

**Auszug aus dem Protokoll  
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 144/2010

Sitzung vom 14. Juli 2010

**1106. Anfrage (Willkürliche Verweigerung der ordentlichen  
Niederlassungsbewilligung durch das Migrationsamt)**

Kantonsrätin Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon, hat am 17. Mai 2010 folgende Anfrage eingereicht:

Vor wenigen Tagen hat die EKM (Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen) eine Grundsatzklärung und Empfehlungen zur Integration abgegeben. Die Kommission hält unter anderem fest, dass landessprachliche Kenntnisse nicht als alleiniger Gradmesser für die Integration heranzuziehen seien. Sprache sollte nur als Mittel zur Integration und nicht als eigentliches Integrationsziel verstanden werden. Ein mechanistisches Integrationsverständnis sei zu vermeiden.

Das kantonale Migrationsamt verweigert jedoch immer wieder die Erteilung einer ordentlichen Niederlassungsbewilligung mit der Begründung des fehlenden Sprachnachweises. Gemäss Art. 34 Abs. 2 AuG ist die Erteilung der ordentlichen Niederlassung jedoch nicht an einen Sprachnachweis gebunden. Ich bitte deshalb den Regierungsrat um eine klare Beantwortung und Begründung jeder einzelnen der in den nachfolgenden sieben Punkten gestellten Fragen (keine Zusammenfassungen):

1. Die rigide Praxis des Migrationsamtes geht davon aus, dass die Konkretisierung des Integrationsgrades für die Erteilung einer ordentlichen Niederlassung das Beherrschen der deutschen Sprache auf Niveau B1 sei, obwohl die Bundesgesetzgebung dies nicht so vorschreibt. In der Antwort auf meine damalige Anfrage (KR-Nr. 266/2008) sagte der Regierungsrat auf Seite 5 seiner Antwort, dass es bei der ordentlichen Niederlassungsbewilligung gerechtfertigt sei, das Niveau A2 (und nicht B1) zu verlangen, damit auch Menschen mit niedrigem Bildungsniveau die Möglichkeit haben, eine Niederlassungsbewilligung zu erhalten.

Hat der Regierungsrat Kenntnis von der Praxisänderung des Migrationsamtes? Unterstützt der Regierungsrat diese verschärfte Praxis? Wenn ja, ist er sich bewusst, dass er damit bildungsferne Personen von einer Niederlassungsbewilligung und schliesslich auch vom Erwerb des Bürgerrechtes ausschliesst?

2. Wie stellt sich der Regierungsrat dazu, dass das Migrationsamt nicht immer BI verlangt, sondern hauptsächlich bei Personen, deren Muttersprache in der Schweiz nicht so geläufig ist? Bei Personen, deren Muttersprache Englisch (Weltsprache) oder Französisch oder Italienisch (Landessprachen) sei, wäre A2 ausreichend, heisst es im Migrationsamt. Befürwortet der Regierungsrat diese Willkür aufgrund der Muttersprache der Gesuchstellenden?
3. Die gegenwärtige Praxis des Migrationsamtes führt schliesslich dazu, dass bildungsferne Personen im Kanton Zürich oft nur noch einen Aufenthaltsstatus B erreichen können. Ist es der erklärte Wille des Regierungsrates, bildungsferneren Personen einen gesicherten Aufenthaltsstatus in unserem Kanton zu verunmöglichen? Wenn ja, wie begründet der Regierungsrat diese diskriminierende Haltung?
4. Gibt es bestimmte Zielgruppen, bei denen auf den Sprachnachweis bei der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung verzichtet wird, da sie aus objektiven Gründen diesen nicht erbringen können, die übrigen Kriterien (Aufenthaltsdauer) für die Niederlassungserteilung jedoch erfüllen. Wenn ja, welche? Fallen geistig Behinderte auch unter diese Zielgruppe?
5. Wie stellt sich der Regierungsrat dazu, dass das Bundesamt für Migration (BFM) selbst der Ansicht ist, dass die europäischen Sprachentests ungeeignet seien, den Integrationsgrad festzustellen, insbesondere mit der Unterscheidung Deutsch/Schweizerdeutsch und mündlich/schriftlich? Wird der Regierungsrat diese Feststellung der Fachleute in seine Bewilligungspraxis einfließen lassen, oder hält er stur daran fest, jede Statusverbesserung mit dem Sprachniveau des GER zu verbinden? Wenn ja, mit welcher Begründung?
6. Das BFM gibt weiter zu bedenken, dass Kenntnisse der Standardsprache (GER Niveaus) überbewertet würden und speziell auch die Dialektkenntnisse zu würdigen seien, da diese oft von einer besonderen Integrationsleistung zeugen würden. Wie würdigt und gewichtet das Migrationsamt die Dialektkenntnisse?
7. Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass die rigide Praxis des Zürcher Migrationsamtes betreffend Sprachnachweis dazu führt, dass der ganze Integrationsprozess auf die Sprachkenntnisse einer Person reduziert wird und der Sprachnachweis damit als Integrationsziel festgelegt wird, was einem mechanistischen Integrationsverständnis Vorschub leistet?  
Die Empfehlungen der EMK gehen genau in die entgegengesetzte Richtung.  
Ist der Regierungsrat bereit, die Empfehlungen der EMK auch im Kanton Zürich zu berücksichtigen? Wird er eine Praxisänderung in die Wege leiten? Wenn nein, warum nicht?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon, wird wie folgt beantwortet:

Wie in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 286/2008 betreffend Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung; neue Praxis des kantonalen Migrationsamtes ausgeführt, wird mit dem am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) ein besonderes Gewicht darauf gelegt, die Integration der bereits in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer zu fördern. Dabei geht es hauptsächlich um den Spracherwerb und die berufliche Integration. So kann nach Art. 54 AuG die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung mit der Bedingung verbunden werden, dass ein Sprachkurs besucht wird. Der Grad der Integration wird bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung berücksichtigt (Art. 54 Abs. 2 AuG). Nach Art. 34 Abs. 2 AuG kann die Niederlassungsbewilligung erteilt werden, wenn sich eine Ausländerin oder ein Ausländer während insgesamt mindestens zehn Jahren mit einer Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufgehalten hat. Nach Art. 60 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) sind vor Erteilung der Niederlassungsbewilligung das bisherige Verhalten sowie der Grad der Integration zu prüfen. Bei erfolgreicher Integration, namentlich wenn die betroffene Person über gute Kenntnisse einer Landessprache verfügt, kann die Niederlassungsbewilligung nach ununterbrochenem Aufenthalt mit Aufenthaltsbewilligung während der letzten fünf Jahre erteilt werden (Art. 34 Abs. 4 AuG). Nach Art. 96 Abs. 1 AuG ist auch bei der Ermessensausübung u. a. der Grad der Integration der Ausländerinnen und Ausländer zu berücksichtigen. Es ist gerechtfertigt, im ordentlichen Verfahren lediglich das Referenzniveau A2 zu verlangen, damit auch Menschen mit niedrigem Bildungsniveau die Möglichkeit haben, eine Niederlassungsbewilligung zu erhalten. Im Sinne der Integrationsförderung ist es jedoch nicht gerechtfertigt, dieses Niveau zu unterschreiten. Dies stellt keine Diskriminierung dar: Die Niederlassungsbewilligung ist ein Aufenthaltsstatus von sehr hoher Qualität, weil sie unbefristet und unbedingt ist. Nach der erklärten Absicht des Gesetzgebers ist auch seitens der betroffenen Personen alles daran zu setzen, dass sie einen angemessenen Integrationsgrad namentlich in sprachlicher Hinsicht erreichen, bevor sie dieses unbefristete An-

wesenheitsrecht erhalten. Bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung geht es darum, einen bestimmten Grad von erreichter Integration namentlich in sprachlicher Hinsicht sicherzustellen. Dieser gesetzgeberische Wille allein ist massgebend für die Festlegung der sprachlichen Anforderungen. Bei seither nicht geänderten Rechtsgrundlagen besteht kein Anlass, von dieser Beurteilung abzuweichen. Die daraus abgeleitete Praxis der zuständigen kantonalen Behörden (einschliesslich der Rechtsmittelinstanzen, die gegen erstinstanzliche Entscheide angerufen werden können) entspricht den Aussagen der Beantwortung von Anfrage KR-Nr. 286/2008. Es trifft daher nicht zu, dass das Migrationsamt seine Praxis geändert oder gar verschärft hätte.

Im Übrigen ist festzuhalten, dass mit der fehlenden Erteilung der Niederlassungsbewilligung und dem Beibehalten der Aufenthaltsbewilligung der Verbleib in der Schweiz nicht infrage gestellt ist.

Zu Fragen 1 bis 3:

Entsprechend dem einleitend Ausgeführten wird für die Erteilung der ordentlichen Niederlassungsbewilligung nach Art. 34 Abs. 2 AuG grundsätzlich das Sprachniveau A2 vorausgesetzt. Eine Praxisänderung durch das Migrationsamt hat seit der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 286/2008 am 19. November 2008 demnach nicht stattgefunden. Hingegen wurde im ersten Semester 2008 für die Erteilung der ordentlichen Niederlassungsbewilligung noch das Sprachniveau B1 verlangt. Im Rahmen der Praxisfindung zum neuen Ausländergesetz wurde festgestellt, dass diese Anforderung zu hoch ist. Deshalb wird seit dem zweiten Semester 2008 grundsätzlich das Sprachniveau A2 vorausgesetzt.

Dort, wo aufgrund einer Niederlassungsvereinbarung bereits nach fünf Jahren ein Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung besteht, darf kein Sprachnachweis verlangt werden. Solche Niederlassungsvereinbarungen bestehen mit Belgien, Deutschland, Dänemark, Frankreich, Fürstentum Liechtenstein, Griechenland, Italien, Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien.

Zu Frage 4:

Bei Personen, die aus objektiven Gründen nicht in der Lage sind, die notwendigen Sprachkenntnisse zu erwerben, wird auf den sonst üblichen Sprachnachweis verzichtet. Es handelt sich dabei namentlich um betagte oder lang anwesende Personen, die auf medizinische Betreuung in der Schweiz angewiesen sind oder bei denen ein Abhängigkeitsverhältnis zu einer anderen Person besteht. Auch geistig Behinderte fallen darunter.

Zu Fragen 5 und 6:

Wie das Bundesamt für Migration (BFM) auf seiner Homepage ([www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration/themen/sprache.html](http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration/themen/sprache.html)) ausführt, kommt gemäss Art. 4 AuG der Kenntnis einer Landessprache im Rahmen der Integrationspolitik von Migrantinnen und Migranten eine wichtige Funktion zu. Kenntnisse der Sprache stellen zwar kein Integrationsziel für sich dar. Sie sind aber in der Regel eine unabdingbare Voraussetzung für die berufliche und soziale Integration. Das BFM möchte einen Beitrag zur Verbesserung der Rahmenbedingungen des gesteuerten Spracherwerbs leisten, mit dem Ziel, dass landesweit qualitativ gute und zieladäquate Sprachförderung und Sprachkompetenznachweise gewährleistet werden. Der Schwerpunkt «Sprache und Bildung» des Schwerpunktprogramms 2008–2011 unterstreicht dies. Das BFM wurde mit der Entwicklung eines Rahmenkonzepts für die Sprachförderung der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz beauftragt (Auftrag des Bundesrats, Bericht Integrationsmassnahmen vom 22. August 2007). Ziel des Rahmenkonzepts ist es, die Koordination zwischen den Ämtern, dem Bund und den Kantonen zu verbessern und Standards in den Bereichen Sprachförderung und Spracheinschätzung festzulegen. Im Rahmen dieses Mandats beschloss das BFM, geeignete Instrumente zu entwickeln, um diese den Partnern in den Kantonen zur Verfügung zu stellen. Bisher hat das Institut für Mehrsprachigkeit der Universität Freiburg / PH Freiburg ein «Rahmencurriculum für die sprachliche Förderung von Migrantinnen und Migranten» entwickelt. Bis 2011 werden weitere Instrumente für die sprachliche Förderung und den Nachweis von kommunikativen Kompetenzen von Migrantinnen und Migranten erarbeitet werden.

In seiner Information zu aktuellen Entwicklungen im Bereich der Sprachförderung und der Sprachkompetenznachweise der Migrantinnen und Migranten (Auftrag des Bundesrats «Rahmenkonzept Sprachförderung») vom 15. Juni 2009 erwähnt das BFM, dass die verschiedenen Arbeiten am Rahmenkonzept Sprachförderung voraussichtlich 2011 abgeschlossen seien. Es anerkennt, dass die Nachfrage nach zuverlässigen Beurteilungsinstrumenten u. a. seitens der Kantons- und Gemeindebehörden gross sei und Migrationsämter und Einbürgerungsbehörden bei ihren Verfahren gute und vergleichbare Instrumente anwenden möchten. Es empfiehlt daher, die bestehenden Grundlagen zur Beurteilung der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit als Übergangslösung zu verwenden. Dabei soll auf das Sprachkompetenzprofil abgestellt werden, das auf dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen des Europarates (GER) und dem Europäischen Sprachportfolio (ESP) beruht.

Für die Migrationsbehörden sind demnach nach wie vor die in Art. 62 Abs. 1 lit. b VZAE festgelegten Vorgaben massgebend. Diese Grundlagen bieten Gewähr für objektive Wertungen und willkürfreie Entscheide. Im Übrigen ist der Sprachtest nur ein Element von mehreren, um den Integrationsgrad festzustellen. Die vereinzelt, auf dem Rechtsmittelweg weitergezogenen Entscheide des Migrationsamts, in denen der Sprachnachweis als Integrationselement massgebend war, wurden von den Rechtsmittelinstanzen geschützt. Dies zeigt, dass diese Entscheide nicht als willkürlich beurteilt werden.

Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) bezieht sich in ihren Empfehlungen «Der Integrationsbegriff im Gesetz» vom Dezember 2008 ebenfalls auf den Referenzrahmen des Europäischen Sprachenportfolios. Auf diese Empfehlungen nahm die EKM in ihrer Grundsatzerklärung vom 11. Mai 2010 ausdrücklich Bezug und erachtet diese nach wie vor als massgebend.

Zu Frage 7:

Die zürcherische Praxis folgt den in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 286/2008 dargelegten Grundzügen. Die geltenden bundesrechtlichen Vorgaben geben keinen Anlass, daran etwas zu ändern. Die Beurteilung der Integration wird nicht auf Sprachkenntnisse beschränkt, sondern es werden auch alle übrigen Integrationselemente gewürdigt. Dass nach Bundesrecht einzig bezüglich Sprachnachweis messbare Vorgaben bestehen, ist vom Bundesgesetzgeber so bestimmt. Ob die laufende Diskussion der Integration und ihrer Gesichtspunkte dazu führen wird, auch andere Integrationselemente zu objektivieren, ist derzeit noch nicht erkennbar.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**