

Per E-Mail
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Neuchâtel, den 12.10.2023

***Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE):
Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens***

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) dankt Ihnen für die Einladung zur Stellungnahme im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE). Das SFM vertritt keine spezifische politische Position, sondern äussert sich zu den vorgeschlagenen Änderungen aufgrund wissenschaftlicher Kenntnisse aus Forschungen, die sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Instituts durchgeführt wurden. Seit mehreren Jahren haben zahlreiche Studien die Situation von Personen ohne Aufenthaltsrecht und deren berufliche Integration in der Schweiz wissenschaftlich untersucht. Die Resultate stimmen weitgehend überein.

Die folgenden Ausführungen beruhen auf einer internen Diskussionsrunde, an der sich folgende Mitarbeitende beteiligt haben: **Gianni D'Amato, Denise Efionayi, Leonie Mugglin und Didier Ruedin der Universität Neuchâtel.**

Wir begrüssen die Behandlung des wichtigen Themas der Erweiterung der Härtefallregelung und unterstützen die vorgeschlagenen Lockerungen der Zulassungsvoraussetzungen für eine berufliche Grundbildung für Jugendliche ohne Aufenthaltsrecht. Studien weisen darauf hin, dass jede Verbesserung der Aufenthaltsrechte die berufliche und soziale Integration von geflüchteten und allgemein ausländischen Personen fördert (Morlok et al. 2015, Hainmueller et al. 2016, Hainmueller et al. 2019). So zeigen beispielsweise Hainmueller et al. (2016), dass eine verkürzte Wartezeit auf einen Asylentscheid, die Arbeitsmarktintegration von geflüchteten Personen erhöht. Zudem betonen zivilgesellschaftliche Organisationen und Behörden schon seit Jahren die Bedeutung des Zugangs zur beruflichen Grundbildung für Personen ohne Bleiberecht sowie die strengen Kriterien, die zur Folge haben, dass bisher nur Wenige vom geltenden Recht Gebrauch machen konnten (Efionayi-Mäder et al. 2010, Heiniger 2021, Morlok et al. 2015, Bundesrat 2020). Tatsächlich wurden seit der Einführung des Artikel 30a, Abs. 1, lit. a (VZAE) im Jahr 2013 nur 61 Gesuche bewilligt, vorwiegend aus dem Kanton Waadt.

Die Befürchtungen des Bundesrats und der Staatspolitischen Kommission des Ständerats (SPK-S), dass gesetzliche Veränderungen im Aufnahmeland, wie die Anpassungen der Voraussetzungen für

Härtefallgesuche, irreguläre Migration fördern und Anreize für den Verbleib in der Schweiz schaffen, sollten angesichts wissenschaftlicher Erkenntnisse verworfen werden. So ist sich die Forschung weitgehend einig, dass die Rückkehr von Personen aus dem Asylbereich und von Arbeitsmigrant:innen in ihr Herkunftsland hauptsächlich von der wirtschaftlichen und politischen Lage vor Ort abhängt, welche nicht von der Schweizer Migrations- und Integrationspolitik beeinflusst wird (Efionayi-Mäder & Ruedin 2014, Ruedin et al. 2019, Gerber et al. 2018, Bolzmann 2017). Die Tatsache, dass Personen ohne Aufenthaltsrecht in der Schweiz durchschnittlich fünf bis zehn Jahre verbleiben (Morlok et al. 2015), ist somit weniger auf ihre Lebenssituation in der Schweiz zurückzuführen, sondern hauptsächlich auf fehlende Perspektiven oder Verfolgung in ihren Herkunftsländern. Die Herabsetzung der Mindestdauer des obligatorischen Schulbesuchs auf zwei Jahre und die verlängerte Frist zur Einreichung des Härtefallgesuchs ermöglicht es also lediglich Jugendlichen, die bereits in der Schweiz wohnen und erfahrungsgemäss langfristig bleiben, schneller eine Lehrstelle zu suchen und ihre Chancen für eine erfolgreiche berufliche Grundbildung zu erhöhen.

Langfristig zahlt sich jede Erleichterung beim Zugang zu einer beruflichen Grundbildung aus, da sie die Weichen für eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt stellt. Die Fachliteratur ist sich einig, dass eine rasche Arbeitsmarktintegration der ausländischen Wohnbevölkerung die Kosten für den Aufnahmestaat senkt (Ruedin et al. 2019). Dies wird unter anderem durch eine Studie bestätigt, die sich ausführlich mit der Situation von Sans-Papiers in der Schweiz beschäftigt. Die Ergebnisse zeigen, dass die berufliche und soziale Integration von Personen ohne Aufenthaltsrecht nach der Regularisierung ihres Status zunahm, was auch ihre finanzielle Unabhängigkeit förderte (Morlok et al. 2015). Eine weitere Studie zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten zeigt eindrücklich, dass eine rasche Eingliederung geflüchteter Personen in den Arbeitsmarkt staatliche Sozialleistungskosten reduziert (Hainmueller et al. 2016). Ferner zu beachten ist, dass Jugendliche, die in der Schweiz zur Schule gehen und hier verankert sind, bei angemessener Förderung gute Chancen haben, sich beruflich zu entwickeln. Der Mangel an qualifizierten Fachkräften, den die Schweiz derzeit verzeichnet, könnte durch einen erleichterten Zugang zur beruflichen Grundbildung dieser potenziellen Arbeitskräfte zumindest teilweise gelindert werden.

