

Jörg Künzli/Alberto Achermann

Do You Speak Swiss? – Rechte und Pflichten von Angehörigen neuer Sprachminderheiten in einem mehrsprachigen Zuwanderungsstaat

1 Zunehmende Vielsprachigkeit der Schweiz – Die Reaktion des Rechtsstaats

1.1 Die Schweiz als Einwanderungsland: Zunehmende Sprachenvielfalt

Die Schweiz ist seit Jahrzehnten mit einer starken Zuwanderung konfrontiert. Besonders in Zeiten starken Wirtschaftswachstums erlebte sie eigentliche Wanderungswellen, sei dies in den 1960- und 70-er Jahren durch die Einwanderung aus Italien und später aus Spanien und Portugal, sei dies ab den 1980-er Jahren zusätzlich durch Migrantinnen und Migranten aus den Balkanstaaten.¹ Seit wenigen Jahren erlebt sie eine Zuwanderungswelle, die bereits als die „Neue Zuwanderung“² bezeichnet wird und vor allem gut qualifizierte Personen aus EU-Staaten umfasst. Zurückzuführen ist diese Immigration neben der vergleichsweise guten Wirtschaftslage auf die Einführung der vollen Personenfreizügigkeit mit den EU-Staaten. Neben diesem neuen Zuwanderungsphänomen findet gegenwärtig auch eine „traditionelle“ Zuwanderung statt. Das im Jahr 2008 in Kraft getretene Ausländergesetz (AuG) verankert ein sogenanntes „Zwei-Kreise-Modell“ mit Freizügigkeit gegenüber dem EU- und EFTA-Raum und einer auf besonders qualifizierte Personen beschränkten Zulassung von Staatsangehörigen ausserhalb dieses Raumes. Für weitere Personen ist die Zulassung in die Schweiz nur noch im Rahmen des Familiennachzuges oder aus „humanitären Gründen“³ möglich. Gerade die Zuwanderung im Rahmen des Familiennachzuges aus sogenannten Drittstaaten trägt immer noch beträchtlich zur Wanderungsstatistik bei. Zu berücksichtigen ist weiter, dass jede dritte in der Schweiz geschlossene Ehe binational ist.⁴

Diese verstärkte Zuwanderung bewirkte auch eine zunehmende Sprachenvielfalt. Bezeichneten laut der letzten Volkszählung im Jahr 2000 gut 9 Prozent der Wohnbevölkerung der Schweiz eine Nichtlandessprache als ihre Hauptsprache, galt dies 1980 für 6 Prozent und 1960 gar erst für 1,4 Prozent der Wohnbevölkerung. Dass der Anteil Anderssprachiger nicht noch deutlicher zugenommen hat, liegt in erster Linie an der Besonderheit der Viersprachigkeit der Schweiz⁵ und der Tatsache, dass viele der Zuwandernden aus Nachbarstaaten eine Amtssprache sprechen. Aufgrund der weiteren Zunahme der Mobilität, vor allem durch die Erweiterung der Personenfreizügigkeit

1 Diese Zuwanderung wurde auch durch die Bürgerkriege im ehemaligen Jugoslawien verstärkt.

2 Vgl. dazu *Suisse, A./Müller-Jentsch, D.* (Hrsg.), *Die Neue Zuwanderung. Die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdungsangst*, Zürich 2008.

3 D.h. als Asylsuchende mit einer späteren Verfestigung des Status.

4 Für Schweizer Verhältnisse hat schliesslich in den letzten Jahren die Zahl der Einbürgerungen ein hohes Niveau erreicht; jährlich erhalten zwischen 40'000 und 50'000 Personen die Schweizer Staatsangehörigkeit.

5 Gemäss Art. 4 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101 (BV), sind Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch Landessprachen der Schweiz. Die drei Erstgenannten sind laut Art. 70 BV auch Amtssprachen des Bundes, während Rätoromanisch diesen Status nur im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache besitzt.

in der EU, die in der Schweiz erst in den nächsten Jahren spürbar werden wird, kann davon ausgegangen werden, dass künftig der Anteil Anderssprachiger stärker steigen wird. Zu berücksichtigen ist ferner, dass diese Statistiken nur Aussagen über die *Wohnbevölkerung* in der Schweiz machen.⁶ Vor diesem Hintergrund ist die Feststellung des Bundesamtes für Statistik zu verstehen, dass „in der Schweiz die offizielle Viersprachigkeit mehr und mehr einer Vielsprachigkeit Platz machen“ muss.⁷

1.2 Sprachenpolitische Debatten

Kaum ein Tag vergeht, ohne dass sich in einer schweizerischen Tageszeitung ein Beitrag zum Umgang mit Anderssprachigen findet. Die meisten Meldungen kreisen dabei um das Thema „Integration und Sprachkenntnisse“, das seit ungefähr zehn Jahren auch in der Bundespolitik diskutiert wird.⁸ Integration, und damit zusammenhängend Forderungen nach dem Erlernen einer Landessprache, werden aber immer mehr auch als Ausschlusskriterium zur Fernhaltung unerwünschter ausländischer Staatsangehöriger verwendet. Debatten in Medien und Öffentlichkeit beschlagen indessen auch Themen wie „Sprachkenntnisse als Einbürgerungskriterium“, wobei eine Schweizer Gemeinde zweifelhafte Berühmtheit erlangte, die von einem in der Schweiz aufgewachsenen Deutschen den Besuch eines Deutschkurses verlangte. Im Weiteren schafften es Fragen, in welchen Sprachen der Staat zu kommunizieren hat bzw. in welchen Bereichen eine staatliche Übersetzungshilfe geboten werden muss, immer wieder in die Schlagzeilen.

Diese teilweise emotional geführten Debatten illustrieren, dass das Thema „Migration und Sprache“ weit über die Diskussion über allfällige Verpflichtungen von Migranten und Migrantinnen hinausgeht, eine Landes- oder die lokale Amtssprache zu erlernen. Gefragt wird ebenso danach, ob und im welchem Umfang der Zuwanderungsstaat verpflichtet ist, Übersetzungen oder Übersetzungsdienstleistungen zwecks Erleichterung des Zugangs zu öffentlichen Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen oder ob er dies ohne Bestehen einer Verpflichtung aus eigenem Interesse tun soll.

1.3 Reaktionen des Rechtsstaates

Wie manifestiert sich die zunehmende Sprachenvielfalt durch die Migration von Personen, deren Herkunftssprache nicht einer der Landessprachen oder nicht der am Wohnort gesprochenen Sprache entspricht, in der schweizerischen Rechtsordnung? Zunächst fragt sich, ob und wie die Bundesverfassung die sich verändernde sprachliche Realität reflektiert. Diese räumt der Sprachen-

6 Nicht erfasst sind damit die Zehntausenden von Grenzgängern, die aus dem ganzen EU- und EFTA-Raum stammen können, und von kurzfristigen Dienstleistungserbringern, die nur für eine bestimmte Arbeit und für eine bestimmte Zeit in der Schweiz weilen. Weiter zu berücksichtigen ist, dass sich an einem Stichtag auch Zehntausende von Touristen in der Schweiz aufhalten dürften, die keine der Landessprachen beherrschen.

