

Potential und Anerkennung von Kompetenzen qualifizierter Migrantinnen und Migranten in der Schweiz

Evelyn Tsandev und Patrizia Salzmann

1 Migrantinnen und Migranten als Potential für die Schweizer Wirtschaft

Die Schweiz zählt zu den OECD-Ländern mit dem höchsten Immigrantenteil (Liebig, Kohls & Krause, 2012). Im Jahre 2015 hatten 36 % der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz einen Migrationshintergrund, davon gehören rund vier Fünftel (29 % der ständigen Wohnbevölkerung) zur ersten Generation, und rund ein Fünftel (7 % der ständigen Wohnbevölkerung) gehört zur zweiten Generation (BFS, 2017a). Migrantinnen und Migranten der ersten Generation sind im Vergleich zu Migrantinnen und Migranten der zweiten Generation im Ausland geboren und haben die Einwanderung in die Schweiz selbst erlebt (BFS, 2017a). Während nach dem zweiten Weltkrieg hauptsächlich nicht oder gering qualifizierte Arbeitskräfte zuerst aus Italien und später auch aus Spanien, Portugal und Jugoslawien in die Schweiz einwanderten, kamen in neuerer Zeit vermehrt qualifizierte und hochqualifizierte Personen, mehrheitlich Staatsangehörige der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), in die Schweiz (BFS, 2017a; Pecoraro, 2005; Pecoraro & Fibbi, 2010).¹ Die Bevölkerungsgruppe der Migrantinnen und Migranten der ersten Generation wies im Jahr 2015 den höchsten Anteil an Personen mit einer abgeschlossenen Ausbildung auf Tertiärstufe auf. Sechszunddreissig Prozent dieser Gruppe hatten

1 Als «qualifiziert» gelten Personen mit einem Abschluss auf Sekundarstufe II. Als «hochqualifiziert» werden Personen mit einem Abschluss auf Tertiärstufe eingestuft (Jey Aratnam, 2012, Pecoraro & Fibbi, 2010, Wastl-Walter, Riaño, Bühler, Aschwanden & Limacher, 2014).

einen Abschluss auf Tertiärstufe erreicht (in der Bevölkerungsgruppe ohne Migrationshintergrund waren es 32 % und bei den Migrantinnen und Migranten der zweiten Generation lediglich 26 %). Ein ebenso hoher Anteil der Migrantinnen und Migranten der ersten Generation (36 %) hatte eine Ausbildung auf Sekundarstufe II abgeschlossen (BFS, 2016a). Insgesamt weisen also mehr als zwei Drittel der Personen, die im Ausland geboren und in die Schweiz eingewandert sind, ein hohes Bildungsniveau auf. Viele von ihnen bringen im Ausland erworbene Bildungs- und Berufsabschlüsse mit.

Das Humankapital (hoch-)qualifizierter Migrantinnen und Migranten ist für die Schweizer Wirtschaft grundsätzlich von grosser Bedeutung, insbesondere in Berufsfeldern, die einen Mangel an qualifizierten Fachkräften verzeichnen, wie zum Beispiel Ingenieurberufe, Managementberufe, Informatikberufe und Berufe im Gesundheitswesen (SECO, 2006). Diese Berufsfelder sind zum Teil in hohem Mass auf zugewanderte Arbeitskräfte angewiesen, und es ist davon auszugehen, dass der Fachkräftemangel in den nächsten Jahren weiter zunehmen wird. Zugleich weisen Studien darauf hin, dass das Potenzial der in der Schweiz lebenden (hoch-)qualifizierten Migrantinnen und Migranten unzureichend ausgeschöpft wird, insbesondere bei Personen aus Nicht-EU/EFTA-Staaten (sogenannten Drittstaaten²), bei Frauen und bei Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen (z. B. Efonayi-Mäder, in diesem Band; Jey Aratnam, 2012; Kamm, Efonayi-Mäder, Neubauer, Wanner & Zannol, 2003; Liebig et al., 2012; Pecoraro, 2011; Wastl-Walter et al., 2014). Eine verstärkte Bildungs- und Arbeitsmarktintegration von Ausländerinnen und Ausländern ist ein prioritäres Ziel der staatlichen Integrationspolitik (SBFI, 2014). Migrantinnen und Migranten sollen in der Schweiz möglichst einer ihrem Ausbildungsniveau, respektive ihrer beruflichen Tätigkeit im Herkunftsland entsprechenden Berufstätigkeit nachgehen können.

Aktuell sind Migrantinnen und Migranten mit diversen Hürden konfrontiert, die ihnen den Zugang zum qualifizierten Arbeitsmarkt erschweren und dazu führen, dass Personen mit Tertiärausbildung überdurchschnittlich häufig Berufe ausüben, für die sie eigentlich überqualifiziert sind. Insbesondere Migrantinnen und Migranten der

2 Mit Drittstaaten sind sowohl europäische Nicht-EU/EFTA-Staaten als auch Staaten ausserhalb Europas gemeint. Die Bevölkerungsgruppen der folgenden europäischen Nicht-EU/EFTA-Staaten sind in der Schweiz am grössten (Anzahl Personen > 10'000, BFS, 2017b): Kosovo, Serbien, Türkei, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina und Russland.

ersten Generation haben Schwierigkeiten eine Arbeitsstelle zu finden, die ihrem Ausbildungsniveau und ihrer Berufserfahrung entspricht. Der Anteil an Überqualifizierten in dieser Bevölkerungsgruppe betrug im Jahr 2015 19 %. Im Vergleich dazu waren bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund lediglich 11 % überqualifiziert. Der Anteil an überqualifizierten Migrantinnen und Migranten der ersten Generation ist bei Personen aus europäischen Nicht-EU/EFTA-Staaten mit 40 % (im Vergleich zu EU/EFTA-Staatsangehörigen mit 16 %) besonders hoch (BFS, 2016b). Die erschwerte Anerkennung im Ausland erworbener Studien- und Berufsabschlüsse und die mangelnde Validierung von Berufserfahrung und fachlichen Kompetenzen sind zentrale Hürden, die zu diesem auch als *Brain waste* bekannten Phänomen beitragen (Jey Aratnam, 2012; Pecoraro, 2011; Wichmann, 2014). Vorhandene Qualifikationen sowie berufliche Erfahrungen und Kompetenzen bleiben aufgrund mangelnder Transferierung des Bildungskapitals unberücksichtigt. Zudem finden Prozesse der Dequalifizierung statt, indem erworbene berufliche Kompetenzen ungenutzt bleiben, durch fehlende Berufspraxis nicht weiterentwickelt werden können und dadurch abgewertet werden (z. B. Bachmann, 2016). Auch war die Erwerbslosenquote gemäss International Labour Organisation (ILO, 2017) im Jahr 2015 bei den Migrantinnen und Migranten der ersten Generation mit 8 % mehr als doppelt so hoch wie bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (3 %). Personen aus Ländern ausserhalb Europas sowie aus europäischen Nicht-EU/EFTA-Staaten wiesen die höchsten Erwerbslosenquoten auf (BFS, 2017a). Wird die Erwerbslosenquote nach Bildungsniveau betrachtet, so zeigt sich, dass Personen mit einer Ausbildung auf Tertiärstufe insgesamt am wenigsten von Erwerbslosigkeit betroffen sind, mit 6 % ist die Erwerbslosenquote bei hochqualifizierten Migrantinnen und Migranten der ersten Generation aber dreimal so hoch wie bei hochqualifizierten Personen ohne Migrationshintergrund (2 %).

In diesem Beitrag werden zuerst drei Gruppen von qualifizierten Migrantinnen und Migranten unterschieden, für die der Zugang zum Arbeitsmarkt in der Schweiz besonders erschwert ist, nämlich Personen aus Drittstaaten, Frauen sowie Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene, und es wird aufgezeigt, welche Faktoren damit zusammenhängen (Kapitel 2). Danach wird auf die Bedeutung eines anerkannten Bildungsabschlusses eingegangen, um Zugang zum Schweizerischen Arbeitsmarkt zu erhalten (Kapitel 3). In einem ersten Schritt wird dargestellt, wie qualifizierte Erwachsene unterschiedlicher Herkunftsländer in der Schweiz vorgehen müssen, um einen formalen ausserhalb der Schweiz erworbenen

Bildungsabschluss anerkennen zu lassen. In einem zweiten Schritt wird skizziert, welche Wege erwachsenen Migrantinnen und Migranten offen stehen, deren Bildungsabschluss in der Schweiz nicht offiziell anerkannt wird, um eine Nachqualifikation zu erlangen. Schliesslich wird auf besondere Herausforderungen und Hürden eingegangen, die sich bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse und der Nachqualifizierung von erwachsenen Migrantinnen und Migranten ergeben und darauf bezogen mögliche Handlungsfelder skizziert (Kapitel 4).

2 Erschwerter Zugang zum Arbeitsmarkt für bestimmte Gruppen von qualifizierten Migrantinnen und Migranten

Insgesamt sind Migrantinnen und Migranten in der Schweiz im internationalen Vergleich gut in den Arbeitsmarkt integriert. Die Beschäftigungsquote der im Ausland geborenen Bevölkerung ist sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen höher als in anderen Ländern der OECD. Diese Ergebnisse hängen damit zusammen, dass die Lage auf dem Schweizer Arbeitsmarkt insgesamt gut ist, und dass die Mehrheit der zugewanderten Bevölkerung EU/EFTA-Staatsangehörige sind, viele davon aus Italien, Deutschland und Frankreich, die eine der Schweizer Landessprachen sprechen, und für die die Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt in der Regel niedrig sind (Liebig et al., 2012). Für gewisse Gruppen von Migrantinnen und Migranten gestaltet sich die Situation jedoch schwierig. Dies hängt insbesondere mit den drei Merkmalen Herkunftsland, Geschlecht und Flucht/Asylsuche als Hauptgrund der Zuwanderung zusammen. Im Folgenden wird auf jedes dieser drei Merkmale eingegangen (Kapitel 2.1 bis 2.3) und dargestellt, weshalb der Zugang zum Arbeitsmarkt für diese Personengruppen besonders erschwert ist.

2.1 Merkmal Herkunftsland

Die Schweiz praktiziert in Bezug auf die Zuwanderung ausländischer Personen ein duales Zulassungssystem. Dabei wird zwischen Personen aus EU-/EFTA-Staaten und Personen aus Drittstaaten unterschieden. EU/EFTA-Staaten geniessen in der Schweiz Personenfreizügigkeit (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2017). Dieses 2002 in Kraft getretene Abkommen (kurz FZA) zwischen der Schweiz und den EU/EFTA-Staaten beinhaltet, dass Personen der Mitgliedstaaten in der Schweiz ohne Arbeitsbewilligung einer Erwerbstätigkeit nachgehen können und

bezüglich der Anerkennung von Diplomen eng mit der EU zusammengearbeitet wird.³ Migrantinnen und Migranten aus EU-/EFTA-Staaten verfügen also über gute Zugangschancen zum Schweizer Arbeitsmarkt, das duale Zulassungssystem der Schweiz benachteiligt jedoch Personen aus Drittstaaten. Aus Drittstaaten werden lediglich Führungskräfte, Spezialistinnen und Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte auf den Schweizer Arbeitsmarkt zugelassen und dies nur in beschränktem Mass, das heisst, nur wenn auf dem inländischen Arbeitsmarkt und den Arbeitsmärkten der EU/EFTA-Staaten keine geeignete Person mit Vorrang zur Verfügung steht (für weitere Voraussetzungen siehe Ausländergesetz, AuG, Art. 18–25).⁴ Personen aus Drittstaaten können also nur in sehr beschränktem Mass aus Arbeitsgründen in die Schweiz einwandern (siehe Tabelle 1). Die Hauptgründe der Zuwanderung sind bei dieser Personengruppe denn auch familiärer Art (eine Familie gründen, die Familie begleiten beziehungsweise zu ihr kommen; BFS, 2017a). Ausländische Partnerinnen und Partner erhalten nach der Heirat oder Eintragung der Partnerschaft eine Aufenthaltsbewilligung B und haben somit das Recht in der Schweiz einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Im Unterschied zu EU/EFTA-Staatsangehörigen ist bei ihnen die Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Ausbildungsabschlüsse in der Schweiz aber erschwert, was dazu führt, dass sie häufig Tätigkeiten ausführen, die ihren Kompetenzen und ihrer Berufserfahrung nicht entsprechen (BFS, 2017a). Zudem existieren in der Schweiz im Gegensatz zu anderen Ländern der OECD nur wenige Brücken- beziehungsweise Passerelle-Kurse sowie Programme oder Projekte, die Migrantinnen und Migranten bei der Integration in den Arbeitsmarkt unterstützen (Liebig et al., 2012). Insbesondere gibt es kaum Massnahmen für (hoch-) qualifizierte Migrantinnen und Migranten, die sich an deren Potenzial orientieren und sie darin unterstützen, Zugang zum qualifizierten Arbeitsmarkt zu erhalten, beispielsweise indem sie ihnen beim Aufbau eines beruflichen Netzwerks behilflich sind. Dies hat damit zu tun, dass sich die Schweizer Integrationspolitik am sogenannten Regelstrukturansatz orientiert. Das heisst, die Integration von Migrantinnen und

3 Das FZA gilt auch nach der Annahme der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» vom 9. Februar 2014. Seit dem 1. Januar 2017 kommt das FZA auch auf Kroatien zur Anwendung und somit auf alle aktuell 28 EU-Mitgliedstaaten.

4 Vorrang haben Schweizerinnen und Schweizer, Ausländerinnen und Ausländer mit Niederlassungsbewilligung, Ausländerinnen und Ausländer mit Aufenthaltsbewilligung, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt und alle Personen aus EU/EFTA-Staaten.

Migranten soll grundsätzlich in den bestehenden und auf die Gesamtbevölkerung ausgerichteten Strukturen erfolgen (z. B. Bildungssystem, Gesundheitswesen, Sozialsystem). Zusätzliche spezifisch auf Migrantinnen und Migranten ausgerichtete Massnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt sind nur im Asyl- und Flüchtlingsbereich vorgesehen.

2.2 Merkmal Geschlecht

Migrantinnen der ersten Generation sind auf dem Schweizer Arbeitsmarkt besonders schlecht positioniert. Sie weisen sowohl im Vergleich zu den Frauen der anderen Bevölkerungsgruppen (ohne Migrationshintergrund, zweite Generation mit Migrationshintergrund) als auch im Vergleich zu den Männern eine niedrigere Erwerbsbeteiligung, eine höhere Quote an Überqualifizierten und Arbeitskräften mit Tieflöhnen⁵ sowie eine tiefere Quote an Arbeitskräften mit Führungsfunktion auf (BFS, 2017a).⁶ Für Frauen aus Drittstaaten die Kinder haben, ist der Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt besonders erschwert, auch wenn sie über ein hohes Bildungsniveau verfügen (Liebig et al., 2012; Wastl-Walter et al., 2014). Studien, die nach Erklärungen für diese Ungleichheiten suchen, zeigen, dass die Berufslaufbahnen vieler Frauen durch Diskontinuitäten gekennzeichnet sind (z. B. Brüche und Veränderungen aufgrund der Geburt von Kindern), die ihre Positionierung auf dem Arbeitsmarkt und die längerfristige Aufrechterhaltung beruflicher Qualifikationen erschweren (z. B. Jey Aratnam, 2012; Wastl-Walter et al., 2014). Zudem sind in der Schweizer Gesellschaft viele berufstätige Frauen neben ihrer Erwerbstätigkeit nach wie vor hauptverantwortlich für den Haushalt und die Kinder. Mangelnde externe Kinderbetreuungsmöglichkeiten, die für die Betroffenen finanziell tragbar sind, sowie die vielerorts geltenden Unterrichts- und Ferienzeiten für schulpflichtige Kinder, die sich mit den in vielen Berufen geltenden Arbeits- und Ferienzeiten nur marginal überschneiden, erschweren die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit. Für im Ausland geborene Frauen gestaltet sich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf besonders schwierig, zumal sie in der Schweiz häufig weder über ein familiäres Netzwerk verfügen, das

5 Ein Tieflohn ist ein Lohn, der weniger als zwei Drittel des schweizerischen Bruttomedianlohnes beträgt. Im Jahr 2015 waren dies weniger als CHF 52'580 Bruttolohn pro Jahr beziehungsweise CHF 4382 Bruttolohn pro Monat (BFS, 2016c).

6 Bei Betrachtung der Gesamtbevölkerung zeigt sich, dass dieselben Ergebnisse auch für Frauen im Vergleich zu Männern unabhängig von ihrem Migrationsstatus zutreffen.

