



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.newsd.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.