

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.news.admin.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 Widerrufsgründe nicht überprüft werden könnten.¹⁰ 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. 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.