Unterstützung bei der Kinderbetreuung bietet, noch über ein berufliches Netzwerk, das ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert. Für qualifizierte Migrantinnen aus Drittstaaten stellt die mangelnde Anerkennung im Ausland erworbener Bildungs- und Berufsabschlüsse eine zusätzliche Hürde dar. Diese Schwierigkeiten betreffen zwar auch die Männer, aufgrund geschlechterspezifischer Rollenerwartungen sind sie für Frauen aber verschärft (Wastl-Walter et al., 2014). Auch spezifisch auf Migrantinnen ausgerichtete Projekte zur Verbesserung der beruflichen Integration existieren in der Schweiz kaum (Bachmann, 2016).

2.3 Merkmal Flucht/Asyl als Hauptgrund der Zuwanderung

Ende 2015 lebten in der Schweiz 44'277 anerkannte Flüchtlinge⁷ (19'238 mit Ausweis B und 21'039 mit Ausweis C) sowie 33'059 vorläufig aufgenommene Personen⁸ (inkl. vorläufig aufgenommene Flüchtlinge) und 32'701 Asylsuchende (im Verfahrensprozess). Bei den anerkannten Flüchtlingen mit Asyl (Ausweis B) betrug die Erwerbsquote 21.3 %, bei den vorläufig Aufgenommenen 29.7 % und bei den Asylsuchenden 1.1 % (SEM, 2016). Im Vergleich dazu betrug die Erwerbsquote der gesamten Bevölkerung der 15- bis 64-Jährigen in der Schweiz im selben Jahr 84.1 % (BFS, 2017a). Personen, die in der Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen erhalten, wie anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene, stellen in Bezug auf den Zugang zum Arbeitsmarkt in Vergleich zu Asylsuchenden und Migrantinnen und

7 «Flüchtlinge sind Personen, die in ihrem Heimatstaat oder im Land, in dem sie zuletzt wohnten, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden. Als ernsthafte Nachteile gelten namentlich die Gefährdung des Leibes, des Lebens oder der Freiheit sowie Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken. Den frauenspezifischen Fluchtgründen ist Rechnung zu tragen.» (AsylG, Art. 3)

8 Die vorläufige Aufnahme ist eine Ersatzmassnahme für Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz kein Asyl erhalten haben, bei denen eine Wegweisung jedoch unzulässig (völkerrechtliche Gründe), unzumutbar (z. B. wegen Krieg oder einer schwerwiegenden persönlichen Notlage) oder aus vollzugstechnischen Gründen unmöglich ist. Vorläufig Aufgenommene erhalten einen Aufenthaltsausweis F, der 12 Monate gültig ist und um jeweils 12 Monate verlängert werden kann. Vorläufig Aufgenommene können nach fünf Jahren unter bestimmten Bedingungen eine Aufenthaltsbewilligung B beantragen (SECO/BFM, 2012).

Migranten aus Drittstaaten eine Sondergruppe dar. Sie dürfen in der Schweiz unabhängig vom Stellenmarkt und der Wirtschaftslage einer Erwerbstätigkeit nachgehen und einen Stellen- und Berufswechsel vornehmen (Asylgesetz, AsylG, Art. 61). Im Unterschied zu anerkannten Flüchtlingen, dürfen vorläufig Aufgenommene den Kanton nur auf Bewilligung hin wechseln, wenn wichtige Gründe vorliegen (z. B. dass die Familie zusammen leben kann). Diese Mobilitätseinschränkungen können den Zugang zum Arbeitsmarkt erschweren. Zudem müssen vorläufig aufgenommene Personen, die erwerbstätig sind, während einer gewissen Zeit zusätzlich zu den regulären Steuern eine Sondersteuer von 10 % des Einkommens entrichten. Sie haben Anspruch auf Sozialleistungen, diese sind jedoch bedeutend niedriger als die Sozialleistungen für einheimische Empfängerinnen und Empfänger.⁹ Diese Einschränkungen verschärfen die Situation von vorläufig aufgenommenen Erwerbstätigen, die tendenziell in Billiglohnbranchen arbeiten, zusätzlich (Kamm et al., 2003). Asylsuchende (Ausweis N) haben bezüglich Erwerbstätigkeit einen anderen rechtlichen Status als anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene. Sie dürfen während der ersten drei Monate nach dem Einreichen des Asylgesuchs keine Erwerbstätigkeit ausüben. Die Bewilligung zur Erwerbstätigkeit kann bei einem negativen erstinstanzlichen Entscheid für weitere drei Monate verweigert werden. Danach gelten für diese Personengruppe bezüglich Zulassung zur Erwerbstätigkeit die gleichen Voraussetzungen wie für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten (siehe Tabelle 1).

Anders als im sogenannten Ausländerbereich, der dem Regelstrukturansatz folgt, wird die berufliche Integration im Asyl- und Flüchtlingsbereich in der Schweiz explizit gefördert. Praktisch in allen Kantonen existieren vom Bund subventionierte Programme für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene.¹⁰ Entsprechende Angebote sind jedoch mehrheitlich auf gering qualifizierte bildungsferne Arbeitskräfte ausgerichtet und folgen mehrheitlich einem Defizitansatz. Es wird davon ausgegangen, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer entweder keine beruflichen Kenntnisse und Erfahrungen mitbringen oder diese auf dem Schweizer Arbeitsmarkt nicht nutzbar sind. Der Fokus dieser Angebote liegt auf der Überwindung fehlender Sprachkenntnisse, ungenügender Kenntnisse des Schweizer Systems und sozialer Isolation.

9 Anerkannte Flüchtlinge sind von einer solchen Sondersteuer befreit, und sie erhalten die gleichen Sozialleistungen wie einheimische Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger.

10 Asylsuchende haben keinen Anspruch auf diese Integrationsmassnahmen.

Angebote, die auf die Bedürfnisse (hoch-)qualifizierter Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommener ausgerichtet sind, existieren bisher kaum (Bachmann, 2016; Wichmann, 2014; für Ausnahmen siehe Scharnhorst, in diesem Band).

Tabelle 1: Voraussetzungen bezüglich der Zulassung zur Erwerbstätigkeit für Personen im Ausländerbereich und Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich in der Schweiz

| Personengruppen | Zulassungsvoraussetzungen |
|--|--|
| Ausländerbereich | |
| Personen aus EU-/EFTA-Staaten | Recht einer Erwerbstätigkeit nachzugehen Recht eines Stellen- und Berufswechsels |
| Personen aus Drittstaaten ^a | Nur Führungskräfte, Spezialistinnen und Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte Nur wenn auf dem inländischen Arbeitsmarkt und den Arbeitsmärkten der EU/EFTA-Staaten keine geeignete Person mit Vorrang ^b zur Verfügung steht |
| Asyl- und Flüchtlingsbereich | |
| Anerkannte Flüchtlinge | Recht einer Erwerbstätigkeit nachzugehen Recht eines Stellen- und Berufswechsels |
| Vorläufig Aufgenommene | Recht einer Erwerbstätigkeit nachzugehen Recht eines Stellen- und Berufswechsels Kantonswechsel nur auf Bewilligung hin möglich |
| Asylsuchende | Keine Bewilligung zur Erwerbstätigkeit während der ersten drei Monate nach dem Einreichen des Asylgesuchs (verlängerbar) Danach gleiche Voraussetzungen wie für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten |

Anmerkungen:

- a Für weitere Voraussetzungen siehe AuG, Art. 18–25
- b Vorrang haben Schweizerinnen und Schweizer, Ausländerinnen und Ausländer mit Niederlassungsbewilligung, Ausländerinnen und Ausländer mit Aufenthaltsbewilligung, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt und alle Personen aus EU/EFTA-Staaten.

