



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

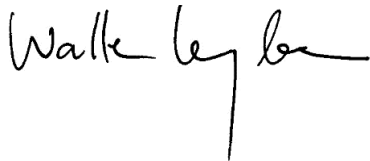
- **NAP «Bildungsqualität in der Migrationsgesellschaft»**

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.