

Regierungsratsbeschluss

vom 27. Oktober 2008

Nr. 2008/1883

KR.Nr. A 075/2008 (DDI)

**Auftrag Fraktion FdP: Deutschkurs mit Zertifikat als Bedingung für eine Aufenthaltsbewilligung (14.05.2008);
Stellungnahme des Regierungsrates**

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, § 123 des Sozialgesetzes bzw. die Sozialverordnung dahingehend anzupassen, dass für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung der Besuch eines Deutschkurses mit abschliessendem Zertifikat als zwingende Bedingung vorgesehen ist (ausgenommen sind Personen, welche sich über genügende Deutschkenntnisse ausweisen können).

2. Begründung

Es ist unbestritten, dass der Sprache im Integrationsprozess eine enorme Bedeutung zukommt. Die Sprache ist der Schlüssel zur Integration, das wichtigste Instrument bei der Integration. Diesem Grundsatz ist bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen in der Schweiz Rechnung zu tragen, indem für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung der Besuch eines Deutschkurses als zwingende Bedingung vorzusehen ist. Es muss dabei indessen auch sichergestellt werden, dass der Deutschkurs nicht nur besucht, sondern mit einem Ausweis, welcher die erworbenen Deutschkenntnisse belegt, abgeschlossen wird. Sollte die Leistung als ungenügend bewertet werden, ist der Kurs zu wiederholen. Kann innert nützlicher Frist kein genügender Leistungsausweis vorgelegt werden, ist die Aufenthaltsbewilligung nicht zu erteilen bzw. nicht mehr zu erneuern. Gemäss Merkblatt des Amts für Ausländerfragen sind für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) infolge sehr guter Integration u.a. Deutschkenntnisse (Zertifikat; mindestens Niveau A2) nachzuweisen. In ähnlicher Weise ist eine Regelung für sämtliche Aufenthaltsbewilligungen zu statuieren. § 123 des Sozialgesetzes enthält diesbezüglich lediglich eine Kann-Formulierung, welche in eine zwingende Bedingung umzuwandeln ist. Personen, welche sich über genügende Deutschkenntnisse ausweisen können, müssen solche Kurse selbstverständlich nicht besuchen und können von dieser Regelung ausgenommen werden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1. Geltende kantonale Regelung

Am 1. Januar 2008 trat das neue kantonale Sozialgesetz in Kraft, welches die gesetzliche Grundlage für mögliche Bedingungen an die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung bildet.

§ 123 des Sozialgesetzes „Verpflichtung zu Sprach- und Integrationskursen“ lautet:

- Die Erteilung einer neuen Aufenthaltsbewilligung kann mit der Bedingung verbunden werden, dass Sprach- oder Integrationskurse besucht werden. Diese Bedingung gilt auch für Bewilligungsverfahren im Rahmen des Familiennachzuges.
- Ausländische Staatsangehörige, die bereits im Kanton wohnen, können zu Sprach- oder Integrationskursen verpflichtet werden, wenn sie Leistungen der interinstitutionellen Zusammenarbeit oder Sozialhilfe beziehen.

Der Auftrag zielt darauf ab, für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung den Besuch eines Deutschkurses zwingend vorzuschreiben. Zusätzlich soll dabei sichergestellt werden, dass der Deutschkurs nicht nur besucht, sondern mit einem Ausweis, welcher die erworbenen Deutschkenntnisse belegt, abgeschlossen wird. Für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen soll analog vorgegangen werden wie für die Erteilung der vorzeitigen Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis): Das Merkblatt der Abteilung Ausländerfragen, Amt für öffentliche Sicherheit AföS, hält dazu fest, dass eine vorzeitige Niederlassungsbewilligung geprüft werden kann, wenn (nebst weiteren Punkten) Deutschkenntnisse (Zertifikat; mindestens Niveau A2) nachgewiesen werden können.

Der vorliegende Auftrag verlangt demnach, dass die Kann-Formulierung in § 123 des kantonalen Sozialgesetzes in eine zwingende Bestimmung umgewandelt wird, was eine Gesetzesrevision zur Folge hätte.

3.2 Geltende Bundesregelung

Das am 1.1.2008 in Kraft getretene, neue Ausländergesetz AuG sieht in Artikel 54 Abs. 1 vor:

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

Die dazu gehörende Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern VintA hält in Art. 6 „Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen“ unter anderem fest:

„Die erfolgreiche Teilnahme an einem Ausbildungs- oder Beschäftigungsprogramm wird bei der Prüfung eines Gesuchs um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nach Artikel 84 Absatz 5 AuG **mitberücksichtigt**.“

Sowohl die Bundesregelung wie auch die konforme kantonale Regelung über die Sprach- und Integrationskurse richten sich mit ihrer Kann-Formulierung an die Ausländer- und Integrationsbehörden und nicht an die ausländischen Staatsangehörigen. Soweit und sofern notwendig, ist der Besuch eines Integrationskurses und/oder Sprachkurses – mit oder ohne Zertifikat für ausländische Staatsangehörige zwingend. Nach Art. 96 Abs. 1 AuG berücksichtigen die zuständigen Behörden jedoch bei der Ermessensausübung über die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nicht die Sprache allein sondern gesamthaft die öffentlichen Interessen und die persönlichen Verhältnisse sowie den Grad der Integration der Ausländerinnen und Ausländer. Eine Revision des Sozialgesetz im Sinne des vorliegenden Auftrages – zusätzlich verbunden mit verpflichtendem Sprachzertifikat – würde

den Ermessensspielraum, den das Ausländergesetz der kantonalen Ausländerbehörde bei der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung gewährt, unzulässig einschränken. Dies hätte im Falle von Einzelrekursen zur Folge, dass sie gestützt auf den Grundsatz „Bundesrecht bricht kantonales Recht“ gutgeheissen und an die Vorinstanz zur Neuurteilung zurückgewiesen werden müssten, weil das vom Bundesrecht eingeräumte Ermessen pflichtwidrig nicht ausgeübt wurde. Eine Kantonsregelung, die übergeordnetem Recht widersprechen würde, ist aus rechtlichen Gründen abzulehnen.

3.3 Rahmenbedingungen für die Zulassung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern

Wir sind zwar wie die Antragsteller der Meinung, dass die Kenntnis der deutschen Sprache eine Schlüsselrolle im Integrationsprozess einnimmt. Auch teilen wir die Auffassung, wonach diesem Grundsatz bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen grundsätzlich Rechnung zu tragen ist.

Wir möchten aber darauf hinweisen, dass genügende Sprachkenntnisse als Kriterium allein nicht geeignet wären, die Zulassungs- und Integrationspolitik zufriedenstellend zu regeln. Sprache ist zwar eine Schlüsselfunktion, aber nicht für sich allein. Sprache ist vielmehr der Schlüssel, um Grundkompetenzen zu erwerben: nebst mündlicher Kommunikation, Lesen und Schreiben auch Alltagsmathematik, Umgang mit Technik, Informations- und Kommunikationstechnologie sowie soziale Kompetenzen.

Daneben hat nach Art. 3 AuG die Zulassung von erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern und auch die Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen im Interesse der Gesamtwirtschaft zu erfolgen. Ausschlaggebend sind die Chancen für eine nachhaltige Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt sowie in das soziale und gesellschaftliche Umfeld. Ferner sind die kulturellen und wissenschaftlichen Bedürfnisse der Schweiz sowie völkerrechtliche Verpflichtungen, humanitäre Gründe oder die Vereinigung der Familie angemessen zu berücksichtigen. Dabei ist der demografischen, der sozialen und der gesellschaftlichen Entwicklung der Schweiz Rechnung zu tragen. Der Ermessensspielraum nach Sozialgesetz und Ausländergesetz erlaubt es der Ausländerbehörde für die Frage der Zulassung, die öffentlichen Interessen, die persönlichen Verhältnisse und den Grad der Integration im Einzelfall differenziert zu prüfen und zu beurteilen.

Hinzuweisen ist auch auf die Regelung im Rahmen der Personenfreizügigkeit: demnach liessen sich zwingende Sprachkurse gar nicht mit einem Entzug oder einer Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung gegenüber Menschen aus dem EU-Raum sanktionieren. Eine zwingende Formulierung würde „nur“ die Migranten und Migrantinnen aus sogenannten „Drittstaaten“ betreffen.

Die Statistik zeigt dabei, dass abgesehen vom Familiennachzug, neu zuziehende Personen aus „Drittstaaten“ sehr qualifizierte Ausbildungen haben und ihrerseits aus einer Sozialstruktur kommen, die sie auch ohne deutsche oder deutsch-mundartliche Sprache als integriert gelten lassen. Besonders in diesen Fällen lässt sich der Grad der Integration nicht ausschliesslich an den Sprachkenntnissen messen. So kann beispielsweise die Integration in den Arbeitsmarkt und in ein soziales Umfeld, gegenseitige Achtung und Toleranz, die Verständigung und eine Haltung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung für eine englischsprachige Fachkraft aus dem Nicht-EU-Raum erfüllt und damit der Grad der Integration relativ hoch sein, ohne dass die Person vorerst über ausreichende Sprachkenntnisse auf Zertifikatsstufe in einer Landessprache verfügt. In diesen Fällen zeichnet sich eine geradezu gegenläufige Tendenz ab. Während die herkömmliche Integration darauf hinzielt, „Ghetto-Situationen“ zu vermeiden und Ausländer und Ausländerinnen in die Regelstrukturen unserer Gesellschaft einzuordnen, zielt die Wirtschaftsförderung u.a. darauf hin, den Betrieb „internationaler Schulen“ zu ermöglichen, was immer auch darunter zu verstehen ist, um überhaupt internationale Spezialisten und Spezialistinnen zu gewinnen.

Der Grad der Integration ist an mehreren Kriterien zu messen und erfordert einen Ermessensspielraum. Ohne diesen Ermessensspielraum könnten die öffentlichen und insbesondere die wirtschaftlichen Interessen des Kantons nicht genügend berücksichtigt werden.

Selbstverständlich berücksichtigen die Migrationsbehörden im Rahmen ihrer Ermessensübung, inwieweit die ausländischen Staatsangehörigen sich in die hiesigen Verhältnisse integriert haben. Hierzu ist ein wichtiger Faktor, ob sie sich in einer Landessprache verständigen können. Weitere wichtige Faktoren sind, ob die ausländischen Staatsangehörigen im Strafregister verzeichnet sind, ob sie Schulden angehäuft haben oder ob sie auf Sozialhilfeleistungen angewiesen sind. Zu beachten ist aber auch, dass sich ausländische Staatsangehörige oft auf einen Anspruch berufen können, d.h. insbesondere auf das Recht auf Familie, welches einen Rechtsanspruch auf eine fremdenpolizeiliche Bewilligung auslöst und das Ermessen der Migrationsbehörden in diesen Fällen einschränkt. Schliesslich gilt hervorzuheben, dass die Migrationsbehörde seit dem Jahr 2005 neu einreisenden ausländischen Staatsangehörigen die Bedingung des Erlernens der in der Region meist gepflegten Sprache auferlegt (RRB Nr. 2008/819 vom 6. Mai 2008).

3.4 Leitlinien des Regierungsrates zur Integration und konkrete Umsetzung

Der Regierungsrat ruft seine Leitlinien (RRB 2008/128 vom 28. Januar 2008) für die Integration der ausländischen Bevölkerung in Erinnerung. Zusammengefasst lauten diese:

- verstärkt kommunal ausgerichtete Integrationsarbeit mit dem Ziel, Anzahl Deutschkurse und Anzahl Kursteilnehmende weiter zu steigern und flächendeckend auszubauen.
- Projekte zur besseren und frühzeitigen Erfassung von Risikogruppen; risikogruppenspezifische Integrationsprojekte
- bessere Vernetzung von Bildungs- und arbeitsmarktlichen Massnahmen
- interkulturelle und interreligiöse Beziehungsarbeit
- flüchtlings- und frauenspezifische Projekte
- Weiterausbau des Netzwerkes Integration im Kanton Solothurn

Die konkrete Umsetzung im hier interessierenden Bereich des Spracherwerbs sieht wie folgt aus:

Im Bereich Anzahl Deutschkurse und Anzahl Teilnehmende ist für das Jahr 2008 erneut eine deutliche Zunahme zu verzeichnen. Im ebenfalls wachsenden Bereich der MUKI-Deutschkurse wird vorerst auf eine Zertifikats- Stufe verzichtet, damit insbesondere bildungsferne Migrantinnen erreicht und für den Alltag im Lebensumfeld von Erziehung, Schule, Gesundheit und Umwelt sprachlich fit gemacht werden können. Mit einer Neuzuzügerbroschüre und Neuzuzügeranlässen für Menschen aus verschiedenen Herkunftsgebieten wird über Wichtigkeit und Angebote des Spracherwerbs informiert. Im Bereich der risikogruppenspezifischen Projekte wurde insbesondere das Pilotprojekt „Integrationsvereinbarungen“ lanciert. Das AföS bedient das Amt für soziale Sicherheit mit Personendaten von Migranten und Migrantinnen, die aufgrund erster Erkenntnisse und bestimmter Indizien Integrationsdefizite aufweisen könnten. Das ASO prüft den Handlungsbedarf und schliesst, unter Rückmeldung an das AföS, entsprechende Integrationsvereinbarungen ab und überwacht deren Einhaltung. Es ist geplant, das Pilotprojekt nach Abschluss von 40 Integrationsvereinbarungen auszuwerten und über das weitere Vorgehen zu entscheiden.

4. Schlussfolgerung

Zusammenfassend halten wir eine Revision des Sozialgesetzes im Sinne des Auftrages weder für rechtlich zulässig noch für geeignet, um die Probleme rund um die Zulassungs- und Integrationspolitik zufriedenstellend zu lösen. Für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen ist im öffentlichen Interesse sowie gestützt auf das Bundesrecht weiterhin ein Ermessensspielraum der Behörde erforderlich. Für genügende Deutschkenntnisse als Schlüssel für eine erfolgreiche Integration setzen wir auf Information und Aufklärung, auf Ausbau der Kursangebote sowie auf risikogruppenn-orientierte Integrationsarbeit, die sowohl auf Fördern als auch auf Fordern basiert, ohne in jedem Fall zwingend einen Zertifiktsabschluss zu verlangen.

5. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Amt für soziale Sicherheit (4); Ablage, CHA, BRU, WEI
Amt für öffentliche Sicherheit; Abteilung Ausländerfragen
Departement für Bildung und Kultur
Amt für Wirtschaft und Arbeit
Aktuarin SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat