

Vortrag
des Regierungsrates an den Grossen Rat
betreffend das Integrationsgesetz

Fassung für das Vernehmlassungsverfahren (April 2010)

Gesundheits- und Fürsorgedirektion

INHALTSVERZEICHNIS

1	AUSGANGSLAGE	3
1.1	AUSGANGSLAGE AUF BUNDESEBENE.....	3
1.1.1	DIE SCHWEIZ - EIN MIGRATIONSLAND	3
1.1.2	RECHTSGRUNDLAGEN DER MIGRATIONS POLITIK	4
1.1.3	INTEGRATION DER AUSLÄNDERINNEN UND AUSLÄNDER IN DER SCHWEIZ.....	5
1.1.4	ENTWICKLUNG UND GRUNDSÄTZE DER INTEGRATIONSPOLITIK IN DER SCHWEIZ.....	7
1.2	AUSGANGSLAGE IM KANTON BERN.....	9
1.2.1	AUSLÄNDERINNEN UND AUSLÄNDER IM KANTON BERN	9
1.2.2	INTEGRATIONSPOLITIK UND -FÖRDERUNG DES KANTONS BERN.....	11
1.3	GRUNDLAGEN UND PROZESS DER GESETZESERARBEITUNG	13
2	GRUNDZÜGE DES GESETZES: FÖRDERN UND FORDERN.....	14
2.1	ERLEDIGUNG PARLAMENTARISCHER VORSTÖSSE.....	16
3	BEMERKUNGEN ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN	16
4	VERHÄLTNIS ZU DEN RICHTLINIEN DER REGIERUNGSPOLITIK.....	36
5	AUSWIRKUNGEN	36
5.1	FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN	36
5.2	AUSWIRKUNGEN AUF DIE GEMEINDEN	37
5.3	AUSWIRKUNGEN AUF DIE VOLKSWIRTSCHAFT.....	38
6	ERGEBNIS DES VERNEHMLASSUNGSVERFAHRENS	38
7	ANTRAG DES REGIERUNGSRATES	39

1 AUSGANGSLAGE

1.1 AUSGANGSLAGE AUF BUNDESEBENE

1.1.1 DIE SCHWEIZ - EIN MIGRATIONSLAND

Die Schweiz ist eines der in ökonomischer, sozialer und politischer Hinsicht am meisten globalisierten Länder der Erde und figuriert auf dem vierten Platz des Globalisierungsindex 2008 der ETH. Migrationen haben den Werdegang der Eidgenossenschaft seit der Staatsgründung mitgeprägt und zum wirtschaftlichen Erfolg der Schweiz beigetragen. Die Migrationsbewegungen folgen mehrheitlich der Wirtschaftsentwicklung mit Auswanderungen während Rezessionsphasen und Einwanderungen während Zeiten des Wirtschaftswachstums. Seit Jahrhunderten schon suchen Schweizerinnen und Schweizer ihr wirtschaftliches und persönliches Glück im Ausland. Ende 2007 lebten 670'000 Personen oder rund 10 Prozent der Schweizer Bürgerinnen und Bürger im Ausland, mit steigender Tendenz. Gleichzeitig wanderten im Verlauf der letzten 160 Jahre viele Menschen auf der Suche nach Arbeit und Sicherheit aus dem Ausland in die Schweiz ein.

Die erste grosse Einwanderung fand zwischen 1848 und 1911 statt, als die Industrialisierung des damaligen Agrarlandes Schweiz einsetzte und der Ausländeranteil bis auf 17% stieg. Im Zuge der Weltwirtschaftskrise der dreissiger Jahre sank der Ausländeranteil auf 5%, in der Hochkonjunktur zwischen 1950 und 1970 erreichte er wieder 17%. Während der Rezession um 1980 sank der Ausländeranteil erneut, um in der darauffolgenden Hochkonjunktur wieder anzusteigen. 1990 besaßen 18% der Wohnbevölkerung in der Schweiz keinen Schweizer Pass, 2000 21% und 2008 22%.

Ausländische Arbeitnehmende waren bis in die 1990er-Jahre als Saisoniers oder Jahresaufenthalter für eine bestimmte Dauer in der Schweiz angestellt, getrennt von ihren nicht anwesenheitsberechtigten Familien und ohne Aufenthaltsrecht über die zeitlich befristete Anstellung hinaus. Dies erlaubte es der Schweiz, konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit zu „exportieren“. Ab den 1960er-Jahren wurde das Saisonierstatut auf ausländischen Druck hin jedoch schrittweise humanisiert. Saisoniers konnten nach einer gewissen Zeit eine Aufenthaltsbewilligung beantragen und schliesslich eine Niederlassung erhalten. Erwerbsmöglichkeiten für Niedergelassene wurden liberalisiert und die Möglichkeit des Familiennachzugs geschaffen.

Bis in die 1980er-Jahre wurden vor allem Arbeitskräfte für anstrengende und tief entlöhnte Arbeiten aus dem Ausland rekrutiert. In jüngster Zeit findet in erster Linie eine Eliteimmigration statt. Die neu eingewanderten ausländischen Arbeitskräfte sind tendenziell gebildet und üben anspruchsvolle Tätigkeiten aus. Ende 2007 stammten 61% der ausländischen Wohnbevölkerung der Schweiz aus EU- und EFTA-Staaten und 26% aus (Süd-) Osteuropa sowie der Türkei. Italienerinnen und Italiener machen die grösste ausländische Bevölkerungsgruppe (18%) aus,

gefolgt von Personen aus Deutschland (16%) sowie Serbien und Portugal (je 12%). Nach wie vor ist die Einwanderung als Arbeitskraft der Hauptgrund, gefolgt vom Familiennachzug.

Gegenwärtig hat rund ein Drittel der Menschen in der Schweiz einen sogenannten Migrationshintergrund (d.h. sie selbst oder ihre Eltern sind in die Schweiz eingewandert). Die meisten dieser Menschen sind neben einem mehr oder weniger starken Bezug zu ihrem Herkunftsland in der Schweiz fest verwurzelt. Mehr als ein Fünftel aller Ausländerinnen und Ausländer ist hier geboren. Der im internationalen Vergleich hohe Ausländeranteil rührt nicht in erster Linie von einer starken Neueinwanderung her, sondern vom vergleichsweise eingeschränkten, aufwändigen und kostspieligen Zugang zur schweizerischen Staatsbürgerschaft. Einbürgerungen haben in den letzten 20 Jahren zugenommen, sind im internationalen Vergleich aber noch immer niedrig (siehe Anhang 1). 2004 erwarben 2,4% und 2007 2,9% der in der Schweiz lebenden Ausländer/innen das Schweizer Bürgerrecht. Es sind vor allem Drittstaatenangehörige, die die Schweizer Staatsbürgerschaft anstreben, während die Nachfrage bei EU-Bürgerinnen und -bürgern geringer ist.

1.1.2 RECHTSGRUNDLAGEN DER MIGRATIONSPOLITIK

Für die schweizerische Migrationspolitik sind verschiedene Rechtsgrundlagen massgebend, je nachdem um welche Gruppe von Ausländerinnen und Ausländern es sich handelt:

Für den Grossteil der aus der EU und der EFTA stammenden Ausländerinnen und Ausländer (61%) gelten seit 2002 die Bestimmungen der Personenfreizügigkeit¹. Sie sind den Schweizerinnen und Schweizern, abgesehen von den politischen Rechten, rechtlich weitgehend gleich gestellt.

2008 trat das neue Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer² in Kraft, das die Zulassung und den Aufenthalt von Personen ausserhalb der EU/EFTA (rund 39% der Ausländerinnen und Ausländer) regelt. Die Bestimmungen des AuG sind in vieler Hinsicht restriktiver als diejenigen der Personenfreizügigkeit. Die arbeitsmarktliche Zulassung beschränkt sich auf Führungskräfte, Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte, weshalb Personen aus den sogenannten Drittstaaten in erster Linie über den Familiennachzug einreisen. Unter das AuG fallen zudem anerkannte Flüchtlinge, die jedoch einen sehr kleinen Teil der Drittstaatenangehörigen ausmachen.

Während des kalten Krieges hatte die Schweiz grosszügig Flüchtlinge aus Osteuropa aufgenommen. Als dann zu Beginn der 80er Jahre zunehmend Asylsuchende aus fernen Staaten Aufnahme beantragten, wurde eine gesetzliche Regelung erforderlich. 1981 entstand das erste Asylgesetz, das seither periodisch revidiert und verschärft wurde. Das Asylwesen stand und

¹ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen, SR 0.142.112.681)

² Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20)

steht immer wieder im Zentrum politischer Diskussionen. Häufig wird dabei ein verzerrtes, negatives Bild von Asylsuchenden gezeichnet und die gesamte Migrationsbevölkerung mit Asylsuchenden gleichgesetzt. Tatsächlich machen sie jedoch eine sehr kleine Gruppe der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz aus. Während die ständige ausländische Wohnbevölkerung Ende 2007 1,5 Mio. Personen betrug, unterstanden nur gerade 41'000 Personen dem Asylgesetz³ (Asylbewerber und vorläufig Aufgenommene).

1.1.3 INTEGRATION DER AUSLÄNDERINNEN UND AUSLÄNDER IN DER SCHWEIZ

Es sind nicht die Nationalität oder die kulturell geprägten Eigenschaften, die über den Erfolg oder Misserfolg der Integration entscheiden. Vielmehr entsteht die Zugehörigkeit eines Menschen zu einer Gesellschaft im Zusammenspiel der individuellen sozioökonomischen Ressourcen und der von der Wirtschaft, dem Staat und der Gesellschaft eingeräumten Integrationsmöglichkeiten. Von Desintegration sind in erster Linie sozioökonomisch benachteiligte und gesellschaftlich stigmatisierte (einheimische und ausländische) Personen betroffen.

Gemessen an der relativ grossen Zahl von Personen mit Migrationshintergrund in der Schweiz und der Tatsache, dass über lange Zeit aus arbeitsmarktlichen Gründen vor allem eine Einwanderung von „Unterschichtsmigranten“ erfolgte, kann ihre wirtschaftliche und soziale Integration im Grossen und Ganzen als erfolgreich bezeichnet werden. Trotzdem sind Ausländerinnen und Ausländer in verschiedenen Lebensbereichen überproportional benachteiligt. Die Gründe hierfür sind bei der sozioökonomischen Struktur der ausländischen Bevölkerung, der wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz und bei rechtlichen, institutionellen und gesellschaftlichen Integrationshemmnissen zu suchen.

Die Wirtschaftsstruktur der Schweiz hat sich seit den 1990er-Jahren sukzessive verändert. Im Zuge dieses Wandels hin zu einer Dienstleistungsgesellschaft wurden vor allem Stellen für weniger Qualifizierte abgebaut. Als Folge der Rekrutierungspolitik sind Ausländerinnen und Ausländer von diesem Strukturwandel überproportional betroffen. Viele von ihnen arbeiten in tief entlöhnten Branchen und haben dadurch ein höheres Risiko, keine existenzsichernden Löhne zu erhalten (Working Poor). Kommt es zum Stellenverlust, ist der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt aufgrund mangelnder oder nicht anerkannter Qualifikation schwierig. Es erstaunt vor diesem Hintergrund nicht, dass Ausländerinnen und Ausländer mehr von Arbeitslosigkeit und Armut betroffen sind und deshalb häufiger Leistungen von Sozialversicherungen und der Sozialhilfe beziehen müssen. Weiter leben Ausländerinnen und Ausländer vermehrt in unattraktiven (und ungesunden) Wohnquartieren und leiden – als Folge harter körperlicher Arbeit und belastender Lebensbedingungen – öfter unter körperlichen und psychischen Erkrankungen. Dazu weisen Ausländer, vor allem junge Männer, eine höhere Kriminalitätsrate auf. Diesbezüg-

³ Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31)

lich sind Vergleiche zwischen der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung allerdings mit Vorsicht zu geniessen, werden doch auch Delikte von Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz (20% aller Verurteilten) von den Statistiken erfasst.

Neben diesen wirtschaftlichen und sozioökonomischen Faktoren bestehen rechtliche, institutionelle und gesellschaftliche Hindernisse, die die Integration von Ausländerinnen und Ausländern massgeblich erschweren können.⁴ Integrationshemmnisse rühren nicht nur von spezifischen rechtlichen Bestimmungen her, sondern sind häufig auch auf die Umsetzung des Rechts durch die vollziehenden Behörden sowie zuweilen auf das Fehlen gesetzlicher Regelungen, auf mangelnde Koordination zwischen bestimmten Stellen oder gar auf ein Informationsdefizit zurückzuführen. Der Zugang der Ausländerinnen und Ausländer zu staatlichen Leistungen ist oft aufgrund unzureichender transkultureller Kompetenz der öffentlichen Stellen erschwert.

Integrationshindernisse mit grosser Tragweite sind zudem in Bezug auf den Arbeitsmarkt vorhanden. Verglichen mit schweizerischen Arbeitnehmenden mit gleichwertiger Qualifikation, Arbeitserfahrung und Tätigkeit sind ausländische Arbeitnehmende häufiger schlechteren Arbeitsbedingungen ausgesetzt. Ihnen werden weniger Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten angeboten und sie erhalten tiefere Löhne. Zudem stehen gut ausgebildete Ausländerinnen und Ausländer aus dem westlichen Balkan, der Türkei und aussereuropäischen Ländern häufig vor dem Problem, dass ihre im Ausland erworbene Ausbildung in der Schweiz nicht formal anerkannt wird und sie keine ihrer Ausbildung entsprechende Stelle suchen können. Aber auch bei anerkannter Qualifikation haben Ausländerinnen und Ausländer bei der Stellensuche häufig mit Vorurteilen zu kämpfen. Besonders schwierig ist es für Jugendliche (auch für eingebürgerte) mit einem „balkanisch“ klingenden Namen, eine Lehrstelle zu finden. Auch eine längerfristig unsichere Aufenthaltserlaubnis, z.B. eine B-Bewilligung oder eine vorläufige Aufnahme kann Arbeitgeber davon abhalten, die jeweilige Person anzustellen oder in die Weiterbildung eines Angestellten zu investieren.

Ein grosser Handlungsbedarf besteht zudem im Bildungswesen. Wie die PISA-Studien und andere Forschungen gezeigt haben, vermag die Volksschule die unterschiedlichen, familiären Ausgangslagen von Kindern nicht auszugleichen, was dazu führt, dass Kinder mit bildungsfernen Eltern seltener höhere Bildungsgänge absolvieren. Kinder von bildungsfernen Ausländerinnen und Ausländer sind besonders stark von dieser negativen Dynamik betroffen.

Das Leben von Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz wird auch dadurch beeinträchtigt, dass beträchtliche Teile der einheimischen Bevölkerung eine grundsätzlich abwehrende Haltung ihnen gegenüber haben. So hat die Studie „Monitoring von rechtsextremen Einstellungen, Fremdenfeindlichkeit und Menschenhass in der Schweiz“ aus dem Jahr 2006 ergeben, dass Fremdenfeindlichkeit in der Schweiz ein Massenphänomen darstellt. Die Studie stellte bei rund

⁴ Vgl. Bericht „Rechtliche Integrationshemmnisse. Auslegeordnung und Lösungsansätze“ der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) vom 12. Oktober 2004, <http://www.tak-cta.ch>

20% der Bevölkerung Antisemitismus, bei gut 30% eine Islamophobie und eine generelle Fremdenfeindlichkeit sogar bei der Mehrheit der Bevölkerung fest. Besonders Menschen dunkler Hautfarbe oder Personen aus dem Balkan, aber auch Angehörige des Islams sind häufig Vorurteilen und Fremdenfeindlichkeit ausgesetzt.

1.1.4 ENTWICKLUNG UND GRUNDSÄTZE DER INTEGRATIONSPOLITIK IN DER SCHWEIZ

Aufgrund dieser Erkenntnisse setzte um die Jahrtausendwende ein immer stärker werdendes staatliches Engagement in der Integrationsförderung ein. Auf Bundesebene, in den Kantonen und vor allem in den grösseren Schweizer Städten wurden neue Strukturen und Konzepte für die Integrationspolitik und Integrationsförderung geschaffen. Dabei nahmen die Kantone Basel-Stadt und Neuenburg eine Vorreiterrolle ein.

Die Entwicklung der Integrationsförderung ist gekennzeichnet durch einen Ausbau von Sprach- und Integrationskursen und verstärkten Informationsanstrengungen zuhanden der Migrationsbevölkerung. Diese Förderung ist gekoppelt mit dem Ansinnen, Integrationsleistungen seitens der Ausländerinnen und Ausländer einzufordern. Zum anderen wird angestrebt, analog zum Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern, Migration und Integration von Ausländerinnen und Ausländer als gesellschaftliche Querschnittsthemen zu etablieren („Mainstreaming Migration“). Dies soll mit einer vermehrten Sensibilisierungsarbeit für migrationspezifische Anliegen und die Einbindung öffentlicher und privater Institutionen in die Integrationsförderung erreicht werden.

Trotz anerkanntem Handlungsbedarf am wenigsten ausgebaut ist der Bereich der Anti-Diskriminierung. Dies wird beispielsweise im von der EU finanzierten Benchmark-Instrument „Migrant Integration Policy Index“ (MIPEX) aufgezeigt. Der MIPEX misst und bewertet verschiedene Aspekte der Integrationspolitik von 27 europäischen Ländern und Kanada. Die Schweiz figuriert im hinteren Mittelfeld auf Platz 16 und liegt bei der Anti-Diskriminierungspolitik sogar auf dem drittletzten Platz. Auch der UNO-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung CERD, der UNO-Sonderberichterstatter für Rassismus sowie der Europarat formulierten wiederholt zahlreiche kritische Anregungen in Bezug auf einen Ausbau der Diskriminierungsbekämpfung in der Schweiz. Ein Handlungsbedarf manifestiert sich auf rechtlicher (Gesetze), struktureller (Verankerung in öffentlichen Institutionen, politische Strategie etc.) und operativer Ebene (Beratung und Unterstützung der Betroffenen, Sensibilisierungskampagnen etc.).

Auf Bundesebene wurde die Integration von Ausländerinnen und Ausländer 2005 bzw. 2007 erstmals im Rahmen eines Gesetzes⁵ sowie einer Ausführungsverordnung⁶ als staatliche Aufgabe festgehalten. In diesen gesetzlichen Grundlagen sind folgende Grundsätze der Inte-

⁵ AuG

⁶ Verordnung vom 24. Oktober 2007 über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer (VIntA, SR 142.205)

grationspolitik verankert:

Integration als gemeinsamer Prozess: Integration bedeutet ein auf der Basis der rechtsstaatlichen Ordnung von gegenseitiger Akzeptanz geprägtes Zusammenleben aller Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz. Dies setzt Offenheit seitens der einheimischen und der ausländischen Bevölkerung und die Bereitschaft zu einem gemeinsamen Entwicklungsprozess voraus.

Integration durch „Fördern und Fordern“: Das Motto „Fördern und Fordern“ durchdringt den aktuellen migrationspolitischen Diskurs in der Schweiz. Es bedeutet im weitesten Sinne, dass Integrationserwartungen an Ausländerinnen und Ausländer den Leistungen des Staates und der Wohnbevölkerung gegenüberstehen müssen.

Integration durch Chancengerechtigkeit: Die Integration der Ausländerinnen und Ausländer kann dann als gelungen bezeichnet werden, wenn sie in den verschiedenen Integrationsbereichen vergleichbare statistische Werte aufweisen wie Schweizerinnen und Schweizer in ähnlichen Lebenssituationen. Um dies zu erreichen, müssen Ausländerinnen und Ausländern effektive Integrationsmöglichkeiten in allen Lebensbereichen gewährt werden.

Integration als staatliche Querschnittsaufgabe: Integration ist eine gemeinsame Aufgabe der Gesellschaft sowie der Behörden der drei staatlichen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) auf.

Integration in Regelstrukturen: Die Integrationsförderung erfolgt primär über die bestehenden Strukturen (Regelstrukturen). Dabei sind alle staatlichen Handlungsfelder angesprochen, die für die Integration von Bedeutung sind. Diese sollen der gesamten Gesellschaft offen stehen und den spezifischen Bedürfnissen verschiedener Zielgruppen gerecht werden. Ergänzende Massnahmen für Ausländerinnen und Ausländer sind dann vorzusehen, wenn diese (noch) nicht von den Regelstrukturen erbracht werden.

Zu einem wichtigen Akteur in der Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik ist in den letzten Jahren die Tripartite Agglomerationskonferenz geworden. Sie wurde im Jahr 2001 vom Bundesrat, der Konferenz der Kantonsregierungen, dem Schweizerischen Gemeindeverband und dem Schweizerischen Städteverband gegründet mit dem Ziel, eine stärkere Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden zu bewirken und eine gemeinsame Agglomerationspolitik zu entwickeln. Seit ihrer Gründung ist die Ausländer- und Integrationspolitik ein Schwerpunktthema der TAK. In ihrem Bericht „Die Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik“ vom 29. Juni 2009 formuliert die TAK konkrete Empfehlungen zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik zuhanden des Bundes, der Kantone sowie der Städte und Gemeinden. Massnahmen wie im vorliegenden Gesetzesentwurf vorgeschlagene verbindliche Erstinformationsgespräche mit zuziehenden Ausländerinnen und Aus-

ländern⁷ nehmen im Bericht eine zentrale Rolle ein. Wichtig sei zudem, dass Ausländerinnen und Ausländer einen gleichwertigen Zugang zu staatlichen Leitungen haben, was z.B. durch Massnahmen wie die Übersetzung von Informationen in die häufigsten Migrationssprachen, den vermehrten Beizug interkultureller Übersetzung oder die Anstellung von mehrsprachigen Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund erreicht werden kann. Prioritär sollen ausserdem die Handlungsfelder Bildung, Arbeit und gesellschaftliche Integration behandelt werden.

1.2 AUSGANGSLAGE IM KANTON BERN

1.2.1 AUSLÄNDERINNEN UND AUSLÄNDER IM KANTON BERN

Im Kanton Bern leben zurzeit rund 960'000 Personen wovon ca. 120'000 ausländischer Staatsangehörigkeit sind. Dazu kommen rund 5'250 nicht zur ständigen Wohnbevölkerung gezählte Personen, die dem Asylgesetz unterstehen. Fast 3'000 von ihnen sind vorläufig aufgenommen, die Restlichen befinden sich im Asylverfahren.

Die oben kurz dargestellte historische Entwicklung der Migration und die aktuelle Struktur und Situation der Migrationsbevölkerung in der Schweiz treffen auch für den Kanton Bern zu. Die ausländische Wohnbevölkerung des Kantons Bern besteht grösstenteils aus Europäerinnen und Europäern. So sind auch im Kanton Bern die italienischen Staatsbürger die grösste ausländische Bevölkerungsgruppe (17%), knapp gefolgt von Personen aus Deutschland (16%), CH-Durchschnitt 11%). Weitere grosse Gruppen stammen aus Serbien (11%), Portugal (8%), Spanien (5%), der Türkei sowie Frankreich (je 4.5%). Von der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung im Kanton verfügen über 81'000 über eine Niederlassungsbewilligung, rund 36'000 über eine Aufenthaltsbewilligung und 2'300 Personen über eine Kurzaufenthaltsbewilligung für mindestens ein Jahr. Dies zeigt auf, dass die meisten Ausländerinnen und Ausländer schon lange hier leben. 25'000 sind hier geboren und gehören zur zweiten oder sogar dritten Generation. Fast 15'000 sind mit einem Schweizer oder einer Schweizerin verheiratet.

Die Wohnbevölkerung des Kantons Bern weist mit 12,2% (Stand Ende 2007) im schweizerischen Vergleich einen tiefen Ausländeranteil auf. Nur in einigen Innerschweizer Kantonen und Appenzell Innerrhoden ist der Anteil tiefer.

Die Struktur und Entwicklung der Migrationsbevölkerung im Kanton Bern ist bis anhin nicht detailliert untersucht worden, weshalb fundierte Aussagen über die Gründe des niedrigen Ausländeranteils nicht möglich sind. Ein Grund könnte in der Wirtschaftsstruktur des Kantons Bern zu finden sein. So sind der Landwirtschaftssektor im Kanton Bern im interkantonalen Vergleich überdurchschnittlich, der Industriesektor und insbesondere wertschöpfungsintensive Branchen wie der Finanzsektor und Chemie deutlich weniger stark vertreten, was als ein wesentlicher Grund für den Niveaurückstand beim Volkseinkommen des Kantons Bern gegenüber dem

⁷ Art. 8 des Entwurfs

Schweizer Durchschnitt angesehen wird.⁸ Aber auch die Geografie des Kantons Bern könnte zum niedrigen Ausländeranteil beitragen. Ausländerinnen und Ausländer leben und arbeiten grösstenteils in Städten oder Agglomerationsgebieten, obwohl sie auch in alpinen Tourismusgebieten wichtige Arbeitskräfte darstellen. So machen in der Stadt Genf Ausländerinnen und Ausländer 43%, in Lausanne 38% und in Lugano 36% der Bevölkerung aus, während in den Städten Zürich und Basel je ein Drittel der Bevölkerung ausländischer Herkunft ist. Der Kanton Bern ist trotz seiner städtischen Zentren ein vorwiegend ländlicher Kanton mit vielen kleineren und kleinsten Gemeinden. 43% der Fläche des Kantons Bern wird landwirtschaftlich genutzt. „Nur“ 28% der gesamten Wohnbevölkerung leben in den Städten Bern, Biel, Burgdorf, Interlaken, Thun und der Gemeinde Köniz. Hingegen wohnt fast die Hälfte der ausländischen Bewohnerinnen und Bewohner in den Städten und Agglomerationen des Kantons. In der Stadt Bern leben mit 27'655 die meisten Personen ausländischer Nationalität, was einen Ausländeranteil von 22.5% ergibt. Den höchsten Ausländeranteil im Kanton Bern mit 27% hat die Stadt Biel. In Interlaken sind rund 23% der Einwohner ausländischer Nationalität. Demgegenüber wohnen in ländlichen Gemeinden des Kantons wenige oder keine ausländischen Personen.

Die räumliche Verteilung der ausländischen Bevölkerung in den (früheren) Amtsbezirken ist somit sehr unterschiedlich (vgl. Anhang 2). So weist der Amtsbezirk Biel den höchsten Ausländeranteil auf. Der auf den ersten Blick erstaunlich hohe Ausländeranteil im Bezirk Saanen erklärt sich dadurch, dass sich viele wohlhabende Ausländerinnen und Ausländer in Gstaad und den umliegenden Gemeinden niedergelassen haben. Dass im Bezirk Bern 17% der Bewohnerinnen und Bewohner ausländischer Nationalität sind, entspricht hingegen den Erwartungen. In einigen Bezirken des Berner Jura liegt der Ausländeranteil etwas über dem kantonalen Durchschnitt (Moutier 15%, Courtelary 13%), was durch die dort ansässige Industrie zu erklären ist. Diesen im gesamtschweizerischen Vergleich üblichen Anteilen von Ausländerinnen und Ausländern an der Gesamtbevölkerung stehen die meisten anderen Bezirke des Kantons Bern mit einem sehr tiefen Ausländeranteil gegenüber. Mit 3.5% am wenigsten Ausländerinnen und Ausländer weist der Bezirk Schwarzenburg auf, aber auch im Berner Oberland, dem Emmental und im Bezirk Laupen wohnen sehr wenige Ausländerinnen und Ausländer.

⁸ „Bericht zur Wirtschaftslage 2009. Daten und Fakten zur wirtschaftlichen Situation im Kanton Bern“ des beco

1.2.2 INTEGRATIONSPOLITIK UND -FÖRDERUNG DES KANTONS BERN

Wie in anderen Kantonen der Schweiz, nimmt im Kanton Bern das Thema Integration mittlerweile einen wichtigen politischen Stellenwert ein. In der bernischen Kantonsverfassung⁹ sind verschiedene Grundsätze festgehalten, die im Zusammenhang mit der Integration von Ausländerinnen und Ausländern relevant sind. So ist den Bedürfnissen von sprachlichen und kulturellen Minderheiten Rechnung zu tragen,¹⁰ soll die Rechtsgleichheit gewährleistet werden und Diskriminierungen aufgrund Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache und Herkunft sind nicht zulässig.¹¹

In der Kantonsverwaltung ist jede Direktion in ihrem jeweiligen Aufgabenbereich für die Integration der Ausländerinnen und Ausländer zuständig. Mit der übergeordneten Koordination und Weiterentwicklung der kantonalen Integrationspolitik und -förderung ist die kantonale Fachstelle Integration der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) beauftragt. Die Zuständigkeit für den Vollzug des Asyl- und Ausländerrechts und die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen teilt sich der Migrationsdienst der kantonalen Polizei- und Militärdirektion (POM) mit den Städten Bern, Biel und Thun. Diese Städte haben eigene Migrationsbehörden und der Migrationsdienst der POM ist für die in den übrigen Gemeinden wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer zuständig.

Ein erster wichtiger politischer Vorstoss erfolgte 1996 von der damaligen Grossrätin Barbara Gurtner. Ihr Postulat „Migrantinnen im Kanton Bern“ hatte die Erarbeitung zweier Expertenberichte zur Situation der Migrantinnen im Kanton Bern und zu Möglichkeiten der strukturellen Verankerung der Integration in der kantonalen Verwaltung zur Folge. Aufgrund dieser Berichte genehmigte der Regierungsrat 2003 die vorläufige Einrichtung einer zentralen Fachstelle Integration bei der GEF und beschloss gestützt auf eine weitere Evaluation 2006 ihre dauerhafte Einführung. Zu ihren Hauptaufgaben zählen die integrationspolitische Koordination mit dem Bund und den Gemeinden sowie zwischen den kantonalen Direktionen und die Erarbeitung integrationspolitischer Grundlagen. Sie ist die offizielle Ansprechstelle des Bundes gemäss Artikel 57 Absatz 3 AuG und verantwortlich für die Umsetzung des Schwerpunktes 1 „Sprache und Bildung“ des nationalen Programms zur Integrationsförderung im Kanton Bern. In Anerkennung der steigenden Arbeitsbelastung der Fachstelle Integration wurden ihre Stellenprozentage von 100 auf 190 ausgebaut. Im interkantonalen Vergleich und gemessen an den zunehmend komplexen und aufwändigen Aufgaben sind die ihr zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen jedoch nach wie vor relativ bescheiden.

2007 verabschiedete der Regierungsrat das kantonale Leitbild Integration und gab sich damit eine strategische Grundlage für die Integrationspolitik. Das Leitbild definiert Integration als

⁹ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)

¹⁰ Art. 4 KV

¹¹ Art. 10 KV

Prozess, der alle Gesellschaftsmitglieder betrifft und dessen Gelingen den guten Willen und das Engagement der Migrationsbevölkerung und der einheimischen Bevölkerung voraussetzt. Bei der Integrationsförderung sind dem Kanton Bern ein ressourcenorientiertes Vorgehen und ein bewusster Umgang mit Differenzen wichtig. Der Kanton erachtet es als behördliche Aufgabe, der Migrationsbevölkerung einen gleichberechtigten Zugang zu den gesellschaftlich wichtigen Gütern zu gewährleisten. Von den Ausländerinnen und Ausländer wird erwartet, dass sie eine Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Leben anstreben, die Standardsprache lernen und ihre Kinder bei der Integration unterstützen. Als zentrale Handlungsfelder der kantonalen Integrationspolitik wurden „Arbeit“, „Kommunikation“, „Bildung“, „Fördern und Fordern“, „Gleichstellung von Frau und Mann“, „Gesundheit“, „Sozialhilfe“, „Partizipation und Einbürgerung“ sowie „Kanton als Arbeitgeber“ festgelegt.

Im Zuge der Umsetzung des Leitbilds Integration wurden die Direktionen vom Regierungsrat beauftragt, integrationsfördernde Massnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu ergreifen. Im Sommer 2008 wurde als erster Schritt eine Bestandesaufnahme der bestehenden und konkret geplanten Integrationsmassnahmen des Kantons vorgenommen. Der Kanton Bern setzt gemäss dieser Bestandesaufnahme etliche Massnahmen um, die den Postulaten der Integrationsförderung entsprechen. Die folgende kurze Auflistung der Handlungsbereiche und Anzahl Massnahmen soll eine grobe Vorstellung von der Quantität und Vielfalt des kantonalen Engagements im Bereich der Integrationsförderung vermitteln:

- 16 Massnahmen im Bereich Bildung und Erziehung,
- 4 Massnahmen im Bereich Arbeit (Brückenangebote, Grundbildung, Nachholbildung / Zertifizierung),
- 2 Massnahmen im Bereich Integrationsvereinbarungen und Integrationskurse,
- 6 Massnahmen im Bereich Gesundheit (HIV-Prävention, Suchtfragen, Seniorinnen und Senioren, Ausbildung SRK-PflegehelferIn bzw. -helfer),
- 3 Massnahmen im Bereich Kommunikation, Information und Sensibilisierung,
- 11 Massnahmen im Bereich Integration von vorläufig aufgenommenen Personen, Asylsuchenden und Flüchtlingen.

2008 nahm zudem die kantonale Kommission für die Integration der Ausländerinnen und Ausländer (Integrationskommission) unter dem Vorsitz des Gesundheits- und Fürsorgedirektors die Arbeit auf. Dieses Gremium wirkt als konsultatives Organ für die kantonale Integrationspolitik und tagt mehrmals jährlich. Darin vertreten sind Fachpersonen aus dem Integrationsbereich und Exponentinnen und Exponenten der Ausländerinnen und Ausländer, Gemeindevertreter sowie Grossrätinnen und –räte aus verschiedenen Parteien.

Als nächster Schritt erachtet es der Regierungsrat als sinnvoll, die geschaffenen Strukturen und Strategien der Integrationspolitik sowie die bereits bewährte Zusammenarbeit des Kantons mit

den Gemeinden im Integrationsbereich auf eine verbindliche Grundlage zu stellen und weiter zu entwickeln.

1.3 GRUNDLAGEN UND PROZESS DER GESETZESERARBEITUNG

Der Grosse Rat möchte ein verstärktes kantonales Engagement in der Integrationspolitik. In der Novembersession 2007 überwies er die im Folgenden zitierte Motion M 172/2007 von Grossrätin Barbara Mühlheim, die für den Kanton Bern verbindliche Integrations-Richtlinien fordert:

„Der Regierungsrat wird beauftragt verbindliche Integrationsrichtlinien auszuarbeiten, welche sich am Basler Integrationsgesetz orientieren und diese in Form eines Gesetzes oder einer anderen verbindlichen Struktur dem Grossen Rat vorzulegen.

Begründung:

Die beiden Basler Kantone machen es vor, sie überlassen das emotionale Thema „Integration“ nicht mehr dem „pawlowschen Parteienreflex - ein moralisch durchtränktes Hickhack über die guten und die schlechten Ausländer“, sondern setzen mit ihrem neuen Integrationsgesetz ein Zeichen für eine aktiv gesteuerte und verbindlich geregelte Integrationspolitik!

„Fordern und Fördern“ sind wichtige Bausteine einer Integrationspolitik, welche mit Offenheit für bestehende Probleme und dem gegenseitigen Respekt vor dem Anderssein geführt werden muss. Dabei sind folgende Argumente auch in den Berner (Gesetzes)-Richtlinien zu berücksichtigen:

- *Vorbeugen ist besser als reparieren: Von Beginn weg klare Integrationsziele zu setzen, darüber offen zu informieren und sie gemeinsam zu realisieren ist klüger, als unkontrollierte Fehlentwicklungen und deren Folgen zu riskieren.*
- *Integration ist die Herstellung von Chancengleichheit! Integrationsmassnahmen sind sinnvolle Investitionen. Sie fördern Bildung und Arbeit und helfen dadurch, im Gesundheits-, Sozial- und Justizwesen hohe Symptomkosten fehlender Integration zu vermeiden.*
- *Integration stärkt die Rechtsordnung: Der Gesetzesentwurf legt ausdrücklich fest, dass Zuziehende die rechtsstaatliche Ordnung und insbesondere deren Grundwerte zu achten haben, so z.B. die demokratische Ordnung des Staates oder die Gleichstellung der Geschlechter.*
- *Konzept statt Stückwerk: Die Prinzipien des Förderns und Forderns, der rechtsstaatlichen Ordnung, der Gegenseitigkeit und Anti-Diskriminierung mit Erfahrungen aus der Praxis zu verbinden, ebnet den Weg für eine gesamtgesellschaftliche win-win-Situation.*
- *Verbindlichkeit statt Verunsicherung: Die (Gesetzes-)Richtlinien nennen unmissverständlich die gegenseitigen Pflichten und Anforderungen. Ihr klares Profil ist das beste Mittel für mehr Rechtssicherheit und gegen willkürliche Interpretation.*

- *Die Gesellschaft – ein Team: Gedeihliches und respektvolles Miteinander ist besser als misstrauisches Nebeneinander. Der Gesetzesentwurf nimmt die Zuziehenden in die Pflicht, aber auch Behörden und Einheimische.*
- *Die Kinder sind unsere Zukunft! Eine grosse Bedeutung hat insbesondere eine bessere Integrationsförderung bei Kindern und Jugendlichen, deshalb stehen Familien und Erziehende im Zentrum aller Massnahmen.*
- *Die (Gesetzes-)Richtlinien müssen partnerschaftlich entwickelt werden: Die Gemeinden werden genauso miteinbezogen wie Sozialpartner, Vereine, Religionsgemeinschaften, private Organisationen.“*

Wie in der Motion Mühlheim verlangt, erfolgte die Erarbeitung des vorliegenden Gesetzesentwurfs unter Einbezug der bereits in andern Kantonen (u.a. Basel-Stadt) vorhandenen gesetzlichen Grundlagen im Bereich Integration. Daneben wurden die aktuelle politische Entwicklung sowie Erkenntnisse aus der wissenschaftlichen Forschung berücksichtigt. Ein wichtiger Bezugspunkt des Gesetzesentwurfs stellt weiter das Integrationsleitbild des Kantons Bern dar. Die Integrationskommission wirkt als ständige Begleitgruppe des Projekts. Zudem wurde ein externer Experte für Migrationsrecht, Dr. Alberto Achermann, punktuell in den Erarbeitungsprozess einbezogen.

Im Rahmen der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs wird neben der oben erwähnten Motion Mühlheim auch der Motion M 256/2007 Messerli „Migrantinnen und Migranten integrieren und auf Grundwerte verpflichten“ Rechnung getragen. Sie weist eine weitgehend gleiche Stossrichtung wie die Motion Mühlheim auf. Die Punkte 1 sowie 3-6 wurden in der Aprilsession 2008 vom Grossen Rat auf Antrag des Regierungsrates hin als Postulat angenommen und in Folge in die Arbeiten am Integrationsgesetz einbezogen. Ebenfalls in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde Punkt 5 der Motion M 78/2009 Messerli „Integration fördern – Gleichstellung auch für Migrantinnen realisieren!“, der im Grossen Rat in der Sondersession 2009 als Motion angenommen wurde.

2 GRUNDZÜGE DES GESETZES: FÖRDERN UND FORDERN

Gestützt auf die Vorgaben des Bundesrechts, die Kantonsverfassung sowie das kantonale Leitbild Integration strebt das vorliegende kantonale Gesetz die Integration der ausländischen Bevölkerung in allen Bereichen der Gesellschaft an. Der Begriff Integration wird dabei als gesamtgesellschaftlicher Prozess verstanden. Dieser Prozess soll auf der Basis der rechtsstaatlichen Ordnung und ihrer Grundwerte ein von gegenseitiger Akzeptanz geprägtes Zusammenleben aller Bewohnerinnen und Bewohner des Kantons Bern ermöglichen. Sofern keine gesetzlich festgehaltenen Regelungen verletzt werden, umfasst dies auch das Recht auf persönliche

Freiheit in Bezug auf die Lebensgestaltung und die Pflege religiöser und kultureller Praktiken und Wertvorstellungen.

Der Gesetzesentwurf setzt den in der Begründung der Motion Mülheim enthaltenen Grundsatz „Fördern und Fordern“ um. Dies bedeutet, dass sowohl für die ausländische Bevölkerung als auch für Kanton und Gemeinden verbindliche Bestimmungen zum jeweiligen Beitrag an die Integration formuliert werden.

Die von den Ausländerinnen und Ausländern erwarteten Integrationsleistungen umfassen namentlich die Auseinandersetzung mit den hiesigen Lebensbedingungen, das Erlernen der Amtssprache des Wohnorts, die Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung sowie den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung. Im Integrationsgesetz werden die notwendigen Vorkehrungen getroffen, damit die Integrationspflichten von den Ausländerinnen und Ausländern erfüllt werden (können). Eine zentrale Massnahme stellt die Einführung obligatorischer Erstgespräche für neu zugezogene Ausländerinnen und Ausländer dar. Weiter wird den Migrationsbehörden innerhalb des von AuG und VIntA vorgegebenen Anwendungsbereichs der zielgerichtete Einsatz von Integrationsvereinbarungen ermöglicht. Zudem werden Anreize formuliert, damit Integrationsbemühungen unterstützt und honoriert werden können. So können die finanziellen Beiträge der Teilnehmenden an kantonale mitfinanzierte Sprach- und Integrationskurse flexibel ausgestaltet werden, um z.B. einen Anreiz für eine möglichst frühzeitige Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen zu ermöglichen. Zusätzlich wird im Falle einer guten Integration Drittstaatenangehörigen die Niederlassungsbewilligung unter Vorbehalt der Zustimmung des Bundesamts für Migration vorzeitig erteilt sofern sie ein entsprechendes Gesuch einreichen.

Gemäss AuG und VIntA haben der Kanton und die Gemeinden die Pflicht, günstige Rahmenbedingungen für die Chancengerechtigkeit und Integration der Ausländerinnen und Ausländer zu schaffen, Angebote der Integrationsförderung bereit zu stellen und Ausländerinnen und Ausländer sowie die Gesamtbevölkerung über verschiedene Themen im Zusammenhang mit Integration und Migration zu informieren. Auch diese Aufgaben werden im vorliegenden Gesetz konkretisiert. Als wichtige neue Aufgabe der Gemeinden und des Kantons wird insbesondere die Information der Ausländerinnen und Ausländer näher geregelt. Der Kanton und die Gemeinden werden weiter dazu verpflichtet, eine bedarfsgerechte, präventiv ausgerichtete und frühzeitig einsetzende Integrationsförderung zu gewährleisten, Integrationshindernisse abzubauen und im Bereich der Anti-Diskriminierung aktiv zu werden.

Um eine optimale Umsetzung und Weiterentwicklung der Integrationsförderung und -politik im Kanton Bern zu ermöglichen, enthält das Gesetz Bestimmungen zur Koordination zwischen dem Kanton und den Gemeinden sowie zur Zusammenarbeit und Zuständigkeit auf kantonaler Ebene. Die vorgesehenen Artikel basieren auf der bestehenden bewährten Praxis. Analog zur

Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen ist vorgesehen, dass die Gemeinden für die Integration und Anti-Diskriminierung zuständige Stellen zu bezeichnen haben.

2.1 ERLEDIGUNG PARLAMENTARISCHER VORSTÖSSE

Die folgenden parlamentarischen Vorstösse enthalten Anliegen, die im Rahmen des vorliegenden Gesetzesentwurfs bearbeitet wurden:

- Motion M 172/2007 Mühlheim
- Motion M 256/2007 Messerli (als Postulat überwiesen; Punkte 1 und 3 bis 6)
- Motion M 78/2009 Messerli, Punkt 5.

3 BEMERKUNGEN ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Allgemeines

Artikel 1 (Zweck)

Das vorliegende kantonale Gesetz fördert die Integration der ausländischen Bevölkerung in allen Bereichen der Gesellschaft. Die bestehenden Gesetze und die darin verankerten Grundwerte stellen die normative Basis für das Zusammenleben der ausländischen und einheimischen Bevölkerung dar. Von der ausländischen Bevölkerung wird ein eigener Beitrag zu ihrer Integration gefordert (Buchstabe b).

Die Massnahmen, die gestützt auf das Gesetz ergriffen werden, müssen sich im Rahmen der in dieser Bestimmung formulierten Zwecke halten. Die Integrationsförderung ist ressourcenorientiert und individuell ausgerichtet. Mit der Stärkung der Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am politischen Leben (Buchstabe c) soll deren Partizipation im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten, wie zum Beispiel in kantonalen oder kommunalen Kommissionen, gefördert werden. Eine weiter gehende Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen, z.B. die Einführung des Stimm- und Wahlrechts, ist damit nicht verbunden, denn dafür müssten zuerst entsprechende gesetzliche Grundlagen geschaffen werden. Im Sinne der Integration als gemeinsamer Prozess trägt das Gesetz auch zur gegenseitigen Offenheit und zu Achtung und Respekt zwischen der ausländischen und der einheimischen Bevölkerung bei. Die Herstellung der Chancengerechtigkeit ist ein Grundauftrag des Staates für die gesamte Bevölkerung und eine Voraussetzung für die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung. Deshalb soll dem Recht aller Bewohnerinnen und Bewohner des Kantons Bern auf Chancengerechtigkeit und Schutz vor ethnisch-kultureller Diskriminierung verstärkt Rechnung getragen werden.

Artikel 2 (Geltungsbereich)

Absatz 1

Nach Artikel 4 Absatz 2 AuG soll die Integration längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben. Als Zielgruppe der Integrationsförderung gelten auch in diesem Gesetz Ausländerinnen und Ausländer mit einer längerfristigen und rechtmässigen Anwesenheit in der Schweiz. Dies umfasst in der Regel ausländische Personen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung sowie vorläufig aufgenommene Personen. Personen im Asylverfahren fallen nicht darunter, da vor einem rechtskräftigen Asylentscheid ihr weiterer Verbleib in der Schweiz unklar ist. Sofern sie nicht durch die Bestimmungen der Personenfreizügigkeit eingeschränkt werden, gelten die Bestimmungen dieses Gesetzes für Ausländerinnen und Ausländer aus der EU und der EFTA sowie aus Drittstaaten.

Absatz 2

In Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung¹² ist vorgesehen, dass niemand diskriminiert werden darf, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Die Kantonsverfassung enthält in Artikel 10 Absatz 1 ebenfalls ein Verbot der Diskriminierung, insbesondere aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Herkunft, Lebensform sowie politischer oder religiöser Überzeugung.

Das neue Gesetz enthält Bestimmungen, die gewährleisten sollen, dass das auf Verfassungsebene verankerte Diskriminierungsverbot auch im Alltag besser umgesetzt wird. Der Geltungsbereich des Diskriminierungsverbots in Bezug auf die ethnisch-kulturelle Herkunft geht weiter als die Zielgruppe der von der Integrationsförderung betroffenen Ausländerinnen und Ausländer. Das Grundrecht auf Schutz vor Diskriminierung gilt unabhängig vom Aufenthaltsstatus und der Nationalität für jede Person, weshalb im Gesetz die gesamte Wohnbevölkerung als Zielgruppe definiert wird.

Grundsätze

Artikel 3

Absatz 1

Einführend wird in Absatz 1 darauf hingewiesen, dass Integration als gegenseitiger Prozess zu verstehen ist, der nur bei einem Engagement der ausländischen und einheimischen Bevölkerung gelingen kann. Die von den Einheimischen geforderte Offenheit umfasst sowohl das Unter-

¹² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

lassen diskriminierender Handlungen gegenüber Ausländerinnen und Ausländern als auch den Willen, sich mit den Themen Migration und Integration und der bestehenden sozialen und kulturellen Vielfalt der Gesellschaft unvoreingenommen auseinander zu setzen.

Absätze 2 und 3

In den Absätzen 2 und 3 werden die Pflichten der Ausländerinnen und Ausländer festgehalten. Im Bundesrecht¹³ ist bereits festgelegt, welche Integrationsleistungen von den Ausländerinnen und Ausländern erwartet werden:

Zu den einzelnen Pflichten:

1. Bereitschaft zur Integration

Die Bereitschaft der Ausländerinnen und Ausländer zur Integration ist die Voraussetzung für alle Integrationsleistungen und wird deshalb in Artikel 3 nicht explizit erwähnt. Es kann davon ausgegangen werden, dass bei Migrantinnen und Migranten wie auch bei Einheimischen grundsätzlich die Bereitschaft zur gesellschaftlichen Integration besteht. Die Zusammenarbeit mit der Migrationsbevölkerung erfolgt deshalb mit einer partnerschaftlichen Grundhaltung und nicht auf der Basis von Misstrauen und Zwang. Voraussetzung für die Umsetzung der Integrationsbereitschaft ist, dass der Staat die Ausländerinnen und Ausländer über die erwarteten Integrationsleistungen informiert und deren Erfüllung durch die Bereitstellung entsprechender Angebote und den Abbau von Integrationshindernissen ermöglicht. Dafür werden im vorliegenden Gesetz die Grundlagen geschaffen.

2. Auseinandersetzung mit den hiesigen Lebensbedingungen

Die Auseinandersetzung mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen erfolgt in erster Linie im persönlichen Umfeld, in der Wohngemeinde sowie am Arbeitsplatz. Voraussetzung für eine fruchtbare Auseinandersetzung ist, wie in Absatz 1 festgehalten, nicht nur das Engagement der Ausländerinnen und Ausländer sondern auch die Offenheit und das Interesse der einheimischen Privatpersonen und Behörden.

Die in Artikel 7, 8 und 13 verankerte Informationspflicht des Kantons, der Gemeinden und der Arbeitsgeber vermittelt sowohl den Ausländerinnen und Ausländern wie auch den einheimischen Privatpersonen, Institutionen und Behörden das zu einer solchen Auseinandersetzung benötigte Wissen.

Um Ausländerinnen und Ausländern den Zugang zu niederschweligen Integrationskursen zu gewährleisten, ermöglicht das Gesetz einen bedarfsgerechten Ausbau des bestehenden Angebots (vgl. Artikel 6). Der Besuch von entsprechenden Angeboten der Integrationsförderung kann im Rahmen einer Integrationsvereinbarung (Artikel 10 und 11) verbindlich eingefordert werden.

¹³ Art. 4 AuG und Art. 4 VIntA

3. Erlernen der Sprache des Wohnkantons

Sprachkenntnisse sind eine wichtige Ressource im Integrationsprozess. Deshalb wird im Kanton Bern von fremdsprachigen Ausländerinnen und Ausländern erwartet, dass sie Kenntnisse der deutschen oder französischen (Standard-) Sprache erwerben. Diese Erwartung wird neuzugezogenen Ausländerinnen und Ausländern im obligatorischen Informationsgespräch (vgl. Artikel 8 ff) kommuniziert und sie werden auf passende Sprachkursangebote hingewiesen. Grundsätzlich wird von einem freiwilligen Engagement der Ausländerinnen und Ausländer ausgegangen. Im Bedarfsfall kann der Spracherwerb von der in AuG / VIntA festgelegten Zielgruppe im Rahmen einer Integrationsvereinbarung des Migrationsamts (Artikel 10 Absatz 3) oder einer Vereinbarung bzw. Verfügung der Gemeinde (Artikel 11 Absatz 1 und 2) verbindlich eingefordert werden.

Im Gesetz wird umschrieben, dass ein Spracherwerb im Rahmen der Möglichkeiten und Fähigkeiten einer Person erwartet wird. Dadurch trägt man dem Umstand Rechnung, dass für nicht lerngewohnte Personen, Analphabeten und Analphabetinnen sowie von Lese-Schreib-Schwäche Betroffene der Spracherwerb erschwert ist. Zur Messung des Sprachstandes existieren gegenwärtig noch keine Instrumente, die der Sprachsituation in der Schweiz (Vielsprachigkeit, Nebeneinander von Dialekt und Standardsprache) und der sich daraus ergebenden spezifischen Lern- und Anwendungssituation von Ausländerinnen und Ausländern Rechnung tragen. So sind auch die Niveaustufen des Europäischen Sprachportfolios aus fachlicher Sicht nicht dazu geeignet, die Sprachkenntnisse von Ausländerinnen und Ausländern angemessen abzubilden.

4. Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung

Die Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung und der Werte der Bundesverfassung wird im Integrationsgesetz nicht explizit geregelt. Von jeder Person, unabhängig von ihrer Nationalität wird die Beachtung der Rechtsordnung erwartet. Sofern sich die Nichtbeachtung der Rechtsordnung in strafbaren Handlungen manifestiert, werden die fehlbaren Personen im Rahmen der bestehenden Gesetze strafrechtlich verfolgt. Je nach Art und Schwere einer strafbaren Handlung kann gegenüber Ausländerinnen und Ausländern darüber hinaus im Rahmen der bundesrechtlichen Vorschriften eine Nicht-Verlängerung ihrer Aufenthalts- oder ein Entzug ihrer Niederlassungsbewilligung und damit eine Wegweisung aus der Schweiz verfügt werden.

Als Ergänzung dazu entfaltet das Gesetz eine präventive Wirkung, indem die ausländische Wohnbevölkerung verstärkt über ihre Rechte und Pflichten sowie mögliche Rechtsfolgen informiert wird (Artikel 7ff.).

5. Teilnahme am Wirtschaftsleben und Erwerb von Bildung

Von allen Bewohnerinnen und Bewohnern des Kantons Bern wird grundsätzlich erwartet, dass sie ihre Lebenssicherung aus eigenen Mitteln bestreiten.¹⁴ Da die Erwerbstätigkeit ein zentrales Element der Integration in die Gesellschaft darstellt, ist die wirtschaftliche Integration eine Priorität der Sozialpolitik des Kantons Bern. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei Jugendlichen und jungen Erwachsenen (Brückenangebote und Mentoringprogramme) sowie der Reintegration von Sozialhilfebeziehenden (Beschäftigungsprogramme, anreizorientierte Sozialhilfe). Sofern ein Anspruch auf die Leistungen einer Sozialversicherung gegeben ist oder Sozialhilfe bezogen wird, bestehen spezifische Regelungen in Bezug auf die Integration in den Arbeitsmarkt und den Erwerb von Bildung. Auch die gesetzlich festgehaltenen Rechte und Pflichten von Erziehungsberechtigten sowie die Bestimmungen in Bezug auf die Volksschule und das Vormundchaftswesen gelten für alle Einwohnerinnen und Einwohner unabhängig von deren Nationalität.

Im obligatorischen Informationsgespräch wird allen neu zugezogenen Ausländerinnen und Ausländern kommuniziert, dass von ihnen die Bereitschaft zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung erwartet wird. Für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten sind darüber hinaus die im AuG und in der VIntA formulierten Bestimmungen bindend. Bei den aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen wird der wirtschaftlichen Selbständigkeit ein grosses Gewicht beigemessen. Sie stellt eine Vorbedingung für einen Familiennachzug dar. Der Bezug von Sozialhilfe kann zur Nichtverlängerung einer Aufenthaltsbewilligung führen und die Niederlassungsbewilligung bei dauerhafter und erheblicher Sozialhilfeabhängigkeit entzogen werden.

Im Übrigen scheitert die Stellensuche häufig nicht am fehlenden Willen sondern an Integrationshindernissen seitens des Arbeitsmarktes. Kanton und Gemeinden werden im Gesetz deshalb dazu verpflichtet, Ausländerinnen und Ausländern einen chancengerechten Zugang zu ihren Arbeitsstellen zu gewährleisten (Artikel 12 Absatz 1).

Aufgaben von Kanton und Gemeinden

Artikel 4 (Allgemeines)

Der Kanton und die Gemeinden haben günstige Voraussetzungen für die Integration der Ausländerinnen und Ausländer zu schaffen (Absatz 1). Konkret heisst dies, dass sowohl rechtliche als auch tatsächliche Integrationshindernisse für Ausländerinnen und Ausländer in den Wirkungsbereichen des Kantons und der Gemeinden identifiziert und behoben werden (Absatz 2). Die ausländische Bevölkerung soll weiter bei der Umsetzung der Integrationsförderung mitwirken können (Absatz 3).

Artikel 5 (Umsetzung)

¹⁴ Vgl. Art. 6 BV und Art. 8 Abs. 2 KV

Absatz 1

Der Grundsatz, dass die Integrationsförderung in den bestehenden „Regel“-Strukturen erfolgen soll und spezifische Massnahmen für Ausländerinnen und Ausländer nur als Ergänzung des „Regelangebots“ vorzusehen sind, ist in Artikel 2 Absatz 3 VIntA festgelegt und wird hier sinn- gemäss wiederholt.

Absatz 2

Diese Bestimmung ermöglicht eine präventive und zielgruppenspezifische Ausrichtung der Integrationsförderung. Damit können positive und frühzeitige Anreize für individuelle Integrati- onsprozesse geschaffen und gesamtgesellschaftlich zu tragende Folgekosten von Desintegrati- on vermindert werden.

Absatz 3

Die Sprache ist von zentraler Bedeutung bei der Integration von Ausländerinnen und Auslän- dern. Neben der Verpflichtung der Ausländerinnen und Ausländer, sich genügende Kenntnisse einer kantonalen Amtssprache anzueignen, ist auch von Bedeutung, wie die Behörden mit den Ausländerinnen und Ausländern kommunizieren¹⁵. Sprachliche Verständigungsschwierigkeiten stellen ein zentrales migrationsspezifisches Hindernis beim Zugang zu öffentlichen Leistungen und beim Erwerb von Informationen dar. Die Tripartite Agglomerationskonferenz ortet einen grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Verständigung seitens der öffentlichen Verwaltungen¹⁶. Sie empfiehlt Bund, Kantonen und Gemeinden, in wichtigen Situationen eine interkulturelle Übersetzung und Vermittlung zu gewährleisten. In Absatz 3 wird deshalb fest- gehalten, dass Kanton und Gemeinden nach Möglichkeit mit nicht (amts-) sprachkundigen Personen in einer ihnen verständlichen Sprache kommunizieren sollen. Eine entsprechende Bestimmung für Bundesbehörden ist auch in Artikel 6 des Sprachengesetzes¹⁷ verankert. Ent- sprechend ihrem Grundauftrag sollen die öffentlichen Verwaltungen dadurch sicher stellen, dass auch fremdsprachige Personen von den staatlichen Angeboten erreicht werden. Allerdings sollte sich die Anwendung dieser Bestimmung in der Regel auf Personen beschränken, die sich noch nicht so lange in der Schweiz aufhalten, dass sie sich bereits die notwendigen Sprach- kenntnisse erwerben konnten (vgl. Artikel 3 Absatz 2; Pflicht zum Erwerb der notwendigen Sprachkenntnisse). Soweit die Verwendung der Sprachen spezialgesetzlich geregelt ist (z.B. in der Verfahrensgesetzgebung) gehen die spezialgesetzlichen Bestimmungen vor (Absatz 4).

¹⁵ Vgl. dazu Alberto Achermann/Jörg Künzli, Schlussbericht zum Nationalen Forschungsprogramm «Sprachenvielfalt und Sprachkompetenz in der Schweiz» (NFP 56)., „Zum Umgang mit den neuen Sprachminderheiten“, 2009, <http://www.snf.ch/>

¹⁶ Bericht der Tripartiten Agglomerationskonferenz, „Weiterentwicklung der schweizerischen Integrations- politik“ vom 28. Mai 2009

¹⁷ Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG; SR 441.1)

Obwohl der Stellenwert des interkulturellen Übersetzens unbestritten ist, wird dessen Einsatz erst in wenigen Bereichen von der öffentlichen Hand mitfinanziert. Der Bund entrichtet Beiträge an Vermittlungsstellen für interkulturelle Übersetzungen, was ihnen erlaubt, ihre Dienstleistungen günstiger anzubieten. Zudem werden Dolmetscherleistungen in ausländer- und asylrechtlichen und andern Verwaltungsverfahren finanziert. Auch für Abklärungen im Rahmen der obligatorischen Unfallversicherungen ist dies der Fall. Lebenswichtige Bereiche, in denen die Finanzierung der interkulturellen Übersetzung noch nicht geregelt ist, stellen hingegen die medizinische Grundversorgung und die Sozialhilfe dar. Für diese Bereiche sollen im Kanton Bern deshalb über den in Absatz 3 formulierten Grundsatz hinausgehende Regelungen erarbeitet und gegebenenfalls in den jeweiligen Spezialgesetzgebungen festgehalten werden.

Artikel 6 (Sprach- und Integrationskurse)

Absatz 1

Ausländerinnen und Ausländer werden in Artikel 3 zum Erlernen der Amtssprache der Wohngemeinde verpflichtet. Damit auch sozioökonomisch Benachteiligte dieser Verpflichtung nachkommen können, muss ein bedarfsgerechtes Angebot an niederschweligen und kostengünstigen Alphabetisierungs- und Sprachkursen gewährleistet sein. Der Kanton subventioniert schon seit Längerem entsprechende Angebote. Die Analyse des bestehenden Angebotes im Jahr 2008 hat jedoch aufgezeigt, dass die Anzahl und die geografische Verteilung der Angebote zu gering bzw. nicht dem Bedarf angemessen sind. Aufgrund der zunehmenden Gewichtung von Sprachkenntnissen in ausländerrechtlichen Entscheiden und in der Integrationspolitik ist zudem mit einer steigenden Nachfrage zu rechnen. Das Gesetz verpflichtet den Kanton und die Gemeinden daher (durch organisatorische oder finanzielle Massnahmen), ein bedarfsgerechtes Angebot bereit zu stellen. Die Teilnahme der Ausländerinnen und Ausländer an einem Sprach- oder Integrationskurs kann durch das Abschiessen einer Integrationsvereinbarung der Migrationsbehörde (vgl. Artikel 10 Absatz 3) oder einer Vereinbarung bzw. Verfügung der Gemeinde (Artikel 11 Absatz 1 und 2) verbindlich eingefordert werden.

Die Finanzierung und Steuerung der Sprach- und Alphabetisierungskurse seitens des Kantons erfolgt wie bis anhin über die Erziehungsdirektion (ERZ) im Rahmen des kantonalen Berufsbildungsgesetzes¹⁸. Der Kanton fördert als Ergänzung zum Bildungsauftrag der Regelstrukturen integrationsfördernde Bildungsangebote im Rahmen der Weiterbildung. Das BerG sieht vor, dass u.a. Angebote und Massnahmen gefördert werden, die zur Integration des Individuums in die Gesellschaft und in die Arbeitswelt beitragen.¹⁹ Der Einsatz der Mittel wird in der BerDV²⁰

¹⁸ Gesetz vom 14. Juni 2005 über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung (BerG; BSG 435.11)

¹⁹ Art. 31 Abs. 2 BerG

²⁰ Direktionsverordnung vom 6. April 2006 über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung (BerDV, BSG 435.111.1)

geregelt. Als Zielgruppen für Beiträge wurden u. a. Personen im Integrationsprozess definiert.²¹ Für Menschen im Integrationsprozess werden Sprachkurse bis zum Niveau B1 GER²² mitfinanziert. Für die Förderung der Weiterbildung standen dem Kanton Bern 2007 rund CHF 5 Mio. und 2008 rund CHF 5,4 Mio. zur Verfügung. Davon wurden 2007 rund CHF 2,1 Mio. und 2008 rund CHF 2,4 Mio. für die Zielgruppe Menschen im Integrationsprozess aufgewendet, bzw. budgetiert. Die Subventionen für diese Zielgruppe machten 2007 43% der Beiträge im Bereich Weiterbildung aus. 2007 wurden 480 Kurse mit insgesamt 37'900 Kursstunden und 10'800 Teilnehmenden finanziert. 2008 werden 19 Trägerschaften in diesem Bereich unterstützt. Dabei handelt es sich grösstenteils um etablierte Institutionen mit langjähriger Erfahrung (z.B. Volkshochschulen oder Fachstellen des Bildungs- oder Integrationsbereichs) aber auch um kleinere Anbieter (z. T. Migrantenorganisationen) sowie Gemeinden.

Die vom Bundesamt für Migration im Schwerpunkteprogramm für die Integrationsförderung ausgerichteten Subventionen für Sprachkurse im Kanton Bern fliessen seit 2008 direkt in das Angebot der Erziehungsdirektion ein und erhöhen dieses um CHF 450'000.

Darüber hinaus bestehen in Kindergarten und Volksschule auch Angebote für Schülerinnen und Schüler mit Problemen bei der sprachlichen und kulturellen Integration.²³

Absatz 2

Bezüglich der Kurskosten wird vorausgesetzt, dass sich Ausländerinnen und Ausländer angemessen beteiligen. Eine flexible Ausgestaltung der Teilnehmerbeiträge ermöglicht die Schaffung finanzieller Anreize.

Artikel 7 (Information und Beratungsstellen)

Die Bestimmungen von Artikel 7ff. sehen eine innovative und wirkungsvolle Umsetzung von Artikel 56 AuG im Kanton Bern vor.

Absatz 1

Der Kanton unterstützt die Gemeinden bei der Umsetzung des Informationsauftrags, indem er zielgruppengerechte, übersichtliche und aktuelle Informationsunterlagen und Instrumente zur Durchführung der Informationsgespräche zur Verfügung stellt. Darüber hinaus orientiert er die Bevölkerung des Kantons Bern über die Integrationspolitik und Themen der Migration, Integration und der ethnisch-kulturellen Diskriminierung.

Die Erfüllung der bereits in Artikel 56 AuG festgehaltenen Informationsaufgabe des Kantons und der Gemeinden stellt die Basis einer wirkungsvollen Integrationspolitik und -förderung dar.

²¹ Vgl. Art. 76 Abs. 1 Bst. c BerDV

²² Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen

²³ Vgl. Art. 5 Abs. 2 Bst. c der Verordnung vom 19. September 2007 über die besonderen Massnahmen im Kindergarten und in der Volksschule (BMV, BSG 432.271.1)

Absatz 2

Für die Beratung von Ausländerinnen und Ausländer stehen heute im Kanton Bern in allen Regionen Beratungsstellen zur Verfügung. Diese so genannten „Kompetenzzentren Integration“ verfügen über einen Leistungsauftrag des Bundesamts für Migration. Die Kompetenzzentren sind auf kantonaler Ebene und in den grossen Städten die zentralen Scharnier-, Anlauf- und Koordinationsstellen für neu eingereiste Migrantinnen und Migranten, für Gemeinden, Personen und Organisationen, die sich freiwillig, beruflich oder privat für Integrationsanliegen engagieren. Diese Kompetenzzentren werden im Rahmen des Schwerpunkteprogramms des Bundes 2008 - 2011 zur Förderung der Integration heute mit Beiträgen des Bundes und der Standortgemeinden finanziert.

Im Kanton Bern gibt es gegenwärtig drei solche Kompetenzzentren mit fünf Standorten. Die isa (Informationsstelle für Ausländerinnen- und Ausländerfragen) in Bern mit Filialen in Burgdorf und Langenthal, das Multimondo in Biel und das KIO (Kompetenzzentrum Integration Thun-Oberland) in Thun. Unklar ist heute, ob und wie der Bund die Kompetenzzentren über 2011 hinaus weiter mitfinanziert.