7 Bundesamt für Statistik, Pressemitteilung vom 12. April 2005, Analyseprogramm zur Volkszählung 2000. In der Schweiz sprechen heute mehr Personen serbokroatisch, albanisch, portugiesisch, spanisch oder türkisch als rätoromanisch; Bundesamt für Statistik, Bevölkerungsstruktur, Hauptsprache und Religion, 2003, S. 129. Die Stellung der offiziellen Amtssprachen wird auch durch die zunehmend bedeutsamere Stellung der englischen Sprache relativiert: So sehen etwa verschiedene Kantone vor, dass auf Grundschulstufe nicht eine Amtssprache, sondern Englisch als erste Fremdsprache gelehrt wird. Siehe zur Stellung des Englischen im schweizerischen Sprachenrecht detailliert *Achermann, A./Künzli J.*, *Welcome to Switzerland – Sprachenrecht im Zuwanderungsstaat*, erscheint 2011.

8 Vgl. dazu die Motion Simmen im Ständerat aus dem Jahre 1998 zur „Förderung der landestüblichen Sprachkenntnisse bei der ausländischen Wohnbevölkerung“, 98.3445.

frage offensichtlich hohe Bedeutung ein, zählt doch die Botschaft zu diesem Erlass die Sprache „zu den bedeutendsten Wesensmerkmalen des Menschen sowie einer jeden Nation. Verändert sich das Sprachverhalten einer Nation“ so der Bundesrat, „ändert sich damit auch zwangsläufig die Nation als politische Gemeinschaft. Verarmt die Sprachkultur, wird auch die Gemeinschaft brüchig. Besonders für unseren Bundesstaat, der von der Vitalität der kulturellen und damit auch sprachlichen Vielfalt lebt, bedeutet Sprachpolitik ein wichtiges Stück Staatspolitik“.⁹

Die Schweizerische Verfassung (BV) enthält daher mehrere Bestimmungen, welche die Landes- und Amtssprachen regeln, sich mit dem Verhältnis zwischen den Sprachregionen und -gemeinschaften und der gegenseitigen Verständigung beschäftigen und insbesondere das Territorialitätsprinzip verankern¹⁰. Dieses gibt den Kantonen vor, „auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete“ zu achten und auf die „angestammten sprachlichen Minderheiten“ Rücksicht zu nehmen, und zwar um „das Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften zu wahren.“¹¹ Als Gegenstück garantiert Art. 18 BV mit der Sprachenfreiheit den Gebrauch der Muttersprache, aber auch weiterer Sprachen.¹²

Was ist die Relevanz dieser Vorgaben für die neuen migrationsbedingten Sprachminderheiten? Zunächst garantiert die Sprachenfreiheit Fremdsprachigen den freien Gebrauch ihrer Herkunftssprache sowohl unter Privaten als auch in der Öffentlichkeit¹³. Im Verkehr mit Behörden wird das Grundrecht hingegen durch die Amtssprachenregelung eingeschränkt, wonach sowohl Staat wie Private verpflichtet sind, sich im gegenseitigen Verkehr einer Amtssprache zu bedienen. Eingeschränkt wird die Sprachenfreiheit ferner durch das Territorialitätsprinzip. Dieses verdrängt im Konfliktfall die Sprachenfreiheit indes nicht automatisch, sondern die divergierenden öffentlichen und privaten Interessen sind im Einzelfall gegeneinander abzuwägen¹⁴. Gemäss Bundesgericht erlaubt das Territorialitätsprinzip den Kantonen, Massnahmen zu ergreifen, um die überlieferten Grenzen der Sprachgebiete und deren Homogenität zu erhalten, selbst wenn dadurch die Freiheit des Einzelnen, seine Muttersprache zu gebrauchen, eingeschränkt wird¹⁵. Hingegen wäre eine zu diesem Zweck ergriffene Anordnung, sich auch in der privaten Sphäre ausschliesslich der lokalen Amtssprache zu bedienen, mit den Vorgaben der Sprachenfreiheit nicht zu vereinbaren.

Die Anwendung des Territorialitätsprinzips gegenüber Angehörigen einer neuen Sprachminderheit ist aber in der Politik und der juristischen Doktrin ein wenig diskutiertes Feld. Es erscheint indes klar, dass das Territorialitätsprinzip gerade auch wegen der Anerkennung einer neuen Vielsprachigkeit stärker als bisher unter Druck geraten wird. So bezeichnen es etwa die isolierten Stimmen der Rechtswissenschaft, die sich mit dieser Frage befassen, als überholt¹⁶ oder diese fordern

9 Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung, vom 20. November 1996, BBl 1997 374.

10 Art. 4 und Art. 70 BV.

11 Art. 70 Abs. 2 BV. Siehe zum Ganzen umfassend *Richter, D.*, Sprachenordnung und Sprachenschutz im schweizerischen Bundesstaat. Relativität des Sprachenrechts und Sicherung des Sprachfriedens, Berlin u.a. 2005, S. 145ff.

12 Im Weiteren verbietet Art. 8 Abs. 2 BV Diskriminierungen unter anderem auch wegen der Sprache. Von sprachpolitischer Relevanz sind ferner die an verschiedenen Stellen der Verfassung (vgl. z.B. Art. 31 BV und Art. 32 Abs. 2 BV) in direkter oder indirekter Weise verankerten Ansprüche auf Übersetzung. Darüber hinaus verfügen zahlreiche weitere Bestimmungen der Verfassung über sprachpolitischen Gehalt, namentlich der Kulturartikel (Art. 69 BV) und – ohne explizit auf Sprachenfragen Bezug zu nehmen – der Filmförderungs- (Art. 71 BV) und der Radio- und Fernsehartikel (Art. 93 BV).

13 Siehe etwa *Kiener R./Kälin W.*, Grundrechte, Bern 2007, S. 260.

14 Siehe etwa *Kiener/Kälin*, Anm. 13, S. 261.

15 Siehe etwa Schweizerisches Bundesgericht, BGE 125 I 347.

16 So kann etwa gemäss *Müller, J.P./Schefer, M.*, Grundrechte in der Schweiz, Bern 2008, S. 297, „in der heutigen vielsprachigen Schweiz [...] der Sprachfriede nicht mehr allein durch das Nebeneinander der verschiedenen Landessprachen bedroht erscheinen, sondern ebenso sehr durch die Herausbildung weiterer sprachlicher Minderheiten. Das Territorial-

zumindest, den Bedürfnissen weiterer sprachlicher Minderheiten sei Rechnung zu tragen und die Bewahrung identitätsstiftender, sprachlich vermittelter Kultur sei mit zu berücksichtigen.¹⁷ Aus der Sprachenfreiheit kann daher eine Abwehrwirkung gegen einen allzu rigorosen sprachlich-kulturellen Anpassungsdruck und damit auch eine Flexibilisierung des Territorialitätsprinzips abgeleitet werden.¹⁸ Andererseits ist zu erwarten, dass diese Debatte gerade bei den traditionellen sprachlichen Minderheiten der Schweiz zu Abwehrreaktionen führen wird und Ängste auslösen kann, dass der fragile statische Sprachkompromiss zerbrechen könnte.

Wie ein flexibles und pragmatisches Gleichgewicht zwischen den Interessen der Zuwandernden und der Aufnahmegesellschaft auch im Verhältnis zu den herkömmlichen sprachlichen Minderheiten auszugestalten ist, soll im Folgenden für gewisse Bereiche dargestellt werden.

Eine Durchsicht des Bundes- und des kantonalen Rechts zeigt, dass die heutige sprachliche Realität durch die Gesetzgebung kaum sachgerecht reflektiert wird. Spezifische Regeln für Fremdsprachige finden sich abgesehen von wenigen Ausnahmefeldern etwa in der Bildungsgesetzgebung¹⁹ nur ganz sporadisch und ohne Konzept oder erkennbare Systematik. Im Lichte der heutigen Diskussionen um neue Sprachminderheiten wenig überraschend gilt diese Einschätzung hingegen nicht für das seit 2008 geltende Ausländergesetz²⁰ sowie für die Bürgerrechtsgesetzgebung, welche primär Verpflichtungen zur Aneignung von Kenntnissen einer Amtssprache verankern. Ein kohärentes sprachenrechtliches Konzept angesichts der Existenz neuer sprachlicher Minderheiten lässt sich diesen Bestimmungen nicht entnehmen. Dieser Schluss gilt auch für das am 1. Januar 2010 in Kraft getretene Sprachengesetz²¹: Dieses berücksichtigt die Anliegen Fremdsprachiger nur marginal, verpflichtet aber in bemerkenswerter Weise die Bundesbehörden im Verkehr mit Personen, die keine Amtssprache verstehen, „nach Möglichkeit eine Sprache [zu verwenden], welche diese Personen verstehen“.²²

Die Gesetzgebung auf Bundes- und Kantonsebene hat damit auf die zunehmende Immigration Fremdsprachiger primär mit der Statuierung von Integrationsverpflichtungen im Sinne von Sprachaneignungspflichten in der Ausländergesetzgebung reagiert. Diese neuen Regeln stossen aber zu einem grossen Teil ins Leere: Denn damit entsteht erstens ein ausländerrechtliches Sonderregime, indem nicht alle Personen mit mangelnden Kenntnissen der lokalen Amtssprache – also auch Schweizer und Schweizerinnen mit ungenügenden Kenntnissen der lokalen Amtssprache –, sondern lediglich solche mit ausländischer Staatsangehörigkeit in die Pflicht genommen werden. Zweitens gelten diese Verpflichtungen auch *nicht für Staatsangehörige von EU- und EFTA-Staaten*, die in der Schweiz Aufenthalt nehmen. Denn das Ausländergesetz²³ gilt für diese Personen

litätsprinzip als dogmatisches Vehikel zum Schutz des Sprachfriedens vermag diesen Entwicklungen nicht angemessen Rechnung zu tragen“.

17 Müller/Schefer, Anm. 16, S. 306, und Fleiner T., Sprachenfreiheit, in Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VII/2: Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg etc. 2007, S. 420 und 442.

18 Vgl. etwa Kägi-Diener, R., Art. 18, in Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008, Rz. 31.

19 Siehe dazu hinten Ziff. 4.

20 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16. Dez. 2005; SR 142.20.

21 Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SpG) vom 5. Okt. 2007, SR 441.1.

22 Art. 6 Abs. 5 SpG. Weitere Ansätze zur Erweiterung des Sprachenrechts in Hinblick auf neue sprachliche Minderheiten sind lediglich in Bezug auf die Förderung der Mehrsprachigkeit (Art. 15 Abs. 2 SpG) und die Gewährung von Finanzhilfen durch den Bund für die „Förderung der Kenntnisse Anderssprachiger in einer lokalen Landessprache“ und die „Förderung der Kenntnisse Anderssprachiger in ihrer Erstsprache“ (Art. 16 SpG) ersichtlich.

23 Art. 2 Abs. 2 und 3 AuG.

nur, soweit das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU²⁴ keine abweichenden Bestimmungen enthält. Dieses sieht aber keinerlei sprachliche Bedingungen für die Einreise²⁵ in die Schweiz oder den Aufenthalt vor. Damit ist der grösste Teil der in die Schweiz zuwandernden Personen von den in Ziff. 2 darzustellenden Verpflichtungen, eine Landessprache zu erlernen, befreit. Diese Defizite im persönlichen Geltungsbereich fallen aber dahin, wenn der Staat in den Regelstrukturen, d. h. etwa im Bildungsbereich, in allgemeiner Weise nach Lösungen für zur Behebung von Defiziten im Bereich der Amtssprachenkenntnisse sucht (Ziff. 3 und 4).

2 Verpflichtungen von Angehörigen neuer sprachlicher Minderheiten und ihre rechtsstaatlichen Grenzen

In der Schweiz wurde bereits Mitte der 1990-er Jahre, im Rahmen einer Expertengruppe für ein neues Ausländergesetz, über Sprachkenntnisse als Zulassungskriterium diskutiert: Gute Sprachkenntnisse hätten nach dem vorgeschlagenen Konzept im Rahmen eines Punktesystems neben anderen Kriterien über die Zulassung zum schweizerischen Arbeitsmarkt entscheiden sollen. Auch wenn dieser Vorschlag keine Aufnahme in die Gesetzgebung fand, finden sich Reminiszenzen davon in der aktuellen Gesetzgebung. Seit den späten 90-er Jahren und in einer bis heute anhaltenden politischen Diskussion werden Sprachkenntnisse in zunehmender Weise als wichtigster Indikator und hauptsächliches Kriterium für die Integrationsfähigkeit und -bereitschaft von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz eingestuft, wobei immer neue Anforderungen gestellt werden. Damit ist nicht nur „Integration“ in vergleichsweise kurzer Zeit ins Zentrum ausländerpolitischer Debatten gerückt, sondern dabei der Fokus primär auf den Aspekt der Sprachkenntnisse gerichtet worden. Dies hat zum Einen mit der unbestrittenen Bedeutung von Amtssprachenkenntnissen für das berufliche Fortkommen, aber auch für die soziale Integration zu tun, zum Anderen aber mit der Tatsache, dass Sprachkenntnisse im Unterschied zu anderen Integrationskriterien scheinbar objektive und überprüfbare Kriterien bilden.

2.1 Sprachkenntnisse und ausländerrechtliche Bewilligungen: Verpflichtung zum Erlernen einer Amtssprache

Anforderungen an Sprachkenntnisse bei Ausländerinnen und Ausländern können verschiedene Funktionen haben: Als Zulassungskriterium dienen sie primär wirtschaftlichen Interessen und zielen auf den Zuzug qualifizierter Arbeitskräfte; als Selektionskriterium werden sie zur Abwehr unerwünschter Personen oder zur Bekämpfung unerwünschter Verhaltensweisen wie etwa Zwangsehen eingesetzt. Im Weiteren dienen Sprachkenntnisse als Voraussetzungen für ausländerrechtliche Statusverbesserungen. Die schweizerische Ausländergesetzgebung verlangt seit 2008 in verschiedenen Zusammenhängen die Aneignung oder das Beherrschen einer Amtssprache oder gar der am Wohnort gesprochenen Sprache: So sollen Sprachkenntnisse bereits im Rahmen der Zulassung zur Erwerbstätigkeit berücksichtigt werden, wobei das Gesetz kein Überprüfungsverfahren vorsieht. Einschneidender ist die Bestimmung von Art. 54 Abs. 1 AuG, wonach die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung mit der Bedingung des Besuchs eines Sprach- oder Integrationskurses verbunden

24 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA) vom 21. Juni 1999; SR 0.142.112.681.

