



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern DJB

Postfach 5850 | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

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

Bern, im Juli 2010

## **Gesetz über die Integration der ausländischen Bevölkerung (Integrationsgesetz, IntG) – Vernehmlassungsstellungnahme**

Sehr geehrter Herr Regierungsrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben die Demokratischen Juristinnen und Juristen (djb) eingeladen, zur Revision des Integrationsgesetzes Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und machen gerne davon Gebrauch. Wir teilen Ihnen dazu Folgendes mit:

### **Allgemeines:**

Der Entwurf des kantonalen Integrationsgesetzes enthält keine Legaldefinition von „Integration“, daran fehlt es leider auch im AuG. Der Verzicht auf eine Legaldefinition von Integration trägt einerseits dem Umstand Rechnung, dass der Begriff Integration dem gesellschaftlichen Wandel ausgesetzt ist. Da jedoch erhebliche Rechtsfolgen (Art. 10 f. Entwurf IntG, Integrationsvereinbarungen; Art. 14 E IntG, vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung) an eine gelungene oder eine nicht gelungene Integration anknüpfen, ist es rechtsstaatlich nicht unbedenklich auf eine Legaldefinition des Integrationsbegriffs zu verzichten.

Eine Förderung der Integration über die Regelstrukturen ist zu begrüßen, da sie nur breit wirksam werden kann, wenn sie von allen staatlichen Stellen mitgetragen wird. Der



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern djb

Postfach 5850 | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Vortrag des Regierungsrates sieht zudem Integration als Querschnittsaufgabe vor, was ebenfalls begrüßenswert ist.

Die djb sind erfreut, dass sowohl das Prinzip der Gegenseitigkeit als auch die Verhinderung sowie die Beseitigung von Diskriminierung in den Gesetzeszweck aufgenommen worden sind. Im Entwurf und im Vortrag kommt allerdings wenig zum Ausdruck, wie das Prinzip der Gegenseitigkeit konkret umgesetzt werden soll. Abgesehen vom einem allgemein gefassten Diskriminierungsverbot, wird die einheimische Wohnbevölkerung nicht zu einem eigenen Beitrag zur Integration aufgefordert. Dies obwohl eine Analyse des regierungsrätlichen Vortrags aufzeigt, dass gerade hier (über eine strafrechtliche Erfassung der Diskriminierung hinaus) ein grosser Bedarf an Information und Sensibilisierung der „einheimischen“ Wohnbevölkerung besteht. Aus Sicht der djb muss zudem der weit verbreiteten Fremdenfeindlichkeit in der Bevölkerung durch Information, Sensibilisierung und austauschfördernden Angeboten Einhalt geboten werden.

Die DJB betrachten die Einführung von Integrationsvereinbarungen kritisch. Insbesondere enthält der Gesetzesentwurf keine Ausführungen darüber, was eine Integrationsvereinbarungen als Regelungsgegenstand enthalten darf. Im Weiteren sind im Entwurf die Abläufe bei den Beratungsstellen, den Gemeinden und der Migrationsbehörde sowie deren Kompetenzbereiche nicht definiert. In der aktuellen Form des Gesetzeswortlauts besteht die Gefahr der willkürlichen Behandlung von ausländischen Personen. Artikel 8 bis 11 des Entwurfs müssen entsprechend überarbeitet werden, bevor der Entwurf dem Grossen Rat vorgelegt wird.

## **Zu den einzelnen Bestimmungen:**

### **Artikel 2 Absatz 1**

Der Geltungsbereich des Gesetzes erstreckt sich nur auf ausländische Personen mit Ausweis B, C oder F und Personen aus EU/EFTA-Staaten. Dabei wird übersehen, dass es oft mehrere Jahre dauert, bis über ein Asylgesuch (letztinstanzlich) entschieden wird. Deshalb drängt sich auf, Asylsuchende ebenfalls an Integrationsmassnahmen wie Sprachkursen teilhaben zu lassen. Die Regelstrukturen müssen auch Asylsuchenden of-



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern djb

Postfach 5850 | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

fen stehen. Für das Gelingen von Integration ist es wichtig, neu zuziehende Personen möglichst von Beginn weg an Integrationsmassnahmen zu beteiligen.

Die Schweiz hat sich mit der Unterzeichnung der UNO-Kinderrechtskonvention (KRK) dazu verpflichtet, Massnahmen zu ergreifen, damit „das Kind vor allen Formen der Diskriminierung oder Bestrafung wegen des Status ... seiner Eltern ... geschützt wird“ (Art. 2 KRK). Gestützt auf diese völkerrechtliche Bestimmung müssen auch die Kinder von abgewiesenen Asylsuchenden und Sans-Papiers in den Genuss der Integrations- und Antidiskriminierungsmassnahmen kommen.

Die DJB schlagen folgende **Änderung** vor:

*Die Bestimmungen dieses Gesetzes betreffend die Integration gelten für alle Ausländerinnen und Ausländer.*

## **Artikel 2 Absatz 2**

Die djb bewerten positiv, dass der Schutz vor ethnisch-kultureller Diskriminierung für alle Personen mit Wohnsitz oder Aufenthalt im Kanton Bern gewährleistet werden soll. Wie bei den Ausführungen zu Art. 15 Entwurf IntG erwähnt, ist die Konkretisierung mangelhaft. Die DJB gehen davon aus, dass mit der Formulierung „ethnisch-kulturell“ auch die zur Zeit politisch im Vordergrund stehenden religiösen Diskriminierungen erfasst sind.

## **Artikel 3 Absatz 1:**

Der Gesetzesentwurf konkretisiert zu wenig, was mit der *Offenheit der Einheimischen* gemeint ist. Zudem suggeriert die Formulierung *Eingliederung in die Gesellschaft*, dass die einheimische Wohnbevölkerung DIE „Gesellschaft“ bildet und trägt der Tatsache nicht Rechnung, dass wir auch im Kanton Bern in einer Migrationsgesellschaft leben. In den weiteren Bestimmungen nimmt der Entwurf einseitig die ausländische Wohnbevölkerung in die Pflicht. Zudem müssen für das Gelingen der Integration die strukturellen



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern djb

Postfach 5850 | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Voraussetzungen gegeben sein, dazu gehört insbesondere, dass rechtliche Integrationshemmnisse beseitigt werden.

### **Artikel 3 Absatz 3**

Ein Integrationsbegriff, welcher sich in erster Linie daran orientiert, ob eine Person *am Wirtschaftsleben* teilnimmt, trägt der Situation von MigrantInnen, welche nicht erwerbstätig sind (alleinerziehende Mütter, kranke oder ältere Personen), nicht Rechnung.

### **Artikel 4 Absatz 2**

Die Beseitigung von rechtlichen Integrationshemmnissen und von Hindernissen beim Zugang zu kantonalen und kommunalen Leistungen ist das Kernstück der Umsetzung des Prinzips der Gegenseitigkeit durch staatliches Handeln. Im Weiteren geht es auch darum, Umgangsformen in Institutionen, welche MigrantInnen ausschliessen, zu beseitigen. Leider fehlen im Gesetzesentwurf entsprechend konkretisierende Bestimmungen. Die djb ersuchen Sie daher, den Gesetzesentwurf entsprechend zu ergänzen (siehe Ausführungen zu Artikel 25 Entwurf IntG).

### **Artikel 4 Absatz 3**

Da im Kanton Bern das Ausländerstimm- und wahlrecht noch nicht eingeführt wurde, sollen alle anderen Instrumente der Partizipation der Bevölkerung systematisch den im Kanton Bern wohnhaften MigrantInnen und den Vertreterorganisationen zugänglich gemacht werden. Den interessierten ausländischen Personen sind auf Wunsch die Abstimmungs- und Wahlunterlagen zuzustellen, wie dies bereits in der Stadt Bern praktiziert wird. Die Vernehmlassungsunterlagen im kantonalen Gesetzgebungsverfahren sind den Vertreterorganisationen der ausländischen Wohnbevölkerung ebenfalls zuzustellen.



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern djb

Postfach 5850 | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

## **Artikel 5 Absatz 2:**

Was der Gesetzesentwurf mit *Die Förderung der Integration begünstigt die Gleichstellung von Mann und Frau* meint, muss weiter ausgeführt werden. Die DJB fordern in diesem Zusammenhang, dass der Kanton die rechtlichen und strukturellen Voraussetzungen schafft, dass von häuslicher Gewalt betroffene Migrantinnen adäquaten Schutz finden und zudem ihr Aufenthaltsrecht nicht verlieren.

## **Artikel 5 Abs. 3:**

In Umsetzung dieses Artikels soll in Zukunft in allen Verwaltungsverfahren mit Entscheidcharakter (z.B. in der Sozialhilfe) die Garantie des rechtlichen Gehörs und damit bei Bedarf auch der Beizug von interkulturellen ÜbersetzerInnen verbindlich verankert werden. Ferner muss, wenn es um die staatliche Pflicht des Schutzes von Leib und Leben geht, behördlicherseits die Verständigung mit Personen, die (noch) keine Amtssprache sprechen, zwingend sichergestellt werden (Gesundheitsbereich, z.B. Epidemievorsorge; Katastrophenschutz etc.).

## **Artikel 6:**

Die Inhalte von Integrationskursen sollen im Gesetz näher konkretisiert werden. Wird die Definition der Integration als gegenseitiger Prozess ernst genommen werden, sollten nicht nur Kursangebote für MigrantInnen geschaffen werden, sondern es sind ebenfalls Angebote zu schaffen, welche die Einheimischen in die Pflicht nehmen.

Damit auch MigrantInnen mit Kindern die Sprachkurse besuchen können, sollen die AnbieterInnen der Kurse verpflichtet werden, parallel dazu Kinderbetreuungsangebote zu schaffen.



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern djb

Postfach 5850 | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

## Artikel 8

Mit der Einführung von Erstgesprächen in den Gemeinden und der Unterstützung der MigrantInnen durch die regionalen Beratungsstellen bei einem besonderen Integrationsbedarf wird eine positive Grundlage geschaffen, um mit einer Integrationspolitik Ernst zu machen, die nicht allein auf Abwehr oder Repression setzt. Es liegt auf der Hand, dass hierfür zusätzliche finanzielle Mittel notwendig sind. Es ist begrüssenswert, wenn für die Umsetzung dieses neuen Integrationsinstruments bereits länger hier lebende MigrantInnen beigezogen würden, da unter ihnen eine grosse Zahl an Integrationsfachpersonen sind.

Die DJB begrüssen, dass in Absatz 4 mit einer Legaldefinition versucht wird, zu klären wann ein besonderer Integrationsbedarf vorliegt, damit Willkür vermieden werden kann. Die genannten Kriterien sind jedoch mehr als fragwürdig und zementieren das Bild, dass Integrationsdefizite vor allem bei MigrantInnen aus der Unterschicht vorliegen.

Im Weiteren fordern die DJB, dass das Personal in den Gemeinden und regionalen Beratungsstellen dahingehend geschult wird, dass diese gesetzlich vorgesehenen Erstgespräche für beide Seiten befriedigend geführt werden können.

## Artikel 10 und 11

Wie eingangs erwähnt, stehen die DJB der Einführung von Integrationsvereinbarungen kritisch gegenüber. Integrationsvereinbarungen sind von ihrer Rechtsnatur her verwaltungsrechtliche Verträge. In der Rechtswirklichkeit sind es jedoch asymmetrische Konstrukte, welche einseitig die ausländische Person in die Pflicht nehmen. Der Begriff *Vereinbarung* soll darüber hinweg täuschen, dass es um einseitiges hoheitliches Handeln geht. Integrationsvereinbarungen als repressives Instrument sind abzulehnen. Insbesondere darf das Einhalten von solchen Vereinbarungen nicht darüber entscheiden, ob eine ausländerrechtliche Bewilligung verlängert wird oder nicht. Der Gesetzesentwurf sieht als Inhalt von Integrationsvereinbarungen den Besuch von Sprach- oder Integrationskursen vor und folgt somit Art. 54 AuG. Darüber hinaus können gemäss Art. 10 Abs. 2 IntG auch *weitere Integrationsmassnahmen* vereinbart werden. Bevor der Gesetzesentwurf dem Grossen Rat vorgelegt wird, soll der Entwurf mit einer Definition von *weiteren Integrationsmassnahmen* versehen werden. Eine formell-gesetzliche Grund ist von Nö-



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern djb

Postfach 5850 | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

ten, da solche Maßnahmen in die Privatsphäre der betroffenen Personen eingreifen (können).

In der Lehre wird in Frage gestellt, ob die Rechtsfolgen bei Nichteinhaltung einer Integrationsvereinbarung grundrechtskonform sind<sup>1</sup>. Aus diesem Grund schlagen die DJB vor, dass der Gesetzesentwurf mit einem Zusatz versehen wird, dass vom Instrument der Integrationsvereinbarung nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden soll. Das Gesetz sieht nicht vor, in welchen Fällen eine solche Vereinbarung abgeschlossen werden soll (z.B. fehlende Sprachkenntnisse o.ä.). In diesem Punkt soll der Entwurf ergänzt werden, bevor er dem Grossen Rat unterbreitet wird.

Die Rollenverteilung und Verantwortlichkeiten zwischen Migrationsbehörde und Gemeinde sind noch zu offen formuliert. Es wird nicht deutlich, wann und warum Integrationsvereinbarungen von der Migrationsbehörde oder von der Gemeinde abgeschlossen werden. Die Kriterien hierfür müssen im Gesetz klar festgehalten werden. Sollten mit den Vereinbarungen Bürgerinnen und Bürger anvisiert werden, die sich auf die Bestimmungen der Freizügigkeitsabkommen berufen können, so ist deren Rechtskonformität zu überprüfen.

## Artikel 12

Die DJB begrüßen diese Bestimmung ausdrücklich und sehen darin einen echten integrationspolitischen Fortschritt.

## Artikel 13

Die privaten ArbeitgeberInnen sollten analog Art. 12 in die Pflicht genommen werden. Die djb schlagen daher folgende **Ergänzung** (z.B. als Abs. 2) vor:

*Die privaten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gewähren Ausländerinnen und Ausländern bei der Besetzung von Stellen den gleichen Zugang wie den Einheimischen, insbesondere bei der Besetzung von Lehrstellen.*

---

<sup>1</sup> Siehe Alberto Achermann, in Jahrbuch für Migrationsrecht 2006/2007, S. 129 ff.



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern djb

Postfach 5850 | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

## Artikel 14

Diese Bestimmung ist zu begrüßen, da ein ungesicherter Aufenthaltsstatus die wirtschaftliche Integration erschwert.

## Artikel 15

Die DJB begrüßen diese Bestimmung grundsätzlich. Die Norm muss jedoch konkretisiert werden, der Kanton wird aufgefordert im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz Normen zu schaffen, damit sich diskriminierte MigrantInnen über die Anti-Rassismus-Strafnorm hinaus gegen Diskriminierungen wehren können, insbesondere im Verhältnis zwischen Privaten.

Als **Ergänzung** schlagen die DJB folgenden Absatz 3 vor:

*Der Kanton und die Gemeinden berücksichtigen bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die sich dazu verpflichten, in ihren Betrieben keine Diskriminierungen aufgrund der ethnisch-kulturellen Herkunft zuzulassen.*

## Artikel 21

Auch wenn ein grosser Teil der Integrationsarbeit über die Regelstrukturen erfolgen soll, wird die Umsetzung der kantonalen Integrationspolitik doch zusätzliche Mittel brauchen. Bei der Prioritätensetzung dürfen die Massnahmen, die auch die einheimische Bevölkerung betreffen, zur Umsetzung des Prinzips der Gegenseitigkeit nicht vergessen gehen (Buchstaben e, g und l von Artikel 21).

## Artikel 25

Zur Konkretisierung von Artikel 4 Absatz 2 in Art. 25 schlagen die DJB vor:





Demokratische Juristinnen und Juristen Bern djb

Postfach 5850 | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

**Absatz 1:** *Der Regierungsrat erstellt ein Inventar der rechtlichen und strukturellen Integrationshemmnisse im Kanton und sorgt im Rahmen seiner Kompetenzen für deren Abbau.*

Artikel 25 Absatz 1 des Entwurfs wird neu Artikel 25 Absatz 2.

Die Demokratischen Juristinnen und Juristen Bern (djb) danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Simone Rebmann', written in a cursive style.

Simone Rebmann, Geschäftsführerin