Die Lockerungen bei Härtefallgesuchen sind daher begrüssenswert, insbesondere angesichts der nach wie vor hohen Hürden und strengen Voraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen zur Aufnahme einer beruflichen Grundbildung (Integrationskriterien, erforderliche Aufenthaltsdauer usw.). Ein wichtiger Aspekt, der unseres Erachtens in den vorgeschlagenen Änderungen der VZAE zu Unrecht verworfen wurde, betrifft die Möglichkeit der anonymen Einreichung von Härtefallgesuchen zur Aufnahme einer postobligatorischen beruflichen Bildung. Der Bundesrat stellt in seinem Bericht «Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers» fest, dass der verfassungsrechtlich garantierte Zugang zur obligatorischen Schule nur dann gewährleistet werden kann, wenn die Schulbehörden gegenüber den Migrationsbehörden keiner Meldepflicht unterstehen und so die ausländerrechtliche Situation von Schüler:innen nicht systematisch preisgegeben wird. Weshalb dieser Schutz der «Integrations- und Bildungsinteressen der Kinder» im Falle der postobligatorischen beruflichen Bildung weniger umfassend gewährleistet

sein soll, scheint unverständlich. Etliche Organisationen, Behörden sowie die nationale Plattform zu den Sans-Papiers weisen in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung der anonymen Gesuchstellung zur Aufnahme einer beruflichen Bildung hin, da auch hier die Gefahr besteht, dass Betroffene aus Angst ihren und den Aufenthaltsstatus ihrer Familie preiszugeben, von Härtefallgesuchen absehen (Bundesrat 2020).

Wir danken Ihnen im Voraus für die Kenntnisnahme und verbleiben mit freundlichen Grüßen,

Leonie Mugglin und Didier Ruedin

Bibliografie

Bolzman, Claudio. 2017. « D'une communauté d'exilés à une communauté de résidents : l'exemple de la migration chilienne en Suisse ». In *La Suisse au rythme latino : Dynamiques migratoires des Latino-Américains : logiques d'action, vie quotidienne, pistes d'interventions dans les domaines du social et de la santé*, édité par Myrian Carbajal et Giuditta Mainardi, 43-65. Le social dans la cité. Genève: Éditions ies. <http://books.openedition.org/ies/514>.

Bundesrat. 2020. «Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers. Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 12. April 2018 (18.3381). Bern: Bundesrat. [file:///C:/Users/mugglin/Downloads/2020-12-ber-br-problematik-sans-papiers-d%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/mugglin/Downloads/2020-12-ber-br-problematik-sans-papiers-d%20(1).pdf).

Efionayi-Mäder, Denise, Silvia Schönenberger, et Ilka Steiner. 2010. «Leben als Sans-Papier in der Schweiz. Entwicklungen 2000-2010. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM. [file:///C:/Users/mugglin/Downloads/mat_sanspap_d%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/mugglin/Downloads/mat_sanspap_d%20(1).pdf).

Efionayi-Mäder, Denise, et Didier Ruedin. 2014. « Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz: Datenanalyse im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM ». Bern: Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM. https://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_va_d.pdf.

Gerber, Maria-Luisa, Hildegard Hungerbühler, et Damaris Lüthi. 2018. « Lebenssituation und Bedürfnisse der älteren tamilischen Migrationsbevölkerung in der Schweiz ». Genf: Schweizerisches Rotes Kreuz.

Hainmueller, Jens, Dominik Hangartner, et Duncan Lawrence. 2016. « When Lives Are Put on Hold: Lengthy Asylum Processes Decrease Employment among Refugees ». *Science Advances* 2 (8): e1600432. <https://doi.org/10.1126/sciadv.1600432>.

Hainmueller, Jens, Dominik Hangartner, et Dalston Ward. 2019. « The Effect of Citizenship on the Long-Term Earnings of Marginalized Immigrants: Quasi-Experimental Evidence from Switzerland ». *Science Advances* 5 (eaay1610): 1-8.

Heiniger, Tobias. 2021. «Zugang zu Bildung unabhängig vom Aufenthaltsrecht». Bern: Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht». https://beobachtungsstelle.ch/fileadmin/Publikationen/2021/Zugang_zu_Bildung_D.pdf

Morlok, Michael, Harald Meier, Andrea Oswald, Denise Efonayi-Mäder, Didier Ruedin, Dina Bader, et Philippe Wanner. 2015. «Sans-Papiers in der Schweiz 2015». Bern: Staatssekretariat für Migration (SEM). <file:///C:/Users/mugglin/Downloads/ber-sanspapiers-2015-d-1.pdf>.

Ruedin, Didier, Denise Efonayi-Mäder, Sanda Üllen, Veronika Bilger, et Martin Hofmann. 2019. « Wirkungszusammenhänge Migration, Integration und Rückkehr ». Eine Literaturanalyse im Auftrag des SEM in Erfüllung des Postulats 16.3790 «Migration. Langfristige Folgen der Integration». Bern: Staatssekretariat für Migration (SEM). <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/berichte/literaturanalyse-integrationsfolgen-d.pdf>.