



Erlacherhof, Junkerngasse 47
Postfach 3000 Bern 8

Telefon 031 321 62 16
Fax 031 321 60 10
stadtkanzlei@bern.ch
www.bern.ch

Gesundheits- und Fürsorgedirektion
des Kantons Bern
Rechtsamt
Rathausgasse 1
3011 Bern

Bern, 6. Juli 2010

Gesetz über die Integration der ausländischen Bevölkerung (Integrationsgesetz, IntG): Vernehmlassung; Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. April 2010 haben Sie den Gemeinderat zur Vernehmlassung betreffend das oben genannte Geschäft eingeladen. Er dankt Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die Stadt Bern ist innerhalb des Kantons Bern von Migrations- und Integrationsfragen überdurchschnittlich betroffen. Dies zeigt sich in erster Linie an den 28 662 Ausländerinnen und Ausländern, die Ende 2009 in der Stadt Bern lebten - das entspricht 22 % der gesamten städtischen Wohnbevölkerung. Demgegenüber entspricht der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der Gesamtbevölkerung des Kantons Bern 12,2 % (Stand Ende 2007). Der Gemeinderat nutzt deshalb gerne die Gelegenheit, Ihnen seine Bemerkungen zum Vernehmlassungsentwurf zukommen zu lassen und bittet Sie, diese im Rahmen der weiteren Arbeiten zu berücksichtigen.

Allgemeine Bemerkungen

Der Gemeinderat begrüsst grundsätzlich die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen zur Integrationsförderung. Verbindliche Grundlagen zur Integration sind notwendig und es braucht ein gemeinsames Vorgehen aller staatlichen Ebenen zur Umsetzung von Integrationsmassnahmen. Die Betrachtung von Lebensläufen von Migrantinnen und Migranten zeigt, mit welchen Herausforderungen diese konfrontiert sind. Neben sprachlichen Schwierigkeiten gehört dazu auch die Tatsache, dass erworbene berufliche Kenntnisse vielfach nicht genutzt werden können. Zudem ist der Rückgriff auf familiäre Netzwerke in einer fremden Umgebung nur eingeschränkt möglich. Für Zuziehende gilt es, die „Spielregeln“ der Aufnahmegesellschaft zu verstehen und ihr Leben beziehungsweise ihre Lebensplanung entsprechend zu gestalten. Es darf nicht passieren, dass sich Migrantinnen und Migranten in eine Parallelgesellschaft zurückziehen, in der enge Verbindungen mit der ethnischen Gemeinschaft mit sozioökonomisch marginalen Positionen zusammengehen oder diese sogar hervorrufen.

Die im Entwurf zum Integrationsgesetz vorgesehene Stossrichtung des Förderns und Forderns wird vom Gemeinderat grundsätzlich befürwortet, allerdings kommt dem Fordern im Vergleich zum Fördern im Gesetzesentwurf ein zu grosses Gewicht zu. Besonders zu begrüßen ist die Aufnahme der Diskriminierungsbekämpfung als staatliche Aufgabe in das Integrationsgesetz, weil Diskriminierung Ausschluss schafft und damit Integration verhindert. Der Gemeinderat würde es auch begrüßen, wenn der heute noch ungenügende rechtliche Schutz vor Diskriminierung im Privatbereich (Wohnen, Arbeit usw.) verbessert würde (vgl. dazu die Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus).

Es fällt auf, dass das vorgeschlagene Integrationsgesetz die Integration kaum mit Anreizen vorantreiben will und stattdessen vor allem Sanktionen und Zwang gegenüber „nicht integrationswilligen“ Ausländerinnen und Ausländern vorsieht. Dies entspricht weder den in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe f und Artikel 3 genannten Grundsätzen noch den Ausführungen im Vortrag des Regierungsrats. So wird etwa in Artikel 3 die Offenheit der Einheimischen vorausgesetzt, die von den Einheimischen zu erbringenden Leistungen werden aber in keiner weiteren Bestimmung konkretisiert und auch der Austausch zwischen Einheimischen und Zugewanderten kommt an keiner Stelle vor.

Der vorliegende Gesetzesentwurf bleibt in zentralen Fragestellungen teilweise unklar und bedarf der Präzisierungen:

- Bei den Bestimmungen betreffend die Erstinformation neu zuziehender Ausländerinnen und Ausländer (Erst- und Beratungsgespräche, Art. 8 ff. IntG) sind die unterschiedlichen Gegebenheiten in den Gemeinden zu beachten. Die besondere Ausgangslage der Stadt Bern (hoher Anteil Neuzuziehender, eigene Migrationsbehörde, eigene Fachstelle für Integration) muss berücksichtigt werden. Die Stadt Bern spricht sich daher dafür aus, das Verfahren für neu aus dem Ausland zuziehende Ausländerinnen und Ausländer von der Anmeldung über die vertiefte Beratung bei besonderem Integrationsbedarf bis hin zu der Erstellung von Vereinbarungen (sei es gemäss AuG, sei es eine „Gemeindevereinbarung“) sowie deren Begleitung und Kontrolle innerhalb der Stadtverwaltung vorzunehmen. Eine verwaltungsexterne Beratung bei festgestelltem erhöhtem Integrationsbedarf lehnt der Gemeinderat für die Stadt Bern einerseits aus generellen Überlegungen (die regionalen Beratungsstellen bieten bisher eine anwaltschaftliche Beratung für Ausländerinnen und Ausländer an) und andererseits angesichts der in der Stadt Bern vorhandenen, verwaltungsinternen Strukturen ab. Bleibt das Verfahren von Beginn weg bis zum Ende in der Stadtverwaltung, werden Synergien und vorhandene Strukturen optimal genutzt.
- Gewisse Finanzierungsfragen werden im Gesetzesentwurf nicht geklärt: So wird etwa nicht geregelt, wer den Mehraufwand bei den Gemeinden im Personalbereich, die Schulung der Mitarbeitenden oder die Begleitung und Kontrolle von vereinbarten Integrationsmassnahmen finanziert. Für die Stadt Bern, in welche jährlich ca. 3 200 ausländische Personen zuziehen und ca. 1 250 Familiennachzugsgesuche durch die Fremdenpolizei bearbeitet werden, entstehen dadurch beträchtliche Kosten. Gemäss Artikel 21 IntG finanzieren der Kanton und die Gemeinden die Massnahmen zur Förderung der Integration gemeinsam. Der Gemeinderat beantragt gestützt darauf, die zur Bewältigung der Aufgaben anfallenden Personalkosten zum Lastenausgleich zuzulassen, wie dies etwa für die Besoldungs- und Weiterbildungskosten für das Personal der Sozialdienste vorgesehen ist (vgl. Art. 80 Abs. 1 Bst. b bis d SHG). Dies ist im Gesetz entsprechend zu verankern.

- Weiter stellt sich die Frage, wohin sich Ausländerinnen und Ausländer wenden können, wenn sie ihren Integrationsbedarf höher und/oder anders einschätzen als die zuständigen Beratungsstellen. Es fehlen zudem generell Aussagen zu den Rechtsmittelverfahren, insbesondere bezüglich der Artikel 8, 9, 10, 11 und 14.

Zu den Artikeln des Gesetzesentwurfs im Einzelnen

Artikel 2

Da die in Artikel 1 (besonders Bst. f) beschriebenen Zwecke auch die Aufnahmegesellschaft betreffen, empfiehlt der Gemeinderat, den Geltungsbereich in **Artikel 2 Absatz 1** nicht auf die längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländer einzugrenzen, sondern im Hinblick auf die Verantwortung der Gesamtgesellschaft zu formulieren. Auf die zweckmässige Eingrenzung des Geltungsbereichs bezüglich der ausländerrechtlich relevanten Bestimmungen des Gesetzes kann ergänzend hingewiesen werden.

Artikel 2 Absatz 2

Es ist begrüssenswert, dass der Geltungsbereich für den Diskriminierungsschutz die gesamte Wohnbevölkerung umfasst. Ethnisch-kulturelle Diskriminierung betrifft zum Beispiel auch eingebürgerte Personen, Schweizerinnen und Schweizer nicht-weisser Hautfarbe oder Personen im Asylbereich. Deshalb muss der Schutz unabhängig von Aufenthaltsstatus und Nationalität gewährleistet werden.

Artikel 3

Zwar wird im Vortrag des Regierungsrats festgehalten, dass es sich bei der Integration um einen gegenseitigen Prozess zwischen der einheimischen und zugewanderten Bevölkerung handelt. In Artikel 3 ist diese Gegenseitigkeit aber kaum mehr erkennbar - von der einheimischen Bevölkerung wird lediglich Offenheit vorausgesetzt. Der Gemeinderat würde es begrüssen, wenn auch von der einheimischen Bevölkerung Engagement und der Wille zur Auseinandersetzung mit der gesellschaftlichen Vielfalt gefordert wird.

In **Absatz 3** sollte klar erkennbar sein, dass der „Erwerb von Bildung“ im Hinblick auf das Ziel der wirtschaftlichen Selbständigkeit erfolgt. Der Absatz ist entsprechend umzuformulieren.

Artikel 5 Absatz 3 und 4

Aus Sicht des Gemeinderats ist es richtig, dass die Behörden im Verkehr mit Personen, die keine Amtssprache beherrschen, eine Sprache verwenden, welche diese Personen verstehen. Allerdings wird in der jetzigen Formulierung nicht genügend deutlich, dass es sich dabei im Idealfall um Gespräche in der Muttersprache oder um Übersetzungen handelt - der Gemeinderat würde es begrüssen, dass dies explizit erwähnt wird. Ebenfalls explizit genannt werden sollte die Förderung der Fachkompetenz der Mitarbeitenden der Behörden im Umgang mit zugewanderten resp. fremdsprachigen Personen (transkulturelle Kompetenz).

Artikel 7

Gemäss **Artikel 7 Absatz 2** sind regionale Beratungsstellen (Kompetenzzentren Integration) für die Beratung von Ausländerinnen und Ausländern zuständig. Der Gemeinderat spricht sich dagegen aus, die Zuständigkeit für die Beratung von Ausländerinnen und Ausländern ausschliesslich bei den bestehenden regionalen Beratungsstellen (Kompetenzzentren Integration, KZI) anzusiedeln. Bei den Zuständigkeiten für die Beratung sind die unterschiedlichen Ausgangslagen der Gemeinden zu berücksichtigen. Die Stadt Bern verfügt mit dem Kompetenzzentrum Integration (KI) über eine eigene Fachstelle für Integration. Zudem gibt es in der

Stadt Bern weitere Verwaltungsstellen und Organisationen, die Beratungen im Integrationsbereich vornehmen. Wichtig ist es, diese verschiedenen Angebote optimal zu koordinieren. Der Gemeinderat beantragt daher, Artikel 7 Absatz 2 offener zu formulieren. Denkbar ist beispielsweise die folgende Formulierung: „Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion stellt sicher, dass Ausländerinnen und Ausländer in Fragen der Integration in den regionalen Beratungsstellen oder von anderen dafür zuständigen und geeigneten Stellen beraten werden.“

Artikel 8

Der Gemeinderat begrüsst grundsätzlich die Einführung von Erstgesprächen, weil die rasche und umfassende Information zu einem möglichst frühen Zeitpunkt der Einwanderung äusserst wichtig für den Integrationsprozess ist. Er erachtet auch die Durchführung von vertieften Beratungsgesprächen mit Personen mit „besonderem Integrationsbedarf“ als sinnvoll. Es bleiben aber wichtige Fragen zur Umsetzung der Erstgespräche und der Beratungen für Personen oder Familien mit „besonderem Integrationsbedarf“ offen, insbesondere in Bezug auf die Abläufe, die Zuständigkeiten und auf die Finanzierung. Dies ist im Gesetz oder in den noch zu erlassenden Ausführungsbestimmungen zu regeln.

In **Absatz 1** wird festgehalten, dass sich neu aus dem Ausland zuziehende Ausländerinnen und Ausländer persönlich in der Wohngemeinde anzumelden haben. Der Gemeinderat geht davon aus, dass es sich dabei nicht um eine mit dem Integrationsgesetz neu eingeführte Verpflichtung handelt, sondern lediglich um einen Verweis auf die im Rahmen des schriftenpolizeilichen Verfahrens vorgesehene Anmeldung handelt. Stimmt diese Annahme, so könnten die ersten beiden Absätze zu einem zusammengefasst werden: „Die Gemeinde informiert neu aus dem Ausland zuziehende Ausländerinnen und Ausländer ab dem 15. Altersjahr im Rahmen ihres schriftenpolizeilichen Anmeldungsgesprächs auf der Gemeinde ausreichend über ihre Rechte und Pflichten...“.

Absatz 3: Der Gemeinderat spricht sich dafür aus, das Verfahren für neu aus dem Ausland zuziehende Ausländerinnen und Ausländer von der Anmeldung über die vertiefte Beratung bei besonderem Integrationsbedarf bis hin zu der Erstellung von Vereinbarungen (sei es gemäss AuG, sei es eine „Gemeindevereinbarung“) sowie deren Begleitung und Kontrolle innerhalb der Stadtverwaltung vorzunehmen. Eine verwaltungsexterne Beratung bei festgestelltem erhöhtem Integrationsbedarf lehnt der Gemeinderat für die Stadt Bern einerseits aus generellen Überlegungen (die regionalen Beratungsstellen bieten bisher eine anwaltschaftliche Beratung an für Ausländerinnen und Ausländer) und andererseits angesichts der in der Stadt Bern vorhandenen, verwaltungsinternen Strukturen, ab. Um Synergien und vorhandene Strukturen optimal zu nutzen, ist sinnvoller, den ganzen Prozess der Erstinformation ab Anmeldung bei den Einwohnerdiensten bis hin zur Erstellung von Vereinbarungen und Verfügungen innerhalb der Stadtverwaltung abzuwickeln.

Der Gemeinderat spricht sich daher dafür aus, die Beratungsgespräche aufgrund erhöhten Integrationsbedarfs durch die städtische Fachstelle für Integration, das Kompetenzzentrum KI durchzuführen. Um dies zu ermöglichen, ist Absatz 3 offener zu formulieren. Denkbar wäre etwa folgende Formulierung: „Falls die Gemeinde dabei feststellt, dass ... meldet sie die betroffene Person oder Familie bei einer ~~regionalen~~ Beratungsstelle für die Integration an....“.

Absatz 4 wirft die Grundsatzfrage auf, was unter einem „besonderen Integrationsbedarf“ zu verstehen ist. Das Erstellen eines eindeutigen Kriterienrasters im Sinne von Leitlinien, wie im Vortrag des Regierungsrats angekündigt, ist unabdingbar. Allerdings ist nicht geklärt, wer dafür zuständig ist und unter welchen Gesichtspunkten dieses Raster erarbeitet wird. Die Gemeinden sind bei der Erarbeitung in geeigneter Form beizuziehen.

Artikel 9

Der Gemeinderat erwartet, dass die Zuständigkeit für die Beratungsgespräche den Gegebenheiten in den Gemeinden entsprechend geregelt werden (siehe dazu auch Anmerkungen zu Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 3). So ist damit zu rechnen, dass diverse Beratungsstellen, welche anwaltschaftlich für Migrantinnen und Migranten tätig sind, in Interessenkonflikte geraten. Zudem erscheint es fraglich, ob Beratungsstellen, die selber Sprach- oder Integrationskurse anbieten, Empfehlungen dazu abgeben sollen, ob verbindlich der Besuch eines entsprechenden Kurses festgelegt werden soll. Weiter bleibt die Frage offen, wie die Beratungsstellen diesen zusätzlichen Aufwand finanzieren und ob und wie sich Gemeinden und Kanton an den Kosten beteiligen.

Artikel 10

In **Absatz 1** wird als erste Massnahme gegenüber Personen, bei denen „ein Bedarf für Integrationsmassnahmen“ festgestellt wurde, die Integrationsvereinbarung genannt. Der Gemeinderat ist gegenüber einem raschen Einsatz von Integrationsvereinbarungen als wichtigem Integrationsinstrument positiv eingestellt. Der Gemeinderat würde es begrüessen, wenn auch die Zuständigkeit und Form der Kontrolle über die Erfüllung der in einer Integrationsvereinbarung festgehaltenen Leistungen im Gesetz geregelt würde.

Artikel 11

Absatz 2 hält fest, dass die Gemeinde die für den Abschluss einer Integrationsvereinbarung oder für die Anordnung einer Massnahme zuständige Stelle bezeichnet. Falls der Sozialdienst bereits ein Dossier über die betroffene Person führt, ist der Sozialdienst zuständig. Dem Vortrag ist zu entnehmen, dass es in jenen Fällen, in denen bereits der Sozialdienst mit einer Person befasst ist, sinnvoll ist, dass der Sozialdienst auch allfällige Integrationsmassnahmen vereinbart, anordnet und begleitet. So können Doppelspurigkeiten vermieden werden. Der Gemeinderat teilt die soeben dargestellte Auffassung. Allerdings müssen die verschiedenen Aufgaben und Ziele von SHG und IntG klarer geregelt und voneinander abgegrenzt werden. Die Instrumente des SHG sind nicht die gleichen wie diejenigen des IntG. Es stellt sich die Frage, ob es beispielsweise möglich ist, noch eine besondere Vereinbarung gemäss Artikel 10 oder Artikel 11 IntG abzuschliessen, wenn der Sozialdienst bereits eine Zielvereinbarung gemäss Artikel 27 SHG mit ähnlichen Zielen abgeschlossen hat. Das Verhältnis der Bestimmungen des IntG und des SHG zueinander ist zu erläutern.

In der Stadt Bern sind neben dem Sozialdienst weitere Verwaltungsstellen mit Massnahmen, Vereinbarungen und Auflagen im Integrationsbereich betraut (Sozialamt, Jugendamt, Schulamt, Gesundheitsdienst, Kompetenzzentrum, Fremdenpolizei und andere). Das geplante Gesetz, insbesondere die Bestimmungen zu den Integrationsvereinbarungen und Massnahmen der Gemeinden Artikel 10 und 11, muss dies berücksichtigen. Eine optimale Kooperation ist zu gewährleisten.

Artikel 13

Die Erwerbstätigkeit ist ein wichtiger Integrationsfaktor und die Einbindung der Arbeitgebenden daher begrüssenswert. Im jetzigen Entwurf beschränkt sich die Verantwortung der Arbeitgebenden auf das Weitergeben von Information und die Unterstützung der Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen. Es wäre zu prüfen, ob den Arbeitgebenden weitere Verpflichtungen auferlegt werden könnten, etwa die Leistung von Beiträgen in einen Fonds, so wie das etwa auch in Vereinbarungen betreffend Parifonds zwischen Arbeitgebenden und Gewerkschaften vorgesehen ist.

Artikel 14

In **Artikel 14** wird die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung an den Nachweis der erfolgreichen Integration geknüpft. Dem Gemeinderat ist positiv aufgefallen, dass hiermit die Bestimmung aus dem AuG explizit aufgenommen wurde und also vom Kanton unterstützt wird. Allerdings bleiben die Fragen offen, was unter einer „erfolgreichen Integration“ zu verstehen ist und wie der Nachweis darüber zu erbringen ist. Dies ist in der Verordnung zu präzisieren.

Artikel 15 Absatz 2

Neben der gezielten Öffentlichkeits- und Sensibilisierungsarbeit, einem Beratungsangebot für Betroffene und der Kooperation fehlt nach Ansicht des Gemeinderats hier die Sicht nach innen: Der Schutz vor Diskriminierung sollte auch die Überprüfung der Zugänglichkeit der Angebote und Dienstleistungen von Kanton und Gemeinden umfassen. Obwohl in Artikel 4 Absatz 2 bereits genannt, sollte dies in Artikel 15 noch einmal explizit erwähnt werden.

Artikel 21 Absatz 2

Zusätzlich zu den aufgezählten Massnahmen und Projekten sollten hier auch Massnahmen und Projekte zur transkulturellen Öffnung der Regelstrukturen aufgeführt werden.

Artiekl 23

In **Artikel 23** ist wie in Artikel 4 Absatz 3 explizit darauf hinzuweisen, dass der ausländischen Bevölkerung bei der Umsetzung von Integrationsmassnahmen Mitsprache ermöglicht wird.

Schlussbestimmungen

In den **Schlussbestimmungen des IntG** wird festgehalten, dass Artikel 28 Absatz 2 SHG um einen Buchstaben d ergänzt wird. Danach sind Sozialhilfe empfangende Personen verpflichtet einen Sprachkurs zu besuchen, falls die Bedürftigkeit mit mangelnden Sprachkenntnissen in Zusammenhang steht. Gemäss Vortrag sollen Personen, deren Bedürftigkeit darauf zurückzuführen ist, dass sie wegen mangelnden Sprachkenntnissen keine Stelle finden, verpflichtet werden können, einen Sprachkurs zu besuchen. Dies ist bereits nach geltendem Recht möglich, soll neu jedoch explizit im Gesetz festgehalten werden. Diese Bestimmung gilt für alle Personen ohne Einschränkung der Nationalität. Aus unserer Sicht sollte die Einschränkung, dass die Bedürftigkeit mit mangelnden Sprachkenntnissen in Zusammenhang stehen muss, weggelassen werden. Der Besuch eines Sprachkurses muss immer dann angewiesen werden können, wenn ein solcher zur sozialen und beruflichen Integration einer Person beiträgt (vgl. Art. 2 Bst. c SHG). Zudem erscheint dem Gemeinderat die Einschränkung auf Sprachkurse nicht nötig. In Artikel 6 und in Artikel 10 IntG werden Sprach- und Integrationskurse sowie andere Integrationsmassnahmen vorgesehen. Von den Sozialhilfe beziehenden Personen sollte deshalb nicht nur der Besuch von Sprachkursen, sondern auch der von Integrationskursen sowie andern Integrationsmassnahmen gefordert werden können, sofern sie die Voraussetzungen erfüllen, welche den Besuch eines solchen als notwendig erscheinen lassen.

Fazit

Der Gemeinderat stimmt dem vorliegenden Gesetzesentwurf im Grundsatz zu. Er regt an, einzelne Punkte im Gesetz und/oder in den noch zu erlassenden Ausführungsbestimmungen dazu zu konkretisieren und zu präzisieren. Der Gemeinderat der Stadt Bern ist als bevölkerungsreiche Gemeinde, die im kantonsweiten Vergleich einen hohen Ausländeranteil aufweist und dementsprechend überdurchschnittlich von der Umsetzung des Integrationsgesetzes betroffen sein wird daran interessiert, bei der Ausarbeitung der Ausführungsbestimmungen in geeigneter Form einbezogen zu werden.

Der Gemeinderat der Stadt Bern dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Bemerkungen.

Mit freundlichen Grüßen



Alexander Tschäppät
Stadtpräsident



Christa Hostettler
Vizestadtschreiberin