

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

KR-Nr. 286/2008

Sitzung vom 19. November 2008

**1783. Anfrage (Voraussetzungen für die Erteilung einer
Niederlassungsbewilligung; neue Praxis des kantonalen
Migrationsamtes)**

Kantonsrätin Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon, hat am 25. August 2008 folgende Anfrage eingereicht:

Das kantonale Migrationsamt hat kürzlich auf Anfrage seine ab 1. September 2008 geltende neue Praxis in der Erteilung von Niederlassungsbewilligungen bekanntgegeben. Dazu bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung sämtlicher nachstehender Fragen.

1. Gemäss Information des Migrationsamtes wird für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung gemäss Art. 34 Abs. 2 AuG bei allen Drittstaatsangehörigen das Niveau A2 gemäss Europäischem Sprachportfolio verlangt. Für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung gemäss Art. 34 Abs. 4 AuG verlangt das Migrationsamt gar Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1.

Gemäss VZAE (Art. 62 lit. b) sind für eine vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2 erforderlich. Gemäss Kriterienliste des Bundesamtes für Migration (BFM) zu dieser Verordnungsbestimmung ist ebenfalls das Niveau A2 hinreichend. Für die ordentliche Erteilung der Niederlassungsbewilligung werden gemäss Gesetz keine besonderen Sprachkenntnisse verlangt. Das BFM empfiehlt dabei den Kantonen, sich an die Kriterienliste zu halten und sichert zu, sich im Rahmen des Zustimmungsverfahrens daran zu halten.

Stimmt der Regierungsrat der verschärften, sehr restriktiven Praxis des Migrationsamtes zu? Wenn ja, wie begründet der Regierungsrat kantonale Verschärfungen im Widerspruch zu einer schweizweit einheitlichen Praxis auf der Basis der Empfehlungen des BFM?

2. Ist sich der Regierungsrat bewusst, dass die Praxis des Migrationsamtes einen grossen Teil langjähriger Arbeitskräfte von der Möglichkeit eines sicheren Aufenthaltsstatus ausschliesst, da diese Personen aufgrund ihres geringen Bildungsstandes das geforderte sprachliche Niveau nicht erreichen können? Wie begründet der Regierungsrat diese Diskriminierung?

3. Hat der Regierungsrat Kenntnis von der Tatsache, dass in unserem Lande 10% der einheimischen Bevölkerung, die unser Schulsystem durchlaufen haben, grösste Mühe haben, einfache Texte zu lesen und zu verstehen und sich höchstens auf dem Niveau A2 des Europäischen Referenzrahmens für Sprachen bewegen? Man spricht von Illettrismus. Das Phänomen des Illettrismus ist weltweit und selbstverständlich auch in der ausländischen Bevölkerung, die bei uns arbeitet, zu finden. Ist dies bei der Festlegung der sprachlichen Anforderungen für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung berücksichtigt worden? Wenn ja, wie? Wenn nein, weshalb nicht?
4. Das Migrationsamt will für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung an Familien den mit der Kinderbetreuung betrauten Elternteil von der Auflage der lückenlosen Erwerbstätigkeit befreien. Die erfolgreiche Integration dieses Elternteils soll jedoch durch ein soziales Engagement nachgewiesen werden. Als Beispiel erwähnt das Migrationsamt ein Engagement in einem Gemeinschaftszentrum. Soziales Engagement wird bei uns von der gesamten Bevölkerung bis anhin freiwillig geleistet, was stets auch mit Stolz verkündet wird. Ist der Regierungsrat nun tatsächlich der Meinung, dass im Kanton Zürich für Ausländer und Ausländerinnen andere Massstäbe gelten und sie zum sozialen Engagement gezwungen werden sollen?
5. Ist der Regierungsrat mit der Praxis des Migrationsamtes einverstanden, wonach im Widerspruch zur Kriterienliste des BFM und zum Wortlaut von Art. 34 Abs. 4 AuG für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung nicht nur ein mindestens fünfjähriger Aufenthalt verlangt wird, sondern eine ununterbrochene Erwerbstätigkeit von gleicher Dauer? Ist der Regierungsrat der Auffassung, vorübergehende kurze Sozialhilfeabhängigkeit sei Ausdruck fehlender Integration und rechtfertige es, die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung zu verweigern? Ist sich der Regierungsrat bewusst, dass der Gesetzgeber mit Art. 34 Abs. 4 AuG einen Anreiz schaffen wollte, sich zu integrieren und individuelle Integrationsanstrengungen durch die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung entsprechend belohnen wollte?
6. Das Migrationsamt stellt sich auf den Standpunkt, bei Familien komme die Erteilung einer vorzeitigen Niederlassungsbewilligung nur infrage, wenn sämtliche Angehörigen die entsprechenden Kriterien erfüllten. Dies heisst, dass dem bestens deutsch sprechenden Ehemann die vorzeitige Niederlassungsbewilligung verweigert würde, wenn seine Ehefrau ein tiefes Sprachniveau aufweist. Entspricht dies dem Willen des Regierungsrates?

Heiratet eine bestens integrierte Ehefrau nach vierjähriger Anwesenheit in der Schweiz einen ausländischen Ehemann, könnte sie erst nach neunjähriger Anwesenheit eine Niederlassungsbewilligung erhalten, weil ihr Ehemann seinerseits erst dann die zeitliche Voraussetzung (fünfjähriger ununterbrochener Aufenthalt) erfüllt. Die Praxis des Migrationsamtes hat also zur Folge, dass die Eheschliessung ausländerrechtlich bestraft würde. Ist sich der Regierungsrat der Folgen dieser Praxis bewusst? Ist sich der Regierungsrat bewusst, dass damit eine Art Sippenhaftung statuiert wird? Ist sich der Regierungsrat bewusst, dass diese Praxis auch im Widerspruch steht zur Behandlung von Einbürgerungsgesuchen, wo gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung Anspruch besteht auf individuelle Prüfung des Gesuches?

7. Was kehrt der Regierungsrat vor, um die Praxis im Kanton Zürich zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung mit den Vorgaben des BFM in Einklang zu bringen und entsprechend den Intentionen des Gesetzgebers umzusetzen?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

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

Mit dem am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) wurde 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 ein Ausländer während insgesamt mindestens zehn Jahren mit einer Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufgehalten hat. Sie kann bei erfolgreicher Integration, namentlich wenn die betroffene Person über gute Kenntnisse einer Landessprache verfügt, 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.

Die für die objektive Beurteilung der Sprachkenntnisse massgebenden sprachlichen Referenzniveaus ergeben sich aus dem gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen, den der Europarat 2001 herausgegeben hat. Für Sprachenlernende in Europa steckt ein Rahmen von sechs breit angelegten Stufen den betreffenden Lernraum ab. Diese sechs Niveaus entsprechen der klassischen Aufteilung des Lernbereichs in Grund-, Mittel- und Oberstufe, die noch einmal aufgefächert wurde.

Das Sprachniveau A2 erreicht, wer Sätze und häufig gebrauchte Ausdrücke verstehen kann, die mit Bereichen von ganz unmittelbarer Bedeutung zusammenhängen (z. B. Informationen zur Person und zur Familie, Einkaufen, Arbeit, nähere Umgebung). Personen auf dem Niveau A2 können sich in einfachen, routinemässigen Situationen verständigen, in denen es um einen einfachen und direkten Austausch von Informationen über vertraute und geläufige Dinge geht. Sprechende auf dem Niveau A2 können mit einfachen Mitteln die eigene Herkunft und Ausbildung, die direkte Umgebung und Dinge im Zusammenhang mit unmittelbaren Bedürfnissen beschreiben.

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

Zu Fragen 1 bis 3:

Der Grad der Integration ist nicht nur bei der vorzeitigen (und damit ausserordentlichen), sondern auch bei der ordentlichen Erteilung der Niederlassungsbewilligung zu prüfen. Die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung hat den Charakter einer Belohnung für erfolgreiche Integration. In beiden Fällen sind nach dem Willen des Gesetzgebers die erworbenen Sprachkenntnisse als wesentliche Integrationsvoraussetzung massgebend. Ausdrücklich verlangt wird für die vorzeitige Erteilung, dass die betroffene Person über gute Sprachkenntnisse verfügt. Das in Art. 62 Abs. 1 lit. b der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) erwähnte Referenzniveau A2 wird ausdrücklich als Mindestvoraussetzung erwähnt und ist daher keineswegs als obere, ein höheres Referenzniveau ausschliessende Grenze zu verstehen. Im Rahmen der

Vernehmlassung zur Gesetzgebung über die Integration haben der Kanton Zürich und weitere Kantone dem Bundesgesetzgeber empfohlen, für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung das Referenzniveau B1 anzusetzen. Gemäss der kantonalen Beauftragten für Integrationsfragen ist es aus Sicht der Integrationsförderung sinnvoll, den Vorteil der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung mit erhöhten Anforderungen zu verbinden. Bezüglich den Anforderungen an die Sprachkenntnisse besteht laut der Integrationsbeauftragten bei den massgebenden Fachleuten Einigkeit, dass für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung das Referenzniveau B1 angemessen ist. Diese Bewilligung gibt den Inhaberinnen und Inhabern Rechte und Pflichten, zu deren Erfüllung diese Kenntnisse notwendig sind. Damit auch Menschen mit niedrigem Bildungsniveau die Möglichkeit haben, eine Niederlassungsbewilligung zu erhalten, ist es gerechtfertigt, im ordentlichen Verfahren lediglich das Referenzniveau A2 zu verlangen. Im Sinne der Integrationsförderung wäre 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 erreicht haben, bevor sie dieses unbefristete Anwesenheitsrecht erhalten. Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass ein gewisser Teil der einheimischen Bevölkerung über lediglich schwache Sprachkenntnisse verfügt. Diese Frage ist vorliegend nur von beschränkter Bedeutung: Bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung geht es darum, einen bestimmten Grad von erreichter Integration namentlich in sprachlicher Hinsicht sicherzustellen und damit gerade zu verhindern, dass sich der nur über schwache Sprachkenntnisse verfügende Bevölkerungsteil vergrössert. Dieser gesetzgeberische Wille allein ist massgebend für die Festlegung der sprachlichen Anforderungen. Die Erfahrungen mit diesen Anforderungen werden ausgewertet.

Zu Frage 4:

Nach Art. 60 VZAE sind vor Erteilung der Niederlassungsbewilligung das bisherige Verhalten der Gesuchsteller sowie der Grad der Integration zu prüfen. Nach Art. 4 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer (VIntA, SR 142.205) zeigt sich die Integration namentlich im Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben. Diese Teilnahme besteht in erster Linie in der Erwerbstätigkeit. Diese verhindert nicht nur die Sozialhilfeabhän-

gigkeit, sondern ist infolge der Einbettung in einen Arbeitsplatz am ehesten geeignet, die Integration zu fördern. Dort, wo diese aus familiären Gründen nicht möglich ist, soll den Betroffenen eine Alternative zur Verfügung stehen. So soll der mit der Kinderbetreuung betraute Elternteil durch soziales Engagement nachweisen können, dass er gewillt ist, sich in unsere Gesellschaft zu integrieren. Auch so soll dem gesetzgeberischen Willen, die Integration zu fördern, entsprochen werden.

Zu Frage 5:

Es ist kein Widerspruch zu Art. 34 Abs. 4 AuG, wenn für die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung eine lückenlose Erwerbstätigkeit, soweit dies objektiv möglich ist, verlangt wird. Die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung stellt einen Vorteil dar, deren Gewährung an hohe Anforderungen geknüpft wird. Der Anreiz, die Niederlassungsbewilligung vorzeitig zu erlangen, soll eben darin bestehen, auch wirtschaftlich auf eigenen Füßen zu stehen. Hierbei ist zu beachten, dass der Bezug von Sozialhilfe gemäss Art. 62 lit. e AuG grundsätzlich einen Grund für den Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung darstellt. Zu beachten ist zudem, dass die einmal erteilte Niederlassungsbewilligung unbefristet und unbeding ist und nur aus besonderen Gründen wieder entzogen werden kann.

Zu Frage 6:

Nach Art. 62 Abs. 2 VZAE ist bei der Prüfung des Gesuchs um vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung der Integrationsgrad der Familienangehörigen zu berücksichtigen, die älter als zwölf Jahre sind. Daraus ergibt sich, dass die Voraussetzungen bei allen Familienangehörigen erfüllt sein müssen. Dies ist auch sachlich gerechtfertigt: Mit diesen Anforderungen soll sichergestellt werden, dass sich nicht nur einzelne Familienmitglieder um ihre Integration bemühen, sondern dass damit eine Anstrengung der ganzen Familie verbunden ist.

Zu Frage 7:

Die heutige Praxis bei der Erteilung von Niederlassungsbewilligungen entspricht den Intentionen des Gesetzgebers.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi