

Sachdokumentation:

Signatur: DS 3869

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/3869



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



Zugang zu Bildung

unabhängig vom
Aufenthaltsrecht



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Meiner Erfahrung nach findet nirgendwo rascher Integration statt als im Klassenzimmer einer öffentlichen Schule. Je früher der Bildungszugang ermöglicht wird, desto schneller erfolgt die Eingliederung junger neu Ankommenden in die Gesellschaft. Daher sollten die Rahmenbedingungen so gestaltet sein, dass alle junge Menschen, ohne Unterscheidung nach Herkunft oder aufenthaltsrechtlichem Status, über die gleichen Chancen im Bildungssystem verfügen.

Eine nachhaltig gelungene «Integration» kommt nicht von heute auf morgen zustande. Der Begriff ist interpretationsbedürftig und er lässt sich nicht in wenigen Sätzen beschreiben. So einen komplexen Begriff sollte man auch nicht einzig in zeitlicher Hinsicht betrachten. Ich spreche über die Integration als eine Herangehensweise und weniger als ein Endzustand. Darüber hinaus bin ich der Meinung, dass Integration erst dann stattfindet, wenn sowohl die neu Ankommenden als auch die bereits hier lebenden Menschen bereit sind, sich an diesem Prozess zu beteiligen. In erster Linie muss man ein gemeinsames Begriffsverständnis schaffen. Darauf basierend können mit Hilfe der jungen Menschen Integrationsmassnahmen entwickelt werden. Nur wenn beide Seiten die Erwartungen der anderen kennen und verstehen, können sie versuchen, diese zu erfüllen.

Ein Grund, dass diese Kooperation zwischen beiden Seiten nicht zustande kommt, ist oftmals der Mangel an gegenseitigem Vertrauen. Und genau an dieser Stelle kommt dem Bildungszugang eine entscheidende Rolle zu: Um erstmals Vertrauen zu schaffen. Eine Teilhabe am öffentlichen Bildungssystem fördert Kompetenzen der jungen Menschen, vermittelt ihnen das hiesige Wertesystem und schafft erste Begegnungen zwischen den einheimischen und neu ankommenden Jugendlichen.

B.J.

Geboren 1997, lebt seit rund 10 Jahren in der Schweiz

Impressum

Herausgeberin © 2021 Schweizerische Beobachtungsstelle
für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA)

Autor Tobias Heiniger

Konzept Noémi Weber, Ruth-Gaby Vermot, Christoph Reichenau

Redaktion Noémi Weber, Yael Hecke

Übersetzung Karin Vogt

Illustrationen Zoya Mahallati ([KreativAsyl](#))

Gestaltung Paola Moriggia (grafik & webdesign; www.moriggia.ch)

Druck AST & FISCHER AG, Bern

Auflage 1000 Exemplare Deutsch / 500 Exemplare Französisch

Kontakt Schweizerische Beobachtungsstelle
für Asyl- und Ausländerrecht
Hallerstrasse 58, 3012 Bern
Tel: 031 381 45 40
info@beobachtungsstelle.ch
www.beobachtungsstelle.ch

Résumé

Der **gleichberechtigte Zugang zu Bildung** ist eine elementare Voraussetzung für eine inklusive Gesellschaft. Während er beim Grundschulunterricht rechtlich eingefordert werden kann, ist er im nachobligatorischen Bereich bis anhin eine politische Zielvorgabe. Jugendliche und junge Erwachsene, die nicht in der Schweiz aufwachsen, treffen im gesamten Bildungssystem auf besondere Hindernisse. Der Zugang zu Bildung ist insbesondere für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene oder Personen ohne Bleiberecht rechtlich und praktisch erschwert.

Während eines **Asylverfahrens** ist der Zugang zu Bildung – trotz Neuerungen wie Grundschulunterricht in Bundesasylzentren und frühzeitiger Sprachförderung – nach wie vor stark eingeschränkt. Minderjährige erhalten nicht überall umfassenden Unterricht und Jugendliche zwischen 16 und 18 Jahren werden oft ganz ausgeschlossen. Bei jungen Erwachsenen wird zu wenig Gewicht auf die Nutzung bereits vorhandener Kompetenzen gelegt. Ausserdem wird zu einseitig auf die sprachliche statt auf eine allgemeinbildende Förderung gesetzt.

Im Bereich der **Grundschule** werden Kinder oft zu lange separat in Aufnahmeklassen beschult. Die schrittweise Inklusion in Regelklassen findet zu zögerlich statt und es fehlt stellenweise an einer fachlich kompetenten Aufsicht durch die Bildungsbehörden. Für Jugendliche ab 16 Jahren gibt es zwar eine Vielzahl von integrationsorientierten Bildungsangeboten. Das verfassungsmässige Recht dieser Altersgruppe auf einen ihrem Alter angemessenen Umfang des Unterrichts wird dabei aber regelmässig verletzt.

Auf der Ebene der **nachobligatorischen Bildung** ist der Zugang zu Bildung nur bis zu einer gewissen Stufe gewährleistet und bestimmte Menschen werden kategorisch ausgeschlossen. Die viel besungene Durchlässigkeit des dualen Bildungssystems ist für Personen mit ausländischen Abschlüssen und fehlenden Unterstützungsnetzwerken nicht gegeben. Der Bildungsweg für Jugendliche und junge Erwachsene ohne Bleiberecht ist nach Abschluss rein schulischer Bildungsangebote faktisch zu Ende. Es bestehen derzeit keine praktikablen Instrumente, um diesen jungen Menschen eine Perspektive zu bieten.

Schliesslich gibt es **soziale Rahmenbedingungen**, die den Zugang zu Bildung hemmen oder fördern. Die Wohnsituation in Kollektivunterkünften und der knappe finanzielle Grundbedarf stellen für viele eine zusätzliche Schwierigkeit dar. Wenn Familien durch Flucht oder fehlende finanzielle Mittel getrennt sind und Reisen ins benachbarte Ausland nicht möglich sind, ist dies auch schädlich für den Lernfortschritt. Zudem führen fehlende Kontinuität und Verbindlichkeit in der Begleitung und Unterstützung zu Brüchen in der Aus- und Weiterbildung.

Die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) hat für den vorliegenden Fachbericht Einzelfälle aus allen Stufen des Bildungssystems und aus verschiedenen Landesteilen dokumentiert. Die Fülle an formaler und non-formaler Bildung, welche die jungen Menschen mitbringen, spiegelt sich in den Dokumentationen wider. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollen einen Beitrag dazu leisten, die Fähigkeiten und Vorbildung der jungen Menschen im Interesse der Gesamtgesellschaft anzuerkennen und zu nutzen.



Entfaltung

Zu den Bildern

Die Illustrationen in diesem Bericht stammen von Zoya Mahallati. Sie bringen ihre Sicht auf die Themen Bildung und persönliche Entwicklung zum Ausdruck. Die Motive zeigen junge Menschen mit Kompetenzen, Potenzial und Wille aber auch mit Schwächen, Bürden und Ängsten.



Inhalt

Vorwort	3
Résumé	4
1 Einleitung	8
2 Aufenthaltsstatus und Bildungsstufen	9
3 Zahlen und Fakten	10
4 Recht auf Zugang zu Bildung	11
4.1 Grundschule	11
4.2 Sekundarstufe II	12
4.3 Tertiäre Bildung	13
4.4 Weiterbildung	14
4.5 Exkurs Integrationsagenda	14
5 Zugang zu Bildung während des Asylverfahrens	16
5.1 Grundschule für Minderjährige in Bundesasylzentren	16
5.2 Erhebung von Bildungsstand und Kompetenzen	18
5.3 Bildung im erweiterten Asylverfahren	20
6 Obligatorische Bildung	22
6.1 Alter zum Zeitpunkt der Einschulung	22
6.2 Aufnahmeklassen: Inklusion und fachliche Aufsicht	23
7 Nachobligatorische Bildung	25
7.1 Durchlässigkeit des Bildungssystems und Finanzierung des Hochschulstudiums	25
7.2 Bildung von Personen ohne Bleiberecht	28
7.2.1 Berufliche Grundbildung nach vorherigem Schulbesuch	28
7.2.2 Bildung von abgewiesenen Asylsuchenden	32
8 Soziale Erfolgsfaktoren	36
8.1 Familieneinheit und Bewegungsfreiheit	36
8.2 Finanzieller Grundbedarf und Wohnsituation	38
8.3 Kontinuität und Zuständigkeit der Begleitung	39
9 Empfehlungen	41
Dank	45
Abkürzungen	46
Literatur	47



1 Einleitung

Der chancengerechte Zugang zu Bildung ist ein zentrales Ziel der Schweizer Bildungspolitik. Auf allen Bildungsstufen sollen Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene die gleichen Bildungschancen erhalten. 95 Prozent aller 25-Jährigen in der Schweiz sollen über einen Abschluss auf Sekundarstufe II verfügen – das heisst, zum Beispiel eine Berufslehre oder eine Matura abschliessen.¹

Dieses ambitionierte Ziel soll in den Regelstrukturen des Bildungswesens erreicht werden. Es gilt auch für Personen, die erst als Jugendliche oder junge Erwachsene in die Schweiz kommen.² Für die spezifische Förderung dieser Zielgruppe gibt es im Rahmen der Integrationspolitik zusätzliche finanzielle Mittel.³ Von den jungen Menschen, die in die Schweiz geflüchtet sind, sollen mithilfe dieser Mittel zwei Drittel aller Bleibeberechtigten zwischen 16 und 25 Jahren fünf Jahre nach ihrer Einreise eine berufliche Grundbildung absolvieren.⁴

Der Unterschied zwischen hier geborenen Schweizer:innen und im Ausland geborenen Migrant:innen beim Abschluss der Sekundarstufe II ist dennoch weiterhin frappant: Schweizer:innen erreichen das Ziel mit 93 Prozent erfolgreichen Abschlüssen fast. Migrant:innen sind mit 77 Prozent erfolgreichen Abschlüssen weit davon entfernt.⁵ Jede:r fünfte nicht in der Schweiz geborene Migrant:in hat keinen Lehr- oder Schulabschluss. Auch im internationalen Vergleich liegt die Schweiz bei der Bildung für Migrant:innen bloss im Mittelfeld.⁶

Es ist offensichtlich, dass es – trotz aller Bemühungen – viel Raum für Verbesserungen gibt. Im vorliegenden Fachbericht beleuchtet die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) ausgewählte Themenkomplexe und formuliert Empfehlungen zugunsten eines Zugangs zu Bildung – unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Dabei stehen Menschen im Fokus, die als Jugendliche oder junge Erwachsene in die Schweiz eingereist sind. Die SBAA hat einige ihrer Bildungsbiografien aufgearbeitet und dokumentiert.

Dieser Fachbericht wurde während der COVID-19-Pandemie verfasst.⁷ In einer Zeit gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Unsicherheit kommt dem chancengerechten Zugang zu Bildung eine besondere Bedeutung zu.⁸ Alle Menschen müssen – unabhängig von ihrer Herkunft und von ihrem Aufenthaltsstatus – befähigt werden, selbstbestimmt am wirtschaftlichen und sozialen Leben in der Schweiz teilhaben zu können.

2 Aufenthaltsstatus und Bildungsstufen

Zum besseren Verständnis der in diesem Fachbericht verwendeten Begriffe werden die wichtigsten Stufen des schweizerischen Bildungssystems⁹ und die verschiedenen Aufenthaltsstatus im Folgenden vereinfacht erklärt.¹⁰

Bildung

Grundschule (obligatorische Bildung)

Kindergarten, Primarschule und Sekundarstufe I. Etwa ab 4 Jahren, dauert zehn bis elf Jahre.

Brückenangebote

Übergangsangebote zur Vorbereitung der beruflichen Grundbildung, wie z. B. ein 10. Schuljahr. Etwa ab 16 Jahren, dauert ein Jahr.

Sekundarstufe II (nachobligatorische Bildung)

Berufsbildung (Lehre), berufliche oder schulische Maturität. Etwa ab 16 Jahren, dauert drei bis vier Jahre.

Tertiäre Bildung

Studium an einer Fachhochschule oder Universität. Auch mittels Passerelle erreichbar, dauert drei bis acht Jahre.

Weiterbildung

Alle Formen von Bildung für Erwachsene. Dauert ein Leben lang.

Aufenthalt

Personen ohne Bleiberecht (Sans-Papiers)

Menschen, deren Asylgesuch abgelehnt wurde, deren Visum abgelaufen ist, oder die nie über einen Aufenthaltstitel verfügt haben.

Asylsuchende (Status N)

Menschen, die ein Asylgesuch gestellt haben und deren Asylverfahren noch nicht rechtskräftig abgeschlossen ist.

Vorläufig Aufgenommene (Status F)

Menschen, deren Rückkehr in ihr Herkunftsland nicht möglich, nicht zumutbar oder nicht zulässig ist.

Aufenthaltsbewilligung (Status B)

Menschen, die wegen ihrer Fluchtgründe als Flüchtlinge anerkannt sind. Oder Menschen, die aufgrund einer Ehe oder eingetragenen Partnerschaft, aufgrund von familiären Beziehungen oder aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit ein gesichertes Aufenthaltsrecht haben.

Die zitierten Webseiten wurden allesamt am 30. Juni 2021 zuletzt aufgerufen. Die digitale Version des Berichts mit aktiven Links ist unter www.beobachtungsstelle.ch verfügbar.

¹ EDK und WBF, Erklärung zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz, 2019.

² Art. 54 lit. a AIG. Siehe auch Spescha: Kommentar Migrationsrecht, N 1 zu Art. 54 AIG. Auf die Zuschreibung «spät zugewanderte Jugendliche» wird im vorliegenden Fachbericht bewusst verzichtet. Siehe dazu Kathrin Oester: Das Konstrukt des «spät zugewanderten» Jugendlichen, in: Bildung für Geflüchtete, vpod bildungspolitik

Nr. 215, S. 21 ff., 2020.

³ Art. 58 Abs. 5 AIG und Art. 12 Abs. 1 Bst. g VIntA.

⁴ SEM, «Schweizer Integrationspolitik», 2021.

⁵ BFS, «Sekundarstufe II: Abschlussquote», 2018.

⁶ Migrant Integration Policy Index (MIPEX) 2020, Education.

⁷ Für einen kompakten Abriss zu den Auswirkungen der Pandemie auf die Bildungssituation siehe Inés Mateos: Ein Wettlauf gegen die Zeit, in: Corona: Auswirkungen auf den Migra-

tionsbereich, terra cognita 37, 2021, S. 70 ff.

⁸ SKOS, Aktuelle Lage und zukünftige Herausforderungen für die Sozialhilfe, Analysepapier, 2021, S. 9.

⁹ Für eine grafische Darstellung siehe EDK, Das Bildungssystem Schweiz, 2019.

¹⁰ Für einen Überblick über die Statusrechte aus asylrechtlicher Perspektive siehe SFH, Übersicht über asylrechtliche Ausweise und die wichtigsten Statusrechte, 2020.

3 Zahlen und Fakten

Eine möglichst frühe Förderung von Kindern und eine inklusive Ausgestaltung der Grundschule werden oft als Schlüssel für eine chancengerechte Bildung bezeichnet.¹¹ Der vorliegende Fachbericht fokussiert auf Jugendliche und junge Erwachsene. Die Statistiken zeigen, dass auch in Bezug auf diese Altersgruppe Handlungsbedarf besteht.

Grundschule Migrant:innen besuchen in der Grundschule überproportional Klassen mit tieferen Anforderungen.¹² Damit haben sie schlechtere Voraussetzungen für den Übergang in die weiteren Bildungsstufen oder in den Arbeitsmarkt.

Sekundarstufe II Vielen jungen Migrant:innen gelingt der direkte Übertritt von der Grundschule in die Sekundarstufe II nicht. Fast ein Drittel aller jungen Menschen, die nicht in der Schweiz geboren sind, besucht ein Brückenangebot.¹³

Grosse Unterschiede bestehen auch bei Abbrüchen vor Abschluss der Sekundarstufe II: Jede:r achte Migrant:in der ersten Generation zwischen 18 und 24 Jahren gibt an, eine nachobligatorische Ausbildung abgebrochen zu haben. Diese Quote ist doppelt so hoch wie diejenige von Gleichaltrigen.¹⁴

Tertiäre Bildung Bei Migrant:innen der ersten Generation ist der Anteil an Personen mit einem Hochschulabschluss, die für ihre aktuelle Arbeit überqualifiziert sind, sehr hoch. Rund ein Fünftel verfügt über eine tertiäre Ausbildung, arbeitet aber in Berufen, die nicht einem solchen Abschluss entsprechen.¹⁵

Weiterbildung Eine grosse Zahl der Erwachsenen in der Schweiz verfügt – unabhängig von Herkunft oder Aufenthaltsstatus – nicht über die Voraussetzungen, um vollumfänglich an der Gesellschaft und am Arbeitsmarkt teilhaben zu können. Die Bevölkerungsgruppe im erwerbsfähigen Alter, die Mühe mit Lesen hat, wurde bei der letzten umfassenden Erhebung vor 15 Jahren in der Schweiz auf circa 800'000 Personen geschätzt.¹⁶ Ähnliches gilt für Kompetenzen in Mathematik und für Computerkenntnisse.

4 Recht auf Zugang zu Bildung

Verschiedene völkerrechtliche Verträge enthalten ein Recht auf Bildung.¹⁷ Die obligatorische Bildung (der Grundschulunterricht) ist ein Recht jeder einzelnen Person. Die weiterführende Bildung ist bis heute eher ein politisches und soziales Ziel. Die völkerrechtlichen Grundlagen verlangen dabei aber die Gleichbehandlung aller Menschen und verbieten Diskriminierung.¹⁸ Die Frage des vorliegenden Berichts ist daher stets, ob ein für alle gleichberechtigter Zugang zu den in der Schweiz vorhandenen Bildungsstrukturen besteht.

4.1 Grundschule

Auch die Kinderrechtskonvention der UNO (KRK) enthält ein Recht auf Bildung. Des Weiteren erwähnt sie bildungspolitische Ziele.¹⁹ Das in der KRK enthaltene Recht auf Bildung besteht insbesondere aus dem unentgeltlichen Besuch der Grundschule. Es gilt für alle, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus.²⁰ Auch Jugendliche im Alter zwischen 16 und 18 Jahren können sich darauf berufen.²¹

Das Recht auf Grundschulunterricht ist auch in der Bundesverfassung verankert. Dies ist wichtig, da das Bundesgericht die direkte Anwendbarkeit des Rechts auf Bildung aus Verträgen der UNO und der KRK in der Schweiz verneint.²² Laut Bundesverfassung ist es jedoch ein soziales Grundrecht, mindestens neun Jahre die Schule besuchen zu dürfen.²³ Dieses kann vom Individuum eingefordert werden. Gleichzeitig begründet die Bundesverfassung ein Obligatorium: Das heisst, dass sich Kinder einem Besuch der Grundschule nicht entziehen können und deren Eltern dafür sorgen müssen, dass sie in die Schule gehen.²⁴

Das Recht auf Grundschulbildung gilt unbestrittenermassen für alle Kinder, unabhängig von ihrem Aufenthaltsrecht in der Schweiz.²⁵ Da die Bundesverfassung keine altersmässige Einschränkung vorsieht, besteht ein Anspruch bis zum 18. Geburtstag, weil eine Person recht-

¹¹ Siehe dazu z. B. EDK (Hrsg.), *Equity – Diskriminierung und Chancengerechtigkeit im Bildungswesen*, 2015.

¹² SKBF: Bildungsbericht Schweiz 2018, S. 34.

¹³ BFS, «Übergang von der Sekundarstufe I in die Sekundarstufe II», 2018.

¹⁴ BFS, «Frühzeitige Schulabgänger/innen», 2019.

¹⁵ BFS, «Übereinstimmung Bildungsniveau und ausgeübte Tätigkeit», 2019.

¹⁶ BFS, *Lesen und Rechnen im Alltag. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz*, 2006, S. 6.

¹⁷ So z. B. Art. 26 der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte*, Art. 13 des *Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (UNO-Pakt I), Art. 2 des *1. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention* (EMRK), Art. 14 der *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (2000/C 364/01) oder Art. 14 der *Aufnahmerichtlinie der EU* (2013/33/EU).

¹⁸ Siehe beispielhaft Günther: Die Auslegung des Rechts auf Bildung [...], S. 321 f.

¹⁹ Art. 28 und 29 KRK.

²⁰ Schmah: Kinderrechtskonven-

tion mit Zusatzprotokollen, Handkommentar, N 9 zu Art. 28/29.

²¹ Ibid., N 35 zu Art. 28/29; zum formellen Schutzbereich siehe hingegen Früh: Die UNO-Kinderrechtskonvention [...], S. 56 f.

²² Biaggini: Kommentar BV, 2. Titel, N 2 zu Art. 19.

²³ Gemäss *HarmoS-Konkordat* sind es 11 Jahre. Verfassungsrechtlich garantiert sind jedoch mindestens neun Jahre. Siehe Biaggini: Kommentar BV, 3. Titel, N 6 zu Art. 62.

²⁴ Ibid.

²⁵ Siehe Biaggini: Kommentar BV, 2. Titel, N 6 zu Art. 19.

lich gesehen bis zu diesem Zeitpunkt als Kind gilt.²⁶ Die Schulpflicht hingegen gilt in den meisten Kantonen nur bis zum 16. Geburtstag. Kinder zwischen 16 und 18 Jahren müssen also nicht mehr in die Grundschule gehen und im Umkehrschluss auch nicht dort beschult werden. Trotzdem haben sie einen Anspruch auf einen umfassenden, ihrem Alter entsprechenden Unterricht. In einem Bereich wird das Recht auf Grundschulunterricht in der Bundesverfassung explizit über die Volljährigkeit hinaus ausgedehnt: Die Bundesverfassung schreibt den Kantonen vor, dass Kinder mit Behinderung bis zum 20. Geburtstag gemäss ihren Bedürfnissen beschult werden müssen.²⁷

4.2 Sekundarstufe II

Konventionen wie die KRK, die Europäische Grundrechtscharta und der UNO-Pakt I über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte²⁸ kennen eine weite Definition des Rechts auf Bildung.²⁹ Sie erweitern das Recht auf Grundschulunterricht um weitere, sogenannte nachobligatorische Bildungsangebote. Dabei tauchen Begriffe wie «weiterführende Schulen» und «Berufsbildung» auf. Die internationalen Verträge bleiben aber zu wenig konkret, um einen individuellen Anspruch zu begründen. Vielmehr handelt es sich um Absichtserklärungen. Dennoch können und sollen sie dazu dienen, die Ziele des staatlichen Handelns zu leiten. Auch das schon erwähnte bildungspolitische Ziel eines Abschlusses auf Sekundarstufe II (fast) aller Personen ist in diesem Licht zu betrachten.

Der Bund erlässt gemäss Bundesverfassung Vorschriften zur Berufsbildung.³⁰ Aus diesem Auftrag sind das Berufsbildungsgesetz und die dazugehörige Verordnung entstanden.³¹ Darin ist ein Ziel zur Förderung der Chancengleichheit und Integration von Ausländer:innen festgeschrieben.³² Zudem müssen die Kantone Massnahmen ergreifen, um Personen mit individuellen Bildungsdefiziten am Ende der obligatorischen Schulzeit auf die berufliche Grundbildung vorzubereiten.³³ Diese beiden Punkte finden ergänzende Unterstützung in der 2019 lancierten Integrationsagenda (siehe Kapitel 4.5). Im vorliegenden Kontext muss schliesslich in Erinnerung gerufen werden, dass die Berufsbildung neben dem schulischen Aspekt stets praktische Teile beinhaltet. Da diese – ausser bei berufsvorbereitenden Angeboten – immer mit einer Arbeitserlaubnis einhergehen, sind sie gewissen Personengruppen kaum zugänglich.³⁴

In Bezug auf gymnasiale Maturitätsschulen, Fachmittelschulen und weitere schulische Angebote kann hinsichtlich des formellen Zugangs grundsätzlich auf Kapitel 4.1 verwiesen werden. Diese Angebote stehen allen, unabhängig vom Aufenthaltsstatus, offen. Es stellt sich aber die Frage des effektiven, praktischen Zugangs. Schon für Migrant:innen, die in der Schweiz die ganze oder Teile der Grundschule besucht haben, ist die Hürde ins Gymnasium einzutreten recht hoch.³⁵ So beeinflusst zum Beispiel der Bildungsgrad der Eltern, ob jemand

eine Mittelschule besucht. Für Jugendliche, die erst nach ihrem 16. Geburtstag in die Schweiz kommen, ist der Zugang noch schwieriger, weil Jugendliche in der Schweiz das Gymnasium in diesem Alter üblicherweise bereits begonnen haben.³⁶

4.3 Tertiäre Bildung

Gemäss den in der Schweiz geltenden rechtlichen Grundlagen besteht kein Anspruch auf ein Studium an einer Universität oder einer Fachhochschule – weder auf dessen Finanzierung noch auf die Zulassung zur Hochschule.³⁷ Die Bundesverfassung beinhaltet zwar einen Artikel zu den Hochschulen,³⁸ doch dieser erwähnt keinen Anspruch auf unbeschränkten Zugang zu denselben.³⁹

Der Aufenthaltsstatus ist jedoch kein ausschlaggebendes Element, um jemandem den Zugang zur tertiären Bildung zu verwehren. Auch für Menschen, die erst als Jugendliche oder junge Erwachsene in die Schweiz kommen, besteht also die Möglichkeit, ein Studium aufzunehmen.⁴⁰ Da diese jedoch oft weder über eine anerkannte Maturität noch über die finanziellen Mittel verfügen, ist der Zugang zu einer Universität oder Fachhochschule in der Praxis faktisch oft nicht gewährleistet. Ausländische Diplome werden häufig nicht anerkannt, die Zulassungskriterien sind unflexibel und nicht alle haben die gleichen Möglichkeiten, ein Studium zu finanzieren. Das macht die Lage bezüglich der Frage, wie offen zugänglich die Hochschulen effektiv sind, sehr unübersichtlich. Deshalb fordert eine Gruppe studentischer Geflüchteter – gemeinsam mit Studierenden von schweizerischen Hochschulen – mehr Informationen und eigens für die Thematik eingerichtete Anlaufstellen.⁴¹

Besonders erwähnenswert ist im vorliegenden Kontext schliesslich die Ergänzungsprüfung ECUS, die beim Hochschulzugang oft eine Rolle spielt.⁴² Diese muss von Personen abgelegt werden, die über eine in der Schweiz nicht anerkannte ausländische Maturität verfügen. Während diese Prüfung früher subventioniert war und deren Vorbereitung an einer öffentlichen Universität stattfand, ist sie heute privat organisiert.⁴³ Antreten darf nur, wer von einer Hochschule angemeldet

²⁶ Siehe auch Früh: Die UNO-Kinderrechtskonvention [...], S. 82 f. und 127 f.; und Aeschlimann-Ziegler: Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht [...], S. 188.

²⁷ Aeschlimann-Ziegler: Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht [...], S. 32 ff.

²⁸ Allgemeine Bemerkung Nr. 13 des UNO-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 1999.

²⁹ Siehe Fussnote 17.

³⁰ Art. 63 BV.

³¹ Verordnung über die Berufsbildung, BBV, SR 412.101.

³² Art. 3 lit. c BBG.

³³ Art. 12 BBG.

³⁴ Kurt: Der Zugang zu Bildung für geflüchtete Personen in der Schweiz, S. 231.

³⁵ SKBF: Bildungsbericht Schweiz 2018, S. 193.

³⁶ Zur Frage der praktischen Möglichkeit der Erwachsenenmaturität siehe Fall 387, «Justin».

³⁷ Perspektiven – Studium, Stipendienbericht 2019 – Die stipendienrechtliche Situation studentischer Geflüchteter

in der Schweiz, S. 4.

³⁸ Art. 63a BV.

³⁹ Biaggini: BV Kommentar, 3. Titel, N 4 zu Art. 63a.

⁴⁰ Kurt: Der Zugang zu Bildung für geflüchtete Personen in der Schweiz, S. 229.

⁴¹ Perspektiven – Studium, Forderungen der Arbeitsgruppe «Integration durch Bildung», Chancengerechter Hochschulzugang für Geflüchtete, 2021.

⁴² ECUS – Examen Complémentaire des Hautes Ecoles Suisses.

⁴³ VSS, Positionspapier Hochschulzugang für studentische Geflüchtete, 2017.

wird. Die Finanzierung der Prüfungsgebühren und eines allfälligen Vorbereitungskurses ist Sache der potenziellen Studierenden. All dies erschwert den Zugang zur Hochschulbildung zusätzlich.

4.4 Weiterbildung

Weiterbildung wird als Teil des lebenslangen Lernens definiert.⁴⁴ Weiterbildung im Sinne des Bundesgesetzes über die Weiterbildung (WeBiG) bedeutet: strukturierte Bildung ausserhalb der formalen, staatlich geregelten Bildung.⁴⁵ Weiterbildung soll jedoch an die formale Bildung anrechenbar sein und zu anerkannten Abschlüssen führen.⁴⁶

Die Voraussetzung zur Teilnahme an Weiterbildung sind gewisse Grundkompetenzen. Als solche gelten Lesen, Schreiben und die mündliche Ausdrucksfähigkeit in einer Landessprache sowie Grundkenntnisse der Mathematik und der Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien.⁴⁷ Diese Kompetenzen entsprechen dem, was Schüler:innen am Ende der obligatorischen Schule wissen und können sollten. Bund und Kantone ermöglichen Erwachsenen den Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen.⁴⁸

Der Erwerb von Grundkompetenzen und die daran anschliessende Weiterbildung bieten also eine zweite Bildungschance für alle. Um die Chancengleichheit zu verbessern, wird die Integration von Ausländer:innen im Gesetz explizit als Ziel der staatlichen Bestrebungen in diesem Bereich genannt.⁴⁹ Gemäss der Verordnung zum Weiterbildungsgesetz müssen zudem die Förderung der Grundkompetenzen und die Integration koordiniert werden.⁵⁰ Die Gesetzgebung in Bezug auf Weiterbildung ist somit ein vielversprechender Ausgangspunkt für die Förderung junger, erwachsener Migrant:innen.

4.5 Exkurs Integrationsagenda

Die Integration hat in der Schweizer Migrationsinnenpolitik in den letzten Jahren stets an Bedeutung gewonnen. Davon zeugt auch die Umbenennung des ehemaligen Ausländer:innengesetzes in Ausländer:innen- und Integrationsgesetz. In erster Linie soll Integration in den Regelstrukturen erfolgen, die für alle zugänglich sind – wie die öffentlichen Schulen, die Berufsbildung und der Arbeitsmarkt.⁵¹ Bund und Kantone fördern die wirtschaftliche und soziale Teilhabe von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen zudem spezifisch. Seit dem Jahr 2019 geschieht dies unter dem Begriff «Integrationsagenda»⁵² und mittels einer Integrationspauschale von 18'000 CHF pro Person.⁵³ Asylsuchende profitieren kaum von dieser Förderung,⁵⁴ Personen ohne Bleiberecht gar nicht.

Jugendliche und junge Erwachsene ausserhalb des Asylbereichs, die aufgrund einer Ehe, einer eingetragenen Partnerschaft oder familiären Beziehungen in die Schweiz kommen, sind nicht explizit ausgeschlossen. Da der Bund in ihrem Fall jedoch keine Integrationspauschale bezahlt, ist es Sache der Kantone, ob sich die Angebote auch an

sie richten. Dies wird sich in naher Zukunft aber voraussichtlich ändern: So wird zum Beispiel mittlerweile die Integrationsvorlehre auch für diese Personengruppe angeboten.⁵⁵ Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) des Ständerates hat zudem eine Motion lanciert, um genau diese Lücke der Integrationsagenda zu füllen.⁵⁶

Für den vorliegenden Fachbericht sind insbesondere folgende Bereiche und Ziele der Integrationsagenda unmittelbar relevant:

- **Potenziale erkennen:** Es soll systematisch abgeklärt werden, über welche Fähigkeiten die Menschen bereits verfügen. Möglichst kurz nach dem Asylentscheid sollen deshalb Potenzialabklärungen stattfinden.⁵⁷
- **Sprache:** Drei Jahre nach der Einreise sollen alle über für den Alltag genügende Sprachkenntnisse verfügen. Dafür werden Sprachkurse und andere Bildungsangebote gefördert.⁵⁸
- **Bildung:** Für Menschen, die als «ausbildungsfähig» gelten, ist nachhaltige Bildung einer möglichst raschen Erwerbstätigkeit vorzuziehen. Dies gilt insbesondere für Geflüchtete zwischen 16 und 25 Jahren, von denen nach fünf Jahren zwei Drittel eine nachobligatorische Ausbildung absolvieren sollen.⁵⁹
- **Fallführung:** Vom Zeitpunkt der Einreise an sollen die Personen in ihrem auf sieben Jahre ausgelegten Integrationsprozess gezielt und durchgehend begleitet werden.⁶⁰

⁴⁴ Art. 1 Abs. 1 WeBiG.

⁴⁵ Art. 3 WeBiG.

⁴⁶ Art. 7 WeBiG.

⁴⁷ Art. 13 Abs. 1 WeBiG.

⁴⁸ Art. 13 bis 16 WeBiG.

⁴⁹ Art. 8 lit. c WeBiG.

⁵⁰ Art. 9 Abs. 3 der Verordnung über die Weiterbildung (WeBiV, SR 419.11).

⁵¹ Art. 54 AIG, siehe auch SEM, Rundschreiben Kantonale Integrationsprogramme KIP 2022–2023 inkl. Integrationsagenda Schweiz IAS (KIP 2bis), 2020, Ziff. 5.1, S. 8.

⁵² Für einen Überblick siehe SEM, «Integrationsagenda Schweiz (IAS)», 2019.

⁵³ EJPd, WBF, KdK, EDK, SODK, Integrationsagenda Schweiz,

Bericht der Koordinationsgruppe, 2018. Im Jahr 2020 wurde das Finanzierungssystem auf Fehlanreize untersucht und soll nun angepasst werden, um den Anreiz für eine Berufsbildung bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu verstärken. Siehe dazu Bundesrat, «Integrationsagenda Schweiz: Projektphase abgeschlossen und Vernehmlassung für neue Finanzierung eröffnet», 2021.

⁵⁴ Siehe dazu Kapitel 5.3.

⁵⁵ SEM, «Integrationsvorlehre (INVOL)», 2021.

⁵⁶ WBK-S, Lücken in der Integrationsagenda füllen – Chancengerechtigkeit für alle Jugendlichen in der Schweiz,

Motion 21.3964. Siehe auch Büro BASS: Auslegeordnung zu spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen an der Nahtstelle I.

⁵⁷ Berner Fachhochschule BFH in Zusammenarbeit mit social-design ag und AOZ Zürich, Potenzialabklärung bei Flüchtlingen und Vorläufig Aufgenommenen, Erläuterungen des Vorgehens und Leitfäden der Instrumente, S. 6 ff.

⁵⁸ SEM, SBFI, KdK, EDK, SODK, Faktenblatt – Die Integrationsagenda kurz erklärt, 2018, S. 1.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ SEM und KdK, Anhang 4: Empfehlungen zur Umsetzung der IAS, 2018, S. 2.

5 Zugang zu Bildung während des Asylverfahrens

Seit 2019 werden die Asylverfahren in der Schweiz beschleunigt und in Bundesasylzentren in allen Landesteilen durchgeführt.⁶¹ Da die Fluchtgeschichte gewisser Menschen nicht innert kurzer Zeit beurteilt werden kann, gibt es neben dem beschleunigten noch das erweiterte Asylverfahren.⁶² Dieses dauert etwas länger und die Personen halten sich währenddessen meist in Kollektivunterkünften in den Kantonen auf. Im folgenden Kapitel geht es um den Bildungszugang von Personen, die in die Schweiz geflüchtet sind und ein Asylgesuch gestellt haben, über welches noch nicht entschieden wurde.

5.1 Grundschule für Minderjährige in Bundesasylzentren

Die Bundesverfassung gewährleistet einen Anspruch auf ausreichenden, unentgeltlichen Grundschulunterricht (siehe Kapitel 4.1). Auch in den Bundesasylzentren (BAZ) ist die Durchführung des Grund-



schulunterrichts sowie die Erstellung der Konzepte und Lehrpläne Sache der Kantone.⁶³ Der Bund – agierend durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) – finanziert diesen Unterricht mit und hat dazu mit den Kantonen entsprechende Vereinbarungen abgeschlossen.

Der garantierte Grundschulunterricht in den BAZ seit 2019 stellt eine wesentliche Verbesserung im Vergleich zur vorherigen Situation dar, zumal dieser in den ehemaligen Empfangs- und Verfahrenszentren nicht gewährleistet war. So hebt die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) diese Entwicklung in ihrem Bericht als positiv hervor.⁶⁴ Es bestehen in der Praxis jedoch nach wie vor Lücken im Zugang zur obligatorischen Schule, weswegen nachfolgend einzelne problematische Aspekte hervorgehoben werden.

Alter zum Zeitpunkt der Einschulung

Das kantonale Recht definiert, bis zu welchem Alter Kinder am Grundschulunterricht in den Bundesasylzentren teilnehmen dürfen. Während sie derzeit in sechs Zentren die Schule bis zur Volljährigkeit besuchen können, gilt die Schulpflicht an den meisten Standorten nur bis zum vollendeten 15. Lebensjahr.⁶⁵

Fall 399

«Josef» galt zu Beginn seines Asylverfahrens als minderjährig. Er wurde im Bundesasylzentrum eingeschult, obwohl er seinen 16. Geburtstag bereits gefeiert hatte. Nach einer Altersschätzung wurde sein Geburtsdatum angepasst. Er galt fortan als volljährig, wurde in ein anderes BAZ umplatziert und von der Schule ausgeschlossen. Er konnte nun nur noch zweimal pro Woche für eineinhalb Stunden einen Sprachkurs besuchen.

Da die Bildungsangebote für Erwachsene in den Bundesasylzentren auf wenige Sprachkurse beschränkt sind und die Beschäftigungsprogramme kaum bildungsrelevante Aspekte aufweisen, haben Minderjährige über 16 Jahre in einem Grossteil der Bundesasylzentren keinen ihrem Alter angemessenen Zugang zu Bildung.

⁶¹ SFH, Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, S. 73 f.

⁶² Siehe dazu: SFH, Zuteilung ins erweiterte Verfahren: Kriterien für Triage, Positionspapier der Schweizerischen Flüchtlings-

hilfe, 2020.

⁶³ Art. 80 Abs. 4 AsylG.

⁶⁴ NKVF, Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019 – 2020), S. 36.

⁶⁵ Sandra Locher-Benguereel, Beschulung von Kindern und Jugendlichen in Bundesasylzentren, Interpellation 21.3105.

Umfang, Inhalt und Infrastruktur

Kinder unter 16 Jahren besuchen in allen Bundesasylzentren den Grundschulunterricht. Sie erhalten Unterricht in einer «Aufnahme-klasse», in der sie die im betreffenden Kanton gesprochene Landessprache lernen. In weiteren Fächern werden sie an die Inhalte des schweizerischen Schulsystems herangeführt. Es bestehen jedoch auch hier grosse Unterschiede in der Art der Beschulung:

- Während der Unterricht in einigen Zentren an fünf Wochentagen angeboten wird, sind es in anderen Zentren bloss vier Tage. In Schulstunden gerechnet, ergibt das eine Bandbreite zwischen 16 und 29 Stunden pro Woche.⁶⁶
- Der Lehrplan unterscheidet sich von Zentrum zu Zentrum. Da viele Geflüchtete nach ihrem Aufenthalt in den BAZ anderen Landesteilen zugeteilt werden, lernen die Kinder teilweise in einer Landessprache und später in einer anderen.
- Bloss in einem Zentrum besuchen die Kinder die Schule in einem Schulhaus ausserhalb des Zentrums. Das Schulhaus teilen sie mit einheimischen Kindern.
- Während den offiziellen Schulferien findet kein Unterricht statt, weshalb zeitliche Lücken in der Grundbildung entstehen können.

5.2 Erhebung von Bildungsstand und Kompetenzen

Für erwachsene Asylsuchende gibt es in den Bundesasylzentren Sprachkurse und Beschäftigungsprogramme. Deren Umfang und Ausgestaltung variieren von Zentrum zu Zentrum,⁶⁷ womit auch für Erwachsene kein einheitlicher Zugang zu Bildung besteht. Aufgrund der beschränkten Aufenthaltsdauer,⁶⁸ des starken Fokus auf die beschleunigte Behandlung des Asylgesuchs und des übergeordneten Ziels der potenziellen Aufenthaltssicherung stellt sich gleichzeitig die Frage, ob eine umfassende Bildung im Umfeld dieser grossen Kollektivunterkünfte überhaupt möglich ist. Verschiedene Gesprächspartner:innen der SBAA lernen deshalb ergänzend im Selbststudium. Dieses könnte mit einfachen Mitteln gefördert werden.⁶⁹

Gemäss einigen Quellen ist hingegen bereits heute vorgesehen, dass die schulischen und beruflichen Kompetenzen Asylsuchender in dieser ersten Zeit des Aufenthalts erhoben werden.⁷⁰ Dies hätte den positiven Effekt, dass nach dem Aufenthalt im Bundesasylzentrum rasch Vorkehrungen zur weiteren Aus- und Weiterbildung dieser Personen getroffen werden könnten. In der Praxis scheint diese Massnahme zugunsten eines später besseren Zugangs zu Bildung jedoch nicht oder unzureichend umgesetzt.

Fall 395

«Hanna» Nach der Universität absolvierte «Hanna» in ihrem Herkunftsland ein einjähriges Praktikum. Danach begann sie, als Rechtsanwältin zu arbeiten. Im Februar 2019 musste «Hanna» flüchten. Im Frühjahr 2019 reiste sie in die Schweiz ein und stellte ein Asylgesuch. «Hanna» wurde in einem Bundesasylzentrum (BAZ) untergebracht. Es gab dort keine Bildungsangebote. Während einer Befragung zu ihrem Asylgesuch wurden ihr auch Fragen zu ihrer Ausbildung und ihrem Beruf gestellt. Nach rund vier Monaten wurde ihr Asylgesuch gutgeheissen, sie wurde als Flüchtling anerkannt und erhielt eine Aufenthaltsbewilligung (B). Danach wurde «Hanna» in einer Unterkunft mit abgewiesenen Asylsuchenden untergebracht. Während dieser Zeit konnte sie keinen Sprachkurs besuchen. Nach vier Monaten hatte «Hanna» ihren ersten Termin mit der für sie zuständigen Sozialarbeiterin und konnte mit der Wohnungssuche beginnen.

Dieser Fall zeigt eindrucksvoll auf: Mit Asylsuchenden wird weder während ihres Aufenthaltes im Bundesasylzentrum noch bei der Ankunft in den Kantonen genügend über ihre Kompetenzen gesprochen. Und in den Fällen, in denen das geschieht, gehen die daraus gezogenen Informationen verloren. Seit Potenzialabklärungen⁷¹ oder alternative Herangehensweisen⁷² eingeführt wurden, ändert sich dies in Bezug auf den Aufenthalt in den Kantonen langsam. Dennoch sollten Gespräche auf Augenhöhe zur Vorbildung und zu den Kompetenzen schon früher geführt werden.

