

Fact Sheet

Rechtliche Aspekte zu verpflichtender Sprachkompetenz im ausländerrechtlichen Kontext von Aufenthalt und Niederlassung

Summary

Dieses Fact Sheet wurde von einem interorganisationalen Team mit wissenschaftlicher Beteiligung und unter Beiziehung von juristischen ExpertInnen erstellt. Es präsentiert einen Vorschlag für die aktive Förderung der sprachlichen Integration durch ein Anreizsystem: nämlich durch eine verkürzte Frist bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung unter der Bedingung, dass die BewerberInnen über die zuvor vereinbarte Sprachkompetenz verfügen. Die für eine solche Massnahme wie auch für weiter gehende Verpflichtungen zum Spracherwerb zur Anwendung gelangenden rechtlichen Grundlagen werden vorgestellt und die dafür in Frage kommenden Zielgruppen genannt.

Es handelt sich bei diesem Dokument um eine Zusammenfassung umfangreicherer Recherchen. Falls Sie detailliertere Informationen wünschen, wenden Sie sich an: info@integrationsnetz.org.

Beigezogene Rechtsquellen und -auskünfte:

- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16.12.2005 (angenommen am 24.9.2006), in Kraft ab 1.1.2008
- Asylgesetz (AsylG) vom 16.12.2005 (angenommen am 24.9.2006), in Kraft seit 1.1.2007
- Rundschreiben zur Integrationsverordnung (VintA) vom 1.2.2006 (Kriterien zum Integrationsgrad)
- Weisungen und Erläuterungen über Einreise, Aufenthalt und Arbeitsmarkt (ANAG-Weisungen) des BFM vom Mai 2006
- Rechtliche Konsultationen von 11 Juristinnen und Juristen aus der ganzen Deutschschweiz sowie aus der Bundesverwaltung

Vorschlag

Eine ausländische Person aus den unter 3.1-3.3 genannten Zielgruppen kann eine Niederlassungsbewilligung nach bereits 5 statt erst nach 10 Jahren ordentlichen Aufenthalts in der Schweiz beantragen, sofern sie die mit den kantonalen Behörden in einer individuellen Integrationsvereinbarung vorgesehene Sprachkompetenz fristgerecht erworben hat.

Ein solcher Vorschlag wirft folgende Fragestellungen auf:

- 1) Wie lassen sich Verpflichtungen zum Erwerb von Sprachkompetenz rechtlich festmachen und welche Anreize oder Sanktionen sieht das Recht vor?
- 2) Welche Sprachstandards kommen dabei zur Anwendung?
- 3) Welche Zielgruppen kommen für eine solche rechtliche Regelung in Betracht?

Hier zunächst die einschlägigen und im Folgenden wiederholt zitierten wichtigsten Rechtsgrundlagen aus dem neuen Bundesgesetz (AuG):

AuG, Art. 54 Berücksichtigung der Integration bei Entscheiden

¹ Die Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung kann mit der Bedingung verbunden werden, dass ein Sprach- oder Integrationskurs besucht wird. Die gilt auch für die Bewilligungserteilung im Rahmen des Familiennachzugs (Art. 43-45). Die Verpflichtung zum Kursbesuch kann in einer Integrationsvereinbarung festgehalten werden.

² Der Grad der Integration wird bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Art. 34 Abs. 4) und bei der Ausübung des Ermessens durch die Behörden, insbesondere bei Weg- und Ausweisungen sowie Einreiseverboten berücksichtigt (Art. 96).

Art. 34 (AuG) Niederlassungsbewilligung

² Ausländerinnen und Ausländern kann die Niederlassungsbewilligung erteilt werden, wenn:

- a. sie sich insgesamt mindestens zehn Jahre mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufgehalten haben und sie während den letzten fünf Jahren ununterbrochen im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung waren; und
- b. keine Widerrufsgründe nach Artikel 62 vorliegen.

³ Die Niederlassungsbewilligung kann nach einem kürzeren Aufenthalt erteilt werden, wenn dafür wichtige Gründe bestehen.

⁴ Sie kann bei erfolgreicher Integration, namentlich wenn die betroffene Person über gute Kenntnisse einer Landessprache verfügt, nach ununterbrochenem Aufenthalt mit Aufenthaltsbewilligung während der letzten fünf Jahre erteilt werden.

1) Rechtliche Grundlagen zu Verpflichtung, zu Anreizen und Sanktionen

Das revidierte **AuG** bietet generell im Artikel 4, Absatz 3 und 4 (Integration setzt neben der Offenheit der schweizerischen Bevölkerung auch den entsprechenden Willen der AusländerInnen voraus), spezifisch aber im **Artikel 54, Absatz 1** innerhalb des Kapitels 8 über die „Integration“ eine Handhabe, um Migrantinnen und Migranten zum Spracherwerb zu verpflichten.

Art. 54 Berücksichtigung der Integration bei Entscheiden

¹ Die Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung kann mit der Bedingung verbunden werden, dass ein Sprach- oder Integrationskurs besucht wird. Die gilt auch für die Bewilligungserteilung im Rahmen des Familiennachzugs (Art. 43-45). Die Verpflichtung zum Kursbesuch kann in einer Integrationsvereinbarung festgehalten werden.

² Der Grad der Integration wird bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Art. 34 Abs. 4) und bei der Ausübung des Ermessens durch die Behörden, insbesondere bei Weg- und Ausweisungen sowie Einreiseverboten berücksichtigt (Art. 96).

Aus Artikel 54 AuG lässt sich gemäss den juristischen Expertenmeinungen Folgendes ableiten:

a) Es kann gemäss Bundesrecht vom Besuch eines Sprachkurses abhängig gemacht werden, ob einer Person überhaupt eine Aufenthaltsbewilligung ausgestellt wird.

b) Bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung wird berücksichtigt, bis zu welchem Grad eine Person integriert ist. Hier sind die entsprechenden Kriterien jedoch noch nicht ausdrücklich genannt.

Im **Artikel 34, Absatz 4** AuG wird jedoch zweifelsfrei konkretisiert, was unter erfolgreicher Integration verstanden wird:

Art. 34 (AuG) Niederlassungsbewilligung

(...)

⁴ Sie kann bei erfolgreicher Integration, namentlich wenn die betroffene Person über gute Kenntnisse einer Landessprache verfügt, nach ununterbrochenem Aufenthalt mit Aufenthaltsbewilligung während der letzten fünf Jahre erteilt werden.

Noch eine Anmerkung zum Begriff „Landessprache“:

Es ist zwischen dem Erlernen einer **Landessprache** und dem Erlernen der entsprechenden **Amts- oder Umgangssprache** des jeweiligen Wohnkantons einer migrantischen Person zu differenzieren. Gemäss Auskunft des Rechtsdienstes im Bundesamt für Migration sind die Artikel im Bundesgesetz bewusst offen formuliert, um mit der in der Bundesverfassung festgehaltenen Sprachenfreiheit in der Schweiz nicht ins Gehege zu kommen. Es obliegt aber dem Ermessen und der Kompetenz jedes Kantons festzulegen, welche Sprache erlernt werden muss. Sinnvoll für die kulturelle und die soziale Integration am Wohnort ist in jedem Fall das Erlernen der gängigen Sprache, also beispielsweise Deutsch in der Zentralschweiz.

Nicht zu vergessen ist, dass die Integrationsartikel des neuen AuG Bund, Kantone und Gemeinden dazu verpflichten, die AusländerInnen über Integrationsangebote zu informieren und finanziell zu unterstützen. Gemäss Art. 53 AuG ist es die Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden, günstige Rahmenbedingungen zu schaffen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am (öffentlichen) Leben in der Schweiz.

Das Bundesgesetz schweigt sich über finanzielle Aspekte aus. Zum Vergleich: In europäischen Nachbarländern, die Integrationsvereinbarungen mit verbindlicher Sprachkompetenz kennen, kommen auch finanzielle Anreize und Sanktionen zum Tragen. Beispielsweise werden bei besuchtem und erfolgreich abgeschlossenem Sprachkurs die Kurskosten (teilweise) rückerstattet - dies im Fall von Österreich - oder es müssen Strafgebühren bezahlt werden bzw. es werden Integrationszulagen gestrichen und Sozialhilfegelder gekürzt, wie dies in Holland der Fall ist. Deutschland kennt symbolische Kurskosten von 1 Euro pro Kurslektion bei einem Kontingent von 630 Lektionen.

2) Welches Sprachniveau für welchen (sprachlichen) Integrationsgrad?

Das Bundesamt für Migration hat zusammen mit der Konferenz der Migrationsbehörden (VKM) und der Konferenz der Integrationsdelegierten (KID) eine Kriterienliste zum **Grad der Integration** erarbeitet, der für eine vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung (nach 5 statt nach 10 Jahren rechtmässigem Aufenthalt) gegeben sein muss. Bezüglich des Erlernens einer Landessprache ist somit ein Referenzniveau **A2** des Europäischen Sprachenportfolios erforderlich. Dieses entspricht einer elementaren Sprachverwendung (Sätze und häufig gebrauchte Ausdrücke verstehen, sich in Routinesituationen verständigen, unmittelbare Bedürfnisse beschreiben usw.)

Vgl. dazu:

www.sprachenportfolio.ch/pdfs/deutsch.pdf

www.weisungen.bfm.admin.ch/rechtsgrundlagen/rechtsquellen/weitere/vinta/kriterien_d.pdf.

3) Zielgruppen

Gemäss Weisungen des BFM und auch nach Rücksprache mit dem Rechtsdienst des BFM lässt sich folgendes zu möglichen Zielgruppen für verpflichtende Sprachkurse und -tests sagen: Will man eine Sprachverpflichtung an eine vorzeitige Niederlassung knüpfen, so können damit folgende Zielgruppen angesprochen werden:

3.1 Generell ausländische Personen, die zu Erwerbszwecken aus Drittstaaten (nicht EU/EFTA) in die Schweiz einwandern und hier eine Aufenthaltsbewilligung (B-Ausweis) erhalten. Die Ausnahmen werden unter 3.4 c genannt.

3.2 Personen aus EU/EFTA-Staaten, welche bis dato *nicht* über Niederlassungsvereinbarungen mit der Schweiz verfügen, welche die Niederlassung bereits nach 5 Jahren vorsehen. Namentlich Personen aus Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern können durchaus zu Sprachmassnahmen verpflichtet werden, dabei kann die Verknüpfung mit dem vorzeitigen Erhalt einer Niederlassungsbewilligung zum Tragen kommen. Personen aus den Staaten mit Gegenrechtserwägungen zur Niederlassung (vgl. weiter unten) können ebenfalls in dieser Art verpflichtet werden, da sie keinen Rechtsanspruch auf vorzeitigen Erhalt der Niederlassung haben. Hier stellt sich aber die Frage der rechtlichen Praxis, da die Schweiz ein Interesse daran hat, dass SchweizerInnen, die in diese Länder auswandern, eine Niederlassungsbewilligung vorzeitig erhalten ohne entsprechende Verpflichtungen.

Vgl. dazu:

www.weisungen.bfm.admin.ch/rechtsgrundlagen/weisungen_gruen/pdf/weisungen_1106_d.pdf

3.3. Im Familiennachzug einreisende Kinder von niedergelassenen AusländerInnen zwischen 12 und 18 Jahren. Sie haben im Unterschied zu im Familiennachzug einreisenden EhegattInnen oder jüngeren Kindern (siehe 3.4 b) **keinen Anspruch auf Niederlassung**, jedoch einen Anspruch auf Aufenthalt. Diese Kinder/Jugendlichen zeigen erhöhten Integrationsbedarf im Bereich Ausbildung und Berufsfindung. Hier kann eine Verpflichtung zu Spracherwerb durchaus greifen. Diese kann über verschiedene Integrationsangebote (Integrationsklassen etc.) abgedeckt werden.

3.4 Ausnahmen bzw. spezielle Zielgruppen

Es gibt eine Reihe von Zielgruppen, für die Art. 34, Absatz 4 AuG nicht relevant ist. Welche Rechtsgrundlagen sind auf sie anwendbar? Und macht die Sprachoffensive allenfalls trotzdem auch bei Ihnen Sinn?

a) Anerkannte Flüchtlinge

Gemäss Artikel 60 AsylG haben Personen, denen Asyl gewährt wurde, nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung. Es sei denn, sie haben sich gravierend strafbar gemacht:

Art. 60 (Asylgesetz) Regelung der Anwesenheit

² Nach fünf Jahren rechtmässigen Aufenthalts in der Schweiz haben Personen, denen die Schweiz Asyl gewährt hat, Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung. Ausser sie:

- a. seien zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe im In- oder Ausland verurteilt worden (...)
- b. hätten erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen (...)

Folgerung:

Eine Verpflichtung dieser Personen zum Spracherwerb mit einer Verknüpfung an eine frühere Erteilung einer Niederlassung (analog Artikel 54 AuG) ist also hinfällig, da diese Personengruppe sowieso schon einen Anspruch auf die Niederlassung hat.

Im Weiteren wäre der Bedarf an Sprachkursmassnahmen bei anerkannten Flüchtlingen auch mehr als fraglich, da gemäss Asylverordnung 2, Artikel 22 (in Anlehnung an Artikel 82ff im AsylG) eine einmalige Starthilfe für Flüchtlinge, die so genannte Sprachpauschale ausbezahlt wird. Diese beträgt aktuell CHF 3499.- pro Person. Diese Pauschale wird beim positiven Asylentscheid pro Flüchtling jährlich an den Kanton ausgerichtet und für Sprachkursangebote eingesetzt.

b) EhegattInnen und Kinder im Familiennachzug

Gemäss **Artikel 42 und 43 AuG** haben ausländische Ehegatten von SchweizerInnen und Personen mit Niederlassungsbewilligung in der Schweiz nach einem ununterbrochenen und ordentlichen Aufenthalt von fünf Jahren Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung. Kinder unter 12 Jahren haben Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung (ohne die Wartefrist von 5 Jahren). Kinder unter 18 Jahren haben zwar Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, jedoch nicht auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung.

Artikel 42 (AuG) Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern

¹ Ausländische Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von Schweizerinnen und Schweizern haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn sie mit diesen zusammenwohnen.

² Ausländische Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn sie im Besitz einer dauerhaften Aufenthaltsbewilligung eines Staates sind, mit dem ein Freizügigkeitsabkommen abgeschlossen wurde. Als Familienangehörige gelten:

- a. der Ehegatte und die Verwandten in absteigender Linie, die unter 21 Jahre alt sind oder denen Unterhalt gewährt wird;
- b. die eigenen Verwandten und die Verwandten des Ehegatten in aufsteigender Linie, denen Unterhalt gewährt wird.

³ Nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren haben die Ehegatten Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung.

⁴ Kinder unter zwölf Jahren haben Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung.

Artikel 43 (AuG) Ehegatten und Kinder von Personen mit Niederlassungsbewilligung

¹ Ausländische Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von Personen mit Niederlassungsbewilligung haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn sie mit diesen zusammenwohnen.

² Nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren haben die Ehegatten Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung.

³ Kinder unter zwölf Jahren haben Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung.

Folgerung:

EhegattInnen von Personen mit schweizerischem Pass oder mit Niederlassungsbewilligung lassen sich also nicht zum Spracherwerb verpflichten, da sie einen gesetzlichen Anspruch auf eine Niederlassung haben- dies nach fünf Jahren regulärem Aufenthalt in der Schweiz. Ebenso sieht die Lage bei Kindern unter 12 Jahren aus, eine Frist ist nicht einberaumt. Diese werden in jedem Fall über die Schulen integriert- auch im sprachlichen Bereich. Eine Sprachförderung ist also nicht angezeigt. Bei EhegattInnen von SchweizerInnen und Niedergelassenen wäre zu überlegen, ob man (bei sprachlichem Integrationsbedarf) Anspruchsgruppen definieren will, d.h. Personen, die zwar nicht in Integrationsvereinbarungen verpflichtet werden, die jedoch Anspruch auf einen Sprachkurs- haben, evtl. zu ermässigten Tarifen. Dies wird z.B. in Deutschland so gehandhabt (so genannte „duale Angebote“).

