijährigen Aufenthalt kaum auf ein so hohes Niveau gehoben werden, dass die Mehrkosten kompensiert würden, die aufgrund der Verlängerung der durchschnittlichen Aufenthaltszeit entstünden. Um diese Vermutung zu erhärten, bedürfte es allerdings wiederum detaillierter Untersuchungen.

6 Zur Situation von Flüchtlingen und Asylsuchenden auf dem Arbeitsmarkt

Bislang haben wir uns weitgehend mit der Angebotsseite beschäftigt und untersucht, welche persönlichen und gruppenspezifischen Charakteristiken von Asylsuchenden und Flüchtlingen eine Integration in den Arbeitsmarkt eher erleichtern oder erschweren. Mehrfach wurde dabei betont, dass ihnen lediglich untergeordnete Tätigkeiten in wenig attraktiven Berufen offenstehen. Diese Hinweise gilt es nun zu präzisieren; gleichzeitig möchten wir auch einige generelle Aussagen zur Rolle von Asylbewerbern und Flüchtlingen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt wagen. Im Sinne eines spekulativen Schlusspunkts interpretieren wir zuletzt eine Datenreihe, welche die Konjunkturabhängigkeit der Beschäftigungslage von Flüchtlingen zum Ausdruck bringt.

Die nachfolgenden beiden Tabellen zeigen eindrücklich, dass insbesondere Asylbewerber und vorläufig aufgenommene Personen vorwiegend in der Restauration und Hotellerie, auf dem Bau und in Reinigungsbetrieben beschäftigt sind, also den klassischen Branchen mit hohen und

Verteilung der Erwerbstätigen über verschiedene Berufsgruppen in Prozent

Berufsgruppe	Asylbewerber und vorläufig aufgenommene Personen	Personen mit humanitärer Aufenthaltbewilligung	Anerkannte Flüchtlinge
Restauration und Hotellerie	63.1	26.4	13.4
Verschiedene Berufe	10.5	15.0	14.1
Bau	5.4	6.3	4.8
Reinigung	5.3	8.4	4.0
Nahrungsmittelindustrie	2.5	2.4	1.5
Automobilwerkstätten	2.0	7.2	10.9
Heilberufe	1.8	4.9	8.7
Landwirtschaft	1.8	1.1	0.9
Handel	1.6	4.8	6.0
Transport und Kommunikation	1.3	5.1	4.8
Büroberufe	1.1	5.0	10.0
Metallindustrie	1.0	4.1	5.8
Textilindustrie	0.8	1.8	3.2
Holzindustrie	0.8	1.1	1.9
Verschiedene Industrien	0.5	2.9	2.7
Ingenieure und Techniker	0.4	3.5	7.1
Prozent fehlende Angaben an der Gesamtzahl Personen	20.3	34.3	60.1

Verteilung der Erwerbstätigen über sozioprofessionelle Kategorien in Prozent

Sozioprofessionelle Kategorie	Asylbewerber und vorläufig aufgenommene Personen	Personen mit humanitärer Aufenthaltbewilligung	Anerkannte Flüchtlinge	Ständige Wohnbevölkerung (approximativ)
Führungskräfte/Selbständige	0.0	0.9	5.0	9.9
Leitende Angestellte	0.0	0.8	1.7	43.6
Untere Angestellte	6.6	11.9	18.1	9.5
Gelernte Arbeiter	2.1	24.6	21.6	10.7
Ungelernte Arbeiter	90.2	58.2	47.3	18.8
Lehrlinge und Praktikanten	1.0	3.6	6.2	7.5

höchsten Ausländeranteilen. Sie arbeiten ausserdem zu 97% in den untergeordnetsten Positionen, d.h. als angeleitete Hilfskräfte.

Personen mit humanitärer Aufenthaltbewilligung und anerkannte Flüchtlinge arbeiten dagegen auch in anderen Branchen und in höheren Positionen. Inwiefern dies den arbeitsrechtlichen Vorteilen, welche diese Aufenthaltskategorien mit sich bringen, oder der längeren durchschnittlichen Aufenthaltsdauer oder den höheren Ansprüchen zuzuschreiben ist, konnten wir im Rahmen dieser Studie nicht ermitteln.

Das Gewicht der Asylopopulation im Sektor Hotellerie und Restauration ist beträchtlich: 6% aller Beschäftigten der Schweiz stammen aus dem Asylbereich, darunter wiederum 66% Sri Lankis. Die Konzentration auf den Hotellerie- und Restaurationsbereich ist in den urbanen Zentren besonders ausgeprägt und in den Tourismuskantonen deutlich schwächer, was wir auf die Verfügbarkeit von Saisoniers zurückführen können.

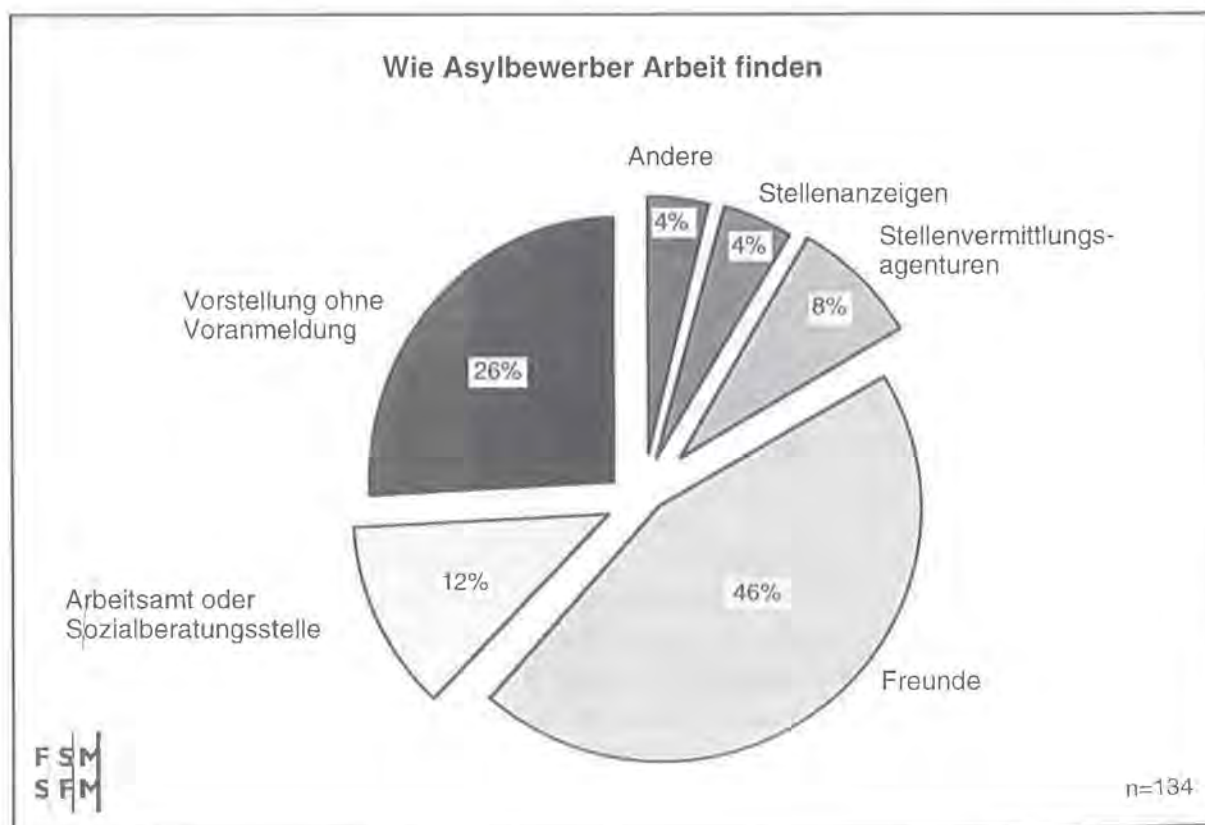
Die Interviews mit Arbeitgebern machten denn auch deutlich, dass sie Asylsuchende v.a. für Stellen rekrutieren, für welche sich keine anderen ausländischen Arbeitskräfte mehr finden lassen. Laut ihren Aussagen bleiben Asylsuchende in diesen Positionen und kommen auch nach längerer Beschäftigungszeit nicht für eine interne Karriere in Betracht, weil ihr Aufenthaltsstatus nicht geklärt ist und die Zukunftsperspektiven dementsprechend unsicher sind. Asylsuchende scheinen also in den Agglomerationen gerade in jenen Nischen des Arbeitsmarkts – den unattraktivsten Arbeiten in unterster Position und mit "Hire and fire"-Anstellungsbedingungen – ein Auskommen zu finden, welche früher von Saisoniers oder anderen ausländischen Arbeitskräften eingenommen wurden. Diese stellen heute teilweise bereits höhere Ansprüche an eine berufliche Tätigkeit. Eine direkte Konkurrenz zu ausländischen Arbeitnehmern mit Jahresaufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder gar mit der schweizerischen Bevölkerung ist deshalb äusserst unwahrscheinlich.

Alle uns verfügbaren Hinweise deuten darauf hin, dass sich der erstaunliche Grad der beruflichen Einbindung von Asylbewerbern (vgl. Kap. 3) einem Prozess der kollektiven Aufwärtsmobilität von Migrantenkohorten verdankt: Mit zunehmender Aufenthaltsdauer und Stabilität des Aufenthaltsstatus werden die unattraktiven Branchen, Regionen und Positionen verlassen,

was neue Möglichkeiten für nachrückende Immigrantengruppen ergibt. Dieser Prozess ist in einer Studie von Giorgio Dhima für Saisonarbeiter in der Schweiz auch empirisch nachgewiesen worden. Wir vermuten, dass Asylsuchende auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt die Rolle neuer Gastarbeiter einnehmen, welche in jenen Bereichen tätig werden, welche von europäischen Arbeitsmigranten nicht mehr besetzt werden ("Treppenmechanismus"). Allerdings gilt es die Grössenordnungen im Auge zu behalten: Asylbewerber und Flüchtlinge machen lediglich ca. 1 Prozent der Wohnbevölkerung aus, während der gesamte Ausländeranteil bei rund einem Fünftel liegt. Zudem haben diese Aussagen den Charakter von Hypothesen, die noch einer soliden empirischen Überprüfung bedürfen.

Ein weiteres Charakteristikum der Nischen, welche Asylbewerber auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt besetzen, besteht in der Unsicherheit der Arbeitsverhältnisse und der Informalität der Rekrutierungsprozesse: Stelleninhaber werden schnell ausgewechselt und Arbeitsplätze meist an Bekannte von bereits Beschäftigten oder an Arbeitsuchende vergeben, welche unangemeldet im Betrieb vorsprechen. Entsprechend unterscheiden sich auch die Suchmethoden von Asylbewerbern und der ständigen schweizerischen Wohnbevölkerung: Unserer Untersuchung gemäss ist die weitaus häufigste Methode die Spontanpräsentation in einem Betrieb, am zweithäufigsten die Nachfrage bei Freunden und erst an dritter Stelle die Durchsicht von Anzeigen. Bei der ständigen Wohnbevölkerung dagegen steht laut einer Studie des Bundesamts für Statistik die schriftliche Bewerbung auf Anzeigen an erster Stelle vor der schriftlichen Spontanbewerbung.

Die folgende Graphik zeigt in eindrücklicher Art und Weise, dass diese eher informellen Suchmethoden bei Asylbewerbern am häufigsten zum Erfolg führen: Drei Viertel der Befragten



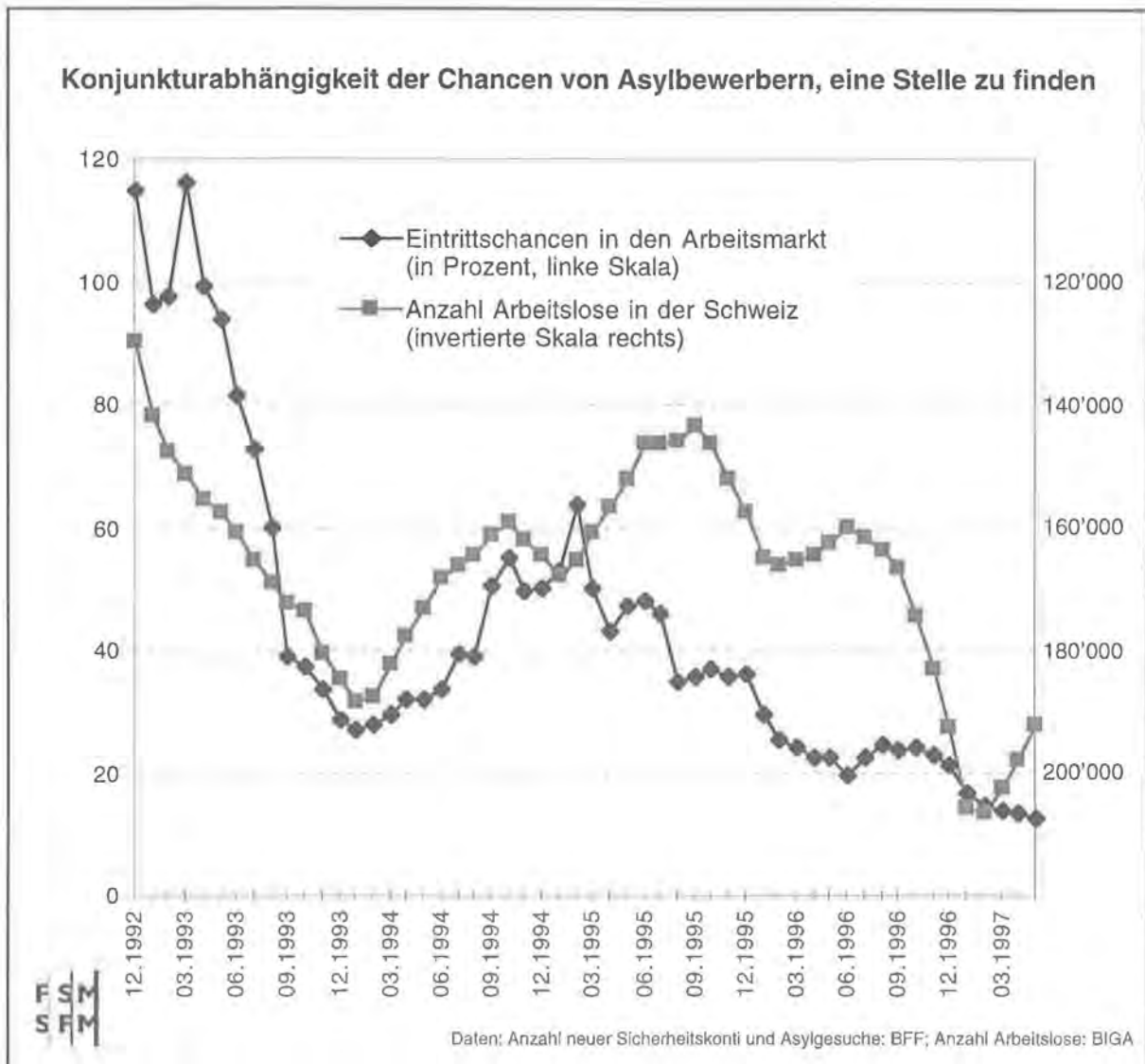
"Comment avez-vous trouvé votre travail?"

hatten ihre Stelle entweder durch einen Spontanbesuch in einem Betrieb oder die Vermittlung von Freunden gefunden. Entsprechend diesem Befund scheint es uns auch wenig sinnvoll, eine verstärkte Arbeitsintegration – sofern eine solche politisch erwünscht wäre – durch die Bereitstellung spezieller Arbeitsvermittlungsstellen erreichen zu wollen.

Abschliessend möchten wir uns noch der Frage zuwenden, ob sich die Situation von Asylsuchenden auf dem Arbeitsmarkt im Zuge der jüngsten konjunkturellen Entwicklungen verschlechtert hat. Ist die erstaunlich hohe Erwerbstätigenquote von Asylbewerbern nach fünf Jahren Aufenthalt, die wir im dritten Kapitel nachgewiesen haben, lediglich der überschüssigen Nachfrage während der Hochkonjunktur Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre zu verdanken und nicht dem angesprochenen Treppeneffekt? Stellen Asylbewerber lediglich eine Puffermasse dar, welche bei einem konjunkturellen Einbruch sofort wieder freigesetzt wird (Konjunkturpufferthese)? Oder besteht im Gegenteil ein segmentierter Arbeitsmarkt für Neuzuwanderer aus dem Süden, welcher sich durch die Flexibilisierung und Informalisierung der Beschäftigungsverhältnisse sowie durch die steigende Nachfrage nach persönlichen Dienstleistungen im oberen Konsumentensegment ständig vergrössert (Segmentationsthese)? Oder haben wir gar davon auszugehen, so die dritte in der Literatur geäusserte These, dass im Zuge dieser Entwicklungen etablierte, ortsansässige Arbeitskräfte durch anspruchlosere Neuzuwanderer mit geringerer Verhandlungsmacht ersetzt werden (Substitutionsthese)?

Leider existieren die notwendigen Daten nicht, um diese Hypothesen systematisch und mit der nötigen empirischen Sorgfalt abzuklären. Die einzige verfügbare Informationsquelle stellen die Angaben zu den neu eröffneten Sicherheitskonti dar. Sie widerspiegeln grob die Zahl der Asylbewerber und vorläufig aufgenommenen Personen, welche in einem bestimmten Monat neu eine Stelle angetreten haben – also nicht die Anzahl Beschäftigter, sondern der Neueintritte in den Arbeitsmarkt. Diese Grösse wird aber selbstverständlich nicht nur von der konjunkturellen Lage, sondern auch von der Entwicklung der Zu- und Abwanderung im Asylbereich beeinflusst. Als einfachste, wenn auch eindeutig suboptimale Messgrösse bietet sich die monatliche Zahl der neu eingereichten Asylgesuche an – suboptimal deshalb, weil ja auch bereits seit langem in der Schweiz anwesende Asylbewerber im fraglichen Monat eine Stelle antreten können. Wir können nun einen Indikator konstruieren, indem wir errechnen, wieviele Stellenantritte im Verhältnis zur Zahl der vor drei Monaten neu eingereichten Gesuche erfolgten (Anteil in Prozent). Der Indikator bringt die relativen Chancen zum Ausdruck, mit welcher Asylbewerber zu einem bestimmten Zeitpunkt eine Arbeitsstelle finden können. Diese Chancen können wir schliesslich zum Konjunkturverlauf in Bezug setzen, am einfachsten gemessen an der monatlichen Zahl der Arbeitslosen in der Schweiz.

Die Ergebnisse dieser Kalkulationen sind der Darstellung auf der folgenden Seite zu entnehmen. Wir stellten die Arbeitslosenkurve gleichsam auf den Kopf, um die beiden Entwicklungen optisch besser vergleichen zu können (invertierte Skala). Da wir die Höhe der beiden Kurven nicht zueinander in Beziehung setzen dürfen (die Skalierung der beiden Grössen erfolgte nach rein darstellerischen Kriterien), lässt sich lediglich schlussfolgern, dass die Chancen für Asylbewerber, eine Stelle zu finden, im Rhythmus des Konjunkturverlaufs fluktuieren. Sie verschlechtern sich bei steigender Arbeitslosigkeit und verbessern sich, wenn die Nachfrage auf dem Stellenmarkt wieder anzieht. Die Übereinstimmung ist erstaunlich gross.



Dieses Resultat ist inhaltlich zwar kaum überraschend, stellt doch die Zahl der Neueintritte in den Stellenmarkt einen extrem konjunktursensiblen Indikator dar. Ausserdem haben wir bereits in Kapitel vier gesehen, dass die (kantonale) Konjunktur auf dem Arbeitsmarkt einen grossen Einfluss auf die Erwerbchancen von Asylsuchenden ausübt. Die Interpretation der Graphik lässt jedoch auch einige weitere Schlussfolgerungen zu. Zunächst macht sie deutlich, dass Asylbewerber in jenen Bereichen des Arbeitsmarktes eingebunden sind, welche überhaupt auf die konjunkturelle Entwicklung reagieren. Eine gewisse Basisnachfrage nach ihrer Arbeitskraft besteht aber selbst in Rezessionsphasen, so wie es die Segmentierungsthese postuliert. Die Daten sprechen deshalb zweitens auch gegen die Konjunkturpufferthese, da während eines konjunkturellen Abschwungs die Chancen, dass Neuzuzüger eine Stelle finden, im Puffersegment unter Null sinken müssten. Noch deutlicher widerspricht der Verlauf der beiden Datenreihen drittens der Substitutionsthese, derzufolge die wirtschaftliche Umstrukturierung und die Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse zu einem Ersatz von (anspruchsvolleren) Altansässigen durch (strukturell schwächere) Asylbewerber führen. Denn in diesem Fall müssten die Chancen für Asylsuchende, eine Stelle zu finden, gerade dann steigen, wenn auch die Arbeitslosigkeit steigt. Das Gegenteil ist jedoch der Fall. Insgesamt sprechen die Daten also am ehesten für

die Segmentationsthese und stützen damit unsere Vermutung, dass sich die Beschäftigungsmöglichkeiten für Asylbewerber einer Art Treppeneffekt verdanken.

Diese Interpretationen und die Datenreihen, auf denen sie beruhen, sind jedoch mit dermassen vielen Unsicherheiten behaftet, dass ihnen lediglich der Status von wohlabgewogenen Spekulationen zukommt. Eine profundere Analyse der Konjunkturabhängigkeit der Arbeitsintegration von Asylbewerbern und Flüchtlingen steht noch aus. Hier empfiehlt sich ein System der Dauerbeobachtung auf der Basis von soliden Längsschnittdaten, dessen Grundzüge wir in einem separaten Papier dargelegt haben.

7 Schlussfolgerungen im Hinblick auf mögliche Massnahmen

Zentrale Bedeutung für die Arbeitsintegration von Asylbewerbern und Flüchtlingen kommt der Aufenthaltsdauer zu. Die Einbindung in den Arbeitsmarkt kann deshalb als Teil eines umfassenderen Anpassungsprozesses betrachtet werden. Im Zuge dieses Prozesses sind verschiedene Adaptionsschritte zu durchlaufen, die nach einigen Jahren in der Regel auch zu einer beruflichen Einbindung führen. Je nach der individuellen und gruppenspezifischen Ausstattung mit Ressourcen fällt es leichter, sich im neuen Arbeitsumfeld zu integrieren, und verläuft der Prozess dementsprechend schneller oder langsamer. Jüngere Menschen sind flexibler und eher bereit, auch unattraktive Arbeiten zu übernehmen, als ältere. Für Frauen spielt die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu Beginn des Aufenthalts eine weniger zentrale Rolle als für Männer. Alleinstehende Pioniermigranten mit einer langfristigen Aufstiegsorientierung sind eher motiviert, die teilweise schmerzhaften beruflichen Anpassungsschritte zu unternehmen, als Familienväter, welche im Zuge einer Massenflucht in den Westen gelangten.

Dass dieser mittelfristige Adaptionsprozess für einen Grossteil der Asylmigranten nach einigen Jahren zu einer beruflichen Einbindung führt, verdankt sich der Nachfrage in einem spezifischen Segment des Arbeitsmarkts: den klassischen Saisonierbranchen Hotellerie, Restauration und Baugewerbe sowie der Reinigungsbranche. Asylbewerber und Flüchtlinge scheinen gerade in jenen Nischen des Arbeitsmarkts – den unattraktivsten Berufen in unterster Position und unter "Hire and fire"-Anstellungsbedingungen – Arbeit zu finden, für welche heute nur noch mit Mühe europäische Arbeitsmigranten rekrutiert werden können.

Auf dieses Strichbild liessen sich die Resultate der verschiedenen Forschungsphasen reduzieren. In diesem abschliessenden Kapitel möchten wir die Ergebnisse jedoch nicht aus analytischer Perspektive rekapitulieren, sondern im Hinblick auf mögliche administrative Massnahmen. Als wohl wichtigstes, auch praxisrelevantes Resultat kann festgehalten werden, dass die niedrigen durchschnittlichen Erwerbstätigenquoten dadurch zustande kommen, dass der Prozess der Arbeitsintegration bei Asylsuchenden erst nach fünf Jahren so weit fortgeschritten ist, dass die Erwerbstätigenquoten mit derjenigen der ständigen Wohnbevölkerung vergleichbar werden (Kap. 3). Die berufliche Reorientierung braucht also Zeit. Sie wird durch das drei- respektive sechsmonatige Arbeitsverbot nicht wesentlich beeinflusst. Seine Abschaffung würde nicht zu einer spürbaren Verbesserung der beruflichen Einbindung führen.

Die unseres Erachtens wirksamste Massnahme bestünde darin, das "Angebot" an Arbeitskräften aus dem Asylbereich geographisch besser auf die Nachfrage abzustimmen, indem Arbeitsbewilligungen auch für andere als den Wohnkanton erteilt würden. So könnte auch in jenen Kantonen eine Arbeitsstelle angetreten werden, wo die angesprochenen Nischenbereiche auf dem Arbeitsmarkt rein quantitativ grösser sind (Kap. 4). Ob die Wohnkantonbindung zu diesem Zweck ganz aufgegeben werden müsste, oder lediglich während der Dauer einer Anstellung oder ob sie gar beibehalten werden könnte, bliebe genauer zu bestimmen. Um Informationen über offene Stellen an mögliche Arbeitnehmer aus dem Asylbereich zu vermitteln, wäre der Aufgabenbereich der Stellenvermittlungsbüros entsprechend zu erweitern.

Unsere Analyse hat weiter gezeigt, dass die Löhne, welche in diesen Arbeitsbereichen verdient werden können, bei Familienvätern unter den Fürsorgeleistungen zu liegen kommen. Neben anderen, administrativ nicht beeinflussbaren Aspekten des herkunftsspezifischen Migrationsverhaltens erklärt dies die unterschiedlichen Erwerbstätigenquoten von nationalen Gruppen mit: Denn je nach Migrationshintergründen und den spezifischen Migrationspfaden unterscheidet sich auch die Familienstruktur in der Schweiz (vgl. Kap. 5). Eine weitere Reduktion der Fürsorgebeiträge kommt ausser Betracht. Handlungsmöglichkeiten bestehen dagegen im Informationsbereich. So könnte eine Verbesserung erzielt werden, wenn der im Fürsorgesystem eingebaute finanzielle Anreiz zur Aufnahme einer Arbeit den Adressaten bekannt gemacht und erläutert würde. Eine verbesserte Transparenz bezüglich der maximalen Höhe der Sicherheitsleistungen sowie der Modalitäten einer eventuellen Rückerstattung könnte zudem den dissuasiven Effekt der Sicherheitsabgaben abmildern.

Weiter wissen wir, dass auch die Stabilität der Aufenthaltsperspektiven in der Schweiz sowie die Bewilligungspraktiken der kantonalen Arbeitsämter einen Einfluss auf die Arbeitsintegration ausüben, auch wenn beiden eine insgesamt eher untergeordnete Bedeutung zukommt. Eine beispielsweise zweijährige Aufenthaltsgarantie beim Einreichen eines Asylgesuchs würde allen Asylbewerbern eine mittelfristige Perspektive eröffnen und die Bereitschaft erhöhen, die notwendigen beruflichen Anpassungsschritte zu unternehmen. Dies stünde allerdings dem Bemühen um eine Reduktion der Verfahrens- und Aufenthaltsdauer – und damit der Gesamtkosten – diametral entgegen, so dass diese Massnahme kaum ernsthaft in Betracht fällt. Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, die Erteilung von Arbeitsbewilligungen durch die kantonalen Arbeitsämter auf eine liberale Linie zu verpflichten. Beispielsweise könnten die Branchenregelungen, welche die Tätigkeit von Asylsuchenden von vornherein auf bestimmte Berufe beschränken, aufgehoben werden. Ein noch radikalerer Schritt bestünde in der Abschaffung der Bevorzugung schweizerischer und ausländischer Arbeitskräfte – was in der gegenwärtigen Konjunktur ein innenpolitisch hoffnungsloses Unterfangen darstellt und angesichts der insgesamt eher zweitrangigen Bedeutung der Inländerbevorzugung im segmentierten Arbeitsmarkt für Asylbewerber kaum entscheidende Auswirkungen hätte.

Allgemein ist festzuhalten, dass jeder der hier diskutierten Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitsintegration grosse politische Bedenken entgegenstünden. Sie basieren meist auf der Befürchtung, dass verbesserte Arbeits- und Aufenthaltsbedingungen zu einer Attraktivitätssteigerung der Schweiz im internationalen Migrationsgeschehen führen würden – mit den absehbaren innenpolitischen und finanziellen Konsequenzen. Anzumerken ist, dass bisher keine empirisch fundierte Studien zur Frage vorliegen, ob die Arbeitsmöglichkeiten die Verteilung der Asylgesuche über die verschiedenen Aufnahmeländer tatsächlich beeinflussen.

Auf der Basis unserer Forschung lässt sich lediglich bestimmen, welche Massnahmen die Arbeitsintegration von Asylsuchenden und Flüchtlingen erhöhen respektive vermindern würden, aber nicht, ob allfällige Nebeneffekte die Vorteile aufwiegen. Eine Lösung des politischen Zielkonflikts zwischen Integration (zur Reduktion der Fürsorgekosten) auf der einen Seite und Ausgrenzung (zur Erhaltung der "Rückkehrbereitschaft" und zur "Dissuasion" potentieller Migrantinnen) auf der anderen Seite können wir deshalb erwartungsgemäss nicht anbieten. Wie in diesem Spannungsfeld die Gewichte zu setzen sind, muss vielmehr durch die politische Diskussion entschieden werden.

Diese kann sich aber umgekehrt auch an den Resultaten der vorliegenden Untersuchung orientieren. So gilt es beispielsweise zur Kenntnis zu nehmen, dass die vergleichsweise niedrigen Erwerbstätigenquoten von Asylbewerbern primär darauf zurückzuführen sind, dass ein Gross-
teil der betreffenden Personen erst seit kurzem in der Schweiz weilt – und weder auf fehlenden "Arbeitswillen", noch auf einer herkunftsbedingten Unfähigkeit, sich im hiesigen Arbeitsmarkt zurechtzufinden, noch auf fehlender Nachfrage oder auf systematischer Diskriminierung der fremden Zuwanderer.

In der Reihe
Forschungsberichte des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien
sind bisher erschienen

Andreas Wimmer. 1996. *Flüchtlingsausserpolitik und Migrationsprävention*. Forschungsbericht Nr. 1.

Hans Mahnig (Konzeption und Leitung: Andreas Wimmer). 1996. *Das migrationspolitische Feld der Schweiz. Eine politikwissenschaftliche Analyse der Vernehmlassung zum Arbenzbericht*. Forschungsbericht Nr. 2.

Etienne Piguet et Roland Misteli, sous la direction de Andreas Wimmer. 1996. *L'intégration des réfugiés au marché du travail*. Forschungsbericht Nr. 3.

Hans Mahnig (Konzeption und Leitung: Andreas Wimmer). 1996. *Konturen eines Kompromisses? Die migrationspolitischen Positionen schweizerischer Parteien und Verbände im Wandel*. Forschungsbericht Nr. 4.

Andreas Wimmer. 1996. *Die Wiederansiedlung von Flüchtlingen in der Schweiz. Eine Analyse der bisherigen Praxis und Evaluation von Handlungsoptionen*. Forschungsbericht Nr. 5.

Andreas Wimmer. 1996. *La réinstallation des réfugiés : analyse de l'expérience suisse dans le contexte international*. Forschungsbericht Nr. 5.

Andreas Wimmer. 1996. *The resettlement of refugees: an analysis of the Swiss experience in the international context*. Forschungsbericht Nr. 5.

Hans Mahnig. 1997. *Migrationspolitik in sechs westlichen Industriestaaten. Deutschland, Frankreich, Niederlande, USA, Australien und Kanada*. Forschungsbericht Nr. 6.

Juliane Kerlen und Andreas Wimmer. 1997. *Migrationssteuerung. Zur Entwicklung eines politischen Konzepts in Deutschland, Frankreich, Schweden und der Europäischen Union*. Forschungsbericht Nr. 7.

Denise Efonayi und Etienne Piguet (Leitung: Andreas Wimmer). 1997. *Nationale Unterschiede in der Arbeitsintegration von Asylsuchenden*. Forschungsbericht Nr. 8.

Andreas Wimmer und Etienne Piguet. 1998. *Asyl und Arbeit. Eine Studie zur Erwerbsintegration von Asylsuchenden und Flüchtlingen in der Schweiz*. Forschungsbericht Nr. 9.

In der Reihe
Arbeitspapiere des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien
sind bisher erschienen

Andreas Wimmer. 1995. *Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe, Migration*. Ein Bericht zuhanden der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit.

Andreas Wimmer. 1997. *Ein Zulassungsmodell für Arbeitsmigranten von ausserhalb der Europäischen Union*. Vorschlag zuhanden der Expertengruppe Migrationspolitik.