



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/news/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