3 Ein anerkannter Bildungsabschluss als Schlüssel zum Arbeitsmarkt

Die Arbeitswelt hat in den letzten Jahrzehnten einen erheblichen Wandel durchgemacht. Die Globalisierung führt dazu, dass die Produktion von Gütern und Dienstleistungen in Länder mit tieferen Produktions- und Lohnkosten verschoben wird. Durch die Digitalisierung werden

Arbeitsprozesse automatisiert und einfachere Arbeiten fallen weg. Gleichzeitig steigen durch die Entwicklung hin zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft die Anforderungen bei vielen Tätigkeiten. Diese Veränderungen führen mitunter dazu, dass anerkannte Qualifikationen für den Zugang zum Arbeitsmarkt immer wichtiger werden (EKM, 2016; Strahm, 2010). Insbesondere für unqualifizierte oder gering qualifizierte Migrantinnen und Migranten, aber auch für (hoch-) qualifizierte Personen, die aus familiären Gründen oder als Flüchtlinge beziehungsweise um Asyl zu beantragen in die Schweiz eingewandert sind und (noch) keinen Zugang zum Arbeitsmarkt gefunden haben, ist es wichtig einen anerkannten Bildungsabschluss zu erlangen und ihre Arbeitsmarktfähigkeit durch Aus- und Weiterbildungen zu erhalten. Gemäss Maurer, Wettstein und Neuhaus (2016) ist eine qualifizierende Berufstätigkeit die wirksamste Form der Integration und bietet auch gute Möglichkeiten zum Erwerb der lokalen Landessprache. Auf beruflicher Ebene bringt ein anerkannter Bildungsabschluss für die betroffenen Personen nicht nur Vorteile beim Zugang zum Arbeitsmarkt, sondern erleichtert auch den Zugang zu weiterführenden Aus- und Weiterbildungen, erhöht die Arbeitsplatzsicherheit und bedeutet vielfach, wenn auch nicht immer, mehr Lohn. Auf persönlicher Ebene können ein anerkannter Abschluss und die damit einhergehenden beruflichen Möglichkeiten das Selbstvertrauen, die Motivation und Leistungsbereitschaft und oftmals auch die Anerkennung durch das berufliche und private Umfeld erhöhen (z. B. Tsandev, Beeli, Aeschlimann, Kriesi & Voit, 2017). Strahm (2010) zeigt auf, dass sich bereits der Abschluss einer beruflichen Grundbildung lohnt. So haben Personen mit einer abgeschlossenen Berufslehre gegenüber Personen ohne nachobligatorische Ausbildung ein dreimal geringeres Risiko arbeitslos zu werden und ein 2.5-mal geringeres Risiko von der Sozialhilfe abhängig zu werden. Zudem bewältigen sie den Strukturwandel des Arbeitsmarktes besser und verdienen nicht zuletzt 1000 bis 1500 Franken im Monat mehr als ungelernte Personen.

Doch welche Möglichkeiten stehen Migrantinnen und Migranten überhaupt offen, um zu einem in der Schweiz anerkannten Bildungsabschluss zu gelangen? Grundsätzlich haben Migrantinnen und Migranten in der Schweiz die Möglichkeit, einen im Ausland erworbenen formalen Ausbildungs- oder Berufsabschluss anerkennen zu lassen. Das Anerkennungsverfahren und die zuständigen Behörden unterscheiden sich, je nachdem, ob der Beruf in der Schweiz reglementiert ist oder nicht (Kapitel 3.1). Wird ein ausländischer Bildungsabschluss nicht anerkannt, was vor allem bei Migrantinnen und Migranten aus Drittstaaten der Fall

ist, stehen erwachsenen Personen verschiedene Wege offen, um einen anerkannten Bildungsabschluss nachzuholen. Diese sind im Kapitel 3.2 dargestellt. Abbildung 1 gibt einen Überblick über Möglichkeiten der Anerkennung und Nachholbildung für qualifizierte Migrantinnen und Migranten auf der Sekundarstufe II und auf Tertiärstufe (Bereich Höhere Berufsbildung und Hochschulbereich).

Abbildung 1: Mögliche Wege der Anerkennung und Nachholbildung für qualifizierte Migrantinnen und Migranten im Bereich Berufsbildung und im Hochschulbereich

| Anerkennung von Bildungsabschlüssen | | | | | | Nachholen von Bildungsabschlüssen | | | |
|---|--|--|--|--------------------------------------|---------------------------|---|--|---|---|
| Berufliche Grundbildung (Sekundarstufe II) | | Höhere Berufsbildung (Tertiärstufe B) | | Hochschulbereich (Tertiärstufe A) | | Berufliche Grundbildung (Sekundarstufe II) | Höhere Berufsbildung (Tertiärstufe B) | Hochschulbereich (Tertiärstufe A) | |
| Beruf reglementiert | Beruf nicht reglementiert | Beruf reglementiert | Beruf nicht reglementiert | Beruf reglementiert | Beruf nicht reglementiert | Reguläre oder verkürzte berufliche Grundbildung | Berufserfahrung | Zulassung zu einem Bildungsgang oder einer Abschlussprüfung eines Bildungsganges oder Dispensierung von einem Teil eines Bildungsganges oder Zertifizierung | Zulassung zu einem Bildungsgang oder einer Abschlussprüfung eines Bildungsganges oder Dispensierung von einem Teil eines Bildungsganges oder Zertifizierung |
| Geldwertigkeit anerkennen | Niveaubestätigung oder Gleichwertigkeit anerkennen | Gleichwertigkeit anerkennen | Niveaubestätigung oder Gleichwertigkeit anerkennen | Gleichwertigkeit anerkennen | Anerkennungsempfehlung | | | | |
| SBFI | SBFI | SBFI | SBFI | SBFI, EDK, usw. | Swiss ENIC | Kantone | Kantone | Prüfungs-kommission BP/HFP, HF | Hochschule Uni/PH/FH |

Eigene Darstellung in Anlehnung an KEK|CDC Consultants, 2012.

3.1 Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse

Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) ist die nationale Kontaktstelle für die Anerkennung von Berufsabschlüssen im Bereich der Berufsbildung und für Hochschulabschlüsse in der Schweiz und somit erste Anlaufstelle für Fragen in diesem Zusammenhang. Die nachfolgend dargestellten Informationen beziehen sich auf die verfügbaren Informationen auf der Homepage des SBFI (2017a). Beim Anerkennungsverfahren für Personen, die sich dauerhaft, das heisst mehr als 90 Tage pro Kalenderjahr, in der Schweiz niederlassen möchten (Anerkennungsverfahren bei Niederlassung), wird zwischen reglementierten Berufen oder Tätigkeiten und nicht reglementierten Berufen oder Tätigkeiten unterschieden.

Bei *reglementierten* Berufen oder Tätigkeiten – diese kommen vor allem in den Bereichen Gesundheit, Bildung beziehungsweise Pädagogik, Sozialarbeit, Psychologie, Technik und Recht vor ¹¹ – ist für deren Ausübung eine Anerkennung (Gleichwertigkeit) nötig. ¹² Es werden nach Gesetz Bedingungen an die Ausbildung der Person gestellt und somit ein offiziell anerkannter Ausbildungsabschluss beziehungsweise Titel verlangt. Mit der Anerkennung wird bestätigt, dass der ausländische Abschluss einem schweizerischen Diplom oder Ausweis gleichwertig ist. ¹³ Je nach Beruf ist eine andere Anerkennungsstelle für das Verfahren zuständig. Damit ein ausländischer Bildungsabschluss in der Schweiz gestützt auf Art. 69 ff der Berufsbildungsverordnung (BBV) und Art. 55 f. der Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG) anerkannt wird, müssen folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein: 1) es muss sich um einen Abschluss auf derselben Bildungsstufe handeln, 2) die Bildungsdauer muss gleich lang sein, 3) die Inhalte müssen vergleichbar sein und 4) der ausländische Bildungsgang (und die entsprechende Vorbildung) umfassen praktische Qualifikationen, oder es ist eine einschlägige Berufserfahrung vorhanden. Werden durch die Anerkennungsstelle wesentliche Unterschiede zwischen der ausländischen und der schweizerischen Ausbildung festgestellt, ist die Anerkennung an Ausgleichsmassnahmen geknüpft, worunter Eignungsprüfungen wie auch Anpassungslehrgänge fallen können (KEK|CDC Consultants, 2012). Die Dauer des Prozesses, die nach der Einreichung des Gesuchs mindestens vier Monate beträgt und sich bis zum Abschluss allfälliger Ausgleichsmassnahmen entsprechend verlängert, kann für Arbeitgebende ein wichtiges Argument sein, weshalb sie Personen mit

11 Das SBFI führt eine Liste der reglementierten Berufe (SBFI, 2017b).

12 Der Beruf Arzt/Ärztin stellt in Bezug auf die Anerkennung (Gleichwertigkeit) aufgrund fehlender rechtlicher Grundlagen einen Sonderfall dar. Eine Anerkennung ist nur für Personen aus Staaten möglich, mit denen eine automatische Anerkennung vereinbart wurde.

13 Für die Bearbeitung des Gesuchs auf Gleichwertigkeit ist mit einem finanziellen Aufwand von CHF 550 zu rechnen. Diese Bearbeitungsgebühr ist sowohl bei einem positiven als auch bei einem negativen Entscheid zu entrichten. Dazu kommen Kosten für die Beglaubigung von Kopien und die Übersetzung von Dokumenten, was den finanziellen Aufwand massiv erhöhen kann. Allfällige Eignungsprüfungen und/oder Anpassungslehrgänge, die im Rahmen des Anerkennungsverfahrens absolviert werden müssen, sind ebenfalls vom Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin zu finanzieren. Die Bearbeitungsdauer beträgt nach vollständiger Einreichung der Unterlagen laut Angaben vier Monate. Müssen vertiefte Abklärungen vorgenommen werden, kann sich diese Dauer verlängern.

ausländischen Bildungsabschlüssen in Bewerbungsverfahren nicht prioritär berücksichtigen. Zudem kann der Prozess für Migrantinnen und Migranten aus Drittstaaten dadurch erschwert sein, dass ihnen vorgegeben wird, welche Ausgleichsmassnahme sie zu absolvieren haben. Personen aus EU-/EFTA-Staaten hingegen können aus zwei vorgeschlagenen Alternativen auswählen. Bei *nicht reglementierten* Berufen oder Tätigkeiten ist grundsätzlich keine Anerkennung des ausländischen Bildungsabschlusses notwendig, um den Beruf auszuüben. Der ausländische Abschluss gewährt direkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Wie schwierig sich dieser Zugang gestaltet, ist abhängig von der Lage auf dem Arbeitsmarkt sowie, bei Personen aus Drittstaaten, von den Zulassungsbeschränkungen für Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige. Eine zusätzliche Hürde besteht darin, dass potentielle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oftmals nicht wissen, ob und inwiefern ein ausländischer Abschluss hinsichtlich des Umfangs und der Qualität der erworbenen Kompetenzen mit dem schweizerischen Ausbildungsabschluss wirklich vergleichbar ist. Insbesondere in Nicht-EU/EFTA-Staaten ist das Bildungssystem zum Teil sehr unterschiedlich und die obligatorische Schulzeit kürzer, was bereits bei den Grundkompetenzen zu Unterschieden führen kann. Für Personen, die einen nicht reglementierten Beruf erlernt haben, besteht die Möglichkeit, das im Ausland erworbene Diplom beziehungsweise Zeugnis mittels Niveaubestätigung einstufen zu lassen. Eine solche Niveaubestätigung wird durch das SBFI ausgestellt.¹⁴ Es handelt sich dabei um ein Dokument, welches Dritte (Schulen, Arbeitgebende und Behörden) über die Einstufung des ausländischen Abschlusses in das schweizerische Bildungssystem informiert. Es besteht grundsätzlich auch für nicht reglementierte Berufe oder Tätigkeiten die Möglichkeit, eine Anerkennung (Gleichwertigkeit) zu beantragen. Dies ist jedoch nicht notwendig und wird vom SBFI auch nicht empfohlen, da ein Anerkennungsverfahren mit einem nicht zu unterschätzenden Aufwand verbunden ist. Für die Ausübung von nicht reglementierten Berufen mit Hochschulabschluss stellt Swiss ENIC Anerkennungsempfehlungen für ausländische Hochschuldiplome aus (swissuniversities, 2017). Bei diesen Anerkennungsempfehlungen handelt es sich um eine vergleichende Einstufung, die rechtlich nicht bindend ist.¹⁵

14 Die Bearbeitungsgebühr dafür beträgt CHF 150. Dazu kommen Kosten für die Beglaubigung von Kopien und die Übersetzung von Dokumenten.

15 Es werden keine Bearbeitungsgebühren erhoben, allerdings müssen die Kosten für die Beglaubigungen und Übersetzungen selber getragen werden. Die Bearbeitungszeit beträgt gemäss Angaben maximal zwei Monate.

3.2 Nachholen eines anerkannten Bildungsabschlusses durch Nachqualifikation

Für erwachsene Personen, die über keinen Bildungsabschluss verfügen oder deren im Ausland erworbener Bildungsabschluss in der Schweiz nicht anerkannt wird, z. B. weil die Inhalte nicht vergleichbar sind oder die Ausbildungsdauer unterschiedlich ist (Kapitel 3.1), besteht die Möglichkeit, durch Nachqualifikation einen offiziell anerkannten Bildungsabschluss zu erwerben. Je nachdem, ob sie einen Bildungsabschluss auf der Sekundarstufe II oder auf der Tertiärstufe (Bereich Höhere Berufsbildung oder Hochschulbereich) erwerben möchten, stehen ihnen dabei verschiedene Möglichkeiten offen.

Auf der Sekundarstufe II und insbesondere im Bereich der Berufsbildung hat das Thema Nachqualifikation für Erwachsene in der Schweiz in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen (Maurer et al., 2016; Schmid, Schmidlin & Hischier, 2016; SBFJ, 2014). Im Jahr 2015 nahmen insgesamt 6061 Personen an einem Qualifikationsverfahren der beruflichen Grundbildung teil, die ihre Ausbildung nach dem 24. Lebensjahr begonnen hatten (Schmid et al., 2016), was etwa acht Prozent aller Teilnehmenden an Qualifikationsverfahren entspricht. Davon waren gut ein Drittel (624 Personen oder 36.1 % der Teilnehmenden an Qualifikationsverfahren) Personen ausländischer Nationalität. Zurzeit gibt es für erwachsene Personen vier Möglichkeiten einen formalen Berufsabschluss im Bereich der Berufsbildung zu erlangen: 1) die reguläre berufliche Grundbildung, 2) die verkürzte berufliche Grundbildung, 3) die direkte Zulassung zum Qualifikationsverfahren mit Abschlussprüfung und 4) das Qualifikationsverfahren mit Validierung von Bildungsleistungen. Die letzten beiden Wege sind im Berufserfahrenen erwachsenen Personen vorbehalten, die die nötigen Kompetenzen erworben haben, jedoch keinen anerkannten Bildungsabschluss vorweisen können. Im Folgenden sind diese vier Wege kurz skizziert. Sie sind nicht primär auf Migrantinnen und Migranten ausgerichtet – allerdings werden diese als potentiell Zielpublikum wahrgenommen (SBFI, 2014; Maurer et al., 2016; Tsandev et al., 2017).

Die *reguläre berufliche Grundbildung* richtet sich in erster Linie an Jugendliche im Anschluss an die obligatorische Schulzeit, steht jedoch auch Erwachsenen offen. Erwachsene Lernende bewegen sich hier in der Regel in denselben Strukturen wie jugendliche Lernende: Sie besuchen den regulären Unterricht an der Berufsfachschule und unterstehen einem Lehrvertrag, den sie mit ihrem Lehrbetrieb eingegangen sind.

Die *verkürzte berufliche Grundbildung* richtet sich an Personen, die bereits einen ersten Berufs- oder Mittelschulabschluss erworben haben, oder die sich im angestrebten Berufsfeld bereits Erfahrung aneignen konnten. Auch bei der verkürzten beruflichen Grundbildung schliessen die Lernenden und der Lehrbetrieb einen Lehrvertrag ab. Eine Verkürzung der Ausbildungsdauer kann auf Antrag der Lehrvertragsparteien durch den entsprechenden Kanton gewährt werden (Berufsbildungsgesetz, BBG, Art. 18, Abs. 1). Da die Lernenden in der verkürzten beruflichen Grundbildung bezüglich Vorbildung und persönlicher Reife in der Regel weiter sind als die Lernenden in der regulären beruflichen Grundbildung, wird ihnen oftmals ein höherer Lohn als der reguläre Lehrlingslohn bezahlt.

Bei der regulären und verkürzten beruflichen Grundbildung kann eine Schwierigkeit für Migrantinnen und Migranten vor allem darin bestehen, einen Ausbildungsbetrieb zu finden. Während es für jugendliche Migrantinnen und Migranten verschiedene Organisationen und Projekte gibt, die sie unter anderem bei der Suche nach Lehrstellen unterstützen (z. B. das Projekt *incluso*, Caritas Zürich, 2017), scheinen erwachsene Migrantinnen und Migranten bei der Lehrstellensuche weitestgehend auf sich selbst gestellt zu sein. Dadurch, dass sie ausländischer Herkunft und erwachsen sind, ist für sie die Lehrstellensuche umso schwieriger, da gewisse Branchen und Betriebe ihre Lehrstellen grundsätzlich lieber an Jugendliche vergeben (z. B. Tsandev et al., 2017) und Migrantinnen und Migranten bei der Lehrstellensuche generell benachteiligt sind (z. B. Häberlin et al., 2004). Die Betriebe entscheiden selber, ob sie mit einer Person, deren Kompetenzen beispielsweise in Bezug auf Sprache schwer einzuschätzen sind, einen Lehrvertrag abschliessen möchten. Im Gegenzug kann es für einen Betrieb von Vorteil sein, eine Person, die bereits einen Abschluss und/oder berufliche Erfahrung mitbringt, früher produktiv einsetzen zu können.

Die *direkte Zulassung zum Qualifikationsverfahren mit Abschlussprüfung*¹⁶ ermöglicht Personen, die mindestens fünf Jahre Berufserfahrung vorweisen können – einen Teil davon im angestrebten Berufsfeld¹⁷

16 In der Praxis wird oftmals fälschlicherweise vom «Artikel 32» gesprochen. Der Artikel 32 der Berufsbildungsverordnung regelt allerdings lediglich die Zulassungsvoraussetzungen zum Qualifikationsverfahren, wenn Qualifikationen ausserhalb eines geregelten Bildungsganges erworben wurden. Dies gilt ebenso für das Qualifikationsverfahren mit Validierung von Bildungsleistungen.

17 Wie viel berufsfeldspezifische Berufserfahrung vorgewiesen werden muss, ist in der Bildungsverordnung des jeweiligen Berufs definiert.

– direkt an der Abschlussprüfung des jeweiligen Berufs teilzunehmen, ohne zuvor die Berufslehre zu durchlaufen. Diese Möglichkeit besteht in allen Kantonen und für alle Berufe. Es ist den Personen grundsätzlich selber überlassen, wie sie sich auf die Abschlussprüfung vorbereiten. Es wird kein Lehrvertrag abgeschlossen, und die Betriebe sind zu keinen Ausbildungsleistungen verpflichtet. Allerdings zeigt sich in der Realität, dass der Besuch eines Vorbereitungskurses oder eines Teils des Unterrichts an der Berufsfachschule empfehlenswert ist. Aus diesem Grund werden in einigen Berufen, wie beispielsweise bei den Logistikern/-innen, Gebäudereinigern/-innen und Detailhandelsfachleuten, in denen viele Personen den direkten Weg zum Qualifikationsverfahren wählen, spezielle Vorbereitungsklassen für Erwachsene gebildet. In anderen Berufen, in denen Erwachsene nur sehr vereinzelt direkt zum Qualifikationsverfahren antreten, werden diese nach individuellem Bedarf in den regulären Berufsfachschulunterricht integriert. Eine Schwierigkeit kann für Migrantinnen und Migranten bei diesem Weg darin bestehen, dass die zuständige Amtsstelle oder Berufsfachschule davon überzeugt werden muss, dass die Person bis zur Abschlussprüfung über die notwendigen Grundkompetenzen (insbesondere Sprachkompetenzen) verfügt, da ansonsten keine Zulassung zur Prüfung beziehungsweise zur Vorbereitung auf die Prüfung erteilt wird.

Beim *Qualifikationsverfahren mit Validierung von Bildungsleistungen* geht es darum, bereits erworbene Handlungskompetenzen in Bezug auf einen Berufsabschluss zu dokumentieren und anerkennen zu lassen. Dazu wird ein individuelles Dossier erstellt, das durch ein Fachgremium überprüft wird. Für die Erstellung des Dossiers werden umfassende Lese- und Schreibkompetenzen vorausgesetzt. Dies kann für Migrantinnen und Migranten (aber auch für Schweizerinnen und Schweizer) eine besondere Hürde darstellen. Es findet keine reguläre Abschlussprüfung statt. Wenn alle geforderten beruflichen Handlungskompetenzen sowie die Kompetenzen Allgemeinbildung nachgewiesen werden können, wird das Fähigkeitszeugnis oder Berufsattest ausgestellt. Auch das Qualifikationsverfahren mit Validierung von Bildungsleistungen richtet sich explizit an Erwachsene mit mindestens fünfjähriger Berufserfahrung. Wie bei der direkten Zulassung zum Qualifikationsverfahren mit Abschlussprüfung muss auch hier ein in der Bildungsverordnung definierter Teil der Berufserfahrung im entsprechenden Beruf erworben worden sein. Falls sich die Personen in einem Anstellungsverhältnis befinden, geht der Betrieb auch bei diesem Weg keinerlei Ausbildungsverpflichtungen ein. Das Qualifikationsverfahren mit Validierung von Bildungsleistungen

existiert aktuell für 13 Berufe mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis und für einen Beruf mit eidgenössischem Berufsattest.¹⁸

Im Bereich der höheren Berufsbildung (Tertiärstufe B) entscheiden die Prüfungskommissionen (für Berufsprüfungen und höhere Fachprüfungen) sowie die zuständige höhere Fachschule über eine Zulassung, um den entsprechenden Abschluss nachzuholen. Allerdings sind Anträge dieser Art gemäss SBFJ bisher eher selten und auch das Angebot an offiziell ausgewiesenen Möglichkeiten ist bislang noch stark beschränkt (vgl. z. B. das Anerkennungsverfahren Informa von Modell F, Verein Modell F, 2017). Auf der Tertiärstufe A (Hochschulbereich) gibt es für Erwachsene verschiedene Möglichkeiten einen Ausbildungsabschluss zu erlangen. Dabei kann zwischen der Zulassung zu einem Bildungsgang oder einer Abschlussprüfung eines Bildungsgangs, der Dispensierung von einem Teil eines Bildungsgangs und der Zertifizierung unterschieden werden. Jede dieser drei Varianten ist mit spezifischen Zulassungsvoraussetzungen verknüpft. Je nach Hochschule ist eine Zulassung zum Studium auch aufgrund einer Vorbildung möglich, die den üblichen Zulassungsvoraussetzungen (z. B. gymnasiale Maturität) gleichwertig ist (siehe z. B. HFKG, Art. 23, Abs. 2 und Art. 24, Abs. 3). Der Hochschulrat erlässt gestützt auf die Zusammenarbeitsvereinbarungen Richtlinien über die Gleichwertigkeit. Diese drei Varianten laufen direkt über die jeweilige Ausbildungsinstitution (vgl. swissuniversities, 2017; Salini, Petrini & Voit, 2012). Sie stehen nicht nur Migrantinnen und Migranten offen, sondern allen Personen, die die jeweiligen Zulassungsvoraussetzungen erfüllen. Wie oben dargestellt, stehen qualifizierten Migrantinnen und Migranten verschiedene Wege offen, um ihre im Ausland erworbenen Abschlüsse anerkennen zu lassen oder einen anerkannten Abschluss in der Schweiz nachzuholen. Allerdings sehen sich Migrantinnen und Migranten dabei mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert. Diese werden im nachfolgenden Kapitel 4 weiter ausgeführt und darauf bezogen mögliche Handlungsfelder skizziert.

18 Es sind dies die Berufe Assistentin/Assistent Gesundheit und Soziales EBA, Detailhandelsfachfrau/-fachmann EFZ, Fachfrau/Fachmann Betreuung EFZ, Fachfrau/Fachmann Gesundheit EFZ, Fachfrau/Fachmann Hauswirtschaft EFZ, Informatiker/-in EFZ, Kauffrau/Kaufmann EFZ, Koch/Köchin EFZ, Logistiker/-in EFZ, Maurer/-in EFZ, Mediamatiker/-in EFZ, Medizinische Praxisassistentin/Medizinischer Praxisassistent EFZ, Produktionsmechaniker/-in EFZ, Restaurationsfachfrau/-fachmann EFZ (www.berufsberatung.ch, Zugriff am 21.09.2017).

4 Herausforderungen und Handlungsfelder bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse und der Nachqualifikation von qualifizierten Migrantinnen und Migranten

Die erschwerte Anerkennung im Ausland erworbener Studien- und Berufsabschlüsse sowie die mangelnde Validierung von Berufserfahrung und fachlichen Kompetenzen stellen für Migrantinnen und Migranten – insbesondere für Personen aus Drittstaaten – zentrale Hürden beim Zugang zum qualifizierten Arbeitsmarkt dar (Kapitel 2). Diese machen gemäss dem unlängst von der Eidgenössischen Migrationskommission (EMK, 2016) veröffentlichten Positionspapier auch ein Umdenken in der Arbeitsintegrationspolitik erforderlich (Kapitel 4.1). Sprachliche Hürden sowie der administrative und finanzielle Aufwand sind zusätzliche Herausforderungen bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse und der Nachqualifikation von qualifizierten Migrantinnen und Migranten (Kapitel 4.2). Diese Hürden gilt es zu überwinden, wenn Migrantinnen und Migranten entsprechend ihrem Wissen und ihrer Erfahrung in den Arbeitsmarkt integriert und ihr Potenzial für die Schweizer Wirtschaft besser genutzt werden soll. Im Folgenden werden diese zentralen Herausforderungen aufgegriffen und Handlungsfelder skizziert, wie ihnen begegnet werden könnte. Die Überwindung dieser Hürden ist jedoch keine Garantie für eine erfolgreiche Integration qualifizierter Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt. Einerseits bringen Migrantinnen und Migranten je nach Studien- oder Berufsabschluss, den sie im Ausland erworben haben, Kompetenzen mit, die sehr länderspezifisch sind (dies ist beispielsweise bei Juristen/-innen der Fall). Andererseits können in Berufsfeldern, in denen kein Fachkräftemangel vorherrscht, auch Schweizerinnen und Schweizer Mühe haben nach Ausbildungsabschluss eine Stelle zu finden.

4.1 Die bestehende Anerkennungspraxis ausländischer Bildungsabschlüsse

Bei der aktuellen Anerkennungspraxis ausländischer Bildungsabschlüsse, werden diese unter anderem in Bezug auf die Bildungsstufe, die Dauer und die Ausbildungsinhalte mit den entsprechenden formal erworbenen inländischen Abschlüssen verglichen (Kapitel 3.1). Laut EKM (2016) müsste diese Praxis durch den verstärkten Miteinbezug von vorhandenen (informell und non-formal erworbenen) Kompetenzen und Berufserfahrung ergänzt werden. Dies wäre insbesondere auch in nicht

reglementierten Berufen möglich, weil für deren Ausübung keine offiziell anerkannten Ausbildungsabschlüsse verlangt werden, gestaltet sich in der Praxis jedoch häufig schwierig. Einerseits dürften diese Schwierigkeiten damit zusammenhängen, dass Migrantinnen und Migranten ihr Wissen und ihre Erfahrung potentiellen Arbeitgebenden gegenüber zu wenig sichtbar machen. Andererseits haben Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oftmals Schwierigkeiten die Qualität des im Ausland erworbenen Wissens und der gemachten Erfahrungen einzuschätzen und sehen unter anderem deshalb von einer Anstellung ab (B, S, S. Volkswirtschaftliche Beratung, 2015). Aber auch in reglementierten Berufen wäre es wünschenswert vermehrt Verfahren zu etablieren, die bereits erworbenen Kompetenzen Rechnung tragen und Angebote (z. B. Brücken- beziehungsweise Passerelle-Kurse) zu schaffen, die es Personen erlauben fehlende Bildungsleistungen zielorientiert nachzuholen und somit möglichst effizient zu einem anerkannten Bildungsabschluss zu gelangen. Dabei müsste sichergestellt werden, dass sowohl Migrantinnen und Migranten, aber auch Begleitpersonen und Arbeitgebende gut über die bestehenden Möglichkeiten der Anerkennung und Nachholbildung informiert sind. Zudem müsste darüber nachgedacht werden, wie Migrantinnen und Migranten und Arbeitgebende in Bezug auf den Wert und die Wichtigkeit der Sichtbarmachung und Anerkennung informell und non-formal erworbener Kompetenzen sensibilisiert werden können. Des Weiteren müssten die bestehenden Integrationsmassnahmen vermehrt auch spezifisch auf qualifizierte Migrantinnen und Migranten ausgerichtet und zusätzliche Angebote geschaffen werden, die diese darin unterstützen, Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden, beispielsweise indem ihnen beim Aufbau eines arbeitsmarktbezogenen Netzwerkes geholfen wird. Aufgrund des geltenden Regelstrukturansatzes werden vom Bund aktuell nur im Asyl- und Flüchtlingsbereich spezifische Massnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt gefördert. Diese sind zudem fast ausschliesslich auf gering qualifizierte Arbeitskräfte ausgerichtet (Bachmann, 2016). Die Forderung nach mehr Unterstützung von Migrantinnen und Migranten in Bezug auf deren Integration in den Arbeitsmarkt kann aus der Perspektive des Regelstrukturansatzes insofern kritisiert werden, als qualifizierte Schweizerinnen und Schweizer, die von Erwerbslosigkeit betroffen sind, auch keine oder nur wenig Unterstützung erhalten, die ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert. Aus dieser Perspektive gilt es Massnahmen zu prüfen, die nicht nur spezifisch für qualifizierte Migrantinnen und Migranten konzipiert sind, sondern für qualifizierte Personen im Allgemeinen.

4.2 Sprachliche, administrative und finanzielle Hürden

Für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ist es nicht nur schwierig einzuschätzen, welche Voraussetzungen Migrantinnen und Migranten genau mitbringen, die über keinen in der Schweiz anerkannten Bildungsabschluss verfügen. In einer Studie der B, S, S. Volkswirtschaftliche Beratung (2015), in der Arbeitgebende in Bezug auf Hindernisse und Hilfestellungen bei der Nutzung von inländischem Fachkräftepotential befragt wurden, standen unter anderem hochqualifizierte Personen aus Drittstaaten im Fokus. Drei Viertel der befragten Betriebe erwähnten fehlende Sprachkenntnisse als bedeutendes Hindernis bei der Rekrutierung dieser Zielgruppe. Aber auch der administrative Aufwand zum Einholen einer Arbeitsbewilligung für Personen aus Drittstaaten bei gleichzeitiger Unsicherheit, ob diese tatsächlich ausgestellt wird, sowie kulturelle Unterschiede und das damit verbundene Konfliktrisiko wurden als Gründe genannt, weshalb qualifizierte Personen aus Drittstaaten nicht eingestellt werden.

Auch für die Migrantinnen und Migranten selbst können mangelhafte Kenntnisse der lokalen Landessprache sowie administrative und finanzielle Hürden den Zugang zum Arbeitsmarkt erschweren und eine Herausforderung bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse und der Nach- und Höherqualifizierung darstellen (SBFI, 2014). So dürfte es für viele qualifizierte Migrantinnen und Migranten schwierig sein, Bildungsangebote zu finanzieren, um zu einem anerkannten Abschluss zu gelangen, insbesondere wenn sie gleichzeitig familiären Verpflichtungen nachkommen müssen. Die Bevölkerungsgruppen der vorläufig Aufgenommenen und der Asylsuchenden befinden sich diesbezüglich in einer besonders schwierigen Situation, zumal sie (wenn überhaupt) häufig in Billiglohnbranchen arbeiten, zusätzlich zu den regulären Steuern eine Sondersteuer von 10 % des Einkommens entrichten müssen und deutlich niedrigere Sozialleistungen erhalten als einheimische Empfängerinnen und Empfänger (Kapitel 2.3). Mangelhafte Kenntnisse der lokalen Landessprache erschweren die Situation zusätzlich. Bereits die Informationsbeschaffung, beispielsweise über die Möglichkeiten der Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse, setzt gute Sprachkenntnisse voraus, denn Übersetzungen in andere Sprachen werden nicht oder nur punktuell angeboten. Zudem werden bei allen bestehenden Möglichkeiten einen anerkannten Bildungsabschluss nachzuholen (Kapitel 3.2) gute Sprachkenntnisse vorausgesetzt, wie ein Betriebsvertreter verdeutlicht, der in einer Befragung von Arbeitgebenden zu Berufsabschlüssen von Erwachsenen seine Ansicht äussert (Tsandev et al., 2017):

«Und oftmals ist es dann auch wieder eine Frage der Sprache. Man beginnt dann dort schon, dass die Leute dann zuerst einmal die Sprache können müssen, bevor sie dann eine Lehre machen können. Also eine Lehre in der Schweiz, das ist nicht einfach... Man kann vielleicht mal einen Kurs machen, aber eine Lehre nachher mit Allgemeinbildung und so, da muss man entsprechend Deutsch können [...] Es funktioniert halt schon nicht, wenn die Sprache nicht als Grundausrüstung in diesem Rucksack mit drin ist. Es kann nicht gehen. Auf keine Art und Weise.»

Beim Qualifikationsverfahren mit Validierung von Bildungsleistungen werden noch höhere Anforderungen an die Sprachkompetenzen der Teilnehmenden gestellt, als bei der regulären oder verkürzten beruflichen Grundbildung, zumal die Teilnehmenden hier ihre bereits erworbenen Kompetenzen meist in einem Dossier detailliert beschreiben müssen.¹⁹ Diese Ergebnisse legen nahe, dass es über die Unterstützung von Migrantinnen und Migranten bei der Finanzierung einer in der Schweiz anerkannten (Erst-)Ausbildung nachzudenken gilt (z. B. in der Form von Stipendien und Darlehen). Längerfristig dürfte sich dies positiv auf die Sozialausgaben auswirken. Zudem weisen die Ergebnisse darauf hin, dass für qualifizierte Migrantinnen und Migranten gezielte Integrationsmassnahmen notwendig sind, die ihnen insbesondere auch Unterstützung beim Erwerb der lokalen Landessprache bieten. Allerdings gilt es im Einzelnen zu analysieren, welche Relevanz Kenntnisse der lokalen Landessprache für die einzelnen Berufe und Ausbildungen tatsächlich haben, zumal die Praxis in vielen Bereichen eine mehrsprachige ist. Zudem weist Flubacher (in diesem Band) zu Recht darauf hin, dass Sprache nur ein Faktor unter vielen ist, der die erfolgreiche Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt beeinflusst. Eine einseitige Fokussierung auf das Individuum und seine mangelhaften Sprachkompetenzen greift insofern zu kurz, als dass viele Einflussfaktoren vom Individuum nur schwer beeinflusst werden können, sondern vielmehr mit politischen Grundsatzentscheiden und länderspezifischen Regelungen zu tun haben.

19 Es sind aktuell Bestrebungen im Gange, auch alternative Formen von Kompetenznachweisen zum schriftlichen Validierungsdossier einzuführen. Im Kanton Zürich sind nebst dem schriftlichen Erfahrungsbericht auch mündliche Erfahrungsberichte, Praxisbesuche sowie teilweise Projekt- und Auftragsdokumentationen möglich.

Literatur

- Bachmann, S. (2016). *Diskurse über MigrantInnen in Schweizer Integrationsprojekten. Zwischen Normalisierung von Prekarität und Konditionierung zur Markttauglichkeit*. Wiesbaden: Springer VS.
- B, S, S. Volkswirtschaftliche Beratung (2015). *Hindernisse und Hilfestellungen bei der Nutzung von inländischem Fachkräftpotehtial*. Basel: B, S, S.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2017a). *Statistischer Bericht zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund*. Neuchâtel: BFS.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2017b). *Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, 1980–2016*. Unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/3202953/master> (aufgerufen am 31.8.2017).
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2016a). *Höchste abgeschlossene Ausbildung, nach Migrationsstatus, verschiedenen soziodemografischen Merkmalen und Grossregion*. Zugriff am. Unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/300778/master> (aufgerufen am 31.8.2017).
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2016b). *Anteil der Angestellten mit Tertiärausbildung, die einen Beruf ausüben, für den eine solche Ausbildung nicht notwendig ist, nach Migrationsstatus, verschiedenen soziodemografischen Merkmalen und Grossregionen*. Unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/257250/master> (aufgerufen am 31.8.2017).
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2016c). *Anteil der Arbeitnehmenden mit Tieflöhnen, nach Migrationsstatus, verschiedenen soziodemografischen Merkmalen und Grossregionen*. Unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/313169/master> (aufgerufen am 31.8.2017).
- Caritas Zürich (2017). *incluso: Mentoring für Jugendliche bei der Lehrstellensuche*. [Informationen auf Homepage]. Unter: <http://www.caritas-zuerich.ch/incluso-mentoring-fuer-jugendliche-bei-der-lehrstellensuche> (aufgerufen am 9.11.2017).
- Eidgenössische Migrationskommission (EKM) (2016). *Arbeit und Wirtschaft im Fokus*. Bern: EKM.
- Häberlin, U.; Imdorf, C. & Kronig, W (2004). *Chancenungleichheit bei der Lehrstellensuche*. Bern/Aarau: SKBF/CSRE.
- International Labour Organization (ILO) (2017). *Unemployment rate*. [Informationen auf Homepage]. Unter: http://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/description_UR_EN.pdf (aufgerufen am 30.11.2017).
- Jey Aratnam, G. (2012). *Hochqualifizierte mit Migrationshintergrund. Studie zu möglichen Diskriminierungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt*. Basel: Gesowip.

- Kamm, M.; Efonayi-Mäder, D.; Neubauer, A.; Wanner, P. & Zannol, F. (2003). *Aufgenommen – aber ausgeschlossen? Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz*. Bern: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR.
- KEK|CDC Consultants (2012). *Leitfaden «Verfahren der Regelstruktur zur Anerkennung von Abschlüssen – Bildungsleistungen – Berufspraxis»*. Bern: Bundesamt für Migration BFM.
- Liebig, T.; Kohls, S. & Krause, K. (2012). *The Labour Integration of Immigrants and their Children in Switzerland*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development OECD.
- Maurer, M., Wettstein, E. & Neuhaus, H. (2016). *Berufsabschluss für Erwachsene in der Schweiz*. Bern: hep Verlag.
- Pecoraro, M. (2011). *Gender, brain waste and job-education mismatch among migrant workers in Switzerland*. Genf: International Labour Organization ILO.
- Pecoraro, M. (2005). Les migrants hautement qualifiés. In W. Haug & P. Wanner (Ed.), *Migrants et marché de travail. Compétences et insertion professionnelle des personnes d'origine étrangère en Suisse* (pp.71–109). Neuchâtel: BFS.
- Pecoraro, M. & Fibbi, R. (2010). Highly skilled migrants in the Swiss labour market, with a special focus on migrants from developments countries. In: G. Tejada & J.-C. Bolay (Eds.), *Scientific diasporas as development partners. Skilled migrants from Colombia, India and South Africa in Switzerland: empirical evidence and policy responses* (pp. 179–195), Bern: Peter Lang.
- Salini, D., Petrini, B. & Voit, J. (2012). *Inventaire des pratiques de validation des acquis de l'expérience (VAE) en Suisse*. Lugano: Istituto Universitario Federale per la Formazione Professionale IUFFP.
- Schmid, M., Schmidlin, S. & Hischier, D.S. (2016). *Berufsabschluss für Erwachsene: Befragung von Absolventinnen und Absolventen*. Zwischenbericht. Naters und Solothurn: across concept.
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2017). *Personenfreizügigkeit Schweiz – EU*. [Informationen auf Homepage]. Unter: <https://www.personenfreizuegigkeit.admin.ch/fza/de/home.html> (aufgerufen am 28.9.2017).
- Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) (2017a). *Anerkennung ausländischer Diplome* [Informationen auf Homepage]. Unter: www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/bildung/diploma.html (aufgerufen am 28.9.2017).
- Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) (2017b). *Reglementierte Berufe / Tätigkeiten in der Schweiz im Falle der Niederlassung oder bei Dienstleistungserbringung*. Unter: www.sbfi.admin.ch/dam/sbfi/de/dokumente/2016/08/reglementierte-berufe.pdf.download.pdf/Liste_regl_Berufe_D.pdf (aufgerufen am 9.11.2017).

- Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) (2014). *Berufsabschluss und Berufswechsel für Erwachsene*. Bern: SBFI.
- Staatssekretariat für Migration (SEM) (2017). Asylstatistik 2016. Bern-Wabern: SEM.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) (2006). *Fachkräftemangel in der Schweiz. Indikatoren System zur Beurteilung der Fachkräftenachfrage*. Bern: SECO.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) & Bundesamt für Migration (BFM) (2012). *Information über den Zugang der vorläufig Aufgenommenen (Ausweis F) zum schweizerischen Arbeitsmarkt*. Bern: SECO/BFM.
- Strahm, R.H. (2010). Warum wir so reich sind. Bern: hep Verlag.
- Swissuniversities (2017). *Swiss ENIC. Anerkennung ausländischer Hochschulabschlüsse in der Schweiz*. [Informationen auf Homepage]. Unter: https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Lehre/ENIC/Flyer_d.pdf (aufgerufen am 27.10.2017).
- Tsandev, E., Beeli, S., Aeschlimann, B., Kriesi, I. & Voit, J. (2017). *Berufsabschluss für Erwachsene: Sicht von Arbeitgebenden*. Bern: SBFI.
- Verein Modell F (2017). *Informa. Ein Projekt von Modell F*. [Informationen auf Homepage]. Unter: <http://www.informa-modellf.ch/> (aufgerufen am 9.11.2017).
- Wastl-Walter, D.; Riaño, Y.; Bühler, E.; Aschwanden, A. & Limacher, K. (2014). *Understanding Inequalities in the Labour Market: The Intersection of Gender and Ethnicity. Zusammenfassung der Projektergebnisse*. Bern: Universität Bern.
- Wichmann, N. (2014): Geschlechtsspezifische Dimensionen von Integrationsmassnahmen. In: C. Hausammann & W. Kälin, Walter (Hrsg.), *Geschlechtergleichstellung im Migrationskontext – Bevormundung oder Emanzipation?* (S. 33–54), Bern: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR.