

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)



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»

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.

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.

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.