25 Gemäss Art. 1 Abs. 1 Anhang I FZA ist die Einreise unter Vorlage eines gültigen Personalausweises oder eines Reisepasses zu gestatten und es darf kein Visum verlangt werden.

werden kann. Dies gilt auch für die Bewilligungserteilung im Rahmen des Familiennachzugs. Eine solche Verpflichtung zum Kursbesuch kann dabei in einer Integrationsvereinbarung festgehalten werden. Der Grad der Integration und namentlich der Sprachkenntnisse ist sodann bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung zu berücksichtigen, wobei der Gesetzgeber kein bestimmtes Sprachniveau vorschreibt²⁶. Umgekehrt räumt das Gesetz die Möglichkeit der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung bei erfolgreicher Integration ein, wenn – wie die Verordnung präzisiert – in der am Wohnort gesprochenen Sprache mindestens das Referenzniveau A2 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarates erreicht wird.²⁷

2.2 Sprachkenntnisse als Einbürgerungskriterium

Das Bürgerrechtsgesetz des Bundes²⁸ enthält keinen Hinweis auf Sprachkenntnisse als Einbürgerungskriterium. Gemäss den Weisungen des Bundesamtes für Migration zählen diese aber zum gesetzlich geforderten „Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen“.²⁹ Für den Erhalt des schweizerischen Bürgerrechts ist von den Einbürgerungswilligen aber ein dreistufiges Verfahren zu durchlaufen, d. h. zusätzlich zu den Bundeskriterien sind kantonale und kommunale Anforderungen zu erfüllen. Die Kantone statuieren dabei sehr unterschiedliche Voraussetzungen. So verlangt etwa der Kanton Zürich „angemessene Kenntnisse der deutschen Sprache“ und der Kanton Glarus „nur“, dass der Bewerber „einer der vier Landessprachen mächtig ist“.³⁰ Kaum zu erschliessen sind die kommunalen Anforderungen an die Sprachkenntnisse von Einbürgerungswilligen. Stichproben zeigen, dass hier die Spannbreite sehr gross ist und von „Verständigungsfähigkeit in einer der schweizerischen Amtssprachen“ bis zu „Schweizerdeutsch verstehen“ oder eine „schweizerische Mundart in angemessener Weise sprechen“³¹ reicht.

2.3 Beurteilung aus verfassungsrechtlicher Sicht

Prinzipiell ist es Staaten unbenommen, bestimmte Qualifikationen von Zuwandernden zu verlangen. Insofern ist die Statuierung von Anforderungen an Sprachkenntnisse von Personen, die zwecks Ausübung einer Erwerbstätigkeit in die Schweiz einreisen wollen, nicht zu beanstanden, sofern die Kriterien nicht diskriminierend ausgestaltet sind und die Zulassungsvoraussetzungen nicht das Recht auf Familienleben verletzen.

26 Art. 34 Abs. 2 AuG i.V.m. 54 Abs. 2 AuG, Art. 96 Abs. 1 AuG und Art. 60 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE); SR 142.201.

27 Art. 34 Abs. 4 AuG i.V.m. Art. 60 VZAE. In der Praxis verlangen einige Kantone aber bereits ein Niveau B1 und politische Vorstösse fordern generell die Statuierung von zu erreichenden Sprachniveaus als Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung.

28 Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG); SR 141.0.

29 Art. 14 lit. b BüG. Die Anforderungen an Kenntnisse hängen von Alter, Bildung und Lernfähigkeit ab und bei der Überprüfung soll Rücksicht auf die Schulbildung der Betroffenen genommen werden.

30 Teilweise sind genauere Kriterien in Weisungen des Kantons zu suchen, was aus rechtsstaatlicher Perspektive problematisch erscheint.

31 Stadt Bern resp. Stadt Zürich.

2.3.1 Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen

Inwiefern Sprach- und Integrationskurse, die mittels einer Integrationsvereinbarung zur Bedingung für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gemacht werden können, sich als rechts- und insbesondere grundrechtskonform erweisen, bedarf einer differenzierten Antwort. Fraglich sind insbesondere folgende Bereiche.

Rechtscharakter: Entgegen dem Gesetzeswortlaut, der von einer „Integrationsvereinbarung“ spricht, erscheint es unzulässig, diese Vereinbarung als öffentlich-rechtlichen Vertrag auszugestalten, verfügt doch der Ausländer bzw. die Ausländerin über keinen Verhandlungsspielraum. Namentlich können mit der zuständigen Behörde die Rechtsfolgen bei Nichterfüllen kaum ausgehandelt werden. Deshalb erscheint es sachgerecht, die Vereinbarung als Verfügung i. S. einer Auflage bei der Bewilligungserteilung zu gestalten.

Adressatenkreis: Integrationsvereinbarungen können bei der grössten Gruppe von Ausländerinnen und Ausländern, den Personen aus dem EU- und EFTA-Raum, keine Anwendung finden. Da zudem hochqualifizierten Einwandernden aus Drittstaaten kaum Integrationsverpflichtungen auferlegt werden, können folglich faktisch einzig Ehepartner³² und Jugendliche³³ aus Drittstaaten im Familiennachzug gestützt auf solche Vereinbarungen zum Besuch von Sprach- und Integrationskursen verpflichtet werden.

Grundrechtskonformität: Die Verpflichtung zum Besuch von Sprachkursen tangiert die persönliche Freiheit gemäss Art. 10 Abs. 2 BV, und den Aufenthalt beendende Massnahmen als Folge nicht eingehaltener Integrationsvereinbarungen, durch welche ein Familienmitglied die Schweiz verlassen müsste, stellen einen Eingriff in das Recht auf Achtung des Familienlebens nach Art. 13 Abs. 1 BV dar.³⁴ Massnahmen, die in solche Freiheitsrechte eingreifen, sind aber gemäss Art. 36 BV nur zulässig, wenn sie auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein spezifisches öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sind, was etwa bedingt, dass sie geeignet sind, das angestrebte Ziel auch verwirklichen zu können. Ob ein obligatorischer Kursbesuch einen schweren Eingriff in die persönliche Freiheit darstellt, der eine formell gesetzliche, inhaltlich genau bestimmte Grundlage verlangt, hängt vom Umfang der Kursverpflichtung ab. Ein Kursumfang von mehreren hundert Stunden wäre zweifellos als schwerer Eingriff zu taxieren und de lege lata mangels formeller Rechtsgrundlage grundrechtswidrig. Fraglich ist auch das konkrete öffentliche Interesse an Integrationsvereinbarungen und damit verbunden an obligatorischen Sprachkursen: Der blosse Hinweis auf „Integration“ mag angesichts der Unbestimmtheit des Rechtsbegriffes nicht zu befriedigen. Vielmehr wäre spezifischer auszuführen, welcher öffentliche Zweck verfolgt wird: Geht es darum, den Umgang mit Behörden zu ermöglichen oder zu erleichtern, oder steht die soziale Integration im Alltag im Vordergrund³⁵ oder wird die Vermeidung von Arbeitslosigkeit wegen Unterqualifizierung bezweckt? Die Benennung dieser Motive hat gerade in der offiziell viersprachigen Schweiz mit ihren schweizerdeutschen Dialekten Rückwirkungen auf die zu lernende Landessprache oder auf die Bedeutung, die dem Sprechen des Dialekts eingeräumt wird. Unter dem Gesichtspunkt der Eignung der Massnahme als Teilaspekt der

32 Wenn der in der Schweiz wohnhafte Ehepartner über eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung verfügt.

33 Falls sie aufgrund der neuen Nachzugsfristen überhaupt in die Schweiz zugelassen werden.

34 In seltenen Konstellationen kann ferner die Sprachenfreiheit (Art. 18 BV) betroffen sein; etwa wenn die Verpflichtung zum Besuch eines Sprachkurses angesichts dessen Umfangs zu einer Einschränkung des Gebrauchs der Muttersprache führen würde.

35 An dieser Stelle ist auch festzuhalten, dass verpflichtende Integrationskurse nur bei Jugendlichen und Erwachsenen Sinn machen, da Kinder die notwendigen Sprachkenntnisse in der Schule erwerben.

Verhältnismässigkeit muss berücksichtigt werden, ob die vereinbarte Integrationsleistung, etwa der vorgesehene Sprachkurs, überhaupt geeignet ist, das propagierte öffentliche Interesse zu erreichen. Ist z. B. aufgrund des Kursumfanges wahrscheinlich, dass die für die soziale oder wirtschaftliche Integration notwendigen Sprachkenntnisse nicht erlangt werden können, erweist sich die Integrationsverpflichtung als ungeeignet und damit grundrechtswidrig.

Der Anspruch auf Achtung des Familienlebens dürfte durch die Wegweisung etwa des Ehepartners oder Elternteils, der gegen eine Integrationsvereinbarung verstossen hat, regelmässig verletzt sein: Der Rechtsprechung nationaler und internationaler Instanzen lässt sich nämlich entnehmen, dass die Wegweisung eines Familienmitglieds und damit die jahrelange Trennung einer Familie einen schwerwiegenden Verstoss gegen die Rechtsordnung voraus setzt³⁶. Die blosser Weigerung, einen Kurs zu besuchen, dürfte diese Qualifikation kaum je erfüllen.

Integrationsvereinbarungen können ferner auch in einem Spannungsverhältnis zum *Diskriminierungsverbot* stehen: Das schweizerische Integrations- und Sprachkurskonzept ist nicht für einen breiten Kreis von Personen bestimmt. Die Behörden entscheiden vielmehr nach eigenem Ermessen, mit welchen Personen aus Drittstaaten eine solche „Übereinkunft“ geschlossen werden soll. Dies birgt die Gefahr rechtsungleicher Behandlung, indem Personen mit gewissen stereotypen Merkmalen vermehrt verpflichtet werden. Zum anderen besteht aufgrund unterschiedlicher intellektueller Voraussetzungen, aufgrund unterschiedlicher Sprachbegabung oder auch aufgrund des Alters der betroffenen Personen eine Diskriminierungsgefahr, falls ein mit den Kursen zu erreichendes Ziel definiert würde, das auch bei durchschnittlichem Bemühen der Kursbesucher nicht erreichbar wäre. Im Weiteren wird mit Integrationsverpflichtungen eine ganze Kategorie von Ausländerinnen aus sog. „Drittstaaten“ gegenüber EU- und EFTA-Angehörigen, die mitunter gleiche oder ähnliche Integrationsdefizite haben, ungleich behandelt.³⁷ Das Konzept der Integrationsvereinbarung bedarf somit einer grundlegenden Überarbeitung und Neufassung.

2.3.2 Erteilung der Niederlassungsbewilligung

Mit der Erteilung der Niederlassungsbewilligung ändert sich die Perspektive für den Ausländer/die Ausländerin und für den Gaststaat, wird doch damit die Absicht eines Daueraufenthaltes nun auch in einer durch das Recht anerkannten Form manifestiert. Das Problem für den Zuwanderungsstaat besteht darin, dass innere Vorgänge – wie die individuelle Aufenthaltsperspektive – nicht objektiviert werden können. Daher kann der Staat bei der Integration nicht zuwarten, bis sich zeigt, dass eine ausländische Person gewillt ist, auf Dauer in der Schweiz Wohnsitz zu nehmen. Andererseits ist der Zeitpunkt der Erteilung der Niederlassungsbewilligung der letzte Zeitpunkt, um rechtlich statuierte Anforderungen an die Integrationsfähigkeit und damit an Sprachkenntnisse zu überprüfen – oder besser: um das öffentliche Interesse an einer Bevölkerung, mit welcher der Staat kommunizieren kann, durchsetzen zu können. Aus rechtlicher Sicht ist es daher nachvollziehbar, die Erteilung der Niederlassungsbewilligung von der Erfüllung etwa von Sprachkenntnissen abhängig zu machen. Entsprechende Standards sollten aber nicht so hoch gesetzt werden, dass sie von

36 Siehe z.B. *Caroni M.*, Menschenrechtliche Wegweisungsverbote: Neuere Praxis, in Achermann et al. (Hrsg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht 2006/2007*, Bern 2007, S. 53 ff.

37 Das gleiche dürfte für Spitzenkräfte aus der Wirtschaft und ihre Familienangehörigen gelten, gegenüber denen mutmasslich auf verpflichtende Integrationsmassnahmen verzichtet werden dürfte.

lernungeübten Personen nicht erreicht werden können oder dass das neu eingeführte Anreizsystem³⁸ seinen Wert verliert.³⁹

3 Staatliche Dolmetsch- und Informationsverpflichtungen

Die Tatsache der neuen Vielsprachigkeit der Schweiz hat im schweizerischen Recht die tradierte Rolle der Amtssprachen als Kommunikationssprachen des Staates kaum ins Wanken gebracht. Der Bund ist weiterhin einzig verpflichtet, sich in einer Amtssprache an die Bevölkerung zu wenden. Zudem kann weder dem nationalen noch dem internationalen Recht ein allgemeiner Anspruch auf staatliche Information in einer auch für Angehörige von Migrantengruppen verständlichen Sprache entnommen werden. Dies gilt, obwohl mittlerweile auch der Gesetzgeber die Bedeutung einer funktionierenden Kommunikation mit allen sich auf seinem Territorium aufhaltenden Personen anerkennt, wenn er in Art. 6 Abs. 5 des Sprachengesetzes festhält, der Bund verwende „nach Möglichkeit“ „im Verkehr mit Personen, die keine Amtssprache beherrschen“ eine Sprache, „welche diese Personen verstehen“. Beruhen damit Kommunikationsbemühungen des Staates in einer Nichtamtssprache einzig auf Freiwilligkeit resp. der Zufälligkeit des Vorhandenseins spezifischer Sprachkenntnisse in einer Amtsstelle? Oder lassen sich Verpflichtungen des Staates zur Ermöglichung einer beidseitigen Kommunikation mit Personen, die der Amtssprache nicht mächtig sind, oder zumindest zu Informationen, die für alle verständlich sind, auf andere Weise herleiten?

Der Schlüssel zu einem derartigen Vorgehen findet sich in den Grundrechten. Zwar lässt sich aus diesen Fundamentalnormen kein allgemeines Recht auf Übersetzung oder ein Recht, vom Staat verstanden zu werden, ableiten, und auch sprachspezifische Garantien wie etwa die Sprachenfreiheit der Verfassung oder international verbrieft Minderheitenrechte sind in der hier relevanten Fragestellung nicht einschlägig⁴⁰. Hingegen erweisen sich staatliche Aktivitäten in diesem Bereich zur faktischen Verwirklichung anderer Grund- und Menschenrechte als unerlässlich. Diese Erkenntnis floss aber nur ausnahmsweise – etwa im Bereich der Verfahrensrechte – in den Normtext dieser Garantien ein, weshalb er in anderen Bereichen – wie etwa der Umsetzung der Rechte auf Gesundheit oder Bildung – indirekt hergeleitet werden muss.

3.1 Übersetzungsrechte in Gerichts- und in Verwaltungsverfahren

Der Umfang staatlicher Übersetzungspflichten in formalisierten Verfahren präsentiert sich je nach Art des Gerichts- oder Verwaltungsverfahrens unterschiedlich. Weitgehend klar ist die Situation in *Strafverfahren*: Gemäss Art. 31 Abs. 2 BV hat eine Person, der die Freiheit entzogen wird, An-

38 Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren bei erfolgreicher Integration, wozu gemäss Art. 34 Abs. 4 AuG auch bestimmte Sprachkenntnisse zählen.

39 Auch bei der Einführung möglicher Restriktionen für die Erteilung dieser Bewilligung darf die Schweiz gegenüber Staatsangehörigen verschiedener Staaten aufgrund von Niederlassungsvereinbarungen keine zusätzlichen Hürden einbauen. Neue Rechtsungleichheiten müssten damit in Kauf genommen werden. Was für die Erteilung von ausländerrechtlichen Bewilligungen zu berücksichtigen ist, namentlich die Notwendigkeit einer gewissen Flexibilität in Bezug auf Bildungsstand, Alter etc., muss auch für die Einbürgerungskriterien gelten. Besonders zu gewichten ist hier, dass der Erwerb des Bürgerrechts in erster Linie die Ausübung politischer Rechte ermöglicht. Im Vordergrund muss damit die Fähigkeit der Einbürgerungswilligen stehen, politische Vorgänge zu verstehen und sich eine eigene Meinung bilden zu können.

40 Umstritten ist allerdings, ob die Minderheitenrechte von Art. 27 des UNO-Pakts über bürgerliche und politische Rechte auch Angehörige migrationsbedingter neuer Minderheiten schützen. Siehe z.B. Ausschuss für Menschenrechte, General Comment 23.

spruch darauf, „unverzüglich in einer ihr verständlichen Sprache über die Gründe des Freiheitsentzuges und ihre Rechte unterrichtet zu werden“. In gerichtlichen Verfahren hat gemäss Art. 32 Abs. 2 BV jede angeklagte Person ein Recht, „möglichst rasch und umfassend über die gegen sie erhobenen Beschuldigungen unterrichtet zu werden“. ⁴¹ Die beschuldigte Person hat diese Übersetzungskosten nicht selbst zu tragen. *Zivilverfahren* werden in der Amtssprache des zuständigen Kantons geführt. Allenfalls notwendige Übersetzungskosten gelten als Gerichtskosten und werden der unterliegenden Partei auferlegt. Für verschiedene Schlichtungsverfahren in besonders persönlichkeitsnahen Bereichen ⁴² werden keine Kosten gesprochen. Damit gewährt die schweizerische Rechtsordnung in diesen Bereichen faktisch ein Recht auf kostenlose Übersetzung. ⁴³ Im *Verwaltungsverfahren* garantiert schliesslich – wie in den übrigen Verfahrensarten – der allgemeine Anspruch auf rechtliches Gehör von Art. 29 Abs. 2 BV dem Einzelnen ein Mitwirkungsrecht. Dazu zählt unter Umständen auch das Recht auf einen unentgeltlichen Dolmetscher. ⁴⁴ Das Bundesgericht hat allerdings erst in wenigen Gebieten, insbesondere im fremdenpolizeilichen Verfahren, einen solchen Anspruch explizit anerkannt, obwohl es bereits in einem Entscheid aus dem Jahre 1987 festhielt, dieser müsse auch in anderen Verfahren gelten, „wenn sie zu einer Beschwerneis des Rechtssuchenden führen können“. ⁴⁵ Diesen Anspruch anerkennt das Bundesgericht daher regelmässig im Bereich medizinischer Abklärungen für Leistungen von Sozialversicherungen. ⁴⁶

3.2 Übersetzungsrechte im Gesundheitswesen

Als besonders zentral erweist sich eine funktionierende Kommunikation im Gesundheitswesen. ⁴⁷ Diese Tatsache wird evident, hält man sich vor Augen, dass ein medizinischer Eingriff ohne eine nach sorgfältiger Aufklärung zu erfolgende Einwilligung einer Patientin oder eines Patienten (sog. informed consent) nicht nur straf- und zivilrechtliche Folgen nach sich ziehen kann, sondern in aller Regel auch eine Verletzung der persönlichen Freiheit darstellt. Da überdies öffentliche Gesundheitseinrichtungen gemäss kantonalem Gesundheitsrecht einer Aufnahme- und Behandlungspflicht unterstehen resp. Menschenrechte einen diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlicher Gesundheitsinfrastruktur verlangen, sind verantwortliche Gesundheitsfachpersonen – wollen sie nicht mit

41 Noch deutlicher ist hier Art. 6 Ziff. 3 Bst. e der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

42 Etwa für Streitigkeiten nach dem Gleichstellungsgesetz, dem Behindertengleichstellungsgesetz, aus Miete und Pacht oder aus dem Arbeitsverhältnis bis zu einem bestimmten Streitwert, wie auch für die Entscheidverfahren in diesen Angelegenheiten.

43 Zusätzlich kennt das Recht einen allgemeinen Anspruch auf *unentgeltliche Prozessführung*, wenn eine Person mittellos ist und das Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint. Dieser umfasst neben der Bestellung eines Rechtsbeistandes auch die Befreiung von den Gerichtskosten, womit die Übersetzungskosten gegebenenfalls vom Gericht und letztlich vom Kanton getragen werden. Die Kostenlosigkeit in diesen Verfahren bezeichnet der Bundesrat als eine der „wichtigsten Errungenschaften des sozialen Zivilprozesses“; Botschaft zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, BBl 2006 7299f.

44 Botschaft des Bundesrates zur Bundesverfassung; BBl 1997 I 182.

45 Urteil des Bundesgerichts in ZBl (Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht) 87/1988 S. 165, E. 2c.

46 Vgl. etwa Urteil des Bundesgerichts vom 1. September 2003, i. S. A., Erw. 4.2. Mitunter wird der Anspruch auf Übersetzung in Verwaltungsverfahren auch spezialgesetzlich festgehalten. So haben im Asylverfahren die Behörden bei der Anhörung zu den Asylgründen „nötigenfalls eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher beizuziehen“; Art. 29 Abs. 1^{bis} Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998; SR 142.31. Interessant ist ferner, dass zahlreiche bilaterale Abkommen der Schweiz über soziale Sicherheit vorsehen, dass Behörden und Gerichte Gesuche, Beschwerden und Schriftstücke bearbeiten müssen, auch wenn sie in einer Sprache der anderen Vertragspartei eingereicht werden, z.B. in serbischer, englischer oder hebräischer Sprache. Die Übersetzung muss in diesen Fällen von den Behörden angeordnet und bezahlt werden. Dies gilt auch für alle Beschwerdeverfahren bis vor Bundesgericht.

47 Dieser Bereich soll daher hier exemplarisch dargestellt werden. Ähnliche Fragen stellen sich – wenn auch weniger prägnant – etwa im Sozialhilfe- und Sozialversicherungsbereich.

dem Gesetz in Konflikt geraten – angesichts der gegenwärtigen sprachlichen Realitäten auf das Vorhandensein einer Übersetzungsinfrastruktur angewiesen. Diese hat dabei gewisse – je nach medizinischer Eingriffsintensität unterschiedliche – Qualitätsanforderungen zu erfüllen, die in aller Regel nur von Fachpersonen erfüllt werden. Mit dem in der heutigen Praxis oft zu beobachtenden Beizug von allgemeinem Spitalpersonal mit entsprechenden Sprachkenntnissen kann aber meist nicht Gewähr für eine rechtsgenügende Aufklärung geboten werden. Einem Beizug von Verwandten und Bekannten zu diesem Zweck dürften überdies oft Postulate des Datenschutzes, die ebenfalls von der persönlichen Freiheit umfasst werden, entgegenstehen. Daher sind öffentliche Gesundheitseinrichtungen gehalten, eine professionelle Übersetzungsinfrastruktur zu errichten oder mindestens auf eine bestehende Rückgriff zu nehmen. Aus Sicht der Patienten und Patientinnen besteht im Gesundheitsrecht damit ein subjektives Recht auf Übersetzung.⁴⁸

4 Verpflichtung zur Förderung der Amts- und Erstsprachenkenntnisse

Vergleichsweise wenig im Fokus des medialen Interesses steht die wohl effizienteste sprachliche Integrationsförderung⁴⁹, die gezielte Förderung der Kenntnisse der lokalen Amtssprache im schulischen Umfeld. In diesem Bereich verpflichtet bereits die Bundesverfassung die Kantone zum Angebot eines ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterrichts.⁵⁰ Ausreichend ist dabei ein Grundschulunterricht, der trotz Orientierung an einem durchschnittlichen Schüler auch auf die Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen mit spezifischen Lernschwierigkeiten eingeht und sich damit am Postulat der Chancengleichheit orientiert.⁵¹ Gegenüber Kindern und Jugendlichen mit fehlenden oder ungenügenden Kenntnissen der lokalen Unterrichtssprache im Allgemeinen oder neu aus einem fremden Sprachgebiet eingereisten Schulpflichtigen im Besonderen verlangt die Erfüllung dieser Vorgabe gezielte Sprachförderungsmassnahmen. Wenn auch in äusserst unterschiedlicher Art, sieht das Bildungsrecht aller Kantone Sprachförderungsmassnahmen vor. Diese werden in aller Regel – wie ebenfalls vom Prinzip der Chancengleichheit gefordert – innerhalb einer Klasse, die dem schulischen Vorwissen und dem Alter einer Schülerin oder eines Schülers entspricht, und nicht in besonderen „Ausländerklassen“ durchgeführt.⁵² Ein wesentlich vielfältigeres Bild präsentiert die kantonale Bildungsgesetzgebung ausserhalb des Bereichs der obligatorischen Schulbildung. Nur wenige Kantone kennen etwa ausdrücklich gesetzliche Regelungen zur Förderung der lokalen Amtssprache im Rahmen der familienexternen Kinderbetreuung, und auch auf Kindergartenstufe präsentiert sich eine uneinheitliche Situation, die sich insbesondere in der Frage, ob der lokale Dialekt oder die Amtssprache gefördert werden soll, akzentuiert. Am anderen Ende des zeitlichen Spektrums fällt auf, dass sprachliche Fördermassnahmen, die eine Berufslehre oder -anlehre ermöglichen sollen, an zahlreichen Stellen ihren Niederschlag in der Rechtsordnung gefunden haben. Hingegen sehen nur sehr wenige Kantone solche Unterstützungsleistungen auf Gymnasialstufe vor.⁵³

48 Siehe dazu detailliert *Achermann A./Künzli, J.*, Recht auf Übersetzung im Gesundheitsbereich? Schweizerische Zeitschrift für Gesundheitsrecht 2010, S. 45ff.

49 So zeigen auch ausländische Erfahrungen, dass u.a. sprachliche Integrationsmassnahmen bei Kindern und Jugendlichen weit effizienter sind als solche bei Erwachsenen. Auch das Postulat eines effizienten Mitteleinsatzes legt daher nahe, solche Massnahmen primär im Schulbereich durchzuführen.

50 Art. 17 und 62 Abs. 2 BV.

51 Siehe dazu etwa *Kiener/Kälin*, Anm. 13, S. 389 f.

52 Siehe dazu detailliert *Achermann, A./Künzli J.*, Anm. 7.

53 A.a.O.

5 Verpflichtung zur Öffnung der Institutionen

Gemäss Art. 53 Abs. 2 AuG hat der Bund zur Förderung der Integration „günstige Rahmenbedingungen“ zu schaffen „für die *Chancengleichheit* und die Teilhabe der Bevölkerung am öffentlichen Leben“. Dies bedingt allenfalls die Ergreifung besonderer Massnahmen, um den Zugang zu Dienstleistungen zu gewährleisten. Zu prüfen ist insbesondere, ob bestehende rechtliche Zugangshindernisse gerechtfertigt sind. Für diese Optik hilft es, mangelnde Kenntnisse in der/den Amtssprache(n) als etwas mit einer Behinderung vergleichbares zu betrachten: Es gilt, die Betroffenen dabei zu unterstützen, nicht chancenlos vor dieser Barriere zu stehen. In der Schweiz fällt dabei – etwa beim Zugang zum öffentlichen Arbeitsmarkt auf Bundesebene – besonders ins Gewicht, dass oft gute Kenntnisse in zwei Amtssprachen verlangt werden, was sich für Migranten und Migrantinnen als unüberwindbare Barriere erweisen kann. Das Verbot der indirekten Diskriminierung legt es daher nahe, die Rechtsordnung mit Ausnahmebestimmungen zu ergänzen, die es erlauben, fehlende Amtssprachenkenntnisse mit anderen Fähigkeiten und Fertigkeiten zu kompensieren.⁵⁴ Gelungene Beispiele für eine solche „Öffnung der Institutionen“ finden sich hingegen in verschiedenen kantonalen Bildungsgesetzen, die für fremdsprachige Schulpflichtige oft fein austarierte Erleichterungen im Bereich der Promotion und schulischer Selektion kennen, ohne dabei die übrigen Schülerinnen und Schüler zu benachteiligen oder bestehende Ausbildungsstandards oder Anforderungsprofile zu tangieren.⁵⁵

6 Schlussfolgerungen

Die Tatsache, dass ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung der Schweiz keine oder schlechte Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Sprache oder der Amtssprache hat, muss Auswirkungen auf die staatliche Aufgabenerfüllung haben. Aktuell sind die gesetzgeberischen Massnahmen in der Schweiz primär darauf ausgerichtet, mittels verpflichtenden Integrationsvereinbarungen oder durch das Setzen von Standards für die Erteilung von ausländerrechtlichen Bewilligungen das Erlernen der Amtssprachen zu forcieren. Diese neuartigen Auflagen und Eingriffe werden unter den Begriff „Integration“ subsumiert. Da der Zusammenhang zwischen Sprachkenntnissen und Integration sehr differenziert beurteilt werden muss, Integration von verschiedenen weiteren Faktoren abhängig ist und dazu der Begriff „Integration“ an sich rechtlich nicht klar bestimmt und auch kaum bestimmbar ist, wäre es aus sachlichen und rechtlichen Gründen vorzuziehen, das öffentliche Interesse des Staates an der Ermöglichung der Kommunikation mit allen Personen auf seinem Territorium zu definieren. Diese ist etwa besonders wichtig für den Umgang mit Eltern schulpflichtiger Kinder oder für den Zugang von Fremdsprachigen zu staatlichen Dienstleistungen. Zu berücksichtigen hat die Politik ferner, dass die heutigen Instrumente aufgrund rechtlicher Hemmnisse nur einen zunehmend kleiner werdenden Teil der ausländischen Bevölkerung erreichen. Zudem erscheint es illusorisch, alle Integrationsprobleme über die ausländerrechtliche Zulassungspolitik und die Bewilligungspraxis regeln zu wollen. Angesichts der vielfachen Umgehungsmöglichkeiten besteht so die Gefahr, dass die Politik im symbolischen Bereich bleibt. Vielmehr ist nach

54 In diesem Sinn etwa die Gemeinsame Integrationsagenda der EU. Einen Schritt weiter geht die US-amerikanische Gesetzgebung, die Personen mit beschränkten Englischkenntnissen explizit helfen möchte, besseren Zugang zu staatlichen Dienstleistungen zu erhalten (vgl. Executive Order 13166, Improving Access to Services for Persons With Limited English Proficiency: “[...] each Federal agency shall examine the services it provides and develop and implement a system by which LEP persons can meaningfully access those services consistent with, and without unduly burdening, the fundamental mission of the agency ...”).

55 Dazu detailliert Achermann, A./Künzli J., Anm. 7.

Ansätzen zu suchen, welche alle Personen mit mangelnden Sprachkenntnissen erfassen und die in nichtdiskriminierender Weise greifen. Dieses Ziel lässt sich rechtlich einzig über die Regelstrukturen erreichen. Bestehende Instrumente und Massnahmen im Bereich der Verknüpfung von Bewilligungserteilung und Sprachkenntnissen sind so auszugestalten, dass sie nicht diskriminierend wirken. Zu berücksichtigen ist namentlich, dass gewisse Gruppen von fremdsprachigen Ausländerinnen und Ausländern hohe Standards gar nicht erreichen können. Entsprechend sind für alle Stufen *flexible Kriterien* zu verwenden, wie sie etwa auch im Bildungsbereich seit langem entwickelt wurden. Trotz aller Sprachförderungsmassnahmen und allfälliger Verpflichtungen zum Erlernen einer Amtssprache wird ein Teil der Wohnbevölkerung über keine oder ungenügende Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Sprache(n) verfügen. Eine sachgerechte staatliche Sprachenpolitik muss dies berücksichtigen. Der Staat muss daher soweit Übersetzungsdienstleistungen anbieten oder finanzieren, als sich dies für die Grundrechtsverwirklichung als notwendig erweist.

Darüber hinaus hat der Staat zur *Herstellung von Chancengleichheit* als erklärtem Ziel der Integrationspolitik Zugangshemmnisse zu staatlichen Institutionen und Leistung abzubauen. Der Blickwinkel ist hier vermehrt darauf zu richten, dass mangelnde Sprachkenntnisse ähnlich wie eine Behinderung wirken können, so etwa beim Zugang zum Arbeitsmarkt, der teilweise Sprachstandards verlangt, die von Fremdsprachigen kaum je erreicht werden können. Unter dem Stichwort „Öffnung der Institutionen“ sind auch rechtliche Vorkehren nötig, um Personen mit schwächeren Amtssprachenkenntnissen den Zugang zu staatlichen Institutionen zu ermöglichen. Die Bildungsgesetzgebung kennt hier Ansätze, wie diesem Anliegen entsprochen werden kann, ohne die Mehrheit zu benachteiligen oder Qualitätsstandards zu tangieren.

Verf.: Prof. Dr. iur. Jörg Künzli, Universität Bern, Institut für öffentliches Recht, Schanzenekstrasse 1, Postfach 8573, CH-3001 Bern, E-Mail: joerg.kuenzli@oefre.unibe.ch

Prof. Dr. iur. Alberto Achermann, Universität Bern, Institut für öffentliches Recht, Schanzenekstrasse 1, Postfach 8573, CH-3001 Bern, E-Mail: alberto.achermann@oefre.unibe.ch



AKTUELL IM BWV



Bundesministerium für Bildung und Forschung u. a. (Hrsg.)

Die Bedeutung der Sprache

Bildungspolitische Konsequenzen und Massnahmen

Im Zentrum des OECD/CERI-Seminars der deutschsprachigen Länder im Herbst 2009 in Graz, dessen Beiträge in diesem Band dokumentiert sind, stand „Die Bedeutung der Sprache. Bildungspolitische Konsequenzen und Massnahmen“. Ausgehend von diesem Globalthema wurden neben dem frühkindlichen Spracherwerb und Vorschulbereich auch die Mehrsprachigkeit in der Schule sowie die Sprachförderung im Erwachsenenalter jeweils unter strategischen, aber auch operativen Gesichtspunkten diskutiert.

2010, 253 S., 7 s/w Abb., 3 Tab., kart., 25,- €, 978-3-8305-1876-1



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Markgrafenstraße 12–14 • 10969 Berlin • Tel. 030 / 841770-0 • Fax 030 / 841770-21

E-Mail: bwv@bwv-verlag.de

Internet: <http://www.bwv-verlag.de>