

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Frau Bundesrätin
Elisabeth Baume-Schneider
Bundeshaus West
3003 Bern

6. September 2023

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit: Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 21. Juni 2023 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, zum oben genannten Geschäft Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich für diese Möglichkeit und äussert sich wie folgt:

Mit den vorgeschlagenen Änderungen sollen in Umsetzung der durch die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N) eingereichte (22.3392) Motion "Erweiterung Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen" die Voraussetzungen für die Erteilung einer Härtefallbewilligung an jugendliche Sans-Papiers und Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch, die in der Schweiz eine berufliche Grundbildung absolvieren möchten, gelockert werden. Die bisher geltende Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs in der Schweiz sollen von fünf auf zwei Jahre herabgesetzt und die anschliessende Frist zur Einreichung eines Härtefallgesuchs von einem auf zwei Jahre erhöht werden. Die übrigen, bereits heute geltenden Zulassungsvoraussetzungen sollen unverändert bleiben.

Der Regierungsrat teilt die Ansicht der Mehrheit der SPK-N, dass die bestehende Regelung zu restriktiv ist und begrüsst die Änderungen. Für jugendliche, abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers stellt das Fehlen einer Aufenthaltsbewilligung ein Hindernis für eine Berufslehre dar. Für eine höhere Ausbildung, die keine Erwerbstätigkeit darstellt, besteht diese Schranke hingegen nicht. Es erscheint deshalb im Sinne einer Gleichbehandlung als folgerichtig, dass die Voraussetzungen für die Absolvierung einer beruflichen Erstausbildung für diese Personengruppe gelockert werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Jean-Pierre Gallati
Landammann



Joana Filippi
Staatsschreiberin



z.K. an

- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



**KANTON
APPENZEL INNERRHODEN**

Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Per E-Mail an
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Appenzell, 4. Oktober 2023

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Juni 2023 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie ist mit der Vorlage einverstanden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:


Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 22. September 2023

Eidg. Vernehmlassung; Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Juni 2023 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eingeladen, sich zum Entwurf zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) bis 12. Oktober 2023 vernehmen zu lassen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Für den Regierungsrat sprechen die nachfolgenden Gründe gegen die vorgeschlagene Änderung.

Eine berufliche Grundausbildung ist nicht zwingend ein Vorteil für eine Rückkehr ins Heimatland, vor allem für abgewiesene Asylsuchende. Das Potential, um aus der Gruppe von abgewiesenen Asylsuchenden einen nachhaltigen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels zu leisten, wird allein aufgrund der geringen Anzahl effektiv betroffener Personen als unwesentlich eingeschätzt. Zudem zeigt die Erfahrung, dass auch die Gruppe der Sans-Papiers zahlenmässig nicht von derartiger Bedeutung ist, dass eine Lockerung der Zulassungsvoraussetzungen dem Fachkräftemangel entgegen wirken könnte.

Der Regierungsrat stützt sich darauf, dass abgewiesene Asylsuchende verpflichtet sind, die Schweiz zu verlassen. Es ist davon auszugehen, dass die ausreisepflichtigen Personen nach Abschluss einer Berufsausbildung in der Schweiz, durch die zusätzliche Aufenthaltsdauer sowie die verbesserte Integration, der Ausreise- und Mitwirkungspflicht erst Recht nicht nachkommen werden. Der Wegweisungsvollzug würde dadurch nochmals erheblich erschwert bis verunmöglicht. Abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers haben gestützt auf die bestehenden rechtlichen Grundlagen bereits jetzt die Möglichkeit, eine Aufenthaltsbewilligung für die Dauer der Ausbildung zu erhalten. Die Herabsetzung dieser Frist würde zu einer Praxisänderung in Bezug auf die Härtefallregelungen führen. Durch kürzere Fristen hätten abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers bereits nach zwei Jahren die Möglichkeit, eine Aufenthaltsbewilligung zu bekommen. Die Lockerung der Voraussetzungen steht daher im Widerspruch zum rechtskräftigen negativen Asylentscheid; gibt sie den betroffenen Personen gegebenenfalls doch bereits nach zwei Jahren eine Perspektive auf einen Verbleib in der Schweiz.



Der Regierungsrat stimmt der im erläuternden Bericht genannten Meinung des Bundesrates zu, wonach eine Herabsetzung der Frist von fünf auf zwei Jahre zu Inkohärenzen zwischen den verschiedenen Ausländerkategorien führen würde. Zudem würde es bedeuten, dass Personen ohne Aufenthaltserlaubnis früher eine Aufenthaltsbewilligung erhalten können als Personen mit einer vorläufigen Aufnahme (Art. 84 Abs. 5 AIG).

Auszubildende sind in der Regel minderjährig. Eltern und allenfalls Geschwister von abgewiesenen Asylsuchenden, die eine Berufsbildung absolvieren, können gestützt auf Art. 30a Abs. 3 VZAE eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, wenn die Voraussetzungen nach Art. 31 VZAE erfüllt sind. Diese dürften aber gerade häufig nicht erfüllt sein. Die kantonalen Behörden müssten einem Jugendlichen eine Aufenthaltsbewilligung für eine berufliche Grundbildung erteilen, jedoch den Eltern und allfälligen Geschwistern eine solche verweigern. In diesen Fällen würden die Eltern und die Geschwister bis zum Abschluss der Ausbildung des Kindes rechtswidrig in der Schweiz verbleiben.

Bereits der geltende Art. 30a Abs. 3 VZAE sieht vor, dass nach Abschluss der beruflichen Grundbildung eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden kann, wenn die Voraussetzungen nach Art. 31 VZAE erfüllt sind. Werden die Voraussetzungen nicht erfüllt, hat die kantonale Behörde das ausländerrechtliche Wegweisungsverfahren einzuleiten. Ein Lehrbetrieb dürfte aber vor allem dann ein Interesse haben, einen abgewiesenen Asylsuchenden auszubilden, wenn er dessen Fähigkeiten anschliessend im Rahmen eines ordentlichen Arbeitsverhältnisses nutzen kann bzw. dieser dem hiesigen Arbeitsmarkt erhalten bleibt.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der Bund die Kantone bei der Integration von Personen subventioniert, die eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive in der Schweiz haben, nämlich anerkannte Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene, Schutzbedürftige und Asylsuchende mit hängigem, ordentlichen Verfahren. Die Revision steht somit auch in einem Spannungsverhältnis zur Integrationsförderung.

Die vorgeschlagene Änderung führt somit voraussichtlich nur dazu, dass vermehrt abgewiesene Asylsuchende aufgrund einer beruflichen Grundbildung ein Härtefallgesuch stellen werden. Die vorgeschlagene Änderung wäre ausserdem mit einer Zunahme der Gesuchszahlen und einem erheblichen Mehraufwand für die kantonalen Migrationsbehörden verbunden. Nach Ansicht des Regierungsrates wird mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung ein falsches Signal gesendet. Personen mit einem abgewiesenen Asylgesuch sollten die Schweiz verlassen, und es sollte kein (zusätzlicher) Anreiz für einen unrechtmässigen Aufenthalt geschaffen werden. Aus all diesen Überlegungen lehnt der Regierungsrat die vorgeschlagene Änderung von Art. 30a Abs. 1 lit. a VZAE ab.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber



Regierungsrat

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per E-Mail in Word und PDF an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

RRB Nr.: 1053/2023
Direktion: Sicherheitsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

20. September 2023

Vernehmlassung des Bundes: Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit – Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Bern dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Er lehnt die zur Diskussion stehende Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) ab. Seine Vorbehalte und Anträge zur Vorlage sind wie folgt:

1. Spannungsverhältnis zur Ausreisepflicht

Die Motion 22.3392 verlangt die Anpassung der rechtlichen Grundlagen, um den Zugang von Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch und «Sans-Papiers» zu einer beruflichen Ausbildung zu erleichtern. Die Mehrheit der SPK-N wird zitiert: «Es mache keinen Sinn, junge Erwachsene auszuschliessen, die das Potenzial und die Motivation für eine berufliche Ausbildung haben und die sich ohnehin in der Schweiz aufhalten».

Gegen diese Argumentation spricht, dass rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende und «Sans-Papiers» die Pflicht haben, die Schweiz zu verlassen. Die vorgeschlagene Vereinfachung der Möglichkeit zur Aufenthaltsregelung durch die kürzeren Fristen im Bereich der beruflichen Grundbildung steht im Widerspruch zum rechtsgültigen Wegweisungsentscheid. Die vorgeschlagene Verordnungsänderung gäbe den betroffenen Personen bereits nach zwei Jahren Schulbesuch eine subjektiv empfundene – aber aufgrund der aktuellen Rechtslage (Art. 14 AsylG sowie Rechtsprechung und Praxis zu Art. 30 AIG) nicht in jedem Fall rechtlich umsetzbare – Perspektive auf einen dauerhaften Verbleib in der Schweiz. Eine faktische Vereitelung des Wegweisungsvollzugs ist möglich, indem die Betroffenen nicht freiwillig in Herkunftsstaaten zurückreisen, die den polizeilichen Zwangsvollzug ablehnen (z.B. Iran, Eritrea). Eine Rückreise in diese Länder ist zwar möglich, aber nur, wenn die ausreisepflichtige Person kooperiert, d.h. freiwillig geht. Nicht-Kooperation mit den Behörden würde in diesen Fällen rasch durch den Zugang zur beruflichen Grundbildung und das damit verbundene Aufenthaltsrecht «belohnt».

2. Geringfügige Bekämpfung des Fachkräftemangels

Die vorgeschlagene Verordnungsänderung könnte dem Fachkräftemangel nur geringfügig entgegenwirken.

Die Anzahl abgewiesener Asylsuchender, die nach nur zwei Jahren eine Lehrstelle finden, wäre gering. Die folgenden statistischen Zahlen illustrieren dies am Beispiel der Situation im Kanton Bern: Ende Mai 2023 befanden sich 597 abgewiesene Asylsuchende im Kanton Bern. 29 waren zwischen 16 und 20 und 13 zwischen 16 und 18 Jahre alt. Von diesen Jugendlichen würden die wenigsten nach bereits zwei Jahren Aufenthalt in der Schweiz die sprachlichen und fachlichen Voraussetzungen für eine Berufslehre erfüllen und eine Lehrstelle finden.

Für eine berufliche Grundbildung wird die Offenlegung der Identität vorausgesetzt. Einige rechtskräftig weggewiesene Personen können ihre Wegweisung verhindern, indem sie ihre Identität nicht preisgeben. Es ist fraglich, wie viele dieser Personen im Hinblick auf einen Lehrstellenantritt zu einer Offenlegung ihrer Identität bewegt werden könnten.

3. Ausbildung als Motivation zum Verbleib in der Schweiz

Im Rahmen der politischen Diskussion wird argumentiert, dass gut gebildete Personen den höheren Anreiz hätten, pflichtgemäss in ihren Herkunftsstaat zurückzureisen. Personen mit einem Verständnis für das Bildungs- und Weiterbildungssystem sowie für den Arbeitsmarkt in der Schweiz ist jedoch erst recht bewusst, dass sie in der Schweiz bessere Erwerbs- und Entwicklungsmöglichkeiten haben, so dass noch weniger Anreize für eine Rückreise in den Herkunftsstaat bestehen. Zudem sind viele Ausbildungen sehr spezifisch auf die Verhältnisse in unserer Gesellschaft ausgerichtet und finden in den Herkunftsregionen wie Türkei, Eritrea oder Irak nur bedingt Anwendung. Es ist davon auszugehen, dass nach Abschluss einer Berufsausbildung – durch die zusätzliche Aufenthaltsdauer, die verbesserte Integration und das Knüpfen von zusätzlichen sozialen Kontakten – das Interesse der Person am Verbleib in der Schweiz gestiegen ist. Die Verhältnismässigkeitsprüfung im Rahmen eines Widerrufverfahrens oder einer Nichtverlängerungsprüfung der erteilten Härtefallbewilligung dürfte meist zugunsten des Verbleibs der Person in der Schweiz ausfallen.

4. Probleme mit der ausländerrechtlichen Regelung der Eltern und Geschwister

Der Regierungsrat beantragt, dass in den Erläuterungen zur VZAE-Änderung das rechtliche und finanzielle Risiko im Zusammenhang mit den Familienangehörigen der Auszubildenden ausgewiesen wird.

Die vorliegende Revisionsvorlage sieht wie bei der bisherigen Regelung von Art. 30a VZAE vor, dass auch die Eltern und Geschwister der Person, welche die Berufslehre absolviert, eine Aufenthaltsregelung erhalten können, wenn sie die Voraussetzungen nach Art. 31 VZAE erfüllen. Berufliche Grundbildungen beginnen in der Regel im Alter ab 16 Jahren. In der Regel sind die Auszubildenden noch minderjährig und in Begleitung ihrer Eltern und allenfalls Geschwistern. Die Eltern würden häufig die Voraussetzungen für ein Aufenthaltsrecht nach Art. 31 VZAE nicht erfüllen. Hinzu kommt, dass in vielen Fällen die Identität nicht belegt wäre. Sollten die Voraussetzungen für die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung der Eltern und Geschwister nicht (mehr) erfüllt sein, so müssen die kantonalen Migrationsbehörden dies im kantonalen, ausländerrechtlichen Verfahren verfügen, was einen Mehraufwand bedeutet.

Nicht in allen Fällen dürfte die gesamte Familie einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Der Lohn eines Lernenden vermag die Lebenskosten einer Gesamtfamilie nicht vollständig zu decken. Deshalb besteht ein erhebliches Risiko eines zusätzlichen Sozialhilfebezugs.

5. Aufenthaltsregelung nach Abschluss der Lehre

Der Regierungsrat beantragt, dass der Bundesrat in den Erläuterungen die rechtlichen und administrativen Folgen ausführt, die entstehen, wenn eine Person nach Abschluss der Lehre weiterhin in der Schweiz bleiben möchte, die rechtlichen Voraussetzungen dafür gemäss Art. 14 AsylG bzw. gemäss der Rechtsprechung und Praxis zu Art. 30 AIG aber nicht erfüllt.

Wenn beispielsweise eine Familie mit einem 14-jährigen Sohn in die Schweiz reist, besucht der Sohn im Rahmen der obligatorischen Schulpflicht die achte und neunte Klasse. Mit der zur Diskussion stehenden Anpassung der VZAE dürfte er danach ohne Unterbruch eine Lehrstelle antreten, wofür ihm ein Aufenthaltsrecht zugestanden würde. Die minimale Aufenthaltsdauer in der Schweiz für die Gewährung eines Aufenthaltsrechts würde somit von fünf auf zwei Jahre verkürzt.

Art. 30a Abs. 3 VZAE sieht vor, dass nach Abschluss der beruflichen Grundbildung eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden kann, wenn die Voraussetzungen nach Art. 31 VZAE erfüllt sind. Die beiden Artikel verweisen auf Art. 14 AsylG. Laut Art. 14 Abs. 2 lit. a AsylG kann der Kanton mit Zustimmung des SEM eine Aufenthaltsbewilligung erteilen, wenn die betroffene Person sich seit Einreichung des Asylgesuchs mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufhält. Im oben beschriebenen Beispiel wäre dieses Kriterium nach dem Abschluss einer zweijährigen Berufslehre mit Eidgenössischem Berufsattest (EBA) nicht erfüllt. Die kantonale Behörde müsste in solchen, zwar seltenen aber nicht ausgeschlossenen, Konstellationen das ausländerrechtliche Wegweisungsverfahren einleiten. Diese behördliche Pflicht liegt jedoch nicht im Interesse der betroffenen Lehrabsolventen und der Lehrbetriebe. Lehrbetriebe haben vor allem dann ein Interesse, einen abgewiesenen Asylsuchenden auszubilden, wenn der Betrieb dessen Fähigkeiten anschliessend im Rahmen eines ordentlichen Arbeitsverhältnisses nutzen kann.

Im Fall von «Sans Papiers» orientiert sich die aktuelle Rechtsprechung und Praxis zu Art. 30 AIG ebenfalls an der minimalen Aufenthaltsdauer in der Schweiz von fünf Jahren, wodurch eine Ungleichbehandlung von «Sans Papiers» und rechtsgültig abgewiesenen Asylsuchenden vermieden wird.

6. Inkohärenz bei den Fristen

Der Regierungsrat stimmt der im erläuternden Bericht genannten Meinung des Bundesrats zu, wonach die Vorlage zu Inkohärenzen zwischen den verschiedenen Ausländerkategorien führen kann. So steht die geplante Änderung von Art. 30a Abs. 1 lit. a VZAE (Aufenthaltsrecht nach mindestens 2 Jahren) im Widerspruch zu Art. 14 Abs. 2 AsylG, anstatt diesen näher auszuführen. Gemäss Art. 14 Abs. 2 AsylG können Kantone eine Aufenthaltsbewilligung nur erteilen, wenn sich der Gesuchsteller während mindestens fünf Jahren in der Schweiz aufgehalten hat.

Die vorgeschlagene Herabsetzung der Frist von fünf auf zwei Jahren würde bedeuten, dass Personen mit Aussicht auf eine Berufslehre und mit rechtswidrigem Aufenthalt in der Schweiz früher eine Aufenthaltsbewilligung erlangen können, als Personen mit einer vorläufigen Aufnahme. Nach Art. 84 Abs. 5 AIG wird die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für vorläufig aufgenommene Personen erst nach einem Aufenthalt von fünf Jahren vertieft geprüft. Die geplante

Änderung würde somit eine relative Schlechterstellung von vorläufig aufgenommenen Personen im Vergleich zu rechtskräftig weggewiesenen Personen zur Folge haben.

Der Regierungsrat kann der Vernehmlassungsvorlage zur Anpassung des Art. 30a Abs. 1 lit. a VZAE aufgrund der obgenannten Widersprüche und Unklarheiten nicht zustimmen. Er ist zudem der Meinung, dass derart weitgehende Änderungen einer Gesetzesanpassung bedürften.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates



Philippe Müller
Regierungspräsident



Christoph Auer
Staatsschreiber

Verteiler

- Bildungs- und Kulturdirektion
- Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
- Sicherheitsdirektion

Regierungsrat, Kasernenstrasse 31, 4410 Liestal

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPF

geht per Mail an
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Liestal, 19. September 2023

Änderung der Verordnung über die Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit; Stellungnahme des Kantons Basel-Landschaft

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Juni 2023 hat Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider, Vorsteherin des Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) den Kanton Basel-Landschaft eingeladen, zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat unterstützt die Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE Art. 30a, Abs. 1, lit. a) grundsätzlich. Unbestritten ist die Verlängerung der Frist von 12 auf 24 Monate zur Einreichung eines Härtefallgesuchs. Die vorgeschlagene Verkürzung der Mindestdauer des Schulbesuchs in der Schweiz von fünf auf zwei Jahre erscheint dem Regierungsrat jedoch als zu massiv. Als Kompromiss wird eine Verkürzung auf drei Jahre empfohlen.

Die Lockerung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Härtefallbewilligung an jugendliche Sans-Papiers und Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch, die in der Schweiz eine berufliche Grundbildung absolvieren möchten, wird begrüsst. Mit den vorgeschlagenen Anpassungen der Fristen – auch mit den vom Regierungsrat empfohlenen drei Jahren Schulbesuch – wird vermieden, dass die Jugendlichen zu lange mit der Lehrstellensuche zuwarten müssen. Die Lehrstellensuche beginnt in der Regel mindestens ein Jahr, je nach Beruf sogar zwei Jahre vor Abschluss der obligatorischen Schule. So ist gewährleistet, dass die Lehrstelle sofort nach dem Schulabschluss oder einem Brückenangebot angetreten werden kann. Da Ausländerinnen und Ausländer erfahrungsgemäss oft mehr Schwierigkeiten haben, eine Lehrstelle zu finden, liegt eine möglichst frühe Lehrstellensuche in ihrem eigenen Interesse und im Interesse der Ausbildungsbetriebe. Die dreijährige Frist bietet auch Gewähr, dass die Jugendlichen vor allem genügend sprachliche Kompetenzen für die Berufsfachschulen und die berufliche Praxis mitbringen.

Der Regierungsrat bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Hochachtungsvoll



Monica Gschwind
Regierungspräsidentin



Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Basel, 19. September 2023

Regierungsratsbeschluss vom 19. September 2023

Vernehmlassung Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE): Erweiterung der Härtefallregelung im Bereich des Zugangs zur Berufsbildung
Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 21. Juni 2023 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201), zukommen lassen. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere kurzen Bemerkungen zukommen.

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst die vorgeschlagene Änderung. Es ist sinnvoll und entspricht den tatsächlichen Bedürfnissen, Art. 30a Abs. 1 Bst a VZAE dahingehend abzuändern, dass der Zugang zur beruflichen Grundbildung für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers erleichtert wird. Diese Änderung basiert auf der Motion 22.3392 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates «Erweiterung der Härtefallregelung im Bereich des Zugangs zur Berufsbildung», die Ende 2022 von den eidgenössischen Räten angenommen wurde und den Bundesrat beauftragt, die erwähnten gesetzlichen Grundlagen anzupassen.

Für Rückfragen steht Ihnen gerne das Amt für Wirtschaft und Arbeit, Michael Mauerhofer, michael.mauerhofer@bs.ch, Tel. 061 267 87 78, zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Beat Jans
Regierungspräsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 40
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

PAR COURRIEL

Département fédéral de justice et police DFJP
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Courriel : vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Fribourg, le 29 août 2023

2023-768

Modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

Madame la Conseillère fédérale,

Par courrier du 21 juin 2023, vous nous avez consultés sur l'objet cité en titre, et nous vous en remercions.

L'objectif de faciliter l'accès à la formation professionnelle des requérants d'asile déboutés et des personnes sans papiers est louable, et nous le souhaitons pleinement.

Nous estimons en revanche que la solution proposée, consistant en une réduction du temps de fréquentation de la scolarité obligatoire en Suisse, fait trop abstraction de la réalité du terrain et engendre potentiellement de nouvelles difficultés au regard de l'égalité de traitement.

Dans le canton de Fribourg, pas une seule situation d'application de l'actuel art. 30a al. 1 let. a OASA n'a été répertoriée à ce jour. Les situations comprenant des jeunes scolarisés et proches d'entrer en formation sont en effet globalement réglées avec leur famille au regard de l'art. 30 al. 1 let. b de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI).

S'agissant des sans-papiers, la disposition générale (art. 30 al. 1 let. a LEI) qui règle le cas de rigueur, à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral, constitue le moyen le plus juste et le moins discriminant permettant de prendre en compte l'ensemble des circonstances d'une situation d'espèce. La fixation de critères de durée de la scolarisation ou du délai qui suit celle-ci crée inmanquablement des inégalités de traitement.

Nous proposons dès lors de supprimer dans la nouvelle mouture de l'art. 30a al. 1 OASA toute référence à ces critères de durée, de ne conserver que le principe de la possibilité d'accéder à une formation professionnelle initiale et de renvoyer pour les conditions du règlement à l'art. 30 al. 1 let. a LEI, ce qui permet de prendre en compte toutes les circonstances du cas sans être lié à des délais. Cette façon de faire évacue aussi tout risque d'inégalité avec le traitement des jeunes requérants d'asile qui entreraient en formation.

S'agissant des jeunes requérants d'asile déboutés qu'il n'est techniquement pas possible de renvoyer, l'accès à une formation professionnelle initiale doit leur être accordée. A ce stade, il ne s'agit pas de leur accorder une autorisation de séjour mais bien une autorisation d'accès à la formation. Ce bagage sera utile soit au pays d'origine si finalement le renvoi peut et doit intervenir, soit ici en Suisse si in fine le jeune considéré ne pourra jamais être renvoyé et sera alors réglé par une autorisation de séjour pour cas de rigueur.

En vous remerciant de l'attention que vous portez à ces considérations, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Didier Castella, Président



Didier Castella

Signature électronique qualifiée - Droit suisse

Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

Danielle Gagnaux-Morel

Signature électronique qualifiée - Droit suisse

L'original de ce document est établi en version électronique

Copie

—
à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport, pour elle et le Service de la population et des migrants ;
à la Chancellerie d'Etat.



Genève, le 20 septembre 2023

Le Conseil d'Etat

6460-2023

Département fédéral de justice et police
Madame Elisabeth Baume-Schneider
Conseillère fédérale
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Concerne : modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

Madame la Conseillère fédérale,

Notre Conseil a bien reçu votre lettre du 21 juin 2023 par laquelle vous l'avez invité à se prononcer dans le cadre de la consultation citée en marge et il vous en remercie.

En préambule, nous saluons la volonté des Autorités fédérales de faciliter l'accès à la formation professionnelle des requérants d'asile déboutés et des sans-papiers et estimons contre-productif le fait d'exclure la possibilité d'entamer une telle formation pour des jeunes personnes aptes et motivées, dès lors qu'elles séjournent de toute façon en Suisse.

S'agissant de l'article 30a OASA, notre Conseil partage l'appréciation des Autorités fédérales selon laquelle sa formulation actuelle est trop restrictive. Il soutient ainsi les assouplissements proposés, à savoir de réduire la condition d'admission liée à la durée minimale de fréquentation de l'école obligatoire en Suisse de cinq ans à deux ans et d'augmenter à deux ans, au lieu d'un an actuellement, le délai pour déposer la demande d'autorisation de séjour pour cas de rigueur en vue d'accomplir une formation professionnelle initiale.

Nous vous remercions de l'attention que vous aurez bien voulu prêter à ces lignes et vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Michèle Righetti-El Zayadi

Le président :

Antonio Hodgers

Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

Eidgenössisches Justiz- und Poli-
zeidepartement
3003 Bern

Glarus, 3. Oktober 2023
Unsere Ref: 2023-188

Vernehmlassung i. S. Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit

Hochgeachtete Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

1. Grundsätzliche Einschätzung

Die Änderung von Art. 30a Abs. 1 lit. a VZAE sieht vor, dass der Zugang zur beruflichen Grundbildung für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers erleichtert wird. Einleitend gilt es festzuhalten, dass die genannten Personen grundsätzlich einen rechtswidrigen Aufenthaltsstatus in der Schweiz besitzen und verpflichtet sind, die Schweiz zu verlassen. Die geplante Anpassung steht demzufolge im Widerspruch zu einem rechtskräftigen negativen Asylentscheid. Den Sans-Papiers wird es nur möglich sein, eine berufliche Grundbildung zu absolvieren, wenn sie zur Erlangung einer Aufenthaltsregelung ihre Identität offenlegen. Ob dies jedoch infolge der verkürzten Frist erfolgen wird, ist eher fraglich.

2. Fachkräftemangel

Durch die Herabsetzung der Dauer für die obligatorische Schule von mindestens fünf auf mindestens zwei Jahre wird eine erfolgreiche und nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt geschwächt. Das Erlangen der sprachlichen und fachlichen Kompetenzen stellt die Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche berufliche Grundbildung dar. So geht eine erfolgreiche Lehrstellensuche und auch ein erfolgreicher Abschluss einer EBA- oder EFZ-Ausbildung wesentlich mit den schulischen Grundkenntnissen einher.

Die statistischen Zahlen zeigen, dass von der grossen Zahl der abgewiesenen Asylsuchenden in der Schweiz nur ein Bruchteil zwischen 16 und 20 Jahre alt ist. Ein noch kleinerer Teil ist zwischen 16 und 18 Jahre alt. Es ist davon auszugehen, dass von diesen wenigen Personen nur die wenigsten nach den neu geforderten zwei Jahren die sprachlichen und fachlichen Voraussetzungen für eine Berufslehre erfüllen und gleichzeitig auch noch eine Lehrstelle finden würden. Das Potential, um aus der Gruppe von abgewiesenen Asylsuchenden einen nachhaltigen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels zu leisten, dürfte allein

aufgrund der geringen Anzahl effektiv betroffener Personen unwesentlich sein. Zudem zeigt die Erfahrung, dass auch die zweite Gruppe der Sans-Papiers zahlenmässig nicht von derartiger Bedeutung ist, als dass eine vereinfachtere Regularisierung dem Fachkräftemangel entgegen zu wirken vermöchte.

An dieser Stelle erlauben wir uns den Hinweis, dass der Bund die Kantone bei der Integration von Personen subventioniert, die eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive in der Schweiz haben, nämlich anerkannte Flüchtlingen, vorläufig Aufgenommene, Schutzbedürftige und Asylsuchende mit hängigem, ordentlichen Verfahren. Die Revision steht somit in einem Spannungsverhältnis zur Integrationsförderung.

3. Aufenthaltsrecht im Allgemeinen

Art. 30a Abs. 3 VZAE sieht bereits bei der geltenden Regelung vor, dass nach Abschluss der beruflichen Grundbildung eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden kann, wenn die Voraussetzungen nach Art. 31 VZAE erfüllt sind.

Es ist davon auszugehen, dass die Auszubildenden zumindest bei Beginn der Lehre minderjährig sind. Bei abgewiesenen Asylsuchenden wäre es somit der Regelfall, dass sie in Begleitung der Eltern und allenfalls von weiteren Kindern sind. Die Eltern können nur eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, wenn die Voraussetzungen nach Art. 31 VZAE erfüllt sind. Diese dürften in der Regel jedoch nicht erfüllt sein. Hinzu kommt, dass in vielen Fällen, im Gegensatz zu Sans-Papiers, die Identität nicht belegt sein dürfte.

Im Falle, dass die kantonale Behörde einem Jugendlichen eine Aufenthaltsbewilligung für eine berufliche Grundbildung erteilt, jedoch seinen Eltern und Geschwistern nicht, weil sie ihrerseits die Voraussetzungen von Art. 31 VZAE nicht erfüllen, dürfte nicht selten einen Konflikt mit dem Menschenrecht auf Familienleben schaffen.

4. Inkohärenzen in den Fristen

Es ist der im erläuternden Bericht genannten Meinung des Bundesrats zuzustimmen, wonach eine Herabsetzung der Frist von fünf auf zwei Jahren zu Inkohärenzen zwischen den verschiedenen Ausländerkategorien führen würde. So steht die geplante Änderung von Art. 30a Abs. 1 lit. a VZAE im Widerspruch zu Art. 14 Abs. 2 AsylG – auf welcher sich Art. 30a Abs. 1 lit. a VZAE indessen bezieht –, in welchem fünf Jahre Aufenthalt verlangt werden, um überhaupt ein Härtefallgesuch nach Art. 14 Abs. 2 AsylG stellen zu können. Art. 30a Abs. 1 lit. a VZAE sollte auf Verordnungsstufe Art. 14 Abs. 2 AsylG konkretisieren und nicht davon abweichen.

Die Herabsetzung der Frist von fünf auf zwei Jahre würde ebenfalls bedeuten, dass Personen ohne Aufenthaltserlaubnis – zumindest gemäss dem Gesetzestext – früher eine Aufenthaltsbewilligung erlangen können, als Personen mit einer vorläufigen Aufnahme. Art. 84 Abs. 5 AIG verlangt für eine Umwandlung einer vorläufigen Aufnahme in eine Aufenthaltsbewilligung einen Mindestaufenthalt von 5 Jahren. Die geplante Änderung würde entsprechend wiederum eine Schlechterstellung von vorläufig aufgenommenen Personen darstellen.

5. Fazit

Die geplante Anpassung von Art. 30a Abs. 1 lit. a VZAE ist demzufolge abzulehnen, da die Nachteile überwiegen. Die in der Motion 22.3392 genannten Ziele, wie zum Beispiel die Linderung des Fachkräftemangels, werden damit nicht erreicht. Im Weiteren vertreten wir auch die Meinung der SPK-S, wonach Personen mit abgewiesenem Asylgesuch die Schweiz verlassen sollen und kein Anreiz für einen unrechtmässigen Aufenthalt geschaffen werden soll.

Genehmigen Sie, hochgeachtete Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat



Benjamin Mühlemann
Landammann



Arpad Baranyi
Ratsschreiber

E-Mail an (PDF- und Word-Version):

- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Die Regierung
des Kantons Graubünden

La Regenza
dal chantun Grischun

Il Governo
del Cantone dei Grigioni



Sitzung vom

10. Oktober 2023

Mitgeteilt den

10. Oktober 2023

Protokoll Nr.

776/2023

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
Bundeshaus West
3004 Bern

Per E-Mail (PDF- und Word-Version) zustellen an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

**Vernehmlassung EJPD - Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt
und Erwerbstätigkeit**
Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Juni 2023 erhalten die Kantone Gelegenheit, sich zu erwähn-
tem Geschäft zu äussern. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Die uns zugesandte Dokumentation haben wir geprüft. Die Regierung verzichtet auf
eine Stellungnahme zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und
Erwerbstätigkeit.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Peter Peyer

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Département fédéral de justice et police
Madame la Conseillère fédérale
Elisabeth Baume-Schneider
3003 Berne

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

En Word et PDF par courriel à : vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Delémont, le 16 août 2023

Réponse à la consultation relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative : ouverture d'une procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura accuse réception de votre courrier relatif à la procédure de consultation susmentionnée et il vous en remercie.

C'est positivement qu'il salue la proposition du Conseil fédéral de modifier les bases légales relatives au domaine de l'accès à la formation professionnelle pour les requérants d'asile déboutés et les sans-papiers dans le sens d'un allègement de la durée préalable de scolarité en Suisse et d'une prolongation de la durée pour débiter la formation professionnelle.

Il entend bien évidemment la nécessité de garantir l'égalité de traitement avec les personnes déboutées et sans-papiers désirant effectuer des demandes pour cas de rigueur hors d'un motif de formation professionnelle. C'est pourquoi il salue, parmi les variantes étudiées, le choix d'avoir réduit la durée de scolarité préalable nécessaire en modifiant l'art. 30a, alinéa 1, lettre 1 P-OASA, sans toucher en revanche à la durée de séjour minimale en Suisse prévue par l'art. 14, alinéa 2 LASI (cas de rigueur pour les personnes déboutées) ni celle concernant l'art. 30, alinéa 1, lettre b LEI (cas personnel d'une extrême gravité pour les personnes sans-papiers).

Concernant les objectifs poursuivis par cette modification, le Gouvernement jurassien soutient le texte proposé qui va permettre de faciliter l'accès au marché du travail pour des personnes jeunes, essentiellement mineures, qui se trouvent déjà en Suisse, et cela quand bien même elles devraient ordinairement quitter le territoire au vu de leur séjour illégal en Suisse.

Compte tenu du nombre limité de personnes concernées, cet élargissement ne créera cependant pas d'incitation à séjourner illégalement en Suisse. Au contraire, il contribuera à pallier tant que faire se peut le manque de main d'œuvre disposant d'une formation professionnelle, ce qui est par ailleurs souhaité également par les milieux économiques et les PME.

Au surplus, le Gouvernement jurassien n'a pas de remarque particulière à formuler sur les modifications législatives proposées et tout en vous remerciant de prendre note de qui précède, il vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA



Jacques Gerber
Président



Jean-Baptiste Maître
Chancelier d'État

Gesundheits- und Sozialdepartement
Departementssekretariat
Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern
Telefon +41 41 228 60 84
gesundheit.soziales@lu.ch
www.lu.ch

Per E-Mail

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Luzern, 26. September 2023

Protokoll-Nr.: 990

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Juni 2023 haben Sie uns eingeladen, bis am 12. Oktober 2023 in obgenannter Angelegenheit Stellung zu nehmen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates des Kantons Luzern danke ich Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme und teile Ihnen mit, dass wir der vorgeschlagenen Verordnungsänderung zustimmen.

Aus Sicht des Regierungsrates des Kantons Luzern ist es folgerichtig, dass – in Analogie zum Entscheid beim Schutzstatus S – auch abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers eine berufliche Grundbildung in der Schweiz absolvieren und abschliessen dürfen. Bildungspolitisch wichtig ist, dass Jugendliche einen Abschluss auf der Sekundarstufe II erreichen können, dies unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus in der Schweiz. Erfahrungsgemäss ist der Anteil von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, die eine berufliche Grundbildung absolvieren möchten an der Grundgesamtheit sehr tief, sodass davon ausgegangen werden kann, dass für die Bearbeitung der Gesuche keine zusätzlichen Ressourcen notwendig sein sollten.

Wir weisen an dieser Stelle jedoch darauf hin, dass die vorgesehenen zwei Jahre erfahrungsgemäss zu kurz sind für die Prüfung der Integration. Nur schon die sprachlichen Voraussetzungen dürften nach zwei Jahren kaum oder in den wenigsten Fällen erfüllt sein. Auch wenn in der Folge noch ein weiteres Jahr Integrationsvorlehre (INVOL) folgt, dürfte es schwierig sein, mit diesen kaum ausreichenden Sprachkenntnissen das eidgenössische Berufsattest (EBA) zu schaffen. Der Kanton Luzern macht deshalb beliebt, als obligatorisches Kriterium eine Frist von

drei Jahren zu prüfen. Ein anonymes Einreichen kann für eine Vorprüfung eines Gesuches sinnvoll sein und wird im Kanton Luzern auch praktiziert. Für die konkrete Beurteilung ist – wie dies im Bericht richtig ausgeführt wird – die Kenntnis der Identität zwingend erforderlich.

Wir halten abschliessend fest, dass der Zugang zur beruflichen Grundbildung auch mit der vorgesehenen Verordnungsänderung schwierig bleibt. Es wäre deshalb wünschenswert, wenn die administrativen Hürden weiter vereinfacht werden können, so wie dies auch im Fall der ukrainischen Jugendlichen vorgesehen ist.

Abschliessend danke ich Ihnen erneut für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die angemessene Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Dr. iur. Michaela Tschuor
Regierungsrätin



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Envoi par courrier électronique

(Word et PDF)

Département fédéral de justice et police DFJP
Palais fédéral ouest
3003 Berne

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Consultation relative à la modification de l'ordonnance sur l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative

Madame la conseillère fédérale,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel vous remercie de lui avoir fourni la possibilité de participer à la consultation fédérale citée en rubrique.

Dans l'optique de la formation professionnelle, les modifications proposées sont bienvenues. En effet, abaisser la durée pour une demande d'octroi d'autorisation de séjour au motif de l'acquisition d'une formation professionnelle initiale répond à l'objectif de la Confédération et des cantons d'atteindre une certification du degré secondaire II de 95%. Or, le Conseil d'État constate aujourd'hui que, pour la population étrangère, ce niveau est loin d'être atteint. Des jeunes séjournant en Suisse, même de manière illégale, font partie de la population résidente et leur permettre d'accéder aussi à la formation professionnelle en mode dual va dans le bon sens.

L'abaissement de la durée de suivi de l'école obligatoire pour faire cette demande ouvrira quelque peu les possibilités d'accéder à une formation professionnelle initiale, bien que celle-ci continuera néanmoins d'être difficile.

Dans le cadre de la lutte contre la pénurie de main d'œuvre, le gouvernement neuchâtelois regrette que les offres de cours de français hors offre de formation transitoire ne puissent pas être considérées comme années d'école obligatoire. Cette mesure exclura une population plus âgée de la possibilité de faire cette demande, alors qu'elle serait potentiellement dans la situation d'acquérir une formation professionnelle initiale également, simplement à un âge plus avancé. Puisque l'argument principal est l'acquisition de la capacité linguistique, le Conseil d'État propose que des migrant-e-s francophones puissent simplement apporter la preuve de

leur capacité par la présentation d'un test de langue. Cela aurait également pour effet d'ouvrir la possibilité à un public plus âgé, comme précité.

En revanche, le Conseil d'État salue le fait que la disposition maintienne l'obligation de prouver son identité. En effet, il s'agit d'une condition légale indispensable à l'octroi d'une autorisation de séjour. Dans les situations négatives, l'autorité compétente ne serait pas en mesure de rendre une décision respectant les principes du droit administratif, sans connaître l'identité de la personne. Cette disposition devrait permettre une augmentation de la déclinaison des véritables identités dans les demandes d'asile, surtout au regard de l'augmentation des demandes de mineur-e-s non accompagnés.

Enfin, le gouvernement neuchâtelois relève que, à l'instar du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) dans son rapport explicatif, des situations remplissant la typicité de l'art. 30a OASA ont néanmoins dû être réglées sous l'angle de l'art. 30 LEI, car le ou la jeune en question souhaitait se former auprès d'une école professionnelle. Celle-ci n'étant pas un employeur au sens strict, l'art. 30a OASA ne s'applique pas, malgré le fait que le diplôme délivré relève d'une formation professionnelle initiale. Or, il est souvent plus aisé pour un ou une jeune en séjour illégal d'intégrer une école professionnelle, plutôt que de convaincre un employeur de l'engager et d'ensuite déposer une demande, ce qui génère un plus grand travail administratif et comporte l'incertitude d'un potentiel refus. Dans ce contexte, le Conseil d'État considère qu'il serait bienvenu que la modification tienne compte de cet élément et puisse désigner, pour la première année de formation, les écoles professionnelles comme employeur, au sens de l'art. 30a al. 1 let. b OASA le temps de pouvoir trouver un employeur pour une formation duale.

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous prions de recevoir, Madame la conseillère fédérale, l'expression de notre plus haute considération.

Neuchâtel, le 20 septembre 2023

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND





CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider
Bundeshaus West
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 26. September 2023

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit. Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 21. Juni 2023 eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) unter anderem bei den Kantonen das Vernehmlassungsverfahren in Sachen Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit. Für die Möglichkeit zur Stellungnahme bedanken wir uns herzlich.

Der Kanton Nidwalden lehnt die vorgeschlagene Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit ab. Wir verweisen auf unsere nachfolgende Begründung.

1 Begründung

1.1 Einleitende Bemerkungen

Mit der vorgeschlagenen Änderung soll der Zugang zu einer beruflichen Grundausbildung für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers erleichtert werden. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es sich vorliegend lediglich um eine Anpassung der in der VZAE definierten Fristen für den Aufenthalt und den Schulbesuch von fünf auf zwei Jahre handelt. Da der Regularisierungsmechanismus für die Personengruppen bereits in den aktuellen Gesetzesbestimmungen besteht, handelt es sich nicht um eine grundlegende Änderung des Systems zur Regularisierung von Personen ohne Aufenthaltserlaubnis.

1.2 Spannungsverhältnis zur Ausreisepflicht

Die Mehrheit der SPK-N äussert sich folgendermassen: «Es mache keinen Sinn, junge Erwachsene auszuschliessen, die das Potenzial und die Motivation für eine berufliche Ausbildung haben und *die sich ohnehin in der Schweiz aufhalten*».

Abgewiesene Asylsuchende haben aber die Pflicht, die Schweiz zu verlassen. Mit der Einführung einer kürzeren Frist – die im Widerspruch zum rechtskräftigen negativen Asylentscheid steht – erhalten die betroffenen Personen bereits nach zwei Jahren eine Perspektive auf einen Verbleib in der Schweiz. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass mit dieser Regelung ein falsches Signal gesendet wird.

1.3 **Bekämpfung des Fachkräftemangels**

Die vorgesehene Änderung soll auch helfen, den Fachkräftemangel in der Schweiz zu bekämpfen. Inwiefern die Verkürzung der Frist der in der VZAE definierten Fristen für den Aufenthalt und den Schulbesuch von fünf auf zwei Jahre eine Verbesserung bringen soll, ist unklar. Tatsache ist, dass abgewiesene Asylsuchende die Pflicht haben, die Schweiz zu verlassen. Durch die gewollte Förderung von Härtefällen wird dieses System umgangen. Wir sind klar der Meinung, dass hier zuerst die gesetzlichen Grundlagen überarbeitet werden müssten. Zudem zeigt die Erfahrung, dass auch die zweite Gruppe der Sans-Papiers zahlenmässig nicht von derartiger Bedeutung ist, als dass eine vereinfachtere Regularisierung dieser Personengruppen dem Fachkräftemangel entgegenwirken kann. Die vorgebrachte Begründung ist somit für den Regierungsrat nicht stichhaltig.

1.4 **Bildung als Motivation zur Rückkehr**

Der erläuternde Bericht erwähnt, dass gut gebildete Personen den höheren Anreiz hätten, pflichtgemäss auszureisen. Indes ist zu bedenken, dass Personen mit einem Verständnis für das Bildungssystem in der Schweiz, welche die zahlreichen Möglichkeiten für Weiterbildungen und den hiesigen Arbeitsmarkt kennen, kaum einen Anreiz haben werden, um nach einer Berufsbildung in den Herkunftsstaat zurückzukehren. Weiter sind viele Ausbildungen spezifisch auf die Lebensumstände unserer Gesellschaft ausgerichtet und finden in vielen Herkunftsregionen abgewiesener Asylsuchender nur bedingt Anwendung. Es ist somit aufgrund der Einschätzung des Regierungsrates eher davon auszugehen, dass nach Abschluss einer Berufsausbildung durch die zusätzliche Aufenthaltsdauer, die verbesserte Integration und das Knüpfen zusätzlicher sozialer Kontakte das Interesse der Person am Verbleib in der Schweiz erhöht.

1.5 **Regelung der Familienmitglieder von auszubildenden abgewiesenen Asylsuchenden**

Die vorliegende Revision sieht wie bei der bisherigen Regelung von Art. 30a VZAE vor, dass die Eltern und Geschwister der Person, die die Berufslehre absolviert, eine Aufenthaltsregelung erhalten können, wenn sie die Voraussetzungen nach Art. 31 VZAE erfüllen.

Berufliche Grundbildungen beginnen in der Regel im Alter ab 16 Jahren – die Auszubildenden sind meist minderjährig. Bei abgewiesenen Asylsuchenden wäre es somit der Regelfall, dass sie in Begleitung der Eltern und allenfalls (minderjähriger) Geschwister sind. Die Eltern können jedoch nur eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, wenn die Voraussetzungen nach Art. 31 VZAE erfüllt sind. Die Konstellation, dass die kantonalen Behörden einem Jugendlichen eine Aufenthaltsbewilligung für eine berufliche Grundbildung erteilen, jedoch den Eltern und den Geschwistern diese verweigern, weil sie ihrerseits die Voraussetzungen von Art. 31 VZAE nicht erfüllen, dürfte regelmässig den völkerrechtlichen Anspruch auf Familienleben verletzen (Art. 8 EMRK). Sollten die Voraussetzungen für die Erteilung bzw. Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung der Eltern und Geschwister nicht (mehr) erfüllt sein, so müssten die kantonalen Migrationsbehörden dies im kantonalen, ausländerrechtlichen Verfahren verfügen, was nebst erheblichem behördlichem Aufwand auch grosses Unverständnis bei den Beteiligten mit sich bringt.

Schliesslich dürften nicht in allen Fällen die erwachsenen Familienmitglieder einer Erwerbstätigkeit nachgehen; ein Lehrlingslohn vermag jedoch eine Gesamtfamilie nicht zu finanzieren, weshalb ein nicht zu vernachlässigendes Risiko eines zusätzlichen Sozialhilfebezugs besteht.

1.6 **Aufenthaltsregelung nach Abschluss der Grundausbildung**

Die bereits heute geltende Regelung in Art. 30a Abs. 3 VZAE sieht vor, dass nach Abschluss der beruflichen Grundbildung eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden kann, wenn die Vo-

raussetzungen nach Art. 31 VZAE erfüllt sind. Ein Lehrbetrieb dürfte vor allem dann ein Interesse haben, einen abgewiesenen Asylsuchenden auszubilden, wenn er dessen Fähigkeiten anschliessend im Rahmen eines ordentlichen Arbeitsverhältnisses nutzen kann. Sofern aber die Voraussetzungen nach Art. 31 VZAE nach Abschluss der Berufsausbildung nicht erfüllt sind, hat die kantonale Behörde gegen die betroffene Person (und allenfalls seiner Familie) das ausländerrechtliche Wegweisungsverfahren einzuleiten. Dies führt zu zeitlichen, personellen und finanziellen Mehraufwänden bei den Migrationsbehörden und den Rechtsmittelinstanzen. Die geplante Regelung ist somit auch aus diesem Grund abzulehnen.

1.7 Inkohärenzen in den Fristen

Die Meinung des Bundesrates wird geteilt, wonach eine Herabsetzung der Frist von fünf auf zwei Jahre zu Inkohärenzen zwischen den verschiedenen Ausländerkategorien führt. So steht die geplante Änderung von Art. 30a Abs. 1 lit. a VZAE im Widerspruch zu Art. 14 Abs. 2 AsylG – auf welcher sich Art. 30a Abs. 1 lit. a VZAE indessen bezieht –, in welchem fünf Jahre Aufenthalt verlangt werden, um überhaupt ein Härtefallgesuch nach Art. 14 Abs. 2 AsylG stellen zu können. Art. 30a Abs. 1 lit. a VZAE sollte auf Verordnungsebene Art. 14 Abs. 2 AsylG konkretisieren und nicht davon abweichen. Die Herabsetzung der Frist von fünf auf zwei Jahre bedeutet zugleich, dass Personen ohne Aufenthaltserlaubnis – zumindest gemäss Gesetzestext – früher eine Aufenthaltsbewilligung erlangen können als Personen mit einer vorläufigen Aufnahme. Art. 84 Abs. 5 AIG verlangt für eine Umwandlung einer vorläufigen Aufnahme in eine Aufenthaltsbewilligung einen Mindestaufenthalt von 5 Jahren. Die geplante Änderung stellt daher eine Schlechterstellung von vorläufig aufgenommenen Personen dar und wird somit abgelehnt.

1.8 Einzelfallprüfung

Gerade im Bereich der Härtefälle kommt der kantonalen Einzelfallprüfung erhebliche Bedeutung zu; es ist somit wichtig, dass eine allfällige Verkürzung der Fristen nicht einem Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gleichkommt. Selbst wenn die in Art. 30a Abs. 1 lit. a VZAE genannten Voraussetzungen erfüllt sind, ist der Härtefall nicht zwingend gegeben. Denkbar ist bspw., dass eine betroffene Person vehement und aktiv den Wegweisungsvollzug be- oder verhindert; diese Fälle stellen gemäss vorherrschender Meinung in den Kantonen und trotz Möglichkeit zur beruflichen Grundausbildung keine Härtefälle dar. Es ist daher zu überdenken, ob in diesem Bereich starre Fristen (unabhängig von der Ausgestaltung der Dauer) zielführend oder überhaupt notwendig sind, zumal die von den Kantonen als tatsächliche Härtefälle eingestufteten Fälle zwingend dem Staatssekretariat für Migration (SEM) zur Zustimmung zu unterbreiten sind, welches seinerseits nochmals eine Härtefallprüfung durchführt.

2 Fazit

Die vorgesehene Änderung erscheinen uns nicht zielführend und ohne konkreten Nutzen für die Wirtschaft oder die betroffenen Individuen zu schaffen. Die Anpassungen sind nicht auf das zugrunde liegende gesetzliche System abgestimmt und schaffen tendenziell viele neue Härtefälle. Die Vorlage und der Bericht zeigen nicht auf, wie dieser Widerspruch aufgelöst werden kann. Gleichzeitig verschlechtert sie die rechtliche Stellung von vorläufig aufgenommenen Personen, die tatsächlich in der Schweiz verbleiben und unter Umständen potenziell helfen könnten, den Fachkräftemangel zu bekämpfen. Es müssten Vorschläge erarbeitet werden, wie die Eingliederung dieser Kategorie verbessert werden kann, um der Wirtschaft die nötigen Fachkräfte verfügbar zu machen.

Der Regierungsrat Nidwalden bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und lehnt die vorgeschlagene Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vollumfänglich ab.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES


Michèle Blöchli
Landammann





lic. iur. Emanuel Brügger
Landschreiber-Stv.

Geht an:

- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



CH-6061 Sarnen, St. Antonistrasse 4, VD

Elektronische Zustellung an
Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch
(PDF- und Word-Version)

Sarnen, 10. Oktober 2023

OWSTK. 4696

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (Erweiterung der Härtefallregelung im Bereich des Zugangs zur beruflichen Grundbildung für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Juni 2023 haben Sie uns zum Entwurf zur geplanten Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) betreffend die Erweiterung der Härtefallregelung im Bereich des Zugangs zur beruflichen Grundbildung für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers bis 12. Oktober 2023 eingeladen. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens und lassen uns wie folgt vernehmen:

Die Motion 22.3392 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates "Erweiterung der Härtefallregelung im Bereich des Zugangs zur Berufsbildung", welche Ende 2022 von den eidgenössischen Räten angenommen wurde, beauftragt den Bundesrat, die rechtlichen Grundlagen dahingehend anzupassen, dass die Voraussetzungen für die Erteilung einer Härtefallbewilligung zwecks Zugangs zur beruflichen Grundbildung für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers erleichtert werden. Mit der geplanten Änderung von Art. 30a VZAE soll diesen Personengruppen eine Härtefallbewilligung erteilt und damit ermöglicht werden, eine berufliche Grundbildung auch bei rechtswidrigem Aufenthalt in der Schweiz absolvieren zu können, dies sofern:

- sie die obligatorische Schule mindestens zwei Jahre ununterbrochen in der Schweiz besucht haben (statt bisher fünf Jahre). Dabei wird die Teilnahme an Brückenangeboten ohne Erwerbstätigkeit weiterhin an die obligatorische Schule angerechnet. Die Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren in der Schweiz bleibt bestehen.
- und das Gesuch nach Abschluss der obligatorischen Schule innerhalb von zwei Jahren (statt bisher innerhalb von einem Jahr) eingereicht wird.

Aus arbeitsmarktlicher-, bildungs- sowie integrationspolitischer Sicht wird die Haltung, ausländische Jugendliche unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus eine berufliche Grundausbildung in der Schweiz

absolvieren und abschliessen zu lassen, klar unterstützt. Die Möglichkeit der beruflichen Grundausbildung für diese Personengruppen besteht denn auch bereits unter geltendem Recht, wenn auch unter restriktiveren Voraussetzungen. Die in der Vorlage vorgesehene Erleichterung, namentlich die Verkürzung der obligatorischen Schulzeit respektive die Verlängerung der Frist für die Einreichung des Gesuchs für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers werden deshalb unterstützt. Dabei ist in Kauf zu nehmen, dass in ausländerrechtlicher Hinsicht eine heikle Situation entsteht, da für andere Ausländerkategorien z.B. anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene, welche im Gegensatz zu den Personengruppen der Vorlage über ein gültiges Aufenthaltsrecht in der Schweiz verfügen, oder z.B. auch Personen, welche eine tertiäre Ausbildung anstreben, nach wie vor restriktivere Voraussetzungen für eine Härtefallbewilligung gelten (vgl. auch die berechtigten Bedenken des Bundesrates im erläuternden Bericht).

Auch wenn diese Thematik nicht Gegenstand der Vorlage bildet, ist auf das grosse Anliegen aus den Bereichen Bildung und Wirtschaft hinzuweisen, wonach das Ausländerrecht gewährleisten soll, dass Personen in beruflicher Grundbildung ihre Lehre in der Schweiz auch tatsächlich abschliessen können. Insbesondere soll – nicht zuletzt für die Schweizer Wirtschaft – aus Gründen der Rechts- und Planungssicherheit verhindert werden, dass es zu vorzeitigen Lehrabbrüchen und zu unbesetzten Lehrstellen kommt, nur weil eine bislang nicht vollziehbare Wegweisung aus der Schweiz plötzlich im Verlaufe der Lehre durchführbar wird. Eine in der Schweiz begonnene Lehre kann im Heimatland regelmässig nicht fortgesetzt werden. In diesem Sinne stellt die Bildungsinvestition auch eine positive indirekte Entwicklungshilfe dar.

Wir erlauben uns sodann den Hinweis, dass die Vorlage verschiedene Themen offen lässt, wie z.B. die Frage der Zulässigkeit eines Lehrabbruchs oder Lehrstellenwechsels, die Maximaldauer einer Lehre, Voraussetzungen für einen Familiennachzug durch die sich in der Berufsbildung befindende Person und allfällige Sozialhilfeunterstützung der nachgezogenen Familienmitglieder, weil der Lehrlingslohn für den Unterhalt nicht ausreicht, Verfahren nach Abschluss der Lehre: Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung oder strikter Vollzug der Wegweisung etc. Wir würden es begrüßen, wenn der erläuternde Bericht bezüglich dieser Fragestellungen entsprechend ergänzt wird.

Wie sodann im erläuternden Bericht ausgeführt, ist davon auszugehen, dass mit der geplanten Lockerung der Arbeitsaufwand für die Migrationsbehörden zunehmen wird. Wir gehen davon aus, dass die Kantone vom Bund für die damit verbundenen Mehrkosten entschädigt werden, auch wenn diese Frage im Bericht offengelassen wurde.

Im Sinne der vorangehenden Ausführungen unterstützt der Kanton Obwalden die geplante Änderung.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Volkswirtschaftsdepartement



Daniel Wyler
Regierungsrat

Für allfällige Rückfragen steht Ihnen Frau RA lic. iur. Jennifer Aregger, Leiterin Amt für Arbeit, (Tel. Nr. +41 41 666 63 33, amtfuerarbeit@ow.ch) zur Verfügung.

Kopie an:

- Kantonale Mitglieder des Eidgenössischen Parlaments
- Sicherheits- und Sozialdepartement
- Amt für Arbeit
- Bildungs- und Kulturdepartement
- Zirkulationsmappe Regierungsrat
- Staatskanzlei



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 89 42
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 12. Oktober 2023

**Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE);
Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 21. Juni 2023 laden Sie uns zur Vernehmlassung zum Vorentwurf der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:

Um den Zugang zur beruflichen Grundbildung für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers zu erleichtern, soll gemäss Vorlage die Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs in der Schweiz von fünf auf zwei Jahre herabgesetzt und die anschliessende Frist zur Einreichung des Härtefallgesuchs im Hinblick auf eine berufliche Grundbildung von einem auf zwei Jahre erhöht werden. Die übrigen Zulassungsvoraussetzungen, die sich aus dem Asylgesetz (SR 142.31; abgekürzt AsylG) (Art. 14 Abs. 2 AsylG), dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (SR 142.20; abgekürzt AIG) (Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG) und der VZAE (Art. 30a Abs. 1 Bst. b–f und Abs. 2–3 VZAE) ergeben, bleiben unverändert.

Der Zugang zur beruflichen Grundbildung für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers wird mit dem Vorschlag erleichtert. Die Vereinfachung zur Regularisierung steht im Widerspruch zum rechtskräftig negativen Asylentscheid, die Schweiz zu verlassen. Der Vorschlag ist jedoch moderat, auch weil die übrigen Zulassungsvoraussetzungen unverändert bleiben. Aus diesem Grund widersetzt sich die Regierung dem Vorschlag nicht.

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Telefon 052 632 74 61
sekretariat.di@sh.ch

Departement des Innern

Eidgenössisches Justiz- und Poli-
zeidepartement EJPD
3003 Bern

per E-Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Schaffhausen, 12. Oktober 2023

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Juni 2023 haben Sie den Kanton Schaffhausen zu einer Vernehmlassung in oben erwähnter Angelegenheit eingeladen. Ihre Einladung wurde zuständigkeitshalber an das Departement des Innern weitergeleitet. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und äussern uns dazu gerne wie folgt:

Die in Umsetzung der Motion 22.3392 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates «Erweiterung der Härtefallregelung im Bereich des Zugangs zur Berufsbildung» unterbreiteten Änderungen der VZAE werden im Grundsatz begrüsst.

Wir erachten es als zentral, dass Jugendliche unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus in der Schweiz einen Abschluss auf der Sekundarstufe II absolvieren können. Bund und Kantone streben gemeinsam eine Abschlussquote von 95 % auf der Sekundarstufe II an. Während dieses Ziel für in der Schweiz geborene Personen weitgehend erreicht ist, liegt die Quote für Personen mit Migrationsgeschichte deutlich tiefer.

Die Schweizer Berufsbildung ist im internationalen Vergleich herausragend. Es ist im Normalfall nicht möglich, eine begonnene Lehre im Heimatland fortzuführen. Entsprechend gehen bereits erfolgte Bildungsinvestitionen verloren, wenn Personen während der Dauer einer Lehre die

Schweiz verlassen müssen. Aber auch aus Sicht der Arbeitgeber besteht nach unseren Erfahrungen kaum Verständnis, wenn Personen während einer laufenden Ausbildung aus ihrem Berufs- und Lehralltag gerissen werden, weil sie ihre Lehre in der Schweiz abbrechen müssen. Für die Wirtschaft im Allgemeinen und den Wirtschaftsstandort Schaffhausen im Besonderen ist Rechtssicherheit ein unverzichtbares Element. Für alle involvierte Parteien ist es daher eine wichtige Voraussetzung, dass beim Ausstellen eines Lehrvertrags Klarheit darüber herrschen muss, ob die betreffende Person ihre berufliche Grundbildung auch beenden kann. Zudem sind die in der Ausbildung erworbenen Fähigkeiten und Bildungsnachweise auch bei einer späteren Rückkehr ins Herkunftsland hilfreich. Anerkannte Bildungsabschlüsse helfen, prekäre Arbeitsverhältnisse zu vermeiden, unterstützen die Eingliederungschancen und stärken das grund- und menschenrechtlich verbriefte Recht auf Bildung für Jugendliche und junge Erwachsene.

Der Kanton Schaffhausen gibt diesbezüglich zu bedenken, dass sich der Zugang zur beruflichen Grundbildung für die Betroffenen auch mit den vorgeschlagenen Anpassungen schwierig gestalten wird. In so kurzer Zeit – verlangt wird ein ununterbrochener Besuch der obligatorischen Schule für eine Dauer von zwei Jahren – dürfte es kaum möglich sein, die für eine Lehre erforderlichen Kompetenzen und Sprachkenntnisse zu erlangen und damit die Integrationskriterien zu erfüllen. Der Kanton Schaffhausen plädiert im Übrigen dafür, die administrativen Hürden weiter zu vereinfachen.

Abschliessend regen wir mit Nachdruck an, Übergangsbestimmungen für Personen in die VZAE aufzunehmen, die in den letzten Jahren aufgrund eines negativen Asylentscheids keine Ausbildung antreten konnten oder aber eine solche abbrechen mussten und sich trotzdem noch in der Schweiz aufhalten. Im Rahmen der unterbreiteten Vorlage muss auch ihnen dringend ermöglicht werden, eine berufliche Grundausbildung zu absolvieren, sofern sich die Lehrbetriebe dazu bereits erklären.

Für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse
Der Departementssekretär



Dr. Simon Schädler

Regierungsrat

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Staatssekretariat für Migration SEM
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

26. September 2023

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Juni 2023 haben Sie uns eingeladen, zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit Stellung zu nehmen. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Die Motion 22.3392 hat zum Zweck, Personen mit einem negativen Asylentscheid sowie Sans-Papiers den Zugang zu einer beruflichen Ausbildung zu erleichtern, indem die Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs in der Schweiz von fünf auf zwei Jahre herabgesetzt und die anschliessende Frist zur Einreichung des Härtefallgesuchs im Hinblick auf eine berufliche Grundbildung von einem auf zwei Jahre erhöht werden sollen.

Aus folgenden Gründen erachten wir die Motion 22.3392 als nicht sinnvoll:

1. Gesetzesänderung ist unnötig

Grundsätzlich ist ein vereinfachter Zugang zur beruflichen Grundbildung von Personen, die sich ohnehin in der Schweiz aufhalten, zu begrüssen. Allerdings können die Ziele der Motion 22.3392 bereits mit der Motion Markwalder 20.3322 umgesetzt werden. Die Motion Markwalder 20.3322 bezweckt, Personen mit einem negativen Asylentscheid, die bereits über einen gültigen Lehrvertrag verfügen, die Ausreisefrist bis zum Abschluss der beruflichen Grundbildung zu verlängern. Das Staatssekretariat für Migration wird diese Motion im Rahmen des geltenden Rechts umsetzen. Entsprechend ermöglicht die Motion Markwalder abgelehnten Asylsuchenden bereits, ihre Lehre in der Schweiz zu beenden. Zudem bietet das geltende Recht mit Art. 14 Abs. 2 AsylG auch die Möglichkeit eines Härtefallgesuchs nach einem Aufenthalt von fünf Jahren. Da die Mindestaufenthaltsdauer für das Härtefallgesuch gemäss Revision, trotz Verkürzung der Schuldauer von fünf auf zwei Jahre, weiterhin bei fünf Jahren liegt, bietet das geltende Recht mit Art. 14 Abs. 2 AsylG die gleiche Möglichkeit auf ein Härtefallgesuch wie das in die Vernehmlassung gegebene neue Recht. Die bezweckte Gesetzesänderung ist somit unnötig.

2. Ungleichbehandlung

Mit der Motion 22.3392 könnten Sans-Papiers bereits nach einem Aufenthalt von zwei Jahren eine Aufenthaltsbewilligung beantragen und somit wären sie gegenüber Personen mit

abgelehntem Asylgesuch oder Personen mit einer vorläufigen Aufnahme bessergestellt, was eine Ungleichbehandlung zwischen unterschiedlichen Kategorien schafft.

3. Minimales Mengengerüst

Nach nur zwei Jahren Schulbildung erfüllen die meisten Sans-Papiers in der Regel weder die sprachlichen noch fachlichen Voraussetzungen für eine Berufslehre oder eine Lehrstelle. Zudem betrafe die Revision eine ganz kleine Personengruppe.

Zusammenfassend erscheint uns die Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit deshalb nicht sinnvoll, weshalb wir sie ablehnen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Brigit Wyss
Frau Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatschreiber

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
Frau Elisabeth Baume-Schneider
Bundesrätin
Bundeshaus West
3003 Bern

Frauenfeld, 26. September 2023
543

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf für eine Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) und teilen Ihnen mit, dass wir die Vorlage ablehnen.

Grundsätzlich führt der erläuternde Bericht zur vorliegenden Vernehmlassungsvorlage die Problemfelder dieser Verordnungsanpassung umfassend auf. Häufig kann durch Nichtoffenlegung der Identität eine Rückführung vereitelt werden. Für die Erteilung einer Härtefallbewilligung ist die Offenlegung der Identität indessen Pflicht. Nur schon dieses Spannungsverhältnis zur Ausreisepflicht zeigt auf, dass die vorgesehene Regelung praktisch kaum umsetzbar ist. Ferner führt die vorgeschlagene neue Frist von zwei Jahren zu Inkohärenzen gegenüber den Fristen im geltenden Bundesrecht (vgl. Art. 14 Abs. 2 lit. a des Asylgesetzes [AsylG; SR 142.31] und Art. 84 Abs. 5 des Ausländer- und Integrationsgesetzes [AIG; SR 142.20]).

Auch vor dem Hintergrund der Integrationsagenda Schweiz (IAS) ist die vorgeschlagene Bestimmung realitätsfremd. Mit lediglich zwei Jahren Schulbesuch bei schwebender Ausreiseverpflichtung kann keine Grundlage für eine nachhaltige sprachliche und berufliche Integration gesetzt und damit kaum ernsthaft dem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden. Um eine eidgenössische Grundbildung mit einem eidgenössischen Berufsattest (EBA) oder einem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis (EFZ) beginnen zu können, müssen die betroffenen Personen über ausreichende Kenntnisse in Deutsch (GER B1 für EBA und GER B2 für EFZ) und Mathematik verfügen. Nur zwei Jahre Unterricht reichen in den wenigsten Fällen aus, das erforderliche Niveau für eine Berufsausbildung zu erreichen. Fremdsprachige, die nach bereits zwei Jahren Unterricht in der

2/2

Schweiz eine Lehre begonnen haben, müssen meist nach kurzer Zeit ihre Lehre abbrechen, da sie beim Unterricht in der Berufsfachschule überfordert sind. Wenn dann – wie im vorliegenden Entwurf vorgesehen – sogar noch zwei Jahre zwischen Lehrbeginn und Unterricht liegen dürfen, werden die schulischen Lücken noch grösser sein.

Schliesslich ist anzufügen, dass es rechtsstaatlich störend ist, eine Regelung mit materiell-rechtlich so weitgehenden Konsequenzen auf Verordnungsstufe zu erlassen. Gemäss Art. 164 Abs. 1 lit. c der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) sind Bestimmungen, die Rechte für Personen normieren, auf Gesetzesstufe vorzusehen. Die vorgeschlagene Verordnungsanpassung ist daher aus unserer Sicht auch verfassungswidrig.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates


Der Staatsschreiber





Numero
4657

sl

0

Bellinzona
4 ottobre 2023

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFGP
Consigliera federale
Elisabeth Baume-Schneider

Invio per posta elettronica:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Procedura di consultazione

Modifica dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA)

Gentile Consigliera federale,
Gentili signore e signori,

vi ringraziamo per averci dato l'opportunità di esprimere la nostra opinione in merito alla summenzionata procedura di consultazione avviata il 21 giugno 2023 riguardante la modifica dell'art. 30a dell'Ordinanza sull'aiuto agli stranieri ammessi alla permanenza (OASA).

La modifica dell'art. 30a dell'OASA mira a consentire alle persone richiedenti l'asilo respinte e alle persone prive di documenti di svolgere una formazione professionale iniziale anche se non dispongono di uno status di soggiorno valido in Svizzera. Le condizioni per ottenere un permesso di soggiorno sono adattate come segue:

- le persone richiedenti l'asilo respinte e le persone prive di documenti hanno seguito l'obbligo scolastico ininterrottamente per almeno due anni in Svizzera (in precedenza per cinque anni). La partecipazione a offerte di formazione transitoria senza attività lavorativa è sempre considerata come periodo di obbligo scolastico. La durata minima del soggiorno in Svizzera rimane fissata a cinque anni;
- le richiedenti e i richiedenti asilo presentano la loro domanda entro due anni dalla fine del loro obbligo scolastico (in precedenza nell'anno successivo).

Il Cantone Ticino accoglie favorevolmente questa modifica e si chiede però che al Cantone venga riconosciuto un contributo per il maggior costo. Le ragioni sono le seguenti:

- i criteri stabiliti dal Tribunale federale sono validi per tutti i tipi di casi di rigore. Pertanto, questa modifica legislativa, che riguarda solo il periodo di frequenza scolastica minima necessario, non implicherà adeguamenti agli altri criteri fissati per l'ottenimento di un permesso di dimora B per casi di rigore in virtù dell'art. 30 cpv. 1 lett. b LStrl. Questo aspetto è di particolare importanza poiché verrà così mantenuto un filtro che permetterà di evitare l'ottenimento di un permesso di dimora B da parte di coloro che procrastinano abusivamente il loro soggiorno regolare in Svizzera ai fini

- dell'ottenimento di un'autorizzazione per meri motivi economici senza disporre dei presupposti per essere riconosciuti quale caso di rigore;
- la formazione professionale svizzera rappresenta un'eccezione a livello internazionale. Di norma non è possibile proseguire l'apprendistato avviato qui nel paese d'origine. Pertanto, ogni investimento in formazione è perduto se la persona deve lasciare la Svizzera durante il corso dell'apprendistato. La sicurezza giuridica è fondamentale agli occhi delle aziende: in questo modo le aziende che investono nella formazione e integrazioni avranno la possibilità di accompagnare il giovane o la giovane fino al diploma;
 - non da ultimo, sin dal 2012 il Cantone Ticino ha investito diverse risorse nell'implementazione del suo Programma d'integrazione cantonale, prevedendo importanti misure volte a favorire la formazione e quindi l'occupazione di persone con statuto di rifugiato e più in generale straniere. Numerosi partner istituzionali, associazioni e autorità locali, nonché comuni, collaborano in questo dispositivo. Con il PIC 3 (2024-27) il Cantone intende intensificare il suo ruolo di promozione dei percorsi di formazione. Garantire stabilità alla formazione professionale sin dallo statuto di richiedente l'asilo, contribuisce ad assicurare maggiore coerenza ed efficacia alle misure dell'ambito lavoro previste all'interno del futuro PIC.

Dal lato finanziario rileviamo che allo stato attuale per i Cantoni non è ancora dato a sapere quale sarà l'entità dei numeri di domande a loro presentati a seguito dell'allentamento delle condizioni di ammissione attuali. Pertanto non è ancora possibile quantificare la ripercussione di questa modifica a livello cantonale sia in termini di costi del personale impiegato per l'esame dei casi sia per le spese amministrative derivanti.

Sempre da un punto di vista finanziario andrebbe però anche considerato il maggiore costo che i Cantoni devono prendersi a carico estendendo la possibilità di procedere con la formazione e quindi anche del periodo di permanenza a beneficio dell'aiuto d'urgenza. Diversamente rispetto alle persone che ottengono lo statuto di rifugiato o un'ammissione provvisoria, in questi casi il Cantone riceve infatti unicamente un forfait (*una tantum*) a copertura dei propri costi. Per queste situazioni andrebbe a nostro avviso riconosciuto un contributo ricorrente mensile per tutti i membri della famiglia e, per la persona che sta effettuando il percorso di formazione, anche un forfait per l'integrazione.

Vogliate gradire, gentile signora Consigliera federale, gentili signore e signori, l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

Raffaele De Rosa

Il Cancelliere

Arnaldo Coduri

Copia a:

- Consiglio di Stato (decs-dir@ti.ch; dfe-dir@ti.ch; di-dir@ti.ch; dss-dir@ti.ch; dt-dir@ti.ch; can-sc@ti.ch)
- Direzione Divisione della formazione professionale (decs-dfp@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in internet

Frau Bundesrätin
Elisabeth Baume-Schneider
Vorsteherin Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Altdorf, 9. Oktober 2023

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE); Erleichterung des Zugangs zu einer beruflichen Grundbildung für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Juni 2023 unterbreiten Sie uns die eingangs erwähnte Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) zur Stellungnahme.

Bei der vorgeschlagenen Anpassung handelt es sich um eine Änderung der in der VZAE definierten Fristen für den Aufenthalt und den Schulbesuch. Die Frist für den Schulbesuch soll von bisher fünf auf neu zwei Jahre reduziert werden, das Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung wiederum soll neu innerhalb von zwei Jahren und nicht wie bisher innerhalb von zwölf Monaten eingereicht werden können. Entsprechend handelt es sich nicht um eine grundlegende Anpassung der Regularisierung von Personen ohne Aufenthaltserlaubnis.

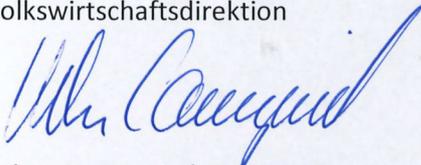
Die Anpassung wirkt darauf hin, dass junge Erwachsene mit einem abgewiesenen Asylgesuch bzw. junge Sans-Papiers, die das Potenzial für eine berufliche Ausbildung haben und sich ohnehin in der Schweiz aufhalten, früher den Zugang dazu erhalten. Wir teilen die Ansicht, dass junge Erwachsene grundsätzlich motiviert werden sollen, eine Ausbildung zu absolvieren. In diesem Sinne befürworten wir die vorgesehenen Anpassungen.

Gleichzeitig weisen wir darauf hin, dass die vorgesehene Anpassung einerseits zu einer Ungleichbehandlung verschiedener Ausländerkategorien führt und andererseits den Wegweisungsvollzug in gewissen Fällen praktisch verunmöglicht. Abgewiesene Asylsuchende haben grundsätzlich die Pflicht, die Schweiz zu verlassen. Die vorliegende Änderung steht dazu im Widerspruch. Weiter werden mit der vorgesehenen Anpassung die geltenden Zulassungsvoraussetzungen gelockert, was zu einer Zunahme der Anzahl Gesuche und damit auch der damit verbundene Arbeitsaufwand bei den kantonalen Behörden, aber auch dem Staatssekretariat für Migration führen dürfte.

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Kenntnisnahme unserer Anmerkungen.

Freundliche Grüsse

Volkswirtschaftsdirektion



Urban Camenzind, Regierungsrat

Verteiler:

Elektronische Zustellung (PDF- und Word-Version) an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Kopie an:

Bildungs- und Kulturdirektion Uri, Abteilung Integration

Madame la Conseillère fédérale
Elisabeth Baume-Schneider
Cheffe du Département fédéral de justice
et police
3003 Berne

Document PDF et Word par courriel à:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Réf. : 23_COU_5311

Lausanne, le 4 octobre 2023

Consultation sur la modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat vaudois vous fait parvenir ci-dessous ses déterminations dans le cadre de la consultation citée en marge, sur laquelle il vous remercie de l'avoir invité à se prononcer.

Il tient d'abord à rappeler qu'il soutient activement une politique d'admission sur un marché du travail qui soit en phase avec les besoins de l'économie et de la société tout en défendant une intégration durable des migrant·e·s employables.

Dans ce contexte, il est amené à porter une attention particulière à la situation des jeunes adultes en situation irrégulière ou faisant l'objet d'une décision de renvoi ne pouvant être exécutée dans l'immédiat, dès lors que ces personnes se montrent aptes et motivées à entamer une formation professionnelle.

A cet égard, il accueille avec satisfaction la mise en œuvre des objectifs de la motion Markwalder et l'entrée en vigueur récente des directives du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) sur l'exécution du renvoi dans le domaine de l'asile, qui prévoient désormais que celui-ci peut prolonger le délai de départ des requérants d'asile déboutés jusqu'à la fin du mois suivant l'achèvement de leur apprentissage, pour autant que cette formation ait débuté avant la notification de la décision de renvoi de première instance.

Si le Gouvernement vaudois ne peut dès lors que saluer la volonté du législateur fédéral de faciliter l'accès au marché du travail des personnes dépourvues d'autorisation de séjour qui se trouvent déjà en Suisse, il n'est toutefois pas convaincu par l'adéquation entre les effets attendus et les objectifs visés de la proposition de modification de l'article 30a de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA).

Il relève à cet égard que depuis l'entrée en vigueur de l'article 30a OASA au 1^{er} février 2013, le Canton de Vaud a requis sa stricte application en faveur de quelque dix personnes seulement qui en remplissaient les critères (accomplissement de cinq ans d'école obligatoire et dépôt de la demande dans les douze mois qui suivent).

Il est d'avis que la proposition de réduire à deux ans la durée minimale de fréquentation de l'école obligatoire ne conduira pas à une augmentation du nombre de personnes concernées, dans la mesure où la législation et la jurisprudence fédérales exigent dans tous les cas une durée de séjour en Suisse d'au moins cinq ans avant le dépôt d'une demande d'autorisation de séjour pour cas de rigueur. Dans ce cadre précis, la question peut par ailleurs se poser de savoir comment un·e enfant ou un·e adolescent·e peut totaliser cinq ans de séjour et seulement deux ans d'école obligatoire. Cela suppose qu'il ou elle n'aurait pas été scolarisé·e de manière ininterrompue durant les trois années précédentes. Quelles qu'en soient les raisons, il apparaît toutefois que de telles situations sont extrêmement rares pour ne pas dire inexistantes.

Si le projet de modification de l'article en question ainsi que la rédaction de celui-ci peuvent permettre de douter sur cette question des cinq ans de séjour préalable à une demande d'autorisation, le rapport explicatif du 21 juin 2023 demeure cependant parfaitement clair à ce sujet, lorsqu'à la page 8, il est affirmé que « *la modification proposée n'a pas incidence sur la durée de séjour minimale prévue par l'art. 14, al. 2 LAsi pour les requérants d'asile déboutés. En effet, seule la durée de scolarité en Suisse exigée par l'OASA est réduite* » et un peu plus bas, que « *par conséquent, vu que la modification proposée vise uniquement une réduction de la durée de scolarité nécessaire en Suisse, elle ne se rapporte pas d'une manière générale à la durée du séjour requise pour l'obtention d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur et n'entraînera pas de modification des autres critères développées par la jurisprudence et la pratique pour l'obtention d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur en vertu de l'art. 30, al. 1, let. b LEI* ».

Dès lors, si le Conseil d'Etat est favorable à l'abaissement de la durée de fréquentation de l'école obligatoire, il juge néanmoins que ce principe devrait être ancré dans une loi et non dans une ordonnance.

Le projet d'augmenter à deux ans le délai de dépôt de la demande d'autorisation de séjour à compter de la fin de la scolarité obligatoire rencontre en revanche l'approbation du Conseil d'Etat, dans la mesure où il a en effet constaté que la limitation de ce délai à une année constituait souvent le seul motif qui fondait le rejet de la requête.

Le Gouvernement vaudois rappelle enfin que l'application de l'article 30a OASA crée des discriminations entre les personnes qui désirent entamer une formation professionnelle et celles qui suivent une voie académique, cette fois en défaveur de ces dernières. Plusieurs cantons, en effet, n'autorisent pas les personnes sans statut légal à suivre des études supérieures. Celles-ci ne peuvent, par exemple, pas entrer dans une école du post-obligatoire alors que la voie de l'apprentissage leur est ouverte.

A l'inverse, dans les cantons où les personnes sans papiers sont autorisées à suivre une filière académique, elles ne bénéficient pas d'un titre de séjour, alors que les personnes en apprentissage, elles, peuvent l'obtenir.

Cette inégalité de traitement engendre parfois des travers contraires à l'intention du législateur, en incitant des personnes destinées à suivre une formation universitaire à s'engager dans la voie de l'apprentissage dans le seul but de permettre à sa famille et à elle-même d'obtenir une autorisation de séjour.

En vous remerciant de l'attention portée à ce qui précède, le Conseil d'Etat vaudois vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de ses sentiments respectueux.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER a.i.



François Vodoz

Copies

- OAE
- SPOP



2023.04069



Madame
Elisabeth Baume-Schneider
Conseillère fédérale
Cheffe du Département fédéral de justice
et police (DFJP)
3003 Berne



Notre réf.

Votre réf. /

Date

11 OCT. 2023

Prise de position : Modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

Madame la Conseillère fédérale,

Le Gouvernement valaisan vous remercie de l'avoir consulté pour la modification citée en objet.

La réglementation prévue dans le projet, à son art. 30a al. 1 let a, vise à étendre la possibilité de bénéficier d'une autorisation de séjour dans le but d'accéder à une première formation professionnelle pour les enfants mineurs, voire, sans doute plus rarement, des jeunes adultes en situation illégale, qui ont suivi de manière ininterrompue deux années d'école obligatoire en Suisse.

La modification prévoit la réduction de la condition de la durée de scolarité de l'école obligatoire en Suisse de cinq ans à deux ans. Les autres conditions, déjà existantes, imposent l'évaluation de l'intégration au sens de l'art. 58a LEl, le respect des conditions de rémunération, le dépôt d'une demande de la part de l'employeur et de la justification de l'identité. Une autorisation sous l'angle du cas de rigueur, en application de l'art. 31 de l'ordonnance peut être octroyée aux parents, aux frères et aux sœurs.

Le canton du Valais estime que ce projet doit être soutenu, car il donne la priorité au droit de l'enfant à se former, indépendamment des décisions prises en droit des étrangers ou de l'asile ou sur son statut de sans papier ou de requérant d'asile débouté. En effet, la formation des jeunes, quel que soit leur statut, doit être favorisée, les enfants n'ayant pas être pénalisés dans leur développement par le choix de leurs parents de séjourner illégalement en Suisse.

L'expérience de la mise en œuvre de l'actuel article 30a OASA montre que très peu de demandes ont été déposées. Il n'y a pas eu, comme prédit, un afflux de demandes de régularisation, ni une augmentation de l'immigration illégale. La baisse du nombre d'années de scolarité obligatoire de cinq ans à deux ans prévue par le nouvel article 30a OASA va engendrer une légère augmentation du nombre de demandes. Ce dernier restera cependant très faible, puisque toutes les autres conditions pour l'octroi d'un permis pour cas de rigueur restent inchangées.

De plus, il reste très difficile pour une famille en situation irrégulière de faire la démarche pour l'octroi d'un permis de séjour pour un de ses enfants, si les autres membres de la famille ne répondent pas aux conditions. C'est pourquoi, dans la majorité des cas, l'article 30a OASA n'est pas utilisé, mais l'enfant est inclus dans la demande de la famille et est réglé en même temps qu'elle en application des règles ordinaires du cas de rigueur.

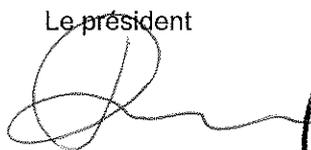


Pour ces raisons, le Gouvernement valaisan se prononce en faveur de ce changement législatif.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez au présent courrier, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de nos sentiments distingués.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président



Christophe Darbellay



La chancelière



Monique Albrecht

Copie à vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



Volkswirtschaftsdirektion, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Elisabeth Baume-Schneider,
Bundesrätin
Bundeshaus West
3003 Bern

T direkt +41 41 728 55 01
silvia.thalmann@zg.ch
Zug, 5. September 2023 kyal
VD VDS 6 / 476 - 81367

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) – Stellungnahme des Kantons Zug

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Juni 2023 wurden die Kantone eingeladen, zur Vernehmlassung zur Änderung von Art. 30a der VZAE eine Stellungnahme einzureichen. Der Regierungsrat des Kantons Zug hat die Volkswirtschaftsdirektion mit der direkten Erledigung beauftragt. Wir begrüßen die vorgeschlagene Änderung.

Begründung:

Die vorgeschlagene Änderung dient der Stärkung der Berufsbildung. Es ist folgerichtig, in Analogie zum Entscheid beim Schutzstatus S, dass auch abgewiesene Asylsuchende und «Sans-Papiers» eine berufliche Grundbildung in der Schweiz absolvieren und abschliessen dürfen, sofern sie die übrigen Zulassungsvoraussetzungen erfüllen. Bildungspolitisch ist wichtig, dass Jugendliche einen Abschluss auf der Sekundarstufe II erreichen können, dies unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus in der Schweiz. Dies vorab aus den folgenden Gründen:

- Bund und Kantone streben gemeinsam eine Abschlussquote von 95% auf der Sekundarstufe II an. Während dies für Personen, die in der Schweiz geboren werden, weitgehend erreicht ist, liegt die Quote für Personen, die zugewandert sind, deutlich tiefer.
- Die Schweizer Berufsbildung stellt international gesehen eine Ausnahme dar. Es ist im Normalfall nicht möglich, eine angefangene Lehre im Heimatland fortzuführen. Entsprechend geht diese Bildungsinvestition verloren, wenn Personen während der Dauer einer Lehre die Schweiz verlassen müssen.
- Es ist aus Sicht der Arbeitgeber unverständlich, wenn Personen mitten aus ihrer Ausbildung gerissen werden und ihre Lehre in der Schweiz abbrechen müssen. Für die Wirtschaft ist Rechtssicherheit wichtig. Es muss von Anfang an klar sein, dass bei der

Ausstellung des Lehrvertrags die betreffende Person ihre berufliche Grundbildung auch beenden kann.

Für den Asylbereich gilt es aber auch zu erwähnen, dass die vorgeschlagene Änderung aufgrund der am 1. März 2019 in Kraft getretenen Beschleunigung des Asylverfahrens nur noch für sehr vereinzelt Fälle relevant sein wird. So würden im Kanton Zug gemäss heutigem Stand (Zahlen abgerufen am 22. August 2023) lediglich zwei Personen aus der Nothilfe grundsätzlich von den gelockerten Zulassungsbedingungen profitieren können.

Der Regierungsrat des Kantons Zug möchte schliesslich festhalten, dass mit der vorgeschlagene Änderung die übrigen Zulassungsvoraussetzungen, wie beispielsweise die Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren für Personen mit abgelehntem Asylgesuch, unverändert bleiben. Es sollen keine neuen Anreize für eine zusätzliche oder illegale Migration geschaffen werden. Auch darf die Änderung von Art. 30a der VZAE nicht dazu führen, dass Gesamtfamilien während des laufenden Asylverfahrens nach der erstmaligen Einreise von neuen, ungewollten Härtefallbedingungen profitieren können.

Zusätzlicher Antrag:

Art. 30 Abs. 1 AIG (SR 142.20) oder gegebenenfalls die Auslegung des Begriffs «wichtiges öffentliches Interesse» in Art. 30 Abs. 1 lit. b AIG ist so zu ändern resp. auszulegen, dass eine Arbeitsbewilligung für eine berufliche Ausbildung auch ohne Abklärung und Erfüllung eines «schwerwiegenden persönlichen Härtefalls» nach Art. 30 Abs. 1 lit. b AIG in Kombination mit Art. 30a Abs. 1 VZAE erteilt werden kann. Gleichzeitig muss auf die Identifizierung der eigenen Eltern verzichtet werden (Auslegung Art. 30a Abs. 1 lit. f VZAE).

Begründung:

Der Bundesrat hat den Bericht «Gesamthafte Prüfung der Problematik der «Sans-Papiers» in Erfüllung des Postulats 18.3381 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (SPK-N) am 18.12.2020 verabschiedet. Dort wird dargelegt, dass die Massnahme, schulpflichtigen Kindern den Besuch der obligatorischen Schule ohne Preisgabe der Identität der Eltern zu ermöglichen, ein Erfolg ist. Dass diese Jugendlichen nach der obligatorischen Schule anschliessend wieder in die Obskurität der «Sans-Papiers» zurückkehren müssen, ist gesellschaftlich wie volkswirtschaftlich nicht sinnvoll. Zudem wird der familiäre Status «Sans-Papiers» über die Generationsgrenze hinaus «vererbt». Migrations- und integrationspolitisch ist es sinnvoll, solchen Zweitgenerationsjugendlichen den Weg in die Legalität dank Berufsausbildung zu ebnet. Es handelt sich dabei zwangsläufig um Jugendliche, die soweit integriert sind, dass sie der Berufsausbildung inhaltlich wie sprachlich folgen können.

Bisher wird gemäss erwähntem Bericht der Weg in die berufliche Ausbildung nur wenig benutzt, da bei der Anmeldung die Eltern «der Behörde gemeldet» werden müssen, ohne vorweg

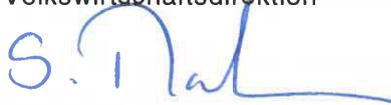
eine Garantie zu haben, dass die Eltern eine Härtefallregelung erhalten. Dies wollen die betroffenen Jugendlichen aber nicht riskieren.

Folgerichtig hat der Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA) bei der Erstellung des «Sans-Papiers»-Berichts befürwortet, dass diese Jugendlichen unter Erfüllung der übrigen Kriterien eine berufliche Grundausbildung ohne Preisgabe der Eltern starten können.

Die legalistischen Einwände im erläuternden Bericht sind einerseits durch eine Gesetzesanpassung oder gegebenenfalls durch eine öffnende Auslegung des Begriffs «wichtiges öffentliches Interesse» auf Verordnungsstufe zu reduzieren. Darüber hinaus sind die verbleibenden Einwände betreffend Ungleichbehandlung zugunsten der betroffenen Jugendlichen und dem starken öffentlichen Interesse unterzuordnen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
Volkswirtschaftsdirektion



Silvia Thalmann-Gut
Frau Landammann

Zustellung per E-Mail an:

- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch (PDF und Word)
- Direktion des Innern (info.dis@zg.ch) (PDF)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch) (PDF)
- Amt für Wirtschaft und Arbeit (bernhard.neidhart@zg.ch) (PDF)
- Staatskanzlei zur Veröffentlichung auf der Homepage (info.staatskanzlei@zg.ch)



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

13. September 2023 (RRB Nr. 1054/2023)

**Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit
(Vernehmlassung)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 21. Juni 2023 haben Sie uns eingeladen, zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und können Ihnen mitteilen, dass wir mit den vorgeschlagenen Änderungen grundsätzlich einverstanden sind.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin,
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Die Staatschreiberin:

Mario Fehr

Dr. Kathrin Arioli



FDP.Die Liberalen, Postfach, 3001 Bern

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EJPD
3003 Bern

Bern, 12. Oktober 2023
VZAE_Härtefallregelung / MZ

Elektronischer Versand: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung oben genannter Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

Die vorliegende Vorlage setzt die Motion [22.3392](#) der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates um, die letztes Jahr von beiden Räten knapp angenommen wurde. Sie beauftragt den Bundesrat, die gesetzlichen Grundlagen so anzupassen, dass der Zugang zur beruflichen Grundbildung für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers (Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt) erleichtert wird. Der Bundesrat und die Kommission des Ständerats haben in ihren Stellungnahmen die Motion zu Recht zur Ablehnung empfohlen, was von der FDP unterstützt wird.

Die Lockerung bzw. Erweiterung der Härtefallregelung erweist sich als ein Pull-Effekt auf die illegale Migration. Im Sinne einer «harten, aber fairen» Migrationspolitik, die die FDP fördert, müssen Personen mit einem negativem Asylentscheid oder ohne Bleiberecht konsequent das Land verlassen. Die Annahme der Forderung würde gerade in Zeiten von einer zugespitzten Migrationssituation ein falsches Signal aussenden und die illegale Migration fördern. Darüber hinaus ist zu betonen, dass die Betroffenen immer und jederzeit die Möglichkeit haben, in ihr Herkunftsland freiwillig zurückzukehren, sich aber weigern, die von den Schweizer Behörden getroffene Entscheidung zu befolgen.

Das SEM und die zuständigen kantonalen Behörden sind aufgefordert, Lösungen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr vorzuschlagen. Der FDP sind zudem rasche und unkomplizierte Verfahren wichtig, damit sich die betroffenen Personen nicht unnötig lange in der Schweiz aufhalten und auf einen Asylentscheid oder den Vollzug der Rückkehr warten müssen.

Das Problem der Lehrabbrüche, die schon im Ständerat behandelt wurden, betrifft jedoch nur sehr wenige Fälle. Deshalb soll in äusseren Ausnahmefälle weiterhin die bereits heute bestehende Härtefallregelung zur Anwendung kommen und die Ausreisefrist für solche Personen bis zum Abschluss der beruflichen Grundausbildung verlängert werden.

Aus den oben genannten Gründen lehnt die FDP die vorliegende Änderung der VZAE zur Ausweitung Härtefallregelung ab.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse

FDP.Die Liberalen

Der Präsident



Thierry Burkart
Ständerat

Der Generalsekretär



Jon Fanzun



Les VERT-E-S suisses

Bettina Beer
Waisenhausplatz 21
3011 Berne

bettina.beer@gruene.ch
031 511 93 21

Département fédéral de justice et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne

par e-mail à : roxane.galli@sem.admin.ch

Berne, le 9 octobre 2023

Consultation sur la modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative

Mesdames, Messieurs,

Les VERT-E-S vous remercient d'avoir été sollicités pour la consultation sur la modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA).

Dans l'ensemble les VERT-E-S saluent le fait que l'accès à la formation professionnelle initiale soit facilitée pour les sans-papiers et les requérantes et requérants d'asile déboutés. Toutefois, les modifications proposées ne résolvent que partiellement les difficultés actuelles d'accès à la formation professionnelle.

L'abaissement de cinq à deux ans de la durée minimale de fréquentation de l'école obligatoire est à saluer. Cependant, la condition d'un séjour d'environ cinq ans, prise en compte dans la pratique juridique actuelle, empêche la nouvelle réglementation de déployer ses effets. Il faut donc s'assurer que la pratique juridique soit également adaptée. Pour cela, il est impératif que les services cantonaux de la migration soient informés de l'adaptation de l'ordonnance.

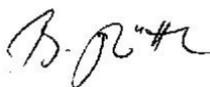
Dans la plupart des cas, les adolescents et les jeunes adultes séjournent en Suisse avec une partie de leur famille. Comme l'indique le rapport explicatif, lors de l'examen des demandes « il faut toutefois prendre en compte la situation de l'ensemble de la famille » (page 8). Les demandes des parents et des frères et sœurs doivent donc également être examinées par les services de la migration et transmises au SEM, indépendamment de la durée de séjour en Suisse.

L'augmentation du délai de douze mois à deux ans pour déposer la demande est aussi un pas dans la bonne direction. Cependant, pour tenir compte de la complexité des situations des requérantes et requérants d'asile déboutés et des sans-papiers, il serait nécessaire d'augmenter le délai à cinq ans. En effet, les adolescents et jeunes adultes concernés surmontent dès leur plus jeune âge de grands obstacles, n'ont pas un parcours de vie linéaire et ont donc besoin de plus de temps pour trouver une place d'apprentissage appropriée. Un délai de cinq ans pour le dépôt d'une demande de cas de rigueur permet en outre aux employeurs d'engager des adolescents et des jeunes adultes désireux de travailler – indépendamment de l'ancienneté de leur diplôme scolaire. Il s'agit là d'une contribution importante à la lutte contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et de travailleurs qui sévit actuellement dans de nombreuses branches.

Il est en outre regrettable que la possibilité de déposer une demande de manière anonyme n'ait pas été retenue. Les VERT-E-S demandent que l'on puisse renoncer à divulguer son identité lors de l'examen préalable du dossier. Il s'agit d'uniformiser les différentes pratiques cantonales afin que les personnes puissent bénéficier de la fonction de protection d'un dépôt anonyme dans toute la Suisse. Dans les cantons où le dépôt de demandes anonymes est déjà possible aujourd'hui, le droit de rester pour l'ensemble de la famille est en outre garanti pendant la procédure, puisque leur identité n'est pas révélée.

Nous vous remercions d'avance de bien vouloir prendre en compte notre prise de position.

Meilleures salutations



Balthasar Glättli
Président



Bettina Beer
Secrétaire politique



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
UNION PATRONALE SUISSE
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 12. Oktober 2023 NM/mg/sm
meier@arbeitgeber.ch

Vernehmlassungsantwort zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Arbeitgeberverband wurde mit E-Mail vom 21. Juni 2023 vom Justiz- und Polizeidepartement EJPD eingeladen, zur eingangs erwähnten Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen bestens und unterbreiten Ihnen nachfolgend gerne unsere Positionen.

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ist seit 1908 die Stimme der Arbeitgeber in Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit. Er vereint als Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft rund 90 regionale und branchenspezifische Arbeitgeberorganisationen sowie einige Einzelunternehmen. Insgesamt vertritt er über 100'000 Klein-, Mittel- und Grossunternehmen mit rund zwei Millionen Arbeitnehmenden aus allen Wirtschaftssektoren. Der SAV setzt sich für eine starke Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz ein. Er verfügt dabei über anerkanntes Expertenwissen, insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialpolitik.

Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbands (SAV):

- Der SAV folgt der Position des Bundesrates und lehnt die Gesetzesänderung des VZAE-Artikels 30a nach wie vor ab.
- Als Ausdehnung der humanitären Hilfe angedacht, führt die Änderung von Artikel 30a zu einer Ungleichbehandlung unter den asylsuchenden Ausländerkategorien.
- Die ungenügende sprachliche Integration nach einem Schulbesuch von zwei Jahren erschwert zudem den Übergang in die berufliche Grundbildung.



1. Ausgangslage

Die Motion [22.3392](#) der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats «Erweiterung der Härtefallregelung im Bereich des Zugangs zur Berufsbildung», beauftragt den Bundesrat, die rechtlichen Grundlagen dahingehend anzupassen, dass der Zugang zur beruflichen Grundbildung für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers erleichtert wird. Die Motion wird im Wesentlichen damit begründet, dass die aktuelle Regelung zur beruflichen Grundbildung als zu restriktiv erachtet wird. Mit dem vorliegenden Entwurf zur Änderung von Artikel 30a der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) soll diese Motion umgesetzt werden.

2. Position SAV

Die grosse Mehrheit der Mitglieder des SAV stützt die Position des Bundesrates und schätzt die angestrebte Änderung von Artikel 30a VZAE als nicht zielführend ein. Das beschleunigte Asylverfahren, das seit 2019 in Kraft ist, sollte die meisten Probleme in diesem Bereich beheben, womit keine weiteren gesetzgeberischen Anpassungen notwendig sind.

Die Lockerung der Zulassungskriterien hat primär die Ausdehnung der humanitären Hilfe im Fokus und damit weder die Integration in den Arbeitsmarkt noch die Gesamtsituation der Ausländerregelungen. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung gegenüber anderen Sans-Papiers, die keine berufliche Grundbildung absolvieren, und stellt mit einem Mindestschulbesuch von nur zwei Jahren auch die sprachliche Integration der Jugendlichen für den Übergang in eine berufliche Grundbildung auf eine schmale Grundlage.

Der SAV unterstützt somit die ursprüngliche Position des Bundesrates die Gesetzesänderung abzulehnen. Einzig unser Mitglied GastroSuisse empfiehlt die Gesetzesvorlage anzunehmen. Der Branchenverband erachtet die Herabsetzung der Mindestdauer des Schulbesuchs auf zwei Jahre als eine sinnvolle Erleichterung des Zugangs von Sans-Papiers zur Berufsbildung.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND

Prof. Dr. Roland A. Müller
Direktor

Nicole Meier
Mitglied der Geschäftsleitung
Ressortleiterin Bildung & berufliche Aus- und Weiterbildung

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin E. Baume-Schneider
3003 Bern

per Mail an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 11. September 2023

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Besten Dank für die Gelegenheit zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) Stellung zu nehmen.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) begrüsst die Stossrichtung der Motion 22.3392 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates «Erweiterung der Härtefallregelung im Bereich des Zugangs zur Berufsbildung». Die vorgeschlagenen Änderungen des Artikels 30a der VZAE haben das Ziel, den Zugang zu Bildung für jugendliche Sans-Papiers und Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch zu erleichtern. Das Fehlen einer Aufenthaltsbewilligung stellt ein Hindernis für den Abschluss eines Lehrvertrags und für den Zugang zur Berufsbildung dieser Personengruppe dar. Um den Zugang zu einer Aufenthaltsbewilligung zu erleichtern, sollen künftig die Voraussetzungen für Gesuchsteller:innen erleichtert werden: Neu soll eine Aufenthaltsbewilligung für eine berufliche Grundbildung erteilt werden, wenn die betroffene Person zuvor mindestens zwei statt wie bisher fünf Jahre die obligatorische Schule oder ein Brückenangebot ohne Erwerbstätigkeit in der Schweiz besucht hat. Zudem kann das Gesuch noch innerhalb von zwei Jahren – statt wie bisher einem Jahr – nach Beenden der obligatorischen Schulzeit oder des Brückenangebots eingereicht werden.

Der SGB begrüsst es, dass durch die Änderung der Zugang zur beruflichen Bildung von Sans-Papiers und Personen mit abgelehntem Asylgesuch erleichtert wird.

Es ist entscheidend, dass zusätzlich zur Verordnungsänderung eine Weisung verabschiedet wird, die klar regelt, dass die geltende Rechtspraxis, wonach jugendliche Sans-Papiers erst nach fünf Jahren Mindestaufenthaltsdauer ein Gesuch stellen können, auf zwei Jahre reduziert wird. Ohne diese Anpassung kann die Reduktion auf zwei Jahre obligatorische Schulzeit oder Besuch eines Brückenangebots ohne Erwerbstätigkeit ihre Wirkung nicht entfalten.

Entscheidend wäre ausserdem, dass in einem ersten Schritt eine anonyme Prüfung des Gesuchs möglich wäre, damit betroffene Personen nicht davor zurückschrecken, ein Gesuch einzureichen.

Dass ein Gesuch innerhalb von zwei Jahren statt wie bisher 12 Monaten nach Beenden der obligatorischen Schulzeit oder eines Brückenangebots eingereicht werden kann, ist positiv. Angesichts der schwierigen Lebensumstände, in denen sich abgewiesene und jugendliche Sans-Papiers oft befinden, wäre es jedoch wichtig, diese Frist zu verlängern.

Wichtig wäre ausserdem eine Übergangslösung für abgewiesene Asylsuchende, die in den letzten Jahren eine Lehre abbrechen mussten oder nicht antreten konnten, sich aber nach wie vor in der Schweiz aufhalten.

Wir danken Ihnen herzlich für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard
Präsident



Julia Maisenbacher
Zentralsekretärin



Staatssekretariat für Migration SEM
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 12. Oktober 2023 sgv-KI/ye

Änderung der VZAE

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und über 600 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben per E-Mail vom 21. Juni 2023 lädt das Staatssekretariat für Migration SEM ein, sich zur Revision der VZAE zu äussern. Die Vernehmlassung hat die Umsetzung der Motion 22.3392 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates «Erweiterung der Härtefallregelung im Bereich des Zugangs zur Berufsbildung» zum Gegenstand. Die Motion beauftragt den Bundesrat, die rechtlichen Grundlagen dahingehend anzupassen, dass der Zugang zur beruflichen Grundbildung für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers erleichtert wird. Die Motion wird im Wesentlichen damit begründet, dass die aktuelle Regelung zur beruflichen Grundbildung als zu restriktiv erachtet wird.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv unterstützt die ablehnende Position des Bundesrates zur Motion 22.3392 und lehnt die Revision der VZAE ab. Der sgv hat bereits im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens die Motion 22.3392 abgelehnt und begründet seine Position wie folgt:

Geringe Zahl von Fällen: Die vergleichsweise kleine Zahl von Härtefallgesuchen von jugendlichen Sans-Papiers erklären sich dadurch, dass sie nur selten allein in der Schweiz leben und oft bereits vorher eine Aufenthaltsbewilligung im Rahmen einer Härtefallregelung für die ganze Familie erhalten haben (gestützt auf Art. 31 VZAE). Eine Lockerung der Kriterien würde eine Ungleichbehandlung schaffen gegenüber anderen Sans-Papiers, die keine berufliche Grundbildung absolvieren. Sie würde auch zu einer ungerechtfertigten Besserstellung gegenüber anderen Ausländerinnen und Ausländern führen, die die Zulassungsvoraussetzungen einhalten, und die illegale Migration fördern.

Widerspruch zum Asylgesetz: Das Anliegen, die Mindestaufenthaltsdauer für die Erteilung von Härtefallbewilligungen an abgewiesene Asylsuchende auf zwei Jahre herabzusetzen, widerspricht dem Asylgesetz, das einen Aufenthalt in der Schweiz von mindestens fünf Jahren vorsieht (Art. 14 Abs. 2 AsylG). Eine Verkürzung der für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung erforderlichen Dauer des Schulbesuchs von fünf auf zwei Jahre, würde den Integrationskriterien zuwiderlaufen.

Vorbereitung auf die Berufsbildung und Sprachkenntnisse: Berufsbildung ist eine anspruchsvolle Angelegenheit. Bisher ist gemäss Art. 30a VZAE die obligatorische Schule während mindestens fünf Jahren ununterbrochen in der Schweiz zu besuchen. Erst danach kann innerhalb von zwölf Monaten ein Gesuch um Teilnahme an Brückenangeboten ohne Erwerbstätigkeit eingereicht werden. Neu soll das bereits nach zwei Jahren möglich sein. Der sgV erachtet diese Zeitspanne als zu kurz. Eine mangelhafte sprachliche Integration nach einem erst zweijährigen Schulbesuch erschwert auch den Übergang in die berufliche Grundbildung.

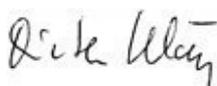
Wir danken für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgV



Kurt Gfeller
Vizedirektor



Dieter Kläy
Ressortleiter

Bern, 3. Oktober 2023

Eidegnössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD



vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit:

Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen:

1 Allgemeine Bemerkungen

Die SP Schweiz begrüsst den vorliegenden Entwurf grundsätzlich sowie auch den Umstand, dass der Bundesrat rasch gehandelt hat, um die Motion 22.3392 «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen» umzusetzen. Mit der Änderung von Art. 30a Abs. 1 litt. a VZAE wird zumindest zu einem gewissen Teil jungen Erwachsenen ohne Aufenthaltsstatus in der Schweiz eine Berufsausbildung ermöglicht. Das ist auch angesichts des konstanten Fachkräftemangels zu begrüssen. Ausserdem ist dies eine Forderung, welche die SP Schweiz bereits vor zehn Jahren unterstützte.¹ Im Lichte der Chancengleichheit muss allen Jugendlichen und jungen Erwachsenen der Zugang zu Bildung offenstehen. Somit erachtet die SP Schweiz die vorliegende Umsetzung als Schritt in die richtige Richtung. Dem Anliegen der zugrundeliegenden Motion wird jedoch nur Rechnung getragen, wenn eine Praxisänderung erfolgt und künftig Härtefallgesuche mit einer Schulzeitdauer von zwei Jahren geprüft werden. Mit dieser Anpassung haben der Bundesrat sowie das Parlament die Dringlichkeit bezüglich des Zugangs zu Bildung von jungen Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden anerkannt. Die Umsetzung der angepassten VZAE in den Kantonen ist folglich zwingend vom EJPD zu begleiten.

Auch die Umsetzung der Motion Markwalder 20.3322, welche die gesetzlichen Grundlagen und die Praxis dahingehend anpassen möchte, dass Asylsuchende, die mit einem gültigen Lehr- oder Ausbildungsvertrag bereits im schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind, ihre Lehre oder Ausbildung auch nach einer Ablehnung des Asylgesuches weiterführen und abschliessen können, wird grundsätzlich begrüsst. Auch wird die im erläuternden Bericht erwähnte Verlängerung der Ausreisefrist zur Umsetzung der Motion begrüsst. Dabei müsse keine Gesetzes- oder Ordnungsänderung erfolgen, sondern es reicht aus, wenn die Weisung des SEM geändert wird. Anzunehmen ist, dass es sich um die Weisung betreffend Wegweisung und Vollzug handelt.² Dort wird in Punkt 2.2.5.1. zur Verlängerung der Ausreisefrist bei noch laufender beruflicher

¹ Siehe dazu Stellungnahme der SP Schweiz vom 8. Juni 2012 zur Motion Barthassat «Jugendliche ohne gesetzlichen Status eine Berufslehre ermöglichen» (Änderung VZAE).

² SEM, Weisung Wegweisung und Vollzug,
https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/asylgesetz/wegweisung_und_vollzug.html.

Grundbildung ausgeführt, dass die Ausreisefrist um maximal 12 Monate verlängert werden kann. Wichtig ist somit, dass diese Weisung angepasst und ausgeführt wird, dass für die Beendigung einer Grundausbildung eine Verlängerung bis zum Ende dieser Ausbildung möglich ist.

Jedoch möchten wir diese Stellungnahme dazu nutzen, um aufzuzeigen, welche Punkte fehlen, um ganzheitlich auf die Bedürfnisse von Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden in Ausbildung einzugehen. Dazu soll nachfolgend sodann auf einzelne Ausführungen im erläuternden Bericht eingegangen und aufgezeigt werden, wo nach Ansicht der SP Schweiz weiterer Verbesserungsbedarf besteht.

2 Kommentare zu den einzelnen Punkten

2.1 Verkürzung der Voraussetzung der obligatorischen Schulzeit

Die Kommissionsmotion wurde durch eine Verkürzung der Voraussetzung der obligatorischen Schulzeit von fünf auf zwei Jahre umgesetzt. Dies wird grundsätzlich begrüsst. Damit wird sichergestellt, dass jungen Sans-Papiers der Zugang zur Berufslehre ermöglicht wird und abgewiesenen Asylsuchende ihre Ausbildung abschliessen können. So wird das Grundrecht auf Bildung auch im Falle einer Berufsausbildung in der Schweiz sichergestellt. Die Integrationskriterien (gemäss Art. 58a Abs. 1 AIG) sollen weiterhin gelten. Dies wurde auch so in der Motion verlangt.

Jedoch ist auszuführen, dass die SP Schweiz es ebenfalls begrüsst hätte, wenn statt der Herabsetzung der Dauer des Schulbesuchs gänzlich auf eine Mindestaufenthaltsdauer verzichtet worden wäre. Im erläuternden Bericht (S. 6) wird diesbezüglich festgehalten, dass ein Verzicht auf die Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs keine Option darstelle, da es sonst nicht möglich sei, die Integrationskriterien (Art. 14 Abs. 2 litt. c AsylG, Art. 30a Abs. 1 litt. d VZAE, Art. 58a Abs. 1 AIG) zu erfüllen. Dem ist jedoch zu widersprechen. Die Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuches stellt vielmehr ein Indiz dafür da, dass die Integrationskriterien, insbesondere die geforderten Sprachkenntnisse, erfüllt sind. Schliesslich werden die Integrationskriterien auch von Personen erfüllt, welche nicht in der Schweiz die obligatorische Schule besucht haben. Auch das SEM unterstützt diese Ansicht, indem es festhält, dass die Sprachkompetenzen und die Teilnahme am Erwerb von Bildung durch den Schulbesuch als erfüllt betrachtet werden.³ Schliesslich wird in der Motion sodann auch explizit erwähnt, dass die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG weiterhin Geltung finden. Es ist nicht nachzuvollziehen, weshalb der Verzicht auf die Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs, beim Gleichbleiben der übrigen Integrationskriterien, dazu führen würde, dass die Integrationskriterien nicht erfüllt werden könnten.

2.2 Bezug zur Aufenthaltsdauer als Voraussetzung

Vorab ist festzuhalten, dass die Anforderung betreffend der Aufenthaltsdauer sich zwischen abgewiesenen Asylsuchenden und Sans-Papiers unterscheidet. Nach Art. 14 Abs. 2 litt. a AsylG gilt

³ SEM, Weisungen und Erläuterungen, I. Ausländerbereich, Weisungen AIG, 5.6.11.4.4.

für abgewiesene Asylsuchende bei der Einreichung eines Härtefallgesuchs ein Mindestaufenthalt von fünf Jahren. Würde man dies ändern wollen, so müsste demnach eine Änderung des AsylG erfolgen, wie im erläuternden Bericht korrekt festgehalten (S. 5 des erläuternden Berichts). Im Gegensatz dazu besteht für Sans-Papiers keine gesetzlich festgeschriebene Aufenthaltsdauer.

Ausgeführt wird im erläuternden Bericht, dass eine Verkürzung der Aufenthaltsdauer für abgewiesene Asylsuchende (Art. 14 Abs. 2 litt. a AsylG) keine Möglichkeit darstellt, da im AsylG ansonsten zu viele Ungleichbehandlungen entstehen würden. Zuerst wird dabei die Ungleichbehandlung zu anderen Personen mit abgelehntem Asylgesuch thematisiert, welche eine tertiäre Ausbildung anstreben oder aus einem anderen Grund ein Härtefallgesuch einreichen. Vorab sei festzuhalten, dass diese Ungleichbehandlung auch im Bezug auf Sans-Papiers vorgebracht werden könnte. Ausserdem wird hierbei nicht bestritten das diesbezüglich auch tatsächlich eine Ungleichbehandlung vorliegt. Zu erwähnen sei hierbei jedoch, dass im Gegensatz zum Besuch einer Mittelschule oder einer tertiären Ausbildung für eine berufliche Grundbildung eine Arbeitsbewilligung notwendig ist. Längerfristig sollte nach Ansicht der SP Schweiz nichtsdestotrotz die Dauer des Aufenthalts, im Sinne dieser Motion, für alle Personen mit abgelehnten Asylgesuch verkürzt werden, sofern ein Zusammenhang mit einer beruflichen Ausbildung besteht. Die Ungleichbehandlung zur Stellung eines regulären Härtefallgesuchs rechtfertigt sich sodann durch den fehlenden Konnex mit einer beruflichen Ausbildung. Hierbei sei jedoch festzuhalten, dass die SP Schweiz selbstverständlich auch im Bereich eines regulären Härtefallgesuchs für eine Verkürzung des Aufenthalts ist, dies jedoch nicht Gegenstand der umzusetzenden Motion ist.

Weiter wird auf die Ungleichbehandlung gegenüber Ausländer:innen, welche sich nicht rechtswidrig in der Schweiz aufhalten oder kein Asylverfahren durchlaufen haben, aufmerksam gemacht. Diese müssten strengere Zulassungsvoraussetzungen erfüllen. Dazu ist Folgendes auszuführen: Auch hier ist die SP Schweiz der Ansicht, dass die Zulassungsvoraussetzungen für eine Erwerbstätigkeit in der Schweiz bei Drittstaatsangehörigen zu hoch sind und diesbezüglich, insbesondere in Angesicht des Fachkräftemangels, revisionsbedarf besteht. Auch dies ist jedoch nicht Anliegen der umzusetzenden Motion. Ein Vergleich ist sodann auch stossend: Bei abgewiesenen Asylsuchenden handelt es sich um Personen, welche in die Schweiz kamen, um hier Schutz zu suchen vor den meist prekären Situationen in ihrem Heimatland. Auch wenn ihr Asylgesuch abgelehnt wird, kann nicht zwingend darauf geschlossen werden, dass diese nicht schutzbedürftig sind. Bei Personen, welche jedoch aus Drittstaaten in die Schweiz kommen, um eine Erwerbstätigkeit auszuüben, ist die Ausgangslage bereits eine ganz andere. Zudem besteht hier (folgerichtig) keine Voraussetzung betreffend Aufenthaltsjahren in der Schweiz, da es sich nicht um ein Härtefallgesuch handelt, sondern vielmehr um ein erstmaliges Gesuch zum Aufenthalt und Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz. Aus den oben genannten Gründen können somit die Voraussetzungen für den Zugang zu einer Erwerbstätigkeit zwischen Ausländer:innen und abgewiesenen Asylsuchenden nicht verglichen werden und es liegt keine Ungleichbehandlung vor.

Zudem wird eine Ungleichbehandlung mit Personen, welche eine vorläufige Aufnahme besitzen, geltend gemacht. Diese müssten nach Art. 84 Abs. 5 AIG einen Mindestaufenthalt von fünf Jahren aufweisen. Verkannt wird hierbei jedoch der Fakt, dass es Personen mit vorläufiger Aufnahme grundsätzlich gestattet ist, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder eine Ausbildung zu absolvieren. Sie besitzen einen (wenn auch befristet) gültigen Aufenthaltstitel. Art. 84 Abs. 5 AIG hat sodann nicht zum Ziel, eine Erwerbstätigkeit oder Ausbildung für die betroffene Person zu ermöglichen, sondern zielt darauf ab, eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) zu erteilen, wenn sich dies aufgrund der Umstände rechtfertigt. Die Dauer von fünf Jahren ist somit festgelegt, um zu belegen, dass die betroffene Person wohl in absehbarer Zeit nicht in ihr Heimatland wird

zurückkehren können. Abgewiesene Asylsuchende können keine Erwerbstätigkeit oder Ausbildung aufnehmen. Auch hier rechtfertigt sich ein Vergleich somit nicht. Der Vollständigkeit halber sei jedoch festzuhalten, dass die SP Schweiz selbstverständlich auch bei Art. 84 Abs. 5 AIG gute Gründe für die Verkürzung der Aufenthaltsdauer sieht (dies jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Umsetzung ist).

In Bezug auf Sans-Papiers legt sodann weder das Gesetz (Art. 30 Abs. 1 litt. b AIG) noch die Verordnung oder die Rechtsprechung eine konkrete Aufenthaltsdauer fest. Diese hat nach Einzelfall zu erfolgen. Der erläuternde Bericht hält fest, dass «das Gesetz, die Verordnung oder die Rechtsprechung keine Mindestaufenthaltsdauer für die Erteilung einer Härtefallbewilligung fest[legen].» (Seite 5). Grundsätzlich verfolgen das SEM und die kantonalen Migrationsbehörden die Praxis, dass für Familien mit schulpflichtigen Kindern ein Mindestaufenthalt von fünf Jahren gilt. Für Alleinstehende ist eine längere Aufenthaltsdauer erforderlich. Im erläuternden Bericht wird sodann weiter erwähnt, dass eine Festlegung einer Mindestaufenthaltsdauer gegen das Einzelfallgebot und somit der Rechtsprechung widersprechen würde. Dazu ist Folgendes festzuhalten: Die SP Schweiz versteht im Einklang mit der Motion die Anpassung der VZAE auf zwei Jahre Schulbesuch in der Schweiz als eine Entscheidung, die Praxis zu ändern. Entsprechende Gesuche von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die zwei Jahre die obligatorische Schule in der Schweiz besucht haben, sind ab sofort von den Migrationsämtern zu prüfen und ans SEM zu überweisen – unabhängig von der Aufenthaltsdauer in der Schweiz. Brückenangebote ohne Erwerbstätigkeit müssen auch als Schulbesuch gelten, so wie es heute schon der Fall ist. Es ist somit zwingend, dass die kantonalen Migrationsämter über diese Auslegung der neuen Verordnung vom EJPD in Kenntnis gesetzt werden. Dies ist die Bedingung dafür, dass die Verordnungsanpassung, die von der Motion verlangte Wirkung erzielt und Sans-Papiers, die weniger als fünf Jahre in der Schweiz lebten, eine Härtefallregelung für die Berufsausbildung erhalten können.

Jugendliche und junge Erwachsene halten sich in den meisten Fällen mit einem Teil ihrer Familie in der Schweiz auf. Wie im Bericht dargestellt, ist bei der Prüfung der Gesuche: «der Situation der Gesamtfamilie Rechnung zu tragen.» (Seite 9). Gesuche von Eltern und Geschwistern sollen deshalb ebenfalls unabhängig von der Aufenthaltsdauer in der Schweiz von den Migrationsämtern geprüft und ans SEM überwiesen werden.

Weiter wird im erläuternden Bericht festgehalten, dass eine Herabsetzung der Voraussetzung des Aufenthalts auf zwei Jahre den Wegweisungsvollzug in vielen Fällen (auch in sichere Herkunftsstaaten) verunmöglichen würde (S. 5 des erläuternden Berichts). Diesbezüglich sei auszuführen, dass eine Wegweisung in unsichere Herkunftsstaaten gegen das Non-Refoulement-Prinzip verstösst und somit unzulässig ist. Alle Fälle der Wegweisung sollten somit in sichere Herkunftsstaaten erfolgen. Sofern es sich um einen sicheren Herkunftsstaat handelt, ist sodann auch mit einem schnellen Vollzug der Wegweisung zu rechnen. Die Untätigkeit der zuständigen Behörden kann nicht zulasten der wegzuweisenden Person angerechnet werden.

Zudem wird auf den Pull Effekt, welche eine Verkürzung herbeiführen könnten, hingewiesen. Dem ist vehement zu widersprechen: Die Situationen von Personen ohne geregelten Aufenthalt (abgewiesene Asylsuchende sowie Sans-Papiers) in der Schweiz ist prekär⁴: Abgewiesene Asylsuchende wohnen oft jahrelang in kleinen Zimmern, meist in einem Ausreisezentrum, mit

⁴ Siehe hierzu bspw. mit weiteren Ausführungen: [Sans-Papiers in der Schweiz - «Eine der schlimmsten Situationen, in der man sich befinden kann» - Kultur - SRF.](#)

mehreren Mitbewohner:innen. Sie haben somit praktisch keine Privatsphäre. Sie erhalten zudem keine Sozialhilfe, sondern haben einzig Anspruch auf Nothilfe, welche ca. 7 CHF am Tag beträgt. Auch Sans-Papiers erleben durch das Fehlen gültiger Ausweispapiere in ihrem Alltag verschiedene Hürden und leben in ständiger Angst, entdeckt zu werden. Weiter ist es weder Sans-Papiers noch abgewiesenen Asylsuchenden erlaubt, einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung nachzugehen. Es wären hier noch zahlreiche weitere Ausführungen möglich, welche das schwierige Leben von Personen ohne geregelten Aufenthalt in der Schweiz mit sich bringt. Es ist somit stossend, wenn davon ausgegangen wird, das Ausländer:innen sich lieber diesen Bedingungen aussetzen würden, als ein reguläres Verfahren zu durchlaufen (sofern sie die Wahl zwischen beiden Optionen haben). Zusammenfassend ist nach Ansicht der SP Schweiz zur Erleichterung des Zugangs zur Ausbildung für Sans-Papiers die geforderte Anzahl Aufenthaltsjahre in der Praxis herabzusetzen unter gleichbleibenden Integrationskriterien. Dies insbesondere in Anbetracht des herrschenden Fachkräftemangels. Für Jugendliche und junge Erwachsene mit einem abgelehnten Asylgesuch wird bei Härtefallgesuchen weiterhin eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren gesetzlich festgelegt sein (Art. 14 Abs. 2 AsylG). Als Folge der 2019 eingeführten beschleunigten Asylverfahren ist es jedoch unabdingbar, diese Mindestaufenthaltsdauer für Jugendliche und junge Erwachsene, die zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben, zu kürzen, damit ihnen der Zugang zu Bildung sowie die Teilhabe am Erwerbsleben nicht verwehrt wird. Die SP Schweiz fordert daher in einem nächsten Schritt auch das Asylgesetz anzupassen. Um den Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit einem ablehnten Asylgesuch den Zugang zu Berufsbildung zu erleichtern, könnte eine Ausnahmebestimmung zu Art. 14 Abs. 2 Bst. a AsylG eingeführt werden.

2.3 Weitere Forderungen

2.3.1 Ausweitung der Härtefallregelung auf tertiäre Ausbildung

Die Ungleichbehandlung der durch die angepassten VZAE betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit solchen, die eine tertiäre Ausbildung anstreben, gilt es zu beheben, indem die VZAE auf jegliche Menschen in Ausbildung ausgeweitet wird. Denn obwohl junge Sans-Papiers sowie Menschen mit einem abgelehnten Asylgesuch heute die Möglichkeit haben, einer tertiären Ausbildung nachzugehen, ist dies ausschliesslich mit vielen Herausforderungen (wie Angst vor dem Entdecktwerden, prekäre Lebensrealität, keine Möglichkeit der gleichzeitigen Finanzierung der Ausbildung, etc.) verbunden. Die SP Schweiz spricht sich deshalb dafür aus, dass allen Jugendlichen und jungen Erwachsenen Sans-Papiers und Personen mit einem abgewiesenen Asylgesuch, die zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben, in der VZAE betreffend Zugang zu beruflicher Grundbildung und zu tertiärer Ausbildung berücksichtigt werden.

2.3.2 Frist für die Einreichung eines Härtefallgesuchs auf fünf Jahre verlängern

Mit dem Heraufsetzen der Frist zur Einreichung des Härtefallgesuchs im Hinblick auf eine berufliche Grundbildung von einem auf zwei Jahre wird es mehr jungen Sans-Papiers möglich sein, ein Härtefallgesuch einzureichen. Die SP Schweiz begrüsst deshalb diesen Schritt der Lockerung, erachtet die Ausweitung jedoch als wenig zielführend. Wir sehen eine Ausweitung auf fünf Jahre als realitätsnaher. Die Gründe dafür sind primär in der Lebensrealität der betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu finden: So meistern diese bereits in jungen Jahren grosse Hürden, haben keine linearen Lebensläufe und benötigen deshalb auch mehr Zeit für die Suche einer geeigneten Lehrstelle. Ferner spricht aus Sicht der SP Schweiz nichts gegen eine Frist von fünf Jahren. Denn es gilt zu

beachten, dass der Arbeitsmarkt aktuell und auch in Zukunft die Aussicht auf eine Lehrstelle regelt und regeln wird. In der Praxis ist momentan zu beobachten, dass Jugendliche und junge Erwachsene meist mehrere Lehrstellen antreten könnten und sie aus diesem Angebot eine ihnen passende Stelle aussuchen. Weiter ist nicht von einem Pull-Effekt bei der Aufhebung der Frist auszugehen, da für die Erteilung eines Härtefalls die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (Art. 58a Bst. d AIG) berücksichtigt wird. Zudem ist hierbei erneut auf die oben gemachten grundsätzlichen Ausführungen zum Pull-Effekt zu verweisen. Grundsätzlich wird durch die geltenden Voraussetzungen genügend sichergestellt, dass Jugendliche und junge Erwachsene nur eine Härtefallbewilligung erhalten, wenn sie auf dem Arbeitsmarkt gefragt sind oder sich aus-, respektive weiterbilden. Eine Frist von fünf Jahren zur Einreichung des Härtefallgesuchs ermöglicht den Arbeitgebenden ausserdem die Einstellung von arbeitswilligen Jugendlichen und jungen Erwachsenen – unabhängig davon, wie lange der Schulabschluss zurückliegt. Dies ist ein wichtiger Beitrag gegen den aktuell in unzähligen Branchen herrschenden Fach- und Arbeitskräftemangel.

2.3.3 Anonyme Einreichung von Gesuchen

Zusätzlich zu der vorgeschlagenen Regelung ist es wichtig, dass sichergestellt wird, dass gesuchstellende Person oder deren Familienmitglieder nicht denunziert werden. Dies kann auf verschiedene Arten sichergestellt werden. Im erläuternden Bericht wird darauf eingegangen, dass Aufenthaltsbewilligungen auch anonym eingereicht werden könnten. Dazu wird ausgeführt, dass dies auf kantonaler Stufe bereits möglich sei, jedoch eine vollständige Anonymisierung den Grundsätzen des Verwaltungsrechts widerspreche (S. 6 des erläuternden Berichts). Hierzu sei festzuhalten, dass der Umstand, dass die Kantone bereits die Möglichkeit haben, dies zu beschliessen, nicht ausschliesst, dass dies bundesrechtlich geregelt wird und so eine Harmonisierung stattfindet. Dies insbesondere unter Anbetracht, dass bis anhin ein Kanton (Basel-Stadt) eine solche Regelung kennt. Weiter ist zu erwähnen, dass die Motion sodann auch keine vollständige Anonymisierung (welche den verwaltungsrechtlichen Prinzipien widersprechen würde) fordert. Vielmehr wäre es z.B. eine Möglichkeit, in einem anonymisierten Gesuch in einem ersten Schritt darzulegen, wie die Voraussetzungen erfüllt sind und sodann die zuständige Behörde einen Zwischenentscheid fällt. Nach dem Zwischenentscheid würde die (nicht-anonymisierte) Einreichung des Gesuchs erfolgen, nach welcher der Endentscheid der Behörde erfolgt. Weshalb eine solche Variante (obwohl, wie im erläuternden Bericht aufgezeigt, in Basel-Stadt bereits möglich), nicht in Betracht gezogen wird, ist unklar. Wichtig ist nach Ansicht der SP Schweiz, dass eine Lösung gefunden wird, damit Betroffene nicht aus Angst vor Denunziation auf die Einreichung eines Gesuches verzichten. Dies kann durch, wie oben aufgezeigt, (teil)anonymisierte Gesuche erfolgen, oder durch eine andere geeignete Lösung.

2.3.4 Fehlende Übergangsregelung

Hunderte Jugendliche und junge Erwachsene mussten in den vergangenen Jahren ihre Berufslehre wegen eines negativen Asylentscheids bereits abbrechen oder konnten sie gar nicht erst antreten.⁵ Oft handelt es sich um junge Asylsuchende, deren Asyldossier jahrelang nicht bearbeitet wurde und nach altrechtlichem Verfahren viel Zeit beanspruchte. Viele von ihnen leben seither in den

⁵ vgl. dazu mit mehr Ausführungen: SFH 2020: [Recht auf Ausbildung auch bei Wegweisung](https://www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen/news-und-stories/recht-auf-ausbildung-auch-bei-wegweisung), <https://www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen/news-und-stories/recht-auf-ausbildung-auch-bei-wegweisung>)

kantonalen Nothilfestrukturen. Die prekären Lebens- und Aufenthaltsbedingungen in der Nothilfe sind belastend und können sich negativ auf die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Lehrabschluss auswirken. Trotzdem bleiben sie oft langfristig in der Schweiz, weil eine freiwillige Rückkehr oder der Vollzug der Wegweisung nicht möglich ist. Diesen Situationen wird in der vorliegenden Vorlage nicht Rechnung getragen. Aufgrund der Frist von zwei Jahren, werden viele von ihnen die hier geforderten Voraussetzungen nicht erfüllen. Sie sind es jedoch, welche die Debatte und auch die Eingabe der Motion Markwalder ausgelöst haben. Zudem gibt es etliche Beispiele, bei welchen sich auch die Arbeitgeber mit grossem Engagement gegen den Lehrabbruch «ihrer» Lehrlinge eingesetzt haben.⁶ Es ist deshalb nach Ansicht der SP Schweiz notwendig, eine Übergangsbestimmung zu schaffen, um den betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine berufliche Grundbildung zu ermöglichen, sofern ihre Lehrbetriebe nach wie vor bereit sind, sie ihre Berufslehre antreten zu lassen.

Zusammenfassend ist Folgendes festzuhalten: Wie eingehend festgehalten, begrüsst die SP Schweiz die Umsetzung der Kommissionsmotion in dieser Form. Diese ist jedoch mit weiteren Umsetzungsmassnahmen, wie z.B. die Sicherstellung der Praxisänderung sowie die anonyme Einreichung von Gesuchen und einer Übergangsbestimmung zu ergänzen.

Wir bitten Sie somit um Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Mattea Meyer
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth
Co-Präsident



Jessica Gauch
Politische Fachreferentin

⁶ Vgl. etwa Tages-Anzeiger 14.4.2023, Der Bund 22.5.2022, Aargauer Zeitung, 1.3.2021, Jungfrau-Zeitung 4.2.201, Luzerner Zeitung 25.1.2019, Berner Zeitung 28.6.2017 u.v.m.



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EJPD

Per Mail: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 11.10.2023

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit VZAE Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung. Die Stellungnahme des Städteverbands basiert auch auf den Einschätzungen seiner Sektion der Städteinitiative Sozialpolitik.

Allgemeine Einschätzung

Die vorgesehene Anpassung der VZAE zielt darauf ab, die Motion 22.3392 «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen» umzusetzen. Zudem hat das Parlament die Motion 20.3322 «Keine Lehrabbrüche von Asylsuchenden, die bereits in den schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind» abgelehnt, aber mit der Begründung, dass deren Ziele mit der Umsetzung der erstgenannten Motion erreicht werden sollen. Vor diesem Hintergrund wird nun vorgeschlagen, Art. 30a Abs. 1 Bst. a VZAE anzupassen, so dass neu nach zwei anstatt fünf Jahren ununterbrochenem Schulbesuch ein Härtefallgesuch zur Ermöglichung einer beruflichen Grundbildung gestellt werden kann. Weiter soll das Härtefallgesuch innerhalb von zwei Jahren statt einem Jahr nach Abschluss des mindestens zweijährigen Schulbesuchs in der Schweiz eingereicht werden können. Damit soll der Zugang zur beruflichen Grundbildung für Sans Papiers und junge Personen mit abgewiesenem Asylgesuch erleichtert werden.

Der Schweizerische Städteverband und die Städteinitiative Sozialpolitik setzen sich schon seit Jahren dafür ein, dass Jugendlichen ohne rechtmässigen Aufenthalt die Möglichkeit zur Absolvierung einer Berufslehre geboten wird. Dementsprechend begrüssen sie die vorgesehene Anpassung. Den Städten ist die Zulassung von jugendlichen Sans-Papiers aus folgenden Gründen ein wichtiges Anliegen: Die meisten Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus leben in den grösseren Städten, weil diese ihnen und ihren Familien ein unauffälliges Leben erlauben. Seit langem ist unbestritten, dass Kinder ohne legalen Aufenthaltsstatus die obligatorische Schule besuchen können. Ihnen soll im Anschluss



auch eine Berufsausbildung ermöglicht werden. Ansonsten droht ihnen gesellschaftliche Isolation oder sie werden in die Schwarzarbeit gedrängt.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz am 24. Februar 1997 das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes ratifiziert hat. Dieses Übereinkommen enthält das Recht auf Bildung und Ausbildung: Staaten sollen Kindern und Jugendlichen – unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus – den Zugang zu Bildung und Ausbildung eröffnen.

Spezifische Anliegen in Zusammenhang mit Art. 30a Abs.1 Bst. a

Dauer des Schulbesuchs und Einreichfrist für das Härtefallgesuch:

Die Herabsetzung von fünf auf zwei Jahre als geforderte Mindestdauer des Schulbesuchs wird begrüsst. Allerdings könnte aus Sicht einiger Städte Bst. a auch gänzlich gestrichen werden, weil es sich um ein zusätzliches nicht notwendiges Kriterium handelt. Sind Bst. b-f erfüllt, sollte dies für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung ausreichend sein.

Bleibt Bst. a bestehen, kann «ununterbrochen» gestrichen werden, weil die Schulpflicht und die Anforderungen der jeweiligen Bildungsangebote dies bereits im Grundsatz voraussetzen und Unterbrüche in Ausnahmefällen aber dennoch zulässig sind (bspw. aufgrund von Krankheit). Die Fokussierung auf die obligatorische Schulzeit sowie Brückenangebote ohne Erwerbstätigkeit ist zudem eine unnötige Einschränkung und entspricht nicht dem differenzierten Bildungsangebot in der Schweiz. Der Städteverband würde die Formulierung «staatlich anerkannte Bildungsangebote» bevorzugen.

Auch die Heraufsetzung der Einreichfrist für das Härtefallgesuch wird begrüsst. Dadurch wird der speziellen Situation von jungen Sans Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden Rechnung getragen, die dazu führt, dass sie für die Lehrstellensuche mehr Zeit benötigen.

Generell bleibt allerdings fraglich, welche Wirkung die vorgesehenen Anpassungen entfalten werden, da bei abgewiesenen Asylsuchenden die fünfjährige Aufenthaltsdauer gemäss Art 14, Abs. 2 AsylG gilt und auch bei den Sans Papiers die aktuelle Rechtspraxis auf einen Aufenthalt von fünf Jahren abstellt. Aus Sicht der Städte wäre es deshalb sinnvoll, wenn nach der Anpassung der VZAE eine Anpassung von Art 14, Abs. 2 AsylG angegangen würde. Betreffend Aufenthaltsdauer bei den Sans Papiers sollte der Bund die Kantone darauf hinweisen, die aktuelle Rechtspraxis anzupassen, da sich die Ausgangslage geändert hat.

Anonyme Vorprüfung:

Der Städteverband bedauert, dass die anonyme Vorprüfung des Härtefallgesuchs verworfen wurde, da jugendliche Sans Papiers den Aufenthalt ihrer Eltern gefährden, wenn sie ein Gesuch stellen. Die Wahrscheinlichkeit, dass sie eine Lehrstelle suchen und ein Gesuch einreichen, würde steigen, wenn sie aufgrund einer informellen Vorprüfung eine gewisse Sicherheit haben, dass ihr Gesuch und dasjenige ihrer Familie auch genehmigt wird. Dass die Kantone per Bundesrecht aufgefordert werden, die Möglichkeit einer informellen anonymen Vorprüfung zu schaffen, wäre deshalb aus Sicht des Städteverbands angebracht.



Lehrabschluss nach negativem Asylentscheid:

Der Städteverband begrüsst, dass das SEM mittels Weisung (Weisungen III. AsylG, Weisung 2.2.5.1, in Kraft seit 15.8.2023) sicherstellen will, dass Asylsuchende eine bereits begonnene berufliche Grundbildung auch nach einem negativen Asylentscheid abschliessen können.

Damit wird die Ausreisefrist gemäss Artikel 45 Absatz 2bis AsylG in diesen Fällen grundsätzlich bis zum Abschluss der beruflichen Grundbildung verlängert und nicht mehr wie bisher, wenn der Abschluss innerhalb der nächsten sechs Monate bevorsteht. Dies stärkt die Motivation von jungen Asylsuchenden, eine berufliche Grundbildung zu beginnen, und nimmt das berechtigte Anliegen der Arbeitgebenden auf, künftig nach negativen Asylentscheiden nicht mehr vor abrupten betrieblichen Engpässen zu stehen.

Nach einem negativen Asylentscheid erhalten Asylsuchende nur noch Nothilfe. Diese ist auf die Überbrückung eines kurzen Zeitraums bis zur definitiven Ausreise ausgerichtet. Bei einer beruflichen Grundbildung kann sich dieser Zeitraum jedoch über mehrere Monate oder Jahre erstrecken. Zudem sind Nothilfestrukturen ein ungeeignetes Umfeld, um eine Ausbildung erfolgreich abzuschliessen. Die Städte fänden es sinnvoll, wenn für diese Personengruppe eine Lösung gefunden werden könnte, welche sie nicht von der Asylsozialhilfe ausschliessen würde.

Weiterführende Verbesserungen:

Abschliessend möchte der Städteverband auf die Position der Eidgenössischen Migrationskommission EKM hinweisen.¹ Der Städteverband teilt die Ansicht der EKM, wonach die berufliche Grundbildung die beste Wirkung entfalten kann, wenn Kinder und Jugendliche in dieser Zeit in einem stabilen familiären Umfeld leben können. Er würde es deshalb begrüssen, wenn Eltern und Geschwistern während der Dauer der beruflichen Grundbildung der Jugendlichen ebenfalls eine Aufenthaltsbewilligung erteilt wird.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Anders Stokholm

Stadtpräsident Frauenfeld

Direktor

Martin Flügel

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband

¹ Position EKM : <https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/zuwanderung--aufenthalt/sanspapiers/berufslehre.html>

DFJP
Madame Elisabeth Baume-Schneider
Cheffe du Département et Conseillère fédérale
Palais fédéral
Berne

Courriel : vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Berne, le 28 août 2023

Modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative. Consultation.

Madame la Conseillère fédérale,
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous donner la possibilité d'exprimer notre avis sur ce projet et c'est bien volontiers que nous vous le faisons parvenir.

La motion 22.3392 « Extension de la réglementation relative aux cas de rigueur dans le domaine de l'accès à la formation professionnelle » charge le Conseil fédéral de modifier les bases légales de sorte que l'accès à la formation professionnelle pour les requérants d'asile déboutés et les sans-papiers soit facilité.

Travail.Suisse, l'organisation faîtière indépendante des travailleurs et travailleuses, estime aussi que la réglementation actuelle relative à la formation professionnelle initiale est trop restrictive et soutient donc la motion. En effet, la mise en œuvre de la motion déposée par l'ancien conseiller national PDC Luc Barthassat donnant une possibilité d'accès à la formation professionnelle pour les requérants d'asile déboutés et les sans-papiers a montré que cette dernière était trop restrictive, seuls 61 jeunes sans-papiers dans toute la Suisse ont bénéficié entre 2013 et 2020 de la dérogation prévue. C'est pourquoi, Travail.Suisse soutient le projet de modification de l'article 30a de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative pour mettre en œuvre la motion. La mise en œuvre est toutefois minimale par rapport aux propositions de modifications contenues dans la motion 22.3392.

Pour Travail.Suisse, il ne fait pas de sens d'exclure des jeunes adultes aptes et motivés à entamer une formation professionnelle, dès lors qu'ils séjournent de toute façon en Suisse. En outre, le contexte de l'évolution démographique qui entraîne une pénurie de main-d'œuvre doit aussi être pris en compte, ce qui plaide aussi pour faciliter l'accès à la formation professionnelle initiale pour ces jeunes adultes. De plus, outre la pénurie de personnel, on constate aussi parmi certaines couches de la population, en particulier la jeunesse, la volonté de travailler moins ou davantage à temps partiel afin de pouvoir mieux concilier vie professionnelle et vie privée ou tout simplement pour avoir un meilleur équilibre entre le temps consacré au travail et aux loisirs ou à la vie sociale. Cela va renforcer encore davantage les difficultés à trouver du personnel dans de nombreuses branches. Cela plaide aussi pour un assouplissement de la réglementation actuelle. Enfin, sur le plan humain et social, cela ne fait pas de sens de laisser des jeunes désœuvrés et en hypothéquant leur avenir, ce qui provoque aussi des coûts d'intégration pour la société.

La motion propose d'examiner les modifications de la législation actuelle suivantes :

- Réduire de cinq ans à deux ans la durée du séjour effectué jusqu'au dépôt de la demande d'autorisation.
- Réduire la condition de la durée de scolarité de l'école obligatoire en Suisse de cinq ans à deux ans ou supprimer cette condition.
- Le dépôt anonyme de la demande d'autorisation de séjour.

Or finalement, la mise en œuvre proposée ne retient que la réduction de la condition de la durée de scolarité de l'école obligatoire en Suisse de cinq à deux ans et requiert que la demande soit déposée dans les deux ans suivants. Positif est cependant le fait que la participation à des offres de formation transitoire sans activité lucrative est comptabilisée comme temps de scolarité obligatoire.

Dans ces conditions, Travail.Suisse estime que l'assouplissement proposé est minimal et ne permettra guère de faire augmenter de manière importante le nombre de jeunes sans papiers ou de jeunes requérants d'asile déboutés à pouvoir suivre une formation professionnelle initiale. Toutefois, au vu de l'acceptation à une très faible majorité de la motion 22.3392, Travail.Suisse est conscient de la difficulté à une mise en œuvre plus substantielle. Dans ce contexte, il faut en tous les cas soutenir au moins cette version minimale de la mise en œuvre de la motion 22.3392.

En vous remerciant de réserver un bon accueil à notre réponse, nous vous adressons, Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Travail.Suisse



Adrian Wüthrich, président



Denis Torche, responsable du dossier politique de migration

Département fédéral de justice et police
DFJP
Madame la Conseillère fédérale Elisabeth
Baume-Schneider
3003 Berne

Par courrier électronique :
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Berne, le 12 octobre 2023

Modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative

Réponse de l'UDC Suisse à la procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Mesdames et Messieurs,

L'UDC Suisse vous remercie de l'avoir consultée au sujet de l'objet cité en titre. Après avoir examiné les détails du projet, elle a l'avantage de se prononcer comme suit :

L'UDC Suisse rejette fermement l'avant-projet proposé par le Conseil fédéral. En contradiction frontale avec les principes du droit des étrangers, ce nouvel assouplissement en faveur des clandestins encouragera encore davantage les personnes déboutées à demeurer illégalement en Suisse.

Le présent projet met en œuvre la motion 22.3392 « extension de la réglementation relative aux cas de rigueur dans le domaine de l'accès à la formation professionnelle », déposée par la Commission des institutions politiques du Conseil national. Concrètement, l'avant-projet prévoit de réduire la condition d'admission liée à la durée minimale de fréquentation de l'école obligatoire en Suisse de cinq ans à deux ans et d'augmenter à deux ans, au lieu d'un an actuellement, le délai pour déposer la demande d'autorisation de séjour pour un cas de rigueur en vue d'accomplir une formation professionnelle initiale.

Aux yeux de l'UDC, un assouplissement des critères d'admissions entraînerait une inégalité de traitement envers les autres sans-papiers qui n'effectuent pas une formation professionnelle initiale. Il s'agit à l'évidence d'une méthode de saucissonnage, permettant d'élargir toujours plus les exceptions du système jusqu'à rendre son principe illisible.

A des fins de cohérence du système, les personnes dont la demande d'asile a été rejetée doivent quitter le pays et il convient d'éviter de créer des incitations à séjourner illégalement en Suisse. En outre, une limitation du temps de fréquentation de l'école suisse telle qu'envisagée ne permet plus de garantir l'intégration nécessaire selon les dispositions légales en vigueur.

Comme l'explique le Conseil fédéral dans son rapport, la modification proposée entraîne un assouplissement des conditions d'admission actuelles. Il faut donc s'attendre à une augmentation du nombre de demandes déposées auprès des cantons et du SEM et de la charge de travail afférente.

L'UDC ne peut donc aucunement accepter cet avant-projet qui va à l'encontre de la systématique du droit de l'asile dans notre pays et crée de mauvaises incitations.

Réitérant ses remerciements de l'avoir associée à cette consultation, l'UDC Suisse vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de sa considération.

Avec nos meilleures salutations

UNION DÉMOCRATIQUE DU CENTRE

Le président du parti

Le secrétaire général



Marco Chiesa

Peter Keller

Conseiller aux Etats

Conseiller national

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Basel, 11. Oktober 2023

Vernehmlassung zur «Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)»

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme zur Vernehmlassung. Wir gehen in der Folge auf die für unseren Arbeitsalltag relevantesten Punkte ein und belegen diese mit Erfahrungen sowie beispielhaften Fällen aus der Praxis in Basel. Wir thematisieren bewusst nur Punkte betreffend Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), weil wir darauf spezialisiert sind.

Die Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel

Die Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel ist eine Beratungsstelle für Menschen ohne geregelten Aufenthalt, sogenannte Sans-Papiers. Seit über zwanzig Jahren beraten und unterstützen unsere kompetenten Mitarbeitenden Sans-Papiers in der Region Basel. Zu den professionellen Fachberatungen gehören: Rechts-, Gesundheits- und Sozialberatungen.

Die Anlaufstelle für Sans-Papiers ist ebenfalls ein physischer und ideeller Raum, in dem sich Sans-Papiers austauschen und sicher fühlen können. Gemeinsam mit einem grossen Netzwerk unterstützen wir ausserdem Sans-Papiers bei ihrer Selbstorganisation. Wir sensibilisieren mit unserem Fachwissen die Bevölkerung und Institutionen für die Anliegen von Sans-Papiers.

1. Allgemeine Bemerkungen zur Änderung der VZAE

Die Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel ist erfreut über die rasche Umsetzung der Motion 22.3392 «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen». Dies zeigt die Dringlichkeit zur Veränderung, die sich in den letzten Jahren manifestiert hat und auch in das Bewusstsein des Bundesrates sowie des Parlaments Eingang gefunden hat. Das aus der Praxis der letzten Jahre hervorgegangene Fazit, dass der Zugang zur Berufsbildung für Sans-Papiers aktuell zu restriktiv ist, wird damit angegangen. Aus unserer Sicht ist es unerlässlich, dass jungen Menschen auch im Falle einer beruflichen Ausbildung, das Recht auf Bildung gewährleistet wird. Mit der Bereitstellung einer Perspektive für die Zukunft können ausserdem schwerwiegende Folgeprobleme umgangen werden.

Die Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel begrüsst die Anpassung der VZAE grundsätzlich. **Es ist jedoch festzuhalten, dass der Motion lediglich gefolgt wird, wenn mit der angepassten VZAE eine Praxisänderung einhergeht.** Dies bedeutet, dass ab sofort Härtefallgesuche von Jugendlichen mit zwei Jahren Schulbesuch geprüft werden – unabhängig von deren Aufenthaltsdauer. **Um diese Praxisänderung einzuführen ist eine enge Zusammenarbeit seitens des EJPD mit den kantonalen Migrationsämtern unerlässlich.**

2. Ausführungen zu einzelnen Punkten

2.1 Anpassung Mindestdauer Schulbesuch

Mit der Herabsetzung der Mindestdauer des Schulbesuchs von fünf auf zwei Jahre wird das Grundrecht auf Bildung während einer beruflichen Ausbildung in der Schweiz weitgehend gewährleistet. **Die Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel erachtet eine Mindestdauer des Schulbesuches jedoch als obsolet und würde deren komplette Streichung begrüßen.** Dies aus dem Grund, dass die Integrationskriterien (Art. 58a Abs. 1 AIG) weiterhin geprüft werden und diese auch ohne den zweijährigen Schulbesuch erfüllt werden können.

Die Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel interpretiert die Anpassung der VZAE – gemäss dem Willen der Motion – als Praxisänderung: Wenn Jugendliche und junge Erwachsene die Schule während zwei Jahren in der Schweiz besucht haben, sollen deren Härtefallgesuche ab sofort von den kantonalen Migrationsämtern geprüft und ans SEM überwiesen werden. Die Aufenthaltsdauer in der Schweiz spielt dabei keine Rolle. Ausserdem erwarten wir eine Weiterführung der Praxis, dass Brückenangebote ohne Erwerbstätigkeit ebenfalls als Schulbesuch angerechnet werden. **Damit diese Praxis in den Kantonen korrekt interpretiert wird, braucht es eine detaillierte Kommunikation sowie eine Begleitung bei der Umsetzung seitens des EJPD gegenüber den kantonalen Migrationsämtern. Nur damit wird der Wille der Motion durchgesetzt und es wird Sans-Papiers möglich sein, die Berufsbildung schon nach zwei Jahren Schulbesuch dank eines Härtefallgesuchs zu beginnen.**

Seit der Artikel 30a VZAE im Jahre 2013 in Kraft getreten ist, profitierten nur sehr wenige Jugendliche von der Regelung, weil diese zu eng gefasst war. Hier ein aktueller Fall, den wir als Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel begleiten: A. lebt seit vier Jahren in der Schweiz. Er schloss erfolgreich die obligatorische Schule ab und fand vor zwei Jahren problemlos eine Lehrstelle. Bedauerlicherweise kann er jedoch diese Lehrstelle nicht antreten, weil die dafür notwendige Bewilligung fehlt. A.s Bewerbung überzeugte den Lehrbetrieb damals so sehr, dass die Verantwortlichen bis heute an ihm festhalten – bis er die Bewilligung erhalten wird. Die Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel sowie unzählige Lehrbetriebe, mit denen wir in Kontakt stehen, begrüßen, dass solche Fälle mit der angepassten VZAE nicht mehr vorkommen werden.

Desgleichen gilt für Eltern und Geschwister. Unsere Erfahrung in der Anlaufstelle zeigt, dass sich die allermeisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Familienangehörigen in der Schweiz aufhalten. Es ist deshalb unabdingbar, dass – wie im Bericht auf Seite 9 ausgeführt – «[b]ei der Prüfung der Gesuche der Situation der Gesamtfamilie Rechnung zu tragen [ist].» Folglich sollen **Gesuche von Eltern und Geschwistern unabhängig von deren Aufenthaltsdauer im Rahmen des Härtefallgesuchs der*s Jugendlichen von den Migrationsämtern geprüft und ans SEM überwiesen werden.**

2.2 Möglichkeit anonymer Gesuche

In Basel machen wir bereits heute gute Erfahrungen mit der Einreichung anonymer Gesuche zur Vorprüfung eines Härtefallgesuchs. Wir erachten es deshalb als problematisch, dass diese Möglichkeit im Rahmen der Vernehmlassung gestrichen wurde. Für die Praxis und für die Betroffenen wäre es wünschenswert, dass sich eine vereinheitlichte Handhabung in den Kantonen durchsetzt.

Die Argumente für eine anonyme Gesuchseinreichung sind zahlreich. An erster Stelle steht die Sicherheit für die*den Gesuchsstellende*n sowie die Angehörigen. So erleben wir hier im Alltag eine eindeutige Veränderung seit Gesuche zur Vorprüfung anonym eingereicht werden können. Den Betroffenen vermittelt diese Möglichkeit Sicherheit während des Verfahrens und führt dazu, dass die Last auf den Schultern der*des Jugendlichen kleiner ist. **Die Anlaufstelle ersucht den Bund dazu, in der aktuellen Anpassung der Verordnung Art. 30a Abs. 1 Bst. f VZAE durch folgenden Passus zu ergänzen: «Bei der Vorprüfung des Gesuchs wird auf die Offenlegung der Identität verzichtet.»**

2.3 Erhöhung der Frist für die Einreichung eines Härtefallgesuchs

Die Anlaufstelle für Sans-Papiers begrüsst die Erhöhung der Frist zur Einreichung eines Härtefallgesuchs von einem auf zwei Jahre. Es jedoch nicht nachvollziehbar, weshalb überhaupt an einer Frist festgehalten wird. Denn es gilt zu beachten, dass die Lebensläufe von Sans-Papiers nicht linear verlaufen. Junge Sans-Papiers haben mit anderen Herausforderungen zu kämpfen, als Jugendliche, die mit einer Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz leben. Das Finden einer passenden Lehrstelle sollte keinen weiteren Stressfaktor darstellen. Ausserdem ist es für den Staat von Interesse, wenn Jugendliche eine Berufsausbildung erhalten, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus. Die Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel erachtet es als gegeben, dass der Arbeitsmarkt den Zugang zu Lehrstellen regelt. In der aktuellen Phase von Fachkräftemangel begleiten wir viele Jugendliche, die nach dem positiven Bescheid zum Härtefallgesuch gleich mehrere Lehrstellen antreten könnten und sich eine auswählen.

2.4 Berücksichtigung der tertiären Ausbildung

Um einer Ungleichbehandlung der Jugendlichen, die eine tertiäre Ausbildung anstreben, gegenüber jenen, die eine Lehrstelle absolvieren, zu vermeiden, sollte die VZAE auf jegliche Sans-Papiers in Ausbildung ausgeweitet werden. Damit ist es allen Jugendlichen möglich, die Ausbildung ohne die dauerhaft präsente Angst vor dem Entdecktwerden zu absolvieren. Weiter können sich die Jugendlichen mit Nebenjobs die tertiäre Ausbildung finanzieren. Die Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel würde es entsprechend begrüssen, wenn alle Jugendlichen, die zwei Jahre in der Schweiz zur Schule gegangen sind, von den Bestimmungen der VZAE profitierten.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel



Roberto Lopez
Co-Leitung



Nicola Goepfert
Co-Präsident



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Staatssekretariat für Migration
3003 Bern

Per E-Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 10. Oktober 2023

Stellungnahme von Arbeitsintegration Schweiz zur Vernehmlassung:

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verband Arbeitsintegration Schweiz (AIS) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für ihn wichtigsten Punkten. AIS ist der nationale Dachverband der sozialen und beruflichen Integration. Er vereint gesamtschweizerisch mehr als 240 Mitgliedsorganisationen, die eine Vielzahl an Integrationsdienstleistungen anbieten.

1. Ziele und Inhalt der Vernehmlassungsvorlage

Mit der vorliegenden Verordnungsänderung sollen die zwei Motionen 22.3392 «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen» und 20.3322 «Keine Lehrabbrüche von Asylsuchenden, die bereits in den schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind», erfüllt werden. Dies vor dem Hintergrund, dass die bestehende Regelung in Art. 30a VZAE betreffend den Zugang zur beruflichen Grundbildung für Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende in den acht Jahren seit ihrer Einführung lediglich 61 mal angewendet wurde.¹ Es zeigt sich, dass die Voraussetzungen für den Zugang zu restriktiv ausgestaltet sind und verschiedene Hürden die wirksame Umsetzung in der Praxis verhindern.²

Für AIS ist die vorliegende Verordnungsänderung ein Schritt in die richtige Richtung. Es ist aber zu befürchten, dass die vorgeschlagenen Änderungen nur einen kleinen Effekt auf den tatsächlichen Zugang zur Berufsbildung haben werden.

¹ Vernehmlassung 2023/39. Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE). Erläuternder Bericht: https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/39/cons_1/doc_5/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2023-39-cons_1-doc_5-de-pdf-a.pdf, S.8

² Nebst der restriktiven Zugangsregelungen ist zu berücksichtigen, dass zumindest ein Teil der Jugendlichen und jungen Sans-Papiers in einer Grundbildung im Rahmen einer Regularisierung der gesamten Familie eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben dürften (vgl. Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers. Berichts des Bundesrats in Erfüllung des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 12. April 2018, S. 26).



2. Stellungnahme Arbeitsintegration Schweiz (AIS)

AIS begrüsst, dass der Zugang zur beruflichen Grundbildung für Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende erleichtert werden soll. Allerdings lösen die vorgesehenen Änderungen die bestehenden Schwierigkeiten beim Zugang zur beruflichen Grundbildung nur teilweise. AIS stellt in verschiedenen Punkten Anpassungsbedarf fest:

- **Schulbesuch und Aufenthaltsdauer:** Die Herabsetzung des notwendigen Schulbesuchs³ von fünf auf zwei Jahre wird begrüsst. Der Bundesrat setzt dadurch eine der zu prüfenden Varianten der Motion 22.3392 um. Allerdings verhindert die in der aktuellen Rechtspraxis für die Erteilung von Härtefallbewilligungen an Sans-Papiers berücksichtigte Voraussetzung eines rund fünfjährigen Aufenthaltes, dass die Neuregelung ihre Wirkung entfalten kann. Es muss deshalb sichergestellt werden, dass auch die Rechtspraxis angepasst wird. Für Jugendliche und junge Erwachsene mit einem abgelehnten Asylgesuch wird bei Härtefallgesuchen weiterhin eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren gesetzlich verlangt (Art. 14 Abs. 2 Bst. a AsylG). AIS empfiehlt deshalb, in einem nächsten Schritt auch die Bedingungen für Härtefallgesuche von abgewiesenen Asylsuchenden zu prüfen, um eine Rechtsungleichheit zwischen Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden beim Zugang zur beruflichen Grundbildung zu vermeiden.
- **Zweijährige Frist zur Einreichung des Gesuchs:** Die Erhöhung der Frist von zwölf Monaten auf zwei Jahre ist ein Schritt in die richtige Richtung, um den Zugang zur beruflichen Grundbildung zu erleichtern. Jedoch ist die Vorstellung, dass diese Jugendlichen oder jungen Erwachsenen in aller Ruhe ein oder zwei Jahre vor Schulabschluss mit der Lehrstellensuche beginnen und diese dann zielgerichtet abschliessen können, weltfremd und geht an der Lebensrealität dieser Menschen vorbei. Um den komplexen Lebenssituationen abgewiesener Asylsuchender und Sans-Papiers gerecht zu werden, ist aus Sicht von AIS deshalb eine Erhöhung der Frist auf mindestens fünf Jahre notwendig.

Vorschlag zur Anpassung von Art. 30a Abs. 1 Bst. a VZAE:

*«Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller hat die obligatorische Schule während mindestens zwei Jahren ununterbrochen in der Schweiz besucht und reicht danach innerhalb von **fünf Jahren** ein Gesuch ein; die Teilnahme an Brückenangeboten ohne Erwerbstätigkeit wird an die obligatorische Schulzeit angerechnet.»*

- **Anonymität der Gesuchstellenden:** AIS bedauert, dass die Möglichkeit einer anonymen Gesuchseingabe verworfen wurde. Begründet wird dies unter anderem mit dem Verweis darauf, dass eine anonyme Vorprüfung durch die Kantone bereits auf der geltenden Rechtsgrundlage vorgenommen werden könne. Es ist zwar korrekt, dass einige Kantone wie Basel-Stadt eine anonyme Vorprüfung anbieten, damit die Betroffenen selbst einschätzen können, wie die Erfolgchancen eines formellen Gesuches sind. Diese Möglichkeit besteht

³ Auch die Teilnahme an Brückenangeboten ohne Erwerbstätigkeit wird an die Voraussetzung des ununterbrochenen Schulbesuchs angerechnet (Art. 30a Abs. 1 Bst. a VZAE). Aus Gründen der Lesbarkeit wird in der Vernehmlassungsantwort jeweils lediglich der Schulbesuch als Kriterium genannt, die Brückenangebote sind dabei eingeschlossen.



aber längst nicht in allen Kantonen, und es ist nicht absehbar, dass alle Kantone eine Praxisänderung anstreben. Die Angst vor einer Offenlegung der Identität ist für Sans-Papiers jedoch einer der handlungsleitenden Faktoren in ihrer Lebensgestaltung.⁴ Mit dem Einreichen des Härtefallgesuchs wird in der Regel auch die Identität weiterer Familienmitglieder offengelegt. Im Falle einer Ablehnung des Härtefallgesuches droht deshalb nicht nur den Betroffenen selbst, sondern der gesamten Familie die Wegweisung. Kaum ein*e Sans-Papiers dürfte bereit sein, diese Verantwortung zu übernehmen, ohne zumindest eine gewisse Sicherheit zu haben, dass das Gesuch ausreichende Erfolgschancen bietet. AIS fordert, bei der Vorprüfung der Gesuche auf die Offenlegung der Identität zu verzichten.

Vorschlag: Ergänzung von Art. 30a Abs. 1 Bst. f VZAE mit folgendem Passus:

«Bei der Vorprüfung des Gesuchs wird auf die Offenlegung der Identität verzichtet.»

- **Fehlende Übergangsregelung:** Hunderte Jugendliche und junge Erwachsene mussten in den vergangenen Jahren ihre Berufslehre wegen eines negativen Asylentscheids bereits abbrechen oder konnten sie gar nicht erst antreten.⁵ Oft handelt es sich um junge Asylsuchende, deren Asyldossier jahrelang nicht bearbeitet wurde und nach altrechtlichem Verfahren viel Zeit beanspruchte. Viele von ihnen leben seither in den kantonalen Nothilfstrukturen. Die prekären Lebens- und Aufenthaltsbedingungen in der Nothilfe sind belastend und können sich negativ auf die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Lehrabschluss auswirken. Trotzdem bleiben sie oft langfristig in der Schweiz, weil eine freiwillige Rückkehr oder der Vollzug der Wegweisung nicht möglich ist. Diese Menschen kommen in der aktuellen Vorlage nicht vor. Sie erfüllen die geforderten Voraussetzungen nicht, da der Schulabschluss für die meisten mittlerweile mehr als zwei Jahre her sein dürfte. Sie sind es jedoch, welche die Debatte und auch die Eingabe der Motion Markwalder ausgelöst haben. Zudem gibt es etliche Beispiele, bei welchen sich auch die Arbeitgeber mit grossem Engagement gegen den Lehrabbruch «ihrer» Lehrlinge eingesetzt haben.⁶ Es ist deshalb notwendig, eine Übergangsbestimmung zu schaffen, um den betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine berufliche Grundbildung zu ermöglichen, sofern ihre Lehrbetriebe nach wie vor bereit sind, sie ihre Berufslehre antreten zu lassen.

⁴ Vgl. z.B. Sans-Papiers Kollektive Basel (Hg.) 2023: Von der Kraft des Durchhaltens. Sans-Papiers erzählen ihre Wirklichkeit; Rissi, Christoph und Martin Stalder 2020: Sans-Papiers im Kanton Zürich. Anzahl, Profile und Situation. https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/footer/news/2020/03/Bericht_Sans-Papiers_Kanton_Zuerich.pdf oder Efonayi-Mäder et.al. 2010: Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. Entwicklungen 2000-2010. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/81763.pdf>.

⁵ Alleine im Kanton Bern sind für das Jahr 2019 rund 60 Fälle dokumentiert (vgl. Motion 20.3322: «Keine Lehrabbrüche von Asylsuchenden, die bereits in den schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind»). Die Berufsschulen schätzten die Lehrabbrüche im Jahr 2020 auf 300 bis 400 Fälle jährlich ein (vgl. SFH 2020: Recht auf Ausbildung auch bei Wegweisung, <https://www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen/news-und-stories/recht-auf-ausbildung-auch-bei-wegweisung>)

⁶ Vgl. etwa Tages-Anzeiger 14.4.2023, Der Bund 22.5.2022, Aargauer Zeitung, 1.3.2021, Jungfrau-Zeitung 4.2.201, Luzerner Zeitung 25.1.2019, Berner Zeitung 28.6.2017 u.v.m.



Vorschlag: Einfügung einer Übergangsbestimmung Art. 91e VZAE

«Von der Erfüllung der Fristen nach Art. 30a Abs. 1 Bst. a VZAE wird abgesehen, wenn die weiteren Voraussetzungen nach Art. 30a Abs. 1 Bst. b-f erfüllt sind und sich die betreffende Person:

- *nach wie vor in der Schweiz aufhält,*
- *in den letzten fünf Jahren vor Inkrafttreten der Verordnungsänderung aufgrund eines negativen Asylentscheids eine bereits begonnene oder verbindlich vereinbarte berufliche Grundbildung beenden musste oder nicht antreten durfte.»*

- **Abschluss einer bereits begonnenen Ausbildung:** AIS begrüsst, dass eine bereits begonnene berufliche Grundbildung auch bei einem negativen Asylentscheid abgeschlossen werden kann. Das SEM hat am 15. August 2023 die entsprechende Weisung zur Wegweisung und zum Vollzug angepasst.⁷ Die Ausreisefrist gemäss Art. 45 Abs. 2bis AsylG wird in diesen Fällen grundsätzlich bis zum Abschluss der beruflichen Grundbildung verlängert.

Die Verlängerung der Ausreisefrist für Lernende ist somit erfreulich, allerdings bringt die gewählte Lösung Nachteile mit sich: Die Betroffenen werden bei einem Negativentscheid mit Ansetzung der Ausreisefrist aus der Sozialhilfe ausgeschlossen (Art. 82 Abs. 1 AsylG). Sie werden auf Antrag hin lediglich noch zu Nothilfeansätzen unterstützt, die noch tiefer sind als die bereits tiefen Ansätze der Asylsozialhilfe. Die Nothilfe ist gemäss ihrem ursprünglichen Zweck nur auf das notwendigste Minimum der Existenzsicherung und zur Überbrückung eines kurzen Zeitraumes ausgerichtet. Bei der Ermöglichung einer beruflichen Grundbildung erstreckt sich dieser Zeitraum jedoch über mehrere Monate oder gar Jahre.

Gleichzeitig müssen die Betroffenen in Nothilfestrukturen leben, dabei handelt es sich in der Regel um Kollektivunterkünfte ohne Privatsphäre oder Rückzugsmöglichkeiten und Lernorte, um sich beispielsweise auf Prüfungen an einer Berufsschule vorzubereiten. Das Leben unter dem Existenzminimum verhindert die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in der Schweiz – was durch die oft isolierte Lage der Nothilfestrukturen weiter verstärkt wird. Die Nothilfestrukturen sind somit ein denkbar ungeeignetes Umfeld, um erfolgreich eine Ausbildung zu absolvieren. AIS empfiehlt deshalb, dass Personen in einer beruflichen Grundbildung weiterhin in ihren bisherigen Wohnungen leben können. Die Ausgestaltung der Unterbringung von Personen in der Nothilfe liegt in der Kompetenz der Kantone. Dabei besteht mit Art. 82 Abs. 3bis AsylG eine Rechtsgrundlage, um den besonderen Bedürfnissen von unbegleiteten Minderjährigen sowie Familien mit Kindern Rechnung zu tragen.

Der Ausschluss aus der Sozialhilfe von Personen mit rechtskräftigem Negativentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, liegt hingegen seit 2014 nicht mehr im Ermessen der Kantone (Art. 82 Abs. 1 AsylG). AIS empfiehlt deshalb, in einem nächsten Schritt die Bedingungen für einen (zumindest vorübergehenden) Verzicht auf den Ausschluss aus der Sozialhilfe zu prüfen. In der Folge soll bei Bedarf eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um den erfolgreichen Abschluss einer bereits begonnenen Berufsausbildung zu

⁷ Vgl. https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/rechtsgrundlagen/weisungen/asyl/wegweisung_und_vollzug/2_wegweisung-vollzug-d.pdf.download.pdf/2_wegweisung-vollzug-d.pdf, S.7.



begünstigen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass eine entsprechende Regelung auch die Familien oder Bezugspersonen der betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit einschliessen muss.

Wir danken Ihnen für die Einladung, uns an der Vernehmlassung zu beteiligen und für die gebührende Berücksichtigung unserer Stellungnahme im Rahmen Ihrer weiteren Bearbeitung dieses Geschäfts.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'F. Bağ'.

Fatoş Bağ
Geschäftsleiterin
Arbeitsintegration Schweiz

Kontakt für Rückfragen:

Fatoş Bağ
Tel. 031 321 56 39
fatos.bag@arbeitsintegrationschweiz.ch

AsyLex
Gotthardstrasse 52
8002 Zürich
info@AsyLex.ch

BR Elisabeth Baume-Schneider
Eidgenössisches Justiz- und Po-
lizeidepartement EJPD
CH-3003 Bern
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 12. Oktober 2023

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Sehr geehrte Bundesrätin Baume-Schneider
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen des Vereins AsyLex bedanken wir uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den geplanten Änderungen der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (Voraussetzungen für die Erteilung einer Härtefallbewilligung). Nachfolgend finden Sie unsere Vernehmlassungsantwort.

Mit freundlichen Grüssen



Nina Neiger
Rechtsberaterin AsyLex



Beatrice Borio
Rechtsberaterin AsyLex

1. Das Wichtigste in Kürze

AsyLex begrüsst, dass der Zugang zur beruflichen Grundbildung für Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende erleichtert werden soll. Auch wenn die vorgesehenen Änderungen von Art. 30a Abs. 1 lit. a VZAE die bestehenden Schwierigkeiten beim Zugang zur beruflichen Grundbildung nur teilweise lösen, stellen sie einen ersten Schritt in die richtige Richtung dar und sind daher ohne weiteres zu befürworten. AsyLex schliesst sich mit der vorliegenden Vernehmlassungsantwort grundsätzlich den Ausführungen und Forderungen der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) in deren Vernehmlassungsantwort an.

Folgendes ist in Kürze zu bemerken:

- Die Herabsetzung des notwendigen Schulbesuchs von fünf auf zwei Jahre zur Einreichung eines Härtefallgesuches wird begrüsst. Die in der Rechtspraxis berücksichtigte Voraussetzung eines rund fünfjährigen Aufenthaltes für die Erteilung einer Härtefallbewilligung muss aber angepasst werden, damit die Neuregelung ihre Wirkung entfalten kann.
- Die Erhöhung der Frist von zwölf Monate auf zwei Jahre zur Einreichung eines entsprechenden Gesuches ist ebenfalls zu begrüssen, wobei angesichts der komplexen Lebenssituationen abgewiesener Asylsuchender und Sans-Papiers eine grosszügigere Frist sachgerechter erscheinen würde. Wie die SFH erachtet AsyLex eine Erhöhung der Frist auf mindestens fünf Jahre als notwendig.
- AsyLex bedauert, dass die Möglichkeit einer anonymen Gesuchseinreichung verworfen wurde, und unterstützt die Forderung der SFH, wonach bei der Vorprüfung der Gesuche auf die Offenlegung der Identität zu verzichten sei.

2. Einleitung und Vorbemerkungen

AsyLex unterstützt das mit der Verordnungsänderung verfolgte Ziel, jungen Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden den Zugang zur beruflichen Grundbildung zu erleichtern. Trotz der Prüfung verschiedener weiterführenden Varianten – wie die generelle Herabsetzung der notwendigen Aufenthaltsdauer oder der gänzliche Verzicht auf eine Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs in der Schweiz – liegen mit der fraglichen Änderung nun minimale Anpassungen vor. Zu Recht befürchtet die SFH in ihrer Vernehmlassungsantwort, dass diese Änderungen nur einen kleinen Effekt auf den tatsächlichen Zugang zur Berufsbildung haben werden. Nichtsdestotrotz ist die vorliegende Verordnungsänderung als Schritt in die richtige Richtung zu begrüßen.

Nachfolgend wird auf die vorgeschlagenen Änderungen von Art. 30a Abs. 1 lit. a VZAE im Detail eingegangen.

3. Schulbesuch und Aufenthaltsdauer

AsyLex begrüsst, dass die aktuell geltende Voraussetzung für die Einreichung eines Härtefallgesuches von mindestens fünf Jahren ununterbrochenen Schulbesuchs (inkl. Brückenangebote) auf zwei Jahre gesenkt werden soll. Diese Änderung dürfte jugendlichen Sans-Papiers den Zugang zur Berufslehre tatsächlich erleichtern, da das Kriterium des fünfjährigen ununterbrochenen Schulbesuchs oft einen Hinderungsgrund darstellte, zumal viele Sans-Papiers oder abgewiesene Asylsuchende erst im Alter von 12 Jahren oder später in die Schweiz einwandern und in der Folge nur einen Teil der obligatorischen Schulzeit absolvieren können. Damit diese Änderung ihre Wirkung entfalten kann, ist eine Änderung der Rechtspraxis in Bezug auf die Aufenthaltsdauer für die Erteilung von Härtefallbewilligungen an Sans-Papiers notwendig, denn gemäss Rechtsprechung wird für die Erteilung der Härtefallbewilligung von einer Anwesenheitsdauer von rund fünf Jahren (oder mehr) ausgegangen (zur Auslegungsproblematik, die sich hier trotz klarem Wortlaut stellen könnte, vgl. Vernehmlassungsantwort SFH, S. 4 f.).

Zu beachten gilt zudem, dass für Jugendliche und junge Erwachsene mit einem abgelehnten Asylgesuch bei Härtefallgesuchen weiterhin eine Mindestaufenthaltsdauer von

fünf Jahren gesetzlich verlangt wird (Art. 14 Abs. 2 lit. a AsylG). Wie richtigerweise von der SFH empfohlen, wären in einem nächsten Schritt die Bedingungen für Härtefallgesuche von abgewiesenen Asylsuchenden zu prüfen, um eine Rechtsungleichheit zwischen Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden beim Zugang zur beruflichen Grundbildung zu vermeiden. Bei entsprechendem Bedarf ist eine Ausnahmeregelung der Mindestaufenthaltsdauer (Art. 14 Abs. 2 lit. a AsylG) für Personen in beruflicher Grundbildung vorzusehen.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen in der Vernehmlassungsantwort der SFH verwiesen, welche vollumfänglich unterstützt werden (vgl. Vernehmlassungsantwort SFH, S. 5).

4. Erhöhung der Frist zur Einreichung des Gesuchs

AsyLex begrüsst die Erhöhung der Frist zur Einreichung eines Härtefallgesuchs von zwölf Monate auf zwei Jahre – sie stellt einen weiteren Schritt in die richtige Richtung dar, um den Zugang zur beruflichen Grundbildung für Sans-Papiers zu erleichtern. In Anbetracht der komplexen und fragilen Lebenssituationen von Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden wäre aber eine grosszügigere Frist zu begrüssen. Die SFH fordert deshalb zu Recht eine Ausdehnung der Frist für das Einreichen eines Härtefallgesuches auf mindestens fünf Jahre. AsyLex schliesst sich dieser Forderung an und schlägt ebenfalls die folgende Anpassung von Art. 30a Abs. 1 lit. a VZAE vor:

Formulierungsvorschlag Art. 30a Abs. 1 lit. a E-VZAE:

¹ Zur Ermöglichung einer beruflichen Grundbildung kann Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt für die Dauer der Grundbildung unter den folgenden Voraussetzungen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden:

- a. Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller hat die obligatorische Schule während mindestens zwei Jahren ununterbrochen in der Schweiz besucht und reicht da-

nach innerhalb von zwei fünf Jahren ein Gesuch ein; die Teilnahme an Brückenangeboten ohne Erwerbstätigkeit wird an die obligatorische Schulzeit angerechnet.

5. Verworfenen Möglichkeit der anonymen Gesuchseinreichung

Die Möglichkeit, Gesuche um Aufenthaltsbewilligung anonym einzureichen, wurde zwar geprüft, aber mit der Begründung wieder verworfen, dass die Identität spätestens dann bekannt sein muss, wenn die kantonale Behörde einen formellen Entscheid erlassen soll. Es wurde zudem aufgeworfen, dass eine formelle bundesrechtliche Grundlage nicht erforderlich sei, da das geltende Recht den Kantonen bereits heute ermögliche, anonymisierte Gesuche für eine erste informelle Beurteilung entgegenzunehmen.

Die SFH betont zu Recht, dass für Sans-Papiers die Angst vor einer Offenlegung der Identität einer der handlungsleitenden Faktoren ihrer Lebensgestaltung ist. Im Falle einer Ablehnung des Härtefallgesuchs droht nicht nur den Betroffenen selbst, sondern der gesamten Familie die Wegweisung, denn mit dem Einreichen des Härtefallgesuchs wird in der Regel auch die Identität weiterer Familienmitglieder offengelegt. Eine anonyme Vorprüfung des Gesuchs gäbe den Gesuchstellenden und ihren Familien die notwendige Sicherheit, um das Instrument der Härtefallbewilligung als Zugang zur beruflichen Grundbildung auch effektiv zu nutzen.

Die Einführung einer bundesrechtlichen Grundlage, welche einheitlich die Möglichkeit der anonymen Vorprüfung eines Härtefallgesuchs regelt und vorschreibt, wäre zumindest für Sans-Papiers – deren Identität den Behörden meistens nicht bekannt ist – zu begrüssen. Dies würde ihnen ermöglichen, eine Einschätzung ihrer Situation durch die zuständige Behörde zu erhalten – es würde dann an ihnen liegen, diesen informellen Vorentscheid unter Berücksichtigung der nicht offengelegten personenbezogenen Informationen (wie Strafregistereinträge oder das Vorliegen anderer Widerrufsründe) entsprechend einzuordnen. Dass bei Einreichen des formellen Gesuchs die Identität in jedem Fall offenzulegen ist, wird weder bestritten noch in Frage gestellt.

Angelehnt an den Vorschlag der SFH, fordert AsyLex ebenfalls, dass bei der Vorprüfung des Gesuchs auf die Offenlegung der Identität verzichtet wird.

Ergänzungsvorschlag Art. 30a Abs. 1 lit. f E-VZAE:

¹ Zur Ermöglichung einer beruflichen Grundbildung kann Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt für die Dauer der Grundbildung unter den folgenden Voraussetzungen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden:

- f. Bei der Vorprüfung des Gesuchs wird auf die Offenlegung der Identität verzichtet.

6. Weitere Auswirkungen

In Bezug auf die fehlende Übergangsregelung sowie auf die Anpassung der Weisung, gemäss welcher eine bereits begonnene berufliche Grundbildung auch bei einem negativen Asylentscheid abgeschlossen werden kann, wird vollumfänglich auf die Ausführungen der SFH verwiesen (vgl. Vernehmlassungsantwort SFH, S. 8-10).

Luzern, 12. Oktober 2023

Stellungnahme: Vernehmlassung zur «Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)»

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Vernehmlassungs-Prozess, die wir mit diesem Schreiben gerne wahrnehmen.

1. Grundrecht auf Bildung wahren

Die Sans-Papiers Beratungsstelle Luzern begrüsst den erleichterten Zugang zu beruflicher Ausbildung für Sans-Papiers. Dies um bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen (gemäss KRK bis 25 Jahren) auch im Fall der Berufsausbildung das Recht auf Bildung zu wahren. So freut es uns, dass der Bundesrat die Motion 22.3392 «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen» rasch umzusetzen möchte. Somit erachten wir die vorliegende Anpassung der VZAE als einen Schritt in die richtige Richtung.

2. Zukunfts-Perspektive

In unserer Tätigkeit stellen wir immer wieder fest wie wichtig es ist, dass jungen Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden eine Perspektive gegeben wird. Einerseits um Folgekosten und Folgeprobleme zu verhindern, andererseits um ihre psychosoziale Gesundheit zu erhalten. Selbst bei einer allfälligen Rückkehr in die Heimat wäre eine abgeschlossene berufliche Ausbildung sehr vorteilhaft.

3. Chancengleichheit – auch für bildungsferne Personen

Für eine Gesellschaft ist es unabdingbar, dass Chancengleichheit angestrebt wird und der jüngsten Generation eine gute Bildung ermöglicht wird.

Ferner ist zu beachten, dass bildungsferne Personen – je länger sie keine Bildung erfahren – viel schlechter wieder ins Bildungssystem oder Berufsleben eingegliedert werden können. Wenn sie bspw. Deutsch lernen bis zum Niveau A2 und dann nicht weiter gefördert werden, verlieren sie dieses Wissen. Wir begleiten viele dieser jungen Menschen und gerade sie, finden sich auch in den freiwilligen Angeboten schlecht zurecht und sind auf Begleitung betr. Bildung angewiesen.

Beispiel aus der Praxis: M. ist mit 15 Jahren mit ihrer Mutter eingereist. Mit Jahrgang 2005, kann sie aktuell keine Ausbildung machen. Sie würde auch nicht die 2 Jahre Schule in der Schweiz vorweisen können. Sie ist schulungsgewohnt und die wenigen Monate die sie die Schule besuchen konnte reichen nicht aus um einen einfachen Bildungsweg in Angriff nehmen. Hier wäre der Zugang zu einem 10. Schuljahr (wie es bspw. im Kanton Waadt möglich ist) eine gute Option. Fachpersonen aus der Bildung bestätigen, dass gerade Menschen wie sie gut begleitet werden müssten, sonst verlieren sie auch das Wenige an Bildung das sie sich aneignen konnten.

3. Praxisänderung: Härtefall-Prüfung mit einer Aufenthaltsdauer von zwei Jahren

Dem Anliegen der zugrundeliegenden Motion wird jedoch nur Rechnung getragen, wenn eine Praxisänderung erfolgt und künftig Härtefallgesuche mit einer Aufenthaltsdauer von zwei Jahren geprüft werden.

Beispiel aus der Praxis: Dem Sohn einer alleinerziehenden Mutter haben lediglich vier Monate (!) Aufenthaltsdauer gefehlt, damit ihm das Härtefall-Gesuch bewilligt worden wäre. Dies war unverhältnismässig hart, da alle anderen VSS Kriterien perfekt erfüllt waren.

Mit dieser Anpassung haben der Bundesrat sowie das Parlament die Dringlichkeit bezüglich des Zugangs zu Bildung von jungen Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden anerkannt. Die Umsetzung der angepassten VZAE in den Kantonen ist folglich **zwingend vom EJPD zu begleiten**.

Wir unterstützen ferner den Vorschlag des Bundesrates, die Motion Markwalder 20.3322 ebenfalls mit dieser Änderung umzusetzen. Damit wird es künftig abgewiesenen Asylsuchenden möglich sein, die angefangene Lehre abzuschliessen – unabhängig davon, wie lange diese noch dauert. Selbst bei einer allfälligen Rückkehr in die Heimat wäre eine abgeschlossene Lehre sehr vorteilhaft.

4. Härtefall-Praxisänderung: Verkürzung der Mindestdauer des Schulbesuchs

Durch die Herabsetzung des Schulbesuchs von fünf auf zwei Jahren wird sichergestellt, dass jungen Sans-Papiers der Zugang zur Berufslehre ermöglicht wird und dementsprechend das Grundrecht auf Bildung auch im Falle einer Berufsausbildung in der Schweiz sichergestellt wird. Die Integrationskriterien (gemäss Art. 58a Abs. 1 AIG) sollen weiterhin gelten, wie auch von der Motion verlangt.

Wir würden begrüessen, dass gänzlich auf eine Mindestdauer verzichtet wird (statt der Herabsetzung der Dauer des Schulbesuchs). Denn es kommt vor, dass die Integrationskriterien erfüllt werden können, ohne zweijährigen Schulbesuch.

Beispiel aus der Praxis: Junger Mann, 17-jährig, vor kurzem mit den Eltern eingereist und einen Negativentscheid erhalten. Gut gebildet (Ausbildung im Bereich Solarenergie angefangen). Geht nun in den Deutschkurs, hat sich bereits gut integriert und macht schnelle Fortschritte. d.h. wenn sie in der Schweiz bleiben, könnte dieser Jugendliche erst in 5 Jahren arbeiten / eine praktische Ausbildung machen.

Der erläuternde Bericht hält fest, dass «das Gesetz, die Verordnung oder die Rechtsprechung keine Mindestaufenthaltsdauer für die Erteilung einer Härtefallbewilligung fest[legen].» (S. 5). Die Sans-Papiers Beratungsstelle Luzern **versteht im Einklang mit der Motion die Anpassung der VZAE auf zwei Jahre Schulbesuch in der Schweiz als eine Entscheidung, die Praxis zu ändern**. Entsprechende Gesuche von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die zwei Jahre die obligatorische Schule in der Schweiz besucht haben, sind ab sofort von den Migrationsämtern zu prüfen und ans SEM zu überweisen. Ferner müssen Brückenangebote ohne Erwerbstätigkeit auch als Schulbesuch gelten, so wie es heute schon der Fall ist. **Die Sans-Papiers Beratungsstelle Luzern betrachtet es als zwingend, dass die kantonalen Migrationsämter über diese Auslegung der neuen Verordnung vom EJPD in Kenntnis gesetzt werden, um eine Fehlinterpretation seitens der kantonalen Migrationsämter zu vermeiden.**

Jugendliche und junge Erwachsene halten sich meistens mit einem Teil ihrer Familie in der Schweiz auf. Wie im Bericht dargestellt wird, ist bei der Prüfung der Gesuche: «der Situation der Gesamtfamilie Rechnung zu tragen.» (S. 9) **Gesuche von Eltern und Geschwistern sollen deshalb ebenfalls**

unabhängig von der Aufenthaltsdauer in der Schweiz von den Migrationsämtern geprüft und ans SEM überwiesen werden. D. h. Auch hier soll die Zweijahresfrist gelten.

6. Weitere Verbesserungen im Asylbereich nötig

Mit der Integration der Umsetzung der Motion Markwalder 20.3322 in die laufenden Anpassungen der VZAE erhalten Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch, die bereits über einen Lehrvertrag verfügen, die Möglichkeit, die Lehre abzuschliessen – unabhängig davon, wie lange diese noch dauert. **Die Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern begrüsst diese Anpassung der Praxis explizit, zumal bisher bloss eine Verlängerung der Ausreisefrist von wenigen Monaten möglich gewesen ist.** Auch hier betrachtet es Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern als zwingend, dass die kantonalen **Migrationsämter über diese Praxisänderung in Kenntnis gesetzt werden.**

Für Jugendliche und junge Erwachsene mit einem abgelehnten Asylgesuch wird bei Härtefallgesuchen weiterhin eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren gesetzlich festgelegt sein (Art. 14 Abs. 2 AsylG). Als Folge der 2019 eingeführten beschleunigten Asylverfahren ist es jedoch unabdingbar, diese Mindestaufenthaltsdauer für Jugendliche und junge Erwachsene, die zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben, zu kürzen, damit ihnen der Zugang zu Bildung sowie die Teilhabe am Erwerbsleben nicht verwehrt wird ¹. **Die Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern fordert daher in einem nächsten Schritt auch das Asylgesetz anzupassen, um der jungen Generation mit einem ablehnten Asylgesuch den Zugang zu Berufs-Bildung zu erleichtern.**

7. Weitere Forderungen

7.1. Frist für die Einreichung eines Härtefallgesuchs auf min. fünf Jahre verlängern

Mit dem Heraufsetzen der Frist zur Einreichung des Härtefallgesuchs im Hinblick auf eine berufliche Grundbildung von einem auf zwei Jahre wird es mehr jungen Sans-Papiers möglich sein ein Härtefallgesuch einzureichen. **Die Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern begrüsst deshalb diesen Schritt der Lockerung, würde aber eine Ausweitung auf min. fünf Jahre empfehlen.** Eine Frist von min. fünf Jahren zur Einreichung des Härtefallgesuchs ermöglicht den Arbeitgebenden ausserdem die Einstellung von arbeitswilligen Jugendlichen und jungen Erwachsenen – unabhängig davon, wie lange der Schulabschluss zurückliegt. Dies ist ein wichtiger Beitrag gegen den aktuell in unzähligen Branchen herrschenden Fach- und Arbeitskräftemangel.

Beispiel aus der Praxis: T.A.: er ist 2020 eingereist und mit Jahrgang 1997 kann er aktuell in der Nothilfe lebend, keine Ausbildung absolvieren. Er spricht sehr gut Deutsch, ist gut integriert, hat einen guten Bildungshintergrund und wäre hochmotiviert. Hier wäre es wichtig, dass er unabhängig davon wie lange sein Schulabschluss zurück liegt eine Ausbildung machen könnte.

¹ Diese beiden Ziele einer Gesuchsprüfung zu vergleichen ist realitätsfremd. Wir können das Argument der «Ungleichbehandlung verschiedener Ausländerkategorien» bei einer Herabsetzung der Mindestaufenthaltsdauer im Asylgesetz für Härtefallgesuche von Personen mit abgelehntem Asylentscheid nicht nachvollziehen. Gemäss Art. 84 Abs. 5 AIG müssen Gesuche um Aufenthaltsbewilligung von vorläufig aufgenommenen Personen nach fünf Jahren **vertieft geprüft werden, damit die Person eine B-Bewilligung erhält.** Der Zugang zu einer Erwerbstätigkeit und zu Bildung ist ihr zuvor schon möglich. Daher ist ein Vergleich mit Art. 14 Abs. 2 AsylG nicht tragbar. Denn bei Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch wird ein anderes Thema verhandelt: der Zugang zum Wirtschaftsleben sowie die Möglichkeit des Erwerbs von Bildung.

7.2. Ausweitung der Härtefallregelung auf tertiäre Ausbildung

Die Ungleichbehandlung der durch die angepassten VZAE betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit solchen, die eine tertiäre Ausbildung anstreben, gilt es zu beheben, indem die VZAE auf jegliche Menschen in Ausbildung ausgeweitet wird. Denn obwohl junge Sans-Papiers sowie Menschen mit einem abgelehnten Asylgesuch heute die Möglichkeit haben, einer tertiären Ausbildung nachzugehen, ist dies ausschliesslich mit vielen Herausforderungen (wie Angst vor dem Entdecktwerden, prekäre Lebensrealität, keine Möglichkeit der gleichzeitigen Finanzierung der Ausbildung, etc.) verbunden. **Die Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern spricht sich deshalb dafür aus, dass alle Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die in der Schweiz als Sans-Papiers oder mit einem abgewiesenen Asylgesuch leben sowie zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben, in der VZAE betreffend Zugang zu beruflicher Grundbildung und zu tertiärer Ausbildung berücksichtigt werden.**

7.3. Schweizweit die anonyme Gesuchs-Einreichung ermöglichen

Wir kritisieren die Verwerfung der Möglichkeit zur Einreichung anonymisierter Gesuche zur Vorprüfung. Es gilt die kantonal unterschiedliche Handhabung zu vereinheitlichen, damit Menschen schweizweit von der Schutzfunktion einer anonymen Einreichung profitieren.

In anderen Kantonen – wie bspw. bei uns in Luzern – wird das heute schon verfolgt und hat positive Effekte auf die Betroffenen. Während des Verfahrens wird das Bleiberecht für die gesamte Familie gewährleistet, da deren Identität nicht offengelegt wird. Dies soll schweizweit Einzug in die Praxis der Migrationsämter halten, da es sich u. E. bewährt. **Der Bund soll in geeigneter Form dafür sorgen, dass die Möglichkeit zur Einreichung anonymisierter Gesuche zur Vorprüfung in der aktuellen Anpassung der VZAE festgehalten wird. Dies könnte beispielsweise geschehen, indem Art. 30a Abs. 1 Bst. f VZAE durch folgenden Passus ergänzt wird: «Bei der Vorprüfung des Gesuchs wird auf die Offenlegung der Identität verzichtet.»**

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Namen vom Team und Vorstand von der Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern.

Nicola Neider Ammann
Vereins-Präsidentin

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 10. Oktober 2023

VERNEHMLASSUNG ZUR «ÄNDERUNG DER VERORDNUNG ÜBER ZULASSUNG, AUFENTHALT UND ERWERBSTÄTIGKEIT (VZAE)»

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen herzlich für die Möglichkeit bezüglich der Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit Stellung beziehen zu können.

Kinder und Jugendliche ohne Aufenthaltsbewilligung sind in erster Linie Kinder und Jugendliche und ihnen sollte dasselbe Recht auf Bildung und Entwicklung zukommen, wie Kindern und Jugendlichen mit Aufenthaltsrecht und sie sollten nicht aufgrund des Aufenthaltsstatus der Eltern diskriminiert werden. Im Gegensatz zur Volksschule oder einer weiterführenden Schulbildung ist für eine berufliche Grundbildung eine Arbeitsbewilligung notwendig, weshalb eine anerkannte berufliche Grundbildung nicht ohne geregelten Aufenthalt angetreten werden kann. Den Zugang zu ermöglichen, hilft somit, unregelte und unter Umständen prekarierte Arbeitsverhältnisse bei jungen Erwachsenen zu vermeiden. Gleichzeitig wird das Recht auf Bildung für Jugendliche und junge Erwachsene gestärkt. **Dass dieser Zugang mit der vorliegenden Verordnungsänderung erleichtert werden soll, begrüßen wir sehr.**

Die Aufgabe unserer Beratungsstelle ist die Beratung und Begleitung von Personen, die ohne Aufenthaltsbewilligung im Kanton Bern leben. Jährlich führen wir rund 200 Beratungsgespräche. Jeder Einzelfall ist einzigartig und die Lebensläufe sind selten linear. Wir machen oft die Erfahrung, dass Jugendliche sehr motiviert sind zu lernen und eine Berufsausbildung zu absolvieren, jedoch die aktuellen Voraussetzungen für eine Aufenthaltsbewilligung nach Art. 30a VZAE nicht ganz erfüllen. Sie haben zwar eine Zusage zu einer Lehrstelle und erfüllen die Integrationskriterien, sind aber noch keine fünf Jahre in der Schweiz oder haben die obligatorische Schulbildung nicht ohne Unterbruch besucht. Da sie deshalb die Voraussetzungen nicht erfüllen, verbleiben sie so lange es geht in Brückenangeboten und falls das Kriterium des fünfjährigen

Schulbesuches nach wir vor nicht erfüllt ist, erfolgt die Perspektivlosigkeit, welche unbedingt zu vermeiden ist. Wir beraten auch Jugendliche, die erst eingereist sind, als sie das Alter der obligatorischen Schulbildung knapp überschritten haben und daher direkt in einem Brückenangebot aufgenommen werden. Auch sie erfüllen oft nach kurzer Zeit die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG. Jugendliche lernen schnell. Weiter haben wir Jugendliche in der Beratung, die erst verspätet eingeschult wurden. In einem Fall reisten die jugendlichen Kinder später als die Mutter in die Schweiz ein. Kurz nach der Einreise der Kinder musste die Familie aus ihrer Wohnunterkunft ausziehen und fand während über einem Jahr keine stabile Anschlusslösung, die eine Einschulung ermöglicht hätte. Die alleinerziehende Mutter war in dieser prekären Lage darauf angewiesen, mit ihren Kindern wochenweise bei verschiedenen Bekannten unterzukommen. Der Zugang zur Schulbildung konnte erst ermöglicht werden, als die Familie wieder einen festen Wohnort hatte. Inzwischen sind die beiden jugendlichen Kinder fast fünf Jahre in der Schweiz, allerdings haben sie während dieser Zeit keinen ununterbrochenen Schulbesuch und erfüllen somit das Kriterium des fünfjährigen Schulbesuches nicht. In einem anderen Fall begleiten wir eine junge erwachsene Person, die zuerst in einem anderen Kanton wohnhaft war und dort zwei Jahre lang keinen Zugang zur Schulbildung hatte. Als sie unsere Beratung aufsuchte, war sie nicht mehr im Alter der obligatorischen Volksschule und so konnte sie nicht mehr die Oberstufe besuchen. Stattdessen besuchte sie während einem Jahr den Regionalen Intensivkurs Plus (RIK+), ein Bildungsangebot für neu zugezogene Jugendliche bis zum Alter von 17 Jahren, und konnte danach in das berufsvorbereitende Schuljahr wechseln. Nun ist die junge erwachsene Person im zweiten berufsvorbereitenden Schuljahr mit der Lehrstellensuche konfrontiert. Bis zum aktuellen Zeitpunkt kann sie zwei Jahre nachobligatorische Schulbildung vorweisen.

Aufgrund dieser Erfahrungen **begrüssen wir es sehr, dass die Dauer der Schulbildung von fünf auf zwei Jahre herabgesetzt wird. Dabei ist es aus unserer Sicht von enormer Wichtigkeit, dass auch Brückenangebote als Schuljahre gezählt werden und nicht nur angerechnet werden.** Aus unserer Sicht könnte die Voraussetzung der Schuljahre auch komplett weggelassen werden, da die Voraussetzung einer vorhandenen Lehrstelle und die Erfüllung der Integrationskriterien bereits genug von den Jugendlichen verlangt.

Damit diese Lockerung der Dauer der Schulbildung auch tatsächlich zielführend ist, ist es aus unserer Sicht **zentral, dass die kantonalen Migrationsämter Gesuche von Jugendlichen unabhängig von der Aufenthaltsdauer prüfen.** Da in Art. 30 AIG keine Mindestaufenthaltsdauer festgelegt ist, haben die Behörden in diesem Bereich einen Spielraum, der unbedingt zugunsten der Jugendlichen genutzt werden sollte. Da allerdings Art. 14 des AsylG eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren festlegt, sollte **in einem weiteren Schritt eine Anpassung des Asylgesetzes z.B. in Form einer Ausnahmerebestimmung angestrebt werden,** damit auch Jugendlichen, die ein abgewiesenes Asylgesuch haben, den Zugang zur beruflichen Grundbildung erleichtert wird.

Da die Biografien von Jugendlichen wie erwähnt selten linear verlaufen, begrüßen wir auch, dass die Frist zur Einreichung eines Gesuches nach Abschluss der Schule auf zwei Jahre verlängert wurde. Auch hier würden wir es begrüßen, wenn diese Frist noch weiter ausgedehnt würde. Zwar haben aus unserer Erfahrung die meisten direkt nach der Schule ein Lehrstellenangebot, **allerdings gibt es auch hier Ausnahmen und wenn eine**

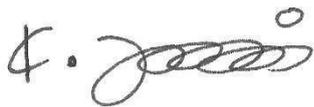
jugendliche Person eine Lehrstelle antreten kann, sollte dies auch möglich sein, wenn die Frist von zwei Jahren allenfalls überschritten wurde.

Was uns weiter noch beschäftigt ist, dass durch die Offenlegung der Identität auch das Risiko besteht, dass die Familie auffliegt. Wir würden es daher sehr begrüßen, wenn eine **Aufenthaltserteilung für die Familienangehörigen möglich wäre, auch wenn nicht alle Voraussetzungen nach Artikel 31 VZAE erfüllt sind**, da es für Jugendliche eine extreme Härte darstellen würde, ohne Eltern durch die Lehrzeit zu gehen. Weiter erachten wir es als wichtig, dass das SEM die Kantone ermuntert, **Möglichkeiten für eine anonyme Gesuchseingabe** zu schaffen, damit die Jugendlichen auch ohne Offenlegung der Identität eine solide Einschätzung über die Chancen des Gesuches erhalten können.

Abschliessend möchten wir noch einmal festhalten, dass wir jede Lockerung des Zuganges zur beruflichen Grundbildung sehr begrüßen und dass wir wünschen, dass der vorhandene Spielraum in der Praxis zugunsten von Jugendlichen möglichst breit ausgelegt wird. Da weiterhin die Integrationskriterien gelten und eine Lehrstelle vorhanden sein muss, könnten aus unserer Sicht die Voraussetzungen noch weitergehend gelockert werden.

Wir danken Ihnen bestens für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme und begrüßen Ihre Bestrebungen, den Zugang zur beruflichen Bildung für Sans-Papiers-Jugendliche zu erleichtern.

Mit freundlichen Grüßen



Karin Jenni
Co-Leiterin Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers



Bildung für alle
– jetzt!

Per Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, den 11. Oktober 2023

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (Härtefall berufliche Grundbildung)

Vernehmlassungsantwort von «Bildung für alle – jetzt!»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verein «Bildung für alle – jetzt!» bedankt sich für die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung. Wird zu einem Punkt nicht Stellung genommen, ist dies nicht als Zustimmung zu deuten.

1. Einleitung

Die vorliegende Verordnungsänderung gründet auf der Motion 22.3392 «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen». Die bestehende Regelung in Art. 30a VZAE betreffend des Zugangs zur beruflichen Grundbildung für Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende wurde in den acht Jahren seit ihrer Einführung lediglich 61-mal angewendet. Diese verschwindende Zahl zeigt eindrücklich, dass die Voraussetzungen für den Zugang zu restriktiv ausgestaltet sind und verschiedene Hürden die wirksame Umsetzung in der Praxis verhindern.

Trotz der Prüfung verschiedener weiterführender Varianten, wie die generelle Herabsetzung der notwendigen Aufenthaltsdauer oder der gänzliche Verzicht auf eine Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs in der Schweiz liegen nun aber lediglich minimale Anpassungen vor.

«Bildung für alle – jetzt!» begrüsst den erleichterten Zugang zu beruflicher Ausbildung für Sans-Papiers. Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass eine solche Erleichterung zwingend notwendig ist, wenn Jugendlichen und jungen Erwachsenen auch im Fall der Berufsausbildung das Recht auf Bildung gewährt werden soll. Für eine Gesellschaft ist es unabdingbar, dass der jüngsten Generation die grösstmögliche Bildung gewährt wird und Chancengleichheit angestrebt wird. Ganz besonders gilt für junge Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende, dass die Bereitstellung einer Perspektive Folgeprobleme verhindern kann.

Bildung für alle – jetzt!

c/o Solidarité sans frontières (Sosf) – Schwanengasse 9 – 3011 Bern

info@bildung-jetzt.ch



Bildung für alle
– jetzt!

«Bildung für alle – jetzt!» unterstützt ferner den Vorschlag des Bundesrates, die Motion Markwalder 20.3322 ebenfalls mit dieser Änderung umzusetzen.¹ Damit wird es künftig abgewiesenen Asylsuchenden möglich sein, die angefangene Lehre abzuschliessen – unabhängig davon wie lange diese noch dauert.

Für «Bildung für alle – jetzt!» ist es hingegen nicht nachvollziehbar und unhaltbar, weshalb nicht zeitgleich mit der vorliegenden Verordnungsänderung eine Anpassung von Art. 14 Abs. 2 AsylG in die Wege geleitet wird. **Um alle Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne Arbeitsbewilligung (Sans-Papiers und Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch) rechtlich gleich zu behandeln, ist eine Anpassung des Asylgesetzes zwingend notwendig.**

2. Dauer des Besuchs der obligatorischen Schule

«Bildung für alle – jetzt!» begrüsst die Herabsetzung von fünf auf zwei Jahre Schulbesuch, womit die zu prüfende Variante der Motion umgesetzt wird. Damit wird sichergestellt, dass jungen Sans-Papiers der Zugang zur Berufslehre ermöglicht wird und dementsprechend das Grundrecht auf Bildung auch im Falle einer Berufsausbildung in der Schweiz sichergestellt wird. Wir bedauern jedoch, dass die Aufenthaltsdauer nicht explizit auf zwei Jahre verkürzt wurde, so wie mit der Motion beabsichtigt. Denn wie im erläuternden Bericht festgehalten wird, «legen das Gesetz, die Verordnung oder die Rechtsprechung keine Mindestaufenthaltsdauer für die Erteilung einer Härtefallbewilligung fest.» (Seite 5). Mit der Anpassung der VZAE auf zwei Jahre Schulbesuch in der Schweiz muss also zwingend eine Praxisänderung einhergehen. Mit der geänderten VZAE werden Jugendliche und junge Erwachsene, die eine Lehrstelle antreten, rechtlich künftig privilegiert – gegenüber jungen Sans-Papiers, die einen tertiären Bildungsweg einschlagen und solchen mit einem abgelehnten Asylgesuch.

Gesuche von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit zwei Jahren Besuch der obligatorischen Schule in der Schweiz sind ab sofort von den Migrationsämtern zu prüfen und ans SEM zu überweisen – unabhängig von der Aufenthaltsdauer in der Schweiz. Werden die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt, muss dem Gesuch entsprochen werden. «Bildung für alle – jetzt!» betrachtet es als zwingend, dass die kantonalen Migrationsämter über diese Auslegung der neuen Verordnung vom EJPD in Kenntnis gesetzt werden.

Gerne machen wir darauf aufmerksam, dass der Abschnitt des erläuternden Berichts idealistisch geprägt und stossend ist: «Es ist grundsätzlich nicht möglich, die im AIG, AsylG und in der VZAE geforderten Integrationskriterien zu erfüllen, wenn keine Mindestdauer für den obligatorischen Schulbesuch in der Schweiz vorausgesetzt wird.» (Seite 6). Werden alle geforderten Integrationskriterien erfüllt, darf die Mindestaufenthaltsdauer keine Rolle spielen.

¹ Diese Änderung wurde mit einer Anpassung der [Weisung III. Asylbereich, 2. Wegweisung und Vollzug, Ziff. 2.2.5.1 «Verlängerung der Ausreisefrist bei laufender beruflicher Grundbildung»](#) per 15. August 2023 bereits umgesetzt. Die betroffenen Lernenden haben während der verlängerten Ausreisefrist bloss Anspruch auf Nothilfe und anstelle der Offenlegung der Identität werden heimatliche Reisepapiere vorausgesetzt.



**Bildung für alle
– jetzt!**

Weiter sollen gemäss Entwurf, nach dem Grundsatz der Einheit der Familie, die neuen Privilegien der Lehrlinge auf jene von Eltern und Geschwistern der Person ausgeweitet werden. Ansonsten wäre Art. 30a Abs. 3 VZAE obsolet. Wie im Bericht dargestellt, ist bei der Prüfung der Gesuche: «der Situation der Gesamtfamilie Rechnung zu tragen.» (Seite 9). In diesem Fall ist zwingend die aktuelle Praxis bezüglich Mindestaufenthaltsdauer auch für Eltern und Geschwister anzupassen. Denn Jugendliche und junge Erwachsene halten sich in den meisten Fällen mit einem Teil ihrer Familie in der Schweiz auf. Wird die Praxis nicht auch für Eltern und Geschwister angewendet, handelt es sich weiterhin um einen verwehrten Zugang zu Bildung, weil Jugendliche und junge Erwachsene nicht über ihre Familie hinweg einen Entscheid fällen werden, der ausländerrechtliche Konsequenzen für diese zur Folge haben wird.

Gesuche von Eltern und Geschwistern von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit zwei Jahren Besuch der obligatorischen Schule in der Schweiz, sind ab sofort von den Migrationsämtern zu prüfen und ans SEM zu überweisen – unabhängig von der Aufenthaltsdauer in der Schweiz. Werden die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt, muss den Gesuchen entsprochen werden.

Für Jugendliche und junge Erwachsene mit einem abgelehnten Asylgesuch wird weiterhin eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren gesetzlich festgelegt sein (Art. 14 Abs. 2 AsylG). Wie im erläuternden Bericht festgehalten, «soll nur die in der VZAE geforderte Dauer des Schulbesuchs in der Schweiz verkürzt werden.» (Seite 8). Als Folge der 2019 eingeführten beschleunigten Asylverfahren ist es jedoch unabdingbar, diese Mindestaufenthaltsdauer für Jugendliche und junge Erwachsene die zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben zu kürzen. Den Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit einem abgelehnten Asylgesuch, deren Wegweisung nicht vollzogen werden kann, ist Stand heute der Zugang zu Bildung sowie die Teilhabe am Erwerbsleben aufgrund der Mindestaufenthaltsdauer verwehrt – auch wenn alle anderen Kriterien von Art. 30a nVZAE i.V.m. Art. 14 Abs. 2 AsylG erfüllt sind.

Um alle Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne Arbeitsbewilligung (Sans-Papiers und Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch) rechtlich gleich zu behandeln, ist eine Anpassung des Asylgesetzes zwingend notwendig. Die rechtliche Privilegierung junger Sans-Papiers die zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben und eine Lehrstelle antreten, muss durch eine Ausnahmebestimmung in einem angepassten Art. 14 Abs. 2 lit. a AsylG auch für Jugendliche und junge Erwachsene mit einem abgelehnten Asylgesuch festgehalten werden.

Das im erläuternden Bericht angeführte Argument der «Ungleichbehandlung verschiedener Ausländerkategorien» ist nicht nachvollziehbar. Gemäss Art. 84 Abs. 5 AIG müssen Gesuche um Aufenthaltsbewilligung von vorläufig aufgenommenen Personen nach fünf Jahren vertieft geprüft werden. Eine solche Prüfung hat jedoch nicht zum Ziel, dass die Person danach erwerbstätig sein kann respektive ihrem Grundrecht auf Bildung nachgehen kann. Vielmehr gilt es diese Gesuche zu prüfen, damit die Person eine B-Bewilligung erhält. Der Zugang zu einer Erwerbstätigkeit und zu Bildung ist ihr zuvor schon möglich. Folglich ist ein Vergleich mit Art. 14 Abs 2 AsylG mitnichten tragbar. Denn bei Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch wird ein anderes Thema verhandelt: der Zugang zum Wirtschaftsleben sowie die Möglichkeit

Bildung für alle – jetzt!

c/o Solidarité sans frontières (Sosf) – Schwanengasse 9 – 3011 Bern

info@bildung-jetzt.ch



Bildung für alle
– jetzt!

des Erwerbs von Bildung. Diese beiden Ziele einer Gesuchsprüfung zu vergleichen ist realitäts- und sachfremd. Bei der geforderten Mindestaufenthaltsdauer von Sans-Papiers gibt es bereits heute lediglich eine Praxis. In beiden Fällen fehlt also eine rechtliche Grundlage, die gegen eine verminderte Mindestaufenthaltsdauer spräche.

Die Ungleichbehandlung der durch die angepassten VZAE betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit solchen, die eine tertiäre Ausbildung anstreben, gilt es zu beheben, indem die VZAE auf jegliche Menschen in Ausbildung ausgeweitet wird. Denn obwohl junge Sans-Papiers sowie Menschen mit einem abgelehnten Asylgesuch heute die Möglichkeit haben, einer tertiären Ausbildung nachzugehen, ist dies ausschliesslich mit vielen Herausforderungen (wie Angst vor dem Entdecktwerden, prekäre Lebensrealität, keine Möglichkeit der gleichzeitigen Finanzierung der Ausbildung, etc.) verbunden.

«Bildung für alle – jetzt!» spricht sich deshalb dafür aus, dass allen Jugendlichen und jungen Erwachsenen Sans-Papiers und Personen mit einem abgewiesenen Asylgesuch, die zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben und sich in Ausbildung befinden, in der VZAE berücksichtigt werden. Ein entsprechender Katalog zulässiger Erstausbildungen (in Ergänzung zur Berufsbildung) könnte dabei vom SEM und vom SBFI gemeinsam zusammengestellt werden.

3. Frist für die Einreichung eines Härtefallgesuchs

Mit dem Heraufsetzen der Frist zur Einreichung des Härtefallgesuchs im Hinblick auf eine berufliche Grundbildung von einem auf zwei Jahre wird es mehr jungen Sans-Papiers möglich sein ein Härtefallgesuch einzureichen. **«Bildung für alle – jetzt!» begrüsst deshalb diesen Schritt der Lockerung, erachtet die Ausweitung jedoch als wenig zielführend. Wir sehen eine Ausweitung auf fünf Jahre als realitätsnaher.** Die Gründe dafür sind primär in der Lebensrealität der betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu finden: So meistern diese bereits in jungen Jahren grosse Hürden, haben keine linearen Lebensläufe und benötigen deshalb auch mehr Zeit für die Suche einer geeigneten Lehrstelle. Ferner spricht aus Sicht von «Bildung für alle – jetzt!» nichts gegen eine Frist von fünf Jahren. Denn es gilt zu beachten, dass der Arbeitsmarkt aktuell und auch in Zukunft die Aussicht auf eine Lehrstelle regelt und regeln wird. In der Praxis ist momentan zu beobachten, dass Jugendliche und junge Erwachsene meist mehrere Lehrstellen antreten könnten und sie aus diesem Angebot eine ihnen passende Stelle aussuchen. Weiter ist nicht von einem Pull-Effekt bei der Aufhebung der Frist auszugehen, da für die Erteilung eines Härtefalls die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (Art. 58a Bst. d AIG) berücksichtigt wird. Damit wird sichergestellt, dass Jugendliche und junge Erwachsene nur eine Härtefallbewilligung erhalten, wenn sie auf dem Arbeitsmarkt gefragt sind oder sich aus- und weiterbilden.

Vielmehr ermöglichte eine Frist von fünf Jahren zur Einreichung des Härtefallgesuchs den Arbeitgebenden die Einstellung von arbeitswilligen Jugendlichen und jungen Erwachsenen – unabhängig davon, wie lange der Schulabschluss zurückliegt. Dies ist ein wichtiger Beitrag gegen den aktuell in unzähligen Branchen herrschenden Fach- und Arbeitskräftemangel.

Bildung für alle – jetzt!

c/o Solidarité sans frontières (Sosf) – Schwanengasse 9 – 3011 Bern

info@bildung-jetzt.ch



Bildung für alle
– jetzt!

4. Abschluss bereits begonnener Lehrverhältnisse

Mit der Integration der Umsetzung der Motion Markwalder 20.3322 in die laufenden Anpassungen der VZAE erhalten Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch, die bereits über einen Lehrvertrag verfügen, die Möglichkeit, die Lehre abzuschliessen – unabhängig davon wie lange diese noch dauert.

«Bildung für alle – jetzt!» begrüsst diese Anpassung der Praxis explizit, zumal bisher bloss eine Verlängerung der Ausreisefrist von wenigen Monaten möglich war. Auch hier betrachtet es «Bildung für alle – jetzt!» als zwingend, dass die kantonalen Migrationsämter über diese Praxisänderung in Kenntnis gesetzt werden.

5. Anonyme Gesuchseinreichung

«Bildung für alle – jetzt!» kritisiert die Verwerfung der Möglichkeit zur Einreichung anonymisierter Gesuche zur Vorprüfung. Es gilt die kantonal unterschiedliche Handhabung zu vereinheitlichen, damit Menschen schweizweit von der Schutzfunktion dieser anonymen Einreichung profitieren. In Kantonen, in denen die Einreichung anonymer Gesuche bereits heute möglich ist, wird ferner das Bleiberecht während des Verfahrens für die gesamte Familie gewährleistet. Diese Good-Practice-Beispiele sollen schweizweit Einzug in die Praxis der Migrationsämter halten.

Der Bund soll in geeigneter Form dafür sorgen, dass dies in der aktuellen Anpassung der VZAE festgehalten wird. Dies könnte beispielsweise geschehen, indem Art. 30a Abs. 1 Bst. f VZAE durch folgenden Passus ergänzt wird: «Bei der Vorprüfung des Gesuchs wird auf die Offenlegung der Identität verzichtet.» Diese Praxis, wie sie beispielsweise heute schon im Kanton Basel-Stadt verfolgt wird, hat positive Effekte auf die betroffenen Personen. Während der Prüfung des Gesuchs vermittelt die Anonymisierung Sicherheit und führt zu weniger Ängsten für sich und allfällige Familienangehörige.

Bildung für alle – jetzt!

c/o Solidarité sans frontières (Sosf) – Schwanengasse 9 – 3011 Bern

info@bildung-jetzt.ch



Bildung für alle
– jetzt!

6. Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass «Bildung für alle – jetzt!» die vorliegenden Veränderungen in der Härtefallpraxis begrüsst. Die konkrete Anpassung der VZAE ist ein Schritt in die richtige Richtung. Dem Anliegen der zugrundeliegenden Motion wird jedoch lediglich Rechnung getragen, wenn eine Praxisänderung erfolgt und künftig Härtefallgesuche mit einer Aufenthaltsdauer von zwei Jahren geprüft werden. Weiter ist zu beachten, dass mit dieser Anpassung der Bundesrat sowie das Parlament die Dringlichkeit bezüglich des Zugangs zu Bildung von jungen Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden anerkennen. Die Umsetzung der angepassten VZAE in den Kantonen ist folglich zwingend vom EJPD zu begleiten.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

Sophie Guignard
Bildung für alle – jetzt!
Sosf

Johannes Gruber
Bildung für alle – jetzt!
VPOD, Bildungsbereich

Michael Egli
Bereich Grundlagen und Politik
Fachstelle Migrationspolitik
Tel. direkt: +41 41 419 22 03
E-Mail: megli@caritas.ch

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Luzern, 05. Oktober 2023

Vernehmlassungsantwort zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE): «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen»

Sehr geehrte Damen und Herren

Das EJPD hat im Auftrag des Bundesrates am 21. Juni 2023 ein Vernehmlassungsverfahren zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) gestartet.

Caritas Schweiz verhindert, lindert und bekämpft Armut in der Schweiz und weltweit in rund 20 Ländern. Gemeinsam mit dem Netz der Regionalen Caritas-Organisationen setzt sie sich mit ihren Projekten und Beratungsangeboten für Menschen ein, die in der Schweiz von Armut betroffen oder bedroht sind oder sich in einer schwierigen Lebenslage befinden. Sie berät und begleitet unter anderem auch Personen aus dem Migrations- und Fluchtbereich. Caritas Schweiz äussert sich regelmässig zu sozial-, migrations- und entwicklungspolitischen Fragen.

Allgemeine Bemerkungen:

In der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage soll jungen Erwachsenen und Jugendlichen mit abgelehntem Asylentscheid oder ohne legalen Aufenthalt - sogenannten Sans-Papiers - der Zugang zur Berufsbildung erleichtert werden. Das Leben in der Schweiz ist für diese beiden Gruppen äusserst anspruchsvoll und die Lebensumstände meist sehr prekär. Ein Ausweg ist oft über viele Jahre nicht möglich und die Betroffenen verharren ohne Perspektive in den widrigen Umständen. Gerade für Kinder und Jugendlichen ist dies besonders tragisch. Ihnen in dieser Sackgasse einen Ausweg zu bieten und die Möglichkeit zu schaffen mit einer Ausbildung eine Zukunftsperspektive zu erhalten, drängt sich daher auf. Aber auch aus gesellschaftlicher Perspektive ist es wichtig, junge Menschen beim anspruchsvollen Übergang ins Erwachsenenalter zu unterstützen. Der Aufbau von beruflichen Kompetenzen ist für sie in jedem Fall wichtig, ob sie nun zukünftig in der Schweiz leben oder in ihr Herkunftsland zurückkehren. Auch zu verweisen ist auf das Potential, das diese jungen Menschen für den Arbeitsmarkt darstellen, dem es

zunehmend an Auszubildenden und ausgebildeten Arbeitskräften fehlt. Caritas Schweiz begrüsst daher ausdrücklich, dass mit der Vernehmlassungsvorlage Verbesserungen in diese Richtung angestrebt werden.

Die Motion der SPK-N, aus der die Vorlage hervorging, forderte insbesondere die Prüfung der *Herabsetzung der Mindestaufenthaltsdauer in der Schweiz* sowie die Möglichkeit einer *anonymen Einreichung des Härtefallgesuchs* für Sans-Papiers. In der vorliegenden Vorlage wurden diesbezüglich keine Änderungen ausgearbeitet. Dafür wird eine *Kürzung der Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs* sowie die *Ausweitung der Frist zur Einreichung des Härtefallgesuchs* vorgeschlagen. Diese punktuellen Verbesserungen sind sehr zu begrüßen, sie mögen aber das Problem nicht lösen. Um den Zugang substantiell zu verbessern, besteht weiterhin Handlungsbedarf bei den beiden Hauptpunkten der Motion.

Im Folgenden werden wir im Detail zunächst auf die nicht berücksichtigten Vorschläge der Motion eingehen, dann zu den vorgeschlagenen Änderungen Stellung beziehen und zum Schluss noch auf zwei weitere Punkte hinweisen.

1. Zu den nicht berücksichtigten Punkten:

Herabsetzung der Mindestaufenthaltsdauer in der Schweiz von fünf auf zwei Jahre

Die rechtliche Situation für abgewiesene Asylsuchende unterscheidet sich in Bezug auf die Härtefallregelung von derjenigen von Sans-Papiers. Während abgewiesene Asylsuchende einen schwerwiegender persönlicher Härtefall nach Art. 14 Abs. 2 im Asylgesetz beantragen können, ist dies für Sans-Papiers in Art. 30 Abs. 1 lit. b des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) geregelt. Neben verschiedenen Kriterien sieht das Asylgesetz vor, dass für den Antrag einer Härtefallbewilligung ein fünfjähriger Aufenthalt in der Schweiz vorausgehen muss. Bei Sans-Papiers ist im Gesetz keine Aufenthaltsdauer definiert, die zum Antrag berechtigt. In der Rechtspraxis hat sich aber auch hier eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren für Familien mit schulpflichtigen Kindern etabliert.

Um mehr Menschen den Zugang zu verschaffen, wurde in der Motion eine Prüfung der Reduktion der Mindestaufenthaltsdauer von fünf auf zwei Jahre gefordert. Dies wurde durch das EJPD geprüft, allerdings wurde auf einen Lösungsvorschlag verzichtet. Begründet wird dies insbesondere mit einer zu grossen Ungleichbehandlung beim Zugang zur Härtefallregelung gegenüber Ausländerinnen und Ausländern mit anderen Lebensumständen, namentlich abgewiesenen Asylsuchenden, die einer tertiären Ausbildung nachgehen möchten oder aus anderen Gründen einen Härtefallantrag stellen; rechtmässig anwesenden Personen und Personen ohne Asylgesuch, die eine Grundausbildung absolvieren möchten; vorläufig Aufgenommenen, deren Härtefall erst nach fünf Jahren vertieft geprüft wird; sowie Sans-Papiers, die keiner beruflichen Grundausbildung nachgehen. Weiter würde dies im Widerspruch zur Praxis der Würdigung der Gesamtsituation stehen und der Wegweisungsvollzug sei nach zwei Jahren nicht mehr möglich.

Aus Sicht von Caritas Schweiz ist mit einem Verzicht auf eine Reduktion des Mindestaufenthalts die Wirkung der Vorlage deutlich eingeschränkt. Dass junge, abgewiesene Asylsuchende, welche eine berufliche Grundausbildung absolvieren möchten beim Härtefall bevorzugt behandelt würden steht der starken Benachteiligung beim Zugang zur beruflichen Ausbildung gegenüber. Denn der Zugang zu einer solchen Ausbildung ist sowohl für vorläufig Aufgenommene wie regulär anwesenden Personen gegeben. Auch der Zugang zu einer tertiären Ausbildung ist möglich. Da es sich um eine Härtefallregelung handelt, die neben der Aufenthaltsdauer eine Vielzahl weiterer

Anforderungen beinhaltet, würde dies auch mit einer reduzierten Aufenthaltsdauer eine individuelle Prüfung bleiben. Der Zugang könnte im Einzelfall aber früher geschehen, was für die gesellschaftliche Integration ein wichtiger Vorteil ist. Es würde junge Erwachsene einbeziehen, die zwar die nötigen Kompetenzen hätten und die beruflichen Anforderungen erfüllten, aber zum Zeitpunkt des Schulabschlusses die fünf Jahre Aufenthalt noch nicht ganz erreicht haben.

Caritas Schweiz empfiehlt daher in einem nächsten Schritt eine Gesetzesänderung anzustossen und Art. 14 AsylG mit einem zusätzlichen Absatz für die Zielgruppe der jungen Erwachsenen zu ergänzen.

Anonyme Einreichung des Härtefallgesuchs

Auch die Prüfung der anonymen Einreichung des Härtefallgesuchs ist eine wichtige Forderung der Motion, um für Sans-Papiers effektiv einen Zugang zu schaffen. Ein Härtefallgesuch führt über zwei Instanzen. Zunächst entscheidet der Kanton darüber, ob die Voraussetzungen erfüllt sind und leitet das Gesuch zur abschliessenden Beurteilung an das SEM weiter. Für ein Härtefallentscheid sind die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG massgebend. Diese sehen neben der Sprachkompetenz auch Widerrufsründe wie die Einhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie die Beachtung der Werte der Bundesverfassung vor. Der Bundesrat sieht bei der anonymen Einreichung aktuell keinen Reformbedarf. Eine Prüfung der Widerrufsründen, sei nicht abschliessend möglich, wenn die Personendaten nicht bekannt sind. Zudem sei eine Vorprüfung durch die Kantone bereits jetzt möglich und werde beispielsweise im Kanton Basel-Stadt angewandt. Allerdings ist dies bei weitem nicht flächendeckend in allen Kantonen möglich.

Die anonyme Einreichung des Härtefallgesuchs ist für Sans-Papiers entscheidend, ob sie im konkreten Fall einen Antrag einreichen oder nicht. Die Erfahrung zeigt, dass es Transparenz und Verbindlichkeit braucht und ansonsten auf ein Gesuch verzichtet wird. Denn das Risiko bei einem negativen Entscheid ausgewiesen zu werden, ist nicht nur für die Person, die eine Ausbildung starten möchte, enorm. In fast allen Fällen wäre das ganze Familiensystem davon betroffen. Dass beim SEM kein definitiver Härtefallentscheid gefällt werden kann, ohne die Personendaten zu kennen, ist nachvollziehbar. Aber auch der Bedarf der Betroffenen an Sicherheit und Berechenbarkeit ist angesichts der Tragweite dieses Schritts verständlich.

Caritas Schweiz empfiehlt daher, dass in allen Kantonen flächendeckend eine anonyme Vorprüfung geschaffen wird. Dafür soll Art. 30a Abs. 1 lit. f VZAE mit folgendem Passus ergänzt werden:

«Bei der Vorprüfung des Gesuchs wird auf die Offenlegung der Identität verzichtet.»

2. Änderungen in der Gesetzesvorlage:

Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs von 5 auf 2 Jahren reduzieren

In der Vorlage wird vorgeschlagen, dass die bisherige Mindestdauer, in der die obligatorische Schule in der Schweiz besucht werden muss, von aktuell fünf Jahren auf zwei Jahre gesenkt wird. Da die fünfjährige Aufenthaltsdauer für abgewiesene Asylsuchende bestehen bleiben soll, würde diese Regelung für sie jedoch nur punktuell den Zugang zur beruflichen Erstausbildung erleichtern. Bei Sans-Papiers sind die Migrationsbehörden der Kantone entsprechend der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage dazu angewiesen, bei Aussicht auf eine Lehrstelle, der Erfüllung der Integrationskriterien sowie dem zweijährigen Schulbesuch das Härtefallgesuch zu prüfen. Es ist daher entscheidend, dass diese Herabsetzung zu einer Änderung der Praxis bei den Kantonen führt und nicht weiterhin an den fünf Jahren der aktuellen Rechtspraxis festgehalten wird. Die Motion hatte verlangt

zu prüfen, ob auf das Kriterium Schulbesuch verzichtet werden kann. Im erläuternden Bericht wird der Schulbesuch jedoch als wichtig bewertet, da sonst die Integrationskriterien im Bereich der Sprache nicht erfüllt werden könnten und es nicht sehr realistisch erscheine, dass jemand eine Berufslehre absolvieren könne ohne vorherigen Besuch der obligatorischen Schule in der Schweiz. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass mit der Prüfung der Integrationskriterien die sprachlichen Fähigkeiten bereits überprüft und mit der Zusage zu einer Lehrstelle auch die berufliche Eignung bescheinigt wird.

Die Herabsetzung der Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs begrüsst Caritas Schweiz sehr. Um Betroffenen den Zugang effektiv zu erleichtern, muss sich jedoch die Rechtspraxis bezüglich der Aufenthaltsausdauer für Sans-Papiers zwingend ändern. Caritas fordert daher, dass das EJPD die Migrationsbehörden der Kantone anweist sich bei der Prüfung von Härtefallanträgen von Sans-Papiers an den zwei Jahren Schulbesuch und nicht eines längeren Aufenthalts zu orientieren. Da die allermeisten Jugendlichen und jungen erwachsenen Sans-Papiers mit Eltern und Geschwister leben, ist es zudem zentral, dass der Zugang zum Härtefall auch für diese Familienmitglieder gilt und auch für sie die Rechtspraxis angepasst wird. Dies kann im Sinne der «Einheit der Familie» durch Anwendung von Art. 30a Abs. 3 VZAE gewährleistet werden.

Frist zur Einreichung des Härtefallgesuchs auf zwei Jahre verlängern

Die Frist zur Einreichung eines Härtefallgesuchs zur beruflichen Grundbildung (Art. 30a VZAE Abs. 1 lit. a) soll von einem auf zwei Jahre verlängert werden. Dies, um den Gesuchstellenden mehr Zeit für die Suche nach einer Lehrstelle zu geben. Dies mit dem Verweis, dass für ausländische Stellensuchende die Lehrstellensuche besonders anspruchsvoll ist.

Eine Verlängerung der Frist zur Einreichung des Härtefallgesuchs ist eine wichtige Verbesserung zum Status Quo. Allerdings sind aus Sicht von Caritas Schweiz auch diese zwei Jahre zu kurz. Die Situation der betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist äusserst anspruchsvoll. Sie sind mit enormen Herausforderungen konfrontiert, stehen aufgrund des unsicheren Aufenthaltsrechts und der fehlenden Perspektive unter massivem Druck. Sie haben meist keine linearen Lebensläufe, was bei der Lehrstellensuche ein Nachteil ist. Zudem ist es eine zusätzliche Frist, die in Kombination mit der Regelung der Aufenthaltsdauer, einer Mindestschuldauer von zwei Jahren, der Erfüllung der Integrationskriterien und vor allem mit dem Vorhandensein einer Lehrstelle junge motivierte Menschen unnötig ausschliesst. Wir sehen keinen Mehrwert in diesem Ausschlusskriterium und schlagen daher die Streichung vor. Durch den Verzicht auf diese Frist, könnte zudem auch denjenigen einen Zugang verschafft werden, für die die Änderungen zu spät kommen und in den letzten Jahren ihre Lehre abbrechen mussten (siehe dazu den Punkt Übergangsbestimmung).

Caritas Schweiz empfiehlt daher auf diese Frist zu verzichten und Art. 30a, Abs. 1 lit. a VZAE wie folgt anzupassen:

Art. 30a, Abs. 1

1 Zur Ermöglichung einer beruflichen Grundbildung kann Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt für die Dauer der Grundbildung unter den folgenden Voraussetzungen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden:

a. Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller hat die obligatorische Schule während mindestens zwei Jahren ununterbrochen in der Schweiz besucht ~~und reicht danach innerhalb von zwei Jahren ein Gesuch ein~~; die Teilnahme an Brückenangeboten ohne Erwerbstätigkeit wird an die obligatorische Schulzeit angerechnet;

3. Weitere Punkte:

Laufende Lehre abschliessen trotz negativem Asylentscheid

Die Vernehmlassung tangiert auch die Motion Markwalder 20.3322, welche aufgrund der weitergehenden Forderungen der Motion der SPK-N abgewiesen wurde. Demnach sollen Asylsuchende trotz negativem Asylentscheid ihre angefangene Lehre oder Ausbildung abschliessen können, auch wenn sie während der Ausbildung einen negativen Asylentscheid erhalten. Für sie wird die Ausreisefrist gemäss Art. 45 Abs. 2bis AsylG verlängert. Da keine Anpassung der rechtlichen Grundlage nötig ist, hat das SEM dies auf Weisungsebene bereits umgesetzt.

Caritas Schweiz begrüsst die Anpassung ausdrücklich. Sie hilft den Betroffenen nicht nur ihre Ausbildung abzuschliessen und damit einen Berufsabschluss zu erwerben, es vereinfacht ihnen auch den Zugang zu einem Ausbildungsplatz. Denn für Arbeitgebende ist es entscheidend zu wissen, dass die Lernenden bis zum Ende der Ausbildung bleiben dürfen. Allerdings ist zu befürchten, dass die Betroffenen gemäss Art. 82 Abs. 1 AsylG während der verlängerten Ausreisefrist als abgewiesene Asylsuchende in den Nothilfestrukturen verbleiben. Das heisst in Kollektivunterkünften ohne Rückzugsorte zu wohnen und finanziell weit unter dem absoluten Existenzminimum zu leben. Nothilfestrukturen sind äusserst prekär und als Druckmittel zur schnellen Ausreise konzipiert. Dies passt nicht zu den Umständen, einer Person, die das Bleiberecht zur Dauer der Ausbildung erhält und entspricht in keiner Weise den lernfördernden Gegebenheiten, die das Absolvieren einer Berufsausbildung erfordert.

Caritas Schweiz fordert daher, dass für die Betroffenen und ihre Familien eine Ausnahme geltend gemacht wird, wie dies Art. 82 Abs. 2bis AsylG vorsieht, sodass sie Zugang zur Sozialhilfe erhalten.

Übergangsbestimmung

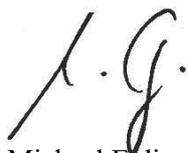
Dass eine Ausbildung trotz negativem Asylentscheid nun weitergeführt werden kann, ist sehr positiv. In den letzten Jahren gab es jedoch viele junge abgewiesene Asylsuchende, die ihre Lehre aufgrund des negativen Entscheids abbrechen mussten oder diese trotz vorhandenem Lehrvertrag erst gar nicht antreten konnten. Für sie kommen die Änderungen zu spät.

Caritas empfiehlt daher, dass für diese jungen Menschen eine Übergangsbestimmung geschaffen wird, die es ihnen ermöglicht ihre Lehre wiederaufzunehmen oder zu starten. Dies sofern sich die Personen noch in der Schweiz befinden und die Arbeitgebenden weiterhin bereit sind die Lehre durchzuführen.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme bedanken wir uns im Voraus.

Mit freundlichen Grüssen

Caritas Schweiz



Michael Egli

Leiter Fachstelle Migrationspolitik



Andreas Lustenberger

Leiter Bereich Grundlagen und Politik
Mitglied der Geschäftsleitung

Paudex, le 30.06.2023
BM

Modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

Madame la Conseillère fédérale,

Nous avons étudié avec attention le projet de modification de l'ordonnance. Celui-ci vise à faciliter l'accès à la formation professionnelle pour les requérants d'asile et les sans-papiers. Pour ce faire, la période de suivi de l'école obligatoire requise pour bénéficier de l'octroi d'une autorisation de séjour est réduite de cinq à deux ans. En outre, la demande pourrait être désormais déposée dans un délai de deux ans plutôt que d'une année.

Le cadre légal actuel pose des exigences en matière d'intégration, dont font partie les connaissances linguistiques, en principe au niveau A1. Dans ce contexte, le suivi d'une scolarité (ou d'une formation de transition) en Suisse joue un grand rôle intégratif. Par conséquent, il est nécessaire de continuer à exiger une durée de fréquentation de l'école obligatoire pour respecter les critères d'intégration requis.

Quand les jeunes en situation de séjour illégal en Suisse décident de suivre une formation professionnelle initiale après avoir terminé leur scolarité obligatoire, leur incapacité à obtenir une autorisation de séjour devient un obstacle pour la conclusion d'un contrat de travail. Par conséquent, ils se voient dans l'incapacité d'entamer ce type de formation. En effet, conformément à la Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI), toute personne étrangère souhaitant exercer une activité rémunérée en Suisse, y compris un apprentissage, doit posséder une autorisation de séjour.

Ces difficultés n'existent pas pour les jeunes dans cette situation qui poursuivraient des études de la voie générale. Il n'est dans l'intérêt ni des jeunes concernés ni de la société de leur barrer l'accès à la formation professionnelle. Que ce soit dans le cas *in fine*, d'une poursuite de la vie dans notre pays ou d'un retour à l'étranger, la réalisation d'une formation professionnelle est un net positif pour les parties prenantes.

Les conditions actuelles permettant de bénéficier de ces dispositions sont restrictives. Ainsi, seuls 61 demandes ont été déposées depuis 2013. L'élargissement est donc bienvenu, d'autant plus dans la période de pénurie de personnel que vit l'économie suisse.

Considérant ce qui précède, nous approuvons la modification proposée.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de nos sentiments distingués.

Réponse des Centres sociaux protestants Genève et Vaud à la consultation relative à l'avant-projet de modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

12 octobre 2023

Table des matières

1.	L'avant-projet en résumé.....	2
2.	La position des Centres sociaux protestants	2
3.	Commentaire détaillé	4
3.1.	Sur la durée du séjour requise : nécessité d'adapter la pratique et la législation.....	4
3.2.	Sur la forme potestative de la disposition	7
3.3.	Pour un véritable droit à la formation.....	7
3.4.	Sur le délai de dépôt de la demande : rester proches des réalités des personnes	7
3.5.	Pour une véritable prise en compte de l'unité familiale.	8
3.6.	Pour un examen préliminaire de la demande anonyme	8
3.7.	Sur la nécessité d'inscrire une disposition transitoire.....	8
4.	Remarques conclusives.....	9

1. L'avant-projet en résumé

En décembre 2022, le Conseil des États – à la suite du Conseil national — a entériné la motion 22.3392 « Extension de la réglementation relative aux cas de rigueur dans le domaine de l'accès à la formation professionnelle », déposée par la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N).

Selon cette motion, le Conseil fédéral (CF) est chargé de modifier les bases légales pour faciliter l'accès à la formation professionnelle des personnes déboutées ou sans-papiers. Le Parlement a considéré la réglementation actuelle, notamment l'article 30a de l'Ordonnance sur l'admission au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), comme trop restrictive.

L'art. 30a OASA est entré en vigueur en février 2013, suite à la motion Barthassat 08.3616 « Accès à l'apprentissage pour les jeunes sans statut légal ». Concrètement, il précise les conditions d'admission en vue de l'octroi d'une autorisation de séjour à des jeunes sans-papiers ou débouté-es qui souhaitent effectuer une formation professionnelle initiale. Selon cet article, une autorisation de séjour peut être délivrée lorsque la personne « a suivi l'école obligatoire de manière ininterrompue durant cinq ans au moins en Suisse et a déposé une demande dans les douze mois suivants. »

Le présent projet de modification de cet article a pour objectif l'assouplissement de la disposition. Le CF propose de réduire la condition d'admission liée à la durée minimale de fréquentation de l'école obligatoire de cinq à deux ans. Il propose également d'augmenter à deux ans, au lieu d'un an, le délai pour déposer la demande d'autorisation de séjour.

Enfin, différentes possibilités de mise en œuvre de la motion CIP-N ont été rejetées par le CF, notamment la réduction de la durée minimale du séjour en Suisse de cinq à deux ans, la suppression totale de la durée minimale de fréquentation de l'école obligatoire, ou encore l'anonymat du dépôt de la demande.

2. La position des Centres sociaux protestants

Les CSP Genève et Vaud sont convaincus de la nécessité de réduire tous les obstacles qui entravent l'accès à l'éducation et à la formation des jeunes personnes sans statut légal présentes sur le territoire.

La mise en œuvre de la motion Barthassat en 2013 a, certes, constitué un premier pas en vue de trouver une solution permettant aux jeunes sans statut légal de poursuivre une formation professionnelle. Néanmoins, l'option retenue à l'époque n'a jamais permis de réduire significativement les obstacles existants, le droit à la formation étant largement subordonné au régime migratoire d'une part, la sélectivité et le cumul des critères retenus constituant des entraves trop importantes, d'autre part.

Les CSP Genève et Vaud sont donc persuadés de la nécessité d'assouplir l'art. 30a OASA et ne peuvent que saluer la volonté du Parlement. Malheureusement, nous considérons que les modifications de l'OASA proposées restent insuffisantes. En l'état, elles ne résolvent que trop partiellement les difficultés actuelles d'accès à la formation professionnelle, et ce pour plusieurs raisons :

- > L'abaissement de la durée de scolarisation de cinq à deux ans reste assorti de la condition d'une durée de séjour de cinq ans. Sans adaptation de la pratique juridique à l'égard de la durée de séjour des personnes sans-papiers, et sans modification de l'art. 14 al. 2 LAsi concernant celle des personnes déboutées, la nouvelle réglementation restera sans effets.

- > L'extension du délai pour le dépôt de la demande après la fin de la scolarité reste insuffisante. Afin de tenir compte des situations de vie souvent complexes des personnes déboutées et sans-papiers, il est nécessaire de porter ce délai à cinq ans au minimum ou de le supprimer totalement.
- > Nombre de personnes ne déposent pas de demande de peur de dévoiler leur identité, mais surtout celle de leur famille, qui ne répond pas forcément aux critères de régularisation. L'anonymat des demandes doit donc être garanti au premier stade de la demande, lors d'un examen préliminaire par les cantons. Dans un deuxième temps, lorsque la personne concernée remplit les critères de l'art. 30a OASA, certaines garanties doivent pouvoir être données à sa famille, afin que la demande puisse aboutir.

La prise en compte de ces quelques éléments permettrait de mieux surmonter les obstacles existants et de garantir concrètement un accès non discriminé à l'éducation pour les jeunes, indépendamment de leur statut migratoire.

Enfin, un grand nombre de personnes déboutées et sans-papiers ont dû interrompre leur formation professionnelle ces dernières années, ou alors n'ont pas été autorisés à la commencer. Ces jeunes, aptes et motivé-es à suivre une formation professionnelle, séjournent toujours en Suisse et une disposition transitoire devrait être prévue à leur intention.

Pour exemple, à Genève, une soixantaine de jeunes personnes déboutées sont dans cette situation. Pour beaucoup, le rejet de leur demande d'asile est survenu après plusieurs années de scolarité et d'intégration. Au terme de leur première formation, elles se sont vues interdites de travailler ou d'entamer un apprentissage dual. Leur quotidien est celui de l'aide dite « d'urgence » – une aide à la survie de 10 CHF par jour et un logement précaire — dont la durée est indéfinie en raison d'un renvoi généralement inexécutable¹.

Cela fait de nombreuses années que les CSP Genève et Vaud plaident pour que ces personnes puissent poursuivre la formation de leur choix, avoir accès au marché de l'emploi et être régularisées. L'impasse dans laquelle se trouvent ces jeunes est aussi coûteuse pour elles que pour la collectivité, comme le montre une récente étude universitaire, mandatée par le Centre social protestant Genève et l'association Vivre Ensemble. Celle-ci a en effet évalué le manque à gagner pour la collectivité genevoise que représente l'interdiction de travailler faite aux jeunes personnes déboutées de l'asile. Sa conclusion : entre coûts de l'aide d'urgence et absence de salaire, pour quelque 32 jeunes, ce sont 13 millions de francs sur 10 ans de pertes sèches pour l'économie genevoise².

C'est sur la base de constats issus directement du terrain et des situations que nous suivons au quotidien que les CSP Genève et Vaud encouragent les autorités fédérales à mettre en œuvre une politique pragmatique et humaine à l'égard des jeunes sans statut légal.

¹ ODAE romand et Coordination asile.ge, Rapport « [Jeunes et débouté-es à Genève : des vies en suspens](#) », juin 2021.

² Julien Massard, « [Évaluation du coût économique pour le canton de Genève lié à l'interdiction de travailler des jeunes personnes déboutées de l'asile](#) », IREG, juin 2023.

3. Commentaire détaillé

3.1. Sur la durée du séjour requise : nécessité d'adapter la pratique et la législation

Les CSP Genève et Vaud saluent l'abaissement de la durée minimale de suivi de la scolarité obligatoire à deux ans, ce qui constitue déjà un réel assouplissement de la disposition. Nous regrettons toutefois que la réduction de la durée minimale de séjour n'ait pas été retenue dans le projet de mise en œuvre. En effet, l'abaissement de la durée minimale de suivi de la scolarité obligatoire n'aura d'effet concret que si elle est accompagnée d'une réduction parallèle de la durée minimale de séjour.

Le Conseil fédéral justifie son choix en raison d'une trop grande illégalité de traitement entre les différentes catégories d'étrangers, notamment entre les personnes qui souhaitent effectuer une formation professionnelle et celles qui veulent faire une formation académique. Plutôt que rendre une disposition ineffective en maintenant la durée minimale du séjour à cinq ans, nos organisations sont convaincues qu'un élargissement de la disposition à différents types de formation répondrait davantage à la volonté du Parlement d'un meilleur accès à la formation pour toutes et tous.

Ne pas adapter les dispositions en matière de durée du séjour est particulièrement problématique pour les personnes déboutées, pour qui le critère de cinq ans sur le territoire est mentionné dans la loi comme condition de la régularisation (art. 14 al. 2 LAsi). En effet, très peu de personnes — si ce n'est aucune — seront concernées par le fait d'avoir suivi deux années de scolarité obligatoire dans les deux dernières années précédant la demande, tout en étant présentes sur le territoire depuis cinq ans. Autrement dit, sans adaptation de l'art. 14 al. 2 LAsi, les personnes déboutées devraient de toute façon attendre cinq ans avant de présenter une demande de régularisation, ce qui rendrait inefficace l'abaissement de la scolarité à deux ans, et aurait des conséquences extrêmement délétères sur les parcours d'intégration.

Concrètement, les jeunes personnes déboutées se retrouvent dans des situations inextricables et n'ont donc d'autre choix que se tourner vers un apprentissage ou une formation en école, au prix de nombreux efforts. Cela les contraint parfois à abandonner leur premier choix professionnel pour se rabattre sur une formation beaucoup moins attrayante, lorsqu'elles ne décrochent tout simplement pas.

C'est le cas d'Asmera³ par exemple. Cette Érythréenne est arrivée en Suisse à l'âge de 17 ans. Après 6 mois d'attente, elle a pu entrer en classe d'accueil de l'enseignement secondaire. Elle y apprend le français et se fait de nombreux-ses ami-es. Elle entre ensuite en formation préprofessionnelle, effectue un stage en crèche et souhaite devenir assistante socio-éducative, ce qui nécessite un apprentissage en dual. Avant de commencer, elle reçoit une décision négative à sa demande d'asile, qui met fin à son projet. Elle doit redoubler sa classe pour rester occupée, puis passer des examens pour un apprentissage en école. Asmera a pu trouver une solution temporaire, qui ne la satisfait pas. Elle ne sait pas non plus ce qu'elle fera ensuite, son statut l'empêchant de travailler. « J'aurais voulu travailler avec les enfants ou les personnes âgées. J'aime bien aider les gens » regrette-t-elle.

*Kareem, lui, est jeune Kurde irakien. Arrivé en Suisse à 17 ans, il entre en classe d'accueil de l'enseignement secondaire. Par la suite, il effectue plusieurs stages, notamment dans un magasin de sport. Son patron souhaite l'engager pour un préapprentissage en dual. Kareem**

³ Tous les prénoms sont fictifs, mais les situations de ces jeunes sont réelles et sont suivies par les différents services des CSP Genève et Vaud.

s'apprête à signer son contrat lorsqu'il reçoit une décision négative à sa demande d'asile. Son parcours est brutalement interrompu. « Ma vie a changé. Je ne pouvais pas poursuivre ma formation, j'ai dû quitter ma colocation et retourner en foyer ». Il refait alors sa classe pour redéfinir son projet et entame une attestation fédérale de formation professionnelle d'employé de bureau qu'il peut faire en école. Depuis, Kareem a eu son AFP, mais n'a aucune perspective pour la suite. Lui, ce qu'il voudrait, c'est pouvoir faire un CFC d'assistant en pharmacie.*

Pour les personnes sans-papiers, la LEI ne fixe pas de durée de séjour minimale. Il reste toutefois impératif que la pratique des autorités et la jurisprudence — selon lesquelles une durée de séjour d'environ cinq ans est généralement considérée comme pertinente pour les familles, et davantage pour les personnes seules — évoluent, de façon à ce que la réduction de cinq à deux ans de scolarisation puisse avoir des effets utiles.

Sans adaptation de la pratique, les jeunes se retrouveront bloqués comme c'est le cas actuellement. Si ces personnes peuvent s'intégrer à des offres de scolarisation transitoire ou en écoles professionnelles, elles ne peuvent pas effectuer leur apprentissage. Selon les informations que nous avons recueillies dans le canton de Vaud et de Genève, auprès des classes d'accueil de la formation secondaire, plusieurs jeunes sont actuellement dans les cursus et sont concernées par cette modification de l'OASA. Il s'agit de jeunes le plus souvent exemplaires, avec des parcours uniques, motivés à prendre des postes d'apprentissage qui restent vacants chaque année. Leur intégration est généralement bien réussie bien avant les cinq ans de séjour exigés.

A 17 ans Valeria a fui son père violent afin de rejoindre sa mère en Suisse. Sa mère, sans statut légal, projette de se marier, mais les tensions avec son fiancé se renforcent et le mariage n'a pas eu lieu. Valeria apprend le français très rapidement. Elle obtient son certificat de fin d'études avec des résultats académiques reconnus par le Prix Mérite de sa commune. Après une année et demie d'école d'accueil, Valeria signe un contrat de formation (préapprentissage) qu'elle suit avec succès. Afin de compléter son salaire de stagiaire, Valeria travaille dans un fast-food avec des horaires de soir et pendant les weekends. Par la suite, elle signe un contrat d'apprentissage dans l'institution de son préapprentissage. En parallèle Valeria poursuit ses activités bénévoles. Elle est très engagée au sein d'une association de jeunes chrétiens. Une quinzaine de jeunes suisses, dont son petit ami, lui écrivent des lettres de soutien. Valeria a aujourd'hui 20 ans et elle ne veut pas précipiter son mariage. Elle ne veut pas non plus retourner dans son pays, où elle n'a aucune perspective de vie ni de formation et où elle n'a personne sur qui compter, autre qu'un père violent.

Dayana vit sans statut légal en Suisse. Elle obtient un contrat d'apprentissage, mais n'a pas cinq ans de séjour au moment de la fin de sa scolarité. Elle reste donc exposée aux abus des différents patrons qu'elle trouve. C'est seulement après 10 ans d'exploitation qu'elle demande la régularisation de sa situation sous l'angle de l'art. 30 al. 1 let. b LEI. Dans ses échanges avec les autorités, elle raconte : « Je suis arrivée en Suisse en 2010. Je suis venue avec ma mère pour rejoindre ma tante, de nationalité suisse. J'ai très rapidement été inscrite à la classe d'accueil le matin et l'après-midi j'étais dans une classe normale. Je me suis très vite intégrée et fais des grands efforts afin de rattraper le niveau requis en Suisse, notamment la langue française. Mes professeurs ont remarqué en moi une grande volonté et ténacité. J'aurais voulu faire un apprentissage, mais malheureusement mon statut ne me le permettait pas. Malgré mes bonnes notes et le soutien de mes enseignantes, j'ai été obligée à

mettre fin à ma formation. Dès lors, après l'école, j'ai commencé à travailler. Je travaille en tant que baby-sitter, femme de ménage et nettoyeuse à domicile et dans la restauration depuis la fin de l'école. Mes heures de travail sont variables, j'ai un salaire qui varie de mois en mois. Une de mes patronnes, après que j'aie travaillé 8 ans chez elle, m'a licenciée lorsque je me suis annoncée pour me régulariser. »

Joao, jeune brésilien arrivé à l'âge de 18 ans avec sa grand-mère, travaille sans autorisation de séjour en Suisse. Après un an et demi dans une mesure de transition, il parle si bien le français qu'il peut suivre une première année de préapprentissage dans une école de formation. Actuellement, il vient de commencer sa première année d'apprentissage en école. À l'heure actuelle, Joao n'entre toujours pas dans les critères de la régularisation. Pourtant, il commence sa vie d'adulte et crée des attaches solides en Suisse avec des compétences professionnelles qui sont recherchées sur le marché du travail.

Les patrons se montrent souvent prêts à attendre que les jeunes puissent débiter leur apprentissage et plusieurs exemples le montrent. Mais trop souvent, la régularisation ne vient pas et les patrons se découragent. Les CSP Genève et Vaud restent persuadés que si un·e employeur·euse est prêt·e à engager une jeune personne, c'est que cette dernière a les connaissances et les compétences nécessaires et que son intégration est garantie. Mettre patrons et potentiel·les apprenti·es dans l'attente d'une régularisation qui ne vient pas est aussi nocif pour l'économie suisse que délétère pour les jeunes qui voient leurs projets bloqués, malgré tous les efforts fournis.

Luis, âgé de juste 18 ans, vient rejoindre sa mère qui a obtenu une autorisation de séjour suite à son mariage avec un Suisse. Son beau-père est boulanger, sa mère tient la boulangerie. Luis suit une année d'école dans une mesure de transition et apprend le français en un temps record. Arrivé après 18 ans, il n'a pas le droit au regroupement familial et reste sans statut légal. Son beau-père l'initie au métier de boulanger. En voyant sa motivation, il l'encourage à chercher une place d'apprentissage. Il ne tarde pas à trouver un patron très heureux de trouver un jeune motivé par ce métier difficile, qui demande beaucoup de sacrifices. Malgré les lettres de soutien de ce patron et de son beau-père qui souhaitait s'appuyer sur lui à l'avenir pour son propre commerce, sa régularisation est malgré tout refusée par les autorités migratoires.

Laura a grandi auprès de sa mère, au Brésil. Suite au mariage de sa mère, Laura est venue en Suisse une première fois, à ses 12 ans. Mais une année plus tard, sa maman est enceinte et ne peut plus travailler. Manquant de ressources financières, le couple décide d'envoyer à nouveau Laura au Brésil. La fille revient en Suisse une deuxième fois à ses 18 ans, parce qu'elle ne peut plus supporter les maltraitances de sa belle-mère et de son père. Les violences s'aggravant, elle passait son temps dans la rue et a fait une tentative de suicide. En Suisse, elle s'intègre très vite à l'école d'accueil. Deux ans plus tard, elle décroche un contrat d'apprentissage. Malheureusement, sa demande de régularisation traîne. Elle perd son début d'apprentissage et les années passent. Lorsque le TAF accepte son recours, elle peut finalement commencer un apprentissage d'assistante en soins et santé.

3.2. Sur la forme potestative de la disposition

Les CSP Genève et Vaud appellent à la suppression de la forme potestative de l'art. 30a OASA. La formulation « peut être octroyée » présente le risque d'une interprétation restrictive de la part de certains cantons. Elle entraîne également l'absence de possibilité de recours contre une décision de refus.

Une formulation permettant à la personne d'invoquer un droit à une autorisation de séjour, pour autant que les conditions d'octroi soient remplies, ouvrirait la possibilité d'une voie de recours fédérale, mais aussi d'une meilleure d'uniformisation des pratiques cantonales.

3.3. Pour un véritable droit à la formation

L'art. 30a OASA parle de « formation professionnelle initiale ». Cette formulation ne tient pas suffisamment compte des différents parcours de formation qui possèdent une composante professionnelle et qui correspondent au but et à l'esprit des différentes motions parlementaires. Nous pensons aux stages professionnels requis à l'entrée ou en cours de formation dans certaines Hautes écoles spécialisées (HES) ; à la composante pratique des maturités professionnelles (maturité professionnelle qui peut se faire pendant l'apprentissage, après le CFC ou directement après l'école de culture générale ou de commerce ; ainsi qu'à d'autres « passerelles » créées entre les différentes voies de formation.

Par ailleurs, bien que les jeunes sans-papiers et les personnes déboutées ont aujourd'hui la possibilité de suivre une formation de type académique, cette voie est semée d'obstacles souvent infranchissables liés à leur statut de séjour : la peur du renvoi, la précarité de l'aide d'urgence ou de la clandestinité, l'impossibilité de financer la formation par un travail étudiant, etc.

Deke a aujourd'hui 21 ans. Arrivé en Suisse en 2014 avec sa famille en provenance de Mongolie, il est débouté l'année suivante. Depuis, il subsiste avec l'aide d'urgence. Étudiant en deuxième année de droit, il fournit de nombreux efforts pour pouvoir effectuer un stage dans une étude qui le soutient. Ses efforts paient, mais il attend toujours une réponse pour la régularisation.

Nous demandons donc que la disposition soit élargie à toute personne en formation, de manière que ces personnes puissent sortir du régime de l'aide d'urgence ou de la clandestinité, et de leurs effets négatifs sur la santé psychique et physique.

3.4. Sur le délai de dépôt de la demande : rester proches des réalités des personnes

Nous sommes tout à fait favorables à l'augmentation du délai de dépôt de la demande après l'achèvement de la scolarité. Toutefois, eu égard aux difficultés bien réelles rencontrées par les jeunes sans statut légal, nous jugeons que ce délai devrait être porté à 5 ans, voire supprimé.

Il s'agirait ici de prendre en compte la réalité de vie des jeunes personnes concernées qui, dès leur plus jeune âge, ont dû surmonter de grands obstacles, n'ont pas un parcours de vie linéaire et ont donc besoin de plus de temps pour trouver une place d'apprentissage appropriée. Dans les faits, des interruptions ou des ruptures de mesures d'intégration se produisent. Elles sont souvent dues à la situation globale difficile des personnes concernées : situation familiale, hébergement précaire, conditions de vie ou problèmes de santé.

3.5. Pour une véritable prise en compte de l'unité familiale.

Nous appelons à ce que la présente modification de l'OASA soit également l'occasion de modifier également l'alinéa 3 de l'art. 30a, selon lequel « Une autorisation de séjour peut être octroyée aux parents et aux frères et sœurs de la personne concernée [...] ».

La forme potestative devrait être abandonnée, pour les mêmes raisons que celles invoquées concernant l'alinéa au point 3.1. Une telle modification permettrait de rendre le principe de l'unité de la famille véritablement effectif. En effet, dans la grande majorité des cas, notamment pour les personnes sans-papiers, les adolescent·es et jeunes adultes séjournent en Suisse avec une partie de leur famille. Si la pratique actuelle concernant la durée minimale de séjour n'est pas adaptée également aux parents et aux frères et sœurs, l'accès à la formation restera impossible : les jeunes ne prendront pas le risque de mettre en péril la situation des autres membres de leur famille.

3.6. Pour un examen préliminaire de la demande anonyme

Les CSP Genève et Vaud regrettent que le Conseil fédéral ait refusé d'inscrire dans l'OASA la possibilité de déposer une demande de manière anonyme. La peur d'une divulgation de son identité et de celle de sa famille étant l'un des obstacles majeurs aux demandes sous l'angle de l'art. 30a OASA, il est difficile de comprendre ce choix.

Il est vrai que certains cantons proposent déjà cette possibilité, mais elle est loin d'exister partout. Seule, une uniformisation des pratiques cantonales permettrait à tous les jeunes sans-papiers et à leurs familles présentes sur le territoire suisse de profiter de cette possibilité de régularisation.

3.7. Sur la nécessité d'inscrire une disposition transitoire

Ces dernières années, des centaines d'adolescent·es et de jeunes adultes sans statut légal ont dû interrompre leur apprentissage ou n'ont pas pu le commencer. Beaucoup sont toujours présent·es sur le territoire, vivent dans la clandestinité ou sous le régime de l'aide d'urgence. Ces personnes ne sont pas mentionnées dans le projet de loi, mais elles ne rempliront pas les conditions requises, notamment les délais : pour la plupart, la fin de leur scolarité remonte à plus de deux ans.

Il est donc nécessaire de créer une disposition transitoire afin de permettre aux adolescent·es et jeunes adultes concerné·es de suivre une formation professionnelle, pour autant que les entreprises formatrices soient disposées à les laisser entamer leur apprentissage.

4. Remarques conclusives

Les CSP Genève et Vaud réitèrent leur conviction selon laquelle la mise en œuvre de la motion CIP-N est l'occasion de rendre concret le droit à la formation pour toutes et tous, indépendamment du statut migratoire. Nous regrettons cependant certains choix qui ont été faits, qui rendent l'assouplissement plus théorique que concret.

Dans son message, le Conseil fédéral évoque sa crainte d'un « appel d'air », ce qui peut expliquer l'impression de « demi-mesure » qui se dégage du texte. A nos yeux, cette crainte est infondée, d'autant plus que les critères d'intégration (art. 58a LEI) seront toujours pris en compte pour l'octroi d'un cas de rigueur. Autrement dit, même en assouplissant davantage la disposition, les jeunes personnes sans statut légal ne pourront obtenir une autorisation pour cas de rigueur que si elles ont la possibilité concrète d'entamer une formation ou sont demandées sur le marché du travail. Dans ce sens, les adaptations que nous proposons profiteront autant aux jeunes qu'aux entreprises employeuses, qui pourront engager des personnes motivées et désireuses de travailler, sans que le droit à la formation soit complètement subordonné à la politique migratoire.

Pour les CSP Genève et Vaud, une véritable amélioration de l'art. 30a OASA serait en effet autant bénéfique pour les jeunes que pour l'économie suisse. Il est avéré que la pénurie de main-d'œuvre qui sévit actuellement se verra renforcée ces prochaines années, que ce soit dans les soins et la santé, dans les techniques d'information et de communication, dans l'hôtellerie-restauration ou dans l'industrie des machines, des équipements électriques et des métaux. Ne pas donner leur chance aux jeunes qui sont déjà présent-es sur le territoire et ne pas profiter de leurs compétences et de leur motivation serait totalement contre-productif.

**Les Centres sociaux protestants Genève et Vaud,
12 octobre 2023**

Staatssekretariat für Migration

Quellenweg 6

3003 Bern-Wabern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 12. Oktober 2023

Vernehmlassungsverfahren: Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nutzen die Demokratischen Jurist*innen Schweiz (DJS) die Gelegenheit zur Stellungnahme betreffend die Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) bzw. der Umsetzung der zwei Motionen 22.3392 «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen» sowie 20.3322 «Keine Lehrabbrüche von Asylsuchenden, die bereits in den schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind». Die DJS äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Seit Inkrafttreten des Art. 30a VZAE sind rund 10 Jahre vergangen. In diesen 10 Jahren hat das SEM 61 erstmaligen Gesuchen zugestimmt.¹ Auch wenn ein Teil der jugendlichen Sans-Papiers in Anwendung der generellen Härtefallregelung zusammen mit der ganzen Familie gestützt auf Art. 31 VZAE regularisiert wurden, zeigt die geringe Anzahl an Anwendungen von Art. 30a VZAE, dass diese Regelung nicht praxistauglich ist, kaum angewendet wird und zu restriktiv ausgestaltet ist. Die nun in der Vernehmlassungsvorlage vorgenommene Änderungen in Art. 30a Abs. 1 lit. a VZAE stellt nun aber lediglich eine minimale Anpassung dar und es ist zu befürchten, dass die vorgeschlagenen Änderungen nur einen kleinen Effekt auf den tatsächlichen Zugang zur Berufsbildung haben werden.

Aus Sicht der DJS sind daher Verbesserungen erforderlich, damit die Forderungen der beiden Motionen auch tatsächlich Wirkung erzielen können. Diese werden mit der vorliegenden Stellungnahme vorgeschlagen.

¹ Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung 2023/39, Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE), S.8

- Die Herabsetzung des notwendigen Schulbesuchs von fünf auf zwei Jahre wird begrüsst. Allerdings verhindert die für Sans-Papiers in der aktuellen Rechtspraxis begründeten Voraussetzung eines rund fünfjährigen Aufenthaltes bzw. die bei abgewiesenen Asylsuchenden geltende Regelung in Art. 14 Abs. 2 lit. a AsylG, dass die Neuregelung ihre Wirkung entfalten kann. Im erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens wird diesbezüglich ausgeführt, dass es mit der vorgeschlagenen **Verkürzung der Mindestdauer des Schulbesuchs bei Sans-Papiers** grundsätzlich möglich ist, entsprechend früher eine Aufenthaltsbewilligung im Hinblick auf den Antritt einer Lehrstelle zu erteilen (S. 8). Dies ist dahingehend zu verstehen, dass junge Sans-Papiers, die zwei Jahre die obligatorische Schule in der Schweiz besucht haben, zukünftig unabhängig von der Aufenthaltsdauer in der Schweiz eine Bewilligung erhalten können, sofern sie die übrigen Voraussetzungen gemäss Art. 30a Abs. 1 lit. b-f VZAE erfüllen. Diese Änderung der Praxis zur Aufenthaltsdauer ist den kantonalen Migrationsämtern mitzuteilen. Ohne eine Anpassung der Rechtspraxis bezüglich der Aufenthaltsdauer wird der Zweck der Motion, den Zugang zur beruflichen Ausbildung für Sans-Papiers zu erleichtern, nicht umgesetzt. Eine Herabsetzung des notwendigen Schulbesuchs von fünf auf zwei Jahre kann nur dann eine Erleichterung darstellen, wenn dies auch für die Aufenthaltsdauer gilt. Es muss deshalb sichergestellt werden, dass auch die Rechtspraxis angepasst wird.
- Da sich junge Sans-Papiers in den meisten Fällen zumindest mit einem Teil ihrer Familie in der Schweiz aufhalten, ist die neue Praxis zur Aufenthaltsdauer auch auf die **Familienangehörigen** anzuwenden. Wie im erläuternden Bericht dargestellt wird, ist bei der Prüfung der Gesuche der Situation der Gesamtfamilie Rechnung zu tragen. Gesuche von Eltern und Geschwistern sollen deshalb ebenfalls unabhängig von der Aufenthaltsdauer in der Schweiz von den Migrationsämtern geprüft und ans SEM überwiesen werden.
- Es ist zudem in einem nächsten Schritt zwingend notwendig, die Bedingungen für Härtefallgesuche von **abgewiesenen Asylsuchenden** zu prüfen, um eine Rechtsungleichheit beim Zugang zur beruflichen Grundbildung zu vermeiden. Um den Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit einem ablehnten Asylgesuch den Zugang zu Berufsbildung zu erleichtern, könnte eine Ausnahmebestimmung zu Art. 14 Abs. 2 lit. a AsylG hinsichtlich der Aufenthaltsdauer eingeführt werden.
- Die **Erhöhung der Frist für die Einreichung eines Gesuches** von zwölf Monaten auf zwei Jahre ist ein Schritt in die richtige Richtung. Um den komplexen Lebenssituationen – insbesondere von jungen abgewiesenen Asylsuchenden und Sans-Papiers – gerecht zu werden, ist der Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Flüchtlingshilfe folgend eine Erhöhung der Frist auf mindestens fünf Jahre notwendig.
- Die DJS begrüsst, dass eine bereits begonnene berufliche Grundbildung auch bei einem negativen Asylentscheid abgeschlossen werden kann. Für abgewiesene Asylsuchende, die in den letzten Jahren eine Lehre abbrechen mussten und die sich nach wie vor in der Schweiz befinden, ist eine **Übergangsbestimmung** vorzusehen.
- Die DJS bedauert, dass die Möglichkeit einer **anonymen Gesuchseingabe** verworfen wurde. Das grosse Risiko für Sans-Papiers der Bekanntgabe der Personalien bei der Gesuchsstellung dürfte ein zentraler Grund dafür sein, warum die Härtefallregelung nach Art. 30a VZAE bisher so selten angerufen wurde. Auch hier gilt es korrigierend einzugreifen. Die Möglichkeit einer anonymen Vorprüfung, wie sie in einigen

Kantonen bereits angewendet wird, hat positive Effekte auf die betroffenen Personen und führt zu Sicherheit für die Gesuchstellenden und deren Familienangehörige. Die aufgeführten Argumente im erläuternden Bericht sind nicht schlüssig, insbesondere da in einigen Kantonen bereits eine entsprechende Praxis existiert. Die kantonale unterschiedliche Handhabung ist zu vereinheitlichen, damit Menschen schweizweit von der Schutzfunktion einer anonymen Einreichung profitieren. Der Bund soll in geeigneter Form dafür sorgen, dass dies in der aktuellen Anpassung der VZAE festgehalten wird. Dies könnte beispielsweise durch eine Anpassung von Art. 30a Abs. 1 Bst. f VZAE erfolgen, wonach bei der Vorprüfung des Gesuchs auf die Offenlegung der Identität verzichtet wird.

- Zuletzt fordert die DJS, dass in einem weiteren Schritt auch der **Zugang zur tertiären Ausbildung** erleichtert werden soll. Es gilt, die durch die Anpassung der VZAE entstandene Ungleichbehandlung zwischen Personen, welche eine berufliche Grundbildung anstreben, und Personen, welche eine tertiäre Ausbildung beabsichtigen, zu beheben. Denn obwohl junge Sans-Papiers sowie auch abgewiesene Asylsuchende bereits heute die Möglichkeit haben, einer tertiären Ausbildung nachzugehen, ist dies aufgrund der Lebensrealität der betroffenen Personen mit vielen Herausforderungen und Risiken verbunden. Es wird daher gefordert, dass alle Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die in der Schweiz als Sans-Papiers oder mit einem abgewiesenen Asylgesuch leben sowie zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben, in der VZAE betreffend Zugang zu beruflicher Grundbildung und zu tertiärer Ausbildung berücksichtigt werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Stossrichtung der vorgeschlagenen Änderungen grundsätzlich begrüsst wird. Es gilt jedoch sicherzustellen, dass die mit der Herabsetzung des notwendigen Schulbesuchs von fünf auf zwei Jahren einhergehende Praxisänderung bezüglich der reduzierten Aufenthaltsdauer von Sans-Papiers sowie auch deren Familienangehörigen auch entsprechend umgesetzt wird, ansonsten der Zweck der Motion nicht realisiert wird. Zudem ist die Möglichkeit einer anonymen Vorprüfung eines Gesuchs von Sans-Papiers auf Bundesebene zu verankern. In einem nächsten Schritt ist weiter eine Erleichterung beim Zugang zur beruflichen Grundbildung für abgewiesene Asylsuchende hinsichtlich der Mindestaufenthaltsdauer zu prüfen sowie der Zugang für junge Menschen ohne geregelten Status auch zur tertiären Ausbildung zu erleichtern.

Für die detaillierte Stellungnahme an dem Verordnungsentwurf verweist die DJS auf die Vernehmlassungsschrift der Schweizerischen Flüchtlingshilfe.

Mit bestem Dank für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen verbleiben wir mit freundlichen Grüssen,

Lea Schlunegger
MLaw, Rechtsanwältin
Generalsekretärin DJS

Benedikt Homberger
MLaw, LL.M. Rechtsanwalt
Mitglied Demokratische Jurist*innen Zürich



Frau Bundesrätin
Elisabeth Baume-Schneider
Bundeshaus West
3003 Bern

Bern, den 10. Oktober 2023

**Vernehmlassung betreffend Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)
Verbesserung des Zugangs zur beruflichen Grundbildung für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers**

Stellungnahme der Eidgenössischen Migrationskommission EKM

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider

Die Motion 22.3392 «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen» der SPK-N beauftragt den Bundesrat, die rechtlichen Grundlagen von Art. 30a VZAE anzupassen: Ziel ist es, Sans-Papiers-Jugendlichen und Jugendlichen in der Nothilfe den Zugang zur beruflichen Grundbildung zu erleichtern. Gerne nimmt die Eidgenössische Migrationskommission EKM dazu Stellung.

Die Schweiz ist eine Migrationsgesellschaft. Ihre Bevölkerungsstruktur ist im Wandel. In den vergangenen Jahren ist der Anteil alter Menschen gegenüber dem Anteil junger Menschen stetig gewachsen. Diese Verlagerung ist nicht nur in der Gesellschaft, sondern auch in der Wirtschaft spürbar: Der Arbeitsmarkt klagt über Fachkräftemangel, in gewissen Branchen haben Betriebe Mühe, das nötige Personal zu rekrutieren. Gleichzeitig steigt die Zahl junger Menschen, die eine Ausbildung antreten könnten, die jedoch – gestützt auf das Ausländer- und Asylrecht – ihr vorhandenes Potenzial nicht entfalten können. Sans-Papiers-Jugendliche und Jugendliche in der Nothilfe stellen diesbezüglich nicht die einzige, wohl aber die verletzlichste Gruppe dar.

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM engagiert sich seit vielen Jahren für die Schaffung chancengerechter Zugänge zu Bildung in der Migrationsgesellschaft.¹ Es ist ihr

¹ Siehe hierzu beispielsweise:

- EKM-Webseite: [Zugang zu Berufslehre \(admin.ch\)](#)
- Studie «Kinder in der Nothilfe» (Veröffentlichung 2024)
- EKM-Empfehlungen [«Obligatorische Bildung von geflüchteten Kindern und Jugendlichen»](#)

ein Anliegen, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen in allen Belangen, die sie betreffen, berücksichtigt werden. So haben Kinder, unabhängig vom Status, auch ein Recht auf Bildung. Die EKM stellt jedoch immer wieder fest, dass ausländerrechtliche Argumente oftmals höher gerichtet werden als die Rechte der Kinder.

Erfreut nimmt die Kommission zur Kenntnis, dass die Räte mit der Überweisung der Motion 22.3392 der SPK-N Raum für eine Neubeurteilung der Frage des Zugangs zur Grundbildung für «Jugendliche mit rechtswidrigem Aufenthalt» schaffen.

Wo liegt das Problem?

Die berufliche Grundbildung vermittelt die zur Ausübung eines Berufes notwendigen Fertigkeiten, Kenntnisse und Haltungen. Sie erfolgt in einer zweijährigen Grundbildung mit eidgenössischem Berufsattest (EBA-Lehre) oder einer drei- oder vierjährigen Grundbildung mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (FZA-Lehre). In Ergänzung zur drei- oder vierjährigen Grundbildung kann die Berufsmaturität absolviert werden, die zu einem Studium an den Fachhochschulen befähigt. Die berufliche Grundbildung ist fester Bestandteil des schweizerischen Bildungssystems. Zwei Drittel aller Jugendlichen in der Schweiz erhalten durch die berufliche Grundbildung eine solide berufliche Grundlage.

Wer nun aber in eine Berufslehre einsteigen will, braucht eine Arbeitsbewilligung. Grundlage dafür ist eine Aufenthaltsbewilligung. Am 1. Februar 2013 wurde Art. 30a VZAE eingeführt; Jugendlichen mit «rechtswidrigem Aufenthalt», die Aussicht auf eine Lehrstelle haben, können bei den kantonalen Behörden eine Aufenthaltsbewilligung beantragen. Hierzu müssen sie folgende Kriterien erfüllen.

Sie müssen:

- während fünf Jahren in der Schweiz die Schule besucht haben;
- ihre Bewerbung innerhalb von zwölf Monaten nach Ende der obligatorischen Schulpflicht einreichen;
- gut integriert sein und das Schweizer Rechtssystem respektieren (Art. 58a Abs. 1 AIG);
- ihre Identität offenlegen.
- Zudem muss der Arbeitgeber bei den kantonalen Behörden seine Bereitschaft bekannt machen, sie anzustellen.

Gemäss erläuterndem Bericht hat das SEM in den zehn Jahren seit Bestehen von Art. 30a VZAE lediglich 61-mal einem entsprechenden Gesuch zugestimmt. Diese Zahl steht in Kontrast zur ständig grösser werdenden Gruppe der Jugendlichen mit «rechtswidrigem Aufenthalt».

- Jugendliche Sans-Papiers: Laut Schätzungen dürfen pro Jahr zwischen 300 und 500 Sans-Papier-Jugendliche die obligatorische Schule

- Synthese und Erkenntnisse des [Runden Tisches «Studieren nach der Flucht» 2022 – Synthese und Erkenntnisse](#)
- Stellungnahme der EKM im Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (18.3381) vom 12. April 2018 [Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers: Staatssekretariat für Migration SEM, Dezember 2020.](#)

abschliessen und damit theoretisch in der Lage sein, eine Lehrstelle anzutreten.²

- Jugendliche in der Nothilfe: 2022 bezogen 1744 Jugendliche mit negativen Asylentscheid Nothilfe.
- Unbegleitete Jugendliche in hängigem Asylverfahren: 2022 stellten 2450 unbegleitete Minderjährige ein Asylgesuch, 2023 rechnet das SEM mit über 3000 unbegleiteten Minderjährigen. Ein Teil von ihnen muss mit einem negativen Asylentscheid rechnen, wird weggewiesen und landet, sofern die Wegweisung nicht vollzogen werden kann, in der Nothilfe.

Ausgehend vom wirtschaftlichen Bedarf nach Fachkräften und den demografischen Entwicklungen stellt sich die Frage, wie Art. 30a VZAE angepasst werden muss, damit für mehr Jugendliche «mit rechtswidrigem Aufenthalt» der Zugang zur beruflichen Grundbildung erleichtert werden kann.

Lösungsansatz der SPK-N

Die SPK-N schlägt die Prüfung von drei Massnahmen zur Lockerung der Zulassungsvoraussetzungen vor:

- Die Herabsetzung der Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs von fünf auf zwei Jahre.
- Die Herabsetzung des bisherigen Aufenthalts von fünf auf zwei Jahre.
- Die Schaffung der Möglichkeit, Härtefallgesuche anonym einzureichen.

Lösungsansatz des Staatssekretariats für Migration SEM

Der Gesetzesentwurf des SEM sieht folgende Anpassungen vor:

- Herabsetzung der Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs von fünf auf zwei Jahre.
- Erhöhung der Dauer vom Abschluss der obligatorischen Schule bis zur Einreichung eines Härtefallgesuchs von zwölf Monaten auf zwei Jahre.

Art. 30a Berufliche Grundbildung

(Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG; Art. 14 AsylG)

1 Zur Ermöglichung einer beruflichen Grundbildung kann Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt für die Dauer der Grundbildung unter den folgenden Voraussetzungen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden:

- a. Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller hat die obligatorische Schule während mindestens ~~fünf~~ [zwei] Jahren ununterbrochen in der Schweiz besucht und reicht danach innerhalb von ~~zwölf Monaten~~ [zwei Jahren] ein

² GFS-Forschungsinstitut (2005). Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend. Bern: Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Migration.

Gesuch ein; die Teilnahme an Brückenangeboten ohne Erwerbstätigkeit wird an die obligatorische Schulzeit angerechnet.

- b. Das Gesuch des Arbeitgebers nach Artikel 18 Buchstabe b AIG liegt vor.
- c. Die Lohn- und Arbeitsbedingungen nach Artikel 22 AIG werden eingehalten.
- d. Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller erfüllt die Integrationskriterien nach Artikel 58a Absatz 1 AIG.
- e. ...
- f. Sie legt ihre Identität offen.

2 Nach Abschluss der Grundbildung kann die Bewilligung verlängert werden, wenn die Voraussetzungen nach Artikel 31 erfüllt sind.

3 Den Eltern und den Geschwistern der betroffenen Person kann eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn sie die Voraussetzungen nach Artikel 31 erfüllen.

Einordnung des Lösungsansatzes des SEM

Die geplanten Anpassungen, die das SEM in Art. 30a Abs. 1 Bst. a VZAE vorsieht, weisen in die Richtung, des mit der Motion 22.3392 verfolgten Ziels. Die Senkung der ununterbrochenen obligatorischen Schulbesuchs auf zwei Jahre und die Erhöhung der Frist zur Einreichung des Gesuchs auf zwei Jahre schaffen die Voraussetzungen, dass eine grössere Zahl von Jugendlichen mit «rechtswidrigem Aufenthalt» für die Dauer der Berufslehre eine Aufenthaltsbewilligung beantragen können.³ Da diese Jugendlichen auf dem Weg zu einer beruflichen Grundbildung mit zahlreichen weiteren Schwierigkeiten konfrontiert sind, dürfte sich die Wirkung der geplanten Anpassungen in der Praxis in Grenzen halten.

Für **Sans-Papier-Jugendliche** liegt das grösste Problem darin, dass sie ihre Identität offenlegen müssen. Mit der Preisgabe ihres Namens und ihres Wohnorts laufen ihre Eltern und Geschwister, Gefahr, dass ihr rechtswidriger Aufenthalt aufgedeckt wird.

Die Behörde kann den Eltern und Geschwistern eine Aufenthaltsbewilligung erteilen, wenn diese die Voraussetzungen für einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall nach Art. 31 VZAE erfüllen. Ein Anspruch besteht jedoch nicht. Eltern und Geschwister riskieren, weggewiesen zu werden und die Schweiz verlassen zu müssen. Den Jugendlichen droht der Verlust des familiären Umfelds.

Nach der EBA- oder EFZ-Lehre erlischt die Aufenthaltsbewilligung. Die Behörden verlängern die Bewilligung nur, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt. Ihr Ermessensspielraum bei der Beurteilung der Kriterien ist beträchtlich.

Im Lösungsansatz des SEM wird auf die Schaffung der Möglichkeit, Härtefallgesuche anonym einreichen zu können, verzichtet. Damit bleibt auch das Problem, das Sans-Papiers-Jugendliche beim Zugang zu einer Lehrstelle haben, weiterbestehen. Die Begründung des SEM ist nachvollziehbar: Die anonyme Einreichung des Härtefallgesuchs würde es den kantonalen Migrationsbehörden und dem SEM verunmöglichen, die Identität

³ Allerdings hat das SEM seinen Spielraum nicht vollständig ausgeschöpft. Die Lehrstellensuche ist für Jugendliche mit «irregulärem Aufenthalt» eine grosse Herausforderung. Wenn es Jugendlichen erst nach zwei Jahren gelingt, einen Lehrbetrieb zu finden, werden ihnen die Behörden keine Aufenthaltsbewilligung mehr ausstellen. Es hätte also durchaus Spielraum gegeben, die Frist in Art. 30a Abs.1 Bst a auf fünf Jahre zu erhöhen.

und die Sicherheit der Jugendlichen zu überprüfen. Wie im erläuternden Bericht dargelegt, ermöglicht geltendes Recht den Kantonen bereits heute, anonymisierte Härtefallgesuche für eine erste informelle Beurteilung entgegen zu nehmen. Dies entspricht beispielsweise der Praxis des Kantons Basel-Stadt.

Ein anderes gutes Beispiel ist das Pilotprojekt «Opération Papyrus» in Genf. In einem ersten Schritt wurden in Absprache mit dem SEM klare Härtefallkriterien definiert. In einem zweiten Schritt prüfte eine unabhängige Stelle die Gesuche vor. In einem dritten Schritt beurteilte die kantonale Behörde die Gesuche anhand derselben klaren Kriterien. In weniger als zwei Jahren konnte so 2390 Sans-Papiers eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden. Darunter waren 727 Kinder und Jugendliche, die mit dieser Regularisierung die Möglichkeit einer beruflichen Grundbildung erhielten. Das Beispiel von Genf zeigt, welche Wirkung die Vorprüfung von Härtefallgesuchen in der Praxis haben kann. Sans-Papiers-Familien können die Regularisierung ihres Aufenthalts in die Wege leiten, bevor die Jugendlichen die berufliche Grundbildung beginnen.

Aus Sicht der EKM sollte das SEM darauf hinwirken, in Zusammenarbeit mit den Kantonen Strategien zur anonymen Einreichung oder zur Vorprüfung von Gesuchen zu entwickeln. Zudem sollte es darauf hinwirken die Härtefallpraxis der Kantone zu harmonisieren.

Für **Jugendliche in der Nothilfe** liegt das grösste Problem beim Zugang zur beruflichen Grundbildung in den Nothilfestrukturen. Oftmals handelt es sich um kollektive Rückkehrerstrukturen ausserhalb der urbanen Zentren. In diesen Strukturen haben Jugendliche eingeschränkte Möglichkeiten am lokalen Leben teilzuhaben. Für die Suche einer Lehrstelle braucht es jedoch Kontaktmöglichkeiten und Unterstützung.

Während der Ausbildung bieten Nothilfestrukturen häufig ein ungeeignetes Wohn- und Lernumfeld. Für die Jugendlichen gibt es wenig Möglichkeiten, sich zurückzuziehen und sich zu konzentrieren. Zudem belasten drohende Ausschaffungen den Alltag der Jugendlichen.

Auch ist die Finanzierung der Ausbildung in der Nothilfe schwierig. Nach dem negativen Asylentscheid erhalten die Jugendlichen nur noch Nothilfe. Diese ist nicht auf eine berufliche Grundbildung ausgerichtet, sondern auf die Überbrückung der Zeit bis zur definitiven Ausreise.

Aus Sicht der EKM sollten die Bedingungen für Jugendliche in der Nothilfe verbessert werden und zwar sowohl beim Zugang als auch für die Dauer der beruflichen Grundbildung: Es braucht solide soziale Netzwerke, ein geeignetes Wohn- und Lernumfeld und eine angemessene Finanzierung. Die dafür nötigen Massnahmen gehen jedoch weit über Art. 30 VZAE hinaus.

Für **alle Jugendlichen mit «rechtwidrigem Aufenthalt»** ist die Aufenthaltssicherheit zentral. Gemäss Art. 30a VZAE besteht jedoch keine Gewähr, dass sie die begonnene Ausbildung auch tatsächlich abschliessen können: Die kantonale Behörde kann ihnen für die Dauer der beruflichen Grundbildung eine Aufenthaltsbewilligung erteilen. Bei Jugendlichen aus dem Asylbereich, die ausgewiesen werden, kann die Ausreisefrist bei laufender beruflicher Grundbildung verlängert werden, wenn besondere Umstände dies erfordern.⁴ Aus Sicht der EKM sollten jedoch alle Jugendlichen die eine berufliche Grundbildung begonnen haben, die Möglichkeit haben, diese auch abzuschliessen zu können. Mehr Aufenthaltssicherheit würde sich für die Jugendlichen positiv auswirken. Die Fertigkeiten und die Diplome, welche die Jugendlichen während der Ausbildung erwerben,

⁴ Siehe dazu, die am 15. August 2023 in Kraft getretene Weisung 2.2.5.1 AsylG.

können ihnen nicht nur das Tor in die Arbeitswelt öffnen, sie bringen ihnen auch Nutzen, wenn sie zu einem späteren Zeitpunkt in ihr Herkunftsland zurückkehren. Mehr Aufenthaltssicherheit käme aber auch dem berechtigten Anliegen der Betriebe nach Planungssicherheit und betrieblichem Nutzen einer Lehre entgegen und würde ihre Bereitschaft erhöhen, Sans-Papiers-Jugendlichen und Jugendlichen in der Nothilfe eine Chance zu geben.

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM empfiehlt deshalb Art. 30a Abs. 1 VZAE wie folgt anzupassen: Zur Ermöglichung einer beruflichen Grundbildung kann [wird] Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt für die Dauer der beruflichen Grundbildung eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, sofern sie die nötigen Voraussetzungen erfüllen.

Fazit

Seit Jahren fordert die Eidgenössische Migrationskommission EKM, allen Jugendlichen in der Migrationsgesellschaft – auch Jugendlichen mit «rechtswidrigem Aufenthalt» – die Möglichkeit zu geben, eine Lehre zu absolvieren. Die Motion 22.3392 «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen» der SPK-N und der Gesetzesentwurf des SEM zeigen mögliche Wege auf. Der Fokus liegt dabei auf der Anpassung einer ausländerrechtlichen Bestimmung. Aus Sicht der EKM sollte die ausländerrechtliche um die bildungspolitische Perspektive erweitert werden.

Am 24. Februar 1997 hat die Schweiz das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes ratifiziert. Dieses Übereinkommen enthält das Recht auf Bildung und Ausbildung: Staaten sollen Kindern und Jugendlichen – unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus – den Zugang zu Bildung und Ausbildung eröffnen. Sie sollen ihnen die Möglichkeit geben, ihre Potenziale zu entfalten, ihre individuellen, sozialen und beruflichen Kompetenzen zu stärken und Zukunftsperspektiven zu entwickeln.

Um dem Ziel einer chancengerechten Bildung in der Migrationsgesellschaft näher zu kommen, müsste die Politik Massnahmen prüfen, die über die Anpassung von Art. 30a VZAE hinausgehen.

Folgende weitere Schritte empfiehlt die EKM:

- **Problembewusstsein schaffen**

Auf politischer Ebene – und insbesondere im Bereich der Migrationspolitik – braucht es ein Problembewusstsein: Nicht alle Jugendlichen haben die gleichen Zugänge zu beruflicher Grundbildung.

- **Beteiligte unterstützen**

Jugendliche brauchen auf dem Weg in den Beruf Unterstützung: Bei der Suche nach einer Lehrstelle, im Laufe der Ausbildung und auch für einen erfolgreichen Abschluss.

Auch die Lehrbetriebe und Berufsschulen brauchen Begleitung. Lehrbetriebe und Berufsschulen müssen lernen, mit neuen Herausforderungen, welche in der Migrationsgesellschaft Schweiz entstehen, umzugehen.

- **Aufhaltungsperspektiven verbessern**

Die Aufenthaltssicherheit stellt für Lehrbetriebe ein beträchtliches Hindernis dar. Es müssen gesetzliche Grundlagen geschaffen werden, um den Aufenthalt während der Ausbildung zu sichern.

- **Finanzierung der Ausbildung gewährleisten**

Der Lehrlingslohn sollte nicht durch Sozialhilfe oder Nothilfe ergänzt werden. Es braucht ein Stipendienwesen, das allen offensteht – ohne Wartefristen und Altersgrenzen.⁵

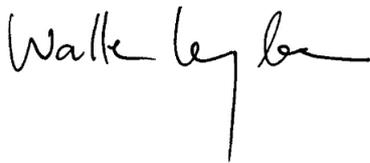
- **NAP «Bildungsqualität in der Migrationsgesellschaft»**

Um die verschiedenen Lösungsansätze zu bündeln, könnten Bund und Kantone auf einen Nationalen Aktionsplan «Bildungsqualität in der Migrationsgesellschaft» hinarbeiten. Aus Sicht der EKM braucht es beim Blick auf die Bildung dringend einen Perspektivenwechsel: Weg von der Ausländerpolitik, hin zu einer kindergerechten Bildungspolitik – mit dem Ziel der Chancengerechtigkeit für alle Kinder und Jugendlichen, die, über kurz oder lang, in der Schweiz leben.

Die EKM ist gerne bereit, ihre Expertise bei der Entwicklung neuer Perspektiven zur Verfügung zu stellen.

Mit freundlichen Grüssen

Eidgenössische Migrationskommission EKM



Walter Leimgruber

Präsident

⁵ Gute Beispiele gibt es: So hat beispielsweise die Stiftung Erlenhof das Projekt «EBA Integrativ» entwickelt. In Zusammenarbeit mit Betrieben in Baselland und der Erstaufnahmeschule Aesch werden unbegleitete minderjährige Asylsuchende noch während des Asylverfahrens auf beruflicher und sprachlicher Ebene mit den Lebensverhältnissen in der Schweiz vertraut gemacht.



Evangelisch-reformierte Kirche
Schweiz

Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

Per E-Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 13. Oktober 2023

Vernehmlassungsantwort zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Teilnahme an der Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit.

Die Evangelisch-reformierte Kirche Schweiz EKS setzt sich seit ihrer Gründung für eine Migrationspolitik ein, die auch die Chancen und den Mehrwert von Migration berücksichtigt und nicht nur auf Risiken und Gefahren fokussiert. Im Umgang mit Geflüchteten unterstützt sie entschieden die Einhaltung der internationalen völkerrechtlichen Vereinbarungen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und tritt für die Respektierung der Würde jedes Menschen ein, wie ihn Gott erschaffen hat, ungeachtet der Herkunft, des Geschlechts, der religiösen und Glaubensüberzeugungen und des Alters.

Der Rat EKS bedankt sich für Ihre Kenntnisnahme und für die wohlwollende Prüfung seiner Argumente.

Für Rückfragen steht Ihnen David Zaugg, Beauftragter Public Affairs und Migration, gerne zur Verfügung (david.zaugg@evref.ch, 031 370 25 60).

Mit freundlichen Grüssen

Rita Famos
Präsidentin

Hella Hoppe
Geschäftsleiterin

1. Vorbemerkungen

Die Evangelisch-reformierte Kirche Schweiz EKS (vormals Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK) begleitet die Themen rund um Status und Aufenthaltsbedingungen von Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden seit vielen Jahren. Sie hat sich dazu regelmässig mit Stellungnahmen und Vernehmlassungsantworten in den politischen Diskurs eingebracht¹. Geäussert hat sie sich auch im Rahmen der Vernehmlassung zur Umsetzungsvorlage der Motion 08.3616 «Jugendliche ohne gesetzlichen Status eine Berufslehre ermöglichen»². Mit der eingeführten Neuregelung sollten Jugendliche und junge Erwachsene mit rechtswidrigem Aufenthalt, die motiviert und die erforderlichen Fähigkeiten mitbringen, von der beruflichen Grundbildung nicht mehr ausgeschlossen werden. Ungeregelte und oftmals prekarierte Arbeitsverhältnisse sollten damit besser vermieden werden können und das Recht auf Bildung gestärkt werden. Die Vorteile liegen damals wie heute auf der Hand: (1.) Die Jugendlichen können von einer Berufsausbildung profitieren – sei es nach einer Rückkehr ins Herkunftsland oder über das Erlangen einer Aufenthaltsbewilligung über die Dauer der Grundbildung hinaus. (2.) Die Unternehmen (bzw. die Wirtschaft) profitieren von einem vergrösserten Angebot an Kandidatinnen und Kandidaten für die Belegung ihrer Lehrstellen. Wenn zuvor klandestine Personen (und deren Familien) ihren Aufenthalt in der Schweiz regularisieren, ihre Identität entsprechend offenlegen und die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG und alle übrigen asyl- und ausländerrechtlichen Voraussetzungen erfüllen, liegt (3.) eine Erleichterung des Zugangs zur beruflichen Grundbildung auch im Interesse von Staat und Gesellschaft.

Die damals mit Art. 30a VZAE neugeschaffene Rechtsgrundlage ist Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassung. Mit der Vorlage soll die Motion 22.3392 «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen», welche am 8. Juni vom Nationalrat und am 14. Dezember 2022 vom Ständerat angenommen wurde, umgesetzt werden. Die Motion beauftragte den Bundesrat, die rechtlichen Grundlagen im Sinne einer Erleichterung des Zugangs zur beruflichen Ausbildung für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers anzupassen. Anlass der Verordnungsrevision ist die überschaubare Wirkung des am 1. Februar 2013 in Kraft getretenen Art. 30a VZAE. Bis 2020³ wurden lediglich 61 vom SEM auf dieser Rechtsgrundlage eingereichte Gesuche bewilligt. Wie der Bericht des Bundesrates «Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans Papiers» vom Dezember 2020 festhält, ist eine Lockerung der Bestimmungen in Art. 30a VZAE u. a. auch im Sinne des Schweizerischen Städteverbands SSV, des Schweizerischen Gemeindeverbands SGV, der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK, des Verbands Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden VSAA, der Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren VDK und Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS⁴.

Die EKS begrüsst die Vernehmlassungsvorlage. Die vorgeschlagenen Änderungen der VZAE sind ein Schritt in die richtige Richtung. Gleiches gilt für die Umsetzung der Motion Markwalder 20.3322 «Keine Lehrabbrüche von Asylsuchenden, die bereits in den schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind», die das SEM im Rahmen der Motion 22.3392 mit einer

¹ Vgl. z. B.: Migrationspolitik, Sans-Papiers und Ausschaffungen; eine Stellungnahme des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes, 2005.

² Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK zur Anpassung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) aufgrund der Umsetzung der Motion Barthassat «Jugendliche ohne gesetzlichen Status eine Berufslehre ermöglichen» vom 8. Juni 2012 (abrufbar unter: https://www.ev-ref.ch/wp-content/uploads/2019/11/12_vernehmlassung_berufslehre_sanspapiers_de.pdf).

³ Bericht des Bundesrates «Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans Papiers» vom Dezember 2020, S. 26.

⁴ Ebd. S. 99.

Anpassung der Weisung zur Wegweisung und zum Vollzug am 15. August 2023 bereits umgesetzt hat⁵. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass ein Abbruch der Lehre nicht nur den Betroffenen selbst schadet, sondern auch die Arbeitgebenden empfindlich trifft. Letztere haben in die Ausbildung der jungen Menschen für die Zukunft des Unternehmens investiert und sind auf Planungssicherheit angewiesen.

2. Erwägungen zu den geplanten Änderungen in Art. 30a Abs. 1 Bst. a E-VZAE und den geprüften Umsetzungsvarianten

1. Herabsetzung der Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs von fünf auf zwei Jahre

Die Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs (inkl. Brückenangebote) soll von bisher fünf auf neu zwei Jahre herabgesetzt werden. Die EKS begrüsst eine entsprechende Änderung von Art. 30a VZAE. Damit wird ein erfahrungsgemäss wichtiges Hindernis für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt, die eine berufliche Erstausbildung absolvieren möchten, teilweise abgebaut⁶. Im Hinblick auf die weiterhin zu erfüllenden Integrationskriterien (insbes. Sprachkenntnisse) erscheint die Festsetzung der Mindestdauer auf zwei Jahre bedarfsgerecht.

1. Erhöhung der Frist für die Einreichung des Härtefallgesuchs

Die EKS unterstützt die Erhöhung der Frist für die Gesuchseinreichung um weitere zwölf Monate auf neu zwei Jahre. Die Lehrstellensuche für Jugendliche mit rechtswidrigem Aufenthalt gestaltet sich aufgrund der naturgemäss komplexen Biografien und teilweise prekären Lebensumstände besonders schwierig. Die geplante Änderung anerkennt diese spezifische Problemlage. Sie bedeutet Zeitgewinn für die Lehrstellensuchenden und die Lehrbetriebe und sorgt damit für Entlastung.

Eine Frist von zwei Jahren schliesst aber weiterhin jene von einem einfacheren Zugang zu einer Berufsausbildung aus, die keinen Lehrvertrag fristgerecht abschliessen konnten. Gemäss erläuterndem Bericht soll mit der vorgeschlagenen Frist vermieden werden, «dass die Jugendlichen zu lange mit der Lehrstellensuche zuwarten»⁷. Die Dauer der Frist wird dabei dem Regelfall von Jugendlichen mit legalem Aufenthaltsstatus, die sich üblicherweise ein oder sogar zwei Jahre vor Schulabschluss mit der Lehrstellensuche beschäftigen, gegenübergestellt. Der Frist scheint dabei eine pädagogische Funktion zugeordnet. Mit der Frage, was die Gründe für ein zu langes Warten sein könnten, für wen und weshalb dies ein Problem darstellt und aufgrund welcher Annahmen sich eine Frist zur deren Vermeidung eignet, befasst sich der Bericht aber nicht.

Die Beurteilung, ob ein Jugendlicher oder junger Erwachsener für eine Berufslehre geeignet ist, sollte aus Sicht der EKS grundsätzlich im Ermessen der Lehrbetriebe liegen, und nicht von einer Frist entschieden werden. Die Arbeitgebenden oder Personalverantwortlichen müssen bei einer/einem Kandidatin/Kandidaten die nötigen fachlichen und sozialen Kompetenzen feststellen. Seitens der Lehrbetriebe besteht ein starkes Eigeninteresse, dass sich die Person für die Berufslehre eignet und letztlich erfolgreich abschliessen kann. Weiter

⁵ Vgl. file:///C:/Users/dz/Downloads/2_wegweisung-vollzug-d.pdf, S. 7.

⁶ Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien 2016: Bestandsaufnahme zur Bildungsbeteiligung von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Schlussbericht. https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2016/SEM_2016_SpaeteingereisteJugendliche_Schlussbericht.pdf, S. 46.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 8.

müssen auch die Integrationskriterien nach Art. 58 Abs. 1 AIG erfüllt sowie die Voraussetzungen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls nach Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG gegeben sein. All diese Punkte stellen für sich bereits hohe Hürden für den Einstieg in die Berufslehre dar, umso mehr in ihrer Summe. Die erhöhte, jedoch beibehaltene Frist für die Gesuchseinreichung wirkt zusätzlich selektiv. Ein mutmasslicher pädagogischer Effekt reicht zur Begründung und Verrechtlichung einer Verhaltensnorm indes nicht aus. Aus Sicht der EKS liegen keine sachlichen Gründe vor, an dieser Grenzziehung festzuhalten. Sie empfiehlt deshalb, gänzlich auf eine Frist für das Einreichen einer Härtefallgesuchs nach der obligatorischen Schulpflicht zu verzichten.

2. Geprüfte Umsetzungsvariante: Herabsetzung der Mindestaufenthaltsdauer

Wie der erläuternde Bericht (S.5/7/8) festhält, bleiben die bestehenden Kriterien für die Erteilung einer Härtefallbewilligung nach Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG sowie die erforderliche Aufenthaltsdauer gemäss Rechtsprechung und bei abgewiesenen Asylsuchenden gemäss Art. 14 Abs. 2 Bst. a AsylG von der geplanten Verordnungsänderung unberührt. Eine Herabsetzung der Mindestdauer auf zwei Schuljahre und Erhöhung der Einreichfrist auf zwei Jahre bei gleichbleibenden Voraussetzungen für den Mindestaufenthalt bei Härtefallbewilligungen würde den Zugang zur beruflichen Grundbildung wohl nur geringfügig verbessern. Nach Auffassung der EKS sollte es indes möglich sein, dass das SEM Gesuche von Sans-Papiers mit einer Aufenthaltsdauer, die unterhalb der bisherigen Rechtspraxis liegt⁸, die übrigen Kriterien jedoch erfüllt sind, dennoch prüfen und ggf. auch gutheissen kann. Sollte dem so sein, wäre eine Abstimmung mit den kantonalen Behörden in Richtung einer dementsprechenden Praxisänderung zentral. Im Weiteren müsste bezüglich der Aufenthaltsdauer eine Ausnahmebestimmung zur Ermöglichung einer beruflichen Grundausbildung im Asylgesetz geprüft werden, um eine allfällige Rechtsungleichheit zwischen Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden beim Zugang zur beruflichen Grundbildung zu vermeiden.

3. Anonymisierte Gesuchseinreichung

Die Angst vor einer Offenlegung der Identität ist für Sans-Papiers einer der handlungsleitenden Faktoren in ihrer Lebensgestaltung⁹. Mit dem Einreichen des Härtefallgesuchs geht in der Regel auch die Offenlegung der Identitäten weiterer Familienmitglieder einher. Im Falle einer Ablehnung des Härtefallgesuches droht deshalb nicht nur den Betroffenen selbst, sondern der gesamten Familie die Wegweisung. Kaum ein/e Sans-Papiers dürfte bereit sein, diese Verantwortung zu tragen, ohne die Erfolgchancen des Gesuchs einschätzen zu können.

Die Möglichkeit einer anonymen Vorprüfung des Gesuches gäbe den Gestellenden und ihren Familien die notwendige Sicherheit, dass man sich mit der Gesuchseinreichung nicht selbst schadet. Dabei versteht sich von selbst, dass die anonyme Vorprüfung in keinem Fall das formelle Gesuch ersetzt – dies ist auch im Kanton Basel-Stadt nicht der Fall. Bei der anonymen Vorprüfung handelt es sich nicht um einen formellen Entscheid, sondern um eine Einschätzung der Situation durch die zuständige Behörde unter Berücksichtigung der bekannten Daten wie Aufenthaltsdauer, Schulbesuch, Sprachkenntnisse, wirtschaftlicher und

⁸ «Gemäss Praxis der kantonalen Behörden und des SEM gilt als Richtwert für Familien mit schulpflichtigen Kindern eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren.» (Erläuternder Bericht, S. 4)

⁹ Vgl. z.B. Sans-Papiers Kollektive Basel (Hg.) 2023: Von der Kraft des Durchhaltens. Sans-Papiers erzählen ihre Wirklichkeit; Rissi, Christoph und Martin Stalder 2020: Sans-Papiers im Kanton Zürich. Anzahl, Profile und Situation. https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/footer/news/2020/03/Bericht_Sans-Papiers_Kanton_Zuerich.pdf oder Efonayi-Mäder et.al. 2010: Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. Entwicklungen 2000-2010. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/81763.pdf>.

familiärer Situation sowie Erfüllung der Integrationskriterien soweit bekannt. Bei Einreichen des formellen Gesuchs wird in jedem Fall die Identität offengelegt. Somit kann nicht argumentiert werden, dass personenbezogene Informationen wie etwaige Einträge im Strafregister oder das Vorliegen anderer Widerrufungsgründe nicht überprüft werden könnten¹⁰. Hingegen kennen die Gesuchstellenden ihre persönlichen Voraussetzungen. Es darf von ihnen erwartet werden, einen informellen Vorentscheid einordnen zu können.

Wie der erläuternde Bericht festhält, haben die Kantone bereits heute die Möglichkeit, anonymisierte Gesuche entgegenzunehmen. Dass kaum ein Kanton von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, zeigt aber deutlich, dass diese Situation aus den oben dargelegten Gründen unbefriedigend ist. Der Bund sollte seinen Handlungsspielraum nutzen und die Kantone dazu anhalten, anonyme Vorprüfungen anzubieten. Von der Schutzfunktion einer informellen – aber trotzdem behördlichen – Einschätzung ihrer Situation könnten so alle Sans-Papiers, unabhängig ihres Aufenthaltskantons, profitieren. Eine rechtliche Klärung würde zudem der latenten Angst dieser Personen vor einer ungewollten Selbstdenunziation beim Behördengang entgegenwirken.

Aus diesen Gründen unterstützt die EKS den Vorschlag der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, Art. 30a Abs. 1 Bst. f VZAE um einen Passus zu ergänzen, der einen Verzicht auf die Offenlegung der Identität im Modus der Vorprüfung des Gesuchs vorsieht.

3. Fazit

Mit der Motion wurde der Bundesrat beauftragt, den Zugang zur beruflichen Ausbildung für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers über eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen zu erleichtern. Die vorgeschlagene Umsetzungsvariante ist ein Schritt in die richtige Richtung. Ob die Zielvorgabe der Motion, den Zugang zur beruflichen Grundbildung für jugendliche und junge Erwachsene mit rechtswidrigem Aufenthalt zu erleichtern, damit wirksam umgesetzt werden kann, ist aus Sicht der EKS fraglich. Sie empfiehlt daher, (1.) die Frist für die Einreichung eines Gesuchs nach Abschluss der obligatorischen Schulbildung gänzlich zu streichen und (2.) die VZAE um eine rechtliche Bestimmung zur anonymisierten Gesuchseinreichung zur Vorprüfung zu ergänzen. (3.) Zudem empfiehlt sie, die asylgesetzlichen Bestimmungen bezüglich Aufenthaltsdauer um eine Ausnahmebestimmung zur Ermöglichung einer beruflichen Grundausbildung zu ergänzen.

Von einem erleichterten Zugang profitieren insbesondere jugendliche Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende, die den Willen und die Voraussetzungen zur sozialen und beruflichen Integration nachweisen wollen und können. Profitieren können sie nur, wenn auf der anderen Seite eine verbürgte, wirtschaftliche bzw. eine Nachfrage der Unternehmen an ihrer Ausbildung und Arbeitskraft besteht. Das Antreten einer Berufslehre bliebe auch mit den empfohlenen Erleichterungsmassnahmen derart voraussetzungsvoll, dass weder ein Zielkonflikt mit dem Asylwesen bestünde noch zusätzliche Anreize für eine Existenz als Sans-Papier in der Schweiz zu befürchten wären. Aus diesen Gründen wäre es aus Sicht der EKS wünschenswert, wenn der Bund in Fragen des Zugangs zur beruflichen Grundbildung wirtschaftliche, gesellschaftliche und humanitäre Interessen und Potenziale pragmatisch zusammenführt und vorhandene Restriktionen weiter abbaut.

¹⁰ Erläuternder Bericht, S.6.

Per mail: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch (PDF und WORD-Datei)

Bern, Ende Sept. 2023
PS/PD

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Juni 2023 haben Sie das rubrizierte Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

Der Dachverband Freikirchen Schweiz (vormals VFG) ist ein nationaler Kirchenverband mit gegenwärtig 20 freikirchlichen Bewegungen aus der Deutschschweiz und dem Tessin, zu denen über 750 örtliche Kirchen mit ihren diakonischen Werken gehören. Nach Schätzungen machen die Evangelisch-Freikirchlichen 2,5-3,2% der Schweizer Bevölkerung aus. Dürfen wir Sie höflich bitten, unseren Dachverband in Zukunft in den offiziellen Verteiler aufzunehmen.

Neben der Schweizer Bischofskonferenz und der Evangelisch-reformierten Kirche Schweiz versteht sich Freikirchen.ch zusammen mit dem Réseau als dritte Kraft der christlichen Kirchen in der Schweiz und als Sprachrohr für die gemeinsamen Anliegen der Freikirchen. Das Nationale Forschungsprogramm "Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft" (NFP 58) hat 2008 für ein normales Wochenende in der Schweiz 690'000 Personen ermittelt, die an einem religiösen Ritual teilnehmen. 189'070 Personen (27.4%) machen das in einem freikirchlichen Gottesdienst (gegenüber 99'352 Personen (14.4%) in ev.-ref. Kirchen und 264'596 (38,4%) in katholischen Gemeinden.)

Freikirchen.ch debattiert sehr unterschiedliche Fragen. Wir begrenzen uns nicht nur auf kulturelle und religiöse Fragen. Für uns ist es von entscheidender Wichtigkeit, dass wir im 21. Jahrhundert in unserer Gesellschaft zu einem gelingenden Miteinander finden. Dazu möchten wir beitragen.

Unser Dachverband unterstützt die geplante Änderung der VZAE.

Für junge Menschen, die in der Schweiz leben, ist der Zugang zu einer beruflichen Ausbildung sehr wichtig. Eine sinnvolle Beschäftigung bewahrt vor dem Abgleiten in die Delinquenz und stärkt die Selbstverantwortung. Angesichts der sinkenden Geburtenzahlen und der vielen freien Lehrstellen dürfte die Änderung auch von der Wirtschaft begrüsst werden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Kontaktperson: Peter D. Deutsch, Fürsprecher, deutschp76@gmail.com

Freundliche Grüsse

Dachverband Freikirchen.ch

A handwritten signature in black ink that reads "Peter Schneeberger". The signature is written in a cursive, flowing style.

Peter Schneeberger, Präsident

Zürich, 05.10.2023

Per Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (Härtefall berufliche Grundbildung)

Vernehmlassungsantwort von Stiftung Futuri

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Stiftung Futuri bedankt sich für die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung. Wird zu einem Punkt nicht Stellung genommen, ist dies nicht als Zustimmung zu deuten.

1. Einleitung

Die vorliegende Verordnungsänderung gründet auf der Motion 22.3392 «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen». Die bestehende Regelung in Art. 30a VZAE betreffend des Zugangs zur beruflichen Grundbildung für Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende wurde in den acht Jahren seit ihrer Einführung lediglich 61-mal angewendet. Diese verschwindenden Zahlen zeigen eindrücklich, dass die Voraussetzungen für den Zugang zu restriktiv ausgestaltet sind und verschiedene Hürden die wirksame Umsetzung in der Praxis verhindern.

Trotz der Prüfung verschiedener weiterführender Varianten, wie die generelle Herabsetzung der notwendigen Aufenthaltsdauer oder der gänzliche Verzicht auf eine Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs in der Schweiz liegen nun aber lediglich minimale Anpassungen vor.

Die Stiftung Futuri begrüsst den erleichterten Zugang zu beruflicher Ausbildung für Sans-Papiers. Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass eine solche Erleichterung zwingend notwendig ist, wenn Jugendlichen und jungen Erwachsenen auch im Fall der Berufsausbildung das Recht auf Bildung gewährt werden soll. Für eine Gesellschaft ist es unabdingbar, dass der jüngsten Generation die grösstmögliche Bildung gewährt wird und Chancengleichheit angestrebt wird. Ganz besonders gilt für junge Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende, dass die Bereitstellung einer Perspektive Folgeprobleme verhindern kann.

Die Stiftung Futuri unterstützt ferner den Vorschlag des Bundesrates, die Motion Markwalder 20.3322 ebenfalls mit dieser Änderung umzusetzen.¹ Damit wird es künftig abgewiesenen Asylsuchenden möglich sein, die angefangene Lehre abzuschliessen – unabhängig davon wie lange diese noch dauert.

Für die Stiftung Futuri ist es hingegen nicht nachvollziehbar und unhaltbar, weshalb nicht zeitgleich mit der vorliegenden Verordnungsänderung eine Anpassung von Art. 14 Abs. 2 AsylG in die Wege geleitet wird. **Um alle Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne Arbeitsbewilligung (Sans-Papiers und Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch) rechtlich gleich zu behandeln, ist eine Anpassung des Asylgesetzes zwingend notwendig.**

2. Dauer des Besuchs der obligatorischen Schule

Die Stiftung Futuri begrüsst die Herabsetzung von fünf auf zwei Jahre Schulbesuch, womit die zu prüfende Variante der Motion umgesetzt wird. Damit wird sichergestellt, dass jungen Sans-Papiers der Zugang zur Berufslehre ermöglicht wird und dementsprechend das Grundrecht auf Bildung auch im Falle einer Berufsausbildung in der Schweiz sichergestellt wird. Wir bedauern jedoch, dass die Aufenthaltsdauer nicht explizit auf zwei Jahre verkürzt oder ganz auf eine Mindestaufenthaltsdauer verzichtet wurde, so wie mit der Motion beabsichtigt. Denn wie im erläuternden Bericht festgehalten wird, «legen das Gesetz, die Verordnung oder die Rechtsprechung keine Mindestaufenthaltsdauer für die Erteilung einer Härtefallbewilligung fest.» (Seite 5). Mit der Anpassung der VZAE auf zwei Jahre Schulbesuch in der Schweiz muss also zwingend eine Praxisänderung einhergehen. Mit der geänderten VZAE werden Jugendliche und junge Erwachsene, die eine Lehrstelle antreten, rechtlich künftig privilegiert – gegenüber jungen Sans-Papiers, die einen tertiären Bildungsweg einschlagen und solchen mit einem abgelehnten Asylgesuch.

Gesuche von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit zwei Jahren Besuch der obligatorischen Schule in der Schweiz sind ab sofort von den Migrationsämtern zu prüfen und ans SEM zu überweisen – unabhängig von der Aufenthaltsdauer in der Schweiz. Ferner müssen Brückenangebote ohne Erwerbstätigkeit auch als Schulbesuch gelten, so wie es heute schon der Fall ist. Werden die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt, muss den Gesuchen entsprochen werden. Die Stiftung Futuri betrachtet es als zwingend, dass die kantonalen Migrationsämter über diese Auslegung der neuen Verordnung vom EJPD in Kenntnis gesetzt werden. Dies ist die Bedingung dafür, dass die Verordnungsanpassung die von der Motion verlangte Wirkung erzielt und Sans-Papiers, die weniger als fünf Jahre in der Schweiz leben, eine Härtefallregelung für die Berufsausbildung beantragen können.

Gerne machen wir darauf aufmerksam, dass folgender Abschnitt des erläuternden Berichts stossend ist: «Es ist grundsätzlich nicht möglich, die im AIG, AsylG und in der VZAE geforderten Integrationskriterien zu erfüllen, wenn keine Mindestdauer für den obligatorischen

¹ Diese Änderung wurde mit einer Anpassung der [Weisung III. Asylbereich, 2. Wegweisung und Vollzug, Ziff. 2.2.5.1 «Verlängerung der Ausreisefrist bei laufender beruflicher Grundbildung»](#) per 15. August 2023 bereits umgesetzt. Die betroffenen Lernenden haben während der verlängerten Ausreisefrist bloss Anspruch auf Nothilfe und anstelle der Offenlegung der Identität werden heimatliche Reisepapiere vorausgesetzt.

Schulbesuch in der Schweiz vorausgesetzt wird.» (Seite 6) Werden alle geforderten Integrationskriterien erfüllt, sollte die Mindestaufenthaltsdauer keine Rolle spielen.

3. Gesuche von Familienmitgliedern

Weiter sollen gemäss Entwurf, nach dem Grundsatz der Einheit der Familie, die neuen Privilegien der Lernenden auf jene von Eltern und Geschwistern der Person ausgeweitet werden. Ansonsten wäre Art. 30a Abs. 3 VZAE obsolet. Wie im Bericht dargestellt, ist bei der Prüfung der Gesuche: «der Situation der Gesamtfamilie Rechnung zu tragen.» (Seite 9). In diesem Fall ist zwingend die aktuelle Praxis bezüglich Mindestaufenthaltsdauer auch für Eltern und Geschwister anzupassen. Denn Jugendliche und junge Erwachsene halten sich in den meisten Fällen mit einem Teil ihrer Familie in der Schweiz auf. Wird die Praxis nicht auch für Eltern und Geschwister angewendet, handelt es sich weiterhin um einen verwehrten Zugang zu Bildung, weil Jugendliche und junge Erwachsene nicht über ihre Familie hinweg einen Entscheid fällen werden, der ausländerrechtliche Konsequenzen für diese zur Folge haben wird.

Gesuche von Eltern und Geschwistern von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit zwei Jahren Besuch der obligatorischen Schule in der Schweiz, sind ab sofort von den Migrationsämtern zu prüfen und ans SEM zu überweisen – unabhängig von der Aufenthaltsdauer in der Schweiz. Werden die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt, muss den Gesuchen entsprochen werden.

4. Junge, ehemalige Asylsuchende

Für Jugendliche und junge Erwachsene mit einem abgelehnten Asylgesuch wird weiterhin eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren gesetzlich festgelegt sein (Art. 14 Abs. 2 AsylG). Wie im erläuternden Bericht festgehalten, «soll nur die in der VZAE geforderte Dauer des Schulbesuchs in der Schweiz verkürzt werden.» (Seite 8). Als Folge der 2019 eingeführten beschleunigten Asylverfahren ist es jedoch unabdingbar, diese Mindestaufenthaltsdauer für Jugendliche und junge Erwachsene die zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben zu kürzen. Den Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit einem abgelehnten Asylgesuch, deren Wegweisung nicht vollzogen werden kann, ist Stand heute der Zugang zu Bildung sowie die Teilhabe am Erwerbsleben aufgrund der Mindestaufenthaltsdauer verwehrt – auch wenn alle anderen Kriterien von Art. 30a nVZAE i.V.m. Art. 14 Abs. 2 AsylG erfüllt sind.

Um alle Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne Arbeitsbewilligung (Sans-Papiers und Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch) rechtlich gleich zu behandeln, ist eine Anpassung des Asylgesetzes zwingend notwendig. Die rechtliche Privilegierung junger Sans-Papiers die zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben und eine Lehrstelle antreten, muss durch eine Ausnahmebestimmung in einem angepassten Art. 14 Abs. 2 lit. a AsylG auch für Jugendliche und junge Erwachsene mit einem abgelehnten Asylgesuch festgehalten werden.

Das im erläuternden Bericht angeführte Argument der «Ungleichbehandlung verschiedener Ausländerkategorien» ist nicht nachvollziehbar. Gemäss Art. 84 Abs. 5 AIG müssen Gesuche um Aufenthaltsbewilligung von vorläufig aufgenommenen Personen nach fünf Jahren *vertieft* geprüft werden. Eine solche Prüfung hat jedoch nicht zum Ziel, dass die Person danach erwerbstätig sein kann, respektive ihrem Grundrecht auf Bildung nachgehen kann. Vielmehr gilt

es diese Gesuche zu prüfen, damit die Person eine Aufenthaltsbewilligung erhält. Der Zugang zu einer Erwerbstätigkeit und zu Bildung ist ihr zuvor schon möglich. Folglich ist es ein Vergleich mit Art. 14 Abs 2 AsylG nicht tragbar. Denn bei Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch wird ein anderes Thema verhandelt: der Zugang zum Wirtschaftsleben sowie die Möglichkeit des Erwerbs von Bildung. Diese beiden Ziele einer Gesuchsprüfung zu vergleichen ist nicht sachgerecht.

5. Tertiäre und weitere Ausbildungen

Die im Bericht ebenfalls erwähnte Ungleichbehandlung der durch die angepassten VZAE betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit solchen, die eine tertiäre oder andere, rein schulische Ausbildung anstreben, gilt es zu beheben, indem die VZAE auf jegliche Menschen in Ausbildung ausgeweitet wird. Denn obwohl junge Sans-Papiers sowie Menschen mit einem abgelehnten Asylgesuch heute die Möglichkeit haben, einer schulischen Ausbildung nachzugehen, ist dies mit vielen Herausforderungen (wie Angst vor dem Entdecktwerden, prekäre Lebensrealität, keine Möglichkeit der Finanzierung der Ausbildung, etc.) verbunden.

Die Stiftung Futuri spricht sich deshalb dafür aus, dass allen Jugendlichen und jungen Erwachsenen Sans-Papiers und Personen mit einem abgewiesenen Asylgesuch, die zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben und sich in Ausbildung befinden, in der VZAE berücksichtigt werden. Ein entsprechender Katalog zulässiger Erstausbildungen (in Ergänzung zur Berufsbildung) könnte dabei vom SEM und vom SBFI, in Zusammenarbeit mit weiteren Gremien der Regelstruktur und der Zivilgesellschaft, gemeinsam zusammengestellt werden.

6. Frist für die Einreichung eines Härtefallgesuchs

Mit dem Heraufsetzen der Frist zur Einreichung des Härtefallgesuchs im Hinblick auf eine berufliche Grundbildung von einem auf zwei Jahre wird es mehr jungen Sans-Papiers möglich sein ein Härtefallgesuch einzureichen. **Die Stiftung Futuri begrüsst deshalb diesen Schritt der Lockerung, erachtet die Ausweitung jedoch als wenig zielführend. Wir sehen eine Ausweitung auf fünf Jahre als realitätsnaher.** Die Gründe dafür sind primär in der Lebensrealität der betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu finden: So meistern diese bereits in jungen Jahren grosse Hürden, haben keine linearen Lebensläufe und benötigen deshalb auch mehr Zeit für die Suche einer geeigneten Lehrstelle. Ferner spricht aus Sicht von der Stiftung Futuri nichts gegen eine Frist von fünf Jahren. Denn es gilt zu beachten, dass der Arbeitsmarkt aktuell und auch in Zukunft die Aussicht auf eine Lehrstelle regelt und regeln wird. In der Praxis ist momentan zu beobachten, dass Jugendliche und junge Erwachsene meist mehrere Lehrstellen antreten könnten und sie aus diesem Angebot eine ihnen passende Stelle aussuchen. Weiter ist nicht von einem Pull-Effekt bei der Aufhebung der Frist auszugehen, da für die Erteilung eines Härtefalls die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (Art. 58a Bst. d. d. AIG) berücksichtigt wird. Damit wird sichergestellt, dass Jugendliche und junge Erwachsene nur eine Härtefallbewilligung erhalten, wenn sie auf dem Arbeitsmarkt gefragt sind oder sich aus- und weiterbilden.

Vielmehr würde eine Frist von fünf Jahren zur Einreichung des Härtefallgesuchs den Arbeitgebenden die Einstellung von arbeitswilligen Jugendlichen und jungen Erwachsenen ermöglichen – unabhängig davon, wie lange der Schulabschluss zurückliegt. Dies ist ein wichtiger

Beitrag gegen den aktuell in unzähligen Branchen herrschenden Fach- und Arbeitskräftemangel.

7. Abschluss bereits begonnener Lehrverhältnisse

Mit der Integration der Umsetzung der Motion Markwalder 20.3322 in die laufenden Anpassungen der VZAE erhalten Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch, die bereits über einen Lehrvertrag verfügen, die Möglichkeit, die Lehre abzuschliessen – unabhängig davon wie lange diese noch dauert.

Die Stiftung Futuri begrüsst diese Anpassung der Praxis explizit, zumal bisher bloss eine Verlängerung der Ausreisefrist von wenigen Monaten möglich war. Auch hier betrachtet es die Stiftung Futuri als zwingend, dass die kantonalen Migrationsämter aktiv über diese Praxisänderung in Kenntnis gesetzt werden.

8. Anonyme Gesuchseinreichung

Die Stiftung Futuri kritisiert die Verwerfung der Möglichkeit zur Einreichung anonymisierter Gesuche zur Vorprüfung. Es gilt die kantonal unterschiedliche Handhabung zu vereinheitlichen, damit Menschen schweizweit von der Schutzfunktion dieser anonymen Einreichung profitieren. In Kantonen, in denen die Einreichung anonymer Gesuche bereits heute möglich ist, wird ferner das Bleiberecht während des Verfahrens für die gesamte Familie gewährleistet. Diese Good-Practice-Beispiele sollen schweizweit Einzug in die Praxis der Migrationsämter halten.

Der Bund soll in geeigneter Form dafür sorgen, dass dies in der aktuellen Anpassung der VZAE festgehalten wird. Dies könnte beispielsweise geschehen, indem Art. 30a Abs. 1 Bst. f VZAE durch folgenden Passus ergänzt wird: «Bei der Vorprüfung des Gesuchs wird auf die Offenlegung der Identität verzichtet.»

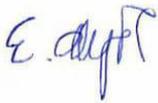
Diese Praxis, wie sie beispielsweise heute schon im Kanton Basel-Stadt verfolgt wird, hat positive Effekte auf die betroffenen Personen. Während der Prüfung des Gesuchs vermittelt die Anonymisierung Sicherheit und führt zu weniger Ängsten für sich und allfällige Familienangehörige.

9. Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Stiftung Futuri die vorliegenden Veränderungen in der Härtefallpraxis begrüsst. Die konkrete Anpassung der VZAE ist ein Schritt in die richtige Richtung. Dem Anliegen der zugrundeliegenden Motion wird jedoch lediglich Rechnung getragen, wenn eine Praxisänderung erfolgt und künftig Härtefallgesuche mit einer Aufenthaltsdauer von zwei Jahren geprüft werden. Weiter ist zu beachten, dass mit dieser Anpassung der Bundesrat sowie das Parlament die Dringlichkeit bezüglich des Zugangs zu Bildung von jungen Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden anerkennen. Die Umsetzung der angepassten VZAE in den Kantonen ist folglich zwingend vom EJPD zu begleiten.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen



Ezgi Akyol
Job Coach
Stiftung Futuri

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

Per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 04. Oktober 2023

Vernehmlassungsantwort: Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Sehr geehrte Damen und Herren

GastroSuisse, der grösste Branchenverband der Schweiz mit rund 20 000 Mitgliedern (Hotels, Restaurants, Cafés, Bars etc.) in allen Landesgegenden, organisiert in 26 Kantonalsektionen und fünf Fachgruppen, nimmt im oben genannten Vernehmlassungsverfahren gerne wie folgt Stellung:

I. Allgemeine Würdigung

Mit der geplanten Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) sollen die rechtlichen Grundlagen so angepasst werden, dass der Zugang zur beruflichen Ausbildung für Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch und Sans-Papiers erleichtert wird. GastroSuisse unterstützt die Absicht, Personen ohne Aufenthaltsbewilligung die Möglichkeit zu geben, die Zeit, die sie in der Schweiz verbringen, sinnvoll zu nutzen. Diesem Ansatz wird durch die Erleichterung des Zugangs zur beruflichen Grundbildung Rechnung getragen.

II. Berufliche Grundbildung im Gastgewerbe für Sans-Papiers

In der Schweiz ist der Besuch der Grundschule für alle Kinder zugänglich. Somit haben auch Sans-Papiers das Recht, die obligatorische Schule (Primar- und Sekundarstufe) zu besuchen. Für die Dauer der Berufslehre erhalten sie jedoch nur dann eine Aufenthaltsbewilligung, wenn sie während mindestens 5 Jahren eine Schweizer Schule besucht haben. Diese Mindestdauer soll nun auf 2 Jahre verkürzt werden. GastroSuisse begrüsst diese Änderung, die jugendlichen Sans-Papiers den Einstieg in die Berufslehre erleichtern soll. Für Personen, die sich nach der obligatorischen Schule für eine Lehre im Gastgewerbe interessieren, bietet das Gastgewerbe bereits heute eine Integrationsvorlehre (RIESCO) oder den Lehrgang PROGRESSO (in fünf Wochen) an. Interessierte können so erste Erfahrungen im Gastgewerbe sammeln und ihre Sprachkenntnisse verbessern. Eine Berufslehre im Gastgewerbe ist eine wertvolle Investition, die den Betroffenen auch bei einer allfälligen Rückkehr in ihr Herkunftsland wichtige Erfahrungen und Kenntnisse vermittelt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der Haltung von GastroSuisse.

Freundliche Grüsse



Casimir Platzer
Präsident GastroSuisse



Severin Hohler
Leiter Wirtschaftspolitik GastroSuisse

Zürich, 2. Oktober 2023

Vernehmlassungsantwort Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit VZAE (Vernehmlassung 2023/39)

Sehr geehrte Damen und Herren

HEKS, das Hilfswerk der Evangelisch-reformierten Kirche Schweiz, bedankt sich für die Gelegenheit Stellung zu nehmen zur geplanten Änderung der VZAE. HEKS setzt sich seit vielen Jahren für die Rechte abgewiesener Asylsuchender und von Sans-Papiers ein. Ein besonderes Augenmerk gilt der Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen ohne Aufenthaltsbewilligung. In diesem Zusammenhang fordert HEKS die umfassende Umsetzung des Rechts auf Bildung unter Einschluss der beruflichen Ausbildung.

Bereits 2018 äusserte sich HEKS im Rahmen der Vorkonsultation zu einer möglichen Anpassung der Bestimmung über die berufliche Grundbildung von Sans-Papiers. Bereits damals begrüsst HEKS die allgemeine Richtung der vorgeschlagenen Änderungen, forderte jedoch weitergehende Reformen, um den Zugang zur Berufsbildung umfassend zu gewährleisten. Dasselbe gilt für die vorliegende Vernehmlassungsvorlage. Die vorgeschlagenen Änderungen werden voraussichtlich nur einen kleinen Effekt auf den tatsächlichen Zugang zur Berufsbildung haben und damit ihr eigentliches Ziel verfehlen.

HEKS unterstützt das Vorgehen des Bundes, den Zugang zur beruflichen Grundbildung über eine Verordnungsänderung zu erleichtern, um eine rasche Verbesserung der Situation zu erreichen. Es ist jedoch wichtig, die Gründe für die tiefe Nutzung der bisherigen Regelung genau zu analysieren, um nicht eine Anpassung umzusetzen, deren Lösungsansätze an den bestehenden Problemen vorbeizielten. Im Fokus stehen dabei die Offenlegung der Identität für die Gesuchstellenden und ihre Familien sowie die verschiedenen Fristen, um ein Härtefallgesuch für eine berufliche Grundbildung nach der obligatorischen Schulzeit zu ermöglichen. In beiden Punkten bietet die aktuelle Vernehmlassungsvorlage noch keine hinreichenden Lösungen.

HILFSWERK DER EVANGELISCH-REFORMIERTEN KIRCHE SCHWEIZ

Hauptsitz +41 44 360 88 00
Seminarstrasse 28 info@heks.ch
Postfach heks.ch
CH-8042 Zürich IBAN CH37 0900 0000 8000 1115 1



1. Schulbesuch und Aufenthaltsdauer

HEKS begrüsst, dass die aktuell geltende Voraussetzung von mindestens fünf Jahren ununterbrochenen Schulbesuchs (inklusive Brückenangebote) auf zwei Jahre gesenkt werden soll. Der Bundesrat setzt dadurch eine der zu prüfenden Varianten der Motion 22.3392 um. Die Reduktion dürfte jugendlichen Sans-Papiers den Zugang zur Berufslehre erleichtern, da das Kriterium des fünfjährigen, ununterbrochenen Schulbesuchs oft einen Hinderungsgrund darstellte. Viele Sans-Papiers oder abgewiesene Asylsuchende, die – alleine oder mit ihrer Familie – erst im Alter von 12 Jahren oder später zugewandert sind, konnten nur einen Teil der obligatorischen Schulzeit hier absolvieren. Zudem sind Altersgrenzen oder der fehlende legale Aufenthaltsstatus massgebliche Faktoren, welche den Zugang zu Brückenangeboten erschweren können.¹

Damit die Reduktion von fünf auf zwei Jahre Schulbesuch ihre gewünschte Wirkung entfalten kann, ist jedoch auch eine Änderung der Rechtspraxis in Bezug auf die Aufenthaltsdauer für die Erteilung von Härtefallbewilligungen an Sans-Papiers notwendig. Das Gesetz legt bei den Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen gemäss Art. 30 Abs. 1 AIG keine Mindestaufenthaltsdauer für Sans-Papiers fest, welche sich nie im Asylprozess befunden haben.² In der Rechtsprechung wird die Aufenthaltsdauer im Rahmen der Einzelfallprüfung des schwerwiegenden persönlichen Härtefalles berücksichtigt. Auf der Grundlage der bisherigen Gesetzgebung wird für Familien in der Regel eine Aufenthaltsdauer von rund fünf Jahren als relevant erachtet. Eine Härtefallbewilligung kann aber auch bereits früher erteilt werden.

Gesuche von Jugendlichen mit einem Lehrvertrag und zwei Jahren Schulbesuch in der Schweiz sind deshalb gemäss vorliegendem Verordnungsentwurf auch bei einer tieferen Aufenthaltsdauer von den Migrationsämtern zu prüfen. Nach wie vor müssen dabei für einen positiven Bescheid die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt sein. Aus Sicht von HEKS müssen die kantonalen Migrationsämter über diese Auslegung der neuen Verordnung durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) in Kenntnis gesetzt werden.

Weiter werden nach dem Grundsatz der Einheit der Familie die Privilegien der Lernenden auf Eltern und Geschwister ausgeweitet. Wie im erläuternden Bericht dargestellt, ist bei der Prüfung der Gesuche «der Situation der Gesamtfamilie Rechnung zu tragen.»³ In diesem Fall ist auch die aktuelle Praxis bezüglich Mindestaufenthaltsdauer für Eltern und Geschwister anzupassen. Durch die Anwendung von Art. 30a Abs. 3 VZAE wird das Erfüllen der Integrationsvoraussetzungen auch für die restliche Familie sichergestellt.

Für Jugendliche und junge Erwachsene mit einem abgelehnten Asylgesuch wird bei Härtefallgesuchen weiterhin eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren gesetzlich verlangt (Art. 14 Abs. 2 Bst. a AsylG). HEKS empfiehlt deshalb, in einem nächsten Schritt die Bedingungen für Härtefallgesuche von abgewiesenen Asylsuchenden zu prüfen, um eine

¹ Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien 2016: Bestandsaufnahme zur Bildungsbeteiligung von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen Schlussbericht. https://www.iiz.ch/?action=get_file&id=24&resource_link_id=61, S.46.

² Im Gegensatz dazu besteht zur Erteilung einer Härtefallbewilligung an abgewiesene Asylsuchende eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren in der Schweiz (Art. 14 Abs. 2 Bst. a AsylG).

³ Erläuternder Bericht, S.9.



Rechtsungleichheit zwischen Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden beim Zugang zur beruflichen Grundbildung zu vermeiden. Es sollte eine Ausnahmeregelung der Mindestaufenthaltsdauer (Art. 14 Abs. 2 Bst. a AsylG) für Personen in beruflicher Grundbildung eingeführt werden.

2. Erhöhung der Frist zur Einreichung des Gesuchs

Die Erhöhung der Frist zur Einreichung des Gesuchs begrüsst HEKS, denn diese berücksichtigt die tatsächlichen Voraussetzungen der jungen Menschen besser als die heutige Regelung. Aus Sicht von HEKS ist fraglich, ob eine derartige Frist überhaupt sinnvoll ist. Die Beurteilung, ob ein Jugendlicher oder junger Erwachsener für eine Berufslehre geeignet ist, soll grundsätzlich bei den Lehrbetrieben liegen, und nicht über eine Frist entschieden werden. Warum sollte ein Lehrbetrieb keine 21-jährige abgewiesene Asylsuchende als Lernende einstellen können, wenn die Arbeitgeberin oder der Personalverantwortliche überzeugt sind, dass sie die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen erfüllt? Zudem handelt es sich nachweislich um gut integrierte Personen, da gemäss VZAE (Art. 30a Abs. 1 Bst. d) ebenfalls vorausgesetzt wird, dass die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt sein müssen.

3. Anonyme Gesuchsprüfung

HEKS bedauert, dass die Möglichkeit einer anonymisierten Gesuchseingabe gemäss erläuterndem Bericht zwar geprüft, aber wieder verworfen wurde. Begründet wird dies unter anderem mit dem Verweis darauf, dass eine anonyme Vorprüfung durch die Kantone bereits auf der geltenden Rechtsgrundlage vorgenommen werden könne. Es ist zwar korrekt, dass einige Kantone wie Basel-Stadt eine anonyme Vorprüfung anbieten, damit die Betroffenen selbst einschätzen können, wie die Erfolgchancen eines formellen Gesuches sind. Diese Möglichkeit besteht aber längst nicht in allen Kantonen, und es ist nicht absehbar, dass alle Kantone eine Praxisänderung anstreben. Die Angst vor einer Offenlegung der Identität ist für Sans-Papiers jedoch einer der handlungsleitenden Faktoren in ihrer Lebensgestaltung. Zudem wird mit dem Einreichen des Härtefallgesuchs in der Regel auch die Identität weiterer Familienmitglieder offengelegt. Im Falle einer Ablehnung des Härtefallgesuches droht deshalb nicht nur den Betroffenen selbst, sondern der gesamten Familie die Wegweisung. Kaum ein:e Sans-Papiers dürfte bereit sein, diese Verantwortung zu übernehmen, ohne zumindest eine gewisse Sicherheit zu haben, dass das Gesuch ausreichende Erfolgchancen bietet.

Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb der Bund auf diese simple und effektive Zugangserleichterung verzichten will. Eine anonyme Vorprüfung des Gesuches gibt den Gesuchstellenden und ihren Familien die notwendige Sicherheit, um das Instrument der Härtefallbewilligung als Zugang zur beruflichen Grundbildung auch effektiv zu nutzen.



Dabei versteht sich von selbst, dass die anonyme Vorprüfung in keinem Fall das formelle Gesuch ersetzt – dies ist auch im Kanton Basel-Stadt nicht der Fall. Bei der anonymen Vorprüfung handelt es sich nicht um einen formellen Entscheid, sondern um eine Einschätzung der Situation durch die zuständige Behörde unter Berücksichtigung der bekannten Daten wie Aufenthaltsdauer, Schulbesuch, Sprachkenntnisse, wirtschaftlicher und familiärer Situation sowie Erfüllung der Integrationskriterien soweit bekannt. Bei Einreichen des formellen Gesuchs wird in jedem Fall die Identität offengelegt. Somit kann nicht argumentiert werden, dass personenbezogene Informationen wie etwaige Einträge im Strafregister oder das Vorliegen anderer Widerrufungsgründe nicht überprüft werden könnten. Hingegen kennen die Gesuchstellenden ihre persönlichen Voraussetzungen und es liegt an ihnen, einen informellen Vorentscheid entsprechend einzuordnen.

Das SEM sieht keinen Handlungsbedarf, da das geltende Recht den Kantonen bereits heute ermögliche, anonymisierte Gesuche für eine erste informelle Beurteilung entgegenzunehmen. Dass kaum ein Kanton von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, zeigt aber deutlich, dass dies nicht ausreicht. Der Bund soll deshalb seinen Handlungsspielraum nutzen und die Kantone dazu anhalten, anonyme Vorprüfungen anzubieten, um die kantonal sehr unterschiedliche Handhabung zu vereinheitlichen. Dadurch können alle Sans-Papiers, unabhängig ihres Aufenthaltskantons, von der Schutzfunktion einer informellen – aber trotzdem behördlichen – Einschätzung ihrer Situation profitieren. In Kantonen, in denen die Einreichung anonymer Gesuche bereits heute möglich ist, wird zudem auch das Bleiberecht für die gesamte Familie gewährleistet. HEKS fordert deshalb, in der VZAE zu verankern, dass bei der Vorprüfung des Gesuchs auf die Offenlegung der Identität verzichtet wird.

Vorschlag: Ergänzung von Art. 30a Abs. 1 Bst. f VZAE mit folgendem Passus:
«Bei der Vorprüfung des Gesuchs wird auf die Offenlegung der Identität verzichtet.»

Vorschlag Ergänzung von Art. 30a Abs. 1 Bst. f VZAE

Bei der Vorprüfung des Gesuchs wird auf die Offenlegung der Identität verzichtet.

4. Fehlende Übergangsregelung

Hunderte Jugendliche und junge Erwachsene mussten in den vergangenen Jahren ihre Berufslehre wegen eines negativen Asylentscheids bereits abbrechen oder konnten sie gar nicht erst antreten.⁴ Oft handelt es sich um junge Asylsuchende, deren Asyldossier jahrelang nicht bearbeitet wurde und nach altrechtlichem Verfahren viel Zeit beanspruchte. Viele von ihnen leben seither in den kantonalen Nothilfestrukturen. Die prekären Lebens- und Aufenthaltsbedingungen in der Nothilfe sind belastend und können sich negativ auf die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Lehrabschluss auswirken. Trotzdem bleiben sie oft

⁴ Alleine im Kanton Bern sind für das Jahr 2019 rund 60 Fälle dokumentiert (vgl. Motion 20.3322: «Keine Lehrabbrüche von Asylsuchenden, die bereits in den schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind»). Die Berufsschulen schätzten die Lehrabbrüche im Jahr 2020 auf 300 bis 400 Fälle jährlich ein (vgl. SFH 2020: [Recht auf Ausbildung auch bei Wegweisung](https://www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen/news-und-stories/recht-auf-ausbildung-auch-bei-wegweisung), <https://www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen/news-und-stories/recht-auf-ausbildung-auch-bei-wegweisung>)



langfristig in der Schweiz, weil eine freiwillige Rückkehr oder der Vollzug der Wegweisung nicht möglich ist.

Diese Menschen kommen in der aktuellen Vorlage nicht vor. Sie erfüllen die geforderten Voraussetzungen nicht, da der Schulabschluss für die meisten mittlerweile mehr als zwei Jahre her sein dürfte. Sie sind es jedoch, welche die Debatte und auch die Eingabe der Motion Markwalder ausgelöst haben. Zudem gibt es etliche Beispiele, bei welchen sich auch die Arbeitgeber mit grossem Engagement gegen den Lehrabbruch «ihrer» Lernenden eingesetzt haben.⁵ Es ist deshalb notwendig, eine Übergangsbestimmung zu schaffen, um den betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine berufliche Grundbildung zu ermöglichen, sofern ihre Lehrbetriebe nach wie vor bereit sind, sie ihre Berufslehre antreten zu lassen.

Vorschlag Einfügung einer Übergangsbestimmung Art. 91e VZAE

Von der Erfüllung der Fristen nach Art. 30a Abs. 1 Bst. a VZAE wird abgesehen, wenn die weiteren Voraussetzungen nach Art. 30a Abs. 1 Bst. b-f erfüllt sind und sich die betreffende Person:

- *nach wie vor in der Schweiz aufhält,*
- *in den letzten fünf Jahren vor Inkrafttreten der Verordnungsänderung aufgrund eines negativen Asylentscheids eine bereits begonnene oder verbindlich vereinbarte berufliche Grundbildung beenden musste oder nicht antreten durfte.*

5. Abschluss einer bereits begonnenen Lehre

HEKS begrüsst, dass eine bereits begonnene berufliche Grundbildung auch bei einem negativen Asylentscheid abgeschlossen werden kann. Das SEM hat am 15. August 2023 die entsprechende Weisung zur Wegweisung und zum Vollzug angepasst. Die Ausreisefrist gemäss Art. 45 Abs. 2^{bis} AsylG wird in diesen Fällen grundsätzlich bis zum Abschluss der beruflichen Grundbildung verlängert. Bisher wurde die Ausreisefrist von Lernenden in der Regel nur verlängert, wenn der Abschluss der beruflichen Grundbildung innerhalb der nächsten sechs Monate bevorstand.

Das SEM unterstützt mit der Neuregelung die positive Entwicklung der betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Das SEM anerkennt damit, dass sich in der Nothilfe nach wie vor viele Kinder und Jugendliche befinden. Der Vollzug ihrer Wegweisung ist oftmals nicht absehbar. Falls sie dennoch zu einem späteren Zeitpunkt in ihr Herkunftsland zurückkehren, kann der Abschluss einer Ausbildung unter Umständen auch die Reintegration im Herkunftsland begünstigen.⁶ Gleichzeitig nimmt das SEM mit der Neuregelung ein berechtigtes Anliegen der Arbeitgebenden auf. Diese standen in der Vergangenheit bei

⁵ Vgl. etwa Tages-Anzeiger 14.4.2023, Der Bund 22.5.2022, Aargauer Zeitung, 1.3.2021, Jungfrau-Zeitung 4.2.201, Luzerner Zeitung 25.1.2019, Berner Zeitung 28.6.2017 u.v.m.

⁶ Ruedin, Didier et al. 2020: Wirkungszusammenhänge Migration, Integration und Rückkehr. Eine Literaturanalyse im Auftrag des SEM in Erfüllung des Postulats 16.3790 «Migration. Langfristige Folgen der Integration». https://www.unine.ch/files/live/sites/sfm/files/listes_publicationsSFM/Etudes%20du%20SFM/SFM%20-%20Studies%2075d_corr.pdf, S.92.



Negativentscheiden von Lernenden im laufenden Verfahren (Ausweis N) oder bei der Aufhebung einer vorläufigen Aufnahme (Ausweis F) oftmals vor abrupten betrieblichen Engpässen. Dies belastete insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen mit wenig personellem Spielraum.

Die Verlängerung der Ausreisefrist für Lernende ist somit erfreulich, allerdings bringt die konkrete Ausgestaltung dieser Lösung auch Nachteile mit sich: Die Betroffenen werden bei einem Negativentscheid mit Ansetzung der Ausreisefrist zwingend aus der Sozialhilfe ausgeschlossen (Art. 82 Abs. 1 AsylG). Sie werden auf Antrag hin lediglich noch zu Nothilfeansätzen unterstützt, die noch tiefer sind als die bereits tiefen Ansätze der Asylsozialhilfe und die Betroffenen müssen in Nothilfestrukturen leben. Dabei handelt es sich in der Regel um Kollektivunterkünfte ohne Privatsphäre, ohne Rückzugsmöglichkeiten oder Lernorte, um sich beispielsweise auf Prüfungen an einer Berufsschule vorzubereiten. Das Leben unter dem Existenzminimum verhindert die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in der Schweiz – was durch die oft isolierte Lage der Nothilfestrukturen weiter verstärkt wird. Die Nothilfestrukturen sind somit ein denkbar ungeeignetes Umfeld, um erfolgreich eine Ausbildung zu absolvieren. HEKS empfiehlt deshalb, dass Personen in einer beruflichen Grundbildung weiterhin in ihren bisherigen Wohnungen leben können. Die Ausgestaltung der Unterbringung von Personen in der Nothilfe liegt in der Kompetenz der Kantone. Mit Art. 82 Abs. 3^{bis} AsylG besteht für die Kantone zwar eine Rechtsgrundlage, um den besonderen Bedürfnissen von unbegleiteten Minderjährigen sowie Familien mit Kindern Rechnung zu tragen.

HEKS empfiehlt jedoch, in einem nächsten Schritt die gesetzlichen Grundlagen so anzupassen, dass Lernende für die Dauer ihrer Ausbildung nicht von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden.

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme und Berücksichtigung.

Freundliche Grüsse

Peter Merz
Direktor

Virginia Suter
Leitung HEKS Inland



**Conférence Suisse des Délégués à l'Intégration
Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten
Conferenza Svizzera dei delegati all'integrazione**

Frau Bundesrätin
Elisabeth Baume-Schneider
Bundeshaus West
3003 Bern

Per Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 21. September 2023

Kontaktpersonen: Nina Gilgen, Co-Präsidentin KID
Telefon: 043 259 25 29 / Mail: nina.gilgen@ji.zh.ch

Regina Bühlmann, Geschäftsführung KID
Telefon: 031 320 30 07 / Mail: r.buehlmann@kdk.ch

**Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE):
KID-Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Konferenz der Integrationsdelegierten (KID) dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den aus Integrations-sicht wichtigsten Punkten.

Mit der vorliegenden Verordnungsänderung sollen die Motion 22.3392 «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen» und die durch das Parlament unterstützten Ziele der Motion 20.3322 «Keine Lehrabbrüche von Asylsuchenden, die bereits in den schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind» umgesetzt werden. Dazu wird vorgeschlagen, zwei Bestimmungen des seit 2013 in Kraft gesetzten Artikels 30a VZAE anzupassen (Umsetzung der Motion 08.3616 «Jugendlichen ohne gesetzlichen Status eine Berufslehre ermöglichen»), nämlich die Mindestdauer des Schulbesuchs (inkl. schulische Angebote an der Nahtstelle I, sog. «Brückenangebote») von fünf auf zwei Jahre zu senken sowie die Frist zur Einreichung eines Härtefallgesuchs zur Ermöglichung der beruflichen Grundbildung von einem Jahr auf zwei Jahre zu erhöhen.

Die KID unterstützt das mit den vorgeschlagenen Änderungen beabsichtigte Ziel, jugendlichen und jungen Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch sowie Sans-Papiers den Besuch und den Abschluss einer Berufsbildung zu ermöglichen.

Im Gegensatz zum Besuch einer Mittelschule oder einer tertiären Ausbildung ist für eine berufliche Grundbildung eine Arbeitsbewilligung notwendig, weshalb eine EBA- oder EFZ-Lehre nicht ohne geregelten Aufenthalt angetreten werden kann. Die vorgeschlagenen Erleichterungen (Art. 30a Abs. 1 Bst. a) betreffen sowohl jugendliche und junge Sans-Papiers als auch jugendliche und junge Asylsuchende, welche nach einem negativen Asylentscheid bei Unterstützungsbedarf in der Regel in Nothilfestrukturen leben. Nebst der Erleichterung des Zugangs zur beruflichen Grundbildung soll auch verhindert werden, dass eine bereits begonnene berufliche Grundbildung vorzeitig beendet werden muss (Weisung 22.5.1 AsylG). Dies ist für die Zukunft der betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen wichtig, aber auch für die Arbeitgebenden, welche in die Ausbildung von jungen Asylsuchenden und in die Zukunft ihrer Betriebe investiert haben. Zudem sind die in der Ausbildung erworbenen Fähigkeiten sowie Bildungsnachweise auch bei einer allfälligen späteren Rückkehr ins Herkunftsland hilfreich für die Reintegration.

Anerkannte Bildungsabschlüsse helfen, klandestine und/oder prekäre Arbeitsverhältnisse zu vermeiden und das Recht auf Bildung für Jugendliche und junge Erwachsene zu stärken. Die KID regt an zu prüfen, wie auch der Zugang zu Bildungsangeboten ausserhalb der beruflichen Grundbildung (allgemeinbildende Bildung auf Sekundarstufe II und Tertiärstufe) für abgelehnte Asylsuchende und Sans-Papiers erleichtert werden könnte.

Kommentare zu den einzelnen Änderungsvorschlägen:

Herabsetzung der Mindestdauer des Schulbesuchs (inkl. «Brückenangebote»)

Die KID begrüsst, dass durch die Herabsetzung der Mindestdauer des Schulbesuchs der Zugang zu einer beruflichen Grundbildung für spät zugewanderte Sans-Papiers und abgelehnte Asylsuchende erleichtert wird.

Aus Sicht der KID stellt sich die Frage, ob der ununterbrochene und mehrjährige Schulbesuch als Kriterium für die Zulassung zu einer beruflichen Grundbildung überhaupt notwendig ist. Erstens ist der Sprachstand bereits als Integrationskriterium in Artikel 58a AIG enthalten und zweitens prüfen die Arbeitgebenden selbst, ob die potentiellen Lernenden über die für die Ausbildung und den Besuch der Berufsfachschule notwendigen Kompetenzen verfügen.

Die KID schlägt zudem vor, dass allgemein der Besuch von staatlich anerkannten Bildungsangeboten ohne Erwerbstätigkeit anerkannt wird.

Erhöhung der Frist zur Einreichung des Gesuchs

Die KID begrüsst die Heraufsetzung der Frist zur Einreichung eines Härtefallgesuchs zur Ermöglichung der Grundausbildung als Schritt in die richtige Richtung.

Abgewiesene Asylsuchende in Nothilfe (und oftmals kollektiven Rückkehrereinrichtungen weit ausserhalb urbaner Zentren) und Sans-Papiers haben eingeschränkte Möglichkeiten, am sozialen Leben teilzuhaben. Bekanntlich sind soziale Netzwerke bei der Lehrstellensuche für alle Jugendlichen jedoch matchentscheidend. Nicht lineare Integrations- und Bildungsverläufe dürften bei abgewiesenen Asylsuchenden und Sans-Papiers auch aufgrund von familiären und/oder auch gesundheitlichen Problemen öfter vorkommen. Dieser spezifischen Situation ist Rechnung zu tragen.

Abschluss einer bereits begonnenen Lehre

Die KID begrüsst, dass das SEM mittels Weisung (Weisung 22.5.1 AsylG, in Kraft seit 15.8.2023) sicherstellen will, dass Asylsuchende eine bereits begonnene berufliche Grundbildung auch nach einem negativen Asylentscheid abschliessen können.

Damit wird die Ausreisefrist gemäss Artikel 45 Absatz 2bis AsylG in diesen Fällen grundsätzlich bis zum Abschluss der beruflichen Grundbildung verlängert und nicht mehr wie bisher, wenn der Abschluss innerhalb der nächsten sechs Monate bevorsteht. Dies stärkt die Motivation von jugendlichen und jungen Asylsuchenden, eine berufliche Grundbildung zu beginnen, und nimmt das berechtigte Anliegen der Arbeitgebenden auf, künftig nach negativen Asylentscheiden nicht mehr vor abrupten betrieblichen Engpässen zu stehen.

Nach einem negativen Asylentscheid erhalten Asylsuchende nur noch Nothilfe. Diese ist auf die Überbrückung eines kurzen Zeitraums bis zur definitiven Ausreise ausgerichtet. Bei einer beruflichen Grundbildung kann sich dieser Zeitraum jedoch über mehrere Monate oder Jahre erstrecken. Zudem sind Nothilfestrukturen ein ungeeignetes Umfeld, um eine Ausbildung erfolgreich abzuschliessen.

Aus Sicht der KID wäre es wünschenswert, wenn für diese Personengruppe eine Lösung gefunden werden könnte, welche sie nicht von der Asylsozialhilfe ausschliessen würde.

Zudem sollte der Zugang zur beruflichen Grundbildung für Asylsuchende im erweiterten Verfahren zur Vermeidung von zuweisungsabhängiger Chancenungleichheit nicht dem Ermessen der Kantone überlassen sein, sondern motivierten und geeigneten Jugendlichen und jungen Erwachsenen grundsätzlich offen stehen.

Möglichkeit zu einer anonymen Gesuchsprüfung für Sans-Papiers

Die KID bedauert, dass die anonyme Vorprüfung des Härtefallgesuchs verworfen wurde. Die Einschätzung der Chancen auf die Genehmigung des formellen Gesuchs ist für Sans-Papiers deshalb wichtig, weil Jugendliche auch den Aufenthalt ihrer Eltern, ihrer Familie gefährden. Dies dürfte auch der Hauptgrund sein, weshalb bisher wenige solche formellen Härtefallgesuche eingereicht wurden.

Fehlende Übergangsbestimmungen

Abschliessend macht die KID darauf aufmerksam, dass aus ihrer Sicht eine Übergangslösung für Jugendliche und junge Erwachsene gefunden werden müsste, welche in den letzten Jahren aufgrund eines negativen Asylentscheids keine Ausbildung antreten konnten oder ihre Ausbildung abbrechen mussten und sich trotzdem noch in der Schweiz aufhalten. Auch ihnen sollte mit einer Übergangsbestimmung ermöglicht werden, eine berufliche Grundbildung zu absolvieren, sofern Lehrbetriebe dazu bereit sind.

Wir bedanken uns, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Konferenz der Integrationsdelegierten



Nina Gilgen
Co-Präsidentin



Giuseppina Greco
Co-Präsidentin

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Vernehmlassungsantwort von NCBI Schweiz und dem
Flüchtlingsparlament Schweiz

Bern, 12. Oktober 2023

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Das Wichtigste in Kürze	3
3	Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)	4
3.1	Schulbesuch und Aufenthaltsdauer	5
3.2	Erhöhung der Frist zur Einreichung des Gesuchs	6
3.3	Anonyme Gesuchsprüfung	7
3.4	Fehlende Übergangsregelung	8
3.5	Abschluss einer bereits begonnenen Lehre	8

1 Einleitung

Das National Coalition Building Institute NCBI sowie das von NCBI lancierte Flüchtlingsparlament Schweiz FP bedanken sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Mit der vorliegenden Verordnungsänderung sollen die zwei Motionen 22.3392 «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen» und 20.3322 «Keine Lehrabbrüche von Asylsuchenden, die bereits in den schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind», erfüllt werden. Dies vor dem Hintergrund, dass die bestehende Regelung in Art. 30a VZAE betreffend des Zugangs zur beruflichen Grundbildung für Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende in den acht Jahren seit ihrer Einführung lediglich 61 mal angewendet wurde.¹ Es zeigt sich, dass die Voraussetzungen für den Zugang zu restriktiv ausgestaltet sind und verschiedene Hürden die wirksame Umsetzung in der Praxis verhindern.² Trotz der Prüfung verschiedener weiterführender Varianten wie die generelle Herabsetzung der notwendigen Aufenthaltsdauer oder der gänzliche Verzicht auf eine Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs in der Schweiz liegen nun aber lediglich minimale Anpassungen vor.

Für NCBI und das FP ist die vorliegende Verordnungsänderung ein Schritt in die richtige Richtung. Es ist aber zu befürchten, dass die vorgeschlagenen Änderungen nur einen kleinen Effekt auf den tatsächlichen Zugang zur Berufsbildung haben werden.

2 Das Wichtigste in Kürze

NCBI und das FP begrüssen sehr, dass der Zugang zur beruflichen Grundbildung für Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende erleichtert werden soll. Das ist aus unserer Sicht ein notwendiger und überfälliger Schritt. Allerdings lösen die vorgesehenen Änderungen die bestehenden Schwierigkeiten beim Zugang zur beruflichen Grundbildung nur teilweise. Wir stellen in verschiedenen Punkten Anpassungsbedarf fest:

- **Schulbesuch und Aufenthaltsdauer:** Die Herabsetzung des notwendigen Schulbesuchs³ von fünf auf zwei Jahre wird begrüsst. Da ein Grossteil der Abgewiesenen schon älter als 16jährig war, als sie in die Schweiz kamen, hatten sie kaum Chancen die Schule in der Schweiz zwei Jahre zu besuchen. NCBI und das FP empfehlen, dass Schulbesuch nicht nur die Volksschule und Brückenangebote, sondern auch Sprachkurse und weitere Schulungen inner- und ausserhalb die Schweiz berücksichtigen. Eigentlich sind die Betriebe für die Auswahl und Qualifikation der möglichen

¹ Vernehmlassung 2023/39. Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE). Erläuternder Bericht: https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/39/cons_1/doc_5/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2023-39-cons_1-doc_5-de-pdf-a.pdf, S.8

² Nebst der restriktiven Zugangsregelungen ist zu berücksichtigen, dass zumindest ein Teil der Jugendlichen und jungen Sans-Papiers in einer Grundbildung im Rahmen einer Regularisierung der gesamten Familie eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben dürften (vgl. Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers. Berichts des Bundesrats in Erfüllung des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 12. April 2018, S. 26).

³ Auch die Teilnahme an Brückenangeboten ohne Erwerbstätigkeit wird an die Voraussetzung des ununterbrochenen Schulbesuchs angerechnet (Art. 30a Abs. 1 Bst. a VZAE). Aus Gründen der Lesbarkeit wird in der Vernehmlassungsantwort jeweils lediglich der Schulbesuch als Kriterium genannt, die Brückenangebote sind dabei eingeschlossen.

Lernenden zuständig. Wenn jemand aus der EU in die Schweiz kommt und ein Betrieb einen Lehrvertrag mit dieser Person abschliessen möchte, kann nur geprüft werden, ob auch ohne Schulbesuch in der Schweiz aus Sicht des Betriebs (als duale Ausbildungsstelle) eine Grundausbildung angefangen werden kann.

- Allerdings verhindert die in der aktuellen Rechtspraxis berücksichtigte Voraussetzung eines rund fünfjährigen Aufenthalts, dass die Neuregelung ihre Wirkung entfalten kann. Es muss deshalb sichergestellt werden, dass auch die Rechtspraxis angepasst wird. NCBI und das FP empfehlen zudem, in einem nächsten Schritt die Bedingungen für Härtefallgesuche von abgewiesenen Asylsuchenden zu prüfen, um eine Rechtsungleichheit zwischen Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden beim Zugang zur beruflichen Grundbildung zu vermeiden.
- **Zweijährige Frist zur Einreichung des Gesuchs:** Die Erhöhung der Frist von zwölf Monaten auf zwei Jahre ist ein Schritt in die richtige Richtung. Um den komplexen Lebenssituationen abgewiesener Asylsuchender und Sans-Papiers gerecht zu werden, ist aber eine Erhöhung der Frist auf mindestens fünf Jahre notwendig.
- **Anonymität der Gesuchstellenden:** NCBI und das FP bedauern, dass die Möglichkeit einer anonymen Gesuchseingabe verworfen wurde. Es ist erforderlich, dass bei der Vorprüfung der Gesuche auf die Offenlegung der Identität verzichtet wird. Die Offenlegung der Identität kann für diese Person und ihre Familie bedrohlich wirken und dazu führen, dass die Chance für eine Ausbildung – ein Recht des Kindes – aus sachfremden Gründen beschnitten wird. Manche Personen können ihre Identität nicht beweisen. Das soll nicht Grund sein, um eine Ausbildung zu verhindern oder zu verunmöglichen.
- **Abschluss einer bereits begonnenen Ausbildung:** NCBI und das FP begrüßen, dass eine bereits begonnene berufliche Grundbildung auch bei einem negativen Asylentscheid abgeschlossen werden kann. Für abgewiesene Asylsuchende, die in den letzten Jahren eine Lehre abbrechen mussten und die sich nach wie vor in der Schweiz befinden, ist eine Übergangsbestimmung vorzusehen.

3 Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

NCBI und das FP unterstützen das mit der vorgeschlagenen Verordnungsänderung verfolgte Ziel, abgewiesenen Asylsuchenden den Zugang zur beruflichen Grundbildung zu erleichtern.

Im Gegensatz zum Besuch einer Mittelschule oder einer tertiären Ausbildung ist für eine berufliche Grundbildung eine Arbeitsbewilligung notwendig, weshalb eine anerkannte berufliche Grundbildung (Lehre mit eidgenössischem Berufsattest EBA oder mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis EFZ) nicht ohne geregelten Aufenthalt angetreten werden kann. Den Zugang zu ermöglichen, hilft somit, ungeregelte und unter Umständen prekarierte Arbeitsverhältnisse bei jungen Erwachsenen zu vermeiden. Gleichzeitig wird das Recht auf Bildung für Jugendliche und junge Erwachsene gestärkt. Die Vereinfachung des Zugangs soll gemäss Motion sowohl für Sans-Papiers (nach dem Ausländer- und Integrationsgesetz AIG) wie

auch für abgewiesene Asylsuchende Wirkung entfalten.⁴ Bei Asylsuchenden soll zudem verhindert werden, dass eine bereits begonnene Lehre aufgrund eines negativen Asylentscheids abgebrochen werden muss. Der Abbruch einer Lehre schadet nicht nur den Betroffenen selbst, sondern trifft auch die Arbeitgebenden empfindlich, welche zum einen in die Ausbildung der jungen Menschen und in die Zukunft der eigenen Firma investieren und zum andern auf personelle Planungssicherheit angewiesen sind. Eine Einfachere Zugangsregelung zur beruflichen Grundbildung kann zudem einen wichtigen Beitrag zur Reduktion des Fachkräftemangels in der Schweiz leisten.

NCBI und das FP unterstützen das Vorgehen des Bundes, den Zugang zur beruflichen Grundbildung über eine Verordnungsänderung zu erleichtern, um eine rasche Verbesserung der Situation zu erreichen. Es ist jedoch wichtig, die Gründe für die tiefe Nutzung der bisherigen Regelung genau zu analysieren, um nicht eine Anpassung umzusetzen, deren Lösungsansätze an den bestehenden Problemen vorbeizielten. Im Fokus stehen dabei die Offenlegung der Identität für die Gesuchstellenden und ihre Familien sowie die verschiedenen Fristen, um ein Härtefallgesuchs für eine beruflichen Grundbildung nach der obligatorischen Schulzeit zu ermöglichen. In beiden Punkten bietet die aktuelle Vernehmlassungsvorlage noch keine hinreichenden Lösungen.

3.1 Schulbesuch und Aufenthaltsdauer

NCBI und das FP begrüßen, dass die aktuell geltende Voraussetzung von mindestens fünf Jahren ununterbrochenen Schulbesuchs (inklusive Brückenangebote) auf zwei Jahre gesenkt werden soll. Der Bundesrat setzt dadurch eine der zu prüfenden Varianten der Motion 22.3392 um. Die Reduktion dürfte jugendlichen Sans-Papiers den Zugang zur Berufslehre erleichtern, da das Kriterium des fünfjährigen, ununterbrochenen Schulbesuchs oft einen Hinderungsgrund darstellte. Viele Sans-Papiers oder abgewiesene Asylsuchende, die – alleine oder mit ihrer Familie – erst im Alter von 12 Jahren oder später zugewandert sind, konnten nur einen Teil der obligatorischen Schulzeit hier absolvieren. Zudem sind Altersgrenzen oder der fehlende legale Aufenthaltsstatus massgebliche Faktoren, welche den Zugang zu Brückenangeboten erschweren können.⁵

Gesuche von Jugendlichen mit einem Lehrvertrag und zwei Jahren Schulbesuch in der Schweiz sind deshalb gemäss vorliegendem Verordnungsentwurf auch bei einer tieferen Aufenthaltsdauer von den Migrationsämtern zu prüfen. Nach wie vor müssen dabei für einen positiven Bescheid die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt sein. Aus Sicht von NCBI und FP müssen die kantonalen Migrationsämter über diese Auslegung der neuen Verordnung durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) in Kenntnis gesetzt werden. Weiter werden nach dem Grundsatz der Einheit der Familie die Privilegien der Lehrlinge auf Eltern und Geschwister ausgeweitet. Wie im erläuternden Bericht dargestellt, ist bei der Prüfung der Gesuche «der Situation der Gesamtfamilie Rechnung zu tragen.»⁶ In diesem Fall ist

⁴ Im Folgenden wird mit dem Begriff Sans-Papiers jeweils auf Personen Bezug genommen, die ohne geregelten Aufenthalt in der Schweiz leben und die zuvor kein Asylverfahren durchlaufen haben. Sie fallen unter den Geltungsbereich des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG).

⁵ Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien 2016: Bestandsaufnahme zur Bildungsbeteiligung von spät eingewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen Schlussbericht. https://www.iiz.ch/?action=get_file&id=24&resource_link_id=61, S.46.

⁶ Erläuternder Bericht, S.9.

auch die aktuelle Praxis bezüglich Mindestaufenthaltsdauer für Eltern und Geschwister anzupassen. Durch die Anwendung von Art. 30a Abs. 3 VZAE wird das Erfüllen der Integrationsvoraussetzungen auch für die restliche Familie sichergestellt.

Für Jugendliche und junge Erwachsene mit einem abgelehnten Asylgesuch wird bei Härtefallgesuchen weiterhin eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren gesetzlich verlangt (Art. 14 Abs. 2 Bst. a AsylG). NCBI und das FP empfehlen deshalb, in einem nächsten Schritt die Bedingungen für Härtefallgesuche von abgewiesenen Asylsuchenden zu prüfen, um eine Rechtsungleichheit zwischen Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden beim Zugang zur beruflichen Grundbildung zu vermeiden. Bei entsprechendem Bedarf ist eine Ausnahmeregelung der Mindestaufenthaltsdauer (Art. 14 Abs. 2 Bst. a AsylG) für Personen in beruflicher Grundbildung vorzusehen.

3.2 Erhöhung der Frist zur Einreichung des Gesuchs

Das Heraufsetzen der Frist zur Einreichung des Härtefallgesuchs von zwölf Monaten auf zwei Jahre erachten wir als Schritt in die richtige Richtung. Allerdings wird die nach wie vor relativ kurze Frist den belastenden und oft auch komplexen Lebenssituationen von Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden nicht gerecht: Jugendliche und junge Erwachsene ohne Aufenthaltserlaubnis kämpfen gleichzeitig mit vielen Problemen an vielen Fronten. Das Finden einer passenden Anschlusslösung nach der obligatorischen Schulzeit ist nur eines davon – welches auch Schweizer Jugendliche und junge Erwachsene oft länger als ein Jahr beschäftigt.

Abgewiesene Asylsuchende kämpfen mit der Belastung durch ihre unsichere Aufenthaltssituation und haben durch die tiefen Ansätze der Nothilfe kaum Möglichkeiten, am sozialen Leben teilzuhaben. Sie wohnen oft in kollektiven Rückkehrerheimen auf engstem Raum. Einige dieser Unterkünfte befinden sich weit ausserhalb der urbanen Zentren. Fehlende Tagesstruktur und Beschäftigung können eine destabilisierende Wirkung haben. Hinzu kommen oftmals traumatisierende Erlebnisse, welche Geflüchtete im Herkunftsland oder unterwegs gemacht haben sowie die Sorge um Familienangehörige und Bekannte in den Herkunftsländern. Soziale Kontakte, welche nebst einer stabilisierenden Wirkung auch die Lehrstellensuche erleichtern, können kaum gepflegt werden. Das Setting der Unterkünfte und der Aufenthalt im Nothilferegime können sich nachweislich negativ auf die psychische und die physische Gesundheit der Betroffenen auswirken. Besonders gefährdet sind dabei Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene.⁷

Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass viele Jugendliche und junge Erwachsene in der Nothilfe keinen linearen Integrationsverlauf aufweisen können. Unterbrüche und/oder Abbrüche von Integrationsmassnahmen kommen vor und gründen oft in der belastenden Gesamtsituation der Betroffenen. Die Vorstellung, dass diese Jugendlichen oder jungen Erwachsenen in aller Ruhe ein oder zwei Jahre vor Schulabschluss mit der Lehrstellensuche beginnen und diese dann zielgerichtet abschliessen können, geht an der Lebensrealität dieser Menschen vorbei. Eine Verlängerung der Frist von heute ein auf neu zwei Jahre ist deshalb ungenügend. NCBI und das FP fordern, die Frist zum Einreichen eines Härtefallgesuches auf mindestens fünf Jahre auszudehnen, um den komplexen Lebenssituationen der Betroffenen gerecht werden zu können.

⁷ Eidgenössische Migrationskommission 2019: Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden: Profile, (Aus-) Wege, Perspektiven. <https://www.ekm.admin.ch/dam/ekm/de/data/dokumentation/materialien/studie-ausscheiden-asylsystem.pdf.download.pdf/studie-ausscheiden-asylsystem-d.pdf>, S. 75.

Sachliche Gründe, die gegen eine solche grosszügigere Lösung sprechen, sind nicht ersichtlich. Die Beurteilung, ob ein Jugendlicher oder junger Erwachsener für eine Berufslehre geeignet ist, soll grundsätzlich bei den Lehrbetrieben liegen, und nicht über eine Frist entschieden werden. Warum sollte ein Lehrbetrieb keine 21-jährige abgewiesene Asylsuchende als Lernende einstellen können, wenn die Arbeitgeberin oder der Personalverantwortliche überzeugt sind, dass sie die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen erfüllt? Zudem handelt es sich nachweislich um gut integrierte Personen, da gemäss VZAE (Art. 30a Abs. 1 Bst. d) ebenfalls vorausgesetzt wird, dass die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt sein müssen.

Vorschlag zur Anpassung von Art. 30a Abs. 1 Bst. a VZAE:

«Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller hat die obligatorische Schule während mindestens zwei Jahren ununterbrochen in der Schweiz besucht oder wird vom Lehrbetrieb als grundausbildungsfähig eingeschätzt und reicht danach in der Regel innerhalb von **fünf Jahren** ein Gesuch ein; die Teilnahme an Brückenangeboten ohne Erwerbstätigkeit wird an die obligatorische Schulzeit angerechnet.»

3.3 Anonyme Gesuchsprüfung

NCBI und das FP bedauern, dass die Möglichkeit einer anonymisierten Gesuchseingabe gemäss erläuterndem Bericht zwar geprüft, aber wieder verworfen wurde. Begründet wird dies unter anderem mit dem Verweis darauf, dass eine anonyme Vorprüfung durch die Kantone bereits auf der geltenden Rechtsgrundlage vorgenommen werden könne. Es ist zwar korrekt, dass einige Kantone wie Basel-Stadt eine anonyme Vorprüfung anbieten, damit die Betroffenen selbst einschätzen können, wie die Erfolgchancen eines formellen Gesuches sind. Diese Möglichkeit besteht aber längst nicht in allen Kantonen, und es ist nicht absehbar, dass alle Kantone eine Praxisänderung anstreben. Die Angst vor einer Offenlegung der Identität ist für Sans-Papiers jedoch einer der handlungsleitenden Faktoren in ihrer Lebensgestaltung.⁸ Mit dem Einreichen des Härtefallgesuchs wird in der Regel auch die Identität weiterer Familienmitglieder offengelegt. Im Falle einer Ablehnung des Härtefallgesuches droht deshalb nicht nur den Betroffenen selbst, sondern der gesamten Familie die Wegweisung. Kaum ein:e Sans-Papiers dürfte bereit sein, diese Verantwortung zu übernehmen, ohne zumindest eine gewisse Sicherheit zu haben, dass das Gesuch ausreichende Erfolgchancen bietet. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb der Bund auf diese simple und effektive Zugangserleichterung verzichten will. Eine anonyme Vorprüfung des Gesuches gibt den Gesuchstellenden und ihren Familien die notwendige Sicherheit, um das Instrument der Härtefallbewilligung als Zugang zur beruflichen Grundbildung auch effektiv zu nutzen.

Vorschlag: Ergänzung von Art. 30a Abs. 1 Bst. f VZAE mit folgendem Passus:

«Bei der Vorprüfung des Gesuchs wird auf die Offenlegung der Identität verzichtet.»

⁸ Vgl. z.B. Sans-Papiers Kollektive Basel (Hg.) 2023: Von der Kraft des Durchhaltens. Sans-Papiers erzählen ihre Wirklichkeit; Rissi, Christoph und Martin Stalder 2020: Sans-Papiers im Kanton Zürich. Anzahl, Profile und Situation. https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/footer/news/2020/03/Bericht_Sans-Papiers_Kanton_Zuerich.pdf oder Efonayi-Mäder et.al. 2010: Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. Entwicklungen 2000-2010. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/81763.pdf>.

3.4 Fehlende Übergangsregelung

Hunderte Jugendliche und junge Erwachsene mussten in den vergangenen Jahren ihre Berufslehre wegen eines negativen Asylentscheids bereits abbrechen oder konnten sie gar nicht erst antreten.⁹ Oft handelt es sich um junge Asylsuchende, deren Asyldossier jahrelang nicht bearbeitet wurde und nach altrechtlichem Verfahren viel Zeit beanspruchte. Viele von ihnen leben seither in den kantonalen Nothilfestrukturen. Die prekären Lebens- und Aufenthaltsbedingungen in der Nothilfe sind belastend und können sich negativ auf die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Lehrabschluss auswirken. Trotzdem bleiben sie oft langfristig in der Schweiz, weil eine freiwillige Rückkehr oder der Vollzug der Wegweisung nicht möglich ist. Diese Menschen kommen in der aktuellen Vorlage nicht vor. Sie erfüllen die geforderten Voraussetzungen nicht, da der Schulabschluss für die meisten mittlerweile mehr als zwei Jahre her sein dürfte. Sie sind es jedoch, welche die Debatte und auch die Eingabe der Motion Markwalder ausgelöst haben. Zudem gibt es etliche Beispiele, bei welchen sich auch die Arbeitgeber mit grossem Engagement gegen den Lehrabbruch «ihrer» Lehrlinge eingesetzt haben.¹⁰ Es ist deshalb notwendig, eine Übergangsbestimmung zu schaffen, um den betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine berufliche Grundbildung zu ermöglichen, sofern ihre Lehrbetriebe nach wie vor bereit sind, sie ihre Berufslehre antreten zu lassen.

Vorschlag: Einfügung einer Übergangsbestimmung Art. 91e VZAE

«Von der Erfüllung der Fristen nach Art. 30a Abs. 1 Bst. a VZAE wird abgesehen, wenn die weiteren Voraussetzungen nach Art. 30a Abs. 1 Bst. b-f erfüllt sind und sich die betreffende Person:

- nach wie vor in der Schweiz aufhält,
- in den letzten fünf Jahren vor Inkrafttreten der Verordnungsänderung aufgrund eines negativen Asylentscheids eine bereits begonnene oder verbindlich vereinbarte berufliche Grundbildung beenden musste oder nicht antreten durfte.»

3.5 Abschluss einer bereits begonnenen Lehre

NCBI und das FP begrüssen, dass eine bereits begonnene berufliche Grundbildung auch bei einem negativen Asylentscheid abgeschlossen werden kann. Das SEM hat am 15. August 2023 die entsprechende Weisung zur Wegweisung und zum Vollzug angepasst.¹¹ Die Ausreisefrist gemäss Art. 45 Abs. 2bis AsylG wird in diesen Fällen grundsätzlich bis zum Ab-

⁹ Alleine im Kanton Bern sind für das Jahr 2019 rund 60 Fälle dokumentiert (vgl. Motion 20.3322: «Keine Lehrabbrüche von Asylsuchenden, die bereits in den schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind»). Die Berufsschulen schätzten die Lehrabbrüche im Jahr 2020 auf 300 bis 400 Fälle jährlich ein (vgl. SFH 2020: Recht auf Ausbildung auch bei Wegweisung, <https://www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen/news-und-stories/recht-auf-ausbildung-auch-bei-wegweisung>)

¹⁰ Vgl. etwa Tages-Anzeiger 14.4.2023, Der Bund 22.5.2022, Aargauer Zeitung, 1.3.2021, Jungfrau-Zeitung 4.2.201, Luzerner Zeitung 25.1.2019, Berner Zeitung 28.6.2017 u.v.m.

¹¹ Vgl. https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/rechtsgrundlagen/weisungen/asyl/wegweisung_und_vollzug/2_wegweisung-vollzug-d.pdf.download.pdf/2_wegweisung-vollzug-d.pdf, S.7.

schluss der beruflichen Grundbildung verlängert. Bisher wurde die Ausreisefrist von Lernenden in der Regel nur verlängert, wenn der Abschluss der beruflichen Grundbildung innerhalb der nächsten sechs Monate bevorstand.

Das SEM unterstützt mit der Neuregelung die positive Entwicklung der betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Es anerkennt auch, dass sich in der Nothilfe nach wie vor viele Kinder und Jugendliche befinden.¹² Der Vollzug ihrer Wegweisung ist oftmals nicht absehbar. Falls sie dennoch zu einem späteren Zeitpunkt in ihr Herkunftsland zurückkehren, kann der Abschluss einer Ausbildung unter Umständen auch die Reintegration im Herkunftsland begünstigen.¹³ Gleichzeitig wird ein berechtigtes Anliegen der Arbeitgebenden aufgenommen. Diese standen in der Vergangenheit bei Negativentscheiden von Lehrlingen im laufenden Verfahren (Ausweis N) oder bei der Aufhebung einer vorläufigen Aufnahme (Ausweis F) oftmals vor abrupten betrieblichen Engpässen, insbesondere wenn es sich um kleinere und mittlere Unternehmen mit wenig personellem Spielraum handelt.

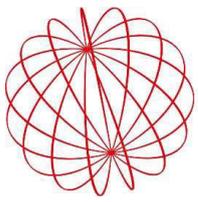
Die Verlängerung der Ausreisefrist für Lernende ist somit erfreulich, allerdings bringt die gewählte Lösung Nachteile mit sich: Die Betroffenen werden bei einem Negativentscheid mit Ansetzung der Ausreisefrist aus der Sozialhilfe ausgeschlossen (Art. 82 Abs. 1 AsylG). Sie werden auf Antrag hin lediglich noch zu Nothilfeansätzen unterstützt, die noch tiefer sind als die bereits tiefen Ansätze der Asylsozialhilfe. Die Nothilfe ist gemäss ihrem ursprünglichen Zweck nur auf das notwendigste Minimum der Existenzsicherung und zur Überbrückung eines kurzen Zeitraumes ausgerichtet. Bei der Ermöglichung einer beruflichen Grundbildung erstreckt sich dieser Zeitraum jedoch über mehrere Monate oder gar Jahre.

Gleichzeitig müssen die Betroffenen in Nothilfestrukturen leben, dabei handelt es sich in der Regel um Kollektivunterkünfte ohne Privatsphäre oder Rückzugsmöglichkeiten und Lernorte, um sich beispielsweise auf Prüfungen an einer Berufsschule vorzubereiten. Das Leben unter dem Existenzminimum verhindert die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in der Schweiz – was durch die oft isolierte Lage der Nothilfestrukturen weiter verstärkt wird. Die Nothilfestrukturen sind somit ein denkbar ungeeignetes Umfeld, um erfolgreich eine Ausbildung zu absolvieren. NCBI und das FP empfehlen deshalb, dass Personen in einer beruflichen Grundbildung weiterhin in ihren bisherigen Wohnungen leben können. Die Ausgestaltung der Unterbringung von Personen in der Nothilfe liegt in der Kompetenz der Kantone. Dabei besteht mit Art. 82 Abs. 3bis AsylG eine Rechtsgrundlage, um den besonderen Bedürfnissen von unbegleiteten Minderjährigen sowie Familien mit Kindern Rechnung zu tragen.

Der Ausschluss aus der Sozialhilfe von Personen mit rechtskräftigem Negativentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, liegt hingegen seit 2014 nicht mehr im Ermessen der Kantone (Art. 82 Abs. 1 AsylG). NCBI und das FP empfehlen deshalb, in einem nächsten Schritt die Bedingungen für einen (zumindest vorübergehenden) Verzicht auf den Ausschluss aus der Sozialhilfe zu prüfen. In der Folge soll bei Bedarf eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um den erfolgreichen Abschluss einer bereits begonnenen Berufsausbildung zu begünstigen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass eine entsprechende Regelung auch die Familien oder Bezugspersonen der betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit einschliessen muss.

¹² Vgl. Monitoring über den Sozialhilfestopp im Asylbereich: https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publisering/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html

¹³ Ruedin, Didier et al. 2020: Wirkungszusammenhänge Migration, Integration und Rückkehr. Eine Literaturanalyse im Auftrag des SEM in Erfüllung des Postulats 16.3790 «Migration. Langfristige Folgen der Integration». https://www.unine.ch/files/live/sites/sfm/files/listes_publicationsSFM/Etudes%20du%20SFM/SFM%20-%20Studies%2075d_corr.pdf, S.92.



Netzwerk **Kinderrechte** Schweiz
Réseau suisse des **droits de l'enfant**
Rete svizzera **diritti del bambino**
Child Rights Network Switzerland

Eingereicht per Mail an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 11. Oktober 2023

Stellungnahme des Netzwerks Kinderrechte Schweiz bezüglich der Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz (NKS) bedankt sich für die Einladung, im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit Stellung zu nehmen.

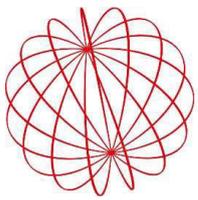
Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz ist ein Zusammenschluss aus über 60 Nichtregierungsorganisationen (NGO) aus den Bereichen Kinderrechte, Kinderschutz und Kinder- und Jugendpolitik, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz einsetzen.

1. Einleitung

Mit der vorliegenden Verordnungsänderung sollen die zwei Motionen 22.3392 «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen» und 20.3322 «Keine Lehrabbrüche von Asylsuchenden, die bereits in den schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind», erfüllt werden. Damit soll die bestehende Regelung in Art. 30a VZAE, zurückführend auf die Motion Barthassat 09.3616, gelockert werden. Dies vor dem Hintergrund, dass die bestehende Regelung in Art. 30a VZAE betreffend des Zugangs zur beruflichen Grundbildung für *Sans-Papiers* und abgewiesene Asylsuchende seit Inkrafttreten am 1. Februar 2013 lediglich 61 mal angewendet wurde.¹ Es zeigt sich, dass

¹ Vernehmlassung 2023/39. Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE).

Erläuternder Bericht: https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/39/cons_1/doc_5/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2023-39-cons_1-doc_5-de-pdf-a.pdf, S.8



die Voraussetzungen für den Zugang zu restriktiv ausgestaltet sind und verschiedene Hürden die wirksame Umsetzung in der Praxis verhindern.²

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz begrüsst im Grundsatz die Bestrebungen des Bundesrats, damit der Zugang zur beruflichen Grundbildung für abgewiesene Asylsuchende und Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus (*Sans-Papiers*) erleichtert wird. Aus Sicht des Netzwerks Kinderrechte Schweiz gehen die vorgesehenen Änderungen jedoch zu wenig weit. Es ist zu befürchten, dass bestehende Schwierigkeiten beim Zugang zur beruflichen Grundbildung damit nur teilweise gelöst werden.

2. Kinderrechtlicher Bezug

Die Schweiz hat die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) 1997 ratifiziert. Art. 28 UN-KRK garantiert allen Kindern ein Recht auf freien und chancengleichen Zugang zu Bildung und Berufsbildung. Art. 2 UN-KRK verlangt, dass Vertragsstaaten die im Übereinkommen festgelegten Rechte jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind ohne jede Diskriminierung gewährleisten. Art. 2. Abs. 2 UN-KRK verlangt zudem, dass Vertragsstaaten positive Massnahmen ergreifen, um Kinder vor Diskriminierung zu schützen. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich eine Verpflichtung der Schweiz, den Zugang von Kindern ohne geregelten Aufenthaltsstatus (*Sans-Papiers*) und mit abgewiesenem Asylantrag zur Berufsbildung zu gewährleisten.

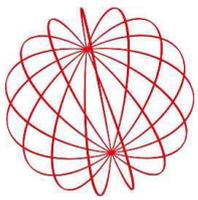
Das NKS hat bereits in seinem Bericht an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes zur Umsetzung der UN-KRK im Jahr 2021 gefordert, den Zugang von Minderjährigen ohne geregelten Aufenthaltsstatus zu Angeboten der Berufsbildung zu verbessern, zum einen durch eine weniger strikte Handhabung von Härtefallbewilligungen sowie durch spezifische Unterstützungsmassnahmen³. Auch Kinder selber forderten in ihrem eigenen Bericht denselben Zugang zu Bildung inkl. zur beruflichen Grundbildung für alle Minderjährigen in der Schweiz unabhängig vom Aufenthaltsstatus.⁴ In Folge der Staatenüberprüfung der Schweiz im September 2021 hat der UN-Kinderrechtsausschuss der Schweiz empfohlen, den Zugang zur Berufs- und nachobligatorischen Bildung für Minderjährige ohne geregelten Aufenthaltsstatus mit spezifischen Unterstützungsmassnahmen gewährleisten.⁵

² Nebst der restriktiven Zugangsregelungen ist zu berücksichtigen, dass zumindest ein Teil der Jugendlichen und jungen *Sans-Papiers* in einer Grundbildung im Rahmen einer Regularisierung der gesamten Familie eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben dürften (vgl. Gesamthafte Prüfung der Problematik der *Sans-Papiers*. Berichts des Bundesrats in Erfüllung des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 12. April 2018, S. 26).

³ Netzwerk Kinderrechte Schweiz, Vierter NGO-Bericht an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, 2021, https://www.netzwerk-kinderrechte.ch/resources/NKS_DE_NGO-Bericht-2021_online5.pdf, S. 78.

⁴ Netzwerk Kinderrechte Schweiz, Kinder und Jugendliche in der Schweiz reden zu Recht mit. Kinderrechtsbericht an den UN-Kinderrechtsausschuss, 2021, https://www.netzwerk-kinderrechte.ch/resources/NKS_2021_Kinder-und-Jugendbericht2.pdf, S. 26, S. 29-30.

⁵ UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz, 22. Oktober 2021, CRC/C/CHE/CO/5-6, CO39d, https://www.netzwerk-kinderrechte.ch/resources/Empfehlungen-UN-Kinderrechtsausschuss_22-Oktober-2021_DE1.pdf.



3. Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

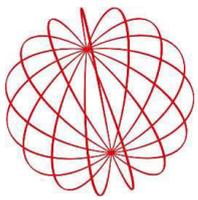
Das NKS unterstützt das mit der vorgeschlagenen Verordnungsänderung verfolgte Ziel, jungen *Sans-Papiers* und abgewiesenen Asylsuchenden den Zugang zur beruflichen Grundbildung zu erleichtern.

Im Gegensatz zum Besuch einer Mittelschule oder einer tertiären Ausbildung ist für eine berufliche Grundbildung eine Arbeitsbewilligung notwendig, weshalb eine anerkannte berufliche Grundbildung (Lehre mit eidgenössischem Berufsattest EBA oder mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis EFZ) nicht ohne geregelten Aufenthalt angetreten werden kann. Den Zugang zu ermöglichen, hilft somit, unregelmäßige und unter Umständen prekäre Arbeitsverhältnisse zu vermeiden. Gleichzeitig wird das Recht auf Bildung für Jugendliche und junge Erwachsene gestärkt. Die Vereinfachung des Zugangs soll gemäss Motion sowohl für *Sans-Papiers* (nach dem Ausländer- und Integrationsgesetz AIG) wie auch für abgewiesene Asylsuchende Wirkung entfalten. Bei Asylsuchenden soll zudem verhindert werden, dass eine bereits begonnene Lehre aufgrund eines negativen Asylentscheids abgebrochen werden muss. Der Abbruch einer Lehre schadet nicht nur den Betroffenen selbst, sondern trifft auch die Arbeitgebenden empfindlich, welche zum einen in die Ausbildung der jungen Menschen und in die Zukunft der eigenen Firma investieren und zum andern auf personelle Planungssicherheit angewiesen sind. Eine einfachere Zugangsregelung zur beruflichen Grundbildung kann zudem einen wichtigen Beitrag zur Reduktion des Fachkräftemangels in der Schweiz leisten.

Das NKS unterstützt das Vorgehen des Bundes, den Zugang zur beruflichen Grundbildung über eine Verordnungsänderung zu erleichtern, um eine rasche Verbesserung der Situation zu erreichen. Es ist jedoch wichtig, die Gründe für die tiefe Nutzung der bisherigen Regelung genau zu analysieren, um nicht eine Anpassung umzusetzen, deren Lösungsansätze an den bestehenden Problemen vorbeizielten. Im Fokus stehen dabei die Offenlegung der Identität für die Gesuchstellenden und ihre Familien sowie die verschiedenen Fristen, um ein Härtefallgesuch für eine berufliche Grundbildung nach der obligatorischen Schulzeit zu ermöglichen. In beiden Punkten bietet die aktuelle Vernehmlassungsvorlage noch keine hinreichenden Lösungen.

3.1 Schulbesuch und Aufenthaltsdauer

Das NKS begrüsst, dass die aktuell geltende Voraussetzung von mindestens fünf Jahren ununterbrochenen Schulbesuchs (inklusive Brückenangebote) auf zwei Jahre gesenkt werden soll. Der Bundesrat setzt dadurch eine der zu prüfenden Varianten der Motion 22.3392 um. Die Reduktion dürfte **jugendlichen Sans-Papiers** den Zugang zur Berufslehre erleichtern, da das Kriterium des fünfjährigen, ununterbrochenen Schulbesuchs oft einen Hinderungsgrund darstellte. Viele *Sans-Papiers* oder abgewiesene Asylsuchende,



die – alleine oder mit ihrer Familie – erst im Alter von 12 Jahren oder später zugewandert sind, konnten nur einen Teil der obligatorischen Schulzeit hier absolvieren. Zudem sind Altersgrenzen oder der fehlende legale Aufenthaltsstatus massgebliche Faktoren, welche den Zugang zu Brückenangeboten erschweren können.⁶

Damit die Reduktion von fünf auf zwei Jahre Schulbesuch ihre gewünschte Wirkung entfalten kann, ist jedoch auch eine Änderung der Rechtspraxis in Bezug auf die Aufenthaltsdauer für die Erteilung von Härtefallbewilligungen an *Sans-Papiers* notwendig. Das Gesetz legt bei den Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen gemäss Art. 30 Abs. 1 AIG keine Mindestaufenthaltsdauer für *Sans-Papiers* fest, welche sich nie im Asylprozess befunden haben.⁷ In der Rechtsprechung wird die Aufenthaltsdauer im Rahmen der Einzelfallprüfung des schwerwiegenden persönlichen Härtefalles berücksichtigt. Auf der Grundlage der bisherigen Gesetzgebung wird für Familien in der Regel eine Aufenthaltsdauer von rund fünf Jahren als relevant erachtet. Eine Härtefallbewilligung kann aber auch bereits früher erteilt werden.

Gesuche von Jugendlichen mit einem Lehrvertrag und zwei Jahren Schulbesuch in der Schweiz sind deshalb gemäss vorliegendem Verordnungsentwurf auch bei einer tieferen Aufenthaltsdauer von den kantonalen Migrationsämtern zu prüfen. Nach wie vor müssen dabei für einen positiven Bescheid die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt sein. Aus Sicht des NKS müssen die kantonalen Migrationsämter über diese Auslegung der neuen Verordnung durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) in Kenntnis gesetzt werden.

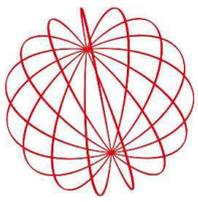
Weiter werden nach dem Grundsatz der Einheit der Familie die Privilegien der Lernenden auf Eltern und Geschwister ausgeweitet. Wie im erläuternden Bericht dargestellt, ist bei der Prüfung der Gesuche «der Situation der Gesamtfamilie Rechnung zu tragen.»⁸ In diesem Fall ist auch die aktuelle Praxis bezüglich Mindestaufenthaltsdauer für Eltern und Geschwister anzupassen. Durch die Anwendung von Art. 30a Abs. 3 VZAE wird das Erfüllen der Integrationsvoraussetzungen auch für die restliche Familie sichergestellt.

Für Jugendliche und junge Erwachsene mit einem abgelehnten Asylgesuch wird bei Härtefallgesuchen weiterhin eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren gesetzlich verlangt (Art. 14 Abs. 2 Bst. a AsylG). Das NKS empfiehlt deshalb, in einem nächsten Schritt die Bedingungen für Härtefallgesuche von abgewiesenen Asylsuchenden zu prüfen, um eine Rechtsungleichheit zwischen *Sans-Papiers* und abgewiesenen Asylsuchenden beim Zugang zur beruflichen Grundbildung zu vermeiden. Bei entsprechendem Bedarf ist eine Ausnahmeregelung der Mindestaufenthaltsdauer (Art. 14 Abs. 2 Bst. a AsylG) für Personen in beruflicher Grundbildung vorzusehen.

⁶ Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien 2016: Bestandsaufnahme zur Bildungsbeteiligung von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen Schlussbericht. https://www.iiz.ch/?action=get_file&id=24&resource_link_id=61, S.46.

⁷ Im Gegensatz dazu besteht zur Erteilung einer Härtefallbewilligung an abgewiesene Asylsuchende eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren in der Schweiz (Art. 14 Abs. 2 Bst. a AsylG).

⁸ Erläuternder Bericht, S.9.



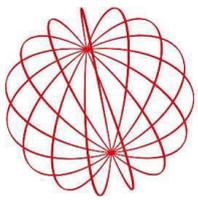
3.2 Erhöhung der Frist zur Einreichung des Gesuchs

Das Heraufsetzen der Frist zur Einreichung des Härtefallgesuchs von zwölf Monaten auf zwei Jahre erachtet das NKS als Schritt in die richtige Richtung, um den Zugang zur beruflichen Grundbildung für *Sans-Papiers* zu erleichtern. Allerdings wird die nach wie vor relativ kurze Frist den belastenden und oft auch komplexen Lebenssituationen von *Sans-Papiers* und abgewiesenen Asylsuchenden nicht gerecht: Jugendliche und junge Erwachsene ohne Aufenthaltsbewilligung kämpfen gleichzeitig mit vielen Problemen an vielen Fronten. Das Finden einer passenden Anschlusslösung nach der obligatorischen Schulzeit ist nur eines davon – welches auch Schweizer Jugendliche und junge Erwachsene oft länger als ein Jahr beschäftigt. Bei *Sans-Papiers* kommt das Leben in der Klandestinität und damit verbunden die ständige Angst vor einer Entdeckung hinzu. Allein die Frage, welche Risiken mit den Bewerbungsverfahren und später mit dem Einreichen des Härtefallgesuches verbunden sind, dürfte nicht einfach zu beantworten sein, da auch die Entdeckung weiterer Familienmitglieder riskiert wird. Diese müssten in der Folge die Integrationskriterien nach Art. 31 VZAE erfüllen, um ebenfalls eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten. Auch der Zugang zu Gesundheitsversorgung oder zu öffentlichen Einrichtungen ausserhalb der Schule sind für *Sans-Papiers* nicht selbstverständlich – auch wenn die Institutionen ihre Dienstleistungen ohne Identitätskontrolle anbieten, verhindert die Angst vor einer Offenlegung der Identität oft eine effektive Inanspruchnahme.

Abgewiesene Asylsuchende kämpfen ihrerseits mit der Belastung durch ihre unsichere Aufenthaltssituation und haben durch die tiefen Ansätze der Nothilfe kaum Möglichkeiten, am sozialen Leben teilzuhaben. Sie wohnen oft in kollektiven Rückkehrinrichtungen auf engstem Raum. Einige dieser Unterkünfte befinden sich weit ausserhalb der urbanen Zentren. Fehlende Tagesstruktur und Beschäftigung können eine destabilisierende Wirkung haben. Hinzu kommen oftmals traumatisierende Erlebnisse, welche Geflüchtete im Herkunftsland oder unterwegs gemacht haben sowie die Sorge um Familienangehörige und Bekannte in den Herkunftsländern. Soziale Kontakte, welche nebst einer stabilisierenden Wirkung auch die Lehrstellensuche erleichtern, können kaum gepflegt werden. Das Setting der Unterkünfte und der Aufenthalt im Nothilferegime können sich nachweislich negativ auf die psychische und die physische Gesundheit der Betroffenen auswirken. Besonders gefährdet sind dabei Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene.⁹

Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass viele Jugendliche und junge Erwachsene in der Nothilfe keinen linearen Integrationsverlauf aufweisen können. Unterbrüche und/oder Abbrüche von Integrationsmassnahmen kommen vor und gründen oft in der belastenden Gesamtsituation der Betroffenen. Die Vorstellung, dass diese Jugendlichen oder jungen Erwachsenen in aller Ruhe ein oder zwei Jahre vor Schulabschluss mit der Lehrstellensuche beginnen und diese dann zielgerichtet

⁹ Eidgenössische Migrationskommission 2019: Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden: Profile, (Aus-) Wege, Perspektiven. <https://www.ekm.admin.ch/dam/ekm/de/data/dokumentation/materialien/studie-ausscheiden-asyssystem.pdf.download.pdf/studie-ausscheiden-asyssystem-d.pdf>, S. 75.



abschliessen können, ist deshalb weltfremd und geht an der Lebensrealität dieser Menschen vorbei. Eine Verlängerung der Frist von heute ein auf neu zwei Jahre ist deshalb ungenügend.

Das NKS fordert, die Frist zum Einreichen eines Härtefallgesuches auf mindestens fünf Jahre auszudehnen, um den komplexen Lebenssituationen der Betroffenen gerecht werden zu können. Eine verlängerte Frist verschafft Jugendlichen in der Nothilfe und jugendlichen *Sans-Papiers* eine Perspektive und kann damit zur Stabilisierung ihrer Situation beitragen.

Sachliche Gründe, die gegen eine solche grosszügigere Lösung sprechen, sind nicht ersichtlich. Die Beurteilung, ob ein Jugendlicher oder junger Erwachsener für eine Berufslehre geeignet ist, soll grundsätzlich bei den Lehrbetrieben liegen, und nicht über eine Frist entschieden werden. Zudem handelt es sich nachweislich um gut integrierte Personen, da gemäss VZAE (Art. 30a Abs. 1 Bst. d) ebenfalls vorausgesetzt wird, dass die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt sein müssen.

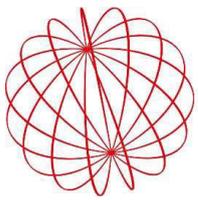
Vorschlag zur Anpassung von Art. 30a Abs. 1 Bst. a VZAE:

*«Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller hat die obligatorische Schule während mindestens zwei Jahren ununterbrochen in der Schweiz besucht und reicht danach innerhalb von **fünf Jahren** ein Gesuch ein; die Teilnahme an Brückenangeboten ohne Erwerbstätigkeit wird an die obligatorische Schulzeit angerechnet.»*

3.3 Anonyme Gesuchsprüfung

Das NKS bedauert, dass die Möglichkeit einer anonymisierten Gesuchseingabe gemäss erläuterndem Bericht zwar geprüft, aber wieder verworfen wurde. Begründet wird dies unter anderem mit dem Verweis darauf, dass eine anonyme Vorprüfung durch die Kantone bereits auf der geltenden Rechtsgrundlage vorgenommen werden könne. Es ist zwar korrekt, dass einige Kantone wie Basel-Stadt eine anonyme Vorprüfung anbieten, damit die Betroffenen selbst einschätzen können, wie die Erfolgchancen eines formellen Gesuches sind. Diese Möglichkeit besteht aber längst nicht in allen Kantonen, und es ist nicht absehbar, dass alle Kantone eine Praxisänderung anstreben. Die Angst vor einer Offenlegung der Identität ist für *Sans-Papiers* jedoch einer der handlungsleitenden Faktoren in ihrer Lebensgestaltung.¹⁰ Mit dem Einreichen des Härtefallgesuchs wird in der Regel auch die Identität weiterer Familienmitglieder offengelegt. Im Falle einer Ablehnung des Härtefallgesuches droht deshalb nicht nur den Betroffenen selbst, sondern der gesamten Familie die Wegweisung. Kaum ein*e jugendliche*r *Sans-Papiers* dürfte bereit

¹⁰ Vgl. z.B. Sans-Papiers Kollektive Basel (Hg.) 2023: Von der Kraft des Durchhaltens. Sans-Papiers erzählen ihre Wirklichkeit; Rissi, Christoph und Martin Stalder 2020: Sans-Papiers im Kanton Zürich. Anzahl, Profile und Situation. https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/footer/news/2020/03/Bericht_Sans-Papiers_Kanton_Zuerich.pdf oder Efonayi-Mäder et.al. 2010: Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. Entwicklungen 2000-2010. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/81763.pdf>.



sein, diese Verantwortung zu übernehmen, ohne zumindest eine gewisse Sicherheit zu haben, dass das Gesuch ausreichende Erfolgchancen bietet.

Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb der Bund auf diese simple und effektive Zugangserleichterung verzichten will. Eine anonyme Vorprüfung des Gesuches gibt den Gesuchstellenden und ihren Familien die notwendige Sicherheit, um das Instrument der Härtefallbewilligung als Zugang zur beruflichen Grundbildung auch effektiv zu nutzen.

Dabei versteht sich von selbst, dass die anonyme Vorprüfung in keinem Fall das formelle Gesuch ersetzt – dies ist auch im Kanton Basel-Stadt nicht der Fall. Bei der anonymen Vorprüfung handelt es sich nicht um einen formellen Entscheid, sondern um eine Einschätzung der Situation durch die zuständige Behörde unter Berücksichtigung der bekannten Daten wie Aufenthaltsdauer, Schulbesuch, Sprachkenntnisse, wirtschaftlicher und familiärer Situation sowie Erfüllung der Integrationskriterien soweit bekannt. Bei Einreichen des formellen Gesuchs wird in jedem Fall die Identität offengelegt. Somit kann nicht argumentiert werden, dass personenbezogene Informationen wie etwaige Einträge im Strafregister oder das Vorliegen anderer Widerrufsgründe nicht überprüft werden könnten.¹¹ Hingegen kennen die Gesuchstellenden ihre persönlichen Voraussetzungen und es liegt an ihnen, einen informellen Vorentscheid entsprechend einzuordnen.

Das SEM sieht keinen Handlungsbedarf, da das geltende Recht den Kantonen bereits heute ermögliche, anonymisierte Gesuche für eine erste informelle Beurteilung entgegenzunehmen. Dass kaum ein Kanton von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, zeigt aber deutlich, dass dies nicht ausreicht. Der Bund soll deshalb seinen Handlungsspielraum nutzen und die Kantone dazu anhalten, anonyme Vorprüfungen anzubieten, um die kantonal sehr unterschiedliche Handhabung zu vereinheitlichen. Dadurch können alle Sans-Papiers, unabhängig ihres Aufenthaltskantons, von der Schutzfunktion einer informellen – aber trotzdem behördlichen – Einschätzung ihrer Situation profitieren. In Kantonen, in denen die Einreichung anonymer Gesuche bereits heute möglich ist, wird zudem auch das Bleiberecht für die gesamte Familie gewährleistet. Das NKS fordert deshalb, in der VZAE zu verankern, dass bei der Vorprüfung des Gesuchs auf die Offenlegung der Identität verzichtet wird.

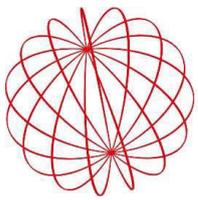
Vorschlag: Ergänzung von Art. 30a Abs. 1 Bst. f VZAE mit folgendem Passus:

«Bei der Vorprüfung des Gesuchs wird auf die Offenlegung der Identität verzichtet.»

3.4 Fehlende Übergangsregelung

Hunderte Jugendliche und junge Erwachsene mussten in den vergangenen Jahren ihre Berufslehre wegen eines negativen Asylentscheids bereits abbrechen oder konnten sie gar

¹¹ Erläuternder Bericht, S.6.



nicht erst antreten.¹² Oft handelt es sich um junge Asylsuchende, deren Asyldossier jahrelang nicht bearbeitet wurde und nach altrechtlichem Verfahren viel Zeit beanspruchte. Viele von ihnen leben seither in den kantonalen Nothilfestrukturen. Die prekären Lebens- und Aufenthaltsbedingungen in der Nothilfe sind belastend und können sich negativ auf die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Lehrabschluss auswirken. Trotzdem bleiben sie oft langfristig in der Schweiz, weil eine freiwillige Rückkehr oder der Vollzug der Wegweisung nicht möglich ist. Diese Menschen kommen in der aktuellen Vorlage nicht vor. Sie erfüllen die geforderten Voraussetzungen nicht, da der Schulabschluss für die meisten mittlerweile mehr als zwei Jahre her sein dürfte. Sie sind es jedoch, welche die Debatte und auch die Eingabe der Motion Markwalder ausgelöst haben. Zudem gibt es etliche Beispiele, bei welchen sich auch die Arbeitgeber mit grossem Engagement gegen den Lehrabbruch «ihrer» Lernenden eingesetzt haben.¹³ Es ist deshalb notwendig, eine Übergangsbestimmung zu schaffen, um den betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine berufliche Grundbildung zu ermöglichen, sofern ihre Lehrbetriebe nach wie vor bereit sind, sie ihre Berufslehre antreten zu lassen.

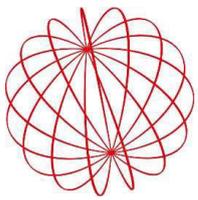
Vorschlag: Einfügung einer Übergangsbestimmung Art. 91e VZAE

«Von der Erfüllung der Fristen nach Art. 30a Abs. 1 Bst. a VZAE wird abgesehen, wenn die weiteren Voraussetzungen nach Art. 30a Abs. 1 Bst. b-f erfüllt sind und sich die betreffende Person:

- nach wie vor in der Schweiz aufhält,
- in den letzten fünf Jahren vor Inkrafttreten der Verordnungsänderung aufgrund eines negativen Asylentscheids eine bereits begonnene oder verbindlich vereinbarte berufliche Grundbildung beenden musste oder nicht antreten durfte.»

¹² Alleine im Kanton Bern sind für das Jahr 2019 rund 60 Fälle dokumentiert (vgl. Motion 20.3322: «Keine Lehrabbrüche von Asylsuchenden, die bereits in den schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind»). Die Berufsschulen schätzten die Lehrabbrüche im Jahr 2020 auf 300 bis 400 Fälle jährlich ein (vgl. SFH 2020: [Recht auf Ausbildung auch bei Wegweisung](https://www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen/news-und-stories/recht-auf-ausbildung-auch-bei-wegweisung), <https://www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen/news-und-stories/recht-auf-ausbildung-auch-bei-wegweisung>)

¹³ Vgl. etwa Tages-Anzeiger 14.4.2023, Der Bund 22.5.2022, Aargauer Zeitung, 1.3.2021, Jungfrau-Zeitung 4.2.201, Luzerner Zeitung 25.1.2019, Berner Zeitung 28.6.2017 u.v.m.



3.5 Abschluss einer bereits begonnenen Lehre

Das NKS begrüsst, dass eine bereits begonnene berufliche Grundbildung auch bei einem negativen Asylentscheid abgeschlossen werden kann. Das SEM hat am 15. August 2023 die entsprechende Weisung zur Wegweisung und zum Vollzug angepasst.¹⁴ Die Ausreisefrist gemäss Art. 45 Abs. 2bis AsylG wird in diesen Fällen grundsätzlich bis zum Abschluss der beruflichen Grundbildung verlängert. Bisher wurde die Ausreisefrist von Lernenden in der Regel nur verlängert, wenn der Abschluss der beruflichen Grundbildung innerhalb der nächsten sechs Monate bevorstand.

Das SEM unterstützt mit der Neuregelung die positive Entwicklung der betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Es anerkennt auch, dass sich in der Nothilfe nach wie vor viele Kinder und Jugendliche befinden.¹⁵ Der Vollzug ihrer Wegweisung ist oftmals nicht absehbar. Falls sie dennoch zu einem späteren Zeitpunkt in ihr Herkunftsland zurückkehren, kann der Abschluss einer Ausbildung unter Umständen auch die Reintegration im Herkunftsland begünstigen.¹⁶ Gleichzeitig wird ein berechtigtes Anliegen der Arbeitgebenden aufgenommen. Diese standen in der Vergangenheit bei Negativentscheiden von Lehrlingen im laufenden Verfahren (Ausweis N) oder bei der Aufhebung einer vorläufigen Aufnahme (Ausweis F) oftmals vor abrupten betrieblichen Engpässen, insbesondere wenn es sich um kleinere und mittlere Unternehmen mit wenig personellem Spielraum handelt.

Die Verlängerung der Ausreisefrist für Lernende ist somit erfreulich, allerdings bringt die gewählte Lösung Nachteile mit sich: Die Betroffenen werden bei einem Negativentscheid mit Ansetzung der Ausreisefrist aus der Sozialhilfe ausgeschlossen (Art. 82 Abs. 1 AsylG). Sie werden auf Antrag hin lediglich noch zu Nothilfeansätzen unterstützt, die noch tiefer sind als die bereits tiefen Ansätze der Asylsozialhilfe. Die Nothilfe ist gemäss ihrem ursprünglichen Zweck nur auf das notwendigste Minimum der Existenzsicherung und zur Überbrückung eines kurzen Zeitraumes ausgerichtet. Bei der Ermöglichung einer beruflichen Grundbildung erstreckt sich dieser Zeitraum jedoch über mehrere Monate oder gar Jahre.

Gleichzeitig müssen die Betroffenen in Nothilfestrukturen leben, dabei handelt es sich in der Regel um Kollektivunterkünfte ohne Privatsphäre oder Rückzugsmöglichkeiten und Lernorte, um sich beispielsweise auf Prüfungen an einer Berufsschule vorzubereiten. Das Leben unter dem Existenzminimum verhindert die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in der Schweiz – was durch die oft isolierte Lage der Nothilfestrukturen weiter verstärkt wird.

¹⁴ Vgl.

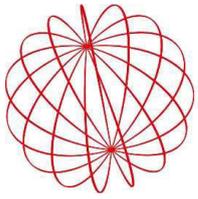
https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/rechtsgrundlagen/weisungen/asyl/wegweisung_und_vollzug/2_wegweisung-vollzug-d.pdf.download.pdf/2_wegweisung-vollzug-d.pdf, S.7.

¹⁵ Vgl. Monitoring über den Sozialhilfestopp im Asylbereich:

https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html

¹⁶ Ruedin, Didier et al. 2020: Wirkungszusammenhänge Migration, Integration und Rückkehr. Eine Literaturanalyse im Auftrag des SEM in Erfüllung des Postulats 16.3790 «Migration. Langfristige Folgen der

Integration». https://www.unine.ch/files/live/sites/sfm/files/listes_publicationsSFM/Etudes%20du%20SFM/SFM%20-%20Studies%2075d_corr.pdf, S.92.



Netzwerk **Kinderrechte** Schweiz
Réseau suisse des **droits de l'enfant**
Rete svizzera **diritti del bambino**
Child Rights Network Switzerland

Die Nothilfstrukturen sind somit ein denkbar ungeeignetes Umfeld, um erfolgreich eine Ausbildung zu absolvieren. Das NKS empfiehlt deshalb, dass Personen in einer beruflichen Grundbildung in Wohnungen leben können. Die Ausgestaltung der Unterbringung von Personen in der Nothilfe liegt in der Kompetenz der Kantone. Dabei besteht mit Art. 82 Abs. 3bis AsylG eine Rechtsgrundlage, um den besonderen Bedürfnissen von unbegleiteten Minderjährigen sowie Familien mit Kindern Rechnung zu tragen.

Der Ausschluss aus der Sozialhilfe von Personen mit rechtskräftigem Negativentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, liegt hingegen seit 2014 nicht mehr im Ermessen der Kantone (Art. 82 Abs. 1 AsylG). Das NKS empfiehlt deshalb, in einem nächsten Schritt die Bedingungen für einen (zumindest vorübergehenden) Verzicht auf den Ausschluss aus der Sozialhilfe zu prüfen. In der Folge soll bei Bedarf eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um den erfolgreichen Abschluss einer bereits begonnenen Berufsausbildung zu begünstigen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass eine entsprechende Regelung auch die Familien oder Bezugspersonen der betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit einschliessen muss.

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Netzwerk Kinderrechte Schweiz

Valentina Darbellay
Präsidentin

Rahel Wartenweiler
Geschäftsführerin

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 02. Oktober 2023

Vernehmlassung zur «Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)»

Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme zur Vernehmlassung, die wir mit dem folgenden Schreiben gerne wahrnehmen.

1. Im Grundsatz ein Schritt in die richtige Richtung

Die Plattform sans-papiers Suisse begrüsst den erleichterten Zugang zu beruflicher Ausbildung für Sans-Papiers. Sie freut sich, dass der Bundesrat rasch gehandelt hat, um die Motion 22.3392 «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen» umzusetzen.

Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass eine solche Erleichterung zwingend notwendig ist, wenn Jugendlichen und jungen Erwachsenen auch im Fall der Berufsausbildung das Recht auf Bildung gewährt werden soll. Für eine Gesellschaft ist es unabdingbar, dass der jüngsten Generation die grösstmögliche Bildung gewährt wird sowie Chancengleichheit angestrebt wird. Ganz besonders gilt für junge Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende, dass die Bereitstellung einer Perspektive Folgeprobleme verhindern kann.

Die Plattform sans-papiers Suisse erachtet die vorliegende Anpassung der VZAE als einen Schritt in die richtige Richtung. Dem Anliegen der zugrundeliegenden Motion wird jedoch nur Rechnung getragen, wenn eine Praxisänderung erfolgt und künftig Härtefallgesuche mit einer Aufenthaltsdauer von zwei Jahren geprüft werden. Mit dieser Anpassung haben der Bundesrat sowie das Parlament die Dringlichkeit bezüglich des Zugangs zu Bildung von jungen Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden anerkannt. Die Umsetzung der angepassten VZAE in den Kantonen ist folglich zwingend vom EJPD zu begleiten.

Die Plattform sans-papiers Suisse unterstützt ferner den Vorschlag des Bundesrates, die Motion Markwalder 20.3322 ebenfalls mit dieser Änderung der VZAE umzusetzen. Damit wird es künftig abgewiesenen Asylsuchenden möglich sein, die angefangene Lehre abzuschliessen – unabhängig davon, wie lange diese noch dauert.

2. Verkürzung der Mindestdauer des Schulbesuchs muss Härtefallpraxis lockern

Die Plattform sans-papiers Suisse begrüsst die Herabsetzung von fünf auf zwei Jahre Schulbesuch. Damit wird sichergestellt, dass jungen Sans-Papiers der Zugang zur Berufslehre ermöglicht wird und dementsprechend das Grundrecht auf Bildung auch im Falle einer Berufsausbildung in der Schweiz sichergestellt wird. Die Integrationskriterien (gemäss Art. 58a Abs. 1 AIG) sollen weiterhin gelten. Das verlangt auch die Motion. Aber wir hätten es begrüsst, wenn statt der Herabsetzung der Dauer des Schulbesuchs gänzlich auf eine Mindestdauer verzichtet worden wäre. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Integrationskriterien ohne einen zweijährigen Schulbesuch erfüllt werden können.

Der erläuternde Bericht hält fest, dass «das Gesetz, die Verordnung oder die Rechtsprechung keine Mindestaufenthaltsdauer für die Erteilung einer Härtefallbewilligung fest[legen].» (Seite 5) Die Plattform sans-papiers Suisse versteht im Einklang mit der Motion die Anpassung der VZAE auf zwei Jahre Schulbesuch in der Schweiz als eine Entscheidung, die Praxis zu ändern. Entsprechende Gesuche von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die zwei Jahre die obligatorische Schule in der Schweiz besucht haben, sind ab sofort von den Migrationsämtern zu prüfen und ans SEM zu überweisen – unabhängig von der Aufenthaltsdauer in der Schweiz. Ferner müssen Brückenangebote ohne Erwerbstätigkeit auch als Schulbesuch gelten, so wie es heute schon der Fall ist. **Die Plattform sans-papiers Suisse betrachtet es als zwingend, dass die kantonalen Migrationsämter über diese Auslegung der neuen Verordnung vom EJPD in Kenntnis gesetzt werden. Dies ist die Bedingung dafür, dass die Verordnungsanpassung die von der Motion verlangte Wirkung erzielt und Sans-Papiers, die weniger als fünf Jahre in der Schweiz lebten, eine Härtefallbewilligung für die Berufsausbildung erhalten.**

Jugendliche und junge Erwachsene halten sich in den meisten Fällen mit einem Teil ihrer Familie in der Schweiz auf. Wie im Bericht dargestellt wird, ist bei der Prüfung der Gesuche: «der Situation der Gesamtfamilie Rechnung zu tragen.» (Seite 9) **Die Gesuche von Eltern und Geschwistern sollen deshalb ebenfalls unabhängig von deren Aufenthaltsdauer in der Schweiz von den Migrationsämtern geprüft und ans SEM überwiesen werden.**

3. Weitere Verbesserungen im Asylbereich nötig

Mit der Integration der Umsetzung der Motion Markwalder 20.3322 in die laufenden Anpassungen der VZAE erhalten Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch, die bereits über einen Lehrvertrag verfügen, die Möglichkeit, die Lehre abzuschliessen – unabhängig davon, wie lange diese noch dauert. **Die Plattform sans-papiers Suisse begrüsst diese Anpassung der Praxis explizit, zumal bisher bloss eine Verlängerung der Ausreisefrist von wenigen Monaten möglich gewesen ist. Auch hier betrachtet es die Plattform sans-papiers Suisse als zwingend, dass die kantonalen Migrationsämter über diese Praxisänderung in Kenntnis gesetzt werden.**

Für Jugendliche und junge Erwachsene mit einem abgelehnten Asylgesuch wird bei Härtefallgesuchen weiterhin eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren gesetzlich festgelegt sein (Art. 14 Abs. 2 AsylG). Als Folge der 2019 eingeführten beschleunigten Asylverfahren ist es jedoch unabdingbar, diese Mindestaufenthaltsdauer für Jugendliche und junge Erwachsene, die zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben, zu kürzen, damit ihnen der Zugang zu Bildung sowie die Teilhabe am Erwerbsleben nicht verwehrt wird.¹ **Die Plattform sans-papiers Suisse fordert daher**

¹ Das im erläuternden Bericht angeführte Argument der «Ungleichbehandlung verschiedener Ausländerkategorien» bei einer Herabsetzung der Mindestaufenthaltsdauer im Asylgesetz für Härtefallgesuche von Personen mit abgelehntem Asylentscheid ist nicht nachvollziehbar. Gemäss Art. 84 Abs. 5 AIG müssen Gesuche um Aufenthaltsbewilligung von vorläufig aufgenommenen Personen nach fünf Jahren vertieft geprüft werden. Eine solche Prüfung hat jedoch nicht zum Ziel, dass die Person danach erwerbstätig sein kann, respektive ihrem Grundrecht auf Bildung nachgehen kann. Vielmehr gilt es diese Gesuche zu prüfen, damit die Person eine B-Bewilligung erhält. Der Zugang zu einer Erwerbstätigkeit und

in einem nächsten Schritt auch das Asylgesetz anzupassen. Um den Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit einem abgelehnten Asylgesuch den Zugang zu Berufsbildung zu erleichtern, könnte eine Ausnahmerebestimmung zu Art. 14 Abs. 2 Bst. a AsylG eingeführt werden.

4. Weitere Forderungen

4.1. Ausweitung der Härtefallregelung auf tertiäre Ausbildung

Die Ungleichbehandlung der durch die angepassten VZAE betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit solchen, die eine tertiäre Ausbildung anstreben, gilt es zu beheben, indem die VZAE auf jegliche Menschen in Ausbildung ausgeweitet wird. Denn obwohl junge Sans-Papiers sowie Menschen mit einem abgelehnten Asylgesuch heute die Möglichkeit haben, einer tertiären Ausbildung nachzugehen, ist dies ausschliesslich mit vielen Herausforderungen (wie Angst vor dem Entdecktwerden, prekäre Lebensrealität, keine Möglichkeit der gleichzeitigen Finanzierung der Ausbildung, etc.) verbunden. **Die Plattform sans-papiers Suisse spricht sich deshalb dafür aus, dass alle Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die in der Schweiz als Sans-Papiers oder mit einem abgewiesenen Asylgesuch leben sowie zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben, in der VZAE betreffend Zugang zu beruflicher Grundbildung und zu tertiärer Ausbildung berücksichtigt werden. Um dies zu konkretisieren, empfiehlt die Plattform sans-papiers Suisse einen Austausch zwischen dem SEM und dem SBFJ.**

4.2. Frist für die Einreichung eines Härtefallgesuchs auf fünf Jahre verlängern

Mit dem Heraufsetzen der Frist zur Einreichung des Härtefallgesuchs im Hinblick auf eine berufliche Grundbildung von einem auf zwei Jahre wird es mehr jungen Sans-Papiers möglich sein, ein Härtefallgesuch einzureichen. **Die Plattform sans-papiers Suisse begrüsst deshalb diesen Schritt der Lockerung, erachtet die Ausweitung jedoch als wenig zielführend. Wir sehen eine Ausweitung auf fünf Jahre als realitätsnaher.** Die Gründe dafür sind primär in der Lebensrealität der betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu finden: So meistern diese bereits in jungen Jahren grosse Hürden, haben keine linearen Lebensläufe und benötigen deshalb auch mehr Zeit für die Suche einer geeigneten Lehrstelle. Ferner spricht aus Sicht der Plattform sans-papiers Suisse nichts gegen eine Frist von fünf Jahren. Denn es gilt zu beachten, dass der Arbeitsmarkt aktuell und auch in Zukunft die Aussicht auf eine Lehrstelle regelt und regeln wird. In der Praxis ist momentan zu beobachten, dass Jugendliche und junge Erwachsene meist mehrere Lehrstellen antreten könnten und sie aus diesem Angebot eine ihnen passende Stelle aussuchen. Weiter ist nicht von einem Pull-Effekt bei der Aufhebung der Frist auszugehen, da für die Erteilung eines Härtefalls die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (Art. 58a Abs. 1 Bst. d AIG) berücksichtigt wird. Damit wird sichergestellt, dass Jugendliche und junge Erwachsene nur eine Härtefallbewilligung erhalten, wenn sie auf dem Arbeitsmarkt gefragt sind oder sich aus-, respektive weiterbilden. **Eine Frist von fünf Jahren zur Einreichung des Härtefallgesuchs ermöglicht den Arbeitgebenden ausserdem die Einstellung von arbeitswilligen Jugendlichen und jungen Erwachsenen – unabhängig davon, wie lange der Schulabschluss zurückliegt. Dies ist ein wichtiger Beitrag gegen den aktuell in unzähligen Branchen herrschenden Fach- und Arbeitskräftemangel.**

zu Bildung ist ihr zuvor schon möglich. Folglich ist ein Vergleich mit Art. 14 Abs. 2 AsylG mitnichten tragbar. Denn bei Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch wird ein anderes Thema verhandelt: der Zugang zum Wirtschaftsleben sowie die Möglichkeit des Erwerbs von Bildung. Diese beiden Ziele einer Gesuchsprüfung zu vergleichen ist realitätsfremd.

4.3. Anonyme Gesuchseinreichungen

Die Plattform sans-papiers Suisse kritisiert die Verwerfung der Möglichkeit zur Einreichung anonymisierter Gesuche zur Vorprüfung. Es gilt die kantonal unterschiedliche Handhabung zu vereinheitlichen, damit Menschen schweizweit von der Schutzfunktion einer anonymen Einreichung profitieren. In Kantonen, in denen die Einreichung anonymen Gesuche bereits heute möglich ist, wird ferner während des Verfahrens das Bleiberecht für die gesamte Familie gewährleistet, da deren Identität nicht offengelegt wird. Diese Good-Practice-Beispiele sollen schweizweit Einzug in die Praxis der Migrationsämter halten. **Der Bund soll in geeigneter Form dafür sorgen, dass dies in der aktuellen Anpassung der VZAE festgehalten wird. Dies könnte beispielsweise geschehen, indem Art. 30a Abs. 1 Bst. f VZAE durch folgenden Passus ergänzt wird: «Bei der Vorprüfung des Gesuchs wird auf die Offenlegung der Identität verzichtet.»** Diese Praxis, wie sie beispielsweise heute schon im Kanton Basel-Stadt verfolgt wird, hat positive Effekte auf die betroffenen Personen. Während der Prüfung des Gesuchs vermittelt die Anonymisierung Sicherheit und führt zu weniger Ängsten für sich und allfällige Familienangehörige.

5. Über die Plattform sans-papiers Suisse

Die Plattform sans-papiers Suisse setzt sich für die Rechte und Anliegen von Sans-Papiers ein, also Einwohner:innen der Schweiz ohne Aufenthaltsbewilligung. Sie hat zum Ziel, den Zugang zu einem stabilen legalen Status für Sans-Papiers zu erleichtern. Sie strebt die Regularisierung von Sans-Papiers an. Die Plattform sans-papiers Suisse fördert den Austausch zwischen Sans-Papiers-Kollektiven und Anlaufstellen aus verschiedenen Kantonen, lokalen und nationalen NGOs, Vereinen, Kirchen, Hilfswerken, Gewerkschaften, Parteien, Parlamentarier:innen und Einzelpersonen.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Lisa Mazzone
Co-Präsidentin



Céline Widmer
Co-Präsidentin



Katharina Boerlin
Koordination

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Vernehmlassungsantwort des
Schweizerischen Arbeiterhilfswerks

Bern, 10. Oktober 2023

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Das Wichtigste in Kürze	4
3. Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)	5
3.1. Schulbesuch und Aufenthaltsdauer	5
3.2. Erhöhung der Frist zur Einreichung des Gesuchs	6
3.3. Anonyme Gesuchsprüfung	8
3.4. Fehlende Übergangsregelung	9
3.5. Abschluss einer begonnenen Lehre	9
4. Dank	11

1 Einleitung

Das Schweizerische Arbeiterhilfswerk (SAH) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den aus unserer Sicht wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Mit der vorliegenden Verordnungsänderung sollen die zwei Motionen 22.3392 «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen» und 20.3322 «Keine Lehrabbrüche von Asylsuchenden, die bereits in den schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind», erfüllt werden. Dies vor dem Hintergrund, dass die bestehende Regelung in Art. 30a VZAE betreffend des Zugangs zur beruflichen Grundbildung für Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende in den acht Jahren seit ihrer Einführung lediglich 61 mal angewendet wurde. Es zeigt sich, dass die Voraussetzungen für den Zugang zu restriktiv ausgestaltet sind und verschiedene Hürden die wirksame Umsetzung in der Praxis verhindern. Trotz der Prüfung verschiedener weiterführender Varianten – wie die generelle Herabsetzung der notwendigen Aufenthaltsdauer oder der gänzliche Verzicht auf eine Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs in der Schweiz – liegen nun aber minimale Anpassungen vor.

Für das SAH ist die vorliegende Verordnungsänderung ein Schritt in die richtige Richtung. Es ist aber zu befürchten, dass die vorgeschlagenen Änderungen nur einen kleinen Effekt auf den tatsächlichen Zugang zur Berufsbildung haben werden.

2 Das Wichtigste in Kürze

Das SAH begrüsst, dass der Zugang zur beruflichen Grundbildung für Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende erleichtert werden soll. Allerdings lösen die vorgesehenen Änderungen die bestehenden Schwierigkeiten beim Zugang zur beruflichen Grundbildung nur teilweise. Das SAH stellt in folgenden Punkten Anpassungsbedarf fest:

- 1. Schulbesuch und Aufenthaltsdauer:** Die Herabsetzung des notwendigen Schulbesuchs (inkl. Brückenangebote) von fünf auf zwei Jahre wird begrüsst. Allerdings verhindert die in der aktuellen Rechtspraxis berücksichtigte Voraussetzung eines rund fünfjährigen Aufenthaltes, dass die Neuregelung ihre Wirkung entfalten kann. **Es muss deshalb sichergestellt werden, dass auch die Rechtspraxis angepasst wird.** Das SAH empfiehlt, in einem nächsten Schritt die Bedingungen für Härtefallgesuche von abgewiesenen Asylsuchenden zu prüfen, um eine Rechtsungleichheit zwischen Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden beim Zugang zur beruflichen Grundbildung zu vermeiden.
- 2. Zweijährige Frist zur Einreichung des Gesuchs:** Die Erhöhung der Frist von zwölf Monaten auf zwei Jahre ist ein Schritt in die richtige Richtung. **Um den komplexen Lebenssituationen abgewiesener Asylsuchender und Sans-Papiers gerecht zu werden, ist aber eine Erhöhung der Frist auf mindestens fünf Jahre notwendig.**
- 3. Anonymität der Gesuchstellenden:** Das SAH bedauert, dass die Möglichkeit einer anonymen Gesuchseingabe verworfen wurde. **Das SAH fordert, bei der Vorprüfung der Gesuche auf die Offenlegung der Identität zu verzichten.**
- 4. Fehlende Übergangsregelung:** Für abgewiesene Asylsuchende, die in den letzten Jahren eine Lehre abbrechen mussten und die sich nach wie vor in der Schweiz befinden, ist eine Übergangsbestimmung vorzusehen.
- 5. Abschluss einer bereits begonnenen Ausbildung:** Das SAH begrüsst, dass eine bereits begonnene berufliche Grundbildung auch bei einem negativen Asylentscheid abgeschlossen werden kann.

3 Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Das SAH unterstützt das mit der vorgeschlagenen Verordnungsänderung verfolgte Ziel, jungen Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden den Zugang zur beruflichen Grundbildung zu erleichtern.

Im Gegensatz zum Besuch einer Mittelschule oder einer tertiären Ausbildung ist für eine berufliche Grundbildung eine Arbeitsbewilligung notwendig, weshalb eine anerkannte berufliche Grundbildung (Lehre mit eidgenössischem Berufsattest EBA oder mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis EFZ) nicht ohne geregelten Aufenthalt angetreten werden kann. Den Zugang zu ermöglichen, kann unregelmäßige und unter Umständen prekäre Arbeitsverhältnisse bei jungen Erwachsenen vermeiden. Gleichzeitig wird das Recht auf Bildung für Jugendliche und junge Erwachsene gestärkt. Die Vereinfachung des Zugangs soll gemäss Motion sowohl für Sans-Papiers als auch für abgewiesene Asylsuchende Wirkung entfalten. Bei Asylsuchenden soll zudem verhindert werden, dass eine bereits begonnene Lehre aufgrund eines negativen Asylentscheids abgebrochen werden muss. Der Abbruch einer Lehre schadet nicht nur den Betroffenen selbst, sondern trifft auch die Arbeitgebenden empfindlich, welche zum einen in die Ausbildung der jungen Menschen und in die Zukunft der eigenen Firma investieren und zum andern auf personelle Planungssicherheit angewiesen sind. Eine einfachere Zugangsregelung zur beruflichen Grundbildung kann zudem einen wichtigen Beitrag zur Reduktion des Fachkräftemangels in der Schweiz leisten.

Das SAH unterstützt das Vorgehen des Bundes, den Zugang zur beruflichen Grundbildung über eine Verordnungsänderung zu erleichtern, um eine rasche Verbesserung der Situation zu erreichen. Es ist jedoch wichtig, die Gründe für die tiefe Nutzung der bisherigen Regelung genau zu analysieren, um nicht eine Anpassung umzusetzen, deren Lösungsansätze an den bestehenden Problemen vorbeizielten. Im Fokus stehen dabei die Offenlegung der Identität für die Gesuchstellenden und ihre Familien sowie die verschiedenen Fristen, um ein Härtefallgesuch für eine berufliche Grundbildung nach der obligatorischen Schulzeit zu ermöglichen. In beiden Punkten bietet die aktuelle Vernehmlassungsvorlage noch keine hinreichenden Lösungen.

3.1 Schulbesuch und Aufenthaltsdauer

Das SAH begrüsst, dass die aktuell geltende Voraussetzung von mindestens fünf Jahren ununterbrochenen Schulbesuchs (inkl. Brückenangebote) auf zwei Jahre gesenkt werden soll. Der Bundesrat setzt dadurch eine der zu prüfenden Varianten der Motion 22.3392 um. Die Reduktion dürfte jugendlichen Sans-Papiers den Zugang zur Berufslehre erleichtern, da das Kriterium des fünfjährigen, ununterbrochenen Schulbesuchs oft einen Hinderungsgrund darstellte. Viele Sans-Papiers oder abgewiesene Asylsuchende, die erst im Alter von 12 Jahren oder später zugewandert sind, konnten nur einen Teil der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolvieren. Zudem sind Altersgrenzen oder der fehlende legale Aufenthaltsstatus massgebliche Faktoren, welche den Zugang zu Brückenangeboten erschweren können.

Damit die Reduktion von fünf auf zwei Jahre Schulbesuch ihre gewünschte Wirkung entfalten kann, ist auch eine Änderung der Rechtspraxis in Bezug auf die Aufenthaltsdauer für die Erteilung von Härtefallbewilligungen an Sans-Papiers notwendig. Das Gesetz legt bei den Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen gemäss Art. 30 Abs. 1 AIG keine Mindestaufenthaltsdauer für Sans-Papiers fest, welche sich nie im Asylprozess befunden haben. In der Rechtsprechung wird die Aufenthaltsdauer im Rahmen der Einzelfallprüfung des schwerwiegenden persönlichen Härtefalles berücksichtigt. Auf der Grundlage der bisherigen Gesetzgebung wird für Familien in der Regel eine Aufenthaltsdauer von rund fünf Jahren als relevant erachtet. Eine Härtefallbewilligung kann aber auch bereits früher erteilt werden.

Gesuche von Jugendlichen mit einem Lehrvertrag und zwei Jahren Schulbesuch in der Schweiz sind deshalb gemäss vorliegendem Verordnungsentwurf auch bei einer tieferen Aufenthaltsdauer von den Migrationsämtern zu prüfen. Nach wie vor müssen dabei für einen positiven Bescheid die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt sein. Die kantonalen Migrationsämter müssen über diese Auslegung der neuen Verordnung durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) in Kenntnis gesetzt werden.

Weiter werden nach dem Grundsatz der Einheit der Familie die Privilegien der Lehrlinge auf Eltern und Geschwister ausgeweitet. Wie im erläuternden Bericht dargestellt, ist bei der Prüfung der Gesuche «der Situation der Gesamtfamilie Rechnung zu tragen. In diesem Fall ist auch die aktuelle Praxis bezüglich Mindestaufenthaltsdauer für Eltern und Geschwister anzupassen. Durch die Anwendung von Art. 30a Abs. 3 VZAE wird das Erfüllen der Integrationsvoraussetzungen auch für die restliche Familie sichergestellt.

Für Jugendliche und junge Erwachsene mit einem abgelehnten Asylgesuch wird bei Härtefallgesuchen weiterhin eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren gesetzlich verlangt (Art. 14 Abs. 2 Bst. a AsylG). **Das SAH empfiehlt deshalb, in einem nächsten Schritt die Bedingungen für Härtefallgesuche von abgewiesenen Asylsuchenden zu prüfen, um eine Rechtsungleichheit zwischen Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden beim Zugang zur beruflichen Grundbildung zu vermeiden.** Bei entsprechendem Bedarf ist eine Ausnahmeregelung der Mindestaufenthaltsdauer (Art. 14 Abs. 2 Bst. a AsylG) für Personen in beruflicher Grundbildung vorzusehen.

3.2 Erhöhung der Frist zur Einreichung des Gesuchs

Das Heraufsetzen der Frist zur Einreichung des Härtefallgesuchs von zwölf Monaten auf zwei Jahre erachtet das SAH als Schritt in die richtige Richtung, um den Zugang zur beruflichen Grundbildung für Sans-Papiers zu erleichtern. Allerdings wird die nach wie vor relativ kurze Frist den belastenden und oft auch komplexen Lebenssituationen von Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden nicht gerecht: Jugendliche und junge Erwachsene ohne Aufenthaltsbewilligung kämpfen mit vielen Problemen an vielen Fronten. Das Finden einer passenden Anschlusslösung nach der obligatorischen Schulzeit ist nur eines davon – welches auch Schweizer Jugendliche und junge Erwachsene oft länger als ein Jahr beschäftigt. Bei Sans-Papiers kommt das Leben in der Klandestinität und damit verbunden die ständige Angst vor

einer Entdeckung hinzu. Allein die Frage, welche Risiken mit den Bewerbungsverfahren und später mit dem Einreichen des Härtefallgesuches verbunden sind, dürfte nicht einfach zu beantworten sein, da auch die Entdeckung weiterer Familienmitglieder riskiert wird. Diese müssten in der Folge die Integrationskriterien nach Art. 31 VZAE erfüllen, um ebenfalls eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten. Auch der Zugang zu Gesundheitsversorgung oder zu öffentlichen Einrichtungen ausserhalb der Schule sind für Sans-Papiers nicht selbstverständlich – auch wenn die Institutionen ihre Dienstleistungen ohne Identitätskontrolle anbieten, verhindert die Angst vor einer Offenlegung der Identität oft eine effektive Inanspruchnahme.

Abgewiesene Asylsuchende kämpfen ihrerseits mit der Belastung durch ihre unsichere Aufenthaltssituation und haben durch die tiefen Ansätze der Nothilfe kaum Möglichkeiten, am sozialen Leben teilzuhaben. Sie wohnen oft in kollektiven Rückkehrreinrichtungen auf engstem Raum. Einige dieser Unterkünfte befinden sich weit ausserhalb der urbanen Zentren. Fehlende Tagesstruktur und Beschäftigung können eine destabilisierende Wirkung haben. Hinzu kommen oftmals traumatisierende Erlebnisse, welche Geflüchtete im Herkunftsland oder unterwegs gemacht haben sowie die Sorge um Familienangehörige und Bekannte in den Herkunftsländern. Soziale Kontakte, welche nebst einer stabilisierenden Wirkung auch die Lehrstellensuche erleichtern, können kaum gepflegt werden. Das Setting der Unterkünfte und der Aufenthalt im Nothilferegime können sich nachweislich negativ auf die psychische und die physische Gesundheit der Betroffenen auswirken. Besonders gefährdet sind dabei Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene.

Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass viele Jugendliche und junge Erwachsene in der Nothilfe keinen linearen Integrationsverlauf aufweisen können. Unterbrüche und/oder Abbrüche von Integrationsmassnahmen kommen vor und gründen oft in der belastenden Gesamtsituation der Betroffenen. Die Vorstellung, dass diese Jugendlichen oder jungen Erwachsenen in aller Ruhe ein oder zwei Jahre vor Schulabschluss mit der Lehrstellensuche beginnen und diese dann zielgerichtet abschliessen können, ist deshalb realitätsfremd und geht an der Lebensrealität dieser Menschen vorbei. Eine Verlängerung der Frist von heute ein auf neu zwei Jahre ist deshalb ungenügend. **Das SAH fordert, die Frist zum Einreichen eines Härtefallgesuches auf mindestens fünf Jahre auszudehnen, um den komplexen Lebenssituationen der Betroffenen gerecht werden zu können.**

Sachliche Gründe, die gegen eine solche grosszügigere Lösung sprechen, sind nicht ersichtlich. Die Beurteilung, ob ein Jugendlicher oder junger Erwachsener für eine Berufslehre geeignet ist, soll grundsätzlich bei den Lehrbetrieben liegen, und nicht über eine Frist entschieden werden. Warum sollte ein Lehrbetrieb keine 21-jährige abgewiesene Asylsuchende als Lernende einstellen können, wenn die Arbeitgeberin oder der Personalverantwortliche überzeugt sind, dass sie die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen erfüllt? Zudem handelt es sich nachweislich um gut integrierte Personen, da gemäss VZAE (Art. 30a Abs. 1 Bst. d) ebenfalls vorausgesetzt wird, dass die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt sein müssen.

Vorschlag zur Anpassung von Art. 30a Abs. 1 Bst. a VZAE:

*«Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller hat die obligatorische Schule während mindestens zwei Jahren ununterbrochen in der Schweiz besucht und reicht danach innerhalb von **fünf Jahren** ein Gesuch ein; die Teilnahme an Brückenangeboten ohne Erwerbstätigkeit wird an die obligatorische Schulzeit angerechnet.»*

3.3 Anonyme Gesuchsprüfung

Das SAH bedauert, dass die Möglichkeit einer anonymisierten Gesuchseingabe gemäss erläuterndem Bericht zwar geprüft, aber wieder verworfen wurde. Begründet wird dies unter anderem mit dem Verweis darauf, dass eine anonyme Vorprüfung durch die Kantone bereits auf der geltenden Rechtsgrundlage vorgenommen werden könne. Es ist zwar korrekt, dass einige Kantone wie Basel-Stadt eine anonyme Vorprüfung anbieten, damit die Betroffenen selbst einschätzen können, wie die Erfolgchancen eines formellen Gesuches sind. Diese Möglichkeit besteht aber längst nicht in allen Kantonen, und es ist nicht absehbar, dass alle Kantone eine Praxisänderung anstreben. Die Angst vor einer Offenlegung der Identität ist für Sans-Papiers jedoch einer der handlungsleitenden Faktoren in ihrer Lebensgestaltung. Mit dem Einreichen des Härtefallgesuchs wird in der Regel auch die Identität weiterer Familienmitglieder offengelegt. Im Falle einer Ablehnung des Härtefallgesuches droht deshalb nicht nur den Betroffenen selbst, sondern der gesamten Familie die Wegweisung. Kaum ein*e Sans-Papiers dürfte bereit sein, diese Verantwortung zu übernehmen, ohne zumindest eine gewisse Sicherheit zu haben, dass das Gesuch ausreichende Erfolgchancen bietet.

Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb der Bund auf diese simple und effektive Zugangserleichterung verzichten will. Eine anonyme Vorprüfung des Gesuches gibt den Gesuchstellenden und ihren Familien die notwendige Sicherheit, um das Instrument der Härtefallbewilligung als Zugang zur beruflichen Grundbildung auch effektiv zu nutzen.

Dabei versteht sich von selbst, dass die anonyme Vorprüfung in keinem Fall das formelle Gesuch ersetzt – dies ist auch im Kanton Basel-Stadt nicht der Fall. Bei der anonymen Vorprüfung handelt es sich nicht um eine formelle Entscheidung, sondern um eine Einschätzung der Situation durch die zuständige Behörde unter Berücksichtigung der bekannten Daten wie Aufenthaltsdauer, Schulbesuch, Sprachkenntnisse, wirtschaftlicher und familiärer Situation sowie Erfüllung der Integrationskriterien soweit bekannt. Bei Einreichen des formellen Gesuchs wird in jedem Fall die Identität offengelegt. Somit kann nicht argumentiert werden, dass personenbezogene Informationen wie etwaige Einträge im Strafregister oder das Vorliegen anderer Widerrufsgründe nicht überprüft werden könnten. Hingegen kennen die Gesuchstellenden ihre persönlichen Voraussetzungen und es liegt an ihnen, einen informellen Vorentscheid entsprechend einzuordnen.

Das SEM sieht keinen Handlungsbedarf, da das geltende Recht den Kantonen bereits heute ermögliche, anonymisierte Gesuche für eine erste informelle Beurteilung entgegenzunehmen. Dass kaum ein Kanton von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, zeigt aber deutlich, dass dies nicht ausreicht. Der Bund soll deshalb seinen Handlungsspielraum nutzen und die Kantone dazu anhalten, anonyme Vorprüfungen anzubieten, um die kantonal sehr unterschiedliche Handhabung zu vereinheitlichen. Dadurch können alle Sans-Papiers, unabhängig ihres Aufenthaltskantons, von der Schutzfunktion einer informellen – aber trotzdem behördlichen – Einschätzung ihrer Situation profitieren. In Kantonen, in denen die Einreichung anonymen Gesuches bereits heute möglich ist, wird zudem auch das Bleiberecht für die gesamte Familie gewährleistet. **Das SAH fordert deshalb, in der VZAE zu verankern, dass bei der Vorprüfung des Gesuchs auf die Offenlegung der Identität verzichtet wird.**

Vorschlag: Ergänzung von Art. 30a Abs. 1 Bst. f VZAE mit folgendem Passus:

«Bei der Vorprüfung des Gesuchs wird auf die Offenlegung der Identität verzichtet.»

3.4 Fehlende Übergangsregelung

Hunderte Jugendliche und junge Erwachsene mussten in den vergangenen Jahren ihre Berufslehre wegen eines negativen Asylentscheids bereits abbrechen oder konnten sie gar nicht erst antreten. Oft handelt es sich um junge Asylsuchende, deren Asyldossier jahrelang nicht bearbeitet wurde und nach altrechtlichem Verfahren viel Zeit beanspruchte. Viele von ihnen leben seither in den kantonalen Nothilfestrukturen. Die prekären Lebens- und Aufenthaltsbedingungen in der Nothilfe sind belastend und können sich negativ auf die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Lehrabschluss auswirken. Trotzdem bleiben sie oft langfristig in der Schweiz, weil eine freiwillige Rückkehr oder der Vollzug der Wegweisung nicht möglich ist. Diese Menschen kommen in der aktuellen Vorlage nicht vor. Sie erfüllen die geforderten Voraussetzungen nicht, da der Schulabschluss für die meisten mittlerweile mehr als zwei Jahre her sein dürfte. Sie sind es jedoch, welche die Debatte und auch die Eingabe der Motion Markwalder ausgelöst haben. Zudem gibt es etliche Beispiele, bei welchen sich auch die Arbeitgeber mit grossem Engagement gegen den Lehrabbruch «ihrer» Lehrlinge eingesetzt haben. **Es ist deshalb notwendig, eine Übergangsbestimmung zu schaffen, um den betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine berufliche Grundbildung zu ermöglichen, sofern ihre Lehrbetriebe nach wie vor bereit sind, sie ihre Berufslehre antreten zu lassen.**

Vorschlag: Einfügung einer Übergangsbestimmung Art. 91e VZAE

«Von der Erfüllung der Fristen nach Art. 30a Abs. 1 Bst. a VZAE wird abgesehen, wenn die weiteren Voraussetzungen nach Art. 30a Abs. 1 Bst. b-f erfüllt sind und sich die betreffende Person:

- *nach wie vor in der Schweiz aufhält,*
- *in den letzten fünf Jahren vor Inkrafttreten der Verordnungsänderung aufgrund eines negativen Asylentscheids eine bereits begonnene oder verbindlich vereinbarte berufliche Grundbildung beenden musste oder nicht antreten durfte.»*

3.5 Abschluss einer begonnenen Lehre

Das SAH begrüsst, dass eine bereits begonnene berufliche Grundbildung auch bei einem negativen Asylentscheid abgeschlossen werden kann. Das SEM hat am 15. August 2023 die entsprechende Weisung zur Wegweisung und zum Vollzug angepasst. Die Ausreisefrist gemäss Art. 45 Abs. 2bis AsylG wird in diesen Fällen grundsätzlich bis zum Abschluss der beruflichen Grundbildung verlängert. Bisher wurde die Ausreisefrist von Lernenden in der Regel nur verlängert, wenn der Abschluss der beruflichen Grundbildung innerhalb der nächsten sechs Monate bevorstand.

Das SEM unterstützt mit der Neuregelung die positive Entwicklung der betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Es anerkennt auch, dass sich in der Nothilfe nach wie vor viele Kinder und Jugendliche befinden. Der Vollzug ihrer Wegweisung

ist oftmals nicht absehbar. Falls sie dennoch zu einem späteren Zeitpunkt in ihr Herkunftsland zurückkehren, kann der Abschluss einer Ausbildung unter Umständen auch die Reintegration im Herkunftsland begünstigen. Gleichzeitig wird ein berechtigtes Anliegen der Arbeitgebenden aufgenommen. Diese standen in der Vergangenheit bei Negativentscheiden von Lehrlingen im laufenden Verfahren (Ausweis N) oder bei der Aufhebung einer vorläufigen Aufnahme (Ausweis F) oftmals vor abrupten betrieblichen Engpässen, insbesondere wenn es sich um kleinere und mittlere Unternehmen mit wenig personellem Spielraum handelt.

Die Verlängerung der Ausreisefrist für Lernende ist somit erfreulich, allerdings bringt die gewählte Lösung Nachteile mit sich: Die Betroffenen werden bei einem Negativentscheid mit Ansetzung der Ausreisefrist aus der Sozialhilfe ausgeschlossen (Art. 82 Abs. 1 AsylG). Sie werden auf Antrag hin lediglich noch zu Nothilfeansätzen unterstützt, die noch tiefer sind als die bereits tiefen Ansätze der Asylsozialhilfe. Die Nothilfe ist gemäss ihrem ursprünglichen Zweck nur auf das notwendigste Minimum der Existenzsicherung und zur Überbrückung eines kurzen Zeitraumes ausgerichtet. Bei der Ermöglichung einer beruflichen Grundbildung erstreckt sich dieser Zeitraum jedoch über mehrere Monate oder gar Jahre.

Gleichzeitig müssen die Betroffenen in Nothilfestrukturen leben, dabei handelt es sich in der Regel um Kollektivunterkünfte ohne Privatsphäre oder Rückzugsmöglichkeiten und Lernorte, um sich beispielsweise auf Prüfungen an einer Berufsschule vorzubereiten. Das Leben unter dem Existenzminimum verhindert die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in der Schweiz – was durch die oft isolierte Lage der Nothilfestrukturen weiter verstärkt wird. Die Nothilfestrukturen sind somit ein denkbar ungeeignetes Umfeld, um erfolgreich eine Ausbildung zu absolvieren. Das SAH empfiehlt deshalb, dass Personen in einer beruflichen Grundbildung weiterhin in ihren bisherigen Wohnungen leben können. Die Ausgestaltung der Unterbringung von Personen in der Nothilfe liegt in der Kompetenz der Kantone. Dabei besteht mit Art. 82 Abs. 3bis AsylG eine Rechtsgrundlage, um den besonderen Bedürfnissen von unbegleiteten Minderjährigen sowie Familien mit Kindern Rechnung zu tragen.

Der Ausschluss aus der Sozialhilfe von Personen mit rechtskräftigem Negativentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, liegt hingegen seit 2014 nicht mehr im Ermessen der Kantone (Art. 82 Abs. 1 AsylG). **Das SAH empfiehlt deshalb, in einem nächsten Schritt die Bedingungen für einen (zumindest vorübergehenden) Verzicht auf den Ausschluss aus der Sozialhilfe zu prüfen.** In der Folge soll bei Bedarf eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um den erfolgreichen Abschluss einer bereits begonnenen Berufsausbildung zu begünstigen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass eine entsprechende Regelung auch die Familien oder Bezugspersonen der betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen miteinschliessen muss.

4 Dank

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen,
Schweizerisches Arbeiterhilfswerk



Caroline Morel
Leiterin Nationales Sekretariat



Samuel Bendahan
Präsident



Département fédéral de justice et police
(DFJP)

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Genève, le 12 octobre 2023

Consultation sur la « Modification de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) »

Réponse du Collectif de soutien aux sans-papiers de Genève

Madame, Monsieur,

Le Collectif de soutien aux sans-papiers de Genève (ci-après le Collectif) vous remercie de l'opportunité de prendre position sur le projet de modification de l'art. 30a OASA visant à faciliter l'accès à la formation professionnelle pour les jeunes sans-papiers et requérant·e·s d'asile débouté·e·s. Dans un contexte où la réglementation existante jusque-là n'a été que trop peu utilisée, nous saluons l'adoption de la motion 22.3392 « Extension de la réglementation relative aux cas de rigueur dans le domaine de l'accès à la formation professionnelle » et nous nous réjouissons que le Conseil fédéral agisse rapidement pour sa mise en œuvre. Nous estimons effectivement que le projet de modification de l'ordonnance est un pas dans la bonne direction pour garantir le droit à la formation des adolescent·e·s et jeunes adultes sans-papiers et requérant·e·s d'asile débouté·e·s. En effet, et comme il a pu être relevé lors des débats parlementaires autour de la motion, le fait que ces jeunes « *restent sans formation et sans emploi durant plusieurs années n'est ni dans leur intérêt ni dans celui de la société* »¹. Il nous semble dès lors fondamental que des perspectives – notamment au travers de l'accès à l'apprentissage – puissent exister pour les jeunes sans-papiers et requérant·e·s d'asile débouté·e·s.

Cependant, nous considérons que les modifications proposées ne tiennent pas suffisamment compte des réalités du terrain et des obstacles auxquels font face les populations visées par la présente réglementation. En l'état, nous craignons donc que l'adaptation de l'ordonnance ne satisfasse pas aux objectifs visés par la motion 22.3392 et qu'elle n'ait qu'un effet marginal sur l'accès effectif à la formation professionnelle.

¹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223392>

Créé en 2001, le Collectif de soutien aux sans-papiers de Genève est constitué des organisations suivantes :

ASLOCA, Association bolivienne de Genève, Espace 360, Association pour la Promotion des Droits Humains, Bolivia 9, Buklod Kabayan-Solidarité philippine, Camarada, Caritas Genève, Centre de Contact Suisses-Immigrés, Centre Social Protestant, CETIM, Communauté Genevoise d'Action Syndicale, Communauté de base du Pont d'Arve, Conférence Universitaire des Associations d'Etudiants, Coordination Asile Genève, Elisa-Asile, Evangile et Travail, Permanences Volantes de l'EPER, Espace Solidaire Pâquis, Geneva Forum for Philippine Concerns, La Roseraie, Ligue Suisse des Droits de l'Homme, Maison Kultura, OSEO Genève, Pluriels, Parti Socialiste Genevois, Parti du travail, Syndicat SIT, Syndicat des Services Publics, Syndicom, UNIA-Genève, SolidaritéS, Société Pédagogique de Genève, SYNA, Trabajadores Invisibles en Ginebra, Ugnayang Bayan, Université Populaire Albanaise, Les Verts



Le Collectif salue enfin la proposition du Conseil fédéral de mettre en œuvre, conjointement à la présente modification, la motion Marwalder 20.3322 « Ne pas interrompre l'apprentissage des requérants d'asile déjà intégrés dans le marché suisse de l'emploi ».

Réduction de la durée de scolarité obligatoire et durée de séjour

Le Collectif considère que l'abaissement de la durée de scolarité obligatoire de cinq à deux ans est une adaptation positive. Elle permettrait effectivement de faciliter l'accès à l'apprentissage pour des jeunes sans-papiers et requérant-e-s d'asile débouté-e-s qui seraient à la fois aptes et motivé-e-s et ainsi renforcer le droit à la formation pour toutes et tous. Il nous semble par ailleurs important que la participation à des offres de formation transitoires sans activité lucrative puisse continuer à être pris en compte comme temps de scolarité obligatoire. Parallèlement, et conformément à ce qui est demandé par la motion 22.3392, les critères d'intégration selon l'art. 58a, al.1 LEI devront continuer de s'appliquer. Cependant, nous regrettons qu'il ne soit pas renoncé à l'exigence d'une durée minimale de scolarité obligatoire dans la mesure où il n'est pas exclu qu'un-e jeune puisse se prévaloir d'un niveau de capacités et d'intégration suffisant sans pour autant avoir fréquenté l'école pendant deux ans.

Toutefois, afin que la nouvelle réglementation puisse déployer ses effets, il nous semble indispensable que la pratique soit adaptée concernant la prise en considération de la durée de séjour : c'est-à-dire que les demandes soient à l'avenir examinées avec une durée de séjour de deux ans. Selon notre expérience, il est très rare que des jeunes n'aient pas pu être scolarisé-e-s rapidement après leur arrivée en Suisse. Dans cette perspective, nous estimons que seule une poignée de jeunes à l'échelle nationale pourrait se prévaloir d'une durée de séjour plus longue que la durée de leur scolarité. Dès lors, si l'exigence d'une durée de séjour minimum de cinq ans devait être maintenue, la présente modification n'aurait qu'un impact marginal sur l'accès effectif à la formation professionnelle et les objectifs visés par le Parlement ne seraient pas réellement concrétisés. Quant à l'argument selon lequel les critères d'intégration pourraient être difficilement remplis dans le cadre d'une durée de séjour plus courte, nous considérons que tant la scolarisation que les perspectives d'avenir en Suisse – notamment par le biais de l'accès à une formation professionnelle – sont des puissants moteurs d'intégration. Par ailleurs, dès lors qu'un-e employeur-euse est disposé-e à engager un-e jeune sans-papiers ou requérant-e d'asile débouté-e, il apparaît évident que les critères d'intégration (du moins sous l'angle des capacités et compétences linguistiques) sont manifestement remplis.

Toujours au sujet de la durée de séjour, la loi relative aux cas de rigueur pour les jeunes sans-papiers (art. 30, al. 1, let. b LEI et art. 31 OASA) ne définit pas de durée minimum et permettrait donc que la pratique soit adaptée dans le cadre de la présente modification. A l'inverse, la loi pour les jeunes requérant-e-s d'asile débouté-e-s, continue d'exiger une durée minimale de cinq ans pour les

Créé en 2001, le Collectif de soutien aux sans-papiers de Genève est constitué des organisations suivantes :

ASLOCA, Association bolivienne de Genève, Espace 360, Association pour la Promotion des Droits Humains, Bolivia 9, Buklod Kabayan-Solidarité philippine, Camarada, Caritas Genève, Centre de Contact Suisses-Immigrés, Centre Social Protestant, CETIM, Communauté Genevoise d'Action Syndicale, Communauté de base du Pont d'Arve, Conférence Universitaire des Associations d'Etudiants, Coordination Asile Genève, Elisa-Asile, Evangile et Travail, Permanences Volantes de l'EPER, Espace Solidaire Pâquis, Geneva Forum for Philippine Concerns, La Roseraie, Ligue Suisse des Droits de l'Homme, Maison Kultura, OSEO Genève, Pluriels, Parti Socialiste Genevois, Parti du travail, Syndicat SIT, Syndicat des Services Publics, Syndicom, UNIA-Genève, SolidaritéS, Société Pédagogique de Genève, SYNA, Trabajadores Invisibles en Ginebra, Ugnayang Bayan, Université Populaire Albanaise, Les Verts



demandes de cas de rigueur (art. 14, al. 2, let. a LAsi). Dans une prochaine étape, le Collectif se positionne donc en faveur d'une adaptation de la LAsi – par exemple, sous la forme d'une dérogation à la durée minimale de séjour – afin d'éviter une inégalité de droit entre les jeunes sans-papiers et requérant·e-s d'asile débouté·e-s dans l'accès à la formation professionnelle initiale, de même qu'un nivellement vers le bas.

Enfin, dans la plupart des cas, les adolescent·e-s et jeunes adultes séjournent en Suisse avec une partie de leur famille. Comme le préconise le rapport explicatif (p.8), lors de l'examen de la demande, « *il faut (...) prendre en compte la situation de l'ensemble de la famille* ». **Les demandes des parents et des frères et sœurs doivent donc également être examinées, indépendamment de la durée de séjour en Suisse.** Cet aspect nous semble essentiel à mettre en œuvre. En effet, le fait qu'une demande de cas de rigueur par un·e jeune puisse représenter un risque de renvoi pour sa famille est un frein indéniable aux démarches permettant d'accéder à une formation professionnelle initiale. Par ailleurs, l'application de l'art. 30a al.3 OASA permet de garantir que les conditions d'intégration selon l'art. 58a al. 1 LEI soient également remplies pour le reste de la famille.

Augmentation du délai de dépôt de la demande

Le Collectif considère que la prolongation du délai de dépôt pour une demande de douze mois à deux ans est également une adaptation positive. Cependant, compte tenu de la complexité des situations dans lesquelles se trouvent les jeunes sans-papiers et requérant·e-s d'asile débouté·e-s, ce délai reste relativement court. Du fait de l'absence de statut légal, ces jeunes font souvent face à des conditions de vie éprouvantes qui les amènent à affronter simultanément de nombreux obstacles. Dans ces contextes, la recherche d'une place d'apprentissage nécessite plus de temps que pour les jeunes suisses ou en situation régulière. En outre, même pour les jeunes qui sauraient d'entrée de jeu le type de formation qu'ils-elles souhaitent suivre, il n'est pas aisé de trouver un·e employeur·euse qui serait à la fois suffisamment au fait des dispositions légales et d'accord d'entamer les démarches que cela suppose. **Nous pensons ainsi qu'un délai de cinq ans serait une adaptation plus réaliste.** Un tel délai permettrait ainsi aux employeurs·euses d'engager des jeunes aptes et désireux·euses de travailler – indépendamment de l'ancienneté de leur diplôme scolaire. Globalement, cela permettrait de faciliter l'accès au marché du travail de personnes se trouvant déjà en Suisse et de pallier le manque de main d'œuvre qui touche actuellement de nombreux secteurs économiques.

Dépôt anonyme de la demande

Le Collectif regrette que la possibilité de déposer une demande de manière anonyme ait été rejetée. Pour les sans-papiers, nous savons que la peur que leur identité soit découverte et que cela puisse entraîner une expulsion est une entrave objective lorsqu'il s'agit de faire valoir leurs droits ou encore

Créé en 2001, le Collectif de soutien aux sans-papiers de Genève est constitué des organisations suivantes :

ASLOCA, Association bolivienne de Genève, Espace 360, Association pour la Promotion des Droits Humains, Bolivia 9, Buklod Kabayan-Solidarité philippine, Camarada, Caritas Genève, Centre de Contact Suisses-Immigrés, Centre Social Protestant, CETIM, Communauté Genevoise d'Action Syndicale, Communauté de base du Pont d'Arve, Conférence Universitaire des Associations d'Etudiants, Coordination Asile Genève, Elisa-Asile, Evangile et Travail, Permanences Volantes de l'EPER, Espace Solidaire Pâquis, Geneva Forum for Philippine Concerns, La Roseraie, Ligue Suisse des Droits de l'Homme, Maison Kultura, OSEO Genève, Pluriels, Parti Socialiste Genevois, Parti du travail, Syndicat SIT, Syndicat des Services Publics, Syndicom, UNIA-Genève, SolidaritéS, Société Pédagogique de Genève, SYNA, Trabajadores Invisibles en Ginebra, Ugnayang Bayan, Université Populaire Albanaise, Les Verts



d'entamer des démarches en vue d'une régularisation. Dans le cadre de la présente réglementation, cette crainte est particulièrement exacerbée dès lors que le rejet d'une demande pourrait avoir également un impact sur d'autres membres de la famille. Nous craignons donc que certain-e-s jeunes renoncent à déposer une demande en vue d'une formation professionnelle initiale sans qu'il soit possible d'avoir un minimum de garanties quant à l'issue de la procédure. Il est évident que l'examen préliminaire anonyme ne remplace en aucun cas la demande formelle. Il s'agit d'une évaluation de la situation par l'autorité compétente ; évaluation qui tient compte uniquement des données connues. Lors du dépôt formel, l'identité sera finalement révélée et l'autorité compétente aura ainsi la possibilité de déterminer s'il existe des motifs de révocation avant de rendre une décision définitive.

Bien que certains cantons fassent déjà usage de cette possibilité, elle n'est pas systématique à l'échelle nationale. **Il serait donc souhaitable que la Confédération saisisse l'opportunité d'uniformiser les pratiques cantonales à cet égard afin de garantir plus largement et effectivement l'accès à la formation professionnelle initiale pour les sans-papiers, indépendamment de leur canton de résidence.**

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à notre prise de position, nous vous adressons, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Pour le Collectif de soutien aux sans-papiers de Genève,

Léna Strasser
Présidente

Lidia Saraiva
Coordinatrice

Créé en 2001, le Collectif de soutien aux sans-papiers de Genève est constitué des organisations suivantes :

ASLOCA, Association bolivienne de Genève, Espace 360, Association pour la Promotion des Droits Humains, Bolivia 9, Buklod Kabayan-Solidarité philippine, Camarada, Caritas Genève, Centre de Contact Suisses-Immigrés, Centre Social Protestant, CETIM, Communauté Genevoise d'Action Syndicale, Communauté de base du Pont d'Arve, Conférence Universitaire des Associations d'Etudiants, Coordination Asile Genève, Elisa-Asile, Evangile et Travail, Permanences Volantes de l'EPER, Espace Solidaire Pâquis, Geneva Forum for Philippine Concerns, La Roseraie, Ligue Suisse des Droits de l'Homme , Maison Kultura, OSEO Genève, Pluriels, Parti Socialiste Genevois, Parti du travail, Syndicat SIT, Syndicat des Services Publics , Syndicom, UNIA-Genève, SolidaritéS, Société Pédagogique de Genève, SYNA, Trabajadores Invisibles en Ginebra, Ugnayang Bayan, Université Populaire Albanaise, Les Verts

Staatssekretariat für Migration SEM
z.H. Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider
Vorsteherin EJPD
Bundeshaus
CH-3003 Bern

Eingereicht per Mail an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 12. Oktober 2023

Stellungnahme von Save the Children Schweiz bezüglich der Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider
Sehr geehrte Damen und Herren

Save the Children Schweiz (SCCH) bedankt sich für die Einladung, im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit Stellung zu nehmen.

In der Schweiz verwurzelt, ist Save the Children seit 1919 die weltweit führende Kinderrechtsorganisation und in rund 120 Ländern lokal verankert. Save the Children hat sich zum Ziel gesetzt, die Lebensbedingungen der am stärksten benachteiligten Kinder und Jugendlichen nachhaltig zu verbessern. In der Schweiz setzen wir uns seit 2015 für geflüchtete Kinder, Jugendliche und ihre Eltern ein.

Einleitung

Save the Children begleitet und berät in mehreren Kantonen Kollektivunterkünfte, in denen abgewiesene Familien untergebracht sind, sowie Organisationen und Behörden rund um Fragen der kindgerechteren Unterbringung und Betreuung. Ebenfalls steht Save the Children im engen Austausch mit Sans-Papiers-Beratungsstellen und Organisationen, die sich für abgewiesene Familien einsetzen.

Save the Children beobachtet in seiner Arbeit, dass die psychische Gesundheit von abgewiesenen Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen oftmals besorgniserregend ist. Insbesondere für Jugendliche nach dem schulobligatorischen Alter gibt es kaum Bildungs- und Förderangebote. Der Zugang zur Bildung und Beschäftigung für abgewiesene Kinder und Jugendliche wird zudem kantonale sehr unterschiedlich gehandhabt. Es gibt oftmals keine angemessene Lösung für junge Menschen, die nicht mehr im schulpflichtigen Alter sind.

Das Recht auf Bildung gemäss UN-Kinderrechtskonvention ist unseres Erachtens nicht auf die Schulpflicht beschränkt. Save the Children fordert deshalb für alle Jugendlichen, welche die Pflichtschulzeit beendet haben, geeignete Bildungs- und sinnvolle Beschäftigungsangebote einzuführen, auch für solche, die von der geplanten Verordnungsänderung nicht betroffen wären. Gleichzeitig sollte beachtet werden, dass eine dauerhafte Unterbringung auf engem Raum in einer Kollektivunterkunft (Rückkehrzentrum oder auch allgemeine kantonale Zentren) auch erschwerte Bedingungen in Bezug auf Lernen, Konzentration, Schlafhygiene etc. bedeuten.

Das Fehlen jeglicher Zukunftsperspektive, mangelnde Erfahrungen von Selbstwirksamkeit sowie die Abwesenheit einer Tagesstruktur trägt bei vielen Jugendlichen zu einem Gefühl der Abwertung und Minderwertigkeit bei, das wiederum zu Verhaltensänderungen führen kann. Auf Dauer sind die betroffenen Heranwachsenden gefährdet, psychische Erkrankungen wie Depressionen oder Angstzustände mit Suizidgefahr oder Substanzkonsum zu entwickeln. Auch deshalb ist es äusserst wichtig, dass der Zugang zur beruflichen Grundbildung für abgewiesene Asylsuchende und Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus (Sans-Papiers) erleichtert wird.

Mit der vorliegenden Verordnungsänderung sollen die zwei Motionen 22.3392 «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen» und 20.3322 «Keine Lehrabbrüche von Asylsuchenden, die bereits in den schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind», erfüllt werden. Damit soll die bestehende Regelung in Art. 30a VZAE, zurückführend auf die Motion Barthassat 09.3616, gelockert werden. Dies vor dem Hintergrund, dass die bestehende Regelung in Art. 30a VZAE betreffend des Zugangs zur beruflichen Grundbildung für Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende seit Inkrafttreten am 1. Februar 2013 lediglich 61 mal angewendet wurde.¹ Dies zeigt sehr klar, dass die Voraussetzungen für den Zugang zu restriktiv ausgestaltet sind und verschiedene Hürden die wirksame Umsetzung in der Praxis verhindern.²

Save the Children Schweiz begrüsst im Grundsatz die Bestrebungen des Bundesrats, den Zugang zur beruflichen Grundbildung für abgewiesene Asylsuchende und Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus (Sans-Papiers) zu erleichtern. Save the Children teilt jedoch die Ansicht anderer zivilgesellschaftlicher Akteure wie dem Netzwerk Kinderrechte Schweiz (NKS) oder der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), dass die vorgesehenen Änderungen zu wenig weit gehen. Es ist zu befürchten, dass bestehende Schwierigkeiten beim Zugang zur beruflichen Grundbildung mit der vorliegenden Verordnungsänderung nur teilweise gelöst werden.

¹ Vernehmlassung 2023/39. Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE). Erläuternder Bericht: https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/39/cons_1/doc_5/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2023-39-cons_1-doc_5-de-pdf-a.pdf, S.8

² Nebst der restriktiven Zugangsregelungen ist zu berücksichtigen, dass zumindest ein Teil der Jugendlichen und jungen Sans-Papiers in einer Grundbildung im Rahmen einer Regularisierung der gesamten Familie eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben dürften (vgl. Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers. Berichts des Bundesrats in Erfüllung des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 12. April 2018, S. 26).

Kinderrechtlicher Bezug

Die Schweiz hat die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) 1997 ratifiziert. Art. 28 UN-KRK garantiert *allen* Kindern ein Recht auf freien und chancengleichen Zugang zu Bildung und Berufsbildung. Art. 2 UN-KRK verlangt, dass Vertragsstaaten die im Übereinkommen festgelegten Rechte jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind *ohne jede Diskriminierung* gewährleisten. Art. 2. Abs. 2 UN-KRK verlangt zudem, dass Vertragsstaaten positive Massnahmen ergreifen, um Kinder vor Diskriminierung zu schützen. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich eine Verpflichtung der Schweiz, den Zugang von Kindern ohne geregelten Aufenthaltsstatus (Sans-Papiers) und mit abgewiesenem Asylantrag zur Berufsbildung zu gewährleisten.

Das NKS³ hat bereits in seinem Bericht an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes zur Umsetzung der UN-KRK im Jahr 2021 gefordert, den Zugang von Minderjährigen ohne geregelten Aufenthaltsstatus zu Angeboten der Berufsbildung zu verbessern, zum einen durch eine weniger strikte Handhabung von Härtefallbewilligungen sowie durch spezifische Unterstützungsmassnahmen⁴. Auch Kinder selbst forderten in ihrem eigenen Bericht denselben Zugang zu Bildung inkl. zur beruflichen Grundbildung in der Schweiz unabhängig vom Aufenthaltsstatus.⁵ In Folge der Staatenüberprüfung der Schweiz im September 2021 hat der UN-Kinderrechtsausschuss der Schweiz empfohlen, den Zugang zur Berufs- und nachobligatorischen Bildung für Minderjährige ohne geregelten Aufenthaltsstatus mit spezifischen Unterstützungsmassnahmen gewährleisten⁶.

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Save the Children unterstützt das mit der vorgeschlagenen Verordnungsänderung verfolgte Ziel, jungen *Sans-Papiers* und abgewiesenen Asylsuchenden den Zugang zur beruflichen Grundbildung zu erleichtern.

Im Gegensatz zum Besuch einer Mittelschule oder einer tertiären Ausbildung ist für eine berufliche Grundbildung eine Arbeitsbewilligung notwendig, weshalb eine anerkannte berufliche Grundbildung (Lehre mit eidgenössischem Berufsattest EBA oder mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis EFZ) nicht ohne geregelten Aufenthalt angetreten werden kann. Den Zugang zu ermöglichen, hilft somit, unregelmässige und unter Umständen prekäre Arbeitsverhältnisse zu vermeiden. Gleichzeitig wird das Recht auf Bildung für Jugendliche gestärkt. Die Vereinfachung des Zugangs soll gemäss Motion sowohl für *Sans-*

³ Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz ist ein Zusammenschluss aus über 60 Nichtregierungsorganisationen (NGO) aus den Bereichen Kinderrechte, Kinderschutz und Kinder- und Jugendpolitik, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz einsetzen.

⁴ Netzwerk Kinderrechte Schweiz, Vierter NGO-Bericht an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, 2021, S. 78

⁵ Netzwerk Kinderrechte Schweiz, Kinder und Jugendliche in der Schweiz reden zu Recht mit. Kinderrechtsbericht an den UN-Kinderrechtsausschuss, 2021, S. 26, S. 29-30

⁶ UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz, 22. Oktober 2021, CRC/C/CHE/CO/5-6, CO39d.

Papiers (nach dem Ausländer- und Integrationsgesetz AIG) wie auch für abgewiesene Asylsuchende Wirkung entfalten. Bei Asylsuchenden soll zudem verhindert werden, dass eine bereits begonnene Lehre aufgrund eines negativen Asylentscheids abgebrochen werden muss. Der Abbruch einer Lehre schadet nicht nur den Betroffenen selbst, sondern trifft auch die Arbeitgebenden empfindlich, welche zum einen in die Ausbildung der jungen Menschen und in die Zukunft der eigenen Firma investieren und zum andern auf personelle Planungssicherheit angewiesen sind. Eine einfachere Zugangsregelung zur beruflichen Grundbildung leistet zudem einen Beitrag zur Reduktion des Fachkräftemangels in der Schweiz.

Save the Children unterstützt das Vorgehen des Bundes, den Zugang zur beruflichen Grundbildung über eine Verordnungsänderung zu erleichtern, um eine rasche Verbesserung der Situation zu erreichen. Es ist jedoch wichtig, die Gründe für die geringe Nutzung der bisherigen Regelung genau zu analysieren, um nicht eine Anpassung umzusetzen, deren Lösungsansätze an den bestehenden Problemen vorbeizielten. Im Fokus stehen dabei die Offenlegung der Identität für die Gesuchstellenden und ihre Familien sowie die verschiedenen Fristen, um ein Härtefallgesuch für eine beruflichen Grundbildung nach der obligatorischen Schulzeit zu ermöglichen. In beiden Punkten bietet die aktuelle Vernehmlassungsvorlage noch keine hinreichenden Lösungen.

Schulbesuch und Aufenthaltsdauer

Das NKS begrüsst, dass die aktuell geltende Voraussetzung von mindestens fünf Jahren ununterbrochenen Schulbesuchs (inklusive Brückenangebote) auf zwei Jahre gesenkt werden soll. Der Bundesrat setzt dadurch eine der zu prüfenden Varianten der Motion 22.3392 um. Die Reduktion dürfte **jugendlichen *Sans-Papiers*** den Zugang zur Berufslehre erleichtern, da das Kriterium des fünfjährigen, ununterbrochenen Schulbesuchs oft einen Hinderungsgrund darstellte. Viele *Sans-Papiers* oder abgewiesene Asylsuchende, die – alleine oder mit ihrer Familie – erst im Alter von 12 Jahren oder später zugewandert sind, konnten nur einen Teil der obligatorischen Schulzeit hier absolvieren. Zudem sind Altersgrenzen oder der fehlende legale Aufenthaltsstatus massgebliche Faktoren, welche den Zugang zu Brückenangeboten erschweren.⁷

Damit die Reduktion von fünf auf zwei Jahre Schulbesuch ihre gewünschte Wirkung entfalten kann, ist jedoch auch eine Änderung der Rechtspraxis in Bezug auf die Aufenthaltsdauer für die Erteilung von Härtefallbewilligungen an *Sans-Papiers* notwendig. Das Gesetz legt bei den Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen gemäss Art. 30 Abs. 1 AIG keine Mindestaufenthaltsdauer für *Sans-Papiers* fest, welche sich nie im Asylprozess befunden haben.⁸ In der Rechtsprechung wird die Aufenthaltsdauer im Rahmen der Einzelfallprüfung des schwerwiegenden persönlichen Härtefalles berücksichtigt. Auf der Grundlage der bisherigen Gesetzgebung wird für Familien in der Regel eine Aufenthaltsdauer von rund fünf Jahren als relevant erachtet. Eine Härtefallbewilligung kann aber auch bereits früher erteilt werden.

⁷ Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien 2016: Bestandsaufnahme zur Bildungsbeteiligung von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen Schlussbericht. https://www.iiz.ch/?action=get_file&id=24&resource_link_id=61, S.46.

⁸ Im Gegensatz dazu besteht zur Erteilung einer Härtefallbewilligung an abgewiesene Asylsuchende eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren in der Schweiz (Art. 14 Abs. 2 Bst. a AsylG).

Gesuche von Jugendlichen mit einem Lehrvertrag und zwei Jahren Schulbesuch in der Schweiz sind deshalb gemäss vorliegendem Verordnungsentwurf auch bei einer tieferen Aufenthaltsdauer von den kantonalen Migrationsämtern zu prüfen. Nach wie vor müssen dabei für einen positiven Bescheid die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt sein. Aus Sicht von Save the Children müssen die kantonalen Migrationsämter über diese Auslegung der neuen Verordnung durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) in Kenntnis gesetzt werden.

Weiter werden nach dem Grundsatz der Einheit der Familie die Privilegien der Lernenden auf Eltern und Geschwister ausgeweitet. Wie im erläuternden Bericht dargestellt, ist bei der Prüfung der Gesuche «der Situation der Gesamtfamilie Rechnung zu tragen.»⁹ In diesem Fall ist auch die aktuelle Praxis bezüglich Mindestaufenthaltsdauer für Eltern und Geschwister anzupassen. Durch die Anwendung von Art. 30a Abs. 3 VZAE wird das Erfüllen der Integrationsvoraussetzungen auch für die restliche Familie sichergestellt.

Für Jugendliche mit einem abgelehnten Asylgesuch wird bei Härtefallgesuchen weiterhin eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren gesetzlich verlangt (Art. 14 Abs. 2 Bst. a AsylG). Save the Children empfiehlt deshalb, in einem nächsten Schritt die Bedingungen für Härtefallgesuche von abgewiesenen Asylsuchenden zu prüfen, um eine Rechtsungleichheit zwischen *Sans-Papiers* und abgewiesenen Asylsuchenden beim Zugang zur beruflichen Grundbildung zu vermeiden. Bei entsprechendem Bedarf ist eine Ausnahmeregelung der Mindestaufenthaltsdauer (Art. 14 Abs. 2 Bst. a AsylG) für Personen in beruflicher Grundbildung vorzusehen.

Erhöhung der Frist zur Einreichung des Gesuchs

Das Heraufsetzen der Frist zur Einreichung des Härtefallgesuchs von zwölf Monaten auf zwei Jahre erachtet Save the Children als Schritt in die richtige Richtung, um den Zugang zur beruflichen Grundbildung für *Sans-Papiers* zu erleichtern. Allerdings wird die nach wie vor relativ kurze Frist den belastenden und oft auch komplexen Lebenssituationen von *Sans-Papiers* und abgewiesenen Asylsuchenden nicht gerecht: Jugendliche ohne Aufenthaltsbewilligung kämpfen gleichzeitig mit vielen Problemen an vielen Fronten. Das Finden einer passenden Anschlusslösung nach der obligatorischen Schulzeit ist nur eines davon – welches auch Schweizer Jugendliche oft länger als ein Jahr beschäftigt. Bei *Sans-Papiers* kommt das Leben in der Klandestinität und damit verbunden die ständige Angst vor einer Entdeckung hinzu. Allein die Frage, welche Risiken mit den Bewerbungsverfahren und später mit dem Einreichen des Härtefallgesuches verbunden sind, dürfte nicht einfach zu beantworten sein, da auch die Entdeckung weiterer Familienmitglieder riskiert wird. Diese müssten in der Folge die Integrationskriterien nach Art. 31 VZAE erfüllen, um ebenfalls eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten. Auch der Zugang zu Gesundheitsversorgung oder zu öffentlichen Einrichtungen ausserhalb der Schule sind für *Sans-Papiers* nicht selbstverständlich – auch wenn die Institutionen ihre Dienstleistungen ohne Identitätskontrolle anbieten, verhindert die Angst vor einer Offenlegung der Identität oft eine effektive Inanspruchnahme.

Abgewiesene Asylsuchende kämpfen ihrerseits mit der Belastung durch ihre unsichere Aufenthaltssituation und haben durch die tiefen Ansätze der Nothilfe kaum Möglichkeiten,

⁹ Erläuternder Bericht, S.9.

am sozialen Leben teilzuhaben. Sie wohnen oft in kollektiven Rückkehrreinrichtungen auf engstem Raum. Einige dieser Unterkünfte befinden sich weit ausserhalb der urbanen Zentren. Fehlende Tagesstruktur und Beschäftigung können eine destabilisierende Wirkung haben. Hinzu kommen oftmals traumatisierende Erlebnisse, welche Geflüchtete im Herkunftsland oder unterwegs gemacht haben sowie die Sorge um Familienangehörige und Bekannte in den Herkunftsländern. Soziale Kontakte, welche nebst einer stabilisierenden Wirkung auch die Lehrstellensuche erleichtern, können kaum gepflegt werden. Das Setting der Unterkünfte und der Aufenthalt im Nothilferegime können sich nachweislich negativ auf die psychische und die physische Gesundheit der Betroffenen auswirken. Besonders gefährdet sind dabei Kinder und Jugendliche.¹⁰

Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass viele Jugendliche und junge Erwachsene in der Nothilfe keinen linearen Integrationsverlauf aufweisen können. Unterbrüche und/oder Abbrüche von Integrationsmassnahmen kommen vor und gründen oft in der belastenden Gesamtsituation der Betroffenen. Die Vorstellung, dass diese Jugendlichen in aller Ruhe ein oder zwei Jahre vor Schulabschluss mit der Lehrstellensuche beginnen und diese dann zielgerichtet abschliessen können, ist deshalb weltfremd und geht an der Lebensrealität dieser Menschen vorbei. Deshalb kann es sein, dass diese jungen Menschen bei Lehrbeginn bereits volljährig sind. Eine Verlängerung der Frist von heute ein auf neu zwei Jahre ist deshalb ungenügend.

Save the Children fordert, die Frist zum Einreichen eines Härtefallgesuches auf mindestens fünf Jahre auszudehnen, um den komplexen Lebenssituationen der Betroffenen gerecht werden zu können. Eine verlängerte Frist verschafft jungen Menschen in der Nothilfe und *Sans-Papiers* eine Perspektive und kann damit zur Stabilisierung ihrer Situation beitragen.

Sachliche Gründe, die gegen eine solche grosszügigere Lösung sprechen, sind nicht ersichtlich. Die Beurteilung, ob ein Jugendlicher oder junger Erwachsener für eine Berufslehre geeignet ist, soll grundsätzlich bei den Lehrbetrieben liegen, und nicht über eine Frist entschieden werden. Zudem handelt es sich nachweislich um gut integrierte Personen, da gemäss VZAE (Art. 30a Abs. 1 Bst. d) ebenfalls vorausgesetzt wird, dass die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt sein müssen.

Vorschlag zur Anpassung von Art. 30a Abs. 1 Bst. a VZAE:

*«Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller hat die obligatorische Schule während mindestens zwei Jahren ununterbrochen in der Schweiz besucht und reicht danach innerhalb von **fünf Jahren** ein Gesuch ein; die Teilnahme an Brückenangeboten ohne Erwerbstätigkeit wird an die obligatorische Schulzeit angerechnet.»*

¹⁰ Eidgenössische Migrationskommission 2019: Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden: Profile, (Aus-) Wege, Perspektiven. <https://www.ekm.admin.ch/dam/ekm/de/data/dokumentation/materialien/studie-ausscheiden-asylsystem.pdf.download.pdf/studie-ausscheiden-asylsystem-d.pdf>, S. 75.

Anonyme Gesuchsprüfung

Save the Children bedauert, dass die Möglichkeit einer anonymisierten Gesuchseingabe gemäss erläuterndem Bericht zwar geprüft, aber wieder verworfen wurde. Begründet wird dies unter anderem mit dem Verweis darauf, dass eine anonyme Vorprüfung durch die Kantone bereits auf der geltenden Rechtsgrundlage vorgenommen werden könne. Es ist zwar korrekt, dass einige Kantone wie Basel-Stadt eine anonyme Vorprüfung anbieten, damit die Betroffenen selbst einschätzen können, wie die Erfolgchancen eines formellen Gesuches sind. Diese Möglichkeit besteht aber längst nicht in allen Kantonen, und es ist nicht absehbar, dass alle Kantone eine Praxisänderung anstreben. Die Angst vor einer Offenlegung der Identität ist für *Sans-Papiers* jedoch einer der handlungsleitenden Faktoren in ihrer Lebensgestaltung.¹¹ Mit dem Einreichen des Härtefallgesuchs wird in der Regel auch die Identität weiterer Familienmitglieder offengelegt. Im Falle einer Ablehnung des Härtefallgesuches droht deshalb nicht nur den Betroffenen selbst, sondern der gesamten Familie die Wegweisung. Kaum ein*e jugendliche*r *Sans-Papiers* dürfte bereit sein, diese Verantwortung zu übernehmen, ohne zumindest eine gewisse Sicherheit zu haben, dass das Gesuch ausreichende Erfolgchancen bietet.

Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb der Bund auf diese simple und effektive Zugangserleichterung verzichten will. Eine anonyme Vorprüfung des Gesuches gibt den Gesuchstellenden und ihren Familien die notwendige Sicherheit, um das Instrument der Härtefallbewilligung als Zugang zur beruflichen Grundbildung auch effektiv zu nutzen.

Dabei versteht sich von selbst, dass die anonyme Vorprüfung in keinem Fall das formelle Gesuch ersetzt – dies ist auch im Kanton Basel-Stadt nicht der Fall. Bei der anonymen Vorprüfung handelt es sich nicht um einen formellen Entscheid, sondern um eine Einschätzung der Situation durch die zuständige Behörde unter Berücksichtigung der bekannten Daten wie Aufenthaltsdauer, Schulbesuch, Sprachkenntnisse, wirtschaftlicher und familiärer Situation sowie Erfüllung der Integrationskriterien soweit bekannt. Bei Einreichen des formellen Gesuchs wird in jedem Fall die Identität offengelegt. Somit kann nicht argumentiert werden, dass personenbezogene Informationen wie etwaige Einträge im Strafregister oder das Vorliegen anderer Widerrufsgründe nicht überprüft werden könnten.¹² Hingegen kennen die Gesuchstellenden ihre persönlichen Voraussetzungen und es liegt an ihnen, einen informellen Vorentscheid entsprechend einzuordnen.

Das SEM sieht keinen Handlungsbedarf, da das geltende Recht den Kantonen bereits heute ermögliche, anonymisierte Gesuche für eine erste informelle Beurteilung entgegenzunehmen. Dass kaum ein Kanton von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, zeigt aber deutlich, dass dies nicht ausreicht. Der Bund soll deshalb seinen Handlungsspielraum nutzen und die Kantone dazu anhalten, anonyme Vorprüfungen anzubieten, um die kantonal sehr unterschiedliche Handhabung zu vereinheitlichen. Dadurch können alle *Sans-Papiers*, unabhängig ihres Aufenthaltskantons, von der Schutzfunktion einer informellen – aber trotzdem behördlichen – Einschätzung ihrer Situation profitieren. In Kantonen, in denen die Einreichung anonymer Gesuche bereits heute möglich ist, wird zudem auch das Bleiberecht

¹¹ Vgl. z.B. *Sans-Papiers Kollektive Basel (Hg.) 2023: Von der Kraft des Durchhaltens. Sans-Papiers erzählen ihre Wirklichkeit*; Rissi, Christoph und Martin Stalder 2020: *Sans-Papiers im Kanton Zürich. Anzahl, Profile und Situation*. https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/footer/news/2020/03/Bericht_Sans-Papiers_Kanton_Zuerich.pdf oder Efonyai-Mäder et.al. 2010: *Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. Entwicklungen 2000-2010*. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/81763.pdf>.

¹² Erläuternder Bericht, S.6.

für die gesamte Familie gewährleistet. Save the Children fordert deshalb, in der VZAE zu verankern, dass bei der Vorprüfung des Gesuchs auf die Offenlegung der Identität verzichtet wird.

Vorschlag: Ergänzung von Art. 30a Abs. 1 Bst. f VZAE mit folgendem Passus:

«Bei der Vorprüfung des Gesuchs wird auf die Offenlegung der Identität verzichtet.»

Fehlende Übergangsregelung

Hunderte Jugendliche mussten in den vergangenen Jahren ihre Berufslehre wegen eines negativen Asylentscheids bereits abbrechen oder konnten sie gar nicht erst antreten.¹³ Oft handelt es sich um junge Asylsuchende, deren Asylossier jahrelang nicht bearbeitet wurde und nach altrechtlichem Verfahren viel Zeit beanspruchte. Viele von ihnen leben seither in den kantonalen Nothilfestrukturen. Die prekären Lebens- und Aufenthaltsbedingungen in der Nothilfe sind belastend und können sich negativ auf die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Lehrabschluss auswirken. Trotzdem bleiben sie oft langfristig in der Schweiz, weil eine freiwillige Rückkehr oder der Vollzug der Wegweisung nicht möglich ist. Diese Menschen kommen in der aktuellen Vorlage nicht vor. Sie erfüllen die geforderten Voraussetzungen nicht, da der Schulabschluss für die meisten mittlerweile mehr als zwei Jahre her sein dürfte. Sie sind es jedoch, welche die Debatte und auch die Eingabe der Motion Markwalder ausgelöst haben. Zudem gibt es etliche Beispiele, bei welchen sich auch die Arbeitgeber mit grossem Engagement gegen den Lehrabbruch «ihrer» Lernenden eingesetzt haben.¹⁴ Es ist deshalb notwendig, eine Übergangsbestimmung zu schaffen, um den betroffenen Jugendlichen eine berufliche Grundbildung zu ermöglichen, sofern ihre Lehrbetriebe nach wie vor bereit sind, sie ihre Berufslehre antreten zu lassen.

Vorschlag: Einfügung einer Übergangsbestimmung Art. 91e VZAE

«Von der Erfüllung der Fristen nach Art. 30a Abs. 1 Bst. a VZAE wird abgesehen, wenn die weiteren Voraussetzungen nach Art. 30a Abs. 1 Bst. b-f erfüllt sind und sich die betreffende Person:

- nach wie vor in der Schweiz aufhält,
- in den letzten fünf Jahren vor Inkrafttreten der Ordnungsänderung aufgrund eines negativen Asylentscheids eine bereits begonnene oder verbindlich vereinbarte berufliche Grundbildung beenden musste oder nicht antreten durfte.»

¹³ Alleine im Kanton Bern sind für das Jahr 2019 rund 60 Fälle dokumentiert (vgl. Motion 20.3322: «Keine Lehrabbrüche von Asylsuchenden, die bereits in den schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind»). Die Berufsschulen schätzten die Lehrabbrüche im Jahr 2020 auf 300 bis 400 Fälle jährlich ein (vgl. SFH 2020: <https://www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen/news-und-stories/recht-auf-ausbildung-auch-bei-wegweisung>)

¹⁴ Vgl. etwa Tages-Anzeiger 14.4.2023, Der Bund 22.5.2022, Aargauer Zeitung, 1.3.2021, Jungfrau-Zeitung 4.2.201, Luzerner Zeitung 25.1.2019, Berner Zeitung 28.6.2017 u.v.m.

Abschluss einer bereits begonnenen Lehre

Save the Children begrüsst, dass eine bereits begonnene berufliche Grundbildung auch bei einem negativen Asylentscheid abgeschlossen werden kann. Das SEM hat am 15. August 2023 die entsprechende Weisung zur Wegweisung und zum Vollzug angepasst.¹⁵ Die Ausreisefrist gemäss Art. 45 Abs. 2bis AsylG wird in diesen Fällen grundsätzlich bis zum Abschluss der beruflichen Grundbildung verlängert. Bisher wurde die Ausreisefrist von Lernenden in der Regel nur verlängert, wenn der Abschluss der beruflichen Grundbildung innerhalb der nächsten sechs Monate bevorstand.

Das SEM unterstützt mit der Neuregelung die positive Entwicklung der betroffenen Jugendlichen. Es anerkennt auch, dass sich in der Nothilfe nach wie vor viele Kinder und Jugendliche befinden.¹⁶ Der Vollzug ihrer Wegweisung ist oftmals nicht absehbar. Falls sie dennoch zu einem späteren Zeitpunkt in ihr Herkunftsland zurückkehren, kann der Abschluss einer Ausbildung unter Umständen auch die Reintegration im Herkunftsland begünstigen.¹⁷ Gleichzeitig wird ein berechtigtes Anliegen der Arbeitgebenden aufgenommen. Diese standen in der Vergangenheit bei Negativentscheiden von Lernenden im laufenden Verfahren (Ausweis N) oder bei der Aufhebung einer vorläufigen Aufnahme (Ausweis F) oftmals vor abrupten betrieblichen Engpässen, insbesondere wenn es sich um kleinere und mittlere Unternehmen mit wenig personellem Spielraum handelt.

Die Verlängerung der Ausreisefrist für Lernende ist somit erfreulich, allerdings bringt die gewählte Lösung Nachteile mit sich: Die Betroffenen werden bei einem Negativentscheid mit Ansetzung der Ausreisefrist aus der Sozialhilfe ausgeschlossen (Art. 82 Abs. 1 AsylG). Sie werden auf Antrag hin lediglich noch zu Nothilfeansätzen unterstützt, die noch tiefer sind als die bereits tiefen Ansätze der Asylsozialhilfe. Die Nothilfe ist gemäss ihrem ursprünglichen Zweck nur auf das notwendigste Minimum der Existenzsicherung und zur Überbrückung eines kurzen Zeitraumes ausgerichtet. Bei der Ermöglichung einer beruflichen Grundbildung erstreckt sich dieser Zeitraum jedoch über mehrere Monate oder gar Jahre.

Gleichzeitig müssen die Betroffenen in Nothilfestrukturen leben, dabei handelt es sich in der Regel um Kollektivunterkünfte ohne Privatsphäre oder Rückzugsmöglichkeiten und Lernorte, um sich beispielsweise auf Prüfungen an einer Berufsschule vorzubereiten. Das Leben unter dem Existenzminimum verhindert die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in der Schweiz – was durch die oft isolierte Lage der Nothilfestrukturen weiter verstärkt wird. Die Nothilfestrukturen sind somit ein denkbar ungeeignetes Umfeld, um erfolgreich eine Ausbildung zu absolvieren. Save the Children empfiehlt deshalb, dass Personen in einer beruflichen Grundbildung in Privatunterkünften leben können. Die Ausgestaltung der Unterbringung von Personen in der Nothilfe liegt in der Kompetenz der Kantone. Dabei besteht mit Art. 82 Abs. 3bis AsylG eine Rechtsgrundlage, um den besonderen Bedürfnissen von unbegleiteten Minderjährigen sowie Familien mit Kindern Rechnung zu tragen.

¹⁵ Vgl. https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/rechtsgrundlagen/weisungen/asyl/wegweisung_und_vollzug/2_wegweisung-vollzug-d.pdf.download.pdf/2_wegweisung-vollzug-d.pdf, S.7.

¹⁶ Vgl. Monitoring über den Sozialhilfestopp im Asylbereich:

https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html

¹⁷ Ruedin, Didier et al. 2020: Wirkungszusammenhänge Migration, Integration und Rückkehr. Eine Literaturanalyse im Auftrag des SEM in Erfüllung des Postulats 16.3790 «Migration. Langfristige Folgen der Integration». https://www.unine.ch/files/live/sites/sfm/files/listes_publicationsSFM/Etudes%20du%20SFM/SFM%20-%20Studies%2075d_corr.pdf, S.92.

Der Ausschluss aus der Sozialhilfe von Personen mit rechtskräftigem Negativentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, liegt hingegen seit 2014 nicht mehr im Ermessen der Kantone (Art. 82 Abs. 1 AsylG). Save the Children empfiehlt deshalb, in einem nächsten Schritt die Bedingungen für einen (zumindest vorübergehenden) Verzicht auf den Ausschluss aus der Sozialhilfe zu prüfen. In der Folge soll bei Bedarf eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um den erfolgreichen Abschluss einer bereits begonnenen Berufsausbildung zu begünstigen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass eine entsprechende Regelung auch die Familien oder Bezugspersonen der betroffenen Jugendlichen mit einschliessen muss.

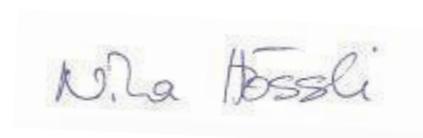
Wir danken Ihnen für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Adrian Förster, Geschäftsleiter Save the
Children Schweiz



Nina Hössli, Leiterin Nationale Programme
Save the Children Schweiz





SDK – Schweizerische Direktorinnen- und Direktorenkonferenz der Berufsfachschulen

CSD – Conférence suisse des directrices et directeurs d'écoles professionnelles

CSD – Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori delle scuole professionali

Präsident :
Rolf Häner

Berufsfachschule BBB, Baden

Telefon 056 222 02 06

Mobile 079 688 23 74

Mail rolf.haener@bbbaden.ch

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Geschäftsstelle :

Maja Zehnder

Elsauerstrasse 2a, 8352 Elsau

Telefon 052 363 26 31

Mobile 079 77 99 741

Mail info@sdk-csd.ch

Web www.sdk-csd.ch

Vernehmlassung Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Die SDK unterstützt das mit der vorgeschlagenen Verordnungsänderung verfolgte Ziel, jungen Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden das Absolvieren einer beruflichen Grundausbildung zu ermöglichen, bzw. falls sie aus asylpolitischen Gründen diese Ausbildung abbrechen mussten, ihnen die Wiedereingliederung in ihre Berufslehren zu gewähren.

Dieses Anliegen entspricht einem wichtigen Anliegen der Wirtschaft, wo in vielen Lehrberufen sowohl hochqualifizierte junge Menschen fehlen wie es auch gewerblich-handwerkliche und dienstleistende Berufe gibt, wo viele Stellen schlicht nicht besetzt werden können (Gastronomie, Pflege als Bsp.).

Wir unterstützen mit Nachdruck das Vorgehen, dieses Ziel über eine Verordnungsänderung zu erreichen und so möglichst rasch eine Lösung für die betroffenen Personen und Betriebe zu ermöglichen.

Dass der Zugang zur beruflichen Grundausbildung für Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende noch einmal erleichtert werden muss, zeigen die sehr kleinen Gesuchszahlen seit der Verordnungsänderung im Jahr 2013. Wichtig ist dabei, bei den Gründen für diese «Nichtbenutzung» dieser Möglichkeit genau hinzuschauen und nicht über eine allzu restriktive Fassung der Voraussetzungen die gleichen Fehler wie 2013 zu wiederholen. Im Fokus stehen dabei vor allem die Wiederaufnahme von Lehren nach erfolgtem Abbruch aus asylrechtlichen Gründen, die Frist zur Einreichung eines Härtefallgesuchs zur Ermöglichung der beruflichen Grundausbildung nach der obligatorischen Schulzeit sowie die Möglichkeit zur anonymisierten Vorprüfung der Gesuche. In allen drei Punkten bietet die aktuelle Vernehmlassungsvorlage noch keine sachgerechten Lösungen.

Zur (fehlenden) Übergangsbestimmung

Eine bedeutende Zahl Jugendlicher und junger Erwachsener konnten in den vergangenen Jahren ihre vom Berufsbildungsamt bewilligte Berufslehre wegen eines negativen Asylentscheids gar nicht antreten, bzw. sie mussten die Berufslehre nach Beginn der Ausbildung abbrechen, weil ein negativer Asylentscheid eintraf. Viele von ihnen haben die Schweiz in der Zwischenzeit verlassen, viele sind aber unseres Wissens immer noch in der Schweiz. Von diesen mögen einige die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Lehrabschluss aufgrund der prekären und bewusst ausgrenzenden Lebensverhältnisse in der Nothilfe leider unterdessen verloren – die Schweiz hat diese Menschen als Arbeits- und Fachkräfte verloren, als Sozialhilfeempfänger werden sie ihr erhalten bleiben.

Es gibt aber unseres Wissens auch Jugendliche und junge Erwachsene, die ihre Lehre abbrechen mussten, die sich aber immer noch in der Schweiz aufhalten und deren Lehrbetriebe nach wie vor gerne bereit wären, sie ihre Berufslehre abschliessen zu lassen. Diese Menschen kommen in der Vorlage nicht vor. Und **dabei sind sie es, welche die Debatte, welche schliesslich zu einer mehrheitlichen Unterstützung der Kommissionsmehrheit geführt hat, erst ausgelöst haben.** Für sie braucht es u.E. eine Übergangsbestimmung, damit sie nicht zwischen Stuhl und Bank fallen.

Zur Gesuchseinreichungsfrist

Jugendliche und junge Erwachsene ohne Aufenthaltsbewilligung kämpfen mit vielen Problemen an vielen Fronten. Eines davon ist die Fortsetzung ihrer Ausbildung in Form einer Berufslehre. Die Lösung dieses Problems muss mit vielen anderen Problemen koordiniert werden. Bei abgewiesenen Asylsuchenden z.B. mit dem schwierigen Leben in Rückkehrreinrichtungen, der gesundheitlichen Grundversorgung und ganz grundsätzlichen Fragen, wie und wo «es weitergehen soll». Bei jugendlichen Sans-Papiers in der Klandestinität stellen sich ähnliche Fragen plus diejenige, ob und wie die Einreichung eines solchen Gesuchs gewagt werden kann, ohne damit den Aufenthalt der gesamten Familie zu gefährden. Die den Erläuterungen zugrunde liegende Vorstellung, dass diese Jugendlichen oder jungen Erwachsenen wie alle anderen auch, in aller Ruhe ein oder zwei Jahre vor Schulabschluss mit der Lehrstellensuche beginnen können und diese dann zielgerichtet abschliessen können, ist weltfremd und geht an der Lebensrealität dieser Menschen völlig vorbei. Der ununterbrochene und mehrjährige obligatorische Schulbesuch ist bei Sans Papiers und Asylbewerbenden überhaupt nicht als ein geeignetes Kriterium für die Zulassung zu einer beruflichen Grundbildung brauchbar, da er zwar für junge Menschen, welche ihr ganzes Leben in der Schweiz verbracht haben, als Kriterium taugen mag, nicht jedoch für die oft sehr unterschiedlichen „Karrieren“ junger Sans-Papiers und von Geflüchteten. Mit der vorgesehenen Fristenregelung erreicht man nur, dass die Anzahl potenziell zugelassener Lehren minimiert wird, was nicht Zweck der Übung sein kann. Der Zweck der Verordnungsänderung, eine erhebliche Zahl neuer Lehrverhältnisse zuzulassen, welche für die Wirtschaft auch eine Wirkung entfaltet, wird durch die Fristenregelung erheblich erschwert oder gar verhindert. Anders als im erläuternden Bericht erwähnt¹, können die notwendigen Kenntnisse für das Absolvieren einer beruflichen Grundbildung durchaus auch in Intensivsprachkursen, Grundkompetenzkursen und anderen geeigneten Qualifizierungsangeboten erworben werden, was bei Personen, welche erst mit 16 Jahren oder später in die Schweiz einreisen auch oft der Fall ist. Gerade dazu haben der Bund und die Kantone ja z.B. in der Mitte des vergangenen Jahrzehnts mit recht grossem Erfolg eine ganze Reihe von Integrationsprogrammen initiiert und finanziert, sollen alle diese Integrationsprogramme nun nicht berücksichtigt werden?

Weiter müssen die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG sowieso erfüllt sein, womit z.B. ein genügender Sprachstand nachgewiesen wird. Zusätzlich entscheiden die Arbeitgeber im Rahmen des Bewerbungsprozesses, ob die potenziellen Lehrlinge über die notwendigen Kompetenzen für die zu erfüllenden Aufgaben verfügen. Aus dieser Optik wäre auch ein Verzicht auf den obligatorischen Schulbesuch in der Schweiz als Kriterium denkbar und sinnvoll.

Eine Verlängerung der Frist von heute ein auf neu zwei Jahre ist deshalb völlig ungenügend. Die Frist ist u.E. völlig zu streichen oder auf mindestens erheblich auszudehnen. Gründe, die gegen eine solche grosszügigere Lösung sprechen, sind nicht ersichtlich. Die Beurteilung, ob ein Jugendlicher oder junger Erwachsener für eine Berufslehre geeignet ist, soll bei den Lehrbetrieben und allenfalls Schulen liegen und nicht über eine Frist entschieden werden. Warum soll ein Lehrbetrieb keine 20-jährige abgewiesene Asylsuchende als Lernende einstellen können, wenn er überzeugt ist, dass sie die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen erfüllt? Warum soll eine gewisse persönliche Reife z.B. in Gesundheitsberufen negativ sein? Ein Pull-Effekt wird damit nicht ausgelöst, weil die weiteren Voraussetzungen wie die 5-jährige Aufenthaltsdauer und die zweijährige Schulzeit in der Schweiz bestehen bleiben.

Zur anonymisierten Vorprüfung des Gesuchs

Im begleitenden Bericht wird schlecht unterschieden zwischen der Möglichkeit einer anonymisierten Vorprüfung und der formellen Gesuchsbeantwortung. Bei letzterer ist unbestritten, dass diese nur nach Offenlegung der Identität und der damit einhergehenden Prüfungsmöglichkeiten hinsichtlich Straffälligkeit und andere Widerrufsgründe erfolgen kann. Im begleitenden Bericht wird der (kleine) Kanton Basel-Stadt als Beispiel für das Vorhandensein einer solchen anonymisierten Vorprüfungsmöglichkeit angeführt und gleichzeitig gesagt, die Möglichkeit der anonymisierten Vorprüfung sei selten in Anspruch genommen worden. Die Härtefallpraxis der Kantone ist bekanntlich extrem unterschiedlich. In vielen Kantonen insbesondere der Deutschschweiz ist es sehr verständlich, dass die potentiell Gesuchstellenden grösste Bedenken haben, ein solches Gesuch zu stellen, wenn keine Möglichkeit besteht, dieses anonym vorprüfen zu lassen und damit eine einigermaßen zuverlässige Chanceneinschätzung zu bekommen (ob sie straffällig geworden sind oder andere Widerrufsgründe erfüllen, wissen die Gesuchstellenden ja selber am besten und können dies bei der Beantwortung eines anonym eingereichten Gesuchs entsprechend einordnen).

Der Prüfauftrag der Kommissionsmotion für die Möglichkeit anonymisierter Gesuchseingaben wird deshalb in der aktuellen Vorlage vorschnell verworfen. Aufgrund der erwähnten extrem unterschiedlichen Härtefallpraxen der Kantone ist darüber hinaus bei der Überarbeitung der Vorlage die Möglichkeit zu prüfen, ob die entsprechenden Gesuche nicht bei den Kantonen, sondern direkt beim SEM eingegeben werden können sollen. Das Gegenargument, dass dies das «bewährte System der Härtefallregelung zwischen Kantonen und Bund» durchbrechen würde, ist in diesem Kontext nur bedingt tauglich, einerseits weil die vergleichsweise kleine Anzahl an Gesuchen das System nicht auf den Kopf stellen würde und andererseits, weil sich das System eben gerade in diesem Bereich nicht bewährt hat.

Freundliche Grüsse

Rolf Häner

Frau Helen Zemp
Juristin Abteilung Protection
Rechtliche Grundlagen und Rückberatung
031 370 75 75
helen.zemp@fluechtlingshilfe.ch

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 12. Oktober 2023

**Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE):
Zugang zur beruflichen Grundbildung für Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen dieser Konsultation. In der Beilage lassen wir Ihnen unsere Konsultationsantwort zukommen.

Die SFH begrüsst, dass der Zugang zur beruflichen Grundbildung für Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende erleichtert werden soll. Allerdings lösen die vorgesehenen Änderungen die bestehenden Schwierigkeiten beim Zugang zur beruflichen Grundbildung nur teilweise. Die nach wie vor geltende Rechtspraxis einer fünfjährigen Aufenthaltsdauer und die knapp bemessenen Fristen dürften die Wirksamkeit der Verordnungsänderung stark begrenzen. Auch die Möglichkeit einer anonymen Vorprüfung der Gesuche von Sans-Papiers sollte gesetzlich verankert werden und es fehlt eine Übergangsbestimmung für abgewiesene Asylsuchende, die in den letzten Jahren eine Lehre abbrechen mussten, sich aber immer noch in der Schweiz aufhalten.

Unsere detaillierte Stellungnahme finden Sie im Anhang. Für Fragen steht Ihnen Frau Helen Zemp, Juristin in der Abteilung Protection, gerne zur Verfügung (Tel. 031 370 75 75).

Freundliche Grüsse



Miriam Behrens
Direktorin



Helen Zemp
Juristin Abteilung Protection

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen
Flüchtlingshilfe (SFH)

Bern, 12. Oktober 2023

Impressum

Herausgeberin
Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)
Postfach, 3001 Bern
Tel. 031 370 75 75
Fax 031 370 75 00
E-Mail: info@fluechtlingshilfe.ch
Internet: www.fluechtlingshilfe.ch
Spendenkonto: PC 30-1085-7

Sprachversionen
Deutsch (Originalversion), Französisch (Übersetzung)

COPYRIGHT
© 2023 Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), Bern
Kopieren und Abdruck unter Quellenangabe erlaubt.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Das Wichtigste in Kürze	4
3	Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)	5
3.1	Schulbesuch und Aufenthaltsdauer	6
3.2	Erhöhung der Frist zur Einreichung des Gesuchs	7
3.3	Anonyme Gesuchsprüfung	8
3.4	Fehlende Übergangsregelung	9
3.5	Abschluss einer bereits begonnenen Lehre	10

1 Einleitung

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Mit der vorliegenden Verordnungsänderung sollen die zwei Motionen 22.3392 «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen» und 20.3322 «Keine Lehrabbrüche von Asylsuchenden, die bereits in den schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind», erfüllt werden. Dies vor dem Hintergrund, dass die bestehende Regelung in Art. 30a VZAE betreffend des Zugangs zur beruflichen Grundbildung für Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende in den acht Jahren seit ihrer Einführung lediglich 61 mal angewendet wurde.¹ Es zeigt sich, dass die Voraussetzungen für den Zugang zu restriktiv ausgestaltet sind und verschiedene Hürden die wirksame Umsetzung in der Praxis verhindern.² Trotz der Prüfung verschiedener weiterführender Varianten wie die generelle Herabsetzung der notwendigen Aufenthaltsdauer oder der gänzliche Verzicht auf eine Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs in der Schweiz liegen nun aber lediglich minimale Anpassungen vor.

Für die SFH ist die vorliegende Verordnungsänderung ein Schritt in die richtige Richtung. Es ist aber zu befürchten, dass die vorgeschlagenen Änderungen nur einen kleinen Effekt auf den tatsächlichen Zugang zur Berufsbildung haben werden.

2 Das Wichtigste in Kürze

Die SFH begrüsst, dass der Zugang zur beruflichen Grundbildung für Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende erleichtert werden soll. Allerdings lösen die vorgesehenen Änderungen die bestehenden Schwierigkeiten beim Zugang zur beruflichen Grundbildung nur teilweise. Die SFH stellt in verschiedenen Punkten Anpassungsbedarf fest:

- **Schulbesuch und Aufenthaltsdauer:** Die Herabsetzung des notwendigen Schulbesuchs³ von fünf auf zwei Jahre wird begrüsst. Allerdings verhindert die in der aktuellen Rechtspraxis berücksichtigte Voraussetzung eines rund fünfjährigen Aufenthaltes, dass die Neuregelung ihre Wirkung entfalten kann. Es muss deshalb sichergestellt werden, dass auch die Rechtspraxis angepasst wird. Die SFH empfiehlt zudem, in einem nächsten Schritt die Bedingungen für Härtefallgesuche von abgewiesenen Asylsuchenden zu prüfen, um eine Rechtsungleichheit zwischen

¹ Vernehmlassung 2023/39. Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE). Erläuternder Bericht: https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/39/cons_1/doc_5/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2023-39-cons_1-doc_5-de-pdf-a.pdf, S. 8.

² Nebst der restriktiven Zugangsregelungen ist zu berücksichtigen, dass zumindest ein Teil der Jugendlichen und jungen Sans-Papiers aus dem Ausländerbereich in einer Grundbildung im Rahmen einer Regularisierung der gesamten Familie eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben dürfte (vgl. Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers. Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 12. April 2018, S. 26).

³ Auch die Teilnahme an Brückenangeboten ohne Erwerbstätigkeit wird an die Voraussetzung des ununterbrochenen Schulbesuchs angerechnet (Art. 30a Abs. 1 Bst. a VZAE). Aus Gründen der Lesbarkeit wird in der Vernehmlassungsantwort jeweils lediglich der Schulbesuch als Kriterium genannt, die Brückenangebote sind dabei eingeschlossen.

Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden beim Zugang zur beruflichen Grundbildung zu vermeiden.

- **Zweijährige Frist zur Einreichung des Gesuchs:** Die Erhöhung der Frist von zwölf Monaten auf zwei Jahre ist ein Schritt in die richtige Richtung. Um den komplexen Lebenssituationen abgewiesener Asylsuchender und Sans-Papiers gerecht zu werden, ist aber eine Erhöhung der Frist auf mindestens fünf Jahre notwendig.
- **Anonymität der Gesuchstellenden:** Die SFH bedauert, dass die Möglichkeit einer anonymen Gesuchseingabe verworfen wurde. Die SFH fordert, bei der Vorprüfung der Gesuche auf die Offenlegung der Identität zu verzichten.
- **Abschluss einer bereits begonnenen Ausbildung:** Die SFH begrüsst, dass eine bereits begonnene berufliche Grundbildung auch bei einem negativen Asylentscheid abgeschlossen werden kann. Für abgewiesene Asylsuchende, die in den letzten Jahren eine Lehre abbrechen mussten und die sich nach wie vor in der Schweiz befinden, ist eine Übergangsbestimmung vorzusehen.

3 Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Die SFH unterstützt das mit der vorgeschlagenen Verordnungsänderung verfolgte Ziel, jungen Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden den Zugang zur beruflichen Grundbildung zu erleichtern.

Im Gegensatz zum Besuch einer Mittelschule oder einer tertiären Ausbildung ist für eine berufliche Grundbildung eine Arbeitsbewilligung notwendig, weshalb eine anerkannte berufliche Grundbildung (Lehre mit eidgenössischem Berufsattest EBA oder mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis EFZ) nicht ohne geregelten Aufenthalt angetreten werden kann. Den Zugang zu ermöglichen, hilft somit, unregelmässige und unter Umständen prekarierte Arbeitsverhältnisse bei jungen Erwachsenen zu vermeiden. Gleichzeitig wird das Recht auf Bildung für Jugendliche und junge Erwachsene gestärkt. Die Vereinfachung des Zugangs soll gemäss Motion 22.3392 sowohl für Sans-Papiers (nach dem Ausländer- und Integrationsgesetz AIG) wie auch für abgewiesene Asylsuchende Wirkung entfalten.⁴ Bei Asylsuchenden soll zudem verhindert werden, dass eine bereits begonnene Lehre aufgrund eines negativen Asylentscheids abgebrochen werden muss (Motion 20.3322). Der Abbruch einer Lehre schadet nicht nur den Betroffenen selbst, sondern trifft auch die Arbeitgebenden empfindlich, welche zum einen in die Ausbildung der jungen Menschen und in die Zukunft des eigenen Unternehmens investieren und zum andern auf personelle Planungssicherheit angewiesen sind. Eine einfachere Zugangsregelung zur beruflichen Grundbildung kann zudem einen wichtigen Beitrag zur Reduktion des Fachkräftemangels in der Schweiz leisten.

Die SFH unterstützt das Vorgehen des Bundes, den Zugang zur beruflichen Grundbildung über eine Verordnungsänderung zu erleichtern, um eine rasche Verbesserung der Situation zu erreichen. Es ist jedoch wichtig, die Gründe für die tiefe Nutzung der bisherigen Regelung genau zu analysieren, um nicht eine Anpassung umzusetzen, deren Lösungsansätze an den bestehenden Problemen vorbeizielten. Im Fokus stehen dabei die Offenlegung der Identität für die Gesuchstellenden und ihre Familien bei Sans-Papiers aus dem Ausländer-

⁴ Im Folgenden wird mit dem Begriff Sans-Papiers jeweils auf Personen Bezug genommen, die ohne geregelten Aufenthalt in der Schweiz leben und die zuvor kein Asylverfahren durchlaufen haben. Sie fallen unter den Geltungsbereich des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG).

bereich sowie die verschiedenen Fristen, um ein Härtefallgesuch für eine beruflichen Grundbildung nach der obligatorischen Schulzeit zu ermöglichen. In beiden Punkten bietet die aktuelle Vernehmlassungsvorlage noch keine hinreichenden Lösungen.

3.1 Schulbesuch und Aufenthaltsdauer

Die SFH begrüsst, dass die aktuell geltende Voraussetzung von mindestens fünf Jahren ununterbrochenen Schulbesuchs (inklusive Brückenangebote) auf zwei Jahre gesenkt werden soll. Der Bundesrat setzt dadurch eine der zu prüfenden Varianten der Motion 22.3392 um. Die Reduktion dürfte jugendlichen Sans-Papiers den Zugang zur Berufslehre erleichtern, da das Kriterium des fünfjährigen, ununterbrochenen Schulbesuchs oft einen Hinderungsgrund darstellte. Viele Sans-Papiers oder abgewiesene Asylsuchende, die – alleine oder mit ihrer Familie – erst im Alter von zwölf Jahren oder später zugewandert sind, konnten nur einen Teil der obligatorischen Schulzeit hier absolvieren. Zudem sind Altersgrenzen oder der fehlende legale Aufenthaltsstatus massgebliche Faktoren, welche den Zugang zu Brückenangeboten erschweren können.⁵

Damit die Reduktion von fünf auf zwei Jahre Schulbesuch ihre gewünschte Wirkung entfalten kann, ist jedoch auch eine Änderung der Rechtspraxis in Bezug auf die Aufenthaltsdauer für die Erteilung von Härtefallbewilligungen an Sans-Papiers notwendig. Das Gesetz legt bei den Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen gemäss Art. 30 Abs. 1 AIG keine Mindestaufenthaltsdauer für Sans-Papiers fest, welche sich nie im Asylprozess befunden haben.⁶ In der Rechtsprechung wird die Aufenthaltsdauer im Rahmen der Einzelfallprüfung des schwerwiegenden persönlichen Härtefalles berücksichtigt. Auf der Grundlage der bisherigen Gesetzgebung wird für Familien in der Regel eine Aufenthaltsdauer von rund fünf Jahren als relevant erachtet. Eine Härtefallbewilligung kann aber auch bereits früher erteilt werden.

Gesuche von Jugendlichen mit einem Lehrvertrag und zwei Jahren Schulbesuch in der Schweiz sind deshalb gemäss vorliegendem Verordnungsentwurf auch bei einer tieferen Aufenthaltsdauer von den Migrationsämtern zu prüfen. Nach wie vor müssen dabei für einen positiven Bescheid die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt sein. Aus Sicht der SFH müssen die kantonalen Migrationsämter über diese Auslegung der neuen Verordnung durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) in Kenntnis gesetzt werden.

Weiter werden nach dem Grundsatz der Einheit der Familie die Privilegien der Lernenden auf Eltern und Geschwister ausgeweitet. Wie im erläuternden Bericht dargestellt, ist bei der Prüfung der Gesuche «der Situation der Gesamtfamilie Rechnung zu tragen.»⁷ In diesem Fall ist auch die aktuelle Praxis bezüglich Mindestaufenthaltsdauer für Eltern und Geschwister anzupassen. Durch die Anwendung von Art. 30a Abs. 3 VZAE wird das Erfüllen der Integrationsvoraussetzungen auch für die restliche Familie sichergestellt.

Für Jugendliche und junge Erwachsene mit einem abgelehnten Asylgesuch wird bei Härtefallgesuchen weiterhin eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren gesetzlich verlangt (Art. 14 Abs. 2 Bst. a AsylG). Die SFH empfiehlt deshalb, in einem nächsten Schritt die Bedingungen für Härtefallgesuche von abgewiesenen Asylsuchenden zu prüfen, um eine Rechtsungleichheit zwischen Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden beim Zugang

⁵ Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien 2016: Bestandsaufnahme zur Bildungsbeteiligung von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen Schlussbericht. Abrufbar unter https://www.iiz.ch/?action=get_file&id=24&resource_link_id=61, S. 46.

⁶ Im Gegensatz dazu besteht zur Erteilung einer Härtefallbewilligung an abgewiesene Asylsuchende eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren in der Schweiz (Art. 14 Abs. 2 Bst. a AsylG).

⁷ Erläuternder Bericht, S. 9.

zur beruflichen Grundbildung zu vermeiden. Bei entsprechendem Bedarf ist eine Ausnahmeregelung der Mindestaufenthaltsdauer (Art. 14 Abs. 2 Bst. a AsylG) für Personen in beruflicher Grundbildung vorzusehen.

3.2 Erhöhung der Frist zur Einreichung des Gesuchs

Das Heraufsetzen der Frist zur Einreichung des Härtefallgesuchs von zwölf Monaten auf zwei Jahre erachtet die SFH als Schritt in die richtige Richtung, um den Zugang zur beruflichen Grundbildung für Sans-Papiers zu erleichtern. Allerdings wird die nach wie vor relativ kurze Frist den belastenden und oft auch komplexen Lebenssituationen von Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden nicht gerecht: Jugendliche und junge Erwachsene ohne Aufenthaltsbewilligung kämpfen gleichzeitig mit vielen Problemen an vielen Fronten. Das Finden einer passenden Anschlusslösung nach der obligatorischen Schulzeit ist nur eines davon – welches auch Schweizer Jugendliche und junge Erwachsene oft länger als ein Jahr beschäftigt. Bei Sans-Papiers kommt das Leben in der Klandestinität und damit verbunden die ständige Angst vor einer Entdeckung hinzu. Allein die Frage, welche Risiken mit den Bewerbungsverfahren und später mit dem Einreichen des Härtefallgesuches verbunden sind, dürfte nicht einfach zu beantworten sein, da auch die Entdeckung weiterer Familienmitglieder riskiert wird. Diese müssten in der Folge die Integrationskriterien nach Art. 31 VZAE erfüllen, um ebenfalls eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten. Auch der Zugang zu Gesundheitsversorgung oder zu öffentlichen Einrichtungen ausserhalb der Schule ist für Sans-Papiers nicht selbstverständlich – auch wenn die Institutionen ihre Dienstleistungen ohne Identitätskontrolle anbieten, verhindert die Angst vor einer Offenlegung der Identität oft eine effektive Inanspruchnahme.

Abgewiesene Asylsuchende kämpfen ihrerseits mit der Belastung durch ihre unsichere Aufenthaltssituation und haben durch die tiefen Ansätze der Nothilfe kaum Möglichkeiten, am sozialen Leben teilzuhaben. Sie wohnen oft in kollektiven Rückkehrreinrichtungen auf engem Raum. Einige dieser Unterkünfte befinden sich weit ausserhalb der urbanen Zentren. Fehlende Tagesstruktur und Beschäftigung können eine destabilisierende Wirkung haben. Hinzu kommen oftmals traumatisierende Erlebnisse, welche Geflüchtete im Herkunftsland oder unterwegs gemacht haben sowie die Sorge um Familienangehörige und Bekannte in den Herkunftsländern. Soziale Kontakte, welche nebst einer stabilisierenden Wirkung auch die Lehrstellensuche erleichtern, können kaum gepflegt werden. Das Setting der Unterkünfte und der Aufenthalt im Nothilferegime können sich nachweislich negativ auf die psychische und die physische Gesundheit der Betroffenen auswirken. Besonders gefährdet sind dabei Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene.⁸

Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass viele Jugendliche und junge Erwachsene in der Nothilfe keinen linearen Integrationsverlauf aufweisen können. Unterbrüche und/oder Abbrüche von Integrationsmassnahmen kommen vor und gründen oft in der belastenden Gesamtsituation der Betroffenen. Die Vorstellung, dass diese Jugendlichen oder jungen Erwachsenen in aller Ruhe ein oder zwei Jahre vor Schulabschluss mit der Lehrstellensuche beginnen und diese dann zielgerichtet abschliessen können, ist deshalb weltfremd und geht an der Lebensrealität dieser Menschen vorbei. Eine Verlängerung der Frist von

⁸ Eidgenössische Migrationskommission 2019: Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden: Profile, (Aus-) Wege, Perspektiven. Abrufbar unter <https://www.ekm.admin.ch/dam/ekm/de/data/dokumentation/materialien/studie-ausscheiden-asylsystem.pdf.download.pdf/studie-ausscheiden-asylsystem-d.pdf>, S. 75.

heute ein auf neu zwei Jahre ist deshalb ungenügend. Die SFH fordert, die Frist zum Einreichen eines Härtefallgesuches auf mindestens fünf Jahre auszudehnen, um den komplexen Lebenssituationen der Betroffenen gerecht werden zu können.

Sachliche Gründe, die gegen eine solche grosszügigere Lösung sprechen, sind nicht ersichtlich. Die Beurteilung, ob ein*e Jugendliche*r oder junge*r Erwachsene*r für eine Berufslehre geeignet ist, soll grundsätzlich bei den Lehrbetrieben liegen, und nicht über eine Frist entschieden werden. Warum sollte ein Lehrbetrieb keine 21-jährige abgewiesene Asylsuchende als Lernende einstellen können, wenn die Arbeitgeberin oder der Personalverantwortliche überzeugt sind, dass sie die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen erfüllt? Zudem handelt es sich nachweislich um gut integrierte Personen, da gemäss VZAE (Art. 30a Abs. 1 Bst. d) ebenfalls vorausgesetzt wird, dass die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt sein müssen.

Vorschlag zur Anpassung von Art. 30a Abs. 1 Bst. a VZAE:

*«Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller hat die obligatorische Schule während mindestens zwei Jahren ununterbrochen in der Schweiz besucht und reicht danach innerhalb von **fünf Jahren** ein Gesuch ein; die Teilnahme an Brückenangeboten ohne Erwerbstätigkeit wird an die obligatorische Schulzeit angerechnet.»*

3.3 Anonyme Gesuchsprüfung

Die SFH bedauert, dass die Möglichkeit einer anonymisierten Gesuchseingabe gemäss erläuterndem Bericht zwar geprüft, aber wieder verworfen wurde. Begründet wird dies unter anderem mit dem Verweis darauf, dass eine anonyme Vorprüfung durch die Kantone bereits auf der geltenden Rechtsgrundlage vorgenommen werden könne. Es ist zwar korrekt, dass einige Kantone eine anonyme Vorprüfung anbieten, damit die Betroffenen selbst einschätzen können, wie die Erfolgchancen eines formellen Gesuches sind. Diese Möglichkeit besteht aber längst nicht in allen Kantonen, und es ist nicht absehbar, dass alle Kantone eine Praxisänderung anstreben. Die Angst vor einer Offenlegung der Identität ist für Sans-Papiers jedoch einer der handlungsleitenden Faktoren in ihrer Lebensgestaltung.⁹ Mit dem Einreichen des Härtefallgesuchs wird in der Regel auch die Identität weiterer Familienmitglieder offengelegt. Im Falle einer Ablehnung des Härtefallgesuches droht deshalb nicht nur den Betroffenen selbst, sondern der gesamten Familie die Wegweisung. Kaum ein*e Sans-Papiers dürfte bereit sein, diese Verantwortung zu übernehmen, ohne zumindest eine gewisse Sicherheit zu haben, dass das Gesuch ausreichende Erfolgchancen bietet.

Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb der Bund auf diese simple und effektive Zugangserleichterung verzichten will. Eine anonyme Vorprüfung des Gesuches gibt den Gesuchstellenden und ihren Familien die notwendige Sicherheit, um das Instrument der Härtefallbewilligung als Zugang zur beruflichen Grundbildung auch effektiv zu nutzen.

⁹ Vgl. z.B. Sans-Papiers Kollektive Basel (Hg.) 2023: Von der Kraft des Durchhaltens. Sans-Papiers erzählen ihre Wirklichkeit; Rissi, Christoph und Martin Stalder 2020: Sans-Papiers im Kanton Zürich. Anzahl, Profile und Situation. Abrufbar unter https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/footer/news/2020/03/Bericht_Sans-Papiers_Kanton_Zuerich.pdf oder Efonayi-Mäder et al. 2010: Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. Entwicklungen 2000-2010. Abrufbar unter <https://www.newsadmin.ch/newsd/message/attachments/81763.pdf>.

Dabei versteht sich von selbst, dass die anonyme Vorprüfung in keinem Fall das formelle Gesuch ersetzt – dies ist auch im Kanton Basel-Stadt nicht der Fall. Bei der anonymen Vorprüfung handelt es sich nicht um einen formellen Entscheid, sondern um eine Einschätzung der Situation durch die zuständige Behörde unter Berücksichtigung der bekannten Daten wie Aufenthaltsdauer, Schulbesuch, Sprachkenntnisse, wirtschaftlicher und familiärer Situation sowie Erfüllung der Integrationskriterien soweit bekannt. Bei Einreichen des formellen Gesuchs wird in jedem Fall die Identität offengelegt. Somit kann nicht argumentiert werden, dass personenbezogene Informationen wie etwaige Einträge im Strafregister oder das Vorliegen anderer Widerrufsründe nicht überprüft werden könnten.¹⁰ Hingegen kennen die Gestuchstellenden ihre persönlichen Voraussetzungen und es liegt an ihnen, einen informellen Vorentscheid entsprechend einzuordnen.

Das SEM sieht keinen Handlungsbedarf, da das geltende Recht den Kantonen bereits heute ermögliche, anonymisierte Gesuche für eine erste informelle Beurteilung entgegenzunehmen. Dass kaum ein Kanton von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, zeigt aber deutlich, dass dies nicht ausreicht. Der Bund soll deshalb seinen Handlungsspielraum nutzen und die Kantone dazu anhalten, anonyme Vorprüfungen anzubieten, um die kantonal sehr unterschiedliche Handhabung zu vereinheitlichen. Dadurch können alle Sans-Papiers, unabhängig ihres Aufenthaltskantons, von der Schutzfunktion einer informellen – aber trotzdem behördlichen – Einschätzung ihrer Situation profitieren. In Kantonen, in denen die Einreichung anonymer Gesuche bereits heute möglich ist, wird zudem auch das Bleiberecht für die gesamte Familie gewährleistet. Die SFH fordert deshalb, in der VZAE zu verankern, dass bei der Vorprüfung des Gesuchs auf die Offenlegung der Identität verzichtet wird.

Vorschlag: Ergänzung von Art. 30a Abs. 1 Bst. f VZAE mit folgendem Passus:
«Bei der Vorprüfung des Gesuchs wird auf die Offenlegung der Identität verzichtet.»

3.4 Fehlende Übergangsregelung

Hunderte Jugendliche und junge Erwachsene mussten in den vergangenen Jahren ihre Berufslehre wegen eines negativen Asylentscheids bereits abbrechen oder konnten sie gar nicht erst antreten.¹¹ Oft handelt es sich um junge Asylsuchende, deren Asyldossier jahrelang nicht bearbeitet wurde und nach altrechtlichem Verfahren viel Zeit beanspruchte. Viele von ihnen leben seither in den kantonalen Nothilfestrukturen. Die prekären Lebens- und Aufenthaltsbedingungen in der Nothilfe sind belastend und können sich negativ auf die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Lehrabschluss auswirken. Trotzdem bleiben sie oft langfristig in der Schweiz, weil eine freiwillige Rückkehr oder der Vollzug der Wegweisung nicht möglich ist. Diese Menschen kommen in der aktuellen Vorlage nicht vor. Sie erfüllen die geforderten Voraussetzungen nicht, da der Schulabschluss für die meisten mittlerweile mehr als zwei Jahre her sein dürfte. Sie sind es jedoch, welche die Debatte und auch die Eingabe der Motion Markwalder (20.3322) ausgelöst haben. Zudem gibt es etliche Beispiele, bei welchen sich auch die Arbeitgebenden mit grossem Engagement gegen den

¹⁰ Erläuternder Bericht, S. 6.

¹¹ Alleine im Kanton Bern sind für das Jahr 2019 rund 60 Fälle dokumentiert (vgl. Motion 20.3322: «Keine Lehrabbrüche von Asylsuchenden, die bereits in den schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind»). Die Berufsschulen schätzten die Lehrabbrüche im Jahr 2020 auf 300 bis 400 Fälle jährlich (vgl. SFH 2020: Recht auf Ausbildung auch bei Wegweisung, abrufbar unter <https://www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen/news-und-stories/recht-auf-ausbildung-auch-bei-wegweisung>).

Lehrabbruch «ihrer» Lernenden eingesetzt haben.¹² Es ist deshalb notwendig, eine Übergangsbestimmung zu schaffen, um den betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine berufliche Grundbildung zu ermöglichen, sofern ihre Lehrbetriebe nach wie vor bereit sind, sie ihre Berufslehre antreten zu lassen.

Vorschlag: Einfügung einer Übergangsbestimmung Art. 91e VZAE

«Von der Erfüllung der Fristen nach Art. 30a Abs. 1 Bst. a VZAE wird abgesehen, wenn die weiteren Voraussetzungen nach Art. 30a Abs. 1 Bst. b-f erfüllt sind und sich die betreffende Person:

- nach wie vor in der Schweiz aufhält,
- in den letzten fünf Jahren vor Inkrafttreten der Verordnungsänderung aufgrund eines negativen Asylentscheids eine bereits begonnene oder verbindlich vereinbarte berufliche Grundbildung beenden musste oder nicht antreten durfte.»

3.5 Abschluss einer bereits begonnenen Lehre

Die SFH begrüsst, dass eine bereits begonnene berufliche Grundbildung auch bei einem negativen Asylentscheid abgeschlossen werden kann. Das SEM hat am 15. August 2023 die entsprechende Weisung zur Wegweisung und zum Vollzug angepasst.¹³ Die Ausreisefrist gemäss Art. 45 Abs. 2^{bis} AsylG wird in diesen Fällen grundsätzlich bis zum Abschluss der beruflichen Grundbildung verlängert. Bisher wurde die Ausreisefrist von Lernenden in der Regel nur verlängert, wenn der Abschluss der beruflichen Grundbildung innerhalb der nächsten sechs Monate bevorstand.

Das SEM unterstützt mit der Neuregelung die positive Entwicklung der betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Es anerkennt auch, dass sich in der Nothilfe nach wie vor viele Kinder und Jugendliche befinden.¹⁴ Der Vollzug ihrer Wegweisung ist oftmals nicht absehbar. Falls sie dennoch zu einem späteren Zeitpunkt in ihr Herkunftsland zurückkehren, kann der Abschluss einer Ausbildung unter Umständen auch die Reintegration im Herkunftsland begünstigen.¹⁵ Gleichzeitig wird ein berechtigtes Anliegen der Arbeitgebenden aufgenommen. Diese standen in der Vergangenheit bei Negativentscheiden von Lernenden im laufenden Verfahren (Ausweis N) oder bei der Aufhebung einer vorläufigen Aufnahme (Ausweis F) oftmals vor abrupten betrieblichen Engpässen, insbesondere wenn es sich um kleinere und mittlere Unternehmen mit wenig personellem Spielraum handelt.

Die Verlängerung der Ausreisefrist für Lernende ist somit erfreulich, allerdings bringt die gewählte Lösung Nachteile mit sich: Die Betroffenen werden bei einem Negativentscheid mit Ansetzung der Ausreisefrist aus der Sozialhilfe ausgeschlossen (Art. 82 Abs. 1 AsylG). Sie werden auf Antrag hin lediglich noch zu Nothilfeansätzen unterstützt, die noch tiefer sind als die bereits tiefen Ansätze der Asylsozialhilfe. Die Nothilfe ist gemäss ihrem ursprünglichen

¹² Vgl. etwa *Tages-Anzeiger* 14.4.2023, *Der Bund* 22.5.2022, *Aargauer Zeitung* 1.3.2021, *Jungfrau-Zeitung* 4.2.2021, *Luzerner Zeitung* 25.1.2019, *Berner Zeitung* 28.6.2017 u.v.m.

¹³ Vgl. https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/rechtsgrundlagen/weisungen/asyl/wegweisung_und_vollzug/2_wegweisung-vollzug-d.pdf.download.pdf/2_wegweisung-vollzug-d.pdf, S. 7.

¹⁴ Vgl. Monitoring über den Sozialhilfestopp im Asylbereich. Abrufbar unter https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html.

¹⁵ Ruedin, Didier et al. 2020: Wirkungszusammenhänge Migration, Integration und Rückkehr. Eine Literaturanalyse im Auftrag des SEM in Erfüllung des Postulats 16.3790 «Migration. Langfristige Folgen der Integration». Abrufbar unter https://www.unine.ch/files/live/sites/sfm/files/listes_publicationsSFM/Etudes%20du%20SFM/SFM%20-%20Studies%2075d_corr.pdf, S. 92.

Zweck nur auf das notwendigste Minimum der Existenzsicherung und zur Überbrückung eines kurzen Zeitraumes ausgerichtet. Bei der Ermöglichung einer beruflichen Grundbildung erstreckt sich dieser Zeitraum jedoch über mehrere Monate oder gar Jahre. Gleichzeitig müssen die Betroffenen in Nothilfestrukturen leben, dabei handelt es sich in der Regel um Kollektivunterkünfte ohne Privatsphäre oder Rückzugsmöglichkeiten und Lernorte, um sich beispielsweise auf Prüfungen an einer Berufsschule vorzubereiten. Das Leben unter dem Existenzminimum verhindert die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in der Schweiz – was durch die oft isolierte Lage der Nothilfestrukturen weiter verstärkt wird. Die Nothilfestrukturen sind somit ein denkbar ungeeignetes Umfeld, um erfolgreich eine Ausbildung zu absolvieren. Die SFH empfiehlt deshalb, dass Personen in einer beruflichen Grundbildung weiterhin in ihren bisherigen Wohnungen leben können. Die Ausgestaltung der Unterbringung von Personen in der Nothilfe liegt in der Kompetenz der Kantone. Dabei besteht mit Art. 82 Abs. 3^{bis} AsylG eine Rechtsgrundlage, um den besonderen Bedürfnissen von unbegleiteten Minderjährigen sowie Familien mit Kindern Rechnung zu tragen. Der Ausschluss aus der Sozialhilfe von Personen mit rechtskräftigem Negativentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, liegt hingegen seit 2014 nicht mehr im Ermessen der Kantone (Art. 82 Abs. 1 AsylG). Die SFH empfiehlt deshalb, in einem nächsten Schritt die Bedingungen für einen (zumindest vorübergehenden) Verzicht auf den Ausschluss aus der Sozialhilfe zu prüfen. In der Folge soll bei Bedarf eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um den erfolgreichen Abschluss einer bereits begonnenen Berufsausbildung zu begünstigen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass eine entsprechende Regelung auch die Familien oder Bezugspersonen der betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen miteinschliessen muss.

Als führende Flüchtlingsorganisation der Schweiz und Dachverband der in den Bereichen Flucht und Asyl tätigen Hilfswerke und Organisationen steht die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) für eine Schweiz ein, die Geflüchtete aufnimmt, sie wirksam schützt, ihre Grund- und Menschenrechte wahrt, ihre gesellschaftliche Teilhabe fördert und ihnen mit Respekt und Offenheit begegnet. In dieser Rolle verteidigt und stärkt sie die Interessen und Rechte der Schutzbedürftigen und fördert das Verständnis für deren Lebensumstände. Durch ihre ausgewiesene Expertise prägt die SFH den öffentlichen Diskurs und nimmt Einfluss auf die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen.

Weitere Publikationen der SFH finden Sie unter www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen. Der regelmässig erscheinende Newsletter informiert Sie über aktuelle Veröffentlichungen, Anmeldung unter www.fluechtlingshilfe.ch/newsletter.

Frau Helen Zemp
Juristin Abteilung Protection
Rechtliche Grundlagen und Rückberatung
031 370 75 75
helen.zemp@fluechtlingshilfe.ch

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 12. Oktober 2023

**Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE):
Zugang zur beruflichen Grundbildung für Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen dieser Konsultation. In der Beilage lassen wir Ihnen unsere Konsultationsantwort zukommen.

Die SFH begrüsst, dass der Zugang zur beruflichen Grundbildung für Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende erleichtert werden soll. Allerdings lösen die vorgesehenen Änderungen die bestehenden Schwierigkeiten beim Zugang zur beruflichen Grundbildung nur teilweise. Die nach wie vor geltende Rechtspraxis einer fünfjährigen Aufenthaltsdauer und die knapp bemessenen Fristen dürften die Wirksamkeit der Verordnungsänderung stark begrenzen. Auch die Möglichkeit einer anonymen Vorprüfung der Gesuche von Sans-Papiers sollte gesetzlich verankert werden und es fehlt eine Übergangsbestimmung für abgewiesene Asylsuchende, die in den letzten Jahren eine Lehre abbrechen mussten, sich aber immer noch in der Schweiz aufhalten.

Unsere detaillierte Stellungnahme finden Sie im Anhang. Für Fragen steht Ihnen Frau Helen Zemp, Juristin in der Abteilung Protection, gerne zur Verfügung (Tel. 031 370 75 75).

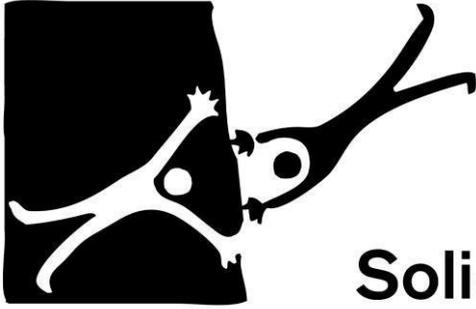
Freundliche Grüsse



Miriam Behrens
Direktorin



Helen Zemp
Juristin Abteilung Protection



Solidarité sans frontières

Per Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, den 11. Oktober 2023

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (Härtefall berufliche Grundbildung)

Vernehmlassungsantwort von Solidarité sans frontières

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verein Solidarité sans frontières bedankt sich für die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung. Wird zu einem Punkt nicht Stellung genommen, ist dies nicht als Zustimmung zu deuten.

1. Einleitung

Die vorliegende Verordnungsänderung gründet auf der Motion 22.3392 «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen». Die bestehende Regelung in Art. 30a VZAE betreffend des Zugangs zur beruflichen Grundbildung für Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende wurde in den acht Jahren seit ihrer Einführung lediglich 61-mal angewendet. Diese verschwindende Zahl zeigt eindrücklich, dass die Voraussetzungen für den Zugang zu restriktiv ausgestaltet sind und verschiedene Hürden die wirksame Umsetzung in der Praxis verhindern.

Trotz der Prüfung verschiedener weiterführender Varianten, wie die generelle Herabsetzung der notwendigen Aufenthaltsdauer oder der gänzliche Verzicht auf eine Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs in der Schweiz liegen nun aber lediglich minimale Anpassungen vor.

Solidarité sans frontières begrüsst den erleichterten Zugang zu beruflicher Ausbildung für Sans-Papiers. Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass eine solche Erleichterung zwingend notwendig ist, wenn Jugendlichen und jungen Erwachsenen auch im Fall der Berufsausbildung das Recht auf Bildung gewährt werden soll. Für eine Gesellschaft ist es unabdingbar, dass der jüngsten Generation die grösstmögliche Bildung gewährt wird und Chancengleichheit angestrebt wird. Ganz besonders gilt für junge Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende, dass die Bereitstellung einer Perspektive Folgeprobleme verhindern kann.



Solidarité sans frontières

Solidarité sans frontières unterstützt ferner den Vorschlag des Bundesrates, die Motion Markwalder 20.3322 ebenfalls mit dieser Änderung umzusetzen.¹ Damit wird es künftig abgewiesenen Asylsuchenden möglich sein, die angefangene Lehre abzuschliessen – unabhängig davon wie lange diese noch dauert.

Für Solidarité sans frontières ist es hingegen nicht nachvollziehbar und unhaltbar, weshalb nicht zeitgleich mit der vorliegenden Verordnungsänderung eine Anpassung von Art. 14 Abs. 2 AsylG in die Wege geleitet wird. **Um alle Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne Arbeitsbewilligung (Sans-Papiers und Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch) rechtlich gleich zu behandeln, ist eine Anpassung des Asylgesetzes zwingend notwendig.**

2. Dauer des Besuchs der obligatorischen Schule

Solidarité sans frontières begrüsst die Herabsetzung von fünf auf zwei Jahre Schulbesuch, womit die zu prüfende Variante der Motion umgesetzt wird. Damit wird sichergestellt, dass jungen Sans-Papiers der Zugang zur Berufslehre ermöglicht wird und dementsprechend das Grundrecht auf Bildung auch im Falle einer Berufsausbildung in der Schweiz sichergestellt wird. Wir bedauern jedoch, dass die Aufenthaltsdauer nicht explizit auf zwei Jahre verkürzt wurde, so wie mit der Motion beabsichtigt. Denn wie im erläuternden Bericht festgehalten wird, «legen das Gesetz, die Verordnung oder die Rechtsprechung keine Mindestaufenthaltsdauer für die Erteilung einer Härtefallbewilligung fest.» (Seite 5). Mit der Anpassung der VZAE auf zwei Jahre Schulbesuch in der Schweiz muss also zwingend eine Praxisänderung einhergehen. Mit der geänderten VZAE werden Jugendliche und junge Erwachsene, die eine Lehrstelle antreten, rechtlich künftig privilegiert – gegenüber jungen Sans-Papiers, die einen tertiären Bildungsweg einschlagen und solchen mit einem abgelehnten Asylgesuch.

Gesuche von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit zwei Jahren Besuch der obligatorischen Schule in der Schweiz sind ab sofort von den Migrationsämtern zu prüfen und ans SEM zu überweisen – unabhängig von der Aufenthaltsdauer in der Schweiz. Werden die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt, muss dem Gesuch entsprochen werden. Solidarité sans frontières betrachtet es als zwingend, dass die kantonalen Migrationsämter über diese Auslegung der neuen Verordnung vom EJPD in Kenntnis gesetzt werden.

Gerne machen wir darauf aufmerksam, dass der Abschnitt des erläuternden Berichts idealistisch geprägt und stossend ist: «Es ist grundsätzlich nicht möglich, die im AIG, AsylG und in der VZAE geforderten Integrationskriterien zu erfüllen, wenn keine Mindestdauer für den obligatorischen Schulbesuch in der Schweiz vorausgesetzt wird.» (Seite 6). Werden alle geforderten Integrationskriterien erfüllt, darf die Mindestaufenthaltsdauer keine Rolle spielen.

¹ Diese Änderung wurde mit einer Anpassung der [Weisung III. Asylbereich, 2. Wegweisung und Vollzug, Ziff. 2.2.5.1 «Verlängerung der Ausreisefrist bei laufender beruflicher Grundbildung»](#) per 15. August 2023 bereits umgesetzt. Die betroffenen Lernenden haben während der verlängerten Ausreisefrist bloss Anspruch auf Nothilfe und anstelle der Offenlegung der Identität werden heimatliche Reisepapiere vorausgesetzt.



Solidarité sans frontières

Weiter sollen gemäss Entwurf, nach dem Grundsatz der Einheit der Familie, die neuen Privilegien der Lehrlinge auf jene von Eltern und Geschwistern der Person ausgeweitet werden. Ansonsten wäre Art. 30a Abs. 3 VZAE obsolet. Wie im Bericht dargestellt, ist bei der Prüfung der Gesuche: «der Situation der Gesamtfamilie Rechnung zu tragen.» (Seite 9). In diesem Fall ist zwingend die aktuelle Praxis bezüglich Mindestaufenthaltsdauer auch für Eltern und Geschwister anzupassen. Denn Jugendliche und junge Erwachsene halten sich in den meisten Fällen mit einem Teil ihrer Familie in der Schweiz auf. Wird die Praxis nicht auch für Eltern und Geschwister angewendet, handelt es sich weiterhin um einen verwehrten Zugang zu Bildung, weil Jugendliche und junge Erwachsene nicht über ihre Familie hinweg einen Entscheid fällen werden, der ausländerrechtliche Konsequenzen für diese zur Folge haben wird.

Gesuche von Eltern und Geschwistern von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit zwei Jahren Besuch der obligatorischen Schule in der Schweiz, sind ab sofort von den Migrationsämtern zu prüfen und ans SEM zu überweisen – unabhängig von der Aufenthaltsdauer in der Schweiz. Werden die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt, muss den Gesuchen entsprochen werden.

Für Jugendliche und junge Erwachsene mit einem abgelehnten Asylgesuch wird weiterhin eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren gesetzlich festgelegt sein (Art. 14 Abs. 2 AsylG). Wie im erläuternden Bericht festgehalten, «soll nur die in der VZAE geforderte Dauer des Schulbesuchs in der Schweiz verkürzt werden.» (Seite 8). Als Folge der 2019 eingeführten beschleunigten Asylverfahren ist es jedoch unabdingbar, diese Mindestaufenthaltsdauer für Jugendliche und junge Erwachsene die zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben zu kürzen. Den Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit einem abgelehnten Asylgesuch, deren Wegweisung nicht vollzogen werden kann, ist Stand heute der Zugang zu Bildung sowie die Teilhabe am Erwerbsleben aufgrund der Mindestaufenthaltsdauer verwehrt – auch wenn alle anderen Kriterien von Art. 30a nVZAE i.V.m. Art. 14 Abs. 2 AsylG erfüllt sind.

Um alle Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne Arbeitsbewilligung (Sans-Papiers und Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch) rechtlich gleich zu behandeln, ist eine Anpassung des Asylgesetzes zwingend notwendig. Die rechtliche Privilegierung junger Sans-Papiers die zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben und eine Lehrstelle antreten, muss durch eine Ausnahmebestimmung in einem angepassten Art. 14 Abs. 2 lit. a AsylG auch für Jugendliche und junge Erwachsene mit einem abgelehnten Asylgesuch festgehalten werden.

Das im erläuternden Bericht angeführte Argument der «Ungleichbehandlung verschiedener Ausländerkategorien» ist nicht nachvollziehbar. Gemäss Art. 84 Abs. 5 AIG müssen Gesuche um Aufenthaltsbewilligung von vorläufig aufgenommenen Personen nach fünf Jahren vertieft geprüft werden. Eine solche Prüfung hat jedoch nicht zum Ziel, dass die Person danach erwerbstätig sein kann respektive ihrem Grundrecht auf Bildung nachgehen kann. Vielmehr gilt es diese Gesuche zu prüfen, damit die Person eine B-Bewilligung erhält. Der Zugang zu einer



Solidarité sans frontières

Erwerbstätigkeit und zu Bildung ist ihr zuvor schon möglich. Folglich ist ein Vergleich mit Art. 14 Abs 2 AsylG mitnichten tragbar. Denn bei Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch wird ein anderes Thema verhandelt: der Zugang zum Wirtschaftsleben sowie die Möglichkeit des Erwerbs von Bildung. Diese beiden Ziele einer Gesuchsprüfung zu vergleichen ist realitäts- und sachfremd. Bei der geforderten Mindestaufenthaltsdauer von Sans-Papiers gibt es bereits heute lediglich eine Praxis. In beiden Fällen fehlt also eine rechtliche Grundlage, die gegen eine verminderte Mindestaufenthaltsdauer spräche.

Die Ungleichbehandlung der durch die angepassten VZAE betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit solchen, die eine tertiäre Ausbildung anstreben, gilt es zu beheben, indem die VZAE auf jegliche Menschen in Ausbildung ausgeweitet wird. Denn obwohl junge Sans-Papiers sowie Menschen mit einem abgelehnten Asylgesuch heute die Möglichkeit haben, einer tertiären Ausbildung nachzugehen, ist dies ausschliesslich mit vielen Herausforderungen (wie Angst vor dem Entdecktwerden, prekäre Lebensrealität, keine Möglichkeit der gleichzeitigen Finanzierung der Ausbildung, etc.) verbunden.

Solidarité sans frontières spricht sich deshalb dafür aus, dass allen Jugendlichen und jungen Erwachsenen Sans-Papiers und Personen mit einem abgewiesenen Asylgesuch, die zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben und sich in Ausbildung befinden, in der VZAE berücksichtigt werden. Ein entsprechender Katalog zulässiger Erstausbildungen (in Ergänzung zur Berufsbildung) könnte dabei vom SEM und vom SBFI gemeinsam zusammengestellt werden.

3. Frist für die Einreichung eines Härtefallgesuchs

Mit dem Heraufsetzen der Frist zur Einreichung des Härtefallgesuchs im Hinblick auf eine berufliche Grundbildung von einem auf zwei Jahre wird es mehr jungen Sans-Papiers möglich sein ein Härtefallgesuch einzureichen. **«Bildung für alle – jetzt!» begrüsst deshalb diesen Schritt der Lockerung, erachtet die Ausweitung jedoch als wenig zielführend. Wir sehen eine Ausweitung auf fünf Jahre als realitätsnaher.** Die Gründe dafür sind primär in der Lebensrealität der betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu finden: So meistern diese bereits in jungen Jahren grosse Hürden, haben keine linearen Lebensläufe und benötigen deshalb auch mehr Zeit für die Suche einer geeigneten Lehrstelle. Ferner spricht aus Sicht von Solidarité sans frontières nichts gegen eine Frist von fünf Jahren. Denn es gilt zu beachten, dass der Arbeitsmarkt aktuell und auch in Zukunft die Aussicht auf eine Lehrstelle regelt und regeln wird. In der Praxis ist momentan zu beobachten, dass Jugendliche und junge Erwachsene meist mehrere Lehrstellen antreten könnten und sie aus diesem Angebot eine ihnen passende Stelle aussuchen. Weiter ist nicht von einem Pull-Effekt bei der Aufhebung der Frist auszugehen, da für die Erteilung eines Härtefalls die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (Art. 58a Bst. d AIG) berücksichtigt wird. Damit wird sichergestellt, dass Jugendliche und junge Erwachsene nur eine Härtefallbewilligung erhalten, wenn sie auf dem Arbeitsmarkt gefragt sind oder sich aus- und weiterbilden.



Solidarité sans frontières

Vielmehr ermöglichte eine Frist von fünf Jahren zur Einreichung des Härtefallgesuchs den Arbeitgebenden die Einstellung von arbeitswilligen Jugendlichen und jungen Erwachsenen – unabhängig davon, wie lange der Schulabschluss zurückliegt. Dies ist ein wichtiger Beitrag gegen den aktuell in unzähligen Branchen herrschenden Fach- und Arbeitskräftemangel.

4. Abschluss bereits begonnener Lehrverhältnisse

Mit der Integration der Umsetzung der Motion Markwalder 20.3322 in die laufenden Anpassungen der VZAE erhalten Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch, die bereits über einen Lehrvertrag verfügen, die Möglichkeit, die Lehre abzuschliessen – unabhängig davon wie lange diese noch dauert.

Solidarité sans frontières begrüsst diese Anpassung der Praxis explizit, zumal bisher bloss eine Verlängerung der Ausreisefrist von wenigen Monaten möglich war. Auch hier betrachtet es Solidarité sans frontières als zwingend, dass die kantonalen Migrationsämter über diese Praxisänderung in Kenntnis gesetzt werden.

5. Anonyme Gesuchseinreichung

Solidarité sans frontières kritisiert die Verwerfung der Möglichkeit zur Einreichung anonymisierter Gesuche zur Vorprüfung. Es gilt die kantonal unterschiedliche Handhabung zu vereinheitlichen, damit Menschen schweizweit von der Schutzfunktion dieser anonymen Einreichung profitieren. In Kantonen, in denen die Einreichung anonymen Gesuche bereits heute möglich ist, wird ferner das Bleiberecht während des Verfahrens für die gesamte Familie gewährleistet. Diese Good-Practice-Beispiele sollen schweizweit Einzug in die Praxis der Migrationsämter halten.

Der Bund soll in geeigneter Form dafür sorgen, dass dies in der aktuellen Anpassung der VZAE festgehalten wird. Dies könnte beispielsweise geschehen, indem Art. 30a Abs. 1 Bst. f VZAE durch folgenden Passus ergänzt wird: «Bei der Vorprüfung des Gesuchs wird auf die Offenlegung der Identität verzichtet.» Diese Praxis, wie sie beispielsweise heute schon im Kanton Basel-Stadt verfolgt wird, hat positive Effekte auf die betroffenen Personen. Während der Prüfung des Gesuchs vermittelt die Anonymisierung Sicherheit und führt zu weniger Ängsten für sich und allfällige Familienangehörige.



Solidarité sans frontières

6. Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Solidarité sans frontières die vorliegenden Veränderungen in der Härtefallpraxis begrüsst. Die konkrete Anpassung der VZAE ist ein Schritt in die richtige Richtung. Dem Anliegen der zugrundeliegenden Motion wird jedoch lediglich Rechnung getragen, wenn eine Praxisänderung erfolgt und künftig Härtefallgesuche mit einer Aufenthaltsdauer von zwei Jahren geprüft werden. Weiter ist zu beachten, dass mit dieser Anpassung der Bundesrat sowie das Parlament die Dringlichkeit bezüglich des Zugangs zu Bildung von jungen Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden anerkennen. Die Umsetzung der angepassten VZAE in den Kantonen ist folglich zwingend vom EJPD zu begleiten.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

Sophie Guignard
Geschäftsleiterin
Sosf

Peter Frei
Vorstand
Sosf

Zürich.10.10.2023

Per Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (Härtefall berufliche Grundbildung)

Vernehmlassungsantwort von «Verein Solidaritätsnetz Zürich »

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider
Sehr geehrte Damen und Herren

Solidaritätsnetz Zürich (Solinetz Zürich) bedankt sich für die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung. Wird zu einem Punkt nicht Stellung genommen, ist dies nicht als Zustimmung zu deuten.

1. Einleitung

Die vorliegende Verordnungsänderung gründet auf der Motion 22.3392 «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen». Die bestehende Regelung in Art. 30a VZAE betreffend des Zugangs zur beruflichen Grundbildung für Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende wurde in den acht Jahren seit ihrer Einführung lediglich 61-mal angewendet. Diese verschwindenden Zahlen zeigen eindrücklich, dass die Voraussetzungen für den Zugang zu restriktiv ausgestaltet sind und verschiedene Hürden die wirksame Umsetzung in der Praxis verhindern.

Trotz der Prüfung verschiedener weiterführender Varianten, wie die generelle Herabsetzung der notwendigen Aufenthaltsdauer oder der gänzliche Verzicht auf eine Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs in der Schweiz liegen nun aber lediglich minimale Anpassungen vor.

«Das Solinetz Zürich» begrüsst den erleichterten Zugang zu beruflicher Ausbildung für Sans-Papiers. Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass eine solche Erleichterung zwingend notwendig ist, wenn Jugendlichen und jungen Erwachsenen auch im Fall der Berufsausbildung das Recht auf Bildung gewährt werden soll. Für eine Gesellschaft ist es unabdingbar, dass der jüngsten Generation die grösstmögliche Bildung gewährt wird und Chancengleichheit angestrebt wird. Ganz besonders gilt für junge Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende, dass die Bereitstellung einer Perspektive Folgeprobleme verhindern kann.

«Solinetz Zürich» unterstützt ferner den Vorschlag des Bundesrates, die Motion Markwalder 20.3322 ebenfalls mit dieser Änderung umzusetzen.¹ Damit wird es künftig angewiesenen Asylsuchenden möglich sein, die angefangene Lehre abzuschliessen – unabhängig davon wie lange diese noch dauert.

Für «Solinetz Zürich» ist es hingegen nicht nachvollziehbar und unhaltbar, weshalb nicht zeitgleich mit der vorliegenden Verordnungsänderung eine Anpassung von Art. 14 Abs. 2 AsylG in die Wege geleitet wird. **Um alle Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne Arbeitsbewilligung (Sans-Papiers und Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch) rechtlich gleich zu behandeln, ist eine Anpassung des Asylgesetzes zwingend notwendig.**

2. Dauer des Besuchs der obligatorischen Schule

«Solinetz Zürich» begrüsst die Herabsetzung von fünf auf zwei Jahre Schulbesuch, womit die zu prüfende Variante der Motion umgesetzt wird. Damit wird sichergestellt, dass jungen Sans-Papiers der Zugang zur Berufslehre ermöglicht und dementsprechend das Grundrecht auf Bildung auch im Falle einer Berufsausbildung in der Schweiz sichergestellt wird. Wir bedauern jedoch, dass die Aufenthaltsdauer nicht explizit auf zwei Jahre verkürzt oder ganz auf eine Mindestaufenthaltsdauer verzichtet wurde, so wie mit der Motion beabsichtigt. Denn wie im erläuternden Bericht festgehalten wird, «legen das Gesetz, die Verordnung oder die Rechtsprechung keine Mindestaufenthaltsdauer für die Erteilung einer Härtefallbewilligung fest.» (Seite 5). Mit der Anpassung der VZAE auf zwei Jahre Schulbesuch in der Schweiz muss also zwingend eine Praxisänderung einhergehen. Mit der geänderten VZAE werden Jugendliche und junge Erwachsene, die eine Lehrstelle antreten, rechtlich künftig privilegiert – gegenüber jungen Sans-Papiers, die einen tertiären Bildungsweg einschlagen und solchen mit einem abgelehnten Asylgesuch.

Gesuche von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit zwei Jahren Besuch der obligatorischen Schule in der Schweiz sind ab sofort von den Migrationsämtern zu prüfen und ans SEM zu überweisen – unabhängig von der Aufenthaltsdauer in der Schweiz. Ferner müssen Brückenangebote ohne Erwerbstätigkeit auch als Schulbesuch gelten, so wie es heute schon der Fall ist. Es werden die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt, muss den Gesuchen entsprochen werden. «Solinetz Zürich» betrachtet es als zwingend, dass die kantonalen Migrationsämter über diese Auslegung der neuen Verordnung vom EJPD in Kenntnis gesetzt werden. Dies ist die Bedingung dafür, dass die Verordnungsanpassung die von der Motion verlangte Wirkung erzielt und Sans-Papiers, die weniger als fünf Jahre in der Schweiz leben, eine Härtefallregelung für die Berufsausbildung beantragen können.

Gerne machen wir darauf aufmerksam, dass folgender Abschnitt des erläuternden Berichts stossend ist: «Es ist grundsätzlich nicht möglich, die im AIG, AsylG und in der VZAE geforderten Integrationskriterien zu erfüllen, wenn keine Mindestdauer für den obligatorischen Schulbesuch in der Schweiz vorausgesetzt wird.» (Seite 6) Werden alle

¹ Diese Änderung wurde mit einer Anpassung der [Weisung III. Asylbereich, 2. Wegweisung und Vollzug, Ziff. 2.2.5.1 «Verlängerung der Ausreisefrist bei laufender beruflicher Grundbildung»](#) per 15. August 2023 bereits umgesetzt. Die betroffenen Lernenden haben während der verlängerten Ausreisefrist bloss Anspruch auf Nothilfe und anstelle der Offenlegung der Identität werden heimatliche Reisepapiere vorausgesetzt.

geforderten Integrationskriterien erfüllt, sollte die Mindestaufenthaltsdauer keine Rolle spielen.

3. Gesuche von Familienmitgliedern

Weiter sollen gemäss Entwurf, nach dem Grundsatz der Einheit der Familie, die neuen Privilegien der Lehrlinge auf jene von Eltern und Geschwistern der Person ausgeweitet werden. Ansonsten wäre Art. 30a Abs. 3 VZAE obsolet. Wie im Bericht dargestellt, ist bei der Prüfung der Gesuche: «der Situation der Gesamtfamilie Rechnung zu tragen.» (Seite 9). In diesem Fall ist zwingend die aktuelle Praxis bezüglich Mindestaufenthaltsdauer auch für Eltern und Geschwister anzupassen. Denn Jugendliche und junge Erwachsene halten sich in den meisten Fällen mit einem Teil ihrer Familie in der Schweiz auf. Wird die Praxis nicht auch für Eltern und Geschwister angewendet, handelt es sich weiterhin um einen verwehrten Zugang zu Bildung, weil Jugendliche und junge Erwachsene nicht über ihre Familie hinweg einen Entscheid fällen werden, der ausländerrechtliche Konsequenzen für diese zur Folge haben wird.

Gesuche von Eltern und Geschwistern von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit zwei Jahren Besuch der obligatorischen Schule in der Schweiz, sind ab sofort von den Migrationsämtern zu prüfen und ans SEM zu überweisen – unabhängig von der Aufenthaltsdauer in der Schweiz. Werden die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt, muss den Gesuchen entsprochen werden.

4. Junge, ehemalige Asylsuchende

Für Jugendliche und junge Erwachsene mit einem abgelehnten Asylgesuch wird weiterhin eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren gesetzlich festgelegt sein (Art. 14 Abs. 2 AsylG). Wie im erläuternden Bericht festgehalten, «soll nur die in der VZAE geforderte Dauer des Schulbesuchs in der Schweiz verkürzt werden.» (Seite 8). Als Folge der 2019 eingeführten beschleunigten Asylverfahren ist es jedoch unabdingbar, diese Mindestaufenthaltsdauer für Jugendliche und junge Erwachsene, die zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben, zu kürzen. Den Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit einem abgelehnten Asylgesuch, deren Wegweisung nicht vollzogen werden kann, ist Stand heute der Zugang zu Bildung sowie die Teilhabe am Erwerbsleben aufgrund der Mindestaufenthaltsdauer verwehrt – auch wenn alle anderen Kriterien von Art. 30a nVZAE i.V.m. Art. 14 Abs. 2 AsylG erfüllt sind.

Um alle Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne Arbeitsbewilligung (Sans-Papiers und Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch) rechtlich gleichzubehandeln, ist eine Anpassung des Asylgesetzes zwingend notwendig. Die rechtliche Privilegierung junger Sans-Papiers die zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben und eine Lehrstelle antreten, muss durch eine Ausnahbestimmung in einem angepassten Art. 14 Abs. 2 lit. a AsylG auch für Jugendliche und junge Erwachsene mit einem abgelehnten Asylgesuch festgehalten werden.

Das im erläuternden Bericht angeführte Argument der «Ungleichbehandlung verschiedener Ausländerkategorien» ist nicht nachvollziehbar. Gemäss Art. 84 Abs. 5 AIG müssen Gesuche um Aufenthaltsbewilligung von vorläufig aufgenommenen Personen nach fünf Jahren *vertieft* geprüft werden. Eine solche Prüfung hat jedoch nicht zum Ziel, dass die Person danach

erwerbstätig sein kann, respektive ihrem Grundrecht auf Bildung nachgehen kann. Vielmehr gilt es diese Gesuche zu prüfen, damit die Person eine Aufenthaltsbewilligung erhält. Der Zugang zu einer Erwerbstätigkeit und zu Bildung ist ihr zuvor schon möglich. Folglich ist es ein Vergleich mit Art. 14 Abs 2 AsylG nicht tragbar. Denn bei Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch wird ein anderes Thema verhandelt: der Zugang zum Wirtschaftsleben sowie die Möglichkeit des Erwerbs von Bildung. Diese beiden Ziele einer Gesuchsprüfung zu vergleichen, ist nicht sachgerecht.

5. Tertiäre und weitere Ausbildungen

Die im Bericht ebenfalls erwähnte Ungleichbehandlung der durch die angepassten VZAE betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit solchen, die eine tertiäre oder andere, rein schulische Ausbildung anstreben, gilt es zu beheben, indem die VZAE auf jegliche Menschen in Ausbildung ausgeweitet wird. Denn obwohl junge Sans-Papiers sowie Menschen mit einem abgelehnten Asylgesuch heute die Möglichkeit haben, einer schulischen Ausbildung nachzugehen, ist dies mit vielen Herausforderungen (wie Angst vor dem Entdecktwerden, prekäre Lebensrealität, keine Möglichkeit der Finanzierung der Ausbildung, etc.) verbunden.

«Solinetz Zürich» spricht sich deshalb dafür aus, dass allen Jugendlichen und jungen Erwachsenen Sans-Papiers und Personen mit einem abgewiesenen Asylgesuch, die zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben und sich in Ausbildung befinden, in der VZAE berücksichtigt werden. Ein entsprechender Katalog zulässiger Erstausbildungen (in Ergänzung zur Berufsbildung) könnte dabei vom SEM und vom SBFI, in Zusammenarbeit mit weiteren Gremien der Regelstruktur und der Zivilgesellschaft, gemeinsam zusammengestellt werden.

6. Frist für die Einreichung eines Härtefallgesuchs

Mit dem Heraufsetzen der Frist zur Einreichung des Härtefallgesuchs im Hinblick auf eine berufliche Grundbildung von einem auf zwei Jahre wird es mehr jungen Sans-Papiers möglich sein, ein Härtefallgesuch einzureichen. **«Solinetz Zürich» begrüsst deshalb diesen Schritt der Lockerung, erachtet die Ausweitung jedoch als wenig zielführend. Wir sehen eine Ausweitung auf fünf Jahre als realitätsnaher.** Die Gründe dafür sind primär in der Lebensrealität der betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu finden: So meistern diese bereits in jungen Jahren grosse Hürden, haben keine linearen Lebensläufe und benötigen deshalb auch mehr Zeit für die Suche einer geeigneten Lehrstelle. Ferner spricht aus Sicht von «Solinetz Zürich» nichts gegen eine Frist von fünf Jahren. Denn es gilt zu beachten, dass der Arbeitsmarkt aktuell und auch in Zukunft die Aussicht auf eine Lehrstelle regelt und regeln wird. In der Praxis ist momentan zu beobachten, dass Jugendliche und junge Erwachsene meist mehrere Lehrstellen antreten könnten und sie aus diesem Angebot eine ihnen passende Stelle aussuchen. Weiter ist nicht von einem Pull-Effekt bei der Aufhebung der Frist auszugehen, da für die Erteilung eines Härtefalls die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (Art. 58a Bst. d AIG) berücksichtigt wird. Damit wird sichergestellt, dass Jugendliche und junge Erwachsene nur eine Härtefallbewilligung erhalten, wenn sie auf dem Arbeitsmarkt gefragt sind oder sich aus- und weiterbilden.

Vielmehr würde ermöglicht eine Frist von fünf Jahren zur Einreichung des Härtefallgesuchs den Arbeitgebenden die Einstellung von arbeitswilligen Jugendlichen und jungen

Erwachsenen – unabhängig davon, wie lange der Schulabschluss zurückliegt. Dies ist ein wichtiger Beitrag gegen den aktuell in unzähligen Branchen herrschenden Fach- und Arbeitskräftemangel.

7. Abschluss bereits begonnener Lehrverhältnisse

Mit der Integration der Umsetzung der Motion Markwalder 20.3322 in die laufenden Anpassungen der VZAE erhalten Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch, die bereits über einen Lehrvertrag verfügen, die Möglichkeit, die Lehre abzuschliessen – unabhängig davon wie lange diese noch dauert.

«Solinetz Zürich» begrüsst diese Anpassung der Praxis explizit, zumal bisher bloss eine Verlängerung der Ausreisefrist von wenigen Monaten möglich war. Auch hier betrachtet es «Solinetz Zürich» als zwingend, dass die kantonalen Migrationsämter aktiv über diese Praxisänderung in Kenntnis gesetzt werden.

8. Anonyme Gesuchseinreichung

«Solinetz Zürich» kritisiert die Verwerfung der Möglichkeit zur Einreichung anonymisierter Gesuche zur Vorprüfung. Es gilt die kantonal unterschiedliche Handhabung zu vereinheitlichen, damit Menschen schweizweit von der Schutzfunktion dieser anonymen Einreichung profitieren. In Kantonen, in denen die Einreichung anonymen Gesuche bereits heute möglich ist, wird ferner das Bleiberecht während des Verfahrens für die gesamte Familie gewährleistet. Diese Good-Practice-Beispiele sollen schweizweit Einzug in die Praxis der Migrationsämter halten.

Der Bund soll in geeigneter Form dafür sorgen, dass dies in der aktuellen Anpassung der VZAE festgehalten wird. Dies könnte beispielsweise geschehen, indem Art. 30a Abs. 1 Bst. f VZAE durch folgenden Passus ergänzt wird: «Bei der Vorprüfung des Gesuchs wird auf die Offenlegung der Identität verzichtet.»

Diese Praxis, wie sie beispielsweise heute schon im Kanton Basel-Stadt verfolgt wird, hat positive Effekte auf die betroffenen Personen. Während der Prüfung des Gesuchs vermittelt die Anonymisierung Sicherheit und führt zu weniger Ängsten für sich und allfällige Familienangehörige.

9. Fazit

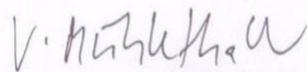
Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass «Solinetz Zürich» die vorliegenden Veränderungen in der Härtefallpraxis begrüsst. Die konkrete Anpassung der VZAE ist ein Schritt in die richtige Richtung. Dem Anliegen der zugrundeliegenden Motion wird jedoch lediglich Rechnung getragen, wenn eine Praxisänderung erfolgt und künftig Härtefallgesuche mit einer Aufenthaltsdauer von zwei Jahren geprüft werden. Weiter ist zu beachten, dass mit dieser Anpassung der Bundesrat sowie das Parlament die Dringlichkeit bezüglich des Zugangs zu Bildung von jungen Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden anerkennen. Die Umsetzung der angepassten VZAE in den Kantonen ist folglich zwingend vom EJPD zu begleiten.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen



Christoph Albrecht SJ
Co-Präsident von Solinetz Zürich



Verena Mühlethaler
Co-Präsidentin von Solinetz Zürich



Stellungnahme der Geschäftsstelle SRK zur Vernehmlassung 2023/39: Änderung der VZAE: «Erweiterung der Härtefallregelung im Bereich des Zugangs zur Berufsbildung»

Wabern, 12. Oktober 2023

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den wichtigsten Punkten der obenstehenden Vorlage.

Hintergrund für die nachfolgenden Ausführungen bilden die zentralen Grundsätze der Rotkreuzbewegung. In diesem Zusammenhang relevant ist vor allem das Einstehen für die Menschlichkeit und für besonders verletzte und benachteiligte Menschen.

1. Grundsätzliche Unterstützung des Anliegens mit einzelnen Vorbehalten

Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme ist die Vernehmlassung zur Änderung des Artikels 30a Abs. 1 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE). Die Änderung auf Verordnungsstufe soll Personen ohne geregelten Aufenthalt den Zugang zur beruflichen Grundbildung erleichtern.

Das SRK hat sich bereits im Rahmen der Motion 22.3392 anlässlich der Wintersession 2022 im Format «[Standpunkte](#)» zur Thematik geäussert und empfahl die Annahme. Das SRK setzt sich aktiv für die Teilhabe benachteiligter Menschen am gesellschaftlichen Leben ein. Dies u.a. mit unterschiedlichen Dienstleistungen zur sozialen oder beruflichen Integration für Menschen mit oder ohne Migrationserfahrung. Dazu gehören zum Beispiel Mentoring- oder Tandemangebote für Geflüchtete, oder der Lehrgang Pflegehelfende SRK (PH SRK), wo aktuell ca. 30 Prozent der Pflegehelfenden SRK über Migrationserfahrung verfügen¹.

Das SRK ist demnach erfreut über das Vorhaben der Änderung von Art. 30a VZAE zwecks Erleichterung des Zugangs zur beruflichen Grundbildung. Die Ordnungsänderung wird einerseits dem Umstand gerecht, dass die betroffenen Personen faktisch seit längerer Zeit in der Schweiz leben/leben werden und diese aus diversen Gründen auch nicht verlassen können. Für Kinder und Jugendliche ist der Zugang zu Bildung und Ausbildung zentral und gehört zu ihren elementaren Kinder- bzw. Menschenrechten.² Der erleichterte Zugang zur beruflichen Grundbildung entspricht ferner dem bildungspolitischen Ziel, wonach 95% der in der Schweiz lebenden Jugendlichen bis 25 Jahre einen Abschluss auf Sekundarstufe II erreichen sollten. Andererseits profitiert auch die Schweizer Gesellschaft von dieser Änderung, da sie dadurch den Mangel an Lernenden (im Sinne von Personen in der beruflichen Grundbildung) und Fachpersonen mildern kann.

¹ Siehe auch [Pflegehelfende SRK – eine wichtige Stütze \(redcross.ch\)](#).

² Siehe Art. 28 Abs. 1 lit. b KRK, wonach weiterführende bzw. berufsbildende Schulen allen Kindern zugänglich zu machen sind.



2. Einzelne Vorbehalte und Änderungsvorschläge im Überblick

Trotz der grundsätzlichen Zustimmung zur Änderung der VZAE gibt es für das SRK einzelne Änderungsvorschläge und Anregungen, wie das Vorhaben des erleichterten Zugangs zur beruflichen Grundbildung in der Schweiz besser umgesetzt werden könnte. Dies wird hier in Kürze und in den weiteren Abschnitten noch im Detail dargelegt:

- Herabsetzung der geforderten Aufenthaltsdauer
Die kürzere Dauer des notwendigen Schulbesuchs wird begrüsst. Sie stellt für Sans-Papiers eine grosse Erleichterung beim Zugang zur Härtefallregelung zwecks beruflicher Grundbildung dar. Allerdings verhindert die in der aktuellen Rechtspraxis nach wie vor berücksichtigte bzw. in Art. 14 AsylG festgeschriebene Voraussetzung einer fünfjährigen Aufenthaltsdauer, dass die Neuregelung ihre Wirkung entfalten kann. Es ist zu empfehlen, auch die notwendige Aufenthaltsdauer von Sans-Papiers bei der Härtefallregelung zwecks Zugang zur beruflichen Grundbildung anzupassen.
- Streichung oder Verlängerung der Frist zur Einreichung des Gesuches
Das SRK ist grundsätzlich erfreut, dass die Frist zur Einreichung des Gesuchs von zwölf Monaten auf zwei Jahre erhöht wird. Die komplexen Lebenssituationen von abgewiesenen Asylsuchenden und von Sans-Papiers werden damit jedoch nicht genügend berücksichtigt, weshalb sich eine Streichung der Frist oder zumindest eine Erhöhung der Frist auf mindestens fünf Jahre empfiehlt.
- Anonyme Gesuchseingabe
Das SRK bedauert es, dass die Möglichkeit zur anonymen Gesuchseinreichung in der Verordnungsänderung nicht berücksichtigt wird. Das SRK schlägt vor, bei der Vorprüfung der jeweiligen Gesuche auf die Offenlegung der Identität zu verzichten.
- Abschluss einer bereits begonnenen Lehre
Das SRK begrüsst es, dass eine bereits begonnene berufliche Grundbildung auch bei einem negativen Asylentscheid abgeschlossen werden kann. Die gewählte Lösung der Verlängerung der Ausreisefrist bringt jedoch den Nachteil mit sich, dass die Lernenden über keine Aufenthaltsbewilligung während der Lehre verfügen und in der Nothilfe landen.
- Fehlende Übergangsbestimmung
Viele abgewiesene Asylsuchende, die in den letzten Jahren eine Lehre abbrechen mussten oder gar nicht erst antreten durften, befinden sich nach wie vor in der Schweiz. Für diese schlägt das SRK eine Übergangsbestimmung vor: Sofern der Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin nach wie vor bereit ist, sollen sie ihre Lehre antreten dürfen.
- Statistik
Um eine klare Übersicht der eingereichten Härtefallgesuche, sowie der jeweiligen kantonalen Praxis, aufgrund der vorgesehenen Änderungen der VZAE zu erhalten, schlägt das SRK vor, die Kantone aufzufordern, die eingereichten Gesuche beim kantonalen Migrationsamt, einschliesslich der nicht übermittelten Gesuche ans SEM, statistisch zu erfassen.



3. Ergänzungen im Detail

Art. 30a Abs. 1 Bst. a E-VZAE: Herabsetzung des notwendigen Schulbesuchs von fünf auf zwei Jahre und geforderte Aufenthaltsdauer

Mit der vorgeschlagenen Änderung soll nach erläuterndem Bericht³ vorausgesetzt werden, dass die betroffene Person in den zwei Jahren vor Einreichung des Gesuchs um die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung ununterbrochen die obligatorische Schule in der Schweiz besucht hat. Die Teilnahme an Brückenangeboten ohne Erwerbstätigkeit wird ebenfalls berücksichtigt als Schulbesuch. Laut erläuterndem Bericht ist ein Schulbesuch von mindestens zwei Jahren nötig, damit die betroffene Person bei Einreichung des Härtefallgesuchs die im AsylG, im AIG und in der VZAE vorgesehenen Integrationskriterien erfüllen kann. Dabei soll v.a. die Zeit berücksichtigt werden, die nötig sei, um die erforderlichen Sprachkenntnisse für die Berufsschule erwerben zu können.

Das SRK begrüsst dieses Vorhaben. Die Reduktion des verlangten Schulbesuchs dürfte jugendlichen Sans-Papiers, respektive Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch, den Zugang zur Berufslehre effektiv erleichtern, da sie bislang oftmals das Kriterium des fünfjährigen, ununterbrochenen Schulbesuchs nicht erfüllen konnten. Viele Sans-Papiers oder abgewiesene Asylsuchende sind spät zugewandert und konnten nur einen Teil der obligatorischen Schulzeit hier absolvieren. Aus Sicht des SRK ist ein ununterbrochener und mehrjähriger Schulbesuch in der Schweiz jedoch nicht ein notwendiges Kriterium für die Zulassung zu einer beruflichen Grundbildung. Die notwendigen Kenntnisse könnten auch in Intensivsprachkursen und anderen Angeboten erworben werden. Dies ist gerade bei Personen, welche erst mit 16 Jahren in die Schweiz einreisen, heute oft der Fall. Ferner bleiben die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG bestehen, womit ohnehin genügende Sprachkenntnisse nachgewiesen werden müssen. Schliesslich entscheidet der Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin, ob die Person die notwendigen Kompetenzen für die Absolvierung einer Lehrstelle aufweist. Deshalb wäre ein Verzicht auf dieses formelle Kriterium möglich.

Damit die Reduktion des Schulbesuches ihre Wirkung entfalten kann, ist es nach Einschätzung des SRK notwendig, auch die geforderte Aufenthaltsdauer von Sans-Papiers herabzusetzen. Das Gesetz legt bei den Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen gemäss Art. 30 Abs. 1 AIG keine Mindestaufenthaltsdauer für Sans-Papiers fest, welche sich nie im Asylprozess befunden haben.⁴ In der Rechtsprechung wird die Aufenthaltsdauer im Rahmen der Einzelfallprüfung des schwerwiegenden persönlichen Härtefalles berücksichtigt. Auf der Grundlage der bisherigen Praxis wird für Familien in der Regel eine Aufenthaltsdauer von rund fünf Jahren als relevant erachtet. Eine Härtefallbewilligung kann aber auch bereits früher erteilt werden, bei Vorliegen von besonderen Umständen oder bei besonders guter Integration. Das SRK verweist auf die während der Adoleszenz oft besonders vertiefte Integration in der Schweiz. Auch bei den sogenannten nahehelichen Härtefällen nach Art. 50 AIG wird nicht ein fünfjähriger Aufenthalt vorausgesetzt. Es besteht deshalb bereits jetzt keine konsistente Praxis, wonach fünf Jahre Aufenthalt für eine Härtefallbewilligung notwendig wären. Gesuche von Jugendlichen mit Aussicht auf eine Lehrstelle und mindestens zwei Jahren Aufenthalt in der Schweiz sind

³ Ebd. S. 8.

⁴ Im Gegensatz dazu besteht zur Erteilung einer Härtefallbewilligung an abgewiesene Asylsuchende eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren in der Schweiz (Art. 14 Abs. 2 lit. a AsylG).



deshalb gemäss vorliegendem Verordnungsentwurf von den Migrationsämtern zu prüfen. Werden die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt, muss das Gesuch angenommen werden. Das SRK betrachtet es als notwendig, dass die kantonalen Migrationsämter über diese Auslegung der neuen Verordnung durch das EJPD in Kenntnis gesetzt werden.

Ferner würde es das SRK begrüssen, wenn ebenfalls Art. 14 Abs. 2 lit. a AsylG für abgewiesene Asylsuchende entsprechend angepasst würde, womit auch keine Ungleichbehandlung zwischen Sans-Papiers aus dem Asyl- und dem Ausländerbereich entstehen würde.

Weiter werden nach dem Grundsatz der Einheit der Familie die Privilegien der Lernenden auf jene von Eltern und Geschwistern der Person ausgeweitet. Wie im erläuternden Bericht dargestellt, ist bei der Prüfung der Gesuche «der Situation der Gesamtfamilie Rechnung zu tragen.»⁵ In diesem Fall ist auch die aktuelle Praxis bezüglich Mindestaufenthaltsdauer für Eltern und Geschwister anzupassen. Durch die Anwendung von Art. 30a Abs. 3 VZAE wird die Integration der Familienmitglieder sichergestellt. Wenn Kinder und Jugendliche zwecks Beendigung ihrer Ausbildung in der Schweiz bleiben dürfen, muss dies auch für ihre Familienmitglieder gelten. Ein solches Vorgehen liegt auch im Interesse der Schweiz, müsste ansonsten doch die notwendige Betreuung durch staatliche Stellen sichergestellt werden. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass Kinder und jugendliche Sans-Papiers mit Familienangehörigen in der Schweiz ansonsten gar nicht von der vorteilhafteren Bestimmung von Art. 30a Abs. 1 VZAE profitieren würden. Sie könnten nicht über ihre Familie hinweg einen Entscheid fällen, der ausländerrechtliche Konsequenzen für diese haben wird. Somit hätten sie weiterhin keinen Zugang zur beruflichen Grundbildung, da sie abwarten müssten, bis auch ihre Eltern und Geschwister alle Voraussetzungen von Art. 31 VZAE erfüllen.

Antrag SRK

Auch bei Sans-Papiers aus dem Asylbereich sei die in Art. 14 Abs. 2 lit. a geforderte Aufenthaltsdauer zu reduzieren. Falls dies auf Verordnungsebene (beispielweise indem die Aufenthaltsdauer von Kindern und Jugendlichen doppelt gerechnet wird) nicht möglich ist, ist eine entsprechende Revision von Art. 14 Abs. 2 lit. a AsylG anzustreben, jedoch ohne Verzögerung der Umsetzung der vorliegenden Änderung von Art 30a VZAE.

Art. 30a Abs. 1 Bst. a E-VZAE: Zweijährige Frist zur Einreichung des Gesuches

Neu soll das Härtefallgesuch innerhalb von zwei Jahren nach Abschluss des mindestens zweijährigen Schulbesuchs eingereicht werden. Laut erläuterndem Bericht (S.8) sei dies gerechtfertigt, da es oft auch länger als ein Jahr dauern kann, eine Lehrstelle zu finden. Mit der vorgeschlagenen zweijährigen Frist soll vermieden werden, dass die Jugendlichen zu lange mit der Lehrstellensuche zuwarten. Dies soll gewährleisten, dass sie sofort nach Schulabschluss die Lehre antreten zu können. Dies sei im Sinne der Betroffenen, da diese erfahrungsgemäss oft mehr Schwierigkeiten hätten, eine Lehrstelle zu finden.

Mit dem Heraufsetzen der Frist zur Einreichung des Härtefallgesuchs im Hinblick auf eine berufliche Grundbildung von einem auf zwei Jahre wird es bestimmt mehr jugendlichen Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden möglich sein, ein Härtefallgesuch einzureichen. Das SRK ist demnach erfreut über diesen Schritt der Lockerung. Nichtsdestotrotz plädiert das SRK auf eine Abschaffung der Frist oder zumindest eine Erhöhung der Frist auf mindestens

⁵ Ebd. S. 9.



fünf Jahre. Es gilt zu beachten, dass der Arbeitsmarkt die Aussicht auf eine Lehrstelle regelt. Realität ist, dass Jugendliche meist mehrere Lehrstellenangebote antreten können und sie aus diesem Angebot die passende Stelle aussuchen können. Die Frist ist ein weiteres rein formelles Kriterium, deren Notwendigkeit sich für das SRK nicht erschliesst. Weiter ist nicht von einem Pull-Effekt bei der Verlängerung der Frist auf fünf Jahre auszugehen, wie dies im erläuternden Bericht kurz ausgeführt wurde⁶, da für die Erteilung einer Härtefallbewilligung die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (Art. 58a Bst. d AIG) berücksichtigt wird.

Antrag SRK:

Anpassung von Art. 30a Abs. 1 Bst. a E-VZAE

*«Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller hat die obligatorische Schule während mindestens zwei Jahren ununterbrochen in der Schweiz besucht und reicht danach innerhalb von **fünf Jahren** ein Gesuch ein; die Teilnahme an Brückenangeboten ohne Erwerbstätigkeit wird an die obligatorische Schulzeit angerechnet.»*

Anonyme Gesuchseinreichung

Für das SRK ist die Verwerfung der Möglichkeit zur Einreichung anonymisierter Gesuche bedauerenswert.

Das SRK stellt eine sehr unterschiedliche Praxis der Kantone bei der Härtefallregelung fest. Manche Kantone überweisen gar keine Gesuche an das SEM.⁷ Für die Verbesserung der Chancen- und Rechtsgleichheit der Sans-Papiers in der Schweiz wäre es zielführender, zumindest das Verfahren zu vereinheitlichen, damit alle Betroffenen der Schweiz von der Schutzfunktion einer anonymen Einreichung profitieren können. In Kantonen, in denen die Einreichung anonymen Gesuche bereits heute möglich ist, wird ferner das Bleiberecht für die gesamte Familie gewährleistet. Diese «Good-Practice-Beispiele» sollen schweizweit Einzug in die Praxis der Migrationsämter halten. Der Bund soll in geeigneter Form dafür sorgen, dass dies in der aktuellen Anpassung der VZAE festgehalten wird.

Die anonymisierte Gesuchseinreichung bringt den wichtigen Vorteil mit sich, dass sie weniger Ängste schürt für die jugendlichen Sans-Papiers selbst und allfällig betroffene Familienangehörige. Die anonymisierte Vorprüfung könnte dazu führen, dass mehr Personen, welche die Voraussetzungen von Art. 30a Abs. 1 VAZE sehr wahrscheinlich erfüllen, überhaupt erst ein Gesuch einreichen.

Bei der anonymen Vorprüfung handelt es sich lediglich um eine Einschätzung der Situation durch die zuständige Behörde unter Berücksichtigung der bekannten Daten (wie z.B. Aufenthaltsdauer, Sprachkenntnisse etc.). Bei der weiteren Prüfung des Gesuchs wird in jedem Fall die Identität offengelegt. Somit kann nicht argumentiert werden, dass personenbezogene Informationen wie etwaige Einträge im Strafregister oder das Vorliegen anderer Widerrufsgründe nicht überprüft werden könnten.⁸

Das SRK regt deshalb an, in allen Kantonen die Möglichkeit einer anonymen Vorprüfung zu schaffen und die kantonal sehr unterschiedliche Handhabung zu vereinheitlichen. Es geht in

⁶ Ebd. S. 5-6.

⁷ Die Anzahl der Gesuchseingänge bei den kantonalen Migrationsämtern werden nicht erhoben, siehe dazu unten, Statistik.

⁸ Ebd. S. 6.



erster Linie darum, dass Personen, welche die Voraussetzungen sehr wahrscheinlich erfüllen, überhaupt den Schritt wagen, ein Gesuch einzureichen. In Kantonen, in denen die Einreichung anonymer Gesuche bereits heute möglich ist, wird zudem auch das Bleiberecht für die gesamte Familie gewährleistet.

Antrag SRK:

Ergänzung von Art. 30a Abs. 1 Bst. f VZAE mit folgendem Passus:

«Bei der Vorprüfung des Gesuchs wird auf die Offenlegung der Identität verzichtet.»

Abschluss einer bereits begonnenen Lehre

Das SEM will die durch den Nationalrat und Ständerat unterstützten Ziele der Motion Markwalder (20.3322) umsetzen, indem es bei Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch, die bereits über einen Lehrvertrag verfügen, die Ausreisefrist bis zum Abschluss der beruflichen Grundbildung verlängert, wie dem erläuternden Bericht⁹ entnommen werden kann. Das SEM hat im August die entsprechende Weisung des Asylbereichs zur Wegweisung und zum Vollzug angepasst.¹⁰ Die Ausreisefrist gemäss Art. 45 Abs. 2bis AsylG wird in diesen Fällen grundsätzlich bis zum Abschluss der beruflichen Grundbildung verlängert. Bisher wurde die Ausreisefrist von Lernenden in der Regel nur verlängert, wenn der Abschluss der beruflichen Grundbildung innerhalb der nächsten sechs Monate bevorstand.

Mit der Möglichkeit, die Lehre abzuschliessen zu können, wird die positive Entwicklung der betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen unterstützt. Sogar bei einer späteren Rückkehr ins Herkunftsland dient der Abschluss einer Grundausbildung der Kompetenzerweiterung und dem Ressourcenerhalt der Betroffenen und erleichtert eine Reintegration im Herkunftsland. Gleichzeitig wird ein berechtigtes Anliegen der Arbeitgebenden aufgenommen. Diese standen in der Vergangenheit bei Negativentscheiden von Lernenden mit Ausweis N oftmals vor abrupten betrieblichen Engpässen, insbesondere wenn es sich um kleinere und mittlere Unternehmen mit wenig personellem Spielraum handelt.

Das SRK begrüsst folglich die Möglichkeit, die Lehre auch nach negativem Asylentscheid abzuschliessen. Die gewählte Lösung der Verlängerung der Ausreisefrist bringt jedoch auch gewichtige Nachteile mit sich: Die Betroffenen haben während der Lehre keine Aufenthaltsbewilligung und werden gemäss Art. 82 Abs. 1 AsylG bei einem Negativentscheid aus der Sozialhilfe ausgeschlossen. Sie werden auf Antrag hin lediglich noch mit Nothilfeansätzen unterstützt, die noch tiefer sind als die bereits tiefen Ansätze der Asylsozialhilfe. Die Nothilfe ist grundsätzlich nur auf das notwendigste Minimum der Existenzsicherung und zur Überbrückung eines kurzen Zeitraumes zwischen Negativentscheid und definitiver Ausreise ausgerichtet. Bei einer beruflichen Grundbildung erstreckt sich dieser Zeitraum jedoch über mehrere Monate oder gar Jahre.

Gleichzeitig müssen die Betroffenen in Nothilfestrukturen leben, dabei handelt es sich in der Regel um Kollektivunterkünfte ohne Privatsphäre oder Rückzugsmöglichkeiten und Lernorte, um sich beispielsweise auf Prüfungen an einer Berufsschule vorzubereiten. Das Leben am untersten Existenzminimum verhindert die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in der

⁹ Ebd. S. 3.

¹⁰ Vgl. https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/rechtsgrundlagen/weisungen/asyl/wegweisung_und_vollzug/2_wegweisung-vollzug-d.pdf.download.pdf/2_wegweisung-vollzug-d.pdf, S.7.



Schweiz – was durch die oft isolierte Lage der Nothilfestrukturen weiter verstärkt wird. Die Nothilfestrukturen sind somit ein denkbar ungeeignetes Umfeld, um erfolgreich eine Ausbildung zu absolvieren. Auch das SEM anerkennt, dass sich in der Nothilfe nach wie vor viele Kinder und Jugendliche befinden, deren Vollzug der Wegweisung nicht absehbar ist und die als Langzeitbeziehende gelten, obwohl die Massnahme der Nothilfe nie als langfristig gedacht war, wie verschiedene Schweizer Organisationen, unter anderem die Reformierten Kirchen Bern, Jura, Solothurn¹¹ oder Terre des Hommes¹² kritisieren. Es ist deshalb unabdingbar, dass Personen in einer beruflichen Grundbildung einen geregelten Aufenthalt haben, nicht von der Asylsozialhilfe ausgeschlossen werden und dass sie weiterhin in ihren bisherigen Wohnungen leben können. Diese Regelung ist ebenso auf die Familienmitglieder oder auf die Bezugspersonen von unbegleiteten Minderjährigen anzuwenden. Das SRK verweist diesbezüglich auf seine Stellungnahme zum Entwurf des Umsetzungskonzeptes Aufhebung Schutzstatus S. Lernende mit Schutzstatus S, deren Schutz aufgehoben wird sowie deren Familien befinden sich in einer ähnlichen Situation wie asylsuchende Lernende und deren Familien. Das SRK regt deshalb an, eine einheitliche Regelung für diese beiden Personengruppen zu finden. Aus Sicht des SRK ist deshalb Art. 30a Abs. 1 VZAE so zu gestalten bzw. zu ergänzen, dass auch Asylsuchende, die sich bei einem Negativentscheid in einer Lehre befinden, darunterfallen.

Antrag SRK

Während der Zeit bis zur Beendigung ihrer Ausbildung benötigen die Betroffenen einen geregelten Aufenthalt und Zugang zu Sozialhilfe. Die VZAE ist entsprechend anzupassen.

Eventualiter sei eine Ausnahmeregelung für Personen in der beruflichen Grundbildung mit negativem Asylentscheid nach Art. 82 Abs 2^{bis} AsylG vorzusehen. Die Kantone unterstützen die Betroffenen nach Ansätzen der Sozialhilfe im Asylbereich.

Fehlende Übergangsbestimmung

Viele Jugendliche und junge Erwachsene mussten in den vergangenen Jahren ihre Berufslehre wegen eines negativen Asylentscheids abbrechen oder konnten sie gar nicht erst antreten.¹³ Einige von ihnen haben die Schweiz in der Zwischenzeit verlassen, viele sind aber immer noch hier und leben in den kantonalen Nothilfestrukturen. Die prekären Lebensstrukturen in der Nothilfe sind belastend – trotzdem bleiben viele der Betroffenen langfristig in der Schweiz, weil der Vollzug der Wegweisung nicht möglich ist. Diese Menschen kommen in der Vorlage nicht vor. Sie erfüllen die geforderten Fristen nicht, da der Schulabschluss für die meisten mittlerweile mehr als zwei Jahre her sein dürfte. Sie sind es jedoch, welche die Debatte und auch die Eingabe der Motion Markwalder ausgelöst haben. Zudem gibt es etliche Beispiele von Arbeitgebern, die sich mit grossem Engagement und bis zuletzt gegen den Lehrabbruch «ihrer» Lernenden eingesetzt haben¹⁴. Es ist deshalb notwendig, eine Übergangsbestimmung zu schaffen, um den Betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen

¹¹ Siehe Ensemble, Nr. 56, März 2021, «Langzeitnothilfe – eine Sackgasse für alle»: [SR_PUB-ENSEMBLE-56_210301.pdf \(ref-bejuso.ch\)](#).

¹² Siehe Bericht terre des hommes Schweiz vom 22.02.2022: «Das Nothilfesystem macht krank»: [Asylsuchende nach Negativentscheid | terre des hommes schweiz](#).

¹³ Allein im Kanton Bern waren für das Jahr 2019 rund 60 Fälle dokumentiert (vgl. Motion 20.3322).

¹⁴ Siehe zum Beispiel [Pragmatismus vor Recht? - Abgewiesene Asylsuchende: Lehrstelle weg – was nun? - Radio SRF 1 - SRF, Lehrabbruch wegen negativem Asylentscheid: Gegen Ethik und Logik | Beobachter](#).



eine berufliche Grundbildung zu ermöglichen, sofern ihre Lehrbetriebe nach wie vor bereit sind, sie ihre Berufslehre abschliessen zu lassen.

Antrag SRK

Einfügung einer Übergangsbestimmung Art. 91e VZAE

«Von der Erfüllung der Voraussetzungen und Fristen nach Art. 30a Abs. 1 Bst. a E-VZAE wird abgesehen, wenn die betreffende Person:

- *in den letzten fünf Jahren vor Inkrafttreten der Verordnungsänderung aufgrund eines negativen Asylentscheids ihre bereits begonnene Berufsbildung beenden musste oder nicht antreten durfte,*
- *sich nach wie vor in der Schweiz aufhält,*
- *die weiteren Voraussetzungen nach Art. 30a VZAE erfüllt.»*

Statistik

Wie im erläuternden Bericht angemerkt,¹⁵ ist mit der vorgeschlagenen Änderung der VZAE damit zu rechnen, dass die Zahl der eingereichten Gesuche bei den Kantonen und beim SEM zunehmen wird. Im Falle der Sans-Papiers lässt sich die Zunahme nicht genau bestimmen, da aufgrund ihres rechtswidrigen Aufenthalts in der Schweiz keine entsprechenden Statistiken vorliegen. Seit Inkrafttreten des geltenden Artikels 30a VZAE von 2013 erhielt das SEM 61 erstmalige Gesuche, die sich auf diese Bestimmung beziehen und hat ihnen auch zugestimmt. Die Zahl, so der Bericht weiter, muss relativiert werden, weil ein wesentlicher Teil der jugendlichen Sans-Papiers zusammen mit der Familie in Anwendung der generellen Härtefallregelung regularisiert wurden (Art. 31 VZAE). Bei Personen mit abgelehnten Asylgesuchen kann sich die Zunahme der Zahl Gesuche nur anhand der minderjährigen Personen abschätzen lassen, die Nothilfe beziehen. Um künftig eine bessere Übersicht der Gesuchszahlen nach Einführung der Änderung von 30a VZAE zu haben, empfiehlt das SRK auf Weisungsebene die kantonalen Migrationsämter dazu aufzufordern, jeweils eine gesamthafte Statistik über die eingereichten Gesuche, einschliesslich der nicht ans SEM weitergeleiteten Gesuche zu führen. Dies würde einen gesamtschweizerischen Überblick über die unterschiedliche Härtefall-Praxis der Kantone und eine Wirkungsmessung der Verordnungsänderung erlauben. Dies ist v.a. auch im Hinblick weiterer politischer Diskussionen und Vorstössen wichtig, um verlässliche Fakten und Diskussionsgrundlagen zu schaffen.

Antrag SRK

Die kantonalen Migrationsbehörden werden per Weisung dazu angehalten, über die eingereichten Härtefallgesuche nach Anpassung von Art. 30a VZAE – einschliesslich der Gesuche, die nicht an das SEM weitergeleitet werden – eine Statistik zu führen.

¹⁵ Seite 9.



4. Fazit

Das SRK unterstützt die vorgeschlagene Gesetzesänderung grundsätzlich, weist aber auf die oben ausführlich aufgeführten Bedenken und Anträge hin.

Wir danken Ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

Schweizerisches Rotes Kreuz

Geschäftsstelle

Karolina Frischkopf

Stellvertretende Direktorin

Sarah Kopse

Leiterin Departement Gesundheit und
Integration

Per E-Mail
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Neuchâtel, den 12.10.2023

***Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE):
Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens***

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) dankt Ihnen für die Einladung zur Stellungnahme im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE). Das SFM vertritt keine spezifische politische Position, sondern äussert sich zu den vorgeschlagenen Änderungen aufgrund wissenschaftlicher Kenntnisse aus Forschungen, die sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Instituts durchgeführt wurden. Seit mehreren Jahren haben zahlreiche Studien die Situation von Personen ohne Aufenthaltsrecht und deren berufliche Integration in der Schweiz wissenschaftlich untersucht. Die Resultate stimmen weitgehend überein.

Die folgenden Ausführungen beruhen auf einer internen Diskussionsrunde, an der sich folgende Mitarbeitende beteiligt haben: **Gianni D'Amato, Denise Efionayi, Leonie Mugglin und Didier Ruedin der Universität Neuchâtel.**

Wir begrüssen die Behandlung des wichtigen Themas der Erweiterung der Härtefallregelung und unterstützen die vorgeschlagenen Lockerungen der Zulassungsvoraussetzungen für eine berufliche Grundbildung für Jugendliche ohne Aufenthaltsrecht. Studien weisen darauf hin, dass jede Verbesserung der Aufenthaltsrechte die berufliche und soziale Integration von geflüchteten und allgemein ausländischen Personen fördert (Morlok et al. 2015, Hainmueller et al. 2016, Hainmueller et al. 2019). So zeigen beispielsweise Hainmueller et al. (2016), dass eine verkürzte Wartezeit auf einen Asylentscheid, die Arbeitsmarktintegration von geflüchteten Personen erhöht. Zudem betonen zivilgesellschaftliche Organisationen und Behörden schon seit Jahren die Bedeutung des Zugangs zur beruflichen Grundbildung für Personen ohne Bleiberecht sowie die strengen Kriterien, die zur Folge haben, dass bisher nur Wenige vom geltenden Recht Gebrauch machen konnten (Efionayi-Mäder et al. 2010, Heiniger 2021, Morlok et al. 2015, Bundesrat 2020). Tatsächlich wurden seit der Einführung des Artikel 30a, Abs. 1, lit. a (VZAE) im Jahr 2013 nur 61 Gesuche bewilligt, vorwiegend aus dem Kanton Waadt.

Die Befürchtungen des Bundesrats und der Staatspolitischen Kommission des Ständerats (SPK-S), dass gesetzliche Veränderungen im Aufnahmeland, wie die Anpassungen der Voraussetzungen für

Härtefallgesuche, irreguläre Migration fördern und Anreize für den Verbleib in der Schweiz schaffen, sollten angesichts wissenschaftlicher Erkenntnisse verworfen werden. So ist sich die Forschung weitgehend einig, dass die Rückkehr von Personen aus dem Asylbereich und von Arbeitsmigrant:innen in ihr Herkunftsland hauptsächlich von der wirtschaftlichen und politischen Lage vor Ort abhängt, welche nicht von der Schweizer Migrations- und Integrationspolitik beeinflusst wird (Efionayi-Mäder & Ruedin 2014, Ruedin et al. 2019, Gerber et al. 2018, Bolzmann 2017). Die Tatsache, dass Personen ohne Aufenthaltsrecht in der Schweiz durchschnittlich fünf bis zehn Jahre verbleiben (Morlok et al. 2015), ist somit weniger auf ihre Lebenssituation in der Schweiz zurückzuführen, sondern hauptsächlich auf fehlende Perspektiven oder Verfolgung in ihren Herkunftsländern. Die Herabsetzung der Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs auf zwei Jahre und die verlängerte Frist zur Einreichung des Härtefallgesuchs ermöglicht es also lediglich Jugendlichen, die bereits in der Schweiz wohnen und erfahrungsgemäss langfristig bleiben, schneller eine Lehrstelle zu suchen und ihre Chancen für eine erfolgreiche berufliche Grundbildung zu erhöhen.

Langfristig zahlt sich jede Erleichterung beim Zugang zu einer beruflichen Grundbildung aus, da sie die Weichen für eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt stellt. Die Fachliteratur ist sich einig, dass eine rasche Arbeitsmarktintegration der ausländischen Wohnbevölkerung die Kosten für den Aufnahmestaat senkt (Ruedin et al. 2019). Dies wird unter anderem durch eine Studie bestätigt, die sich ausführlich mit der Situation von Sans-Papiers in der Schweiz beschäftigt. Die Ergebnisse zeigen, dass die berufliche und soziale Integration von Personen ohne Aufenthaltsrecht nach der Regularisierung ihres Status zunahm, was auch ihre finanzielle Unabhängigkeit förderte (Morlok et al. 2015). Eine weitere Studie zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten zeigt eindrücklich, dass eine rasche Eingliederung geflüchteter Personen in den Arbeitsmarkt staatliche Sozialleistungskosten reduziert (Hainmueller et al. 2016). Ferner zu beachten ist, dass Jugendliche, die in der Schweiz zur Schule gehen und hier verankert sind, bei angemessener Förderung gute Chancen haben, sich beruflich zu entwickeln. Der Mangel an qualifizierten Fachkräften, den die Schweiz derzeit verzeichnet, könnte durch einen erleichterten Zugang zur beruflichen Grundbildung dieser potenziellen Arbeitskräfte zumindest teilweise gelindert werden.

Die Lockerungen bei Härtefallgesuchen sind daher begrüssenswert, insbesondere angesichts der nach wie vor hohen Hürden und strengen Voraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen zur Aufnahme einer beruflichen Grundbildung (Integrationskriterien, erforderliche Aufenthaltsdauer usw.). Ein wichtiger Aspekt, der unseres Erachtens in den vorgeschlagenen Änderungen der VZAE zu Unrecht verworfen wurde, betrifft die Möglichkeit der anonymen Einreichung von Härtefallgesuchen zur Aufnahme einer postobligatorischen beruflichen Bildung. Der Bundesrat stellt in seinem Bericht «Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers» fest, dass der verfassungsrechtlich garantierte Zugang zur obligatorischen Schule nur dann gewährleistet werden kann, wenn die Schulbehörden gegenüber den Migrationsbehörden keiner Meldepflicht unterstehen und so die ausländerrechtliche Situation von Schüler:innen nicht systematisch preisgegeben wird. Weshalb dieser Schutz der «Integrations- und Bildungsinteressen der Kinder» im Falle der postobligatorischen beruflichen Bildung weniger umfassend gewährleistet

sein soll, scheint unverständlich. Etliche Organisationen, Behörden sowie die nationale Plattform zu den Sans-Papiers weisen in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung der anonymen Gesuchstellung zur Aufnahme einer beruflichen Bildung hin, da auch hier die Gefahr besteht, dass Betroffene aus Angst ihren und den Aufenthaltsstatus ihrer Familie preiszugeben, von Härtefallgesuchen absehen (Bundesrat 2020).

Wir danken Ihnen im Voraus für die Kenntnisnahme und verbleiben mit freundlichen Grüßen,

Leonie Mugglin und Didier Ruedin

Bibliografie

Bolzman, Claudio. 2017. « D'une communauté d'exilés à une communauté de résidents : l'exemple de la migration chilienne en Suisse ». In *La Suisse au rythme latino : Dynamiques migratoires des Latino-Américains : logiques d'action, vie quotidienne, pistes d'interventions dans les domaines du social et de la santé*, édité par Myrian Carbajal et Giuditta Mainardi, 43-65. Le social dans la cité. Genève: Éditions ies. <http://books.openedition.org/ies/514>.

Bundesrat. 2020. «Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers. Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 12. April 2018 (18.3381). Bern: Bundesrat. [file:///C:/Users/mugglin/Downloads/2020-12-ber-br-problematik-sans-papiers-d%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/mugglin/Downloads/2020-12-ber-br-problematik-sans-papiers-d%20(1).pdf).

Efionayi-Mäder, Denise, Silvia Schönenberger, et Ilka Steiner. 2010. «Leben als Sans-Papier in der Schweiz. Entwicklungen 2000-2010. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM. [file:///C:/Users/mugglin/Downloads/mat_sanspap_d%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/mugglin/Downloads/mat_sanspap_d%20(1).pdf).

Efionayi-Mäder, Denise, et Didier Ruedin. 2014. « Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz: Datenanalyse im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM ». Bern: Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM. https://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_va_d.pdf.

Gerber, Maria-Luisa, Hildegard Hungerbühler, et Damaris Lüthi. 2018. « Lebenssituation und Bedürfnisse der älteren tamilischen Migrationsbevölkerung in der Schweiz ». Genf: Schweizerisches Rotes Kreuz.

Hainmueller, Jens, Dominik Hangartner, et Duncan Lawrence. 2016. « When Lives Are Put on Hold: Lengthy Asylum Processes Decrease Employment among Refugees ». *Science Advances* 2 (8): e1600432. <https://doi.org/10.1126/sciadv.1600432>.

Hainmueller, Jens, Dominik Hangartner, et Dalston Ward. 2019. « The Effect of Citizenship on the Long-Term Earnings of Marginalized Immigrants: Quasi-Experimental Evidence from Switzerland ». *Science Advances* 5 (eaay1610): 1-8.

Heiniger, Tobias. 2021. «Zugang zu Bildung unabhängig vom Aufenthaltsrecht». Bern: Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht». https://beobachtungsstelle.ch/fileadmin/Publikationen/2021/Zugang_zu_Bildung_D.pdf

Morlok, Michael, Harald Meier, Andrea Oswald, Denise Efonayi-Mäder, Didier Ruedin, Dina Bader, et Philippe Wanner. 2015. «Sans-Papiers in der Schweiz 2015». Bern: Staatssekretariat für Migration (SEM). <file:///C:/Users/mugglin/Downloads/ber-sanspapiers-2015-d-1.pdf>.

Ruedin, Didier, Denise Efonayi-Mäder, Sanda Üllen, Veronika Bilger, et Martin Hofmann. 2019. « Wirkungszusammenhänge Migration, Integration und Rückkehr ». Eine Literaturanalyse im Auftrag des SEM in Erfüllung des Postulats 16.3790 «Migration. Langfristige Folgen der Integration». Bern: Staatssekretariat für Migration (SEM). <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/berichte/literaturanalyse-integrationsfolgen-d.pdf>.

Geschäftsstelle
Ostermundigenstrasse 99B
CH - 3006 Bern

Telefon +41 31 633 42 99
www.vkm-asm.ch
info@vkm-asm.ch

Frau Bundesrätin
Elisabeth Baume-Schneider
Bundeshaus West
3003 Bern

Per Email:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 11. Oktober 2023

Stellungnahme VKM

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) Erleichterung des Zugangs zu einer beruflichen Grundbildung für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) dankt Ihnen für die Möglichkeit, in titelerwähnter Sache Stellung nehmen zu können. Nach Durchsicht und Prüfung der Unterlagen nehmen wir gerne zu untenstehenden Punkten Stellung.

Vorauszuschicken ist, dass es sich bei der vorgeschlagenen Anpassung lediglich um eine Anpassung der in der VZAE definierten Fristen für den Aufenthalt und den Schulbesuch von fünf auf zwei Jahre handelt. Der Regularisierungsmechanismus für diese Personengruppe besteht bereits in den aktuellen rechtlichen Grundlagen. Es handelt sich somit nicht um eine grundlegende Erneuerung des Systems der Regularisierung von Personen ohne Aufenthaltserlaubnis, sondern um die erleichterte Erteilung einer auf die Dauer der Grundbildung befristeten Aufenthaltsbewilligung.

1. Spannungsverhältnis zur Ausreisepflicht

Der Bund führt aus, dass die Motion 22.3392 eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen verlange, um Personen mit einem negativen Asylentscheid sowie Sans-Papiers den Zugang zu einer beruflichen Ausbildung zu erleichtern. Die Mehrheit der SPK-N wird zitiert: «Es mache keinen Sinn, junge Erwachsene auszuschliessen, die das Potenzial

und die Motivation für eine berufliche Ausbildung haben und *die sich ohnehin in der Schweiz aufhalten*».

Es ist indessen darauf hinzuweisen, dass sich Sans-Papiers per Definition ohne gültige Bewilligung und somit unrechtmässig in der Schweiz aufhalten und auch abgewiesene Asylsuchende die Pflicht haben, die Schweiz zu verlassen. Im Wesentlichen gibt es zwei Konstellationen, weshalb abgewiesene Asylsuchende – unter Verletzung ihrer Mitwirkungspflicht – ihrer Ausreisepflicht nicht nachkommen. Zum einen kann ein zwangsweiser Wegweisungsvollzug aufgrund einer nicht offen gelegten Identität oder Nationalität und damit fehlender Reisepapiere sich als nicht durchführbar erweisen. Zum anderen kann es sein, dass der betreffende Herkunftsstaat zwar die selbständige Wiedereinreise zulässt, einen polizeilichen Zwangsvollzug jedoch ablehnt (Bsp.: Iran, Eritrea) oder diesen nur sehr restriktiv und mit zeitlicher Verzögerung zulässt. Die mit dem Vollzug beauftragten kantonalen Behörden haben bei diesen Personen kaum die Möglichkeit, die Wegweisung tatsächlich zu vollziehen.

Die Vereinfachung der Möglichkeit zur Regularisierung durch die kürzeren Fristen steht im Widerspruch zum rechtlichen Status dieser ausländischen Staatsangehörigen; gibt sie den betroffenen Personen gegebenenfalls doch bereits nach zwei Jahren eine Perspektive auf einen Verbleib in der Schweiz.

Gemäss geltender Praxis ist die Offenlegung der Identität Voraussetzung zur Erlangung einer Aufenthaltsregelung zwecks Absolvierung einer beruflichen Grundbildung. Ob Personen, welche den Vollzug der Wegweisung bisher aufgrund ihrer Identitätsverschleierung verhindern konnten, mit der vorgeschlagenen verkürzten Frist auf einmal bereit sein werden, ihre Identität offenzulegen, ist fraglich.

2. Zeitpunkt der Gesuchseinreichung

Die Motion Markwalder (20.3322) hatte zum Ziel, Lehrabbrüche von bereits in den schweizerischen Arbeitsmarkt integrierten Asylsuchenden (mit inzwischen negativem Asylentscheid) zu vermeiden. Der Bundesrat stellt sich im erläuternden Bericht auf den Standpunkt, dass mit der vorliegenden Teilrevision der VZAE auch den Anliegen der Motion Markwalder Rechnung getragen werde.

Das Staatssekretariat für Migration hat auf dieses Anliegen indessen bereits zuvor teilweise reagiert, indem es eine grosszügigere Praxis bei der Festlegung der Ausreisefristen einführte. Die Ausreisefrist kann demnach aktuell bis auf maximal ein Jahr verlängert werden, um den Abschluss einer beruflichen Grundbildung resp. die Beendigung des laufenden Ausbildungsjahres zu ermöglichen.

Personen, welche kurz nach Beginn der beruflichen Grundbildung rechtskräftig aus der Schweiz weggewiesen werden, kommt die vorliegende Revision der VZAE entgegen, sofern sie zwei Jahre die Volksschule besucht oder vor Beginn der Lehre ein berufsvorbereitendes Schuljahr (Brückenangebot) durchlaufen haben. Ihnen würde durch diese Anpassung der VZAE eine Möglichkeit für die Anrufung eines Härtefalls eröffnet. Einen Anspruch auf Erteilung besteht jedoch in keinem Fall.

3. Bekämpfung des Fachkräftemangels

Um zu prüfen, inwiefern die vorgeschlagenen Änderungen zur Bekämpfung des Fachkräftemangels beitragen, muss zunächst das Mengengerüst und somit Potential der in Frage kommenden Personen betrachtet werden. Die Anzahl Personen, welche dank der Vorlage eine Aufenthaltsbewilligung beantragen könnten wird von den kantonalen Migrationsbehörden jedoch als tief bis praktisch inexistent eingeschätzt.

Die folgenden statistischen Zahlen illustrieren beispielhaft die Situation im Kanton Bern im Bereich der abgewiesenen Asylsuchenden. Ende Mai 2023 befanden sich 597 abgewiesene Asylsuchende im Kanton Bern. Davon sind 29 zwischen 18 und 20 Jahre alt und 13 sind zwischen 16 und 18 Jahre alt. Es ist davon auszugehen, dass von diesen 42 Personen nur die wenigsten nach den neu geforderten zwei Jahren die sprachlichen und fachlichen Voraussetzungen für eine Berufslehre erfüllen und gleichzeitig auch noch eine Lehrstelle finden würden. Das Potential, aus der Gruppe von abgewiesenen Asylsuchenden einen nachhaltigen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels zu leisten, dürfte allein aufgrund der geringen Anzahl effektiv betroffener Personen unwesentlich sein. Zudem zeigt die Erfahrung, dass auch die Gruppe der Sans-Papiers zahlenmässig nicht von derartiger Bedeutung ist, als dass eine vereinfachte Regularisierung dem Fachkräftemangel entgegen zu wirken vermöchte.

An dieser Stelle erlauben wir uns den Hinweis, dass der Bund die Kantone bei der Integration von Personen subventioniert, die eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive in der Schweiz haben, nämlich anerkannte Flüchtlingen, vorläufig Aufgenommene, Schutzbedürftige und Asylsuchende mit hängigem, ordentlichen Verfahren. Die Vorlage steht somit in einem Spannungsverhältnis zur Integrationsförderung.

4. Bildung als Motivation zur Rückkehr

In die Diskussion wird zudem auch eingebracht, dass gut ausgebildete Personen einen höheren Anreiz hätten, pflichtgemäss auszureisen. Indessen ist zu bedenken, dass Personen mit einem Verständnis für das Bildungssystem in der Schweiz, welche die zahlreichen Möglichkeiten für Weiterbildungen und den hiesigen Arbeitsmarkt sehen, kaum einen Anreiz haben, um nach einer Berufsbildung in den Herkunftsstaat zurückzukehren. Zudem sind viele Ausbildungen spezifisch auf die Lebensumstände unserer Gesellschaft ausgerichtet und finden in vielen Herkunftsregionen nur bedingt Anwendung. Es ist somit eher davon auszugehen, dass nach Abschluss einer Berufsausbildung durch die zusätzliche Aufenthaltsdauer, die verbesserte Integration und das Knüpfen zusätzlicher sozialer Kontakte das Interesse der Person am Verbleib in der Schweiz weiter steigt.

5. Regelung der Eltern und Geschwister

Die vorliegende Revision sieht wie bei der bisherigen Regelung von Art. 30a VZAE vor, dass die Eltern und Geschwister der Person, die die Berufslehre absolviert, eine Aufenthaltsregelung beantragen können, wenn sie die Voraussetzungen von Art. 31 VZAE erfüllen.

Die Umsetzung dieser Regelung wird in der Praxis verschiedene Fragen aufwerfen. Berufliche Grundbildungen beginnen in der Regel im Alter von 16 Jahren; die Auszubildenden sind daher meist minderjährig. Es wäre somit der Regelfall, dass die Auszubildenden sich in Begleitung ihrer Eltern und allenfalls (minderjähriger) Geschwister in der Schweiz aufhalten. Die Eltern sollen nur eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, wenn die Voraussetzungen nach Art. 31 VZAE erfüllt sind. Bei abgewiesenen Asylsuchenden dürfte dies aber gerade häufig nicht der Fall sein. Hinzu kommt, dass in vielen Fällen die Identität nicht belegt sein dürfte. Auch bei der Kategorie der Sans-Papiers werden viele Eltern die Voraussetzungen von Art. 31 VZAE nicht erfüllen. Die Konstellation, dass die kantonalen Behörden einem Jugendlichen eine Aufenthaltsbewilligung für eine berufliche Grundbildung erteilen, jedoch den Eltern und den Geschwistern diese verweigern, weil sie ihrerseits die Voraussetzungen von Art. 31 VZAE nicht erfüllen, dürfte nicht selten den völkerrechtlichen Anspruch auf Familienleben verletzen.

Sollten die Voraussetzungen für die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung der Eltern und Geschwister nicht mehr erfüllt sein, so müssten die kantonalen Migrationsbehörden dies im kantonalen, ausländerrechtlichen Verfahren verfügen, was mit einem erheblichen Aufwand verbunden wäre.

Weiter dürfte nicht in allen Fällen die gesamte Familie einer Erwerbstätigkeit nachgehen und ein Lehrlingslohn vermag eine Gesamtfamilie nicht zu finanzieren, weshalb ein nicht zu vernachlässigendes Risiko eines zusätzlichen Sozialhilfebezugs besteht. Dieses – wenn auch in quantitativer Hinsicht kleine – Risiko zulasten der ordentlichen Sozialhilfe sollte auch berücksichtigt werden.

6. Aufenthaltsregelung nach Abschluss der Lehre

Art. 30a Abs. 3 VZAE sieht bereits bei der geltenden Regelung vor, dass nach Abschluss der beruflichen Grundbildung eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden kann, wenn die Voraussetzungen nach Art. 31 VZAE erfüllt sind.

Ein Lehrbetrieb dürfte vor allem dann ein Interesse haben, einen abgewiesenen Asylsuchenden auszubilden, wenn er dessen Fähigkeiten anschliessend im Rahmen eines ordentlichen Arbeitsverhältnisses nutzen kann. Sofern aber die Voraussetzungen nach Art. 31 VZAE nach Abschluss der Berufsausbildung nicht erfüllt sind, hat die kantonale Behörde das ausländerrechtliche Wegweisungsverfahren einzuleiten. Der Kanton, der abgewiesene Asylsuchende und deren Familien auf diese Weise regelt, muss sich dessen bewusst sein.

7. Inkohärenzen in den Fristen

Es ist der im erläuternden Bericht genannten Meinung des Bundesrats zuzustimmen, wonach eine Herabsetzung der Frist von fünf auf zwei Jahre zu Inkohärenzen zwischen den verschiedenen Ausländerkategorien führen würde. So steht die geplante Änderung von Art. 30a Abs. 1 lit. a VZAE im Widerspruch zu Art. 14 Abs. 2 AsylG – auf welcher sich Art. 30a Abs. 1 lit. a VZAE indessen bezieht –, in welchem fünf Jahre Aufenthalt verlangt werden um überhaupt ein Härtefallgesuch nach Art. 14 Abs. 2 AsylG stellen zu können.

Art. 30a Abs. 1 lit. a VZAE sollte auf Verordnungsebene Art. 14 Abs. 2 AsylG konkretisieren und nicht davon abweichen.

Die Herabsetzung der Frist von fünf auf zwei Jahre würde ebenfalls bedeuten, dass Personen ohne Aufenthaltserlaubnis – zumindest gemäss dem Gesetzestext – früher eine Aufenthaltsbewilligung erlangen können, als Personen mit einer vorläufigen Aufnahme. Art. 84 Abs. 5 AIG verlangt für eine vertiefte Prüfung der Umwandlung einer vorläufigen Aufnahme in eine Aufenthaltsbewilligung nämlich einen Mindestaufenthalt von 5 Jahren. Die geplante Änderung würde entsprechend wiederum eine Schlechterstellung von vorläufig aufgenommenen Personen darstellen.

8. Beibehaltung des grossen Ermessens seitens Kantone und Bund und der Einzelfallprüfung

Für die Kantone erscheint von grosser Bedeutung, dass die geplante Herabsetzung der Frist von fünf auf zwei Jahre nicht einem Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gleichkommt. So haben die Kantone nach wie vor die Pflicht, die Gesuche einzelfallspezifisch zu prüfen. Dieser Einzelfallprüfung kommt im Bereich der Härtefälle erhebliche Bedeutung zu, da nicht in jedem Fall ein Härtefall gegeben ist, wenn die in Art. 30a Abs. 1 lit. a VZAE genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Denkbar ist zum Beispiel, dass die Person in aller Vehemenz, aktiv und in jüngster Zeit den Wegweisungsvollzug verhindert hat. Solche Fälle stellen gemäss herrschender Meinung in den Kantonen trotz Möglichkeit zur beruflichen Grundbildung keinen Härtefall dar. Die Beibehaltung einer starren Frist ist daher, auch wenn sie angepasst wird, im Bereich der vielschichtigen und komplexen Einzelfallprüfungen von Härtefällen nicht zielführend. Aufgrund des grossen Ermessens der Kantone, welche die von ihnen positiv gewerteten Härtefälle dem SEM zu unterbreiten haben, welches abermals die Kriterien für das Vorliegen eines Härtefalls überprüft, stellt sich die Frage, ob das Festlegen einer bestimmten Frist in Art. 30a Abs. 1 lit. a VZAE überhaupt notwendig ist.

Für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Anmerkungen danken wir Ihnen.

Bei Fragen stehen wir selbstredend zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Jürg Eberle
Präsident



Régine Schweizer
Leiterin Geschäftsstelle

Kopie
VKM Mitglieder
GS KKJPD



Dr. Johannes Gruber
Fachsekretär
Bildung und Migration

vpod zentralsekretariat
Birmensdorferstrasse 67
Postfach 8279, 8036 Zürich
Telefon 044 266 52 17
Telefax 044 266 52 53
johannes.gruber@vpod-ssp.ch
www.vpod.ch

Zürich, den 10. Oktober 2023

Per Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (Härtefall berufliche Grundbildung)

Vernehmlassungsantwort Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste VPOD

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider
Sehr geehrte Damen und Herren

Als Bildungsgewerkschaft beteiligt sich der VPOD auch an gesellschaftlich relevanten Vernehmlassungen im Bereich Bildung und Migration.

Die vorliegende Verordnungsänderung gründet auf der Motion 22.3392 «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen». Die bestehende Regelung in Art. 30a VZAE betreffend des Zugangs zur beruflichen Grundbildung für Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende wurde seit ihrer Einführung vor acht Jahren kaum angewendet (61 mal). Dies zeigt, dass in der bisherigen Verordnung die Voraussetzungen für den Zugang zur beruflichen Grundbildung zu restriktiv ausgestaltet sind.

Leider beschränkt sich die Verordnungsänderung auf minimale Anpassungen.

Wünschenswert wären über diese hinaus gewesen eine explizite generelle Herabsetzung der notwendigen Aufenthaltsdauer oder der gänzliche Verzicht auf eine Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs in der Schweiz.

Der VPOD begrüsst den erleichterten Zugang zu beruflicher Ausbildung für Sans-Papiers. Für eine Gesellschaft ist es unabdingbar, dass der jüngsten Generation die grösstmögliche Bildung gewährt wird und Chancengleichheit angestrebt wird. Ganz besonders gilt für junge Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende, dass die Bereitstellung einer Perspektive Folgeprobleme verhindern kann.

Der VPOD unterstützt ferner den Vorschlag des Bundesrates, in diesem Zusammenhang ebenfalls die Motion Markwalder 20.3322 umzusetzen.¹ Damit wird es künftig abgewiesenen Asylsuchenden möglich sein, die angefangene Lehre abzuschliessen – unabhängig davon, wie lange diese noch dauert.

1. Dauer des Besuchs der obligatorischen Schule

Der VPOD begrüsst die Herabsetzung von fünf auf zwei Jahre Schulbesuch, womit die zu prüfende Variante der Motion umgesetzt wird. Damit wird sichergestellt, dass jungen Sans-

¹ Diese Änderung wurde mit einer Anpassung der [Weisung III. Asylbereich, 2. Wegweisung und Vollzug, Ziff. 2.2.5.1 «Verlängerung der Ausreisefrist bei laufender beruflicher Grundbildung»](#) per 15. August 2023 bereits umgesetzt. Die betroffenen Lernenden haben während der verlängerten Ausreisefrist bloss Anspruch auf Nothilfe und anstelle der Offenlegung der Identität werden heimatliche Reisepapiere vorausgesetzt.

Papiers der Zugang zur Berufslehre ermöglicht wird und dementsprechend das Grundrecht auf Bildung auch im Falle einer Berufsausbildung in der Schweiz sichergestellt wird. Wir bedauern jedoch, dass die Aufenthaltsdauer nicht explizit auf zwei Jahre verkürzt oder ganz auf eine Mindestaufenthaltsdauer verzichtet wurde, so wie mit der Motion beabsichtigt. Mit der Anpassung der VZAE auf zwei Jahre Schulbesuch in der Schweiz muss auch bei der Aufenthaltsdauer zwingend eine Praxisänderung einhergehen. Diese muss nach dem Grundsatz der Einheit der Familie auch für Familienmitglieder gelten. Gesuche von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit zwei Jahren Besuch der obligatorischen Schule in der Schweiz sind ab sofort von den Migrationsämtern zu prüfen und ans SEM zu überweisen – unabhängig von der Aufenthaltsdauer in der Schweiz. Ferner müssen Brückenangebote ohne Erwerbstätigkeit auch als Schulbesuch gelten, so wie es heute schon der Fall ist. Werden die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt, muss den Gesuchen entsprochen werden.

Der VPOD betrachtet es als zwingend, dass die kantonalen Migrationsämter über diese Auslegung der neuen Verordnung vom EJPD in Kenntnis gesetzt werden. Dies ist die Bedingung dafür, dass die Verordnungsanpassung die von der Motion verlangte Wirkung erzielt und Sans-Papiers, die weniger als fünf Jahre in der Schweiz leben, eine Härtefallregelung für die Berufsausbildung beantragen können.

2. Junge, ehemalige Asylsuchende

Für Jugendliche und junge Erwachsene mit einem abgelehnten Asylgesuch wird weiterhin eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren gesetzlich festgelegt sein (Art. 14 Abs. 2 AsylG). Wie im erläuternden Bericht festgehalten, «soll nur die in der VZAE geforderte Dauer des Schulbesuchs in der Schweiz verkürzt werden.» (Seite 8). Als Folge der 2019 eingeführten beschleunigten Asylverfahren ist es jedoch unabdingbar, diese Mindestaufenthaltsdauer für Jugendliche und junge Erwachsene die zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben zu kürzen. Den Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit einem abgelehnten Asylgesuch, deren Wegweisung nicht vollzogen werden kann, ist Stand heute der Zugang zu Bildung sowie die Teilhabe am Erwerbsleben aufgrund der Mindestaufenthaltsdauer verwehrt – auch wenn alle anderen Kriterien von Art. 30a nVZAE i.V.m. Art. 14 Abs. 2 AsylG erfüllt sind.

Um alle Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne Arbeitsbewilligung (Sans-Papiers und Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch) rechtlich gleich zu behandeln, ist eine Anpassung des Asylgesetzes zwingend notwendig. Die rechtliche Privilegierung junger Sans-Papiers die zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben und eine Lehrstelle antreten, muss durch eine Ausnahmebestimmung in einem angepassten Art. 14 Abs. 2 lit. a AsylG auch für Jugendliche und junge Erwachsene mit einem abgelehnten Asylgesuch festgehalten werden.

Das im erläuternden Bericht angeführte Argument der «Ungleichbehandlung verschiedener Ausländerkategorien» ist nicht nachvollziehbar, da es bei der Änderung der VZAE um den Zugang zu Erwerbstätigkeit und Bildung geht und nicht um die Prüfung von Gesuchen um Aufenthaltsbewilligung von vorläufig aufgenommenen Personen gemäss Art. 84 Abs. 5 AIG. Folglich ist es ein Vergleich mit Art. 14 Abs. 2 AsylG nicht tragbar, da der Vergleich dieser beiden Ziele einer Gesuchsprüfung nicht sachgerecht ist.

3. Tertiäre und weitere Ausbildungen

Die im Bericht ebenfalls erwähnte Ungleichbehandlung der durch die angepassten VZAE betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit solchen, die eine tertiäre oder andere, rein schulische Ausbildung anstreben, gilt es zu beheben, indem die VZAE auf jegliche Menschen in Ausbildung ausgeweitet wird. Denn obwohl junge Sans-Papiers sowie Menschen mit einem abgelehnten Asylgesuch heute die Möglichkeit haben, einer schulischen Ausbildung nachzugehen, ist dies mit vielen Herausforderungen (wie Angst vor dem Entdecktwerden, prekäre Lebensrealität, keine Möglichkeit der Finanzierung der Ausbildung, etc.) verbunden.

Der VPOD spricht sich deshalb dafür aus, dass allen Jugendlichen und jungen Erwachsenen Sans-Papiers und Personen mit einem abgewiesenen Asylgesuch, die zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben und sich in Ausbildung befinden, in der VZAE berücksichtigt werden. Ein entsprechender Katalog zulässiger Erstausbildungen (in Ergänzung zur Berufsbildung) könnte dabei vom SEM und vom SBFI, in Zusammenarbeit mit weiteren Gremien der Regelstruktur und der Zivilgesellschaft, gemeinsam zusammengestellt werden.

4. Frist für die Einreichung eines Härtefallgesuchs

Mit dem Heraufsetzen der Frist zur Einreichung des Härtefallgesuchs im Hinblick auf eine berufliche Grundbildung von einem auf zwei Jahre wird es mehr jungen Sans-Papiers möglich sein ein Härtefallgesuch einzureichen. Der VPOD begrüsst deshalb diesen Schritt der Lockerung, würde aber eine darüberhinausgehende Lockerung auf fünf Jahre bevorzugen.

Die betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen meistern bereits in jungen Jahren grosse Hürden, haben keine linearen Lebensläufe und benötigen deshalb auch mehr Zeit für die Suche einer geeigneten Lehrstelle.

Den Arbeitgebenden wiederum ermöglicht eine Frist von fünf Jahren zur Einreichung des Härtefallgesuchs die Einstellung von arbeitswilligen Jugendlichen und jungen Erwachsenen – unabhängig davon, wie lange der Schulabschluss zurückliegt. Dies ist ein wichtiger Beitrag gegen den aktuell in unzähligen Branchen herrschenden Fach- und Arbeitskräftemangel.

5. Abschluss bereits begonnener Lehrverhältnisse

Mit der Integration der Umsetzung der Motion Markwalder 20.3322 in die laufenden Anpassungen der VZAE erhalten Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch, die bereits über einen Lehrvertrag verfügen, die Möglichkeit, die Lehre abzuschliessen – unabhängig davon wie lange diese noch dauert.

Der VPOD begrüsst diese Anpassung der Praxis explizit, zumal bisher bloss eine Verlängerung der Ausreisefrist von wenigen Monaten möglich war. Wir sehen es als zwingend, dass die kantonalen Migrationsämter aktiv über diese Praxisänderung in Kenntnis gesetzt werden.

6. Anonyme Gesuchseinreichung

Der VPOD bedauert die Verwerfung der Möglichkeit zur Einreichung anonymisierter Gesuche zur Vorprüfung. Es gilt die kantonal unterschiedliche Handhabung zu vereinheitlichen, damit Menschen schweizweit von der Schutzfunktion dieser anonymen Einreichung profitieren. In Kantonen, in denen die Einreichung anonymen Gesuche bereits heute möglich ist, wird ferner das Bleiberecht während des Verfahrens für die gesamte Familie gewährleistet. Diese Good-Practice-Beispiele sollen schweizweit Einzug in die Praxis der Migrationsämter halten.

Der Bund soll in geeigneter Form dafür sorgen, dass dies in der aktuellen Anpassung der VZAE festgehalten wird. Dies könnte beispielsweise geschehen, indem Art. 30a Abs. 1 Bst. f VZAE durch folgenden Passus ergänzt wird: «Bei der Vorprüfung des Gesuchs wird auf die Offenlegung der Identität verzichtet.»

Diese Praxis, wie sie beispielsweise heute schon im Kanton Basel-Stadt verfolgt wird, hat positive Effekte auf die betroffenen Personen. Während der Prüfung des Gesuchs vermittelt die Anonymisierung Sicherheit und führt zu weniger Ängsten für sich und allfällige Familienangehörige.

7. Fazit

Der VPOD begrüsst die vorliegenden Veränderungen in der Härtefallpraxis. Die konkrete Anpassung der VZAE ist ein Schritt in die richtige Richtung. Dem Anliegen der zugrundeliegenden Motion wird jedoch lediglich Rechnung getragen, wenn eine Praxisänderung erfolgt und künftig Härtefallgesuche mit einer Aufenthaltsdauer von zwei Jahren geprüft werden.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Gruber', written in a cursive style.

Dr. Johannes Gruber

Bern, 12. Oktober 2023

Vernehmlassungsantwort der Plattform ZiAB

Verordnungsänderung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Die Plattform ZiAB bedankt sich für die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung. Die ZiAB unterstützt die Position des Vereins „Bildung für alle – jetzt!“ und bittet um entsprechende Gewichtung deren Stellungnahme. In der vorliegenden Stellungnahme nicht aufgegriffene Punkte sollen nicht als Zustimmung verstanden werden

Einleitung

Die vorliegende Verordnungsänderung gründet auf der Motion 22.3392 «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen». Die bestehende Regelung in Art. 30a VZAE betreffend des Zugangs zur beruflichen Grundbildung für Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende wurde in den acht Jahren seit ihrer Einführung lediglich 61-mal angewendet. Diese verschwindenden Zahlen zeigen eindrücklich, dass die Voraussetzungen für den Zugang zu restriktiv ausgestaltet sind und verschiedene Hürden die wirksame Umsetzung in der Praxis verhindern.

Trotz der Prüfung verschiedener weiterführender Varianten, wie die generelle Herabsetzung der notwendigen Aufenthaltsdauer oder der gänzliche Verzicht auf eine Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs in der Schweiz, liegen nun aber lediglich minimale Anpassungen vor.

Die ZiAB begrüsst den erleichterten Zugang zu beruflicher Ausbildung für Sans-Papiers. Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass eine solche Erleichterung zwingend notwendig ist, wenn Jugendlichen und jungen Erwachsenen auch im Fall der Berufsausbildung das Recht auf Bildung gewährt werden soll. Für eine Gesellschaft ist es unabdingbar, dass der jüngsten Generation die grösstmögliche Bildung gewährt wird und Chancengleichheit angestrebt wird. Ganz besonders gilt für junge Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende, dass die Bereitstellung einer Perspektive Folgeprobleme verhindern kann.

Die ZiAB unterstützt ferner den Vorschlag des Bundesrates, die Motion Markwalder 20.3322 ebenfalls mit dieser Änderung umzusetzen.¹ Damit wird es künftig angewiesenen Asylsuchenden möglich sein, die angefangene Lehre abzuschliessen – unabhängig davon wie lange diese noch dauert.

¹ Diese Änderung wurde mit einer Anpassung der [Weisung III. Asylbereich, 2. Wegweisung und Vollzug, Ziff. 2.2.5.1 «Verlängerung der Ausreisefrist bei laufender beruflicher Grundbildung»](#) per 15. August 2023 bereits umgesetzt. Die betroffenen Lernenden haben während der verlängerten Ausreisefrist bloss Anspruch auf Nothilfe und anstelle der Offenlegung der Identität werden heimatliche Reisepapiere vorausgesetzt.

Für die ZiAB ist es hingegen nicht nachvollziehbar und unhaltbar, weshalb nicht zeitgleich mit der vorliegenden Verordnungsänderung eine Anpassung von Art. 14 Abs. 2 AsylG in die Wege geleitet wird. **Um alle Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne Arbeitsbewilligung (Sans-Papiers und Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch) rechtlich gleich zu behandeln, ist eine Anpassung des Asylgesetzes zwingend notwendig.**

Dauer des Besuchs der obligatorischen Schule

Die ZiAB begrüsst die Herabsetzung von fünf auf zwei Jahre Schulbesuch, womit die zu prüfende Variante der Motion umgesetzt wird. Damit wird sichergestellt, dass jungen Sans-Papiers der Zugang zur Berufslehre ermöglicht wird und dementsprechend das Grundrecht auf Bildung auch im Falle einer Berufsausbildung in der Schweiz sichergestellt wird. Wir bedauern jedoch, dass die Aufenthaltsdauer nicht explizit auf zwei Jahre verkürzt oder ganz auf eine Mindestaufenthaltsdauer verzichtet wurde, so wie mit der Motion beabsichtigt. Denn wie im erläuternden Bericht festgehalten wird, «legen das Gesetz, die Verordnung oder die Rechtsprechung keine Mindestaufenthaltsdauer für die Erteilung einer Härtefallbewilligung fest.» (Seite 5). Mit der Anpassung der VZAE auf zwei Jahre Schulbesuch in der Schweiz muss also zwingend eine Praxisänderung einhergehen. Mit der geänderten VZAE werden Jugendliche und junge Erwachsene, die eine Lehrstelle antreten, rechtlich künftig privilegiert – gegenüber jungen Sans-Papiers, die einen tertiären Bildungsweg einschlagen und solchen mit einem abgelehnten Asylgesuch.

Gesuche von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit zwei Jahren Besuch der obligatorischen Schule in der Schweiz sind ab sofort von den Migrationsämtern zu prüfen und ans SEM zu überweisen – unabhängig von der Aufenthaltsdauer in der Schweiz. Ferner müssen Brückenangebote ohne Erwerbstätigkeit auch als Schulbesuch gelten, so wie es heute schon der Fall ist. Werden die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt, muss den Gesuchen entsprochen werden. Die ZiAB betrachtet es als zwingend, dass die kantonalen Migrationsämter über diese Auslegung der neuen Verordnung vom EJPD in Kenntnis gesetzt werden. Dies ist die Bedingung dafür, dass die Verordnungsanpassung die von der Motion verlangte Wirkung erzielt und Sans-Papiers, die weniger als fünf Jahre in der Schweiz leben, eine Härtefallregelung für die Berufsausbildung beantragen können.

Gerne machen wir darauf aufmerksam, dass folgender Abschnitt des erläuternden Berichts stossend ist: «Es ist grundsätzlich nicht möglich, die im AIG, AsylG und in der VZAE geforderten Integrationskriterien zu erfüllen, wenn keine Mindestdauer für den obligatorischen Schulbesuch in der Schweiz vorausgesetzt wird.» (Seite 6) Werden alle geforderten Integrationskriterien erfüllt, sollte die Mindestaufenthaltsdauer keine Rolle spielen.

Gesuche von Familienmitgliedern

Weiter sollen gemäss Entwurf, nach dem Grundsatz der Einheit der Familie, die neuen Privilegien der Lehrlinge auf jene von Eltern und Geschwistern der Person ausgeweitet werden. Ansonsten wäre Art. 30a Abs. 3 VZAE obsolet. Wie im Bericht dargestellt, ist bei der Prüfung der Gesuche: «der Situation der Gesamtfamilie Rechnung zu tragen.» (Seite 9). In diesem Fall ist zwingend die aktuelle Praxis bezüglich Mindestaufenthaltsdauer auch für Eltern und Geschwister anzupassen. Denn Jugendliche und junge Erwachsene halten sich in den meisten Fällen mit einem Teil ihrer Familie in der Schweiz auf. Wird die Praxis nicht auch für Eltern und Geschwister angewendet, handelt es sich weiterhin um einen verwehrten Zugang zu Bildung, weil Jugendliche und junge Erwachsene nicht über ihre Familie hinweg einen Entscheid fällen werden, der ausländerrechtliche Konsequenzen für diese zur Folge haben wird.

Gesuche von Eltern und Geschwistern von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit zwei Jahren Besuch der obligatorischen Schule in der Schweiz, sind ab sofort von den Migrationsämtern zu prüfen und ans SEM zu überweisen – unabhängig von der Aufenthaltsdauer in der Schweiz. Werden die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG erfüllt, muss den Gesuchen entsprochen werden.

Junge, ehemalige Asylsuchende

Für Jugendliche und junge Erwachsene mit einem abgelehnten Asylgesuch wird weiterhin eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren gesetzlich festgelegt sein (Art. 14 Abs. 2 AsylG). Wie im erläuternden Bericht festgehalten, «soll nur die in der VZAE geforderte Dauer des Schulbesuchs in der Schweiz verkürzt werden.» (Seite 8). Als Folge der 2019 eingeführten beschleunigten Asylverfahren ist es jedoch unabdingbar, diese Mindestaufenthaltsdauer für Jugendliche und junge Erwachsene die zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben, zu kürzen. Den Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit einem abgelehnten Asylgesuch, deren Wegweisung nicht vollzogen werden kann, ist Stand heute der Zugang zu Bildung sowie die Teilhabe am Erwerbsleben aufgrund der Mindestaufenthaltsdauer verwehrt – auch wenn alle anderen Kriterien von Art. 30a nVZAE i.V.m. Art. 14 Abs. 2 AsylG erfüllt sind.

Um alle Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne Arbeitsbewilligung (Sans-Papiers und Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch) rechtlich gleich zu behandeln, ist eine Anpassung des Asylgesetzes zwingend notwendig. Die rechtliche Privilegierung junger Sans-Papiers, die zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben und eine Lehrstelle antreten, muss durch eine Ausnahbestimmung in einem angepassten Art. 14 Abs. 2 lit. a AsylG auch für Jugendliche und junge Erwachsene mit einem abgelehnten Asylgesuch festgehalten werden.

Das im erläuternden Bericht angeführte Argument der «Ungleichbehandlung verschiedener Ausländerkategorien» ist nicht nachvollziehbar. Gemäss Art. 84 Abs. 5 AIG müssen Gesuche um

Aufenthaltsbewilligung von vorläufig aufgenommenen Personen nach fünf Jahren *vertieft* geprüft werden. Eine solche Prüfung hat jedoch nicht zum Ziel, dass die Person danach erwerbstätig sein kann, respektive ihrem Grundrecht auf Bildung nachgehen kann. Vielmehr gilt es diese Gesuche zu prüfen, damit die Person eine Aufenthaltsbewilligung erhält. Der Zugang zu einer Erwerbstätigkeit und zu Bildung ist ihr zuvor schon möglich. Folglich ist es ein Vergleich mit Art. 14 Abs 2 AsylG nicht tragbar. Denn bei Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch wird ein anderes Thema verhandelt: der Zugang zum Wirtschaftsleben sowie die Möglichkeit des Erwerbs von Bildung. Diese beiden Ziele einer Gesuchsprüfung zu vergleichen ist nicht sachgerecht.

Tertiäre und weitere Ausbildungen

Die im Bericht ebenfalls erwähnte Ungleichbehandlung der durch die angepassten VZAE betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit solchen, die eine tertiäre oder andere, rein schulische Ausbildung anstreben, gilt es zu beheben, indem die VZAE auf jegliche Menschen in Ausbildung ausgeweitet wird. Denn obwohl junge Sans-Papiers sowie Menschen mit einem abgelehnten Asylgesuch heute die Möglichkeit haben, einer schulischen Ausbildung nachzugehen, ist dies mit vielen Herausforderungen (wie Angst vor dem Entdecktwerden, prekäre Lebensrealität, keine Möglichkeit der Finanzierung der Ausbildung, etc.) verbunden.

Die ZiAB spricht sich deshalb dafür aus, dass allen Jugendlichen und jungen Erwachsenen Sans-Papiers und Personen mit einem abgewiesenen Asylgesuch, die zwei Jahre die obligatorische Schule besucht haben und sich in Ausbildung befinden, in der VZAE berücksichtigt werden. Ein entsprechender Katalog zulässiger Erstausbildungen (in Ergänzung zur Berufsbildung) könnte dabei vom SEM und vom SBFI gemeinsam zusammengestellt werden.

Frist für die Einreichung eines Härtefallgesuchs

Mit dem Heraufsetzen der Frist zur Einreichung des Härtefallgesuchs im Hinblick auf eine berufliche Grundbildung von einem auf zwei Jahre wird es mehr jungen Sans-Papiers möglich sein ein Härtefallgesuch einzureichen. **Die ZiAB begrüsst deshalb diesen Schritt der Lockerung, erachtet die Ausweitung jedoch als wenig zielführend. Wir sehen eine Ausweitung auf fünf Jahre als realitätsnaher.** Die Gründe dafür sind primär in der Lebensrealität der betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu finden: So meistern diese bereits in jungen Jahren grosse Hürden, haben keine linearen Lebensläufe und benötigen deshalb auch mehr Zeit für die Suche einer geeigneten Lehrstelle. Ferner spricht aus Sicht der ZiAB nichts gegen eine Frist von fünf Jahren. Denn es gilt zu beachten, dass der Arbeitsmarkt aktuell und auch in Zukunft die Aussicht auf eine Lehrstelle regelt und regeln wird. In der Praxis ist momentan zu beobachten, dass Jugendliche und junge Erwachsene meist mehrere Lehrstellen antreten könnten und sie aus diesem Angebot eine ihnen passende Stelle aussuchen. Weiter ist nicht von einem Pull-Effekt bei der Aufhebung der Frist auszugehen, da für die Erteilung eines Härtefalls die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (Art. 58a Bst. d AIG)

berücksichtigt wird. Damit wird sichergestellt, dass Jugendliche und junge Erwachsene nur eine Härtefallbewilligung erhalten, wenn sie auf dem Arbeitsmarkt gefragt sind oder sich aus- und weiterbilden.

Vielmehr würde ermöglicht eine Frist von fünf Jahren zur Einreichung des Härtefallgesuchs den Arbeitgebenden die Einstellung von arbeitswilligen Jugendlichen und jungen Erwachsenen – unabhängig davon, wie lange der Schulabschluss zurückliegt. Dies ist ein wichtiger Beitrag gegen den aktuell in unzähligen Branchen herrschenden Fach- und Arbeitskräftemangel.

Abschluss bereits begonnener Lehrverhältnisse

Mit der Integration der Umsetzung der Motion Markwalder 20.3322 in die laufenden Anpassungen der VZAE erhalten Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch, die bereits über einen Lehrvertrag verfügen, die Möglichkeit, die Lehre abzuschliessen – unabhängig davon wie lange diese noch dauert.

Die ZiAB begrüsst diese Anpassung der Praxis explizit, zumal bisher bloss eine Verlängerung der Ausreisefrist von wenigen Monaten möglich war. Auch hier betrachtet es die ZiAB als zwingend, dass die kantonalen Migrationsämter aktiv über diese Praxisänderung in Kenntnis gesetzt werden.

Anonyme Gesuchseinreichung

Die ZiAB kritisiert die Verwerfung der Möglichkeit zur Einreichung anonymisierter Gesuche zur Vorprüfung. Es gilt die kantonal unterschiedliche Handhabung zu vereinheitlichen, damit Menschen schweizweit von der Schutzfunktion dieser anonymen Einreichung profitieren. In Kantonen, in denen die Einreichung anonymer Gesuche bereits heute möglich ist, wird ferner das Bleiberecht während des Verfahrens für die gesamte Familie gewährleistet. Diese Good-Practice-Beispiele sollen schweizweit Einzug in die Praxis der Migrationsämter halten.

Der Bund soll in geeigneter Form dafür sorgen, dass dies in der aktuellen Anpassung der VZAE festgehalten wird. Dies könnte beispielsweise geschehen, indem Art. 30a Abs. 1 Bst. f VZAE durch folgenden Passus ergänzt wird: «Bei der Vorprüfung des Gesuchs wird auf die Offenlegung der Identität verzichtet.»

Diese Praxis, wie sie beispielsweise heute schon im Kanton Basel-Stadt verfolgt wird, hat positive Effekte auf die betroffenen Personen. Während der Prüfung des Gesuchs vermittelt die Anonymisierung Sicherheit und führt zu weniger Ängsten für sich und allfällige Familienangehörige.



Plattform «Zivilgesellschaft
in Asyl-Bundeszentren»

Plateforme «Société civile dans
les centres fédéraux d'asile»

Piattaforma «Società civile nei centri della
Confederazione per richiedenti l'asilo»

Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die ZiAB die vorliegenden Veränderungen in der Härtefallpraxis begrüsst. Die konkrete Anpassung der VZAE ist ein Schritt in die richtige Richtung. Dem Anliegen der zugrundeliegenden Motion wird jedoch lediglich Rechnung getragen, wenn eine Praxisänderung erfolgt und künftig Härtefallgesuche mit einer Aufenthaltsdauer von zwei Jahren geprüft werden. Weiter ist zu beachten, dass mit dieser Anpassung der Bundesrat sowie das Parlament die Dringlichkeit bezüglich des Zugangs zu Bildung von jungen Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden anerkennen. Die Umsetzung der angepassten VZAE in den Kantonen ist folglich zwingend vom EJPD zu begleiten.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen,

Magdalena Waerber
Geschäftsleitung ZiAB

Olivier Flechtner
Mitglied der ZiAB-Steuergruppe

Die ZiAB steht schweizweit mit Freiwilligengruppen in und um Bundesasylzentren in regelmässigem Kontakt und setzt sich seit der Gründung im Jahr 2015 für eine konstruktive und vertrauensbildende Zusammenarbeit zwischen Behörden, Betreiberorganisationen, Zivilgesellschaft und Asylsuchenden sowie für eine grund- und menschenrechtskonforme Unterbringung ein.

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



Der Generalsekretär
Av. du Tribunal fédéral 29
CH - 1000 Lausanne 14
Tel. +41 (0)21 318 91 11
www.bger.ch
Geschäftsnummer 003.1
DOCID 8217661

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin Baume-Schneider

per E-Mail
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Lausanne, 26. September 2023 /piy

Vernehmlassung: Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 21. Juni 2023 haben Sie das Bundesgericht eingeladen, in oben erwähntem Vernehmlassungsverfahren Stellung zu nehmen; dafür danken wir Ihnen bestens.

Wir teilen Ihnen mit, dass das Bundesgericht auf eine Stellungnahme verzichtet.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Nicolas Lüscher

Kopie:

- Bundesstrafgericht
- Bundesverwaltungsgericht
- Bundespatentgericht



Die Präsidentenkonferenz

Postfach, 9023 St. Gallen
Telefon +41 58 465 27 27
Registratur-Nummer: 024.1
Geschäfts-Nummer: 2023-195

A-Post

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin
Elisabeth Baume-Schneider
Bundeshaus West
3003 Bern

PDF- und Word-Version per E-Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin

St. Gallen, 29. September 2023 / moq

Vernehmlassung: Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Für Ihre Einladung vom 21. Juni 2023 zur Stellungnahme im oben erwähnten Vernehmlassungsverfahren danken wir Ihnen bestens. Wir haben den Entwurf mit Interesse zur Kenntnis genommen.

In der vorliegenden Angelegenheit verzichtet das Bundesverwaltungsgericht auf eine Stellungnahme. Wir bitten Sie, bei der Auswertung der Vernehmlassung die Antwort des Bundesverwaltungsgerichts als Enthaltung und nicht als Zustimmung auszuweisen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Der stv. Vorsitzende der
Präsidentenkonferenz

Pascal Richard



Der Generalsekretär a.i.

Bernhard Fasel

Kopie an:

- Bundesgericht
- Bundesstrafgericht
- Bundespatentgericht



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 10.10.2023
08.02.01 jäg

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) wurde eingeladen, zur oben erwähnten Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen dafür bestens.

Der Vorstand KKJPD hat in seiner Sitzung vom 15. September 2023 beschlossen, auf eine Stellungnahme im Namen der KKJPD zu verzichten und es den einzelnen Kantonen zu überlassen, sich zur Vorlage zu äussern.

Besten Dank für die Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Florian Düblin
Generalsekretär

Von: [Tringale Luisa](#)
An: [SEM-Vernehmlassung_SBRE](#)
Betreff: Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)
Datum: Donnerstag, 12. Oktober 2023 10:09:11
Anlagen: [image001.png](#)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 21. Juni 2023 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Vernehmlassung unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns aus Sicht der rund 1600 dem SGV angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen.

Nach Studium der Unterlagen teilen wir Ihnen hiermit jedoch mit, dass der SGV zu dieser Vorlage keine Stellungnahme einreicht.

Vielen Dank für Ihre Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Luisa Tringale

Schweizerischer Gemeindeverband
Luisa Tringale
Projektleiterin
Politikbereiche Migration und Asyl, Partizipation
Holzikofenweg 8
Postfach
3001 Bern
www.chgemeinden.ch



SGV - Gemeinsam für starke Gemeinden

Der **Schweizerische Gemeindeverband** vertritt die Anliegen der Gemeinden auf nationaler Ebene. Er setzt sich dafür ein, dass der Gestaltungsspielraum der Gemeinden nicht weiter eingeschränkt wird. Er informiert in der **«Schweizer Gemeinde»** - [hier](#) geht es zur aktuellen Ausgabe - im Internet und an Fachtagungen über kommunalpolitisch relevante Themen und gute Praxisbeispiele. Unter den Gemeinden fördert er den Austausch, mit dem Ziel, ihre Leistungsfähigkeit zu steigern.