

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern
Rechtsamt
Rathausgasse 1
30111 Bern

info.vernehmlassungen@gef.be.ch

5. Juli 2010

■ **Vernehmlassung: Gesetz über die Integration der ausländischen Bevölkerung (Integrationsgesetz INtG)**

Sehr geehrter Herr Gesundheits- und Fürsorgedirektor

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, uns zum neuen Integrationsgesetz äussern zu können und machen davon gerne Gebrauch.

Grundsätzlich begrüssen wir die Schaffung eines kantonalen Rahmengesetzes, das eine verbindliche Basis für das Zusammenleben der ausländischen (oder eingewanderten) und einheimischen Bevölkerung in unserem Kanton darstellt. Seit Jahren schon setzen sich die Grünen für eine Integrationsförderung ein, welche sich an den Ressourcen, Kompetenzen und den einzelnen Individuen orientiert, Partizipationsmöglichkeiten ausweitet, Integrationserschwernisse eindämmt und sich gegen jegliche Diskriminierung stellt.

Integration bedeutet aus unserer Sicht die Realisierung einer umfassenden Gleichbehandlung und Chancengerechtigkeit. In diesem Sinn begrüssen wir insbesondere Art. 4.2, Art. 5.3 und Art. 7.1. Wir würden es in diesem Zusammenhang jedoch begrüssen, wenn der heute noch ungenügende rechtliche Schutz vor Diskriminierung im Privatbereich (Wohnen, Arbeit, Ausbildung, Freizeit, Religionsausübung, usw.) verbessert werden könnte.

Gerade aber in der aktuellen integrationspolitischen Debatte, die sowohl eine Debatte um die Rolle und Verantwortlichkeit des Staates als auch der Garantierung individueller Grundrechte ist, sollte man sich der Gefahr, stetig neue Stereotypisierungen und Ausschlussmechanismen zu produzieren, bewusst sein und sie zu bannen versuchen.

Es ist uns deshalb als erstes ein Anliegen, gewisse im IntG verwendete Begrifflichkeiten kritisch zu beleuchten:

1. Die Formulierung „**Ausländische Bevölkerung/Ausländerinnen und Ausländer**“ macht keinen Unterschied zwischen MigrantInnen, die sich dauerhaft an einem anderen Ort als ihrem Herkunftsland niedergelassen haben und AusländerInnen, die nicht BürgerInnen des Staates sind, in dem sie sich befinden, beispielsweise Personen der 2. Generation, die in der Schweiz geboren wurden.
2. Der Begriff der „**ethnisch kulturelle Diskriminierung**“ ist schwer verständlich, diffus und ohne klare Definition. Die Eidg. Kommission gegen Rassismus (EKR) hingegen spricht von Rassismus, rassistischer Diskriminierung und Rassismusbekämpfung und

orientiert sich mit diesen Begriffen am normativen Rahmen der UNO Konvention gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Wir empfehlen deshalb im IntG eine Anpassung an den EKR-Wortgebrauch.

3. Die Begriffe „**Wille, Engagement, Offenheit**“: drei Begriffe, die wenig fassbar sind, zudem missverständlich, weil sie sich an verschiedene AdressatInnen wenden; die ersten beiden an die AusländerInnen, der letzte an die SchweizerInnen. Wenn aber, gemäss AuG Art4, Integration als zweiseitiger Prozess verstanden wird, so sollten sich diese Bezeichnungen an alle im selben Mass richten, also auch an die Aufnahmegesellschaft, denn ansonsten werden Erwartungen nur einseitig an die Adresse der Eingewanderten gerichtet. Alle in der Schweiz lebenden Menschen müssen sich an die gültigen Regeln und Gesetze halten, unabhängig von ihrer Herkunft oder „Die Integration erfordert von allen Beteiligten die Respektierung der Grundwerte der Bundesverfassung und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.... (BV Art. 121a (neu))“

4. Der Begriff des „**Integrationsbedarf**“: die Sprachfrage kann bei neu zugezogenen Personen mit einem erhöhten Bedarf an spezifischer Information und Beratung zur Unterstützung ihres Integrationsprozesses kaum als Massstab genommen werden. Es sollte davon ausgegangen werden, dass beim Neuzuzug die Sprachkenntnisse nicht vorhanden sind, dass also ein Bedarf besteht. Der Bedarf sollte nicht zum Zwang werden. Ziel der Beratung ist eine motivierende, ressourcenorientierte Information und Begleitung. Der präventive Charakter einer frühzeitigen Integrationsförderung ist entscheidend.

Es stellt sich weiter die Frage, was ein „besonderer Betreuungsbedarf“ ist im Falle, dass die Zugezogenen Kinder haben (ausser dem Zugang zu familienexterner Betreuung und Schule) und was mit einer unsicheren Wohnsituation gemeint ist... nur die drei unter Art.8 d aufgezählten Eigenschaften sind objektiv erfassbar (arbeitslos, behindert, sozialhilfebedürftig). Falls es letztlich vor allem diese Leute sind, die einen besonderen Betreuungsbedarf haben, dann sollte sich das Gesetz auf diese Zielgruppen beschränken und gezielt als unterstützende und nicht tendenziell oder implizit bereits als ausschliessende Praxis deklariert werden, die jederzeit auch eine Bestrafung als plausibel erscheinen lässt. Zudem stellt sich hier die Anschlussfrage: Bis wann ist denn jemand nicht mehr „neu aus dem Ausland zugezogen“?

Trotz begrifflicher Kritik erachten die Grünen Kanton Bern Art. 8 als grosses Plus des IG bez. Der Integrationsförderung, da Personen erstmals frühzeitig in einem Einzelgespräch umfassend informiert und auf Angebote aufmerksam gemacht werden. Dies geschieht durch professionell ausgebildete Leute der Kompetenzzentren Integration (Beratungsstellen). Die Verständigung wird bei Bedarf durch interkulturelle Übersetzer gesichert. Für die Gemeinden generiert dieses zusätzliche Angebot keine Kosten, da sie vom Kanton finanziert werden. Die Erstgespräche schaffen eine gute Grundlage zu einem Zeitpunkt, da die Menschen selbst viele Fragen haben und froh um Information, Begleitung und Unterstützung sind. Ebenfalls sind sie zu diesem Zeitpunkt sehr motiviert, aktiv zielgerichtete Schritte zur Integration anzugehen. Die frühe, präventive Intervention verhindert verpasste Chancen und Misserfolge durch Unwissen. Negative Auswirkungen mangelnder Integration werden vermindert; aufwändige und z.T. umstrittene Sanktionen via Integrationsvereinbarung oder -verordnung reduzieren sich dadurch.

Unser besonderes Augenmerk richten wir deshalb auf die Art. 8-11. Wo findet die Verschiebung von Beratung zu Verpflichtung bis Verfügung und Bestrafung statt und auf welche gesetzlicher Grundlage stützt sich die in Art. 11 formulierte Verfügung? Wäre es nicht transparenter, gleich die gesamte Verantwortung für Integrationsvereinbarungen an die POM (Migrationsamt) als Zulassungsbehörde zu übertragen?

Bei Art. 9 beginnt die Selektion, nach welcher dann Integrationsvereinbarungen (IVs) eingeführt werden. Es ist jedoch unklar, welche Kriterien genau ausschlaggebend sind, damit jemand einer Beratungsstelle zugewiesen wird. Welche Kriterien sind entscheidend, damit eine IV gemacht wird, wer entscheidet und wie weit kann diese wirklich zur Verfügung gehoben werden?

In diesem Zusammenhang weisen wir auf die Evaluation des Pilotprojekts der Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit (mit finanzieller Beteiligung des Bundesamtes für Migration) zur Einführung der Integrationsvereinbarungen in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn und Zürich. Darin wird den Kriterien, Zielgruppen sowie der Frage nach dem Rechtscharakter der Integrationsvereinbarungen (auf freiwilliger Basis, nicht sanktionierbare Empfehlungen oder unfreiwillige, sanktionierbare Vereinbarungen) nachgegangen und unter anderem empfohlen, den Rechtscharakter von IVs zu klären sowie standardisierte Instrumente zum Identifizieren des Integrationsdefizits zu schaffen.

Der Übergang von einer freiwilligen und als Einstiegshilfe gedachten Beratung und Pflicht bzw. Strafe ist fließend. Das geht unseres Erachtens nicht, da es zu Willkür und möglicherweise auch Ungleichbehandlung führt, insbesondere auch zwischen Gemeinden (je nachdem, wer solche Einschätzungen macht). Störend ist dann vor allem Art. 11.3: Wenn mit einer Person mit Integrationsbedarf keine Vereinbarung abgeschlossen werden kann, verpflichtet die Gemeinde diese Person mit Verfügung zu Integrationsmassnahmen. Es gibt also nicht Freiwilligkeit sondern Zwang, nur stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen diese Verschiebung erfolgt. Und wenn es wirklich um eine Strafe geht, gibt es Beschwerdemöglichkeiten?

Die Grünen Kanton Bern könnten nur aufgrund strengster Kriterien der verpflichtenden Integrationsvereinbarung zustimmen und auch dies nur solange sie tatsächlich ohne Verfügungsmöglichkeiten bleiben. Im Falle von Delinquenz ist das Strafrecht zuständig, im Falle von Aufenthaltsverlängerung das AuG.

Die Grenzziehung zwischen Beratung und Strafe muss explizit gemacht werden, nur so kann verhindert werden, dass es zu Rechtsungleichheiten kommt.

Dies ist insbesondere darum so wichtig, weil die Begriffe rund um Integration und Bedarf zu ungenau sind, es sei denn, es handle sich um die drei unter 8 d aufgezählten Gründe. Es wäre transparenter, wenn festgehalten ist, dass alle diejenigen, die selbstverschuldet arbeitslos sind und ebenfalls selbstverschuldet sozialhilfeabhängig sind, nur einen bedingten Aufenthalt erhalten. Es wäre – wie oben bereits vermerkt – transparenter, wenn die Verantwortung für die Integrationsvereinbarungen bei der POM liegt, da diese die Zulassungsbehörde ist und darum auch – im Sinne der geforderten Integrationsleistungen – über die Aufenthaltesberechtigung entscheiden kann.

Die Aufgabe der Beratungsstellen ist wenig präzisiert, es kommt darauf an, was deren Arbeitsziele sind. Denn diese werden weitgehend die Definition des sogenannten Bedarfs für Integrationsleistungen bestimmen. Bezüglich Ausstattung der Beratungsstellen erachten wir es deshalb als zentral, die Qualifikation, die Möglichkeiten des Case Managements, die Ressourcen und die Leistungsziele dieser Stellen genau zu definieren und entsprechend einzurichten. Beratungsstellen sind nicht nur ungeeignet, Entscheide in diesem sensiblen Bereich zu fällen, Mitarbeitende sind möglicherweise auch überfordert und tendenziell unter Druck, was zu zusätzlichen Stigmatisierungen, diskriminierenden Entscheiden und Rechtsungleichheiten führen kann.

Weil die Verantwortungen nicht klar geregelt sind, zum Beispiel wird die Rolle der Fremdenpolizei sowie des kantonalen Migrationsamtes bei der Umsetzung der Vereinbarung nicht erwähnt, stellen wir die Frage, ob es nicht transparenter und klarer wird,

wenn die POM damit beauftragt wird. Ist es nicht transparenter, wenn sich die Strafregelung allein auf die gesetzlichen Grundlagen des Bundes (AuG) stützt, statt eine rechtlich diffuse Formulierung zu verwenden, die unter Umständen nicht einmal völkerrechtskonform ist?

Details (Gesetzesentwurf):

1. Allgemeines

Art 2. 2 Der Schutz vor (streichen: ethnisch-kulturell) rassistischer Diskriminierung (streichen: betrifft) gilt für alle Personen....

2. Grundsätze

Art 3.2 (kleine Umformulierung) Die Ausländerinnen und Ausländer sind verpflichtet, sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten und Fähigkeiten die Kenntnisse der Amtssprache ihres Wohnorts anzueignen.

Art. 3.3 streichen

3. Aufgaben von Kanton und Gemeinden

Art. 5.2 richtet sich nach den allgemeinen Gleichstellungsvorgaben des Kantons und der Gemeinden (Gleichstellungsgesetz), wie auch andere Gesetze, wie das Antirassismusetz etc. ...d.h. ganzes Lemma streichen, sonst müssen viele andere rechtliche Aspekte auch noch einmal explizit erwähnt werden.

Art. 5.3 Falls keine verständliche Kommunikation möglich ist, wird ein Dolmetscher hinzugezogen, so dass es beiden Parteien möglich ist, sich zu verständigen und sich gegenseitig zu verstehen. Begründung: Wenn die Kommunikation zwischen den Behörden und AusländerInnen nicht funktioniert, ist es für AusländerInnen schwierig bis unmöglich sich an die Rechte und Normen der Schweiz anzupassen und nach ihnen zu leben. Jede Person hat das Recht, ihre Rechte und Pflichten zu verstehen und sich dagegen zu wehren. Normen, Werte und Gesetze in einer Fremdsprache korrekt zu verstehen ist sehr schwierig, insbesondere dann, wenn sie nicht mit der Herkunftskultur übereinstimmen.

Art. 7.2 Dieser Artikel ist zentral wichtig und wird von den Grünen sehr unterstützt, da er die Kompetenzzentren Integration nachhaltig sichert, Strukturbeiträge durch den Kanton generiert, die Gemeinden nicht belastet, jedoch der Bevölkerung nützt.

Art 8.3. Ergänzung: Für die Anmeldung von Personen mit besonderem Integrationsbedarf durch die Gemeinde an eine Beratungsstelle sind klare, einheitliche Überweisungskriterien zu erarbeiten.

Art. 8.3 (a bis) neu: über berufliche Kompetenzen verfügt, die er/sie weiterentwickeln will und dafür Unterstützung braucht.

Art. 11.4: Wir sind für die Streichung des ganzen Artikels, da u.E. die Vereinbarungen solche sein sollen, und weder straf- noch verwaltungsrechtlich relevant sein dürfen, also auch keine Bussen und damit auch keine Beschwerdewege.

Art. 15.3 (neu) Der Kanton und die Gemeinden führen regelmässig Antidiskriminierungskampagnen durch.

4. Zuständige Behörden

Art 16.3 (neu): Der Regierungsrat ist verantwortlich für die Einhaltung der Antirassismus-Strafnorm und überwacht die Geschehnisse im Kanton. Er ist verpflichtet zu intervenieren, wenn die Antirassismusstrafnorm verletzt wird. Zu diesem Zweck beauftragt er eine geeignete Stelle und schafft die nötigen Voraussetzung.

Art. 21.2 f

Streichen: Sitten und Gebräuche

Art 21.2 f neu: Besondere Unterstützung von Frauen, die im Nachzug in die Schweiz kommen, um ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern.

5. Finanzierung

Art 25.2 (e) ersatzlos streichen.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für allfällige Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Liliane Lanève-Gujer

Liliane Lanève-Gujer, Studienleiterin,
ehem. Stadt- und Grossrätin Grüne Biel



Sabine Zaugg

Co-Geschäftsleiterin Grüne Kanton Bern