Die Bestimmung von Absatz 2 soll sicherstellen, dass das vorhandene Beratungsangebot weitergeführt werden kann. Dabei ist von den bestehenden Strukturen auszugehen. Der Kanton finanziert die Beratungsstellen jedoch nur subsidiär (vgl. Artikel 22 Absatz 2) zu allfälligen Beiträgen des Bundes, der Gemeinden oder Dritter.

Absatz 3

Nach dem neuen Konzept zur Klärung des Integrationsbedarfs für neu in den Kanton zuziehende Ausländerinnen und Ausländer sollen die Beratungsstellen die Aufgabe übernehmen, Personen zu beraten, die ihnen von den Gemeinden zur Abklärung eines besonderen Integrationsbedarfs zugewiesen werden. Die GEF wird deshalb mit den Trägerschaften der Beratungsstellen Leistungsverträge abschliessen müssen, um zu gewährleisten, dass diese die vorgesehene Aufgabe erfüllen. Dabei wird es auch darum gehen zu gewährleisten, dass alle Gemeinden bzw. die von den Gemeinden zugewiesenen Personen Zugang zu einer Beratungsstelle haben.

Artikel 8 (Klärung des Integrationsbedarfs, 1. Gemeinde)

Absatz 1

Im Jahr 2007 sind rund 8000 erwachsene Ausländerinnen und Ausländer zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder im Familiennachzug neu in den Kanton Bern eingereist. Hauptgrund für die Einwanderung ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, das zweithäufigste Motiv stellt der Familiennachzug von ausländischen Ehegattinnen und Ehegatten oder Kindern dar.

Aus dem Ausland zuziehende Personen stellen eine wichtige Zielgruppe der Informationstätigkeit des Kantons und der Gemeinden dar. Welche Informationen diese Personen zum Zeitpunkt des Zuzugs erhalten und wie sie die ersten Kontakte mit den schweizerischen Behörden erleben, bestimmt massgeblich ihre weitere Integration. Um eine gute Ausgangslage zu schaffen, müssen sie flächendeckend, frühzeitig, umfassend und gleichzeitig bedarfsgerecht informiert werden. Deshalb ist vorgesehen, dass sich alle neu aus dem Ausland zuziehenden ausländischen Personen persönlich bei ihrer Wohngemeinde anmelden müssen. Diese Pflicht betrifft alle erwachsenen Personen und Jugendliche ab dem 15. Altersjahr. Die Jugendlichen werden deshalb zu einem Gespräch verpflichtet, weil sie eine besonders vulnerable Gruppe der Ausländerinnen und Ausländer darstellen und eine rasche Integration für ihren weiteren Werdegang zentral ist. Ab einem Alter von 15 Jahren werden sie nicht mehr automatisch in die Volksschule eingeschult, weshalb eine frühzeitige Information über geeignete Bildungsangebote ab diesem Alter besonders wichtig ist. In besonderen Fällen kann es auch sinnvoll sein, Jugendliche unter 15 Jahren zu diesem Gespräch beizuziehen. Es liegt im Ermessen der Gemeinde, abzuschätzen, ob die Teilnahme von solchen Jugendlichen erforderlich ist. Es wird deshalb darauf verzichtet, im Gesetz die Grenze des Obligatoriums flexibel auszugestalten.

Absatz 2

Die Gemeinde vermittelt den Ausländerinnen und Ausländern bei diesem ersten Kontakt die wichtigsten Informationen über ihre Rechte und Pflichten, über das Leben in der Gemeinde und die Integrationsangebote in der Region.

Absätze 3 und 4

Anhand eines Kriterienrasters wird bei der Anmeldung festgestellt, ob für die betreffenden Personen eine vertiefte Information zu einem spezifischen Thema nötig erscheint und ob bei ihnen ein besonderer Integrationsbedarf vorliegen könnte.

Kriterien wären beispielsweise Kinder im vorschul- oder schulpflichtigen Alter, Kinder mit einem besonderen Betreuungsbedarf, Sprachdefizite, deren Behebung im Rahmen der beruflichen Tätigkeit nicht zu erwarten ist, eine prekäre Wohnsituation, Arbeitslosigkeit, gesundheitliche Beeinträchtigungen, etc. Liegen solche Gründe vor, meldet die Gemeinde die jeweilige Person zu einem verbindlichen, vertieften Informations- und Abklärungsgespräch bei einer Beratungsstelle an. Stellt die Gemeinde nicht bereits beim Erstgespräch, sondern erst später fest, dass

ein besonderer Integrationsbedarf vorliegt, kann sie die betroffenen Personen auch dann noch zu einem Beratungsgespräch bei der Beratungsstelle anmelden und sie auch dazu verpflichten.

Artikel 9 (Klärung des Integrationsbedarfs, 2. Beratungsstellen)

Die von der Gemeinde zugewiesenen Personen sind verpflichtet, die Beratungsstelle aufzusuchen (Absatz1). Die Beratungsstelle führt mit den zugewiesenen Personen ein Beratungsgespräch, in dem abgeklärt wird, wie ihre spezifische persönliche Situation aussieht und welchen Bedarf an Integrationsangeboten sie haben. Dabei wird es sich in der Regel um Sprach- oder Integrationskurse handeln, aber je nach Situation auch um andere spezifische Angebote, die notwendig sind, um zur Integration der betroffenen Personen beizutragen. Das Gespräch bei der Beratungsstelle muss in einer Sprache durchgeführt werden, welche die neu zugezogene Person gut versteht. Gegebenenfalls muss die Verständigung durch den Beizug einer interkulturellen Übersetzung sicher gestellt werden.

Die Beratungsstelle informiert die zuweisende Gemeinde über das Ergebnis ihrer Abklärungen und kann, sofern notwendig, Massnahmen empfehlen.

Artikel 10 (Integrationsvereinbarungen der Migrationsbehörde)

Wenn die Abklärung bei einer Beratungsstelle ergeben hat, dass für die betreffende Person eine Integrationsmassnahme notwendig wäre, klärt die Gemeinde mit der zuständigen Migrationsbehörde ab, ob diese mit der betroffenen Person eine Integrationsvereinbarung abschliesst. Gemäss Artikel 54 AuG und Artikel 5 VIntA kann die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung mit der Bedingung verbunden werden, dass ein Sprach- oder Integrationskurs oder eine andere Integrationsmassnahme besucht wird. Die Verpflichtung zum Kursbesuch kann in einer Integrationsvereinbarung festgehalten werden. Die Vereinbarung erfolgt immer im Zusammenhang mit einem Verfahren auf Erteilung, Verlängerung oder Aufhebung einer ausländerrechtlichen Bewilligung. Rechtsfolgen zu Gunsten oder zu Lasten der Person, mit der die Vereinbarung abgeschlossen wurde, können erst eintreten, wenn die Behörde verfügt hat. Sie stützt sich bei ihrer Verfügung darauf, ob und wie die betreffende Person ihre Verpflichtungen aus der Vereinbarung erfüllt hat, muss jedoch stets auch weitere Umstände berücksichtigen.

Die Zielgruppe für derartige Vereinbarungen der Migrationsbehörde umfasst nur einen kleinen Teil der ausländischen Bevölkerung. Ausländerinnen und Ausländer, die einen *völkerrechtlichen*²⁴ oder *landesrechtlichen Anspruch*²⁵ auf Aufenthalt in der Schweiz haben, können der Bedingung nach Art. 54 AuG *nicht* unterworfen werden, d.h. die Verpflichtung zu einer Integrati-

²⁴ Personen im Geltungsbereich des Freizügigkeitsabkommens mit den EU/EFTA-Staaten, des Abkommens vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation (GATS-Abkommen; SR 0.632.20) oder der Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen (Wiener Übereinkommen vom 24. April 1963 über konsularische Beziehungen; SR 0.191.02 und Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen; SR 0.191.01)

²⁵ Art. 42 AuG, Art. 60 AsylG

onsmassnahme kann nicht an die ausländerrechtliche Aufenthaltsbewilligung gekoppelt werden. Auch unter den Zuwanderern aus Staaten ausserhalb der genannten Abkommen (so genannte Drittstaatenangehörige) wird jedoch *keine flächendeckende* Anwendung der Integrationsvereinbarung anvisiert, da eine solche zu einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand führen würde. Zudem muss in jedem Fall beurteilt werden, ob es verhältnismässig wäre, die Integrationsmassnahme mit der ausländerrechtlichen Bewilligung zu verbinden. Es wird deshalb Fälle geben, in denen die Migrationsbehörde darauf verzichtet, eine Integrationsvereinbarung mit der betreffenden Person abzuschliessen, obwohl grundsätzlich ein Bedarf vorhanden wäre. In diesem Fall kann aber die Gemeinde gestützt auf Artikel 11 eine Integrationsmassnahme anordnen.

Nach den Empfehlungen des Bundesamts für Migration kommen folgende Zielgruppen für eine Integrationsvereinbarung in Frage:

- Personen aus Drittstaaten im Familiennachzug, da diese Gruppe anteilmässig mehr als die Hälfte aller Neuzuzüge aus Drittstaaten ausmacht. Bei einem Teil dieser nachgezogenen Jugendlichen und Ehegattinnen resp. Ehegatten bestehen erhöhte Risiken eines schwierigen Integrationsverlaufs, denen am besten durch den raschen und chancengleichen Zugang zu den Regelstrukturen zu begegnen ist. Im Hinblick auf eine rasche und nachhaltige Integration erscheint es sinnvoll, mit diesen Zielgruppen im Rahmen von Integrationsvereinbarungen Massnahmen auszuhandeln, deren Erfüllung die Voraussetzungen schaffen, damit die Aufenthaltsbewilligung verlängert bzw. eine Niederlassungsbewilligung schon nach 5 Jahren erteilt werden kann.
- Eine weitere Zielgruppe besteht aus Personen, die bereits in der Schweiz ansässig sind und bei denen aufgrund ihres Verhaltens das Risiko einer Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung besteht. Den Betroffenen kann die Bedingung nach Art. 54 AuG im Bewilligungsentscheid auferlegt sowie in einer Integrationsvereinbarung klar dargelegt werden, welche Anforderungen sie zu erfüllen haben, damit die Aufenthaltsbewilligung verlängert wird.
- Die dritte Gruppe betrifft Personen, die eine Betreuungs- oder Lehrtätigkeit ausüben²⁶ (Religiöse Betreuungspersonen, Lehrkräfte für heimatlichen Sprach- und Kulturunterricht u.ä.). Ihnen wird eine Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt, wenn sie über Kenntnisse der am Arbeitsort gesprochenen Landessprache auf dem Niveau GER B1²⁷, wie

²⁶ Art. 7 VIntA

²⁷ Unter dem Patronat des Europarates erschien im Jahre 2000 der „Gemeinsame Europäische Referenzrahmen für Sprachen“ (GER). Er dient als Referenzdokument für die Entwicklung von Instrumenten zur Förderung, Planung, Durchführung und Qualitätssicherung von Fremdsprachenunterricht in Europa. Die darin festgelegten Kompetenzbeschreibungen enthalten sechs Niveaustufen (Elementare Sprachverwendung: A1 und A2, Selbständige Sprachverwendung: B1 und B2 sowie Kompetente Sprachverwendung: C1 und C2)

auch über Kenntnisse der schweizerischen Lebensbedingungen, des Rechtssystems, der Normen und Werte verfügen.

Die Integrationsvereinbarung ist ein verwaltungsrechtlicher Vertrag. Sie wird auch sehr kritisch gewürdigt²⁸. Die Anwendbarkeit von Integrationsvereinbarungen wird zurzeit in verschiedenen Schweizer Kantonen und auch im Kanton Bern im Rahmen von Pilotprojekten untersucht.

Integrationsvereinbarungen werden von der Migrationsbehörde mit den Ausländerinnen und Ausländern abgeschlossen. Eine direkte Rechtsfolge hat die Nichteinhaltung der Vereinbarung durch die betroffenen Personen nicht. Die Behörde berücksichtigt aber die Einhaltung der Vereinbarungen in Verfahren betreffend Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligungen. In Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe e ist vorgesehen, dass der Regierungsrat das Nähere betreffend das Verfahren und den Abschluss der Integrationsvereinbarungen regeln kann. In der Verordnung werden die Erfahrungen aus dem laufenden Pilotversuch berücksichtigt werden können.

Artikel 11 (Massnahmen der Gemeinde)

Absatz 1

Für diejenigen Personen mit Integrationsbedarf, mit denen die Migrationsbehörde keine Integrationsvereinbarung abschliesst (obwohl sie grundsätzlich in Frage käme, d.h. bei Drittstaatenangehörigen) oder bei denen die Migrationsbehörde gar nicht befugt ist, bewilligungsrechtliche Massnahmen an Integrationsvoraussetzungen zu knüpfen, ist vorgesehen, dass die Gemeinde gestützt auf das Integrationsgesetz entsprechende Massnahmen anordnen kann. Primär soll dies auf dem Wege der freiwilligen Kooperation erreicht werden. In der Regel wird die Gemeinde mit den Personen mit Integrationsbedarf die Empfehlung der Beratungsstelle umsetzen, indem sie mit diesen Personen eine Vereinbarung abschliesst, welche die zu erfüllende Integrationsmassnahme umschreibt, Fristen setzt und regelt, wie die betroffene Person den Nachweis leistet, dass sie die Massnahme ausgeführt hat. Diese Vereinbarungen sind wie die Integrationsvereinbarungen der Migrationsbehörde verwaltungsrechtliche Verträge.

Absatz 2

Es ist an der Gemeinde festzulegen, welche Stelle für den Abschluss einer allfälligen Integrationsvereinbarung zuständig ist bzw. welche Stelle eine solche Massnahme verbindlich anordnen und allenfalls als Sanktion eine Busse verhängen darf. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Gemeinde sicherstellt, dass nicht nur Massnahmen vereinbart oder angeordnet werden, sondern dass deren Umsetzung auch begleitet und kontrolliert wird.

In jenen Fällen, in denen bereits der Sozialdienst mit einer Person befasst ist, weil dort bereits ein Dossier geführt wird, ist es sinnvoll, dass der Sozialdienst auch allfällige Integrationsmassnahmen vereinbart, anordnet und begleitet. So können Doppelspurigkeiten vermieden werden.

²⁸ Achermann Alberto, in Jahrbuch für Migrationsrecht, 2006/2007, S. 120ff.

Absatz 3

Um eine Integrationsmassnahme gegenüber einer nicht kooperationswilligen Person durchzusetzen, kann die Gemeinde die Integrationsmassnahme mit Verfügung verbindlich anordnen. Der Erlass der Verfügung und das Rechtsmittelverfahren richten sich nach dem VRPG²⁹.

Absatz 4

Werden Intergrationsvereinbarungen des Migrationsamts bzw. Verfügungen des Amts nicht eingehalten, kann das Verhalten der betroffenen Person bewilligungsrechtliche Folgen haben. Die Anordnungen der Gemeinde, in der die Personen mit Integrationsdefizit zu einer Integrationsleistung verpflichtet werden, können keine bewilligungsrechtlichen Konsequenzen haben.

Damit die Verfügungen trotzdem durchgesetzt werden können, ist als Sanktionsmöglichkeit vorgesehen, dass die Gemeinde eine verwaltungsrechtliche Busse von bis zu CHF 3'000 verhängen kann. Wie bei allen Sanktionen muss der Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet werden. Bussen sollten nur verhängt werden, wenn die Verpflichtungen, allenfalls nach Mahnung, nicht freiwillig erfüllt werden.

Artikel 12 (Kanton und Gemeinden als Arbeitgeber)*Absatz 1*

Der Kanton und die Gemeinden nehmen als Arbeitgebende eine Vorbildrolle ein. In Bezug auf die Anstellung von Ausländerinnen und Ausländern haben sie zu gewährleisten, dass diese einen chancengerechten Zugang zu den Arbeitsstellen im öffentlichen Sektor haben.

Das Personalamt hat für die Rekrutierung von Personal bereits für Vorgaben gesorgt, um die Diskriminierung von Ausländerinnen und Ausländern zu verhindern. Ausgeschriebene Stellen stehen danach grundsätzlich allen für die Stelle qualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern offen.

Absatz 2

Ausnahmen bestehen bei Personalkategorien, welche die Schweizer Staatsbürgerschaft aufgrund gesetzlicher Vorgaben voraussetzen (z.B. Polizeidienst).

Absatz 3

Die öffentlichen Verwaltungen müssen bei der Erfüllung ihres jeweiligen Auftrags der sozialen und kulturellen Vielfalt der Gesellschaft gerecht werden und insbesondere auch Ausländerinnen und Ausländer zielgruppengerecht ansprechen. Dazu sind zum einen Bemühungen um eine sprachlich funktionierende Verständigung vonnöten (Artikel 5 Absatz 3). Andererseits müssen die Mitarbeitenden der Verwaltung über transkulturelle Kompetenzen verfügen. Absatz 2 stellt sicher, dass Mitarbeitende in Bereichen mit häufigen Kontakten zur ausländischen Bevölkerung

²⁹ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

das dazu erforderliche Wissen in transkultureller Kompetenz in Weiterbildungen des Kantons und der Gemeinden vermittelt wird.

Artikel 13 (Arbeitgeber)

Wie in den beiden Basel³⁰ werden auch den öffentlichen und privaten Arbeitgebern in geringem Masse Aufgaben übertragen.

Zum einen sollen sie ihre ausländischen Angestellten informieren. Dadurch soll insbesondere sichergestellt werden, dass neben den neu Zugezogenen auch bereits anwesende Personen und Personen mit unregelmässigen Arbeitszeiten, die einen erschwerten Zugang zu den Informationsangeboten von Behörden oder privaten Organisationen haben, grundlegende Informationen erhalten. Dabei können die Arbeitgeber bei der Umsetzung dieses Auftrags auf die Unterstützung des Kantons zählen.

Weiter werden Arbeitgeber dazu aufgefordert, einen Beitrag zur Integration von sprachunkundigen und / oder wenig integrierten Arbeitnehmenden zu leisten, indem sie ihnen den Besuch eines Sprach- oder Integrationskurses ermöglichen. Dies kann auf verschiedene Weise geschehen, beispielsweise durch das Anbieten firmeninterner Kurse, indem Kurse während der Arbeitszeit besucht werden dürfen oder unregelmässige Arbeitszeiten so angepasst werden, dass der Besuch von Kursen überhaupt erst möglich ist. Eine weitere Möglichkeit wäre eine finanzielle Beteiligung des Arbeitgebers an Kurskosten.

Artikel 14 (Vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung)

Ausländerrechtliche Bestimmungen haben einen grossen Einfluss auf die Integrationsmöglichkeiten einer Person. Vor allem Drittstaatenangehörige mit B-Bewilligung und Personen im Asylprozess sowie vorläufig Aufgenommene haben keinen gesicherten Aufenthaltsstatus und sind der übrigen Wohnbevölkerung rechtlich nicht in allen Belangen gleich gestellt. Dies kann sich für sie unter anderem im Erwerbsleben oder bei der Wohnungssuche nachteilig auswirken. Während Personen aus den meisten EU- und EFTA-Staaten nach fünf Jahren Aufenthalt die Niederlassungsbewilligung erhalten, ist dies bei Drittstaatenangehörigen in der Regel erst nach zehn Jahren der Fall. Bei erfolgreicher Integration besteht jedoch auch für Drittstaatenangehörige gemäss Artikel 34 Absatz 4 AuG die Möglichkeit der vorzeitigen Erteilung einer Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren ununterbrochenem Aufenthalt. Artikel 14 soll dazu führen, dass von dieser Möglichkeit verstärkt Gebrauch gemacht wird und vermehrt Gesuche bezüglich einer vorzeitigen Erteilung einer Niederlassungsbewilligung eingereicht werden.

Artikel 15 (Schutz vor Diskriminierung)

³⁰ Art. 4 Abs. 6 des Gesetzes des Kantons Basel Stadt vom 18. April 2007 über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz, SG 122.500) sowie Art. 1 Abs. 6 des Gesetz des Kantons Basel Landschaft vom 19. April 2007 über die Einführung der Integrationsbestimmungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Integrationsgesetz, SGS 114)

Der Schutz vor Diskriminierung stellt ein im Völkerrecht³¹ und in der Bundesverfassung³² wie auch der kantonalen Verfassung³³ festgehaltenes Grundrecht dar. Im Zusammenhang mit der Integration von Ausländerinnen und Ausländern von besonderer Bedeutung ist die ethnisch-kulturelle Diskriminierung. Während auf Bundesebene bereits gesetzliche Grundlagen betreffend die geschlechterspezifische Diskriminierung von Frauen³⁴ und die Diskriminierung von behinderten Personen³⁵ geschaffen wurden, sind die Regelungen in Bezug auf die ethnisch-kulturelle Diskriminierung noch lückenhaft. Über die Antirassismusstrafnorm³⁶ mit ihren rein strafrechtlichen Bestimmungen hinaus besteht ein Bedarf, ethnisch-kulturelle Diskriminierung verstärkt zu thematisieren und zu bekämpfen. Auch die Tripartite Agglomerationskonferenz TAK empfiehlt gesetzgeberische Massnahmen im Bereich des Schutzes vor Diskriminierung.³⁷ Diesem Bedarf soll in der vorliegenden Gesetzesvorlage Rechnung getragen werden und die Voraussetzung für eine verstärkte Auseinandersetzung mit und Bekämpfung von ethnisch-kultureller Diskriminierung im Kanton Bern geschaffen werden.

Absatz 1

Das Gesetz hält fest, dass die Bekämpfung und Vermeidung von ethnisch-kultureller Diskriminierung eine Aufgabe des Kantons und der Gemeinden darstellt.

Absatz 2

Die Umsetzung dieser Aufgabe soll im Rahmen der im 4. Kapitel des Gesetzes beschriebenen Planungs- und Steuerungsabläufe der Integrationsförderung erfolgen. Massnahmen gegen ethnisch-kulturelle Diskriminierung können unter anderem in Form von gezielter Informationsarbeit, Beratungsangeboten und mit dem Austausch sowie der Kooperation mit anderen in diesem Bereich tätigen Einrichtungen realisiert werden. Sie richten sich an Bewohnerinnen und Bewohner des Kantons unabhängig von ihrer Nationalität und sowohl an von Diskriminierung Betroffene als auch (potentielle) Urheberinnen und Urheber von Diskriminierungen.

Der Kanton hat sich schon seit 2007 im Rahmen der Informations- und Sensibilisierungskampagne „Aller Anfang ist Begegnung“ der Nordwestschweizer Kanone und des Bundesamtes für

³¹ Art. 2 des Internationalen Pakts vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (SR 0.103.1), Art. 2 des Internationalen Pakts vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2), Internationales Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (SR 0.104), Art. 14 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, EMRK (SR 0.101)

³² Art. 8 Abs. 2 BV

³³ Art. 10 Abs. 1 KV

³⁴ Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz (GlG; SR 151.1)

³⁵ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3)

³⁶ Art. 261bis des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0)

³⁷ Bericht vom 28. Mai 2009 der TAK „Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik“

Migration engagiert. Die Mittel dieser Kampagne sind pro Jahr zwei Ausgaben der Migrationzeitung MIX, Plakate sowie Kinospots. Am Gesamtbudget beträgt der Anteil des Kantons Bern CHF 100'000. Es ist eine Weiterführung der Zusammenarbeit mit den Kantonen der Nordwestschweiz und ein finanzielles Engagement in bisherigen Rahmen geplant.

Zuständige Behörden

Artikel 16 (Regierungsrat)

Die Festlegung der integrationspolitischen Strategie liegt in der Kompetenz des Regierungsrates, der 2007 bereits das Integrationsleitbild in Kraft gesetzt hat. Für die Umsetzung des Gesetzes genehmigt der Regierungsrat von den Direktionen unter Leitung der GEF erarbeitete Massnahmenpläne, die Zielsetzungen und Massnahmen der Integrationspolitik festlegen und erteilt den Direktionen entsprechende Aufträge (Artikel 13 Absatz 1).

Je nach Art der Massnahme und der spezifischen gesetzlichen Grundlagen sowie der Höhe der damit verbunden Ausgaben beschliesst das jeweils zuständige finanzkompetente Organ die Ausgaben.

Artikel 17 (Gesundheits- und Fürsorgedirektion)

Absätze 1 bis 3

Der GEF obliegt es, generelle Situations- und Bedarfsanalysen zu Integrationsfragen zu erstellen und zusammen mit den anderen Direktionen die darauf abgestimmten Massnahmenpläne für den Regierungsrat zu erarbeiten. Die GEF ist ebenfalls verantwortlich für das Controlling des Vollzugs der ergriffenen Massnahmen. Sie übernimmt die Koordination für die Berichterstattung zuhanden des Regierungsrats. Sie bezeichnet dazu eine Fachstelle (Absatz 3).

Absatz 4

Die Fachstelle vollzieht die der GEF übertragenen Aufgaben im Bereich Integration. Gemäss Artikel 57 Absatz 3 AuG müssen die Kantone dem zuständigen Bundesamt eine Ansprechstelle für Integrationsfragen bezeichnen. Wie bis anhin übernimmt die Fachstelle auch diese Funktion.

Absatz 5

Der Aufgabenbereich der Fachstelle wird inhaltlich um das Thema ethnisch-kulturelle Diskriminierung erweitert. Sie ist Ansprechstelle für ethnisch-kulturelle Diskriminierung gemäss Artikel 15 und erteilt zu diesem Zweck Auskünfte, vermittelt Unterstützung und setzt sich dafür ein, dass Diskriminierungen unterbleiben oder beseitigt werden.

Artikel 18 (Übrige Direktionen)

Absatz 1

Integrationsförderung ist eine Querschnittaufgabe und wird in erster Linie in den bestehenden Strukturen vollzogen (Artikel 5 Absatz 1). Demgemäss werden die Direktionen der kantonalen

Verwaltung in ihren spezifischen Zuständigkeitsbereichen Elemente der vom Regierungsrat genehmigten Massnahmenpläne der Integrationsförderung (Artikel 16 und 17) umsetzen.

Absatz 2

Um der GEF die Koordination und das Controlling der Integrationspolitik zu ermöglichen, erstatten ihr die Direktionen Bericht über ihre Umsetzung der Massnahmenpläne.

Artikel 19 (Integrationskommission)

Diese Bestimmung verankert den Weiterbestand der 2008 eingesetzten kantonalen Kommission für die Integration der ausländischen Bevölkerung. Sie ist ein wichtiges konsultatives Organ der kantonalen Integrationspolitik und wird den Kanton bei der Umsetzung des Gesetzes beraten. Ihre Tätigkeit ist in einer Verordnung³⁸ eingehend geregelt.

Artikel 20 (Gemeinden)

Die Gemeinden spielen bei der Integration der Ausländerinnen und Ausländer eine zentrale Rolle. Dementsprechend hält die Bundesgesetzgebung fest, dass die Integrationsförderung eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kanton und Gemeinden ist.³⁹ Dieser Artikel regelt die Koordination der Integrationspolitik zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

Absatz 1

Zwischen Kanton und Gemeinden werden Kooperationsstrukturen (Ansprechstellen) eingeführt, die sich zwischen dem Bund und den Kantonen bereits bewährt haben.⁴⁰ Um einen geregelten Austausch zwischen Kanton und Gemeinden zu ermöglichen, wird festgehalten, dass jede Gemeinde über eine Ansprechstelle verfügt. Diese ist der Gemeinderat, sofern die Gemeinde keine andere Stelle bezeichnet.

Absatz 2

Im Wissen um die begrenzten Ressourcen der Gemeinden und die lokal unterschiedliche Relevanz des Themas Migration ist es den Gemeinden freigestellt, überkommunale Ansprechstellen zu schaffen.

Absatz 3

Um dem Kanton die Erstellung von Bedarfsanalysen und die Auswertung der bestehenden Integrationsförderung zu ermöglichen, erstatten die kommunalen Ansprechstellen der GEF auf Anfrage Bericht.

³⁸ Verordnung vom 12. September 2007 über die Kantonale Kommission für die Integration der ausländischen Bevölkerung (IKV; BSG 152.221.121.3)

³⁹ Art. 53 Abs. 1 AuG

⁴⁰ Art. 57 Abs. 3 AuG

Finanzierung

Artikel 21 (Grundsatz)

Absatz 1

Wie bereits in Artikel 5 Absatz 1 festgehalten, findet die Umsetzung der Integrationsförderung in erster Linie im Rahmen der bestehenden Strukturen statt. Daraus ergibt sich in Bezug auf die Finanzierung der Fördermassnahmen, dass diese ebenfalls in der Regel auf der Grundlage der geltenden Spezialgesetzgebung (z.B. Volksschulgesetz, Gesundheitsgesetz, Sozialhilfegesetz) finanziert werden und über die regulären Budgetierungsprozesse abgewickelt werden.

Absatz 2

Da die Massnahmen zur Integrationsförderung primär in den Regelstrukturen stattfinden, wird auch die Finanzierung primär über die entsprechende Spezialgesetzgebung erfolgen. Als Ergänzung zu den Rechtsgrundlagen in der Spezialgesetzgebung wird mit der vorliegenden Bestimmung eine Finanzierungsgrundlage für ergänzende spezifische Massnahmen zur Förderung der Integration geschaffen. Besonders wichtige Bereiche werden namentlich aufgelistet, wobei diese nicht als abschliessende Aufzählung zu verstehen sind.

Absatz 3

Ausgaben gestützt auf das Integrationsgesetz können nur erfolgen, wenn die zu finanzierende Massnahme oder das Projekt im Massnahmenplan des Regierungsrats enthalten ist. Damit soll für die Finanzierung ein Rahmen gesetzt werden. Die Ausgaben zudem setzen immer eine Ausgabenbewilligung durch das finanzkompetente Organ und entsprechende Budgetkredite voraus.

Artikel 22 (Beiträge an Gemeinden und an Dritte)

Der Kanton kann zur Umsetzung des Gesetzes selber tätig werden, indem er Massnahmen ergreift und Projekte durchführt. Im Rahmen dieses Artikels kann er zudem Dritten Beiträge mit Verfügung gewähren oder mit ihnen einen Leistungsvertrag abschliessen. Für Beiträge gilt das Subsidiaritätsprinzip, d.h. sie werden nur in Ergänzung zu Beiträgen des Bundes, von Gemeinden oder von Dritten gewährt.

Artikel 23 (Leistungsverträge; 1. Abschluss)

Die Bestimmungen in Artikel 22 bis 25 ermöglichen es dem Kanton und den Gemeinden, Dritte mit der Umsetzung von Massnahmen im Sinne dieses Gesetzes zu beauftragen und mit ihnen Leistungsverträge abzuschliessen. Um die Qualität der erbrachten Leistungen zu gewährleisten, werden gewisse Mindestvoraussetzungen formuliert.

Absatz 1

Die Übertragung von Aufgaben der Integrationsförderung vom Kanton auf eine Gemeinde oder auf Dritte kann durch Abschluss eines Leistungsvertrags erfolgen.

Absatz 2

Damit ein Leistungsvertrag abgeschlossen werden kann, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- der Bedarf für das Leistungsangebot muss ausgewiesen sein;
- das Personal, das die Leistungen erbringt, muss fachlich kompetent sein;
- die Organisation des Leistungserbringers muss eine effiziente Leistung ermöglichen.

Die drei Voraussetzungen müssen kumulativ, d.h. alle zusammen, erfüllt sein. Unter Bedarf sind die politisch legitimierten und finanzierbaren Bedürfnisse zu verstehen, welche der Kanton feststellt. Es besteht somit kein Rechtsanspruch auf Abschluss eines Leistungsvertrages.

Absatz 3

Die Voraussetzungen zum Abschluss eines Leistungsvertrags sind sinngemäss auch bei der Gewährung von Beiträgen mit Verfügung zu beachten.

Artikel 24 (Leistungsverträge; 2. Inhalt)*Absatz 1*

In dieser Bestimmung wird der erforderliche Inhalt der Leistungsverträge definiert. In Buchstabe c handelt es sich bei den Zielen sowohl um Leistungs- als auch Wirkungsziele. Buchstabe d regelt die Bereitstellung von Unterlagen, welche detailliert in den Leistungsverträgen aufgeführt sind, wie beispielsweise eine Statistik zu den erbrachten Leistungen und zum Auslastungsgrad, einen Bericht zu den Wirkungszielen, einen Bericht zu den getroffenen Massnahmen für die Qualitätssicherung sowie die Jahresrechnung, der Jahres- und Revisionsbericht. Die Aufzählung von a bis d hat keinen abschliessenden Charakter.

Absatz 2

Analog zum Sozialhilfegesetz⁴¹ werden die Leistungserbringer dazu verpflichtet, auf die Einhaltung der orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen zu achten.

Artikel 25 (Vollzug)

Der Erlass der notwendigen Ausführungsbestimmungen obliegt dem Regierungsrat. In Artikel 22 wird aufgelistet, in welchen Bereichen der Regierungsrat voraussichtlich ergänzende Regelungen zu treffen hat. Diese Liste ist nicht abschliessend.

Schlussbestimmungen**Artikel 26 (Änderung von Erlassen)***1. Organisationsgesetz⁴²*

⁴¹ Art. 62 Abs. 2

⁴² Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.01)

In diesem Gesetz wird in Artikel 28 der Aufgabenbereich der GEF um den Bereich der Integration der ausländischen Bevölkerung ergänzt.

2. Sozialhilfegesetz

Das Sozialhilfegesetz legt fest, dass Personen, die Sozialhilfe beanspruchen, Pflichten haben. Sie sind u.a. verpflichtet, Weisungen des Sozialdienstes zu beachten. Falls die Bedürftigkeit darauf zurückzuführen ist, dass die betreffenden Personen wegen ihrer mangelnden Sprachkenntnisse keine Stelle finden, sollen sie verpflichtet werden können, einen Sprachkurs zu besuchen und damit einen Beitrag zu leisten, der zur Behebung der Bedürftigkeit führen kann. An sich ist eine solche Weisung schon heute möglich. Mit der vorgesehenen Ergänzung von Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe d wird dies aber im Gesetz noch ausdrücklich festgehalten. Damit kann ein Beitrag zur Integrationsförderung geleistet werden. Diese Bestimmung gilt für alle bedürftigen Personen ohne Einschränkung der Nationalität.

Artikel 27 (Inkrafttreten)

Es ist vorgesehen, das neue Gesetz per 1. Januar 2012 in Kraft zu setzen.

4 VERHÄLTNIS ZU DEN RICHTLINIEN DER REGIERUNGSPOLITIK

Die Richtlinien der Regierungspolitik 2007-2010 haben im Rechtssetzungsprogramm kein Integrationsgesetz vorgesehen. Allerdings ist bereits im Schwerpunkt Gesellschaftspolitik darauf hingewiesen worden, dass die soziale Integration gefördert werden soll. Die Integration der ausländischen Bevölkerung ist ein wichtiger Aspekt der sozialen Integration. Auswirkungen

5 AUSWIRKUNGEN

5.1 FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN

Mit diesem Gesetz erhält der Kanton Bern eine zukunftsgerichtete Integrationspolitik und eine frühzeitig einsetzende und präventiv wirkende Integrationsförderung. Die dafür einzusetzenden Mittel sind deshalb als Investitionen zu betrachten, die mittel- und langfristig grosse finanzielle Einsparungen bewirken werden.

Die Umsetzung des Gesetzes wird mit einem vermehrten Einsatz finanzieller und personeller Mittel für Massnahmen der Integrationsförderung und Anti-Diskriminierung auf kantonaler und kommunaler Ebene einher gehen. In Bezug auf die im Rahmen des Gesetzes zu ergreifenden kantonalen Massnahmen zur Integration der Ausländerinnen und Ausländer ist eine wiederkehrende Umsetzungsplanung für jeweils vier Jahre (eine Legislaturperiode) zuhanden der kantonalen Direktionen vorgesehen. Die Höhe der dafür notwendigen zusätzlichen personellen und finanziellen Mittel ist zum heutigen Zeitpunkt noch nicht quantifizierbar, da sie von den konkret geplanten Massnahmen abhängen wird. Die finanziellen und personellen Auswirkungen unterliegen jedoch den üblichen Budgetierungsprozessen und sind deshalb plan- und steuerbar.

Im Jahre 2007 sind rund 8'000 ausländische Personen aus dem Ausland in den Kanton Bern eingewandert. Mittelfristig ist damit zu rechnen, dass sich diese Zahl auf einem etwas niedrigeren Niveau bewegen wird. Wenn rund 6'500 Personen einwandern und höchstens 50 Prozent davon ein vertieftes Informationsgespräch bei einer Beratungsstelle benötigen, dürften sich die Aufwendungen des Kantons für die Beratungsgespräche bei den Kompetenzzentren Integration in Zukunft auf jährlich rund CHF 900'000 belaufen. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus den Grundkosten für die Vermittlungsstelle für interkulturelle Übersetzende und die Kompetenzzentren Integration (Bundesfinanzierung gesichert bis 2011), den zusätzlichen Personalbedarf bei den Kompetenzzentren sowie die Kosten für die interkulturelle Übersetzung. Die Beratungsgespräche müssen übersetzt werden können, gerade auch für diejenigen Personen, bei denen noch ein grosser Integrationsbedarf besteht, weil sie die Sprache ihres neuen Wohnorts nicht sprechen.

Zu erwähnen ist zudem der zusätzliche Aufwand, der beim kantonalen Migrationsdienst für die Prüfung der von den Gemeinden unterbreiteten Fälle und den allfälligen Abschluss von Integrationsvereinbarungen anfallen wird. Es ist anzunehmen, dass das vorliegende Gesetz dazu führen wird, dass vermehrt von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird. Es ist allerdings heute schwer abschätzbar, wie viele zusätzliche Fälle der Migrationsdienst zu behandeln haben wird.

5.2 AUSWIRKUNGEN AUF DIE GEMEINDEN

Die Vorlage verpflichtet auch die Gemeinden dazu, günstige Rahmenbedingungen für die Integration der Migrationsbevölkerung zu schaffen und diese namentlich zu informieren, wobei die Integrationsförderung in den öffentlichen und privaten Strukturen stattzufinden hat. Darüber hinaus hat jede Gemeinde dem Kanton eine Ansprechstelle für die Integrationsförderung und Anti-Diskriminierung zu bezeichnen (vgl. Artikel 20). Ein Mehraufwand ergibt sich für die Gemeinden ebenfalls im Zusammenhang mit dem neuen Konzept für die Information und die Anordnung von Integrationsmassnahmen für neu in den Kanton zuziehende Ausländerinnen und Ausländer. Für maximal 5 – 10 Prozent der Neuankommenden oder 320 . 640 Integrationsvereinbarungen ist in den Gemeinden mit Kosten für Personal, Übersetzung und Begleitung von CHF 1'500 pro Fall oder Gesamtkosten von CHF 480'000 – 960'000 zu rechnen.

In denjenigen Fällen, wo bereits ein Sozialhilfedossier eröffnet wurde, erfolgt die Fallführung durch den Sozialdienst. Diese Kosten werden als situationsbedingte Leistungen vom Sozialdienst übernommen und als wirtschaftliche Hilfe über das Dossier der betroffenen Personen abgerechnet. Damit werden diese Aufwendungen dem Lastenausgleich Sozialhilfe zugeführt und somit vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam getragen. Wie viele Fälle dies betrifft kann nicht abgeschätzt werden, weil entsprechende Erhebungen fehlen.

5.3 AUSWIRKUNGEN AUF DIE VOLKSWIRTSCHAFT

Das Gesetz hat mit Ausnahme der in Artikel 13 enthaltenen Informationspflicht der Arbeitgeber keine direkten Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Gemäss Artikel 13 sind öffentliche und private Arbeitgeberinnen und -geber dazu angehalten, ihre neu zugezogenen ausländischen Arbeitnehmerinnen und -nehmer über die Angebote der Integrationsförderung zu informieren.

Allerdings kann festgehalten werden, dass die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sich auch für die Wirtschaft verbessern, wenn es gelingt, die ausländische Bevölkerung möglichst gut zu integrieren. Die Folgekosten ungenügender Integration müssten weit gehend von der öffentlichen Hand getragen werden, was sich auf die öffentlichen Haushalte und über die Steuerbelastung auch auf die Wirtschaft auswirken würde.

6 ERGEBNIS DES VERNEHMLASSUNGSVERFAHRENS

Text folgt

7 ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, den vorliegenden Entwurf des Integrationsgesetzes zu beschliessen.

