



Bern, 21. Juni 2023

Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens



Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Die Motion 22.3392 «Erweiterte Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen» wurde am 29. April 2022 durch die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) mit 11 zu 10 Stimmen bei 4 Enthaltungen eingereicht. Sie beauftragt den Bundesrat, die rechtlichen Grundlagen dahingehend anzupassen, dass der Zugang zur beruflichen Ausbildung für Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch und Sans-Papiers erleichtert wird. Die Mehrheit der SPK-N erachtete die bestehende Regelung als zu restriktiv (Art. 30a der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, VZAE; SR 142.201). Es mache keinen Sinn, junge Erwachsene auszuschliessen, die das Potenzial und die Motivation für eine berufliche Ausbildung haben und die sich ohnehin in der Schweiz aufhalten. Eine Minderheit der Kommission sprach sich gegen die Motion aus, da mit der Annahme ein falsches Signal gesendet würde.

Der Bundesrat beantragte in seiner Stellungnahme vom 25. Mai 2022 die Ablehnung der Motion. Er begründete dies im Wesentlichen damit, dass er bereits in seinem Bericht vom 21. Dezember 2020 in Erfüllung des Postulats (18.3381) der SPK-N «Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers» geprüft habe, ob eine Änderung von Artikel 30a VZAE erforderlich sei. Der Bundesrat hat im Bericht namentlich festgehalten, dass eine Lockerung der Zulassungskriterien von Artikel 30a VZAE eine Ungleichbehandlung schaffen würde gegenüber anderen Sans-Papiers, die keine berufliche Grundbildung absolvieren. Sie würde auch zu einer ungerechtfertigten Besserstellung gegenüber anderen Ausländerinnen und Ausländern führen, die die ausländerrechtlichen Regelungen einhalten. Darüber hinaus würde eine Lockerung die illegale Migration fördern.

Der Nationalrat nahm die Motion am 8. Juni 2022 mit 111 zu 73 Stimmen bei 4 Enthaltungen an.

Am 17. Oktober 2022 befasste sich die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) bei der Behandlung der Motion SPK-N 22.3392 eingehend mit dem Zugang von abgewiesenen Asylsuchenden und Sans-Papiers zu beruflicher Ausbildung sowie zur Erwerbstätigkeit und führte eine erste Diskussion zur Motion Markwalder 20.3322 «Keine Lehrabbrüche von Asylsuchenden, die bereits in den schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind» (siehe unten).

Die SPK-S beantragte dem Ständerat mit 8 zu 4 Stimmen, die Motion SPK-N 22.3392 abzulehnen. In ihrem Bericht vom 17. Oktober 2022 hält sie fest, dass der Zugang zu einer beruflichen Grundbildung sowie deren Abschluss für junge Personen mit abgelehntem Asylgesuch und Sans-Papiers in den letzten Jahren Gegenstand mehrerer parlamentarischer Vorstösse waren, wovon zwei von der Kommission abgelehnt wurden. Sie hält weiter fest, dass sie ihre Meinung nicht geändert habe und ihre Argumente nach wie vor Geltung hätten. Demnach müssten Personen mit einem abgewiesenen Asylgesuch die Schweiz verlassen und es solle kein Anreiz für einen unrechtmässigen Aufenthalt geschaffen werden. Gemäss der SPK-S würde mit der Annahme der Motion ein falsches Signal gesendet. Die illegale Migration solle nicht gefördert werden. Die Kommission unterstreicht zudem, dass mit der am 1. März 2019 in Kraft getretenen Beschleunigung des Asylverfahrens die allermeisten Probleme in diesem Bereich gelöst werden konnten und dass kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe. Die Minderheit ist demgegenüber der Auffassung, dass die Wirkung der Motion Barthassat 08.3616 «Jugendlichen ohne gesetzlichen Status eine Berufslehre ermöglichen» sehr bescheiden sei, weil die in Artikel 30a VZAE festgelegten Kriterien zu streng seien. Denjenigen Personen, die bereits in der Schweiz sind, solle der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert werden. Dies werde auch von Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft und

der KMU gefordert, da in bestimmten Branchen ein Mangel an Arbeitskräften mit Berufsausbildung bestehe.

Der Ständerat (SR) nahm die Motion SPK-N 22.3392 am 14. Dezember 2022 mit 21 zu 19 Stimmen ohne Enthaltungen an.

Mit dem Entwurf zur Änderung von Artikel 30a Absatz 1 Buchstabe a E-VZAE soll diese Motion umgesetzt werden.

Verhältnis zu den Zielen der Motion Markwalder 20.3322

Die Motion Markwalder 20.3322 vom 5. Mai 2020 «Keine Lehrabbrüche von Asylsuchenden, die bereits in den schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind» beauftragt den Bundesrat, die gesetzlichen Grundlagen und die Praxis dahingehend anzupassen, dass Asylsuchende, die mit einem gültigen Lehr- oder Ausbildungsvertrag bereits im schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind, ihre Lehre oder Ausbildung auch nach einer Ablehnung des Asylgesuchs weiterführen und abschliessen können. Sie wurde am 2. März 2023 vom Nationalrat angenommen. Die SPK-S beantragte am 25. April 2023 einstimmig, die Motion aus formellen Gründen abzulehnen. Gemäss der Kommission verfolge die Motion SPK-N 22.3392 nämlich im Wesentlichen dasselbe Anliegen wie die Motion Markwalder 20.3322, ihr Anwendungsbereich sei allerdings weiter gefasst. Der Bundesrat wurde bereits beauftragt, die für die Umsetzung der Motion SPK-N 22.3392 erforderlichen rechtlichen Grundlagen auszuarbeiten. Andererseits haben die durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) vorgelegten Zahlen nach Ansicht eines Teils der Kommission gezeigt, dass nur sehr wenige Personen von einer Umsetzung der Motion Markwalder 20.3322 profitieren würden.

Am 15. Juni 2023 lehnte der Ständerat die Motion Markwalder 20.3322 ab. Er teilte die Auffassung der SPK-S, wonach die mit der Motion Markwalder 20.3322 verfolgten Ziele in der durch das Parlament angenommenen Motion SPK-N 22.3392 enthalten seien und dass demzufolge bereits ein Auftrag an den Bundesrat zur Umsetzung dieser Ziele erteilt worden sei.

Das SEM wird die durch den Nationalrat und den Ständerat unterstützten Ziele der Motion Markwalder 20.3322 umsetzen, indem es bei Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch, die bereits über einen Lehrvertrag verfügen, die Ausreisefrist bis zum Abschluss der beruflichen Grundbildung verlängert. Nach den Schätzungen des SEM sind davon nur sehr wenige Fälle betroffen. Die Umsetzung der Ziele der Motion Markwalder 20.3322 erfordert keine Anpassung der rechtlichen Grundlagen, sie erfolgt durch eine Änderung der Weisungen des SEM. Dies im Gegensatz zur Umsetzung der Motion SPK-N 22.3392, die eine Änderung der VZAE erforderlich macht und die Gegenstand des vorliegenden erläuternden Berichts ist.

1.2 Geprüfte Alternativen

Geltende Regelung

Das Asylgesetz (AsylG; SR 142.31) und das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG; SR 142.20) regeln die Voraussetzungen für die Erteilung einer Härtefallbewilligung an abgewiesene Asylsuchende und Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt in der Schweiz (Sans-Papiers).

Für Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch sieht Artikel 14 Absatz 2 AsylG die folgenden kumulativen Voraussetzungen vor: Die betroffene Person hält sich seit der Einreichung des Asylgesuchs mindestens fünf Jahre in der Schweiz auf; ihr Aufenthaltsort war den Behörden immer bekannt; wegen der fortgeschrittenen Integration liegt ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vor; und es bestehen keine Widerrufsgründe (z. B. strafrechtliche Verurteilung).

Für Sans-Papiers legt Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b AIG keine Mindestaufenthaltsdauer vor der Einreichung des Härtefallgesuchs fest. Auch die Artikel 30a und 31 VZAE sehen keine Mindestaufenthaltsdauer vor. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) und des Bundesgerichts (BGer) hat jedoch gewisse Kriterien festgelegt (vgl. BGE 123 II 125, Urteile BVGer F-7082/2017 E. 5.5 und 5.6 sowie F-2204/2020 E. 6.4 ff.). Die Aufenthaltsdauer in der Schweiz ist demnach ein wichtiges Element zur Beurteilung von Härtefallgesuchen, die im Einzelfall unter Würdigung der Gesamtumstände zu erfolgen hat. Gemäss Rechtsprechung ist auch das Alter der Kinder im Zeitpunkt der Einreise und der vorgesehenen Ausreise zu berücksichtigen. Eine hohe Integration der Kinder wird grundsätzlich angenommen, wenn sie ihre Adoleszenz in der Schweiz verbracht haben (vgl. BGE 123 II 125). Gemäss Praxis der kantonalen Behörden und des SEM gilt als Richtwert für Familien mit schulpflichtigen Kindern eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren. Bei Alleinstehenden, kinderlosen Paaren und Paaren mit noch nicht schulpflichtigen Kindern wird eine längere Aufenthaltsdauer vorausgesetzt.

Der Artikel 30a VZAE ist seit dem 1. Februar 2013 in Kraft. Er wurde im Rahmen der Umsetzung der Motion Barthassat 08.3616 «Jugendlichen ohne gesetzlichen Status eine Berufslehre ermöglichen» eingeführt und legt die spezifischen Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung im Hinblick auf eine berufliche Grundbildung von jugendlichen Sans-Papiers und Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch fest: Sie müssen während mindestens fünf Jahren ununterbrochen die obligatorische Schule in der Schweiz besucht haben (die Teilnahme an Brückenangeboten wird angerechnet), das Gesuch des Arbeitgebers liegt vor, die Lohn- und Arbeitsbedingungen werden eingehalten, die Integrationskriterien nach Artikel 58a Absatz 1 AIG sind erfüllt und die Identität wird offen gelegt.

Die übrigen Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch und Sans-Papiers, namentlich auch Jugendliche, die eine tertiäre Ausbildung (ohne Erwerbstätigkeit) anstreben, müssen die Voraussetzungen von Artikel 31 VZAE erfüllen. Diese entsprechen weitgehend den Voraussetzungen von Artikel 30a VZAE.

Wenn der Kanton den Aufenthalt einer ausländischen Person in einem Härtefall regeln möchte, muss er seinen Entscheid dem SEM zur Zustimmung unterbreiten (Art. 14 Abs. 2 AsylG oder Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG i.V. mit Art. 99 AIG und Art. 5 der Verordnung des EJPD über das ausländerrechtliche Zustimmungsverfahren, ZV-EJPD; SR 142.201.1). Das SEM erlässt eine Verfügung, die beim BVGer angefochten werden kann.

Wortlaut der Motion und geprüfte Umsetzungsvarianten

In der Motion wird vorgeschlagen, folgende Gesetzesänderungen zu prüfen:

- Die *Dauer des bisherigen Aufenthalts* wird von fünf auf zwei Jahre herabgesetzt.
- Die *Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs in der Schweiz* wird von fünf auf zwei Jahre herabgesetzt oder es wird auf diese Voraussetzung ganz verzichtet.
- Gesuche um Aufenthaltsbewilligung können *anonym eingereicht* werden.

Gemäss der Begründung der Motion sollen die Integrationskriterien weiterhin gelten und die Voraussetzung bestehen bleiben, dass Arbeitgebende die Anstellung eines potenziellen Lehrlings im Einzelfall prüfen.

Es wurden daher folgende Varianten zur Umsetzung der Motion SPK-N 22.3392 geprüft und verworfen:

a) Herabsetzung der Mindestaufenthaltsdauer in der Schweiz von fünf auf zwei Jahre

Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe a AsylG sieht als Voraussetzung für die Einreichung eines Härtefallgesuchs durch Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch einen Aufenthalt von mindestens fünf Jahren in der Schweiz vor. Wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme zur Motion festgehalten hat, müsste das AsylG geändert werden, wenn Personen mit einem abgelehnten Asylentscheid die Einreichung eines Härtefallgesuchs ermöglicht würde, die seit weniger als fünf Jahren in der Schweiz leben und eine berufliche Grundbildung beginnen wollen.

Nach Auffassung des Bundesrates würde eine solche Gesetzesänderung eine zu grosse Ungleichbehandlung verschiedener Ausländerkategorien nach sich ziehen. Einerseits würde dies eine Ungleichbehandlung zwischen Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch schaffen. Das heisst zwischen jenen, die eine berufliche Grundbildung absolvieren möchten, und jenen, die eine tertiäre Ausbildung anstreben oder die aus einem anderen Grund ein Härtefallgesuch einreichen. Im Gegensatz zu Personen, die eine berufliche Grundbildung absolvieren, müssten sie sich weiterhin mindestens fünf Jahre vor der Gesuchseinreichung in der Schweiz aufgehalten haben. Andererseits würde dies auch zu einer Ungleichbehandlung gegenüber anderen Ausländerinnen und Ausländern führen, die sich nicht rechtswidrig in der Schweiz aufhalten oder die kein Asylverfahren durchlaufen haben, und die ein Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für eine berufliche Grundbildung oder eine tertiäre Ausbildung stellen möchten. Sie müssten deutlich strengere Zulassungsvoraussetzungen erfüllen.

Wird die Mindestaufenthaltsdauer für abgewiesene Asylsuchende, die eine berufliche Grundbildung absolvieren möchten, auf zwei Jahre herabgesetzt, ist zudem davon auszugehen, dass die gleiche Regelung auch für vorläufig aufgenommene Personen mit einer beruflichen Ausbildung oder sogar bei allen vorläufig Aufgenommenen gefordert würde. Nach geltendem Recht wird eine Aufenthaltsbewilligung für vorläufig aufgenommene Personen erst nach einem Aufenthalt von fünf Jahren vertieft geprüft (Art. 84 Abs. 5 AIG).

In Bezug auf Sans-Papiers legen das Gesetz, die Verordnung oder die Rechtsprechung keine Mindestaufenthaltsdauer für die Erteilung einer Härtefallbewilligung fest. Die Prüfung der Aufenthaltsdauer von Sans-Papiers nach Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b AIG hat gemäss der Rechtsprechung im Einzelfall zu erfolgen. In der Praxis erachten das SEM und die kantonalen Migrationsbehörden auch in Anlehnung an die Rechtsprechung für Familien mit schulpflichtigen Kindern eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren in der Schweiz als minimale Voraussetzung. Für Alleinstehende ist hingegen eine längere Aufenthaltsdauer erforderlich (vgl. Ziff. 1.2). Wenn die Mindestaufenthaltsdauer von zwei Jahren auch für Sans-Papiers gelten sollte, die eine berufliche Grundbildung anstreben, müsste im AIG eine ausdrückliche Mindestaufenthaltsdauer für eine solche Härtefallregelung festgelegt werden. Dies würde eine Ungleichbehandlung zwischen Sans-Papiers mit oder ohne berufliche Grundbildung mit sich bringen und der heutigen Rechtsprechung widersprechen, wonach die Aufenthaltsdauer im Einzelfall unter Würdigung der Gesamtumstände geprüft werden muss.

Zudem würde der Wegweisungsvollzug bereits nach einem Aufenthalt von zwei Jahren in der Schweiz in zahlreichen Fällen verunmöglicht. Dies wäre auch dann der Fall, wenn die betreffenden Personen aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen. Die meisten der in der Schweiz lebenden jugendlichen Sans-Papiers stammen aus Ländern, die als sicher gelten (z.B. Brasilien, Bolivien, Ecuador). Dadurch könnte sich auch die Mindestaufenthaltsdauer für Familienangehörige verkürzen, denn bei Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an die ganze Familie würden für sie die gleichen Voraussetzungen gelten wie für Jugendliche in einer beruflichen Grundbildung. Dies ginge jedoch über das Ziel der Motion hinaus, Jugendlichen, die eine Ausbildung absolvieren möchten, eine erleichterte Zulassung zu ermöglichen.

Dies könnte auch einen Pull-Effekt haben: Bei einem rechtswidrigen Aufenthalt und beruflicher Grundbildung in der Schweiz wären die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung wesentlich flexibler als bei der Zulassung von anderen Ausländerinnen und Ausländern.

b) Verzicht auf die Mindestdauer des Besuchs der obligatorischen Schule in der Schweiz

Das AsylG (Art. 14 Abs. 2 Bst. c) verlangt von abgewiesenen Asylsuchenden eine fortgeschrittene Integration bei der Einreichung eines Härtefallgesuchs. Nach Artikel 30a Absatz 1 Buchstabe d VZAE müssen die Integrationskriterien des AIG (Art. 58a Abs. 1 AIG) erfüllt sein. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob die betreffende Person die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachtet und die Werte der Bundesverfassung respektiert. Zudem sind ihre Sprachkompetenzen oder ihre Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung zu prüfen.

Die geforderten Sprachkenntnisse sollen eine elementare Verständigung im Alltag ermöglichen, z. B. mit den Arbeitsmarktbehörden, den Lehrpersonen, bei der Berufsberatung oder bei einer ärztlichen Konsultation. Daher kommt dem Schulbesuch in der Schweiz eine bedeutende integrative Rolle zu. Grundsätzlich wird bei der Prüfung eines Härtefallgesuchs mindestens die Stufe A1 des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) vorausgesetzt.

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. Die Beibehaltung dieser Integrationskriterien ergibt sich aus der Begründung der Motion selber. Schliesslich ist davon auszugehen, dass bei einer postobligatorischen Ausbildung der Besuch der Berufsschule schwierig sein dürfte, wenn die betreffende Person nicht während einer Mindestdauer die obligatorische Schule in der Schweiz besucht hat.

c) Anonyme Gesuchseinreichung

Das geltende Recht ermöglicht den Kantonen bereits heute, anonymisierte Gesuche entgegenzunehmen für eine erste informelle Beurteilung (Vorprüfung), bevor die betreffende Person ein formelles Gesuch einreicht. Diese Praxis besteht beispielsweise im Kanton Basel-Stadt. Eine formelle bundesrechtliche Grundlage ist dafür nicht erforderlich, zudem besteht in keinem anderen Rechtsbereich eine vergleichbare Regelung. Erfahrungsgemäss wird die Möglichkeit eines anonymen Gesuchs selten genutzt.

Eine Regelung, wonach die zuständigen Behörden einen formellen Entscheid treffen müssen, ohne dass sie alle für die Prüfung des Gesuchs benötigten personenbezogenen Informationen berücksichtigen können, widerspricht den Grundsätzen des Verwaltungsrechts und des Verwaltungsverfahrens. Die Identität muss also immer spätestens dann bekannt sein, wenn die kantonale Behörde einen formellen Entscheid erlassen soll. Die anonyme Einreichung eines Härtefallgesuchs würde es den kantonalen Migrationsbehörden und dem SEM verunmöglichen, eine Prüfung in Bezug auf die Identität (Kontrolle, ob eine Registrierung unter anderen Identitäten besteht) oder die Sicherheit durchführen (Strafregisterauszug, Abfrage verschiedener Informationssysteme wie ZEMIS, RIPOL, SIS usw.). Infolgedessen könnten gewisse gesetzliche Zulassungsvoraussetzungen vor der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nicht überprüft werden. Dies gilt insbesondere auch für die Voraussetzung, dass keine Widerrufsgünde vorliegen dürfen.

Bei Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch kennen die Behörden grundsätzlich bereits die Identität und den Aufenthaltsort, oder zumindest die im Asylverfahren angegebene Identität. Bei einem anonymen Gesuch sind somit nur Sans-Papiers vor einem Wegweisungsentscheid geschützt, und auch dies nur im Hinblick auf das erstinstanzliche Verfahren.

2 Die beantragte Neuregelung

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Härtefallbewilligung an jugendliche Sans-Papiers und Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch, die in der Schweiz eine berufliche Grundbildung absolvieren möchten, sollen gelockert werden. Gemäss der Vorlage soll die Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs in der Schweiz von fünf auf zwei Jahre herabgesetzt und die anschliessende Frist zur Einreichung des Härtefallgesuchs im Hinblick auf eine berufliche Grundbildung von einem auf zwei Jahre erhöht werden. Die übrigen Zulassungsvoraussetzungen, die sich aus dem AsylG (Art. 14 Abs. 2 AsylG), dem AIG (Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG) und der VZAE (Art. 30a Abs. 1 Bst. b–f und Abs. 2–3 VZAE) ergeben, bleiben unverändert.

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Allgemeines

Entscheiden sich jugendliche Sans-Papiers nach der obligatorischen Schulzeit für eine berufliche Grundbildung, stellt das Fehlen einer Aufenthaltsbewilligung ein Hindernis für den Abschluss eines Lehrvertrags dar. Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben wollen, benötigen eine Aufenthaltsbewilligung (Art. 11 Abs. 1 AIG). Als Erwerbstätigkeit gilt jede üblicherweise gegen Entgelt ausgeübte unselbstständige oder selbstständige Erwerbstätigkeit, selbst wenn sie unentgeltlich erfolgt (Art. 11 Abs. 2 AIG). Weil die Lehre als Erwerbstätigkeit gilt (Art. 1a Abs. 2 VZAE), haben jugendliche Sans-Papiers wegen der fehlenden Aufenthaltsregelung keinen Zugang zu dieser Ausbildung. Der Arbeitgeber macht sich andernfalls wegen der Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ohne Bewilligung strafbar (Art. 117 AIG).

Entscheiden sich jugendliche Sans-Papiers hingegen für eine höhere Ausbildung, stellt die fehlende Aufenthaltsbewilligung bei der Zulassung grundsätzlich kein Hindernis dar, weil keine Erwerbstätigkeit vorliegt.

Mit der Annahme der Motion Barthassat 08.3616 «Jugendlichen ohne gesetzlichen Status eine Berufslehre ermöglichen» im Jahr 2010 beauftragte das Parlament den Bundesrat, die geltenden Rechtsvorschriften für die Behandlung von Härtefällen zu ergänzen und so die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an jugendliche Sans-Papiers oder Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch zu präzisieren, die eine berufliche Grundbildung absolvieren möchten. Der vom Bundesrat beschlossene Artikel 30a VZAE trat am 1. Februar 2013 in Kraft.

Gleichzeitig besteht weiterhin die Möglichkeit, eine Härtefallbewilligung gemäss den Kriterien nach Artikel 31 VZAE zu erteilen. Diese Regelung gilt sowohl für schwerwiegende persönliche Härtefälle aus dem Ausländerbereich (Art. 30 Abs. 1 Bst. b, 50 Abs. 1 Bst. b und 84 Abs. 5 AIG) als auch aus dem Asylbereich (Art. 14 Abs. 2 AsylG). Personen mit einer Härtefallbewilligung kann eine selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit bewilligt werden, wenn die Bedingungen von Artikel 31 Absätze 3 und 4 VZAE erfüllt sind.

Mit Artikel 30a VZAE wurde der bestehende Rechtsrahmen ergänzt. Er enthält besondere Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt, die eine berufliche Erstausbildung absolvieren möchten. Die Betroffenen können so auch die Erfolgchance eines Gesuchs um die Erteilung einer Härtefallbewilligung besser einschätzen. Diese Bestimmung gilt sowohl für Sans-Papiers als auch für Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch.

Seit Inkrafttreten von Artikel 30a VZAE hat das SEM 61 erstmaligen Gesuchen zugestimmt. Diese Zahl ist zu relativieren, da ein wesentlicher Teil der jugendlichen Sans-Papiers in Anwendung der generellen Härtefallregelung zusammen mit der ganzen Familie regularisiert wurden (Art. 31 VZAE). Daher dürfte die Zahl der regulisierten Sans-Papiers höher sein, die eine berufliche Erstausbildung absolvieren. Es besteht keine Statistik des SEM über die durch die kantonalen Behörden abgelehnten Gesuche, weil die Voraussetzungen von Artikel 30a oder 31 VZAE nicht erfüllt wurden.

Art. 30a Abs. 1 Bst. a E-VZAE

Künftig soll vorausgesetzt werden, dass die betroffene Person in den zwei (bisher fünf) Jahren vor der Einreichung des Gesuchs um die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung ununterbrochen die obligatorische Schule in der Schweiz besucht haben. Sie muss wie bereits heute den Nachweis für die in der Schweiz absolvierten Schuljahre erbringen.

Ein Schulbesuch von mindestens zwei Jahren in der Schweiz ist erforderlich, damit die betroffene Person bei der Einreichung eines Härtefallgesuchs die im AsylG, im AIG und in der VZAE vorgesehenen Integrationskriterien erfüllen kann (Art. 14 Abs. 2 Bst. c AsylG, Art. 58a Abs. 1 AIG, Art. 30a Abs. 1 Bst. d und 31 Abs. 1 Bst. a VZAE). Es ist dabei insbesondere auf die Zeit zu verwiesen, die benötigt wird, um die für den Besuch der Berufsschule erforderlichen Sprachkenntnisse zu erwerben. Zudem wird in der Begründung der Motion festgehalten, dass die bestehenden Integrationskriterien weiterhin erfüllt werden sollen.

Die für Personen mit abgelehntem Asylgesuch geltende Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren (Art. 14 Abs. 2 AsylG) bleibt von der vorgeschlagenen Änderung unberührt. Es soll nur die in der VZAE geforderte Dauer des Schulbesuchs in der Schweiz verkürzt werden.

Mit der vorgeschlagenen Verkürzung der Mindestdauer des Schulbesuchs in der Schweiz ist es bei Sans-Papiers grundsätzlich möglich, entsprechend früher eine Aufenthaltsbewilligung im Hinblick auf den Antritt einer Lehrstelle zu erteilen. Dies setzt jedoch voraus, dass tatsächlich ein schwerwiegender persönlicher Härtefall nach Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b AIG vorliegt und dass die weiteren Voraussetzungen von Artikel 30a VZAE erfüllt sind.

Die Rechtsprechung hat diesbezüglich gewisse Kriterien festgelegt, die für alle Härtefallbewilligungen gelten. Die vorgeschlagene Änderung zielt nur auf eine Verkürzung der erforderlichen Mindestdauer des Schulbesuchs in der Schweiz ab. Sie bezieht sich nicht generell auf die für die Erteilung einer Härtefallbewilligung (Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG) erforderliche Aufenthaltsdauer und sie führt auch nicht zu einer Änderung der übrigen Kriterien gemäss Rechtsprechung und Praxis.

Das Härtefallgesuch soll innerhalb von zwei Jahren nach Abschluss des mindestens zweijährigen Schulbesuchs in der Schweiz eingereicht werden (Art. 30a Abs. 1 Bst. a E-VZAE). Die vorgeschlagene Verlängerung der Frist zur Gesuchseinreichung um weitere zwölf Monate ist in der Praxis gerechtfertigt. Es ist möglich, dass die Jugendlichen für die Lehrstellensuche mehr als zwölf Monate benötigen.

Mit der vorgeschlagenen Frist soll vermieden werden, dass die Jugendlichen zu lange mit der Lehrstellensuche zuwarten. Für Schweizerinnen und Schweizer wie auch für Ausländerinnen und Ausländer beginnt die Lehrstellensuche in der Regel mindestens ein Jahr, je nach Beruf sogar zwei Jahre vor Abschluss der obligatorischen Schule. So ist gewährleistet, dass die Lehrstelle sofort nach dem Schulabschluss angetreten werden kann. Da Ausländerinnen und Ausländer erfahrungsgemäss oft mehr Schwierigkeiten haben, eine Lehrstelle zu finden, liegt eine möglichst frühe Lehrstellensuche in ihrem eigenen Interesse.

Gemäss dem geltenden Artikel 30a Absatz 3 VZAE werden die Aufenthaltsbedingungen der Eltern und Geschwister der betroffenen Person nach Artikel 31 VZAE geprüft. Bei der Prüfung der Gesuche ist jedoch der Situation der Gesamtfamilie Rechnung zu tragen.

4 Auswirkungen auf den Bund und die Kantone

Mit der vorgeschlagenen Änderung werden die geltenden Zulassungsvoraussetzungen gelockert. Es ist damit zu rechnen, dass die Zahl der bei den zuständigen kantonalen Behörden und beim SEM eingereichten Gesuche und der damit verbundene Arbeitsaufwand entsprechend zunehmen werden. Für Sans-Papiers lässt sich diese Zunahme nicht genau bestimmen, da wegen ihres rechtswidrigen Aufenthalts in der Schweiz keine entsprechenden Statistiken vorliegen. Seit Inkrafttreten des geltenden Artikel 30a VZAE im Jahr 2013 hat das SEM 61 erstmaligen Gesuche gestützt auf diese Bestimmung zugestimmt. Diese Zahl ist insofern zu relativieren, als ein wesentlicher Teil der jugendlichen Sans-Papiers zusammen mit ihrer ganzen Familie in Anwendung der generellen Härtefallregelung regularisiert wurden (Art. 31 VZAE). Daher ist die Zahl der regulisierten Sans-Papiers höher, die eine Lehre absolvieren.

Bei Personen mit abgelehntem Asylgesuch lässt sich diese Zahl nur anhand der minderjährigen Personen abschätzen, die Nothilfe beziehen. Im zweiten Quartal 2022 bezogen 1744 Personen Nothilfe, die zwischen 2002 und 2007 geboren wurden (und somit 15–20 Jahre alt sind) und die zwischen 2018 und 2022 ein Asylgesuch gestellt haben. Sie könnten grundsätzlich von den vorgeschlagenen gelockerten Zulassungsvoraussetzungen profitieren. Wie viele davon einerseits eine berufliche Grundausbildung absolvieren möchten und andererseits auch die vorgeschlagenen Voraussetzungen erfüllen (Art. 30a Abs. 1 Bst. a E-VZAE), ist jedoch nicht bekannt.

5 Rechtliche Aspekte

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 121 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)¹, der dem Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl gibt. Die vorgeschlagene Änderung betrifft eine Ausführungsbestimmung zum AIG und zum AsylG (Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG und Art. 14 Abs. 2 AsylG). Sie präzisiert die Voraussetzungen für die Erteilung einer Härtefallbewilligung im Hinblick auf eine berufliche Grundbildung. Die Vorlage ist mit der Bundesverfassung und den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

¹ SR 101