Dies zeigt auch das Beispiel der Niederlande, die für das beschleunigte Asylverfahren stets als Inspiration genannt werden. Geflüchtete haben dort im Erstaufnahmезentrum die Gelegenheit, sich zu ihren Fähigkeiten und Ambitionen zu äussern. Dies geschieht ausserhalb des Asylverfahrens. Die Aussagen werden mit Informationen aus den Gemeinden abgeglichen, sodass sich die Menschen dort niederlassen können, wo sie gemäss ihrer Biografie die grössten Chancen

⁶⁶ Ibid. Zum Vergleich: Ende 2019 betrug das Mittel der Schulstunden pro Woche in den Deutschschweizer Kantonen zwischen 25 (1. Klasse) und 35 (3. Sekundarstufe) Wochenlektionen: BKZ Geschäftsstelle, Stundentafeln zum Lehrplan 21, 2019, S. 9 und 20.

⁶⁷ Per E-Mail erhaltene Auskunft des SEM vom 28. Januar 2021.

⁶⁸ Gemäss Art. 24 Abs. 4 AsylG ist die Dauer des Aufenthalts in einem Bundesasylzentrum – unabhängig davon, ob es sich dabei um ein Zentrum mit oder

ohne Verfahrensfunktion oder um ein sogenanntes besonderes Zentrum handelt – stets auf 140 Tage beschränkt. Danach muss eine asylsuchende Person in einem Kanton untergebracht werden.

⁶⁹ Für den deutschsprachigen Raum ist das Angebot des Vereins voCHabular beispielhaft. Einerseits wird dieses Selbstlernmittel analog und digital angeboten. Andererseits schliesst es eine Lücke: den sprachlichen Graben.

⁷⁰ Siehe unter anderem Fehlmann

et al.: «Je früher, desto besser für alle», S. 20. Tatsächlich wird wohl bei der Erhebung der Personalien und teilweise auch in einem Gespräch nach Ausbildung und Beruf gefragt. Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass diese Informationen weiterverwendet oder -gegeben werden.

⁷¹ SEM, «Potenzialabklärungen bei Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen».

⁷² Kanton Glarus, «Digitalisierung konkret: Glarner Integrationsprojekt wird ausgezeichnet», 2020.

auf eine erfolgreiche berufliche und persönliche Entwicklung haben.⁷³ In der Schweiz könnte dieses Vorgehen ein bereits laufendes Pilotprojekt ergänzen. In diesem werden Asylsuchende mittels eines Algorithmus auf die Kantone verteilt, womit insbesondere ihre Integration in den Arbeitsmarkt gefördert werden soll.⁷⁴

5.3 Bildung im erweiterten Asylverfahren

Lange hatten Asylsuchende ab einem Alter von 16 Jahren in den Kantonen keinen Zugang zu Bildung. Sobald jemand der Schulpflicht entwachsen war, hiess es: Ohne eine Anerkennung als Flüchtling oder ohne eine vorläufige Aufnahme gibt es keinen Sprachkurs.

Die neuen, beschleunigten Asylverfahren und die Integrationsagenda versprechen Besserung. Neu ankommende Menschen sollen nun rasch einen Asylentscheid erhalten, womit es keine langen Wartezeiten mehr geben sollte. Vergleicht man die Verfahrensdauern des Jahres 2019 mit denjenigen vor der Einführung der neuen Asylverfahren, trifft dies zu. Gemäss den neuesten Zahlen verdoppelte sich die Dauer der erweiterten Asylverfahren aber bereits im zweiten Jahr der Umsetzung (2020) von rund 105 Tagen auf 235 Tage.⁷⁵ Es wird sich also erst noch zeigen müssen, wie lange diese Verfahren durchschnittlich dauern.

Asylsuchende dürfen im erweiterten Verfahren bereits heute an Sprachkursen teilnehmen.⁷⁶ Sie dürfen zudem in weiteren Grundkompetenzen – wie Mathematik und Computerkenntnisse – unterrichtet werden. Dabei handelt es sich jedoch um eine «Kann-Bestimmung», nicht um einen Anspruch. Für die Teilnahme an den im Rahmen des Pilotprogramms «Frühzeitige Sprachförderung» vom Bund mitfinanzierten Kursen ist zudem eine «hohe Bleibewahrscheinlichkeit» Voraussetzung.⁷⁷

Das folgende Beispiel zeigt, dass in der Praxis in diesem Bereich kein wirklicher Zugang zu Bildung besteht.

«Josef» Als «Josef» in die Schweiz kam, hatte er in seinem Leben erst ein Jahr lang die Schule in einem Transitland besucht. Nach seiner Zeit im BAZ wurde «Josef» zuerst einer Kollektivunterkunft im Kanton und später einer Gemeinde zugeteilt. Gemäss dem Geburtsdatum in seinem Ausweis war er zu diesem Zeitpunkt 21 Jahre alt. Sein Asylgesuch war noch nicht entschieden. In den ersten vier Monaten in der Gemeinde durfte «Josef» trotz mehrmaligem Nachfragen – und obwohl er aus einem Land mit hoher Bleiberechtsperspektive stammt –, weder einen Sprachkurs noch andere Bildungsangebote besuchen. Mittlerweile besucht er zwei Sprachkurse – einen der Gemeinde und einen unentgeltlichen, zivilgesellschaftlich organisierten – und erhält Unterstützung im Rahmen eines Nachhilfeangebots.

Der Fall von «Josef» zeigt zwar, dass die Integrationsagenda langsam eine gewisse Wirkung entfaltet. Asylsuchende werden vermehrt – zumindest sprachlich – ausgebildet.⁷⁸ Von Kanton zu Kanton und von Gemeinde zu Gemeinde ist es jedoch sehr unterschiedlich, ob, ab wann und in welchem Umfang eine Person gefördert wird. Dies widerspricht der Erkenntnis, dass eine frühzeitige Förderung auch gesamtwirtschaftlich lohnenswert ist.⁷⁹

Positiv hervorzuheben sind die Initiativen einzelner Kantone – beispielsweise Genf, Basel-Stadt und Thurgau,⁸⁰ sowie die folgende im Kanton Luzern: Bis zum Alter von 23 Jahren werden junge Asylsuchende – unabhängig von ihrer Bleibeperspektive – in einer Vielzahl von Fächern geschult und im ganzen Kanton gleich behandelt wie Personen, die bereits einen Aufenthaltsstatus haben.⁸¹ Trotz möglichen Kritikpunkten – wie die Alterslimite der Teilnehmenden oder der Umfang des Unterrichts⁸² – entspricht diese Umsetzung klar dem Motto «Je früher, desto besser für alle.»⁸³

Im Jahr 2022 werden die Massnahmen zur frühzeitigen Förderung von Asylsuchenden evaluiert.⁸⁴ Aus Sicht der SBAA sollte dann eine breite Diskussion zur effektiven Wirkung solcher und ähnlicher Beispiele geführt werden. Weiter darf sich die Koordination der Programme zur Förderung von Grundkompetenzen im Bereich der Weiterbildung mit denjenigen der Integration nicht bloss auf Finanzierungsfragen beschränken.⁸⁵ Vielmehr müssen zugunsten eines gleichberechtigten Zugangs zu Bildung die reinen Sprachkurse um weitere, verbindlich anzubietende Fächer erweitert werden. Im besten Fall geschieht dies, indem die Kursanbieter:innen inhaltlich zusammenarbeiten und die Teilnehmenden unabhängig ihrer Herkunft gemeinsam unterrichtet werden.

Fall 399

⁷³ CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, [Promising policies for integration on the labour market, English summary](#), 2020.

⁷⁴ SRF, [«Algorithmus verteilt neu Asylbewerber auf Kantone»](#), 2018.

⁷⁵ Gemäss einer per E-Mail erhaltenen Auskunft des SEM vom 7.5.2021 verdoppelte sich die durchschnittliche Dauer bis zur Erledigung eines Asylgesuchs in den erweiterten Verfahren im Jahr 2020 von 106,5 Tagen auf 236,5 Tage.

⁷⁶ Art. 15 Abs. 5 VInta.

⁷⁷ Das SEM weist darauf hin, dass auch Asylsuchende aus Ländern mit einer niedrigen Schutzquote diese Kurse besuchen dürfen.

Auch die Ergänzung der Sprachkurse um weitere Fächer sei zu begrüssen. All dies ist jedoch nicht verbindlich. Siehe SEM, [FAQ Pilotprogramm «Frühzeitige Sprachförderung»](#), S. 3 f.

⁷⁸ Zum Thema Umfang der Bildungsangebote siehe auch Ecoplan, et al., Integrationsagenda Schweiz: Anpassung des Finanzierungssystems, S. 100 ff.

⁷⁹ Fehlmann et al.: Bildungsmassnahmen für spät eingereiste

Jugendliche und junge Erwachsene, S. 64 ff.

⁸⁰ Ibid., S. 91 ff.

⁸¹ Kanton Luzern, [Pädagogisches Konzept: Fremdsprachige junge Erwachsene](#), Dienststelle Volksschulbildung, 2020.

⁸² Rund 10 Wochenlektionen unter dem Lehrplan 21.

⁸³ Fehlmann et al.: [«Je früher, desto besser für alle»](#).

⁸⁴ SEM, [«Frühzeitige Sprachförderung \(FSF\)»](#).

⁸⁵ Siehe dazu auch SBFJ und EDK, [Grundsatzpapier von SBFJ und EDK für die Förderperiode 2021–2024](#), Ziff. 4.2, S. 5.

6 Obligatorische Bildung

6.1 Alter zum Zeitpunkt der Einschulung

In den meisten Kantonen der Schweiz werden Minderjährige nur bis zu ihrem 16. Geburtstag in die Grundschule eingeschult (siehe Kapitel 4.1).⁸⁶ Der Grossteil der Jugendlichen, die kurz vor oder nach ihrem 16. Geburtstag in die Schweiz kommen, besucht als Ersatz für die umfassende Schulbildung zuerst Sprachkurse und allenfalls integrationsorientierten Unterricht. Daran schliessen die Berufsvorbereitung und Berufsbildung an. In diesem Bereich gab es in den letzten Jahren mit neuen Bildungsangeboten wie integrationsorientierten Berufsvorbereitungsjahren und der Integrationsvorlehre viele positive Änderungen.

Die SBAA kritisiert aber, dass vielen 16- bis 18-Jährigen ihr Recht auf eine umfassende und ihrem Alter angemessene Grundbildung verwehrt wird.⁸⁷ Der von der SBAA dokumentierte Fall von «Justin» veranschaulicht die Probleme beispielhaft: Aufgrund des formellen Kriteriums, dass sein 16. Geburtstag bereits vorbei war, wurde «Justin» nicht in die öffentliche Grundschule aufgenommen. Er durfte zuerst nur einen halbtägigen Sprachunterricht besuchen und wechselte erst nach einigen Monaten zu einem intensiveren Bildungsangebot.⁸⁸ Wie im Fall von «Justin», sind die Bildungswege vieler Jugendlicher geprägt von Wartezeiten sowie von einer unkoordinierten, einseitig sprachlichen und wenig allgemeinbildenden Förderung. Dass es auch anders geht, zeigt der Bildungsweg von «Lesane».

«Lesane» Rund drei Monate nach seiner Einreise in die Schweiz wurde der damals 16-jährige «Lesane» in eine Aufnahmeklasse der öffentlichen Schule eingeschult. Er sei zu diesem Zeitpunkt völlig überfordert gewesen und habe sich nichts zugetraut. Nach

dem Abschluss des einjährigen Zyklus der Aufnahmeklasse wurde er aufgrund seiner Fähigkeiten und mit seinem

Einverständnis in eine weiterführende Klasse eingeteilt. Dort wurde er in einzelnen Fächern in parallel laufenden Klassen der Regelstruktur unterrichtet: Er besuchte Mathematik gemeinsam mit einer 1. Klasse der Sekundarschule und Englisch mit einer 2. Klasse. Nach einem weiteren Jahr begann er im Alter von 18,5 Jahren einen regulären Zyklus der Sekundarschule. Es sei nur am Anfang etwas ungewohnt gewesen, dass er die letzten drei Jahre gemeinsam mit jüngeren Jugendlichen zur Schule ging.

Im Sommer 2021 steht sein Abschluss an.

Fall 397

Dieses Beispiel zeigt, dass es möglich ist, das Recht von Minderjährigen auf eine Grundschulbildung zu wahren, ohne die Regelstrukturen übermässig zu belasten. Das Fallbeispiel ist besonders interessant, weil die SBAA gleich drei ähnliche Fälle dokumentieren konnte.⁸⁹ In allen Fällen reisten die Jugendlichen im Alter zwischen 16 und 18 Jahren in die Schweiz ein. Eine definitive Einschulung in die Regelstruktur gelang nur bei einem von ihnen. Alle verfügen jedoch nach rund fünf Jahren Aufenthalt im Land über ein Diplom, dass einem Abschluss auf der Sekundarstufe I gleichwertig ist. Damit verfügen sie über die besten Voraussetzungen, ihren Bildungsweg erfolgreich fortzusetzen. Nur für einen dieser Jugendlichen wird dies sehr schwierig, da er kein Bleiberecht hat. Somit ist es ihm nicht möglich, eine nachobligatorische, berufliche Ausbildung mit Erwerbstätigkeit anzutreten.⁹⁰

6.2 Aufnahmeklassen: Inklusion und fachliche Aufsicht

Fremdsprachige Minderjährige werden zu Beginn ihres Aufenthalts in der Schweiz oft zuerst in Aufnahmeklassen der öffentlichen Schule unterrichtet. Diese Form des separaten Unterrichts ist bei einem zeitlich klar beschränkten Aufenthalt an einem Ort und zum kurzzeitigen, intensiven Spracherwerb unbestritten. Sie setzt aber viel pädagogisches und interkulturelles Fachwissen voraus. Dies zeigt der überarbeitete Rahmenlehrplan für Aufnahmeklassen im Asylbereich des Kantons Zürich.⁹¹ Damit die Rahmenbedingungen für eine Aufnahmeklasse erfüllt sind und die mit dieser Aufgabe betrauten Lehrpersonen die notwendige Unterstützung erhalten, müssen sie von entsprechenden Fachpersonen begleitet werden. Andere Modelle – wie die Angliederung von Schulen bei den für Migration und Sicherheit zuständigen Behörden – führen zwangsläufig zu nicht haltbaren Ergebnissen.⁹² Soziale Aspekte und der Lernfortschritt sprechen jedoch klar für eine möglichst rasche Inklusion.

«Lea» Im Alter von 14 Jahren floh «Lea» aus ihrem Heimatland. Rund zwei Jahre später reiste sie als unbegleitete Minderjährige in der Schweiz ein und stellte ein Asylgesuch. Zu diesem Zeitpunkt konnte sie weder lesen noch schreiben. In der Schweiz besuchte sie zum ersten Mal eine Schule. «Lea» kam in ein

Fall 393

⁸⁶ Der Kanton Genf bildet hier seit einigen Jahren die Ausnahme. Gemäss [Art. 194 Abs. 1 der Verfassung der Republik und des Kantons Genf](#) ist Bildung bis mindestens zur Mündigkeit obligatorisch.

⁸⁷ Siehe dazu auch: Netzwerk Kinderrechte Schweiz: Vierter

NGO-Bericht an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, S. 27.

⁸⁸ Siehe Fall 387 «Justin».

⁸⁹ Siehe Fälle 396 «Austin», 397 «Lesane» und 398 «Yassine».

⁹⁰ Fall 398 «Yassine». Siehe dazu auch Kapitel 7.2.

⁹¹ Bildungsdirektion Kanton Zürich,

[Unterrichten an Aufnahmeklassen Asyl](#), Volksschulamt, 2021. Zum Zeitpunkt der Drucklegung des vorliegenden Berichts noch nicht publiziert.

⁹² Stefanie Hablützel, [«Wenn das Recht auf Volksschule nicht für alle gilt»](#).

Zentrum für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA). Dort wohnte sie fast zwei Jahre. Sie besuchte zu Beginn die zentrumsinterne Schule, lernte lesen und schreiben. Das Zentrum war sehr gross und wurde von vielen UMA bewohnt. «Lea» war unruhig und es war eine schwierige Zeit für sie. Ihre Lehrerin war der Ansicht, dass «Lea» nicht viel lernte. Sie wollte, dass sie sich verbessert. «Lea» wurde deshalb in die öffentliche Schule geschickt und stieg im zweiten Semester der 8. Klasse ein. In der Sekundarschule gefiel es ihr gut. «Lea» schätzte es, mit Gleichaltrigen in der Klasse zu sein, fand Freund:innen und lernte viel.

Eine über lange Zeit andauernde separate Beschulung und damit nicht stattfindende Inklusion kann auch verfassungswidrig sein. So zog das Bundesgericht Ende 2019 in zwei fast deckungsgleichen Urteilen eine erstaunliche Analogie heran: Wie bei Kindern mit Behinderungen kann für Jugendliche, die «erst verspätet und ohne entsprechende Vorbildung ins schweizerische Schulsystem» eintreten, eine vorübergehende separate Beschulung angezeigt sein. Dies gilt insbesondere für den Erwerb der sprachlichen Fähigkeiten, die es braucht, um dem weiterführenden Unterricht überhaupt folgen zu können. «Allerdings darf eine solche besondere Beschulung nur vorübergehend sein und soll so rasch wie möglich durch die Beschulung in der Regelschule abgelöst werden.»⁹³ Dies sei auch dann anzustreben, wenn das schulische Niveau dieser Jugendlichen noch nicht demjenigen der Gleichaltrigen entspreche.⁹⁴



7 Nachobligatorische Bildung

Die nachobligatorische Bildung, die an die Sekundarschule anschliesst, bietet eine Fülle von Varianten. Üblicherweise folgt direkt auf die obligatorische Bildung eine Berufslehre oder eine Mittelschule. Es gibt zudem zahlreiche Brückenangebote für Personen, die weder eine Lehre finden noch eine weiterführende Schule besuchen.⁹⁵ Diese Massnahmen sind prinzipiell nicht an den Aufenthaltsstatus gebunden, wobei bleibeberechtigte Personen in der Praxis einen klaren Vorteil bei der Auswahl geniessen. Die meisten Massnahmen sind zudem darauf ausgerichtet, dass möglichst viele Menschen, die erst als Jugendliche oder junge Erwachsene in die Schweiz kommen, eine Berufslehre absolvieren. Dies ist nur mit einem gefestigten Aufenthaltsrecht möglich.

In diesem Kapitel geht es zuerst um Personen, die an eine Glasdecke stossen. Sie verfügen zwar über einen Aufenthaltsstatus, der ihnen Unterstützung nach der Grundschule ermöglicht, kommen aber trotzdem nicht weiter. Danach geht es um Menschen, denen der Zugang zu weiterführender Bildung aufgrund ihres fehlenden Bleiberechts kategorisch verwehrt wird.

7.1 Durchlässigkeit des Bildungssystems und Finanzierung des Hochschulstudiums

Das Schweizer Bildungssystem wird oft für seine Durchlässigkeit gelobt. So kann jemand mit einem Lehrabschluss unter gewissen Voraussetzungen eine Fachhochschule besuchen und schliesslich an einer Universität studieren. In der Theorie stehen diese Wege auch Menschen offen, die nicht ihr ganzes Leben in der Schweiz verbracht haben. Es stellt sich jedoch die Frage, ob dies auch praktisch möglich ist. Die SBAA hat zwei Fälle von Personen dokumentiert, die bereits gut ausgebildet waren, als sie in die Schweiz kamen.

⁹³ BGer 2C_892/2018 und 2C_893/2018, E. 6.3 ff.

⁹⁴ Siehe auch Bettina Looser: Was braucht es für eine gelingende schulische Integration? in:

Bildung für Geflüchtete, vpod bildungspolitik Nr. 215, S. 13 ff., 2020.

⁹⁵ EDK, Brückenangebote in den Kantonen: Informationen von

kantonalen Webseiten: Schuljahr 2021-2022: Stand März 2021.

Fall 390

«Samy» Anfangs 2014 reiste «Samy» im Rahmen eines Resettlement-Programms in die Schweiz ein, da seine Schwester bereits hier lebte. Aus Angst, sein Studium nicht fortsetzen zu können, wollte «Samy» sein Herkunftsland eigentlich nicht verlassen. Er wurde in der Schweiz vorläufig aufgenommen (F). In den darauffolgenden zwei Jahren erarbeitete sich «Samy» Sprachkenntnisse bis zum Niveau C1. In der Annahme, dass er nun alle Voraussetzungen erfüllte, bemühte er sich um eine Zulassung, um sein Studium weiterzuführen. Als er sich an einer Schweizer Universität einschreiben wollte, wurde ihm jedoch mitgeteilt, dass sein Abschluss nicht anerkannt werde. Da er zu diesem Zeitpunkt bereits fast 26 Jahre alt war, war «Samy» nicht bereit, die eidgenössische Matura und allenfalls einen Bachelorabschluss nachzuholen, um weiter studieren zu können. Er brauchte zwei Jahre, um diese Enttäuschung zu verarbeiten und liess sich in dieser Zeit zum interkulturellen Dolmetscher ausbilden.

Positiv hervorzuheben ist, dass «Samy» in seinen Bemühungen, eine der Landessprachen bis zum Niveau C1 des europäischen Referenzrahmens zu lernen, von der öffentlichen Hand unterstützt wurde. Wie man im folgenden Fall von «Hanna» und bei vielen Personen beobachten kann, ist das die Ausnahme.⁹⁶ Der Fall von «Samy» zeigt aber auch, dass noch viel Sensibilisierungsarbeit bei den Hochschulen geleistet werden muss. Zudem ist es nötig, dass alternative Verfahren für die Zulassung entwickelt werden.⁹⁷

Im Fall von «Hanna» werden die Mängel in der Integrationspolitik betreffend Zugang zur tertiären Bildung noch deutlicher sichtbar: Obwohl der tertiäre Bildungsweg für qualifizierte Personen in der Integrationsagenda vorgesehen ist, war er bisher keine Priorität. Viele der umsetzenden Stellen sehen es deshalb in der Praxis nicht als ihren Auftrag, die Geflüchteten auf dem tertiären Bildungsweg zu unterstützen.

Ein weiterer Punkt, woran viele Personen scheitern, ist die Finanzierung der weiterführenden Ausbildung. Dies gilt für Schweizer:innen genauso wie für geflüchtete Personen wie «Hanna».

Fall 395

«Hanna» hatte in ihrem Herkunftsland studiert und ihr grosser Wunsch war es, auch in der Schweiz als Juristin oder Rechtsanwältin arbeiten zu können. Im Juni 2020 schloss «Hanna» einen Sprachkurs auf Niveau B1 ab. Da aufgrund eines systembedingten Wechsels die Zuständigkeiten der Sozialarbeitenden änderten, wurde die Finanzierung des Sprachkurses auf Niveau B2 abgelehnt. Ihre vorherige Beraterin hatte «Hanna» in ihrem Wunsch, zurück an die Universität zu gehen, bestärkt. Die neue Beraterin lehnte jedoch ab, als «Hanna» sie fragte, ob sie ein Masterstudium in Rechtswissenschaften absolvieren könne. Sie begründete den Entscheid damit, dass «Hanna» für eine Ausbildung finanzielle Unterstützung brauche und es unklar sei, ob sie mit einem Studium in Rechtswissenschaften eine Stelle finde. Zudem dauere ein Studium lange. «Hanna» störte es selber sehr, dass sie Sozialhilfe bezog, da sie in ihrem Herkunftsland selbständig und finanziell unabhängig war. Sie recherchierte viel und fand heraus, dass sie für die Finanzierung ihres Studiums eine private Stiftung finden müsste. Da sie dann aber doppelt abhängig gewesen wäre – von der Sozialhilfe und von einer Stiftung – verwarf sie diese Idee. Sie überlegte sich, parallel zum Studium in der Gastronomie zu arbeiten. Sie entschied sich aber dagegen, da sie kein Schweizerdeutsch spricht. Zudem dachte sie, dass sie keinen Job finden würde, weil aufgrund der Corona-Pandemie auch Schweizer:innen ihren Job verloren hatten. Da sie deshalb keine Chance sah, während eines Studiums finanziell unabhängig zu werden, entschied sie sich dazu, eine Berufslehre zu suchen.

«Hannas» Erfahrungen zeigen eindrücklich auf, wie realistische Bildungsambitionen aus finanziellen Gründen unerreichbar werden. In Kombination mit fehlenden Informationen, dem unübersichtlichen Geflecht aus Zulassung und Anerkennung sowie der auf kurzfristige finanzielle Unabhängigkeit ausgerichteten Begleitung – die in der Praxis oft vorkommt – führt dies dazu, dass vorhandenes Potenzial zu wenig genutzt wird. Ein gleichberechtigter Zugang zu staatlichen Bildungszulagen und Stipendien unabhängig von Aufenthaltsdauer und -status könnte hier Abhilfe schaffen.⁹⁸

⁹⁶ Siehe dazu auch Vorschlag 9.2 des Flüchtlingsparlaments.
⁹⁷ Siehe Fussnote 41.
⁹⁸ Siehe dazu auch die Vorschläge

1.2 und 3.1 des Flüchtlingsparlaments sowie die im Zürcher Kantonsrat hängige Parlamentarische Initiative [PI 358/2020](#)

[Änderungen im Bildungsgesetz, keine Wartefrist bei Stipendien für vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer.](#)

7.2 Bildung von Personen ohne Bleiberecht

In der Schweiz beziehen mehrere tausend Personen Nothilfe. Mehr als die Hälfte von ihnen gelten als Langzeitbeziehende.⁹⁹ Diese Art von Unterstützung nehmen vor allem Menschen in Anspruch, deren Asylgesuch abgelehnt wurde. Daneben gibt es eine Dunkelziffer von anderen Personen ohne Bleiberecht, die den Kontakt mit den Behörden scheuen und deshalb auf den Bezug von Nothilfe verzichten: Schätzungen gehen von mehr als 70'000 Menschen aus.¹⁰⁰ Im vorliegenden Fachbericht setzt die SBAA zwei Schwerpunkte aus dem grossen Feld ihrer alltäglichen Schwierigkeiten: «Berufliche Grundbildung nach vorherigem Schulbesuch» und «Bildung von abgewiesenen Asylsuchenden».¹⁰¹

7.2.1 Berufliche Grundbildung nach vorherigem Schulbesuch

Aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses wurde 2013 mit dem Art. 30a VZAE die Möglichkeit eingeführt, jungen Menschen ohne Bleiberecht für die Dauer der Berufslehre eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen.¹⁰² Dafür müssen mehrere Voraussetzungen erfüllt sein. So muss die Person zum Beispiel ihre Identität offenlegen, nicht straffällig und gut integriert sein und mindestens fünf Jahre ununterbrochen in der Schweiz die Schule besucht haben.

Seit 2013 erhielten gemäss einem Bericht des Bundesrates 61 Jugendliche aufgrund dieser Regel eine Aufenthaltsbewilligung für die Dauer der Lehre.¹⁰³ Das sieht auf den ersten Blick positiv aus, da dieser Schritt für die jungen Menschen wohl eine grosse Erleichterung darstellte.

Fall 391

«Billie» reiste 2011 als 8-jähriges Mädchen aus ihrem Herkunftsland zu ihren Eltern, die sich zu diesem Zeitpunkt bereits in der Schweiz aufhielten. Anfangs wurde sie als asylsuchendes Kind in eine Klasse am Aufenthaltsort eingeschult. Nachdem das Asylgesuch ihrer Eltern abgelehnt worden war, musste die Familie Nothilfe beziehen und in eine Notunterkunft umziehen. Nachdem «Billie» rund ein Jahr lang eine zentrumsinterne Schule besucht hatte, wurde sie nach einem erneuten Umzug der Familie in die öffentliche Grundschule eingeschult. Vor ihrem Sekundarschulabschluss stellte «Billie» ein Gesuch um die Erteilung einer Härtefallbewilligung für die Dauer ihrer Ausbildung. Der Lehrbetrieb, bei dem sie sich erfolgreich um eine Lehrstelle beworben hatte, zeigte Verständnis für ihre Situation und hielt die Zusage zur Lehrstelle – trotz der Unsicherheit, ob sie diese antreten könnte –, aufrecht. Noch vor Lehrbeginn hiess der zuständige Kanton das Gesuch gut, unter Vorbehalt der Zustimmung des SEM. Kurz nach Beginn der Berufslehre erteilte das SEM seine Zustimmung und «Billie» erhielt eine befristete Aufenthaltsbewilligung. Ihre Geschwister und ihre Eltern verfügen allerdings weiterhin über kein Bleiberecht, was der jungen Frau grosse Sorgen bereitet. Die gesamte Familie wohnt auch nach rund 10 Jahren in der Schweiz weiterhin in einer Notunterkunft.

Auf den zweiten Blick ergeben sich offene Fragen. In den letzten drei Jahren stammten drei Viertel der gutgeheissenen Härtefall-Gesuche aus einem einzigen Kanton (Waadt). Das SEM verweigerte im entsprechenden Zeitraum keinem Gesuch die Zustimmung.¹⁰⁴ Entweder gibt es nicht mehr junge Menschen, welche die restriktiven Voraussetzungen erfüllen, oder die Kantone sind – trotz den erfüllten Kriterien – nicht bereit, diese Gesuche zu unterbreiten.

Die Argumentation des Bundesrates¹⁰⁵ zu diesem Thema ist nicht überzeugend. Die meisten dieser jungen Menschen halten sich – zum Glück – tatsächlich zusammen mit ihren Eltern in der Schweiz auf. Die Aussage des Bundesrates, dass ihre Situation deshalb gemeinsam mit der ihrer Familien nach einem anderen Gesetzesartikel beurteilt wird, ist aber weder belegt noch zwingend. Die SBAA teilt die Ansicht der Mehrheit der an der Erarbeitung des Berichts beteiligten Behörden und Organisationen: Die Voraussetzungen nach Art. 30a VZAE sind zu

⁹⁹ SEM, [Bericht Monitoring Sozialhilfestopp, Berichtsperiode 2019, altrechtliche Fälle](#), 2020, S. 9.
¹⁰⁰ Bundesrat: Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers, S. 12 f.

¹⁰¹ Siehe auch EKM: Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden, Empfehlung 6, S. 9.

¹⁰² Siehe auch Spescha: Kommentar Migrationsrecht, N 7 zu Art. 30 AI.G.

¹⁰³ Bundesrat: Gesamthafte

Prüfung der Problematik der Sans-Papiers, S. 26.

¹⁰⁴ Per E-Mail erhaltene Auskunft des SEM vom 25.5.2021.

¹⁰⁵ Bundesrat: Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers, S. 26.

streng definiert.¹⁰⁶ Auch die Biografie von «Marshall» zeigt, dass die heutige Regelung zu unhaltbaren Ergebnissen führt.

Fall 394

«Marshall» wuchs mit seiner Mutter, einer Akademikerin, im Herkunftsland in mittelständischen Verhältnissen auf. Mit 13 Jahren flüchtete er gemeinsam mit ihr in die Schweiz, wo sie ein Asylgesuch stellten. Dieses wurde abgelehnt. Aus Angst, dass die Polizei sie verhaften könnte, entschieden sie sich, nicht länger in der Asylunterkunft zu bleiben. Fortan lebte «Marshall» mit seiner Mutter in einer privaten Unterkunft. Sie besuchten gemeinsam einen jeweils privat finanzierten Sprachkurs für Erwachsene. Erst nach einigen Monaten konnte «Marshall» eine Aufnahmeklasse besuchen. Dort wurde er mit anderen fremdsprachigen Kindern in einer Landessprache, in Mathematik und in weiteren Fächern unterrichtet. Auf den Schulanfang wurde er als damals 14-Jähriger in eine reguläre Klasse der 1. Sekundarschule eingeschult. Im Sommer schliesst «Marshall» voraussichtlich die Schule ab. Nachdem er an diversen Orten eine Schnupperlehre absolvieren konnte, erhielt er die Zusage für eine Berufslehre. Aufgrund des fehlenden Aufenthaltstitels konnte er den entsprechenden Lehrvertrag jedoch nicht unterschreiben und der Betrieb vergab die Stelle anderweitig. «Marshall» plant nun, ein schulisches Brückenangebot zu besuchen, da er keine Arbeitsbewilligung bekommen wird. Er tut dies in der Hoffnung, in dieser Zeit ein Aufenthaltsrecht zu erhalten.

Obschon «Marshall» mittlerweile zwei Landessprachen fließend spricht, gibt es für ihn keine Möglichkeit, eine Aufenthaltsbewilligung für die Dauer einer Berufsbildung zu erhalten. In dieser Hinsicht ist das Kriterium, dass die Schule während fünf Jahren ununterbrochen besucht werden muss, zu streng. Aus Sicht der SBAA sollte für junge Menschen bereits nach zwei Jahren Schulbesuch neu ein Anspruch auf ein befristetes Aufenthaltsrecht bestehen. Neben der beruflichen Grundbildung soll dies explizit auch für Ausbildungen ohne Erwerbstätigkeit gelten.

Eine entsprechende Anpassung der rechtlichen Grundlage könnte wie folgt aussehen:

Art. 30a Berufliche Grundbildung VZAE (Änderung)
(Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG; Art. 14 AsylG)

- ¹ Zur Ermöglichung einer beruflichen Grundbildung **wird** Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt für die Dauer der Grundbildung unter den folgenden Voraussetzungen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt:
- a. Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller hat die obligatorische Schule während mindestens **zwei** Jahren ununterbrochen in der Schweiz besucht und reicht danach innerhalb von zwölf Monaten ein Gesuch ein; die Teilnahme an Brückenangeboten ohne Erwerbstätigkeit wird an die obligatorische Schulzeit angerechnet.
 - b. **Die Zusage für eine staatlich anerkannte Ausbildung oder** 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 oder er legt ihre Identität offen.~~
- ² Nach Abschluss der Grundbildung **wird** die Bewilligung verlängert, **wenn die Voraussetzungen von Art. 27 oder 38 AIG erfüllt sind und die oder der Gesuchsteller:in ihre oder seine Identität offenlegt.**
- ³ Den Eltern und den Geschwistern der betroffenen Person **wird** eine Aufenthaltsbewilligung erteilt, wenn sie die Voraussetzungen nach Artikel 31 erfüllen **oder wenn ein Abhängigkeitsverhältnis der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers zu ihnen besteht.**

¹⁰⁶ Ibid., S. 99 f. Sowohl die Begleitgruppe als auch die Teilnehmenden des runden Tisches sprechen sich für eine

Lockerung der Kriterien aus. Siehe auch Jürg Grossen, Keine erzwungenen Lehrabbrüche bei gut integrierten Personen.

mit negativem Asylentscheid, Motion 19.4282.



Wille

7.2.2 Bildung von abgewiesenen Asylsuchenden

In letzter Zeit wurde viel über junge Menschen berichtet, die eine bereits begonnene Berufslehre aufgrund eines abgelehnten Asylgesuchs abbrechen mussten. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) lancierte einen eigenen politischen Vorstoss dazu.¹⁰⁷ Während der Nationalrat diesen annahm, lehnte ihn der Ständerat ab. Mutmasslich waren für die Ablehnung zwei Argumente des Bundesrats ausschlaggebend: Einerseits gehöre dieses Thema aufgrund der beschleunigten Asylverfahren bald der Vergangenheit an, andererseits gebe es mit den Härtefallregelungen bereits ein gesetzliches Mittel, diejenigen Fälle zu regeln, wo dies aus Sicht der Kantone notwendig sei.

Fall 389

Ob in Zukunft wirklich keine Konstellation mehr entsteht, bei der eine Ausbildung aufgrund eines Asylentscheids abgebrochen werden muss, wird sich zeigen. Der Verweis auf die Härtefallregelung überzeugt formell, verkennt jedoch die Realität der äusserst restriktiven Praxis: Zum einen stehen die Anforderungen, dass man integriert und finanziell unabhängig sein muss, der alltäglichen Isolation dieser jungen Menschen diametral entgegen. Zum anderen scheuen sich die Kantone, solche Gesuche gutzuheissen und dem SEM zur Zustimmung zu unterbreiten.

«Wayne» reiste in die Schweiz ein und stellte ein Asylgesuch, das abgelehnt wurde. Er erhob Beschwerde gegen den Entscheid und fand in dieser Zeit ein Praktikum, wo er berufliche Erfahrungen sammelte. Danach konnte er eine Berufslehre antreten, da sein Asylentscheid aufgrund der hängigen Beschwerde nicht rechtskräftig war.

Nachdem die Beschwerde abgewiesen worden war, beantragte «Wayne» eine Verlängerung der Ausreisefrist, um seine Ausbildung abschliessen zu können. Da dieser Antrag abgelehnt wurde, musste er seine Berufslehre abbrechen. Zudem musste er in eine Notunterkunft für abgewiesene Asylsuchende umziehen. Nach einiger Zeit stellte «Wayne» ein Härtefallgesuch um die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für ehemalige Asylsuchende nach Art. 14 Abs. 2 AsylG. Dieses wurde vom zuständigen Kanton jedoch abgelehnt.

Ein aktuelles Urteil aus dem Kanton Bern zeigt, dass auch die Verlängerung der Ausreisefrist kein gangbarer Weg ist.¹⁰⁸ Gemäss dem Urteil ist eine Verlängerung von Gesetzes wegen um maximal sechs Monate möglich und muss der Ausreise dienen. Somit sei sie nicht für den Zweck der Fortführung und des Abschlusses einer Ausbildung geeignet. Die Kommunikation der Sicherheitsdirektion zu diesem Urteil¹⁰⁹ und die Ausführungen des Bundesrates in der Motion der SPK-N zeigen das eigentliche Problem: Die verantwortlichen Personen beim Bund und in den Kantonen weisen sich gegenseitig die Verantwortung zu, anstatt eine politische Diskussion zu führen.

¹⁰⁷ SPK-N, Keine Lehrabbrüche nach langen Verfahren. Rückkehrhilfe durch den Abschluss einer bereits begonnenen Lehre bei einem negativen Asylentscheid, Motion 20.3925.

¹⁰⁸ Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Urteil 100.2020.457U vom 2.6.2021.

¹⁰⁹ Sicherheitsdirektion des Kantons Bern, Lehrabschlüsse von rechtskräftig weggewiesenen

Asylsuchenden: Gericht bestätigt beschränkten Spielraum des Kantons, Medienmitteilung vom 9.6.2021.

Um dieses Hin und Her bei der Frage des Abbruchs von Ausbildungen zu beenden, ist aus Sicht der SBAA eine pragmatische, grundsätzliche Diskussion notwendig zum Zugang, den erwachsene, abgewiesene Asylsuchende zu Bildung und Arbeit haben.¹¹⁰ Viele Personen beziehen über eine lange Zeit Nothilfe und ihre Rückkehr ins Heimatland ist nicht absehbar.¹¹¹ Dies wird sich auch mit dem neu-rechtlichen Asylsystem nicht ändern.¹¹² Die Kosten für die Nothilfe sind menschlich unermesslich und volkswirtschaftlich bedeutsam. Dies ist umso mehr der Fall, wenn man die immensen Kosten eines potenziellen, zwangsweisen Vollzugs hinzurechnet. In den letzten Jahren entstanden verschiedene Projekte für Personen in der Nothilfe. Diese zeugen davon, dass alle Beteiligten, auch die Migrationsbehörden, einen Handlungsbedarf in diesem Bereich sehen:

- Einerseits handelt es sich um Bildungsangebote, die in gewissen Kantonen unabhängig vom Aufenthaltsstatus zugänglich sind.¹¹³ Dabei steht aufgrund des Verbots der Erwerbstätigkeit für abgewiesene Asylsuchende der schulische Aspekt im Vordergrund.
- Andererseits handelt es sich um Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme mit Rückkehrorientierung.¹¹⁴ Dabei sollen Menschen durch Bildungsmassnahmen in der Schweiz zur freiwilligen Rückkehr bewegt werden.

Im Gespräch mit «Cole», «Wayne» und «Yassine»¹¹⁵ wurde ein Lösungsvorschlag entwickelt, der nachfolgend präsentiert wird. Dabei dienten deutsche und schwedische Modelle als Inspiration.¹¹⁶

An die Stelle eines Beschäftigungsprogramms mit äusserst geringen Bildungsanteilen, einer vernachlässigbaren Entlohnung und dem zwangsläufigen Ziel der Ausreise soll ein Bildungsangebot mit anerkanntem Abschluss – wie zum Beispiel eine Berufslehre – treten. Dieses Angebot sollte vorerst nicht mit Verpflichtungen verbunden sein. Denn so wenig wie der Staat am Ende einer solchen Ausbildung der Person automatisch das Aufenthaltsrecht gewähren will, so wenig kann sich das Individuum in diesem Moment zur Rückkehr verpflichten. Vielmehr müssen beide Parteien zum Zeitpunkt des Abschlusses der Ausbildung eine neue Entscheidung treffen.

- Vonseiten des Staates: Sind die Voraussetzungen für eine Aufenthaltsbewilligung zum Zweck von Erwerbstätigkeit erfüllt? Erlauben wir der/dem Einzelnen, die Spur von der Flucht- hin zur Arbeitsmigration zu wechseln?
- Vonseiten der einzelnen Person: Reise ich freiwillig aus, da ich neue Kompetenzen und eine echte Perspektive habe? Kann ich den für den weiteren Aufenthalt geforderten Identitätsnachweis erbringen?

Sieht eine:r der beiden Akteur:innen keine Möglichkeit eines weiteren Aufenthalts, so ist die zwangsläufige Folge der erneute Bezug von Nothilfe. In der Zwischenzeit haben beide Seiten Kosten, Zeit und Aufwand gespart. Der Staat behält dabei, indem er einen umfassenden Katalog von Zwangsmassnahmen anwenden kann,¹¹⁷ stets die Hoheit des Handelns.

Eine entsprechende, neue rechtliche Grundlage könnte wie folgt aussehen:

Art. 30b VZAE (neu)
(Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG; Art. 14 AsylG)

- ¹ Zur Ermöglichung einer staatlich anerkannten Ausbildung mit oder ohne Erwerbstätigkeit kann Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt unter den folgenden Voraussetzungen eine Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt werden:
 - a. Der Entscheid über das Asylgesuch der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers ist vor weniger als neun Monaten in Rechtskraft erwachsen.
 - b. Es liegt eine Zusage für ein Ausbildungsprogramm oder das Gesuch des Arbeitgebers nach Artikel 18 Buchstabe b AIG vor.
 - c. Die Lohn- und Arbeitsbedingungen nach Artikel 22 AIG werden eingehalten.
 - d. Die oder der Gesuchsteller:in erfüllt die Integrationskriterien nach Artikel 58a Absatz 1 lit. a und b AIG.
 - ² Sind die Voraussetzungen nach lit. a bis d nach einem Jahr weiterhin erfüllt, so wird die Kurzaufenthaltsbewilligung um längstens drei Jahre verlängert.
 - ³ Nach Abschluss der Ausbildung wird eine Aufenthaltsbewilligung zwecks Erwerbstätigkeit nach Art. 38 AIG oder zwecks Aus- und Weiterbildung nach Art. 27 AIG erteilt, wenn die Voraussetzungen dafür erfüllt sind und die oder der Gesuchsteller:in ihre oder seine Identität offenlegt.
-

¹¹⁰ Siehe dazu auch Vorschlag 7.3 des Flüchtlingsparlaments.

Ein Vorstoss, der diesem Ziel Rechnung trägt – mindestens für die Personen, deren Asylgesuch nach altem Recht abgewiesen wurde –, ist Marianne Streiff-Feller, Ausserordentliche humanitäre Aktion für Nothilfe beziehende Personen aus altrechtlichen Asylverfahren, Motion 21.3187.

¹¹¹ Fussnote 99, S. 24 ff.

¹¹² SEM, Bericht Monitoring Sozialhilfestopp, Berichtsperiode

2019, neurechtliche Fälle, 2020, S. 9.

¹¹³ Fehlmann et al.: Bildungsmassnahmen für spät eingereiste Jugendliche und junge Erwachsene, S. 91 ff.

¹¹⁴ Dabei handelt es sich oft um Projekte, die zwecks Arbeitsintegration entstanden sind und sich nun auch an Personen richten, die Nothilfe beziehen. Siehe z. B. Wochenzeitung Nr. 17/2021, «Mit einem Laptop zurück in die Diktatur», und Wochenzeitung Nr. 24/2021,

«Falsche Jobversprechen», oder die Beschreibung des Projekts «Refugees go solar+». Im Kanton Schwyz gibt es ebenfalls ein Programm, welches in diese Richtung geht.

¹¹⁵ Fälle 388 «Cole», 389 «Wayne» und 398 «Yassine».

¹¹⁶ Bernd Parusel, Netzwerk Fluchtforschung, Spurwechsel für abgelehnte Asylsuchende – warum und wie?, 2018.

¹¹⁷ Art. 73 ff. AIG.

8 Soziale Erfolgsfaktoren

Der Zugang zu Bildung hängt nicht nur von der formellen Möglichkeit ab, eine Schule oder ein anderes Angebot zu besuchen. Neben Faktoren wie Traumatisierungen als Folge von Verfolgung oder Flucht¹¹⁸ wird er auch von sozialen Rahmenbedingungen bestimmt. Wenn diese nicht gegeben sind, fällt das Lernen schwer.

In diesem Kapitel geht es insbesondere um Menschen ohne oder mit einem prekären Aufenthaltsstatus. Personen ohne Bleiberecht, Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene verfügen in unserer Gesellschaft nicht über die gleichen sozialen Rechte wie Personen mit Schweizer Bürgerrecht oder mit einem gesicherten Aufenthaltsrecht.

Fall 393

«Jian» Da die heute 21-jährige «Jian» mit ihren minderjährigen Geschwistern und ohne Eltern in der Schweiz lebt, wohnen sie seit zwei Jahren in einer kantonalen Asylunterkunft. Dies, obwohl «Jian» kurz nach der Einreise eine Aufenthaltsbewilligung B erhielt. Die Geschwister bewohnen zu fünft ein Zimmer. Hausaufgaben zu machen und für die Schule zu lernen, sei für alle sehr schwierig; man habe keinen ruhigen Ort. Die Geschwister versuchen seit langem, die Einreise der Mutter in die Schweiz zu organisieren – bisher ohne Erfolg. Bis es so weit ist, wird «Jian» in der kantonalen Unterkunft bleiben, da ihre minderjährigen Geschwister keine eigene Wohnung beziehen dürfen und sie als deren Bezugsperson bei ihnen bleiben möchte.

8.1 Familieneinheit und Bewegungsfreiheit

Personen ohne Bleiberecht, Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene teilen das Los, dass weder ihre Familienmitglieder zu ihnen kommen noch sie sich frei über die Schweizer Grenze und zurück bewegen dürfen. Bei Personen ohne Bleiberecht haben diese Einschränkungen praktische Gründe. Sie verfügen meist nicht über Reisepapiere und können nicht mit den Behörden in Kontakt treten, um ihre Familie nachzuziehen. Bei Asylsuchenden wird die Verpflichtung, vor Ort zu bleiben, mit der Mitwirkung am laufenden Asylverfahren begründet.¹¹⁹ Ihre Familie darf erst nach dem Asylentscheid nachkommen. Und nur, sofern dieser positiv ausfällt.

Vorläufig Aufgenommene haben zwar einen Anspruch auf Integrationsförderung und verfügen über ein – je nach Interpretation mehr oder weniger – faktisch gefestigtes Aufenthaltsrecht. Ihre Reisefreiheit ist jedoch massiv eingeschränkt: maximal 30 Tage pro Jahr, nur

aus Gründen persönlicher Notfälle sowie sportlicher, schulischer oder kultureller Anlässe und mit vorheriger Genehmigung des SEM.¹²⁰ Sie sind damit rechtlich Asylsuchenden gleichgestellt, obschon ihr Asylverfahren abgeschlossen ist. Auch der Familiennachzug ist sehr restriktiv geregelt. Ehegatt:innen und ledige Kinder unter 18 Jahren dürfen erst nach einer Wartefrist von drei Jahren und unter strengen – insbesondere finanziellen – Erfordernissen ein Gesuch stellen.

Insbesondere der letzte Punkt führt immer wieder dazu, dass sich vorläufig Aufgenommene für eine Erwerbstätigkeit und gegen eine Ausbildung entscheiden. Eine Erleichterung des Familiennachzugs könnte dazu beitragen, den Zugang zu Bildung für diese Personengruppe zu verbessern. Die Bewegungsfreiheit – auch über die Grenze hinaus – ist ein Grundrecht und insbesondere zur Pflege persönlicher Kontakte essenziell.¹²¹ Die Schweiz wird von Betroffenen oft als goldenes Gefängnis bezeichnet. Ein Fakt, der demotivierend wirkt und oft negative Folgen für den Bildungsweg hat.



Zerstreuung

¹¹⁸ Siehe dazu frühere Publikationen der SBAA, z. B. den Fachbericht zu Glaubhaftigkeit im Asylverfahren, 2019, S. 20 ff. oder denjenigen zum Vernachlässigten Kindeswohl, 2020, S. 10 ff.

¹¹⁹ Art. 8 Abs. 3 AsylG. Für Aus-

nahmen siehe den nachfolgenden Abschnitt zu den vorläufig Aufgenommenen.

¹²⁰ Art. 9 RDV. Offen ist, ob die aktuelle Änderung des Ausländer:innen- und Integrationsgesetzes (20.063) eine geringfügige Verbesserung bringen

wird. Der Nationalrat hatte einer Vereinfachung von Reisen im Schengen-Raum zugestimmt, die SPK des Ständerates lehnte diese jedoch ab.

¹²¹ Siehe dazu auch den Vorschlag 4.1 des Flüchtlingsparlaments.

8.2 Finanzieller Grundbedarf und Wohnsituation

Personen ohne Bleiberecht können nur Nothilfe beziehen, wenn ihr Aufenthaltsort den Behörden bekannt ist.¹²² Dabei können sie ihren Aufenthaltsort nicht frei wählen. Das gleiche gilt für Asylsuchende.¹²³ Sie leben zuerst in Bundesasylzentren, danach oft in Kollektivunterkünften der Kantone – und teilweise in Familienwohnungen oder Wohngemeinschaften.¹²⁴ Finanziell sind sie den vorläufig Aufgenommenen gleichgestellt, sie erhalten Asylfürsorge.¹²⁵ Diese ist kantonal unterschiedlich ausgestaltet, aber massiv tiefer als die Sozialhilfeleistungen für Schweizer:innen und Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung.

Ein abschreckendes Beispiel für die sozialen Folgen von tiefen Beiträgen für den Lebensunterhalt ist der Kanton Zürich. Nachdem die Beiträge dort nach einer gewissen Zeit der Gleichbehandlung wieder gesenkt wurden, wurden die negativen Auswirkungen auf Kinder und auf die Integration vorläufig Aufgenommener sichtbar.¹²⁶ Ein aktueller Entscheid aus dem Kanton Bern gibt hingegen Grund zu Hoffnung: Gemäss diesem ist die Reduktion der Sozialhilfe für vorläufig Aufgenommene unzulässig.¹²⁷ Als Gründe werden die meist lange Aufenthaltsdauer, der aktive Integrationsauftrag gemäss der Integrationsagenda und damit die Entwicklung der vorläufigen Aufnahme zu einem gefestigten Aufenthaltsrecht genannt. Ob dieser Entscheid grossflächige Wirkung haben wird, bleibt abzuwarten.

Die Argumentation zeigt klar auf, dass auch diese Menschen Teil der Gesellschaft sind. Deshalb wird zu Recht in ihre Integration und Bildung investiert. Um ihnen die gleichen Chancen dafür zu bieten, müssen sie ohne ständige Angst vor Ausschaffung und Armut leben können. Dafür stehen in der Schweiz die Aufenthaltsbewilligung B und die Unterstützungsleistungen gemäss SKOS. Auch wenn eine Aufenthaltsbewilligung keine Garantie für ein Leben ohne Armut und keine absolute Aufenthaltssicherheit gibt,¹²⁸ verleiht sie doch wichtige Rechte.¹²⁹ Aus Sicht der SBAA würde die lange überfällige Anpassung des Status der vorläufigen Aufnahme deshalb viel dazu beitragen, dass diese Menschen effektiv den Zugang zu Bildung erhalten, der ihnen formell bereits zusteht.¹³⁰

Solange Personen aus dem Asylbereich jedoch in Kollektivunterkünften wohnen, muss mindestens dafür gesorgt werden, diese lernfreundlicher zu gestalten. Dies zeigen der zitierte Fall von «Jian» und eine Studie zur Umsetzung der Integrationsagenda.¹³¹ Dabei ist eine Orientierung an den an manchen Orten erfolgreich eingeführten kinderfreundlichen Räumen hilfreich.¹³² Um eine echte Veränderung zu erreichen, müssen Lernräume in den öffentlichen Ausschreibungen zum Betrieb von Unterkünften verpflichtend sein.

8.3 Kontinuität und Zuständigkeit der Begleitung

Die Integration von Geflüchteten sollte gemäss der Integrationsagenda seit 2019 von einer durchgehenden Fallführung begleitet werden.¹³³ Das Ziel wäre es, dass dieselbe Person während des auf rund sieben Jahren angelegten Integrationsprozesses die Fäden in der Hand hält. Zu diesem Zweck wurde ein umfassendes Anforderungsprofil formuliert, womit faktisch ein neues Berufsbild geschaffen wurde. Die in diesem Bereich tätigen Personen sollen neben einem profunden Wissen in wirtschaftlicher und materieller Sozialhilfe gute Kenntnisse in der Berufsbildung und der Migrationsthematik haben.¹³⁴ Die Frage, wer diese Aufgaben wahrnimmt, ist den Kantonen überlassen. Oft übernehmen auch Gemeinden eine Rolle.

Personen aus dem Asylbereich werden gemäss einem festgelegten Verteilschlüssel auf die Kantone und schliesslich auf die Gemeinden verteilt.¹³⁵ Sie können also nicht auswählen, wer dafür zuständig ist, dass sie eine angemessene Unterstützung im Bereich Schule sowie Berufs- und Weiterbildung erhalten. Auch Personen, die durch einen Familiennachzug, wegen der Liebe oder wegen der Arbeit in die Schweiz kommen, werden ihren Wohnort kaum nach dem Kriterium auswählen, wo sie die beste Begleitung erhalten. In Kombination führen die genannten Punkte zu einer teilweise stossenden Ungleichbehandlung.

Fall 387

«Justin» 2019 konnte «Justin» aufgrund eines Familiennachzugs-gesuchs seines Vaters in die Schweiz einreisen. Dieser hatte 2015 ein Asylgesuch gestellt und später Asyl erhalten, weshalb auch «Justin» eine Aufenthaltsbewilligung B erhielt. Zuerst besuchte er einen reinen Sprachkurs. Aufgrund der Absprache zwischen Lehrpersonen und Sozialberatung wechselte er später in einen umfassenderen Kurs, wo ihm auch Mathematik und einfache Informatikkenntnisse beigebracht wurden. Es gab jedoch keine Person oder Stelle, welche ausschliesslich für seine Integration oder Bildung zuständig war. Bei der Sozialberatung gab es zudem immer wieder personelle Wechsel. Dies führte laut «Justin» zu Leerläufen, da der Informationsfluss – insbesondere zu seiner individuellen, bildungsrelevanten Situation – nicht sichergestellt war. Er fühlte sich ausserdem nicht gut informiert über das Schweizer Bildungssystem und über mögliche, für ihn passende Ausbildungsmöglichkeiten.

¹²² Recht auf Hilfe in Notlagen gemäss Art. 12 BV.

¹²³ Siehe Kapitel: 8.3.

¹²⁴ Für weitere Informationen siehe SFH, «Mindeststandards für die Unterbringung von Asylsuchenden», Positionspapier, 2021.

¹²⁵ Art. 82 Abs. 3 AsylG.

¹²⁶ Siehe dazu die Fachinformationen des Vereins map-F

¹²⁷ Regierungsstatthalteramt

der Region Bern-Mittelland, Entscheid vom 12. Mai 2020.

¹²⁸ Siehe dazu SBAA, Fokus: Sozialhilfe als Instrument der Migrationskontrolle, 2021.

¹²⁹ Siehe Fussnote 10.

¹³⁰ Siehe dazu SFH, «Die vorläufige Aufnahme».

¹³¹ Ecoplan, et al., Integrationsagenda Schweiz: Anpassung des Finanzierungssystems,

S. 99 ff.

¹³² Save the Children Schweiz, «Kinderfreundliche Zentren».

¹³³ SEM, Programm Workshop 1 zur Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz: Durchgehende Fallführung, 2018.

¹³⁴ Ibid., S. 4. Siehe auch Vorschlag 1.1 des Flüchtlingsparlaments.

¹³⁵ Art. 21 AsylV 1.

Auch der bereits mehrfach erwähnte Fall von «Hanna» zeigt, dass die Kontinuität der Begleitung elementar ist. Ein von ihren persönlichen Umständen unabhängiger Wechsel in den Zuständigkeiten der Begleitung führte zu einem Bruch in ihrem Zugang zu Bildung.¹³⁶

Die dokumentierten Fälle machen deutlich, dass die Ziele hinsichtlich der Verbindlichkeit und Kontinuität der Begleitung nicht erreicht werden. Zudem gibt es eine klare Ungleichbehandlung, je nachdem, wo eine Person wohnhaft ist. Aus Sicht der SBAA bedarf dieses System deswegen einer Überprüfung und Anpassung. Dies ist auch die Erkenntnis eines vom Bund und von den Kantonen in Auftrag gegebenen Berichts.¹³⁷ Dabei sollten die Erfahrungen von Betroffenen einfließen. Das UNHCR empfiehlt partizipative Ansätze, damit Geflüchtete zu mitgestaltenden Akteur:innen werden.¹³⁸

9 Empfehlungen

Obligatorische Bildung

1. **Es braucht einen schweizweit einheitlichen Lehrplan für Aufnahmeklassen. Der Unterricht soll den gleichen Umfang haben wie derjenige der regulären Klassen. Die Bildungsdepartemente sollen ihn beaufsichtigen. Nach einem Jahr sollen alle Kinder in eine Regelklasse aufgenommen werden.**

Nach wie vor werden Kinder in der Schweiz in von Regelklassen separat geführten Aufnahmeklassen beschult: oft direkt in den Bundesasylzentren oder in kantonalen Kollektivunterkünften. Diese Aufnahmeklassen müssen eine vorübergehende Lösung sein. Die SBAA empfiehlt einen Umfang des Unterrichts, welcher der Volksschulgesetzgebung des jeweiligen Kantons gleichwertig ist. Zudem empfiehlt sie eine verbindliche, schrittweise und schliesslich vollständige Inklusion innerhalb eines Jahres.

Damit diese Klassen fachlich die notwendige Unterstützung erhalten, empfiehlt die SBAA eine Angliederung an die kantonalen und kommunalen Behörden, die für die Bildung zuständig sind. Eine Aufsicht durch die für Sicherheit oder Migration zuständigen Organe erfüllt diesen Zweck nicht.

2. **Die Schulpflicht muss bis zum 18. Geburtstag ausgedehnt werden. Auch in der Sekundarschule muss eine Aufnahme in reguläre Klassen das Ziel sein.**

Die von der SBAA dokumentierten Fälle zeigen, dass Jugendliche zwischen 16 und 18 Jahren massiv von einer zumindest teilweisen Inklusion in die Regelstrukturen der Sekundarschule profitieren, ohne dass dies die Lehrpersonen und die Infrastruktur übermässig belastet.

Um einer effektiven Chancengerechtigkeit in den letzten Jahren der Grundschule näherzukommen, empfiehlt die SBAA, dass die Schulpflicht in den kantonalen Bildungsgesetzgebungen bis zum 18. Geburtstag erweitert wird. Die heutige Regel der Beschulung in separaten Strukturen, wie es bei integrationsorientierten Bildungsangeboten der Fall ist, soll zur Ausnahme werden. So wird das bildungspolitische Ziel des Abschlusses auf Sekundarstufe II am effektivsten erreicht.

¹³⁶ Siehe Fall 395 «Hanna».

¹³⁷ Ecoplan et al., Integrationsagenda Schweiz: Anpassung des

Finanzierungssystems, S. 102 ff.

¹³⁸ UNHCR, Fokus Flüchtlingsgemeinschaften, Partizipations-

basierte Ansätze.

Nachobligatorische Bildung

3. Die Vorbildung, Kompetenzen und Ambitionen von erwachsenen Asylsuchenden sollen bereits in den Bundesasylzentren erfragt werden und effektiv in die Kantonszuteilung und in die weitere Förderung einfließen.

Die umfangreich vorhandene Vorbildung Geflüchteter wird heute kaum genutzt. Die SBAA empfiehlt, dass bereits in den Bundesasylzentren ein separates Gespräch durch eine Fachperson in der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung geführt wird. Damit können diese Informationen effektiv zugunsten von Selbstbestimmung und von den wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Gesamtgesellschaft eingebracht werden. Der Wissensvorsprung kann dazu beitragen, die Zuteilung auf den geeignetsten Kanton vorzunehmen und dort die individuelle Unterstützung vorzubereiten.

4. Die sofortige Bildung aller erwachsenen Asylsuchenden im erweiterten Verfahren soll verbindlich werden. Neben einer Landessprache sollen immer auch weitere Fächer unterrichtet werden.

Der Zugang zu Bildung für Asylsuchende kommt nach wie vor einer Lotterie gleich. Je nach Wohnort wird abgewartet, nur auf eine kurzfristige finanzielle Selbstständigkeit durch eine Erwerbstätigkeit hingearbeitet oder tatsächlich nachhaltig (weiter-)gebildet.

Die SBAA empfiehlt, die sofortige Förderung aller Asylsuchenden verpflichtend auszugestalten. Wenn es darum geht, die Förderung der Grundkompetenzen gemäss dem Weiterbildungsgesetz weiterzuentwickeln, empfiehlt die SBAA, die Koordination mit der Integrationsgesetzgebung auch inhaltlich zu verstärken. Wenn Asylsuchende und die ständige Wohnbevölkerung vermehrt gemeinsam gebildet werden, besteht das Potenzial, dass rasch eine soziale Inklusion erfolgt.

5. Staatliche Bildungszulagen und Stipendien sollen – unabhängig von Aufenthaltsdauer und -status – für alle gleichberechtigt zugänglich sein.

Interkantonale, kantonale oder kommunale Vorschriften kennen bei der Gewährung von Bildungszulagen und Stipendien Einschränkungen aufgrund der Aufenthaltsdauer und des -status. Die Integrationspolitik der Schweiz ist hingegen von der Idee «Bildung vor Arbeit» geleitet.

Um dem Grundsatz der Einheit des staatlichen Handelns Rechnung zu tragen, empfiehlt die SBAA einen gleichberechtigten Zugang zur finanziellen Unterstützung von Ausbildungen.

6. Zehn Jahre nach deren Einführung soll die Härtefallregelung zur beruflichen Grundbildung für Jugendliche ohne Bleiberecht angepasst werden.

Vor rund zehn Jahren wurde für junge Menschen ohne Aufenthaltstitel mit Art. 30a VZAE eine Regel geschaffen, mit der diese Personen unter gewissen Voraussetzungen ein Bleiberecht für eine berufliche Grundbildung erhalten. Diese Regel hat die Erwartungen nicht erfüllt.

Die SBAA empfiehlt, die Kriterien in Art. 30a VZAE praktikabler zu gestalten. Es soll bereits nach zwei Jahren Schulbesuch neu ein Anspruch auf ein befristetes Aufenthaltsrecht bestehen. Neben der beruflichen Grundbildung soll dies explizit auch für Ausbildungen ohne Erwerbstätigkeit möglich sein.

7. Jungen Erwachsenen, deren Asylgesuch abgelehnt wurde, soll eine bildungsorientierte Perspektive geboten werden. Es braucht eine ehrliche Diskussion zur Möglichkeit, ihren Aufenthalt durch Bildung und Arbeit zu regularisieren.

Aufgrund der Initiative vom Bund und von den Kantonen wurden in den letzten Jahren Bildungs- und Beschäftigungsprogramme für Personen ohne Aufenthaltsstatus geschaffen. Dies zeugt von der Notwendigkeit einer pragmatischen Diskussion neuer Lösungen.

Die SBAA empfiehlt, unter gewissen Voraussetzungen mit einem befristeten Aufenthaltsrecht den Zugang zu Bildung zu ermöglichen. Am Ende der Ausbildung sollen sowohl die Behörden als auch die Individuen ihre Perspektive neu evaluieren können: freiwillige Rückkehr, zurück zur Nothilfe oder Aufenthaltsrecht zwecks Erwerbstätigkeit.

Soziale Erfolgsfaktoren

8. Bei Ausschreibungen zum Betrieb von Kollektivunterkünften soll die Einrichtung von Lernräumen als zwingende Vorgabe aufgenommen werden.

Grundsätzlich sind Familienwohnungen und Wohngemeinschaften stets Kollektivunterkünften vorzuziehen. Sie bieten mehr Raum für die persönliche Entfaltung.

Bei einer Unterbringung von Personen in Kollektivunterkünften braucht es eine Infrastruktur, die dem Lernen förderlich ist. Die SBAA empfiehlt, das Einrichten einer solchen für die Betreiber:innen von Unterkünften, ob staatlich oder privat, verpflichtend zu machen.

9. Die Begleitung von Menschen im Integrationsprozess soll überprüft werden. Betroffene sollen dabei partizipativ einbezogen werden, Kontinuität soll viel stärker gelebt, der Zielkonflikt mit der Auszahlung der Sozialhilfe ausgeschlossen und die «Kommunalisierung» verhindert werden.

Brüche in der Begleitung führen zu Lücken in Bildungsbiografien. Deshalb muss weiterhin mit Nachdruck eine klare Verantwortlichkeit eingefordert werden. Die Doppelfunktion von Stellen, die sowohl Sozialhilfe ausbezahlen als auch für die Integration zuständig sind, ist geprägt von einem Zielkonflikt. Dieser soll im Interesse aller ganz beseitigt werden. Die materielle Grundsicherung soll von der Integrationsförderung getrennt werden. Soweit diese Aufgaben auf kommunaler Ebene angesiedelt sind, müssen die Kantone die Gleichbehandlung gewährleisten.

Im Verständnis, dass Integration primär Aufgabe der Regelstrukturen ist, empfiehlt die SBAA, diejenigen Personen mit der durchgehenden Fallführung zu betrauen, die dafür ausgebildet sind: Fachpersonen in der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung. Damit werden Parallelstrukturen und Zielkonflikte vermieden und die regionale Uneinheitlichkeit wird eingedämmt.

Dank

Die SBAA dankt vor allem den jungen Menschen, die sich für die Gespräche zu ihrer Bildungsbiografie zur Verfügung gestellt haben. Eine Vielzahl von engagierten Mitarbeitenden in Beratungsstellen und weiteren Organisationen haben die für diese Falldokumentationen notwendigen Kontakte vermittelt. Auch dem Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers gilt ein Dank für die stets gute, enge Zusammenarbeit.

Ebenfalls möchten wir Lucine Miserez, Markus Truniger und Sabine Zurschmitt für ihre wertvollen Anregungen und Inputs danken. Schliesslich bedanken wir uns bei der Volkart Stiftung für die grosszügige Unterstützung. Dank dem Engagement dieser und weiterer Stiftungen wurde und wird das Thema Zugang zu Bildung umfassend untersucht¹³⁹ und – seit diesem Jahr – in mehreren Projekten auch praktisch gefördert.¹⁴⁰

¹³⁹ Je früher, desto besser für alle: Junge Geflüchtete frühzeitig durch Ausbildung integrieren. Weiter wird das SFM in den kommenden Jahren im Auftrag

von NCBI die Rahmenbedingungen und gute Beispiele zur Förderung der (Berufs-)Bildung von spätmigrierten Jugendlichen untersuchen.

¹⁴⁰ Stiftungen Mercator und Volkart, Ausschreibung «Zugang zu Bildung für junge Geflüchtete»: Fünf Initiativen zur Förderung ausgewählt, 2020.

Abkürzungen

Abs.	Absatz
AIG	Ausländer:innen- und Integrationsgesetz, SR 142.20
Art.	Artikel
AsylG	Asylgesetz, SR 142.31
AsylV 1	Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen, SR 142.311
BAZ	Bundesasylzentrum
BFS	Bundesamt für Statistik
BGer	Bundesgericht
BBG	Bundesgesetz über die Berufsbildung, SR 412.10
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektor:innen
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes, SR 0.107
lit.	Litera / Buchstabe
N	Nummer / Randziffer
NCBI	National Coalition Building Institute Schweiz
RDV	Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen, SR 143.5
SBAA	Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
SFM	Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien
SKBF	Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SPK	Staatspolitische Kommission
UMA	Unbegleitete minderjährige Asylsuchende
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VIntA	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, SR 142.205
VPOD	Verband des Personals öffentlicher Dienste
VSS	Verband der Schweizer Studierendenschaften
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, SR 142.201
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WeBiG	Bundesgesetz über die Weiterbildung, SR 419.1

Literatur

- Aeschlimann-Ziegler Andrea: Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht von Kindern und Jugendlichen mit einer Behinderung, 2011.
- Biaggini Giovanni: Kommentar BV, 2. Auflage, 2017.
- Büro BASS: Auslegeordnung zu spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen an der Nahtstelle I, Schlussbericht, 2019.
- Bundesrat: 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), 2020.
- Ecoplan, SEM, KdK, SODK: Integrationsagenda Schweiz: Anpassung des Finanzierungssystems, Schlussbericht zuhanden der Koordinationsgruppe, 2020.
- Eidgenössische Migrationskommission EKM (Hrsg.): Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden: Profile, (Aus-)Wege, Perspektiven, Empfehlungen, 2019.
- Fehlmann Joëlle, Denise Efionayi-Mäder, David Liechti, Michael Morlok: Bildungsmassnahmen für spät eingereiste Jugendliche und junge Erwachsene, SFM Studies #74, 2019.
- Fehlmann Joëlle et al.: Je früher, desto besser für alle, 2019.
- Flüchtlingsparlament: Die 10 wichtigsten Vorschläge des Flüchtlingsparlaments, 2021.
- Früh Beatrice: Die UNO-Kinderrechtskonvention und ihre Umsetzung im schweizerischen Schulrecht, insbesondere im Kanton Aargau, 2007.
- Günther Cécile: Die Auslegung des Rechts auf Bildung in der europäischen Grundrechtsordnung: eine Analyse von Schutzbereich und Reichweite – dargestellt am Beispiel des Art. 14 EU-GRCh (Art. II-74 EuVerf), 2007.
- Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH (Hrsg.): Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, 3. Auflage, 2021.
- Kurt Stefanie: Der Zugang zu Bildung für geflüchtete Personen in der Schweiz, in: RdJB Recht der Jugend und des Bildungswesens, Jahrgang 67 (2019), Heft 2, Seite 220–235.
- Netzwerk Kinderrechte Schweiz: Vierter NGO-Bericht an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, 2021.
- Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung SKBF (Hrsg.): Bildungsbericht Schweiz 2018.
- Schmahl Stefanie: Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen, Handkommentar, 2. Auflage, 2017.
- Spescha Marc et al. (Hrsg.): Kommentar Migrationsrecht, 5. Auflage, 2019.
- Verband des Personals öffentlicher Dienste VPOD (Hrsg.): Gleichwertige Bildung für alle, Keine Diskriminierung von Geflüchteten!, vpod bildungspolitik Nr. 215, 2020.

Portrait

Die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht zeigt anhand von juristisch dokumentierten Fällen auf, wie sich das schweizerische Asyl- und Ausländerrecht auf die Situation der betroffenen Menschen auswirkt.

Mehr Informationen finden Sie unter: www.beobachtungsstelle.ch

Unterstützen Sie die Arbeit der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht:

- Melden Sie uns konkrete Fälle
- Unterstützen Sie uns mit einer Spende
- Werden Sie Mitglied

PC 60262690-6 / IBAN CH70 0900 0000 6026 2690 6

Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht

Vielen Dank für Ihre Unterstützung.

