

Regierungsratsbeschluss

vom 24. Oktober 2023

Nr. 2023/1740

KR.Nr. A 0118/2023 (VWD)

Auftrag Fraktion SVP: Sprachkompetenz als Schlüssel zur erfolgreichen Integration Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen dahingehend zu ändern und zu ergänzen, dass zur Erlangung des Schweizer Bürgerrechts mündliche Deutschkenntnisse entsprechend dem Referenzniveau B2 des Europäischen Referenzrahmens für Sprache des Europarates (GER) und schriftliche Deutschkenntnisse entsprechend dem Referenzniveau B1 nachgewiesen werden müssen. Amtliche Formulare, wie diese im Kanton Solothurn verwendet werden, müssen ohne fremde Hilfe ausgefüllt werden können.

2. Begründung (Vorstosstext)

Deutsch ist Amtssprache im Kanton Solothurn. Die Eidgenössische Bürgerrechtsverordnung (Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht [Bürgerrechtsverordnung, BÜV; 141.01]), <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2016/405/de>, regelt die sprachlichen Mindestanforderungen. Sie verweist auf den sechsstufigen europäischen Referenzrahmen für Sprachen. Heute müssen Einbürgerungswillige mindestens B1 mündlich und A2 schriftlich aufweisen (Art. 6 Sprachnachweis BÜV). Den Kantonen steht es heute frei, höhere Hürden zu verlangen. Die Mindestanforderungen sind eher tief. Das ist offenbar auch der Grund, dass politische Forderungen gestellt werden, Abstimmungsbroschüren in andere Sprachen zu übersetzen, dies mit der Begründung, wer das Niveau A2 beherrsche, erfülle zwar die gesetzlichen Voraussetzungen für die Einbürgerung, sei aber nicht in der Lage, am politischen Leben teilzunehmen. Oder trotz eindeutiger Erfordernisse unserer Sprache, z.B. bei Befragungen in Ämtern, ausfüllen amtlicher Formulare oder an den Schulen der Kinder Dolmetscher beigezogen werden müssen. Muss man knappe Sprachkenntnisse wirklich mit Übersetzungen wettmachen? Nein. Ein zentraler Bestandteil soll die Förderung der Sprachkompetenz von Einbürgerungswilligen sein. Die Sprache ist der Schlüssel zu «Land und Leuten». Mit fundierten Sprachkenntnissen stehen mehr Türen offen, sei es im Bildungssystem, auf dem Arbeitsmarkt oder bei der beruflichen Weiterentwicklung. Nur mit guten Sprachkenntnissen können die komplexen Formulare der Solothurnischen Verwaltung ausgefüllt werden. Nur mit guten Sprachkenntnissen ist eine Kommunikation mit den Solothurnischen Behörden überhaupt möglich. Gute Sprachkenntnisse verhindern auch das Abrutschen in eine psychisch belastende Langzeitarbeitslosigkeit, welche bekanntlich auch zu einer Invalidität führen kann. Letztlich ist die Sprachkompetenz nicht nur ein Mittel zur erfolgreichen Integration, sondern auch ein Ausdruck des Respekts und der Wertschätzung gegenüber der Kultur und den Menschen im neuen Heimatkanton. Sie ermöglicht eine echte interkulturelle Verständigung und fördert das Zusammenleben einer vielfältigen Gesellschaft.

Niveau B1 bedeutet, man kann die Hauptpunkte verstehen, wenn klare Standardsprache verwendet wird und wenn es um vertraute Dinge aus Arbeit, Schule, Freizeit usw. geht. Man kann die meisten Situationen bewältigen, denen man auf Reisen im Sprachgebiet begegnet. Man kann sich einfach und zusammenhängend über vertraute Themen und persönliche Interessensgebiete äussern.

Niveau B2 bedeutet, dass man die Hauptinhalte komplexer Texte zu konkreten und abstrakten Themen verstehen kann. Man kann sich so spontan und fliessend verständigen, dass ein normales Gespräch mit Einheimischen ohne grössere Anstrengungen auf beiden Seiten gut möglich ist. Man kann sich zu einem breiten Themenspektrum klar und detailliert ausdrücken, einen Standpunkt zu einer aktuellen Frage erläutern und die Vor- und Nachteile verschiedener Möglichkeiten angeben.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Bundes- und kantonalrechtliche Anforderungen an die Sprache

Gemäss Art. 38 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) erlässt der Bund Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung.

Das Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014 (Bürgerrechtsgesetz; BÜG; SR 141.0) setzt für die Einbürgerungsbewilligung des Bundes unter anderem voraus, dass die Bewerberin oder der Bewerber erfolgreich integriert ist (vgl. Art. 11 lit. a BÜG). Eine erfolgreiche Integration zeigt sich gemäss Art. 12 Abs. 1 nebst anderen Kriterien insbesondere in der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen (lit. c). In der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht vom 17. Juni 2016 (Bürgerrechtsverordnung, BÜV; SR 141.01) konkretisiert der Bundesrat in Art. 6 Abs. 1, dass für die Einbürgerung mündliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau B1 und schriftliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Niveau A2 vorausgesetzt werden. Der Nachweis der erforderlichen Sprachkompetenzen gilt gemäss Art. 6 Abs. 2 BÜV als erbracht, wenn die Bewerberin oder der Bewerber a. eine Landessprache als Muttersprache spricht und schreibt; b. während mindestens fünf Jahren die obligatorische Schule in einer Landessprache besucht hat; c. eine Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe in einer Landessprache abgeschlossen hat oder d. über einen Sprachnachweis verfügt, der die Sprachkompetenzen nach Art. 6 Abs. 1 BÜV bescheinigt und der sich auf einen Sprachtest abstützt, der den allgemeinen Qualitätsstandards für Sprachtestverfahren entspricht.

Bei den Vorgaben des Bundes handelt es sich um Mindestanforderungen. Die Kantone können höhere Anforderungen an die Sprache stellen. Der Kanton Solothurn hat von dieser Möglichkeit bis anhin keinen Gebrauch gemacht und setzt, wie der Bund, Sprachanforderungen im Niveau B1 mündlich und A2 schriftlich voraus, und zwar in deutscher Sprache (vgl. § 15 Abs. 1 lit. d des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht vom 6. Juni 1993, Bürgerrechtsgesetz, kBÜG; BGS 112.11). Demgegenüber verlangen die Kantone Thurgau, Schwyz sowie Nidwalden von den einbürgerungswilligen Personen Sprachkenntnisse im Niveau B2 mündlich und B1 schriftlich, im Kanton Aargau hat der Grosse Rat dieses Jahr einen parlamentarischen Vorstoss, der die Anhebung der Sprachanforderungen auf dieses Niveau zum Inhalt hatte, gutgeheissen.

Mit dem Niveau B1 mündlich kann eine Person die Hauptpunkte verstehen, wenn klare Standardsprache verwendet wird und wenn es um vertraute Dinge aus Arbeit, Schule, Freizeit usw. geht. Sie kann die meisten Situationen bewältigen, denen man auf Reisen im Sprachgebiet begegnet. Sie kann sich einfach und zusammenhängend über vertraute Themen und persönliche Interessengebiete äussern. Sie kann über Erfahrungen und Ereignisse berichten, Träume, Hoffnungen und Ziele beschreiben und zu Plänen und Ansichten kurze Begründungen oder Erklärungen geben.

Mit dem im schriftlichen Teil aktuell verlangten Niveau A2 kann eine Person kurze, einfache Notizen und Mitteilungen schreiben. Sie kann einen ganz einfachen persönlichen Brief schreiben, z.B. um sich für etwas zu bedanken.

Das Niveau B1 mündlich wird als selbständige Sprachverwendung qualifiziert, während das Niveau A2 schriftlich als elementare Sprachverwendung eingestuft ist.

3.2 Erfahrungen im Kanton Solothurn

Im Kanton Solothurn gelten die Anforderungen im Niveau B1 mündlich und A2 schriftlich bereits seit 2014, als der Kantonsrat einen entsprechenden Beschluss fasste. Auf Stufe Bund gelten diese Anforderungen erst seit 2018, als im Rahmen der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes die erwähnten Regelungen in Kraft traten.

Seit der Sprachnachweis auf dem geltenden Niveau im Einbürgerungsverfahren institutionalisiert wurde, ist eine spürbare Verbesserung der Sprachkenntnisse der eingebürgerten Personen zu verzeichnen. Dabei ist auch von Bedeutung, dass die Personen, welche Nachweise über erfolgreich bestandene Sprachtests einreichen müssen, diese Tests einzig beim vom Bund anerkannten Sprachinstituten absolvieren dürfen. Mit dem verlangten Niveau können die einbürgerungswilligen Personen den Inhalten, welche ihnen an den im Kanton Solothurn verlangten Neubürgerkursen vermittelt werden, folgen und die schriftliche Abschlussprüfung erfolgreich bestehen. Nach dem Neubürgerkurs sollten die Teilnehmenden auch in der Lage sein, korrekt abzustimmen und zu wählen, da dies an den Neubürgerkursen unter anderem zum Lerninhalt gehört. In unserem Kanton sind uns dementsprechend auch keine Forderungen bekannt, welche die Übersetzung von Abstimmungsbroschüren und dergleichen in andere Sprachen fordern.

In den Erhebungsberichten der Oberämter, welche über alle Gesuchstellenden verfasst werden, wird das Thema Sprache thematisiert. Es wird festgehalten, auf welche Weise der Sprachnachweis erbracht wurde, ob das Gespräch in Dialekt oder in Hochdeutsch geführt wurde und ob die Verständigung gut oder nur schwerlich möglich war. Bei den allermeisten Gesprächen geben die Sprachkenntnisse zu keinen negativen Bemerkungen oder Beanstandungen Anlass, und wo dies der Fall ist, haben die kommunalen und die kantonalen Einbürgerungsbehörden allenfalls die Möglichkeit, weitere Abklärungen zu treffen. Nötigenfalls wird, in Absprache mit dem Kanton, ein erfolgreicher Sprachtest eines anderen Sprachinstituts verlangt.

Im Verfahren der ordentlichen Einbürgerung, welches aufgrund der einzureichenden Unterlagen als relativ komplex zu bezeichnen ist, sind keine Fälle zu verzeichnen, in welchen der Beizug eines Dolmetschers verlangt worden wäre. Bei der erleichterten Einbürgerung, welche nicht zwingend Deutschkenntnisse, sondern Kenntnisse einer Landessprache voraussetzt, kommt es bisweilen vor, dass für das Gespräch beim Oberamt der Beizug einer Übersetzerin oder eines Übersetzers angezeigt ist. Für die Organisation und Bezahlung der Übersetzung sind jedoch die Gesuchstellenden selber verantwortlich.

Beispielsweise bei Verfahren vor Amtsgericht in Straf- oder Zivilsachen, in welchen das Gericht eine Würdigung der Aussage vornimmt und der genaue Wortlaut entscheidend sein kann, kann es im Sinne der Wahrheitsfindung für Personen, die nicht deutscher Muttersprache sind, wichtig sein, eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher beizuziehen. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um eine ausländische, eingebürgerte oder um eine Person aus der französischen oder italienischen Schweiz handelt. Statistiken dazu werden mangels Relevanz keine erhoben.

Gleiches gilt auch beim Ausfüllen von Formularen; je nach Materie und deren Bedeutung ist der Beizug eines Übersetzers, welchen in einem solchen Fall die Personen selber bezahlen, angezeigt.

3.3 Ausschluss bildungsferner Personen

Die Sprache ist anerkanntermassen und unbestritten der Schlüssel zu einer erfolgreichen Integration. Wer die Sprache beherrscht, kann sich mit seinen Mitmenschen austauschen, am sozialen und kulturellen Leben teilnehmen und hat bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Nur wer die Sprache beherrscht gilt als integriert und wird, falls ein Gesuch gestellt wird, eingebürgert. Die Einbürgerung steht am Ende einer erfolgreichen Integration. Der Integrationsprozess ist jedoch nicht mit der Einbürgerung abgeschlossen, sondern die Einbürgerung ermöglicht vielmehr eine vollständige Integration in die Gesellschaft, indem die eingebürgerten Personen am politischen Leben, das ihnen vorher nur in sehr beschränktem Ausmass zugänglich ist, teilnehmen dürfen.

Der Auftragstext fordert die Erhöhung des Sprachniveaus auf Niveau B2 mündlich / B1 schriftlich. Im Kanton Solothurn erfolgen die Tests in deutscher Sprache. Wer über das Niveau B2 mündlich verfügt, kann die Hauptinhalte komplexer Themen verstehen und versteht im eigenen Fachgebiet auch Fachdiskussionen. Die Person kann sich spontan und fliessend verständigen, dass ein normales Gespräch mit Muttersprachlern ohne grössere Anstrengung auf beiden Seiten gut möglich ist. Sie kann sich zu einem breiten Themenspektrum klar und detailliert ausdrücken, einen Standpunkt zu einer klaren Frage erläutern und die Vor- und Nachteile verschiedener Möglichkeiten angeben. Mit schriftlich B1 kann eine Person über Themen, die ihr vertraut sind oder sie persönlich interessieren, einfache zusammenhängende Texte schreiben. Sie kann persönliche Briefe schreiben und darin von ihren Erfahrungen und Eindrücken berichten.

Das Niveau B2 mündlich / B1 schriftlich zu erlangen ist vor allem für bildungsfernere Personen sehr schwierig. Dieses Sprachniveau wird von Maturitätsschülerinnen und -schülern für den Abschluss in einer Fremdsprache verlangt, und diese investieren mehrere Jahre in das Erlernen der fremden Sprache und sind lerngewohnt. Die Differenz von Niveau B1 zu B2 zu überwinden, erfordert einen langen und schwierigen Lernprozess. Für bildungsfernere Personen sind insbesondere die erhöhten Anforderungen an die Grammatik kaum zu bewältigen und würde dazu führen, dass auch Personen, welche sich gesellschaftlich, in Vereinen und in der Schule engagieren und sich zum Teil sogar in Dialekt, wenn auch grammatikalisch unkorrekt, mühelos verständigen können, von der Einbürgerung ausgeschlossen werden.

3.4 Weitere Auswirkungen

Wie wir im Regierungsratsbeschluss vom 21. Dezember 2021 (RRB 2021/1913) im Zusammenhang mit der kleinen Anfrage von Daniel Urech (Grüne; Dornach): «Tiefe Einbürgerungsquote im Kanton Solothurn» ausgeführt haben, bewegt sich der Kanton Solothurn in Bezug auf die rohe Einbürgerungsziffer schweizweit im hinteren Mittelfeld. Eine zusätzliche Erhöhung der Anforderungen würde sich negativ auf diese Statistik auswirken. Auch im Hinblick auf Standortattraktivität des Kantons gilt es zu vermeiden, die Einbürgerungsvoraussetzungen für integrierte Ausländerinnen und Ausländer weiter zu verschärfen.

Dass gute Sprachkenntnisse ausländischen Personen auf dem Arbeitsmarkt und in der sozialen und gesellschaftlichen Integration zu Gute kommen, kann als erstellt gelten, und es ist wichtig, dass Personen, welche nicht deutscher Muttersprache sind, beim Erlernen der Muttersprache gefördert und unterstützt werden. Das gilt aber für alle fremdsprachigen Personen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus. Es erschliesst sich uns deshalb nicht, inwiefern weniger Einbürgerungen zu weniger Invaliditätsfällen führen sollten. Gleiches gilt für die im Vorstosstext angesprochenen Übersetzungskosten. Will man die Kosten für Übersetzungen vermindern, so gilt es in die Sprachkenntnisse der fremdsprachigen Personen zu investieren, damit sie amtliche Formulare selbständig und sich im Verkehr mit Behörden ohne fremde Hilfe verständigen können. Demgegenüber werden durch Nichteinbürgerungen keine Kosten eingespart.

3.5 Fazit

Die im Kanton Solothurn verlangten Anforderungen an die Sprache haben sich bewährt und stellen sicher, dass sich Personen, welche sich einbürgern lassen, im mündlichen Bereich selbständig und im schriftlichen Bereich in elementarer Weise sowohl mit ihren Mitmenschen als auch im Behördenverkehr verständigen können. Eine Erhöhung des Sprachniveaus schliesst bildungsferne ausländische Personen, die jahrelang hier leben und arbeiten, von der Einbürgerung praktisch aus. Wir lehnen die Forderungen deshalb ab.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (GK 6085)
Amt für Gemeinden (5)
Aktuariat JUKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat