



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach 5850 | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Einschreiben

Gesundheits- und
Fürsorgedirektion
des Kantons Bern
Rathausgasse 1
3011 Bern

Bern, 28. Juli 2014

Stellungnahme der Demokratischen Juristinnen und Juristen Bern (djb) zum Entwurf der Verordnung zur Integration der ausländischen Bevölkerung (Integrationsverordnung, IntV)

Sehr geehrter Herr Regierungsrat

Sehr geehrte Damen und Herren

Innert Frist nehmen die Demokratischen Juristinnen und Juristen Bern (djb) zur Verordnung über die Integration der ausländischen Bevölkerung (IntV) Stellung.

1. Vorbemerkungen

Wie bereits anlässlich der Vernehmlassungsantwort zum Gesetzesentwurf ausführlich dargetan, stehen die djb den Integrationsvereinbarungen kritisch gegenüber und erachten den verabschiedeten Gesetzesentwurf insofern als fehlgeschlagen, als das Gesetz zum grössten Teil nur noch nach dem Grundsatz von „Fordern“ besteht und der Grundsatz des „Förderns“ im Verlaufe des Gesetzgebungsprozesses grösstenteils weggefallen ist. Da das Gesetz jedoch in dieser Form verabschiedet wurde, ist es nun wichtig, die Situation für die Migrantinnen und Migranten durch die Verordnung nicht noch zusätzlich zu erschweren und klare Normen zu schaffen.

Die djb nehmen deshalb zu den nachfolgend aufgeführten Artikeln Stellung wie folgt:



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach 5850 | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

2. Zu den einzelnen Bestimmungen:

Art. 1 E-IntV

Die djb erachten die in Art. 1 E-IntV festgelegte Frist von 14 Tagen, innert welcher das Erstgespräch durch die Gemeinden stattfinden soll, als zu kurz und wenig sinnvoll. Es kann davon ausgegangen werden, dass ausländische Personen, welche sich erst seit so kurzer Zeit in der Schweiz befinden, noch gar keine Gelegenheit hatten, sich im Sinne des Integrationsgesetzes (IntG) in der Schweiz zu integrieren. Aus Sicht der djb wäre es deshalb sinnvoll, die Anmeldung und das Erstgespräch zeitlich zu trennen. Insofern schlagen wir folgende Umformulierung von Art. 1 E-IntV vor:

Abs. 1: die Ausländerinnen und Ausländer melden sich innert der in Art. 10 VZAE festgelegten Frist bei den Gemeinden an. Die Gemeinden geben den betreffenden Personen die wichtigsten Informationen schriftlich ab.

Abs. 2: Nach erfolgter Anmeldung gemäss Abs. 1 vereinbaren die Gemeinden mit den betreffenden Personen einen Termin für ein Erstgespräch, welches frühestens 5 Monate nach erfolgter Anmeldung stattzufinden hat. Auf Wunsch der Ausländerin oder des Ausländers können Gespräche früher vereinbart werden.

Art. 2 Abs. 2 E-IntV

Die Art und Weise der Datenerfassung gemäss Art. 2 Abs. 2 E-IntV ist aus Sicht der djb überflüssig und aus Perspektive des Persönlichkeitsschutzes bedenklich, da Abs. 2 viel zu offen formuliert und einige der Daten, welche erfasst werden müssen, irrelevant und damit willkürlich sind: insbesondere müssten die Art und Weise der Datenerfassung sowie die Grenzen der zu erfassenden Daten näher festgelegt werden. So ist beispielsweise nicht ersichtlich, inwiefern die familiäre Situation in allen der erfassten Fälle bezüglich der Integration relevant sein sollte. Zum Einen ist aus integrationstechnischer Sicht bloss die familiäre Situation in der Schweiz relevant. Zum andern müssen die Ausländerinnen und Ausländer bei der Anmeldung ohnehin angeben, ob sie verheiratet sind oder nicht (sofern ihr Aufenthaltsrecht auf den familiären Verhältnissen beruht) und allenfalls, ob sie in der



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach 5850 | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Schweiz Kinder haben. Insofern erübrigt sich diesbezüglich eine zusätzliche Erfassung von Daten gemäss IntG. Alle anderen Informationen über die familiäre Situation greifen zu stark in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen ein. Nicht ersichtlich ist für die djb auch, inwiefern der Bildungsstand eine Rolle spielt. Ob jemand in der Schweiz beruflich integriert ist oder nicht, hat nichts mit dem Bildungsstand zu tun. Im Sinne des IntG kann integrationstechnisch hier höchstens relevant sein, ob jemand einer Erwerbsarbeit nachgeht oder nicht (vgl. zur Zulässigkeit der zu erfassenden Daten: Alberto Achermann, Kurzgutachten zu den Artikeln 8 bis 11 des Entwurfs für ein Integrationsgesetz des Kantons Bern zuhanden des Rechtsamtes der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, Bern 2011, S. 10).

Nicht klar ist zudem, in welcher Form die Daten erfasst werden und unter welchen Bedingungen diese an den Migrationsdienst weitergeleitet werden dürfen (dieselbe Frage stellt sich auch in Bezug auf die Gespräche bei den Ansprechstellen).

Bedauerlich ist zudem, dass es der Regierungsrat unterlassen hat, nicht nur die zu erfassenden Daten, sondern auch die abzugebenden Informationen von Seiten der Gemeinden an die Ausländerinnen und Ausländer zu präzisieren. Zu präzisieren wäre Art. 5 IntG insbesondere in Bezug auf die für Kinder relevanten Informationen und Informationen betreffend Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten (z.B. Kita-Plätze, (Aus-)bildungsmöglichkeiten, Stellensuche, Sprachschulen etc.).

Die djb schlagen deshalb vor, dass Art. 2 E-IntV um einen Absatz ergänzt wird, in welchem die Pflichten der Gemeinden gegenüber den Ausländerinnen und Ausländer näher definiert werden.

Art. 2 Abs. 3 E-IntV:

Die djb begrüßen es, dass die Gesundheits- und Fürsorgedirektion den Gemeinden ein Weiterbildungsmodul zur Verfügung stellt. Damit die gesetzlich vorgesehenen Erstgespräche für beide Seiten befriedigend geführt werden können, ist es jedoch unerlässlich, dass die für die Erstgespräche zuständigen Personen tatsächlich geschult sind. Aus diesem Grund würden es die djb begrüßen, wenn die Weiterbildungen und Schulungen nicht auf freiwilliger Basis beruhen, sondern zum Anforderungsprofil der Mitarbeitenden gehörten. Zudem soll die



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach 5850 | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Pflicht des Kantons, solche Weiterbildungsveranstaltungen zur Verfügung zu stellen, in der Verordnung verankert werden. Die djb begrüssen es, dass gemäss Vortrag die Gemeinden für die Übersetzung besorgt sein sollen. Auch diese Verpflichtung soll in der Verordnung festgehalten werden. Die djb schlagen deshalb folgende Ergänzung von Art. 2 Abs. 3 E-IntV vor:

Abs. 3: (...). Die Gemeinden schulen die für die Gespräche zuständigen Mitarbeitenden. Der Kanton bietet dafür mehrmals jährlich entsprechende Weiterbildungsmodulare an.

Die Gemeinden organisieren bei Bedarf eine professionelle interkulturelle Übersetzung.

Art. 3 E-IntV:

Die djb begrüssen es, dass – ausser im Fall von Art. 3 Abs. 1 lit. e E-IntV – das Vorliegen eines einzigen Integrationskriteriums nicht genügt. Bedauerlich ist allerdings, dass dem Kriterium der beruflichen Integration überragende Bedeutung zuzukommen scheint, ist dieses doch in 3 der 5 in diesem Absatz aufgezählten Fallkonstellationen vorhanden. Damit wird, wie die djb dies bereits anlässlich der Vernehmlassung zum IntG vorgebracht haben, der Situation von Migrantinnen und Migranten, welche nicht erwerbstätig sind (u.a. alleinerziehende Mütter, kranke, behinderte oder betagte Personen), nicht genügend Rechnung getragen. Nicht Rechnung getragen wird in dieser Bestimmung zudem der Tatsache, dass das Erstgespräch gemäss vorliegendem Entwurf zwei Wochen nach der Einreise der Ausländerinnen und Ausländer in die Schweiz erfolgt, womit es für die meisten Migrantinnen und Migranten schwer sein dürfte, sprachlich und wirtschaftlich bereits gut integriert zu sein. Die djb schlagen deshalb folgende Änderung vor (auch dann, wenn das Erstgespräch wie oben vorgeschlagen zu einem späteren Zeitpunkt stattfindet):

Abs. 2: Der individuellen Lebensgestaltung sowie der Dauer der Anwesenheit wird bei der Gewichtung der einzelnen Kriterien genügend Rechnung getrage. Die Überweisung erfolgt nur, wenn diese vor dem Hintergrund der Situation tatsächlich notwendig erscheint oder die Migrantin oder Migrant dies wünscht.

Gegen eine rasche Weiterleitung an die Ansprechstelle ist nichts einzuwenden. Allerdings weisen die djb an dieser Stelle darauf hin, dass die rasche Weiterleitung nichts mit der Bewilligungserteilung zu tun hat. Die Migrationsbehörde ist verpflichtet, die Bewilligung zu



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach 5850 | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

erteilen, wenn die Bewilligungskriterien des AuG erfüllt sind. Die Gespräche bei der Ansprechstelle haben darauf keinen Einfluss resp. eine anderslautende Regelung würde Bundesrecht verletzen.

Art. 4 E-IntV:

Art. 4 E-IntV ist ersatzlos zu streichen. Für diese Regelung besteht keine gesetzliche Grundlage, weshalb es unzulässig ist, eine solche Regelung nun über die Verordnung einzuführen. Daran ändert der Verweis auf Art. 4 Abs. 1 der Einführungsverordnung zum Ausländer- und Asylgesetz nichts: Die blosser Überweisung an eine Ansprechstelle ist für die Bewilligungserteilung irrelevant (vgl. hierzu auch die Anmerkungen oben Art. 3 Abs. 2 E-IntV). Kommt hinzu, dass die Überweisung an die Ansprechstelle auf einer Ersteinschätzung der Gemeinde beruht, was über die Integration oder sonstige Bewilligungsanforderungen nichts aussagt.

Art. 8 E-IntV:

Die möglichst rasche Einladung bei der Ansprechstelle begrüssen die djb. Damit dies auch tatsächlich umgesetzt wird, schlagen wir vor, die im Vortrag genannte Fristen in der Verordnung explizit festzuhalten.

Art. 9 und 10 E-IntV:

Gemäss regierungsrätlichem Vortrag ist ein mehrstufiges Vorgehen vorgesehen, welches bei einer Überweisung an die Ansprechstelle wie folgt aussieht:

1. Beratungsgespräch mit Standortbestimmung.
2. Ressourcen der neuzugezogenen Person werden als hinreichend erachtet, um die Integration aus eigenem Antrieb bzw. mit den eigenen Ressourcen voran zu bringen. In diesem Fall braucht es keine weiteren Massnahmen, das Verfahren ist hier beendet.
3. Bei unzureichenden Ressourcen wird der Migrantin oder dem Migrant nahe gelegt, aktive Schritte vorzunehmen, um den eigenen Integrationsprozess voranzubringen, es werden Ziele vereinbart, welche bis zu einem gewissen Termin erreicht werden sollen.
4. Bei Zielerfüllung: Beendigung des Verfahrens.
5. Bei Nichterfüllung der definierten Ziele wird geprüft, ob eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen werden kann.



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach 5850 | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Aus dem Vortrag geht somit ein Vorgehen hervor, bei welchem der Abschluss einer Integrationsvereinbarung ultimo ratio ist. Aus Sicht der djb ist dies – da die Integrationsvereinbarung ohnehin bereits im Gesetz verankert ist – ein sinnvolles und verhältnismässiges Vorgehen. Aus dem Verordnungstext geht jedoch nicht in genügender Weise hervor, dass der Abschluss einer Integrationsvereinbarung ultimo ratio sein sollte. Unverhältnismässig und dem Einzelfall zu wenig Rechnung tragend sind zudem die Bedingungen, unter welchen in der Verordnung die Voraussetzungen für eine Integrationsvereinbarung bejaht werden: Integrationsvereinbarungen sind aus rechtlicher Sicht heikel und dürfen nicht ohne weiteres abgeschlossen werden, weshalb die Regelung in Art. 10 E-IntV zu lückenhaft ist. Insbesondere muss nicht nur ein Bedarf, sondern auch eine Notwendigkeit zum Abschluss der Vereinbarung bestehen. Überdies muss der Abschluss einer solchen Vereinbarung verhältnismässig sein. Nicht ersichtlich ist für die djb diesbezüglich insbesondere, weshalb ein Bedarf für eine Vereinbarung gegeben ist, wenn die Betroffenen auf Grund der persönlichen Ressourcen nicht in der Lage sind, die empfohlenen Massnahmen umzusetzen (Art. 10 Abs. 1 lit. b E- IntV). War die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen nämlich auf Grund der persönlichen Situation nicht möglich, so ist die Nichteinhaltung unverschuldet. In diesen Konstellationen scheint der Abschluss einer Integrationsvereinbarung unzweckmässig und damit unverhältnismässig, da eine Vereinbarung an den persönlichen Ressourcen nichts ändern kann und wird. Nicht berücksichtigt hat der Regierungsrat zudem, dass es Migrantinnen und Migranten geben dürfte, welche auf Grund ihrer finanziellen Situation nicht in der Lage sind, Integrationsmassnahmen selbst zu finanzieren. Bedauerlich ist auch, dass es der Regierungsrat unterlassen hat, in der Verordnung festzulegen, wann der Migrationsdienst überhaupt ermächtigt ist, eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen. In Anbetracht der Tatsache, dass der Abschluss der Vereinbarung mit der Verknüpfung der Bewilligungserteilung resp. –verlängerung juristisch in den meisten Fällen unzulässig sein dürfte (vgl. hierzu das Kurzgutachten zu den Artikeln 8 bis 11 des Entwurfs für ein Integrationsgesetz des Kantons Bern von Prof. Dr. iur. Alberto Achermann) würde die Verordnung Gelegenheit bieten, um die Voraussetzungen zu präzisieren. Wir schlagen deshalb folgende Änderung von Art. 9 und 10 E-IntV vor:



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach 5850 | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Art. 9 Abs. 1: Ergibt sich im Rahmen des Beratungsgespräches, dass ein Bedarf für Integrationsmassnahmen besteht, *erarbeitet* die Ansprechstelle *gemeinsam mit* den Betroffenen die erforderlichen Integrationsmassnahmen und legt mit ihnen fest, innert welcher Frist welche Massnahmen umgesetzt werden sollen.

Art. 10 Abs. 1: Der Bedarf einer Integrationsvereinbarung wird erst geprüft, wenn festgestellt wird, dass die Betroffenen die nach Art. 9 empfohlenen Massnahmen verschuldeterweise nicht innert Frist hinreichend umgesetzt haben.

Art. 10 Abs. 2: Die Ansprechstelle meldet der Migrationsbehörde den allfälligen Bedarf für den Abschluss einer Integrationsvereinbarung.

Art. 10 Abs. 3: Die Migrationsbehörde darf den Bedarf und die Möglichkeit des Abschlusses nur bejahen, wenn diese nicht:

- a. Bundesrecht zuwiderläuft.*
- b. die Ziele gemäss Art. 9 verschuldeterweise nicht erreicht wurden*
- c. der Abschluss einer Vereinbarung verhältnismässig ist*

Art. 11 E-IntV:

Es scheint unzweckmässig, den Nachweis für den Besuch und Abschluss eines Sprachkurses an der Häufigkeit der Teilnahme zu messen. Damit wird der individuellen Situation der Einzelperson zu wenig Rechnung getragen und unverschuldetes Nichtteilnehmen an dem Kurs nicht genügend berücksichtigt. Die djb schlagen deshalb folgenden zusätzlichen Absatz und die Ergänzung von Abs. 1 (kursiv hervorgehoben) vor:

Abs. 1: Der Nachweis für den Besuch und Abschluss eines Sprachkurses gilt als erbracht, wenn eine Kursbestätigung vorliegt, welche den Besuch von mindestens 80% des Unterrichts *oder das Erreichen der Kursziele* bestätigt.

Abs. 2 (neu): Wurden die 80 % aus Gründen, welche die Kursteilnehmerin oder der Kursteilnehmer nicht selbst zu verantworten hat, nicht erreicht, so gilt der Nachweis der Kursteilnahme trotzdem als erbracht. Scheint es unter dem Integrationsgesichtspunkt als nötig, so können die verpassten Teile nachgeholt werden.

Abs. 2 wird zu Abs. 3



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach 5850 | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Wir ersuchen Sie höflich, bei der Weiterbehandlung des Verordnungsvorschlages unseren Bemerkungen Rechnung zu tragen und verbleiben mit freundlichen Grüssen

Lena Reusser, Geschäftsleiterin djb