c) Personen aus EU/ EFTA-Ländern, mit welchen die Schweiz Niederlassungsverträge unterhält

Das Recht auf Niederlassung nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer ergibt sich aus Zusatzabkommen zu den einzelnen Niederlassungsverträgen, so genannten Niederlassungsvereinbarungen. Die Angehörigen folgender Staaten erhalten aufgrund von Niederlassungsvereinbarungen und Erklärungen des Bundesrates die Niederlassungsbewilligung nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren in der Schweiz: Belgien, Deutschland, Dänemark, Frankreich, Liechtenstein, Griechenland, Italien, Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien. Personen aus diesen Staaten können folglich mittels Artikel 34, Absatz 4 des AuG nicht zu Sprachmassnahmen verpflichtet werden, da sie nach 5 Jahren Aufenthalt einen Anspruch auf Niederlassung haben.

Aus Gegenrechtserwägungen (Artikel 343 der ANAG-Weisungen) können die Angehörigen folgender Staaten ebenfalls die Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren ordnungsgemässen und ununterbrochenem Aufenthalt erhalten: Finnland, Grossbritannien, Irland, Island, Luxemburg, Norwegen, Schweden, USA und Kanada, Andorra, Monaco, San Marino und Vatikan-Stadt. Hierbei handelt es sich jedoch gemäss Auskunft des BFM nicht um einen gesetzlichen Anspruch. Zwar wird es in der Praxis in der Regel so gehandhabt, dass Personen aus diesen Staaten die Niederlassungsbewilligung bereits nach 5 Jahren Aufenthalt erhalten. Es obliegt aber den Kantonen, ob und wie sie diese Gegenrechtserwägungen berücksichtigen. Die Kantone können also weitere Bedingungen (wie beispielsweise Sprachkompetenzen) an die Erteilung der Niederlassungsbewilligung an Personen dieser Herkunftsstaaten knüpfen.

Vgl. dazu:

www.weisungen.bfm.admin.ch/rechtsgrundlagen/weisungen_gruen/pdf/weisungen_1106_d.pdf

Schlussfolgerungen

Neben der „Kann-Formeln“ in Art. 54, Absatz 1 AuG, mit welcher AusländerInnen zwecks Erhalt oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung zum Erlernen der Landessprache verpflichtet werden können, existiert als Alternative auch ein Anreizsystem unter Berufung auf Artikel 34, Absätze 3 und vor allem 4 AuG. Damit bietet das AuG den Kantonen Hand, den hier beschriebenen ausländischen Zielgruppen einen Anreiz zum Eingehen einer Integrationsvereinbarung mit verpflichtender Sprachkompetenz zu bieten. Der Anreiz besteht im vorzeitigen Erhalt der Niederlassung nach 5 statt nach 10 Jahren Wartefrist. In diesem Sinn könnte eine Sprachverpflichtung an die Niederlassungsklausel im neuen AuG gebunden werden. Die genaue Ausformulierung eines entsprechenden Gesetzes obliegt den Kantonen. Finanzielle Anreize (oder auch Sanktionen) wie sie im umliegenden Ausland praktiziert werden, sind durchaus in Erwägung zu ziehen. Symbolische Kursbeiträge oder auch lohnabhängige Beiträge durch die Teilnehmenden erscheinen sinnvoll für die Motivation. Das Modell der Rückerstattung von Kurskosten nach Einhalten der Integrationsvereinbarung erscheint möglich und sinnvoll.

Beachten Sie auch die weiteren Fact Sheets.

Ein wissenschaftliches Begleiteteam hat die Abklärungen koordiniert und begleitet.

© 2007 Integrationsnetz Zug, Politforum Zentralschweiz, NCBI Zentralschweiz, Asylbrücke Zug, Schooling, Verein Katamaran.