

Schlussbericht

Zum Umgang mit den neuen Sprachminderheiten

Dr. iur. Alberto Achermann

Prof. Dr. iur. Jörg Künzli

A. ZUNEHMENDE VIELSPRACHIGKEIT DER SCHWEIZ – WIE REAGIERT DER RECHTSSTAAT?

I. 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 erleben wir eine Zuwanderungswelle, die bereits als die „Neue Zuwanderung“² bezeichnet wird und vor allem oft gut qualifizierte Personen aus EU-Staaten umfasst. Zurückzuführen ist diese Immigration – neben der guten Wirtschaftslage bis Ende 2008 – auf die Einführung der vollen Personenfreizügigkeit mit den EU- und EFTA-Staaten.³ Neben diesem neuen Zuwanderungsphänomen findet allerdings gegenwärtig auch eine – zahlenmässig im Vergleich zu früher nicht mehr so bedeutende – „traditionelle“ Zuwanderung statt. Das im Jahr 2008 in Kraft getretene neue 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“⁴ 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. 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 den Schweizer Pass.

Die 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 Mehrsprachigkeit der Schweiz 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 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: Nicht erfasst sind die Zehntausenden von Grenzgängern, die neu 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. Vor diesem Hintergrund ist die Feststellung des Bundesamtes für Statistik zu verstehen, dass „in der Schweiz die offizielle Vielsprachigkeit mehr und mehr einer Vielsprachigkeit Platz machen“ muss.⁵

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

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

³ Schon früher wurden der sogenannte „Inländervorrang“ auf dem Arbeitsmarkt (Vorrang von Personen, die bereits einen Aufenthalt in der Schweiz haben vor Neuankommenden) und die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen aufgehoben.

⁴ D.h. als Asylsuchende mit einer späteren Verfestigung des Status (Flüchtlingsanerkennung oder vorläufige Aufnahme bzw. humanitäre Aufenthaltsbewilligung).

⁵ Bundesamt für Statistik, Pressemitteilung vom 12. April 2005, Analyseprogramm zur Volkszählung 2000; vgl. auch

II. SPRACHENPOLITISCHE DEBATTEN

Kaum ein Tag vergeht, ohne dass sich in einer schweizerischen Tageszeitung nicht ein Beitrag zum Umgang mit Anderssprachigen in der Schweiz findet. Die meisten Meldungen kreisen dabei um das Thema „Integration und Sprachkenntnisse“, das seit ungefähr zehn Jahren auch in der Bundespolitik diskutiert wird.⁶ Integration und damit zusammenhängend die Forderung nach dem Erlernen einer Landes- oder der lokalen Amtssprache wird aber immer mehr auch als Selektions- und mitunter als Ausschlusskriterium verwendet, was sich in Schlagzeilen niederschlägt wie: „Sprachenlernen als Pflicht – Wer nicht spurt, muss gehen“. 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 („Abfallkalender in Tamilisch?“), immer wieder in die Schlagzeilen. Oft wurde auch auf wirtschaftliche Aspekte der neuen Vielsprachigkeit hingewiesen („Globalisierung schafft Arbeit für Übersetzer“; „Internationale Schulen voll – Nachteil für die Wirtschaft“).

Diese teilweise emotional geführten Debatten illustrieren, dass das Thema „Migration und Sprache“ weit über die Diskussion über allfällige Verpflichtungen von Migranten und Migrantinnen, die Sprache des neuen Wohnsitzstaates zu erlernen, hinausgeht. Gefragt wird ebenso danach, ob und im welchem Umfang der Zuwanderungsstaat verpflichtet ist, Übersetzungen oder Übersetzungsdienstleistungen zur Verfügung zu stellen oder ob er dies ohne Bestehen einer Verpflichtung aus eigenem Interesse tun soll und ob der Zuwanderungsstaat verpflichtet ist, sprachliche Barrieren beim Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen abzubauen.

III. REAKTIONEN DES RECHTSSTAATES

1. Die schweizerische Sprachenverfassung

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 Sprachenfrage offensichtlich hohe Bedeutung bei, 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“.⁷

Die Verfassung enthält daher mehrere Bestimmungen, welche die Landes- und Amtssprachen regeln (Art. 4 und 70 Abs. 1), sich mit dem Verhältnis zwischen den Sprachregionen und -gemeinschaften und der gegenseitigen Verständigung beschäftigen (Art. 70 Abs. 2 bis 5) und insbesondere das Territorialitätsprinzip verankern. Dieses gibt den Kantonen vor, „auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete“ zu achten und auf die „angestammten

schon Lüdi (1998). Im Übrigen sprechen in der Schweiz heute mehr Personen serbokroatisch, albanisch, portugiesisch, spanisch oder türkisch als rätoromanisch; vgl. Bundesamt für Statistik, Bevölkerungsstruktur, Hauptsprache und Religion, 2003, S. 129.

⁶ Vgl. die Motion Simmen im Ständerat zur „Förderung der landesüblichen Sprachkenntnisse bei der ausländischen Wohnbevölkerung“, aus dem Jahre 1998.

⁷ Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung, vom 20. November 1996, BBl 1997 374.

sprachlichen Minderheiten“ Rücksicht zu nehmen, und zwar um „das Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften zu wahren (Art. 70 Abs. 2). Als Gegenstück dazu garantiert Art. 18 BV mit der Sprachenfreiheit den Gebrauch der Muttersprache, aber auch weiterer Sprachen. Mit dem diesem Grundrecht wird anerkannt, dass die Möglichkeit, sich mittels Sprache auszudrücken, elementar für die Entfaltung einer Person und die Gestaltung ihrer Beziehungen zur Außenwelt ist. Im Weiteren verbietet Art. 8 Abs. 2 BV - ebenfalls ein Individualrecht - Diskriminierungen unter anderem auch wegen der Sprache. Von sprachpolitischer Relevanz sind ferner die an verschiedenen Stellen der Verfassung⁸ in direkter oder indirekter Weise verankerten Ansprüche auf Übersetzung.⁹

2. *Bedeutung für Fremdsprachige und neue sprachliche Minderheiten*

Was ist die Relevanz dieser Verfassungsvorgaben für die neuen migrationsbedingten Sprachminderheiten? Zunächst garantiert die Sprachenfreiheit Fremdsprachigen den freien Gebrauch der (Mutter-)Sprache sowohl unter Privaten als auch in der Öffentlichkeit. Im Verkehr mit Behörden wird das Grundrecht aber 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 ohne Weiteres, sondern die divergierenden öffentlichen und privaten Interessen sind im Einzelfall gegeneinander abzuwägen. 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 wird. Hingegen wäre eine zu diesem Zweck ergriffene Anordnung, sich auch in der privaten Sphäre (z.B. auf der Strasse oder in einem Restaurant) ausschliesslich der lokalen Amtssprache zu bedienen¹⁰, mit den Vorgaben der Sprachenfreiheit nicht zu vereinbaren.

Die Anwendung des Territorialitätsprinzips und der Schutzmassnahmen für die italienische und rätoromanische Sprache gegenüber Angehörigen einer neuen Sprachminderheit ist aber – sowohl in der Politik wie auch 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 überholt¹¹ oder fordern zumindest, den Bedürfnissen weiterer sprachlicher Minderheiten sei Rechnung zu tragen und die Bewahrung identitätsstiftender, sprachlich vermittelter Kultur sei mit zu berücksichtigen.¹² Aus der Sprachenfreiheit kann daher eine Abwehrwirkung gegen einen allzu rigorosen sprachlich-kulturellen Anpassungsdruck und in der Folge auch eine Flexibilisierung des Territorialitätsprinzips abgeleitet werden.¹³ Andererseits ist zu erwarten, dass diese Debatte gerade bei den angestammten sprachlichen Minderheiten der Schweiz zu Abwehrreaktionen führen wird und Ängste auslösen kann, dass der – fragile - statische Sprachkompromiss zerbrechen könnte.

⁸ Die Art. 31 BV und Art. 32 Abs. 2 BV verankern explizit solche Ansprüche, während etwa gestützt auf Art. 29 BV ein solcher in indirekter Weise hergeleitet werden kann.

⁹ 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).

¹⁰ Im Jahr 2006 schlug die niederländische Integrationsministerin den Erlass einer solchen Anordnung vor.

¹¹ So kann etwa gemäss Müller/Schefer, 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 Territorialitätsprinzip als dogmatisches Vehikel zum Schutz des Sprachfriedens vermag diesen Entwicklungen nicht angemessene Rechnung zu tragen“.

¹² Müller/Schefer, a.a.O., S. 306.

¹³ Vgl. etwa Kägi-Diener, St. Galler Kommentar zu Art. 18, Rz. 31.

Wie ein flexibles und pragmatisches Gleichgewicht zwischen den Interessen der Zuwandernden und der Aufnahmegesellschaft auch im Verhältnis zu den herkömmlichen sprachlichen Minderheiten im eigenen Land auszugestalten ist, soll im Folgenden für gewisse Bereiche dargestellt werden. Die schweizerische Verfassung bietet für diese Vorhaben eine gute Grundlage, ist sie doch insofern offen formuliert, als Rücksicht auf die „sprachliche Vielfalt“ in einem weiten Sinn verstanden werden kann, und damit grundsätzlich auch den Einbezug kultureller Besonderheiten Eingewanderter ermöglicht.

3. *Umgang mit Fremdsprachigen in der Gesetzgebung*

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 im Bereich der Bildungsgesetzgebung – nur ganz sporadisch und ohne Konzept oder erkennbare Systematik. Im Lichte der heutigen Diskussionen um neue Sprachminderheiten wenig überraschend gilt diese Einschätzung nicht für das seit 2008 geltende Ausländergesetz und die ausführende Integrationsverordnung sowie für die Bürgerrechtsgesetzgebung, welche primär Verpflichtungen zur Aneignung von Kenntnissen einer Amtssprache verankern. Weitere Regelungen, welche spezifische Bedürfnisse Fremdsprachiger berücksichtigen oder diesen spezifische Verpflichtungen auferlegen, sind nur sehr vereinzelt anzutreffen und betreffen etwa das Registerwesen (z.B. Zivilstandsregister), die Zulassung zu Berufen (z.B. Gesundheitsberufe oder Polizei) und Ausbildungen oder (sehr selten) Präventionsmassnahmen. Ein kohärentes sprachenrechtliches Konzept angesichts der Existenz neuer sprachlicher Minderheiten lässt sich diesen Bestimmungen nicht entnehmen. Dieser Schluss gilt auch für das neue, vom Parlament im Jahr 2007 verabschiedete Sprachengesetz: 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“ (Art. 6 Abs. 5).¹⁴

Nicht nur der Sprachenverfassung fehlen damit explizite Vorgaben für den Umgang mit Fremdsprachigen, sondern auch dem Sprachengesetz lässt sich ein entsprechendes Konzept nicht einmal in Ansätzen entnehmen. Die Gesetzgebung auf Bundes- und Kantonsebene hat vielmehr auf die zunehmende Immigration Fremdsprachiger mit einem weitgehend unkoordinierten gesetzgeberischen Aktivismus im Bereich der Statuierung von Integrationsverpflichtungen (dazu anschliessend lit. B) reagiert, während bisher auf die Bedürfnisse diese Personen – unter der zumindest fragwürdigen Prämisse, solche Regelungen lägen kaum im Interesse der Allgemeinheit – nur vereinzelt und in normativer Hinsicht oft zufällig (dazu lit. C und D) eingegangen wurde.

B. INTEGRATIONSVERPFLICHTUNGEN IM SPRACHBEREICH UND IHRE RECHTSSTAATLICHEN GRENZEN

I. INTEGRATION UND SPRACHE IM ÖFFENTLICHEN DISKURS

Wird in der Schweiz öffentlich über den Umgang mit Fremdsprachigen debattiert, steht in aller Regel das Thema „Integration“ im Vordergrund. Sprachkenntnissen wird dabei - neben der Arbeit - ein zentraler Stellenwert eingeräumt, und Sprache wird als „Schlüssel“ oder „Motor“ der Integration bezeichnet. Diese Tatsache lässt sich mit dem stillschweigenden Eingeständnis er-

¹⁴ 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) 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) ersichtlich.

klären, dass die Schweiz längst zu einem Einwanderungsstaat geworden ist und überdies aus demographischen Gründen auf weitere Zuwanderung angewiesen sein wird. Angesichts der hohen gegenwärtigen Bedeutung von „Integration“, erstaunt die Tatsache, dass es sich dabei um einen eher neuartigen Diskurs handelt und dass die schweizerische Gesetzgebung erst seit kurzem anerkennt, dass Integration eine staatliche Aufgabe ist. Ein ähnlicher Prozess hat in verschiedenen europäischen Staaten stattgefunden und zu teilweise ausführlichen Integrationsgesetzgebungen geführt, wobei insbesondere neuartige Integrationsverpflichtungen, namentlich in Bezug auf das Erlernen einer Landessprache, statuiert worden sind.¹⁵

In der Schweiz wurde bereits Mitte der 90-er Jahren, 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 Reminiszzenzen 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 den anderen vom Gesetz genannten Integrationskriterien (z.B. Achtung der Werte der Bundesverfassung) scheinbar objektive und überprüfbare Kriterien bilden.

II. 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 (Eindämmung der Zuwanderung über den Familiennachzug) oder zur Bekämpfung unerwünschter Verhaltensweisen (z.B. Zwangsehen) eingesetzt. Im Weiteren dienen Sprachkenntnisse als Voraussetzungen für ausländerrechtliche Statusverbesserungen (Niederlassung, Sonderfall der Einbürgerung).

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 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

¹⁵ Auch in der Europäischen Union lassen sich ähnlich Tendenzen beobachten. Vgl. etwa den im Oktober 2008 verabschiedeten „Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl“, der die Mitgliedstaaten auffordert, Integrationspolitiken einzurichten, wobei das Erlernen der Sprache und der Zugang zu Erwerbstätigkeit als die wesentlichen Faktoren für eine gelungene Integration bezeichnet werden.

Niederlassungsbewilligung zu berücksichtigen, wobei der Gesetzgeber kein bestimmtes Sprachniveau vorschreibt. 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. 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.

III. SPRACHKENNTNISSE ALS EINBÜRGERUNGSKRITERIUM

Das Bürgerrechtsgesetz des Bundes enthält keinen Hinweis auf Sprachkenntnisse als Einbürgerungskriterium. Gemäss den Weisungen des Bundesamtes für Migration zählen diese aber zum gesetzlich geforderten „Vertrautsein mit den schweizerischen Verhältnissen“.¹⁶ Für den Erhalt des schweizerischen dreifachen Bürgerrechts ist von den Einbürgerungswilligen aber auch ein dreistufiges Verfahren zu durchlaufen, wobei zusätzlich zu den Bundeskriterien kantonale und kommunale Anforderungen zu erfüllen sind. Dabei zeigt sich, dass die Kantone sehr unterschiedliche Voraussetzungen auf unterschiedlicher Normstufe statuieren. 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“.¹⁷ Kaum zu erschliessen sind die *kommunalen* Anforderungen an die Sprachkenntnisse von Einbürgerungswilligen. Stichproben zeigen, dass hier die Spannweite sehr gross ist und von „Verständigungsfähigkeit in einer der schweizerischen Amtssprachen“ (Stadt Bern) bis zu „Schweizerdeutsch verstehen“ oder eine „schweizerische Mundart in angemessener Weise sprechen“ (Stadt Zürich) reicht. Zahlreiche Gemeinden haben in den letzten Jahren nicht nur ihre Kriterien (etwa in Form zu erreichender Sprachstandards) genauer gefasst, sondern auch die Überprüfungsverfahren (etwa mittels schriftlicher Tests) geregelt.

IV. BEURTEILUNG AUS VERFASSUNGSRECHTLICHER SICHT

1. Zulassungsvoraussetzungen

Prinzipiell ist es Staaten unbenommen, bestimmte Qualifikationen von Zuwandernden zu verlangen. Insofern ist auch die Statuierung von Anforderungen an Sprachkenntnisse von Personen, die zwecks Ausübung einer Erwerbstätigkeit in die Schweiz einreisen wollen, nicht zu beanstanden, sofern die weiteren Kriterien nicht diskriminierend ausgestaltet sind und die Zulassungsvoraussetzungen nicht in das Recht auf Familienleben eingreifen. Einige europäische Staaten aber verlangen seit Kurzem, dass einreisewillige Ehegatten, die im Rahmen der Familienzusammenführung in den Aufenthaltsstaat ihres Ehepartners gelangen wollen, bereits vor der Einreise, im Herkunftsland, einen Sprachtest erfolgreich absolvieren müssen. Ähnliche Konzepte sind in der Schweiz geprüft, aber (bisher) verworfen worden. Die Verfassungsmässigkeit solcher Sprachtests vor Einreise ist in den entsprechenden Staaten umstritten, da sie zu einer Vielzahl von Diskriminierungen führen: So werden, um möglichst viele Fälle abzudecken, Inländer gegenüber Ausländern mit Freizügigkeitsrecht diskriminiert.

¹⁶ Die Anforderungen an Kenntnisse hängen von Alter, Bildung und Lernfähigkeit ab und bei der Überprüfung soll Rücksicht auf die Schulbildung der Betroffenen genommen werden. Ausnahmen gelten z.B. bei Personen, die älter als 65 Jahre sind und tiefere Anforderungen bei anerkannten Flüchtlingen.

¹⁷ Teilweise sind genauere Kriterien in Weisungen des Kantons zu suchen, was aus rechtsstaatlicher Perspektive problematisch erscheint.

2. Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen

Inwiefern die vorgesehenen Sprach- und Integrationskurse, die mittels einer Integrationsvereinbarung zur Bedingung für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung¹⁸ gemacht werden können, sich als rechts- und insbesondere grundrechtskonform erweisen, bedarf einer differenzierten Antwort. Dabei stellen sich Fragen:

- *Zum Rechtscharakter:* Entgegen dem Wortlaut des Gesetzes, der von einer „Integrationsvereinbarung“ spricht, erscheint es unzweckmässig, 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.
- *Zum Adressatenkreis:* Integrationsvereinbarung können bei der grössten Gruppe von Ausländerinnen und Ausländern, den Personen aus dem EU- und EFTA-Raum, keine Anwendung finden.¹⁹ Faktisch können daher einzig *Ehepartner*²⁰ und *Jugendliche*²¹ im *Familiennachzug* gestützt auf solche Vereinbarungen zum Besuch von Sprach- und Integrationskursen verpflichtet werden.
- *Zur Bundeskompetenz:* Gemäss Art. 121 BV ist die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern Sache des Bundes. Der Bund ist befugt, auch im Bereich der sozialen Integration gesetzgeberisch tätig zu werden. Die Verfassungsgrundlage ermöglicht es ihm hingegen nicht z.B. in die Schulhoheit oder in die Gesundheitspolitik der Kantone einzugreifen.
- *Zur Grundrechtskonformität:* Die Verpflichtung zum Besuch von Sprachkursen tangiert die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV), und aufenthaltsbeendende Massnahmen als Folge nicht eingehaltener Integrationsvereinbarungen, durch welche ein Familienmitglied die Schweiz verlassen müsste, stellen einen Eingriff in das Recht auf Achtung des Familienlebens (Art. 13 Abs. 1 BV) dar.²² Massnahmen, die in solche Freiheitsrechte eingreifen, sind aber 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 (Art. 36 BV).

Ob ein obligatorischer Kursbesuch einen schweren Eingriff in die persönliche Freiheit darstellt, der eine formell gesetzliche, inhaltlich genau bestimmte Grundlage verlangt, oder um einen eher leichten Eingriff, der sich auf Ausländergesetz und Integrationsverordnung stützen liesse, hängt vom Umfang der Kursverpflichtung ab. Ein Kursumfang von mehreren hundert Stunden, wie in Deutschland üblich²³, wäre 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 blosser Hinweis auf „Integration“ mag angesichts der Unbestimmtheit des Rechtsbegriffes kaum zu befriedigen. Vielmehr wäre

¹⁸ Das AuG sieht überdies die Möglichkeit vor, auch die Erteilung von Kurzaufenthaltsbewilligungen vom Besuch eines Sprach- oder Integrationskurses abhängig zu machen. Angesichts der beschränkten Aufenthaltsdauer macht dies kaum einen Sinn und würde daher – mangels Eignung – als unverhältnismässige Massnahme erscheinen.

¹⁹ Auch bei weiteren Kategorien von Aufenthaltern existieren entweder rechtliche Hindernisse oder macht die Vereinbarung keinen Sinn (z.B. Personen mit einer zeitlich beschränkten Aufenthaltsperspektive).

²⁰ Wenn der in der Schweiz wohnhafte Ehepartner über eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung verfügt.

²¹ Falls sie aufgrund der neuen Nachzugsfristen überhaupt in die Schweiz zugelassen werden.

²² Betroffen kann ferner die Sprachenfreiheit (Art. 18 BV) sein, aber nur in seltenen Fällen, etwa wenn die Verpflichtung zum Besuch eines Sprach- und Integrationskurses angesichts dessen Umfangs zu einer Einschränkung des Gebrauchs der Muttersprache führen würde.

²³ Deutschland hat daher den Kursumfang und das zu erreichende Kursziel in einer Verordnung genau umschrieben.

spezifischer auszuführen, welcher öffentliche Zweck verfolgt wird: Geht es darum, den Umgang mit Behörden zu ermöglichen oder erleichtern, oder steht die soziale Integration im Alltag im Vordergrund?²⁴ Oder wird die Vermeidung von Arbeitslosigkeit wegen Unterqualifizierung bezweckt? Die Benennung dieser Motive hat gerade in der offiziell viersprachigen Schweiz mit ihren 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 Aspekt der *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.²⁵

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 (Menschenrechts-) Instanzen lässt sich entnehmen, dass die Wegweisung eines Familienmitglieds und damit die jahrelange Trennung einer Familie einen schwerwiegenden Verstoss gegen die Rechtsordnung voraus setzt. Die blossе Weigerung, einen Kurs zu besuchen, dürfte diese Qualifikation kaum je erfüllen.

Integrationsvereinbarungen können auch in einem Spannungsverhältnis zum *Diskriminierungsverbot* stehen: Das schweizerische Integrations- und Sprachkurskonzept ist – im Gegensatz zu anderen Staaten – 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 rechtswidriger 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. Das gleiche dürfte für Spitzenkräfte aus der Wirtschaft und ihre Familienangehörigen gelten, gegenüber denen mutmasslich auf verpflichtende Integrationsmassnahmen verzichtet werden dürfte.

- Das Konzept der Integrationsvereinbarung bedarf somit einer grundlegenden Überarbeitung und Neufassung. Diese Aufgabe kann im Rahmen eines geplanten Integrationsgesetzes angegangen werden. Kriterien im Bereich der „Integration“ und der Sprachkenntnisse haben dabei die unterschiedlichen Voraussetzungen der Personen (Alter, Bildungsstand, Gesundheitszustand etc.) zu berücksichtigen.

3. 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 – spätestens mit der Erteilung der Niederlassungsbewilligung – zeigt, dass eine ausländi-

²⁴ 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. In der zweiten Einwanderergeneration löst sich damit auch das Problem in der Regel von selbst.

²⁵ Fragen stellen sich ebenso bei der Güterabwägung, d.h. der Zweck-Mittel-Relation.

sche Person gewillt ist, auf Dauer in der Schweiz Wohnsitz zu nehmen. Andererseits ist der Zeitpunkt der Erteilung der Niederlassungsbewilligung der letzte Zeitpunkt²⁶, 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 lernungeübten Personen nicht erreicht werden können oder dass das neu eingeführte Anreizsystem²⁷ seinen Wert verliert. 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.

4. *Einbürgerung*

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 Meinung bilden zu können.

C. 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 der vier Amtssprachen an die Bevölkerung zu wenden.²⁸ Zudem kann dem nationalen wie auch dem internationalen Recht kein 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 (Dolmetsch- und Übersetzungsverpflichtungen), oder zumindest zu einer Information, die für alle verständlich ist, auf andere Weise herleiten?

Der Schlüssel zu einem derartigen Vorgehen findet sich in den Grund- und Menschenrechten. Zwar lässt sich auch 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 Bundesverfassung oder international verbrieftete Minderheitenrechte sind in der hier relevanten Fragestellung nicht einschlägig. Hingegen erweisen sich staatliche Aktivitäten in diesem Bereich zur faktischen Verwirklichung anderer Grund- und Menschenrechte unerlässlich. Diese Erkenntnis floss aber nur ausnahmsweise – etwa im Bereich der Ver-

²⁶ Vorstösse, die auf einen Entzug der Niederlassungsbewilligung bei „mangelndem Integrationswillen“ zielen, sind im Parlament hängig.

²⁷ Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren bei erfolgreicher Integration, wozu gemäss Gesetzgebung auch bestimmte Sprachkenntnisse zählen.

²⁸ Art. 70 Abs. 1 BV und Art. 5 Abs. 1 Sprachengesetz.

fahrensrechte – 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.

I. ÜBERSETZUNGSRECHTE IN RICHTS- 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 Verfassung hat eine Person, der die Freiheit entzogen wird, Anspruch darauf, „unverzüglich in einer ihr verständlichen Sprache über die Gründe des Freiheitsentzuges und ihre Rechte unterrichtet zu werden“ (Art. 31 Abs. 2). 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“.²⁹ 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 besondere *Schlichtungsverfahren*, 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 Angelegenheiten³⁰, werden keine Kosten gesprochen. Damit gewährt die Rechtsordnung in diesen besonders grundrechtsnahen Bereichen faktisch *ein Recht auf kostenlose Übersetzung*.³¹ 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.
- Im *Verwaltungsverfahren* garantiert – wie in den übrigen Verfahren – der allgemeine Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) dem Einzelnen ein Mitwirkungsrecht. Dazu zählt unter Umständen auch das Recht auf einen unentgeltlichen Dolmetscher.³² 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 Beschwerne des Rechtssuchenden führen können“.³³ Diesen Anspruch anerkennt das Bundesgericht daher regelmässig im Bereich medizinischer Abklärungen für Leistungen von Sozialversicherungen.³⁴ Der Anspruch auf rechtliches Gehör verankert im

²⁹ Noch deutlicher ist hier die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK): Laut Art. 6 Abs. 2 hat jede angeklagte Person das Recht, „innert möglichst kurzer Frist *in einer ihr verständlichen Sprache* in allen Einzelheiten über Art und Grund der gegen sie erhobenen Beschuldigungen unterrichtet zu werden“ (lit. a) und auf „unentgeltliche Unterstützung durch einen Dolmetscher“, wenn die Person „die Verhandlungssprache des Gerichts nicht versteht oder spricht“ (lit. e).

³⁰ Dies mit Ausnahme von Streitigkeiten aus Miete und Pacht.

³¹ Die Kostenlosigkeit in diesen Verfahren bezeichnet der Bundesrat als eine der „wichtigsten Errungenschaften des sozialen Zivilprozesses“; Botschaft zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, BBl 2006 7299f.

³² Botschaft des Bundesrates zur Bundesverfassung; BBl 1997 I 182.

³³ Urteil des Bundesgerichts in ZBl (Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht) 87/1988 S. 165, E. 2c.

³⁴ So hat es in mehreren Fällen betreffend Zusprechung einer IV-Rente argumentiert, Übersetzungskosten im Zusammenhang mit psychiatrischen Abklärungen seien als Teil der Kosten der Abklärungsmassnahmen zu betrachten, wenn eine psychiatrische Exploration auf beiden Seiten vertiefte Sprachkenntnisse voraussetze. Vgl. etwa Urteil des Bundesgerichts vom 1. September 2003, i.S. A., Erw. 4.2. Im gleichen Urteil hat das Bundesgericht entschieden, Aufwendungen für die auf Anordnung einer IV-Stelle beigezogene Übersetzungshilfe seien Teil der Abklärungskosten im Sinne der IV-Gesetzgebung, die nicht der Versicherte zu tragen habe, weil er sie nicht selber verursacht habe. Mitunter wird der Anspruch auf Übersetzung in Verwaltungsverfahren auch spezialgesetzlich festgehalten. So verlangt etwa die Zivilstandsverordnung aus dem Jahr 2004 in Art. 3 Abs. 2, es sei eine „sprachlich vermittelnde Person“

Verwaltungsverfahren im Allgemeinen das Recht auf Beizug eines Dolmetschers oder einer Dolmetscherin bei *Anhörungen* von Personen, welche die Amtssprache nicht verstehen. Ist die Behörde wie etwa bei der Prüfung von Kinderschutzmassnahmen oder bei der Anordnung staatlichen Zwangs verpflichtet, den Sachverhalt von Amtes wegen vollständig abzuklären, ergibt sich die Notwendigkeit zur Übersetzung bereits aus dem Charakter des Verfahrens.

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.³⁵

II. ÜBERSETZUNGSRECHTE IM GESUNDHEITSWESEN

Als besonders zentral erweist sich eine funktionierende Kommunikation im Gesundheitswesen.³⁶ 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 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 (insbesondere im Vorfeld komplexer medizinischer Eingriffe) 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 solche Rückgriff nehmen³⁷ zu können. Aus Sicht der Patienten und Patientinnen besteht im Gesundheitsrecht damit ein subjektives Recht auf Übersetzung.³⁸

beizuziehen, wenn „bei einer Amtshandlung die Verständigung nicht gewährleistet ist“. Die Kosten für diese sprachliche Vermittlung sind von den Privaten zu tragen. Im Asylverfahren haben die kantonalen Behörden bei der Anhörung zu den Asylgründen „nötigenfalls eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher beziehen“; Art. 29 Abs. 1 Asylgesetz (AsylG).

³⁵ Der genaue Umfang der staatlichen Verpflichtungen und der materielle Geltungsbereich werden durch das jeweilige Abkommen geregelt.

³⁶ Dieser Bereich soll daher hier exemplarisch dargestellt werden. Ähnliche Fragen stellen sich – wenn auch weniger prägnant – etwa im Bildungs- sowie im Sozialhilfe- und Sozialversicherungsbereich.

³⁷ Etwa in Form von Telefondolmetscherdiensten.

³⁸ Die Frage, wer die dafür notwendigen Kosten zu übernehmen hat, erweist sich als sehr komplex und ist unter Beizug des Sozialversicherungsrechts zu beantworten. An dieser Stelle soll der Hinweis genügen, dass jedenfalls bei Mittellosigkeit einer Patientin oder eines Patienten der Staat dafür aufzukommen hat.

D. VERPFLICHTUNGEN DES STAATES ZUR INFORMATION IN NICHT-AMTSSPRACHEN

Dem schweizerischen Rechtssystem fehlt nicht nur ein allgemeines Recht auf Übersetzung, vielmehr sind Bund und Kantone grundsätzlich auch nicht verpflichtet, in einer Nicht-Amtssprache mit der Bevölkerung zu kommunizieren. Mit anderen Worten, das schweizerische Recht kennt kein Recht auf verständliche staatliche Information.

Auch hier kann aber eine Umsetzung grund- und menschenrechtlicher Schutzpflichten zumindest punktuell eine Kommunikation des Staates, die vom Zielpublikum tatsächlich verstanden wird, nahelegen. Besonders aussagekräftig präsentieren sich hier die aus dem Recht auf Leben fliessenden Schutzpflichten. Diese verlangen vom Staat zu Gunsten der einer Amtssprache nicht mächtigen Personen etwa den Erlass von allgemein verständlichen Deklarationsvorschriften für Produkte mit einem hohen Gefährdungspotential. Je nach Adressatenkreis eines Produktes kann dies gemäss der einschlägigen Gesetzgebung etwa mittels Piktogrammen, mittels fachspezifischer Kennzeichnungen oder zwingend in allen Amtssprachen erfolgen.³⁹ Wie etwa die Beispiele der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten oder der Sicherheit im Strassenverkehr belegen, existieren solche Schutzpflichten auch zu Gunsten der übrigen Bewohner der Schweiz. Für Alle verständliche Präventionsvorschriften oder Strassenverkehrsregeln sollen primär eine Bedrohung von Leib und Leben durch gefährliches Verhalten, welches auf Nichtverstehen amtlicher Warnungen und anderer Anordnungen beruht, verhindern. Schliesslich hat der Staat auch ausserhalb grundrechtlich geschützter Bereiche oft ein Interesse daran, verstanden zu werden: So besteht etwa ein öffentliches Interesse daran, dass alle Bewohnerinnen und Bewohner einer Gemeinde die Angebote der Abfallentsorgung oder alle Eltern Informationen der Schule verstehen. Aus diesem Grund erstaunt es wenig, dass zahlreiche Kommunen derartige Angaben oft in zahlreichen Sprachen publizieren.

E. VERPFLICHTUNG ZUR FÖRDERUNG DER AMTS- UND ERSTSPRACHENKENNTNISSE

Vergleichsweise wenig im Fokus des medialen Interesses steht die wohl effizienteste sprachliche Integrationsförderung⁴⁰, 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 (Art. 17 und 62 Abs. 2 BV). 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. 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.

³⁹ Der Spielraum der Schweiz zum Erlass von Deklarationsvorschriften ist indes nicht unbegrenzt, da solche Anordnungen technische Handelshemmnisse darstellen können.

⁴⁰ 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.

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 Kindergartenstufe⁴¹ 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.

F. VERPFLICHTUNG ZUR ÖFFNUNG DER INSTITUTIONEN

Gemäss AuG hat der Bund zur Förderung der Integration „günstige Rahmenbedingungen“ zu schaffen „für die *Chancengleichheit* und die Teilhabe der Bevölkerung am öffentlichen Leben“ (Art. 53 Abs. 2). 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 die Optik hilft es, mangelnde Kenntnisse in der/den Amtssprache(n) als etwa 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 betreffend den Zugang zum öffentlichen Arbeitsmarkt auf Bundesebene – besonders ins Gewicht, dass oft gute Kenntnisse in zwei Amtssprachen verlangt werden, was sich als unüberwindbare Barriere erweisen kann. Zu ergänzen wäre die Rechtsordnung (etwa öffentliche Personalgesetze) mit entsprechenden Bestimmungen, die es erlauben, fehlende Sprachkenntnisse mit anderen Fähigkeiten und Fertigkeiten zu kompensieren.⁴² 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.

G. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die Tatsache, dass ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung der Schweiz und eine Vielzahl von Menschen, die sich nur vorübergehend hier aufhalten, 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 diffe-

⁴¹ Mit Inkrafttreten des HarmoS-Konkordats wird die heutige Kindergartenstufe zur obligatorischen Schulzeit gezählt werden.

⁴² In diesem Sinn verlangt etwa die Gemeinsame Integrationsagenda der Europäischen Union, dass Einwanderer „zu denselben Bedingungen wie Einheimische gleichberechtigter Zugang zu den Institutionen sowie zu öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen erhalten“. Einen Schritt weiter geht gar 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 ...”).

renziert 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 (Heime, Gesundheitsinfrastruktur, Beratungsstellen etc.).

- 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 Ansätzen zu suchen, welche alle Personen mit mangelnden Sprachkenntnissen erfassen und die in nichtdiskriminierender Weise greifen.⁴³ 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 (z.B. ältere Personen, Lernungewohnte) 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.
- In einzelnen Bereichen hat der Staat gar eine Verpflichtung, sich zum Schutz von Polizeigütern darum zu bemühen, dass er verstanden werden kann. So sind bereits seit langem Strassensignalisationen so ausgerichtet, dass sie von allen Verkehrsteilnehmern, gleich welcher Sprache, verstanden werden können. Auch in anderen Bereichen werden zur Gefahrenabwehr Piktogramme verwendet. Diese Ansätze sind für weitere Bereiche konsequenter zu nutzen. So könnte das im Entstehen begriffene Präventionsgesetz des Bundes mit entsprechenden Bestimmungen ergänzt werden. Schliesslich bestehen verschiedene Bereiche, in welchen der Staat ein eigenes Interesse hat, verstanden zu werden.
- 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.
- Zu prüfen ist, ob die *englische Sprache* zu einer „Teil-Amtssprache“ erklärt werden könnte. Eine entsprechende Ergänzung des Sprachenrechts könnte verschiedenen Anliegen dienen und würde bloss eine heute weit verbreitete Praxis anerkennen.

⁴³ Etwa neben Angehörigen der EU-/EFTA-Staaten auch zurückkehrende Auslandschweizer ohne Landessprachenkenntnisse.

- Gegenwärtig kaum von praktischer Relevanz sind Diskussionen über eine allfällige „*Anerkennung neuer sprachlicher Minderheiten*“, wie z.B. der albanischen Sprachminderheit. Eine vertiefte Prüfung würde sich einzig im unwahrscheinlichen Fall aufdrängen, dass eine solche neue Minderheit über Generationen hinweg ihre Herkunftssprache als Erstsprache erhalten und diese Gruppe auch entsprechende Forderungen stellen würde.

ANHANG: INHALTSÜBERSICHT DER PUBLIKATION

- Kapitel 1: Einführung
Zunahme von Fremdsprachigkeit und neue Sprachenvielfalt
Antworten des Staates: Verstärkte Bemühungen um „Integration“
Spezifische völker- und verfassungsrechtliche Vorgaben
Die sprachenpolitische Debatte und die Reaktionen des Rechtsstaates
- Kapitel 2: Verpflichtungen von Migrantinnen und Migranten
Die gegenwärtige Integrationsdebatte
Sprache und Integration
Sprachkenntnisse als Voraussetzung zur Einreise in die Schweiz?
Sprachkenntnisse als Voraussetzung für Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen
Sprachkenntnisse als Einbürgerungskriterium
- Kapitel 3: Verpflichtungen des Staates zur Ermöglichung der Kommunikation mit fremdsprachigen Migrantinnen und Migranten
Staatliche Übersetzungspflichten
Staatliche Informationspflichten
Verpflichtung des Staates zur Förderung der Kenntnisse der Amtssprachenkenntnisse
Verpflichtung des Staates zur Förderung der Kenntnisse der Erstsprache
- Kapitel 4: Verpflichtungen des Staates zur Öffnung der Institutionen
Das Konzept der Chancengleichheit – Sprache als verpöntes Unterscheidungsmerkmal
Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt
Erleichterung des Zugangs zu bewilligungspflichtigen Tätigkeiten
Erleichterung des Zugangs zu Bildungsinstitutionen
- Kapitel 5: Schlussfolgerungen und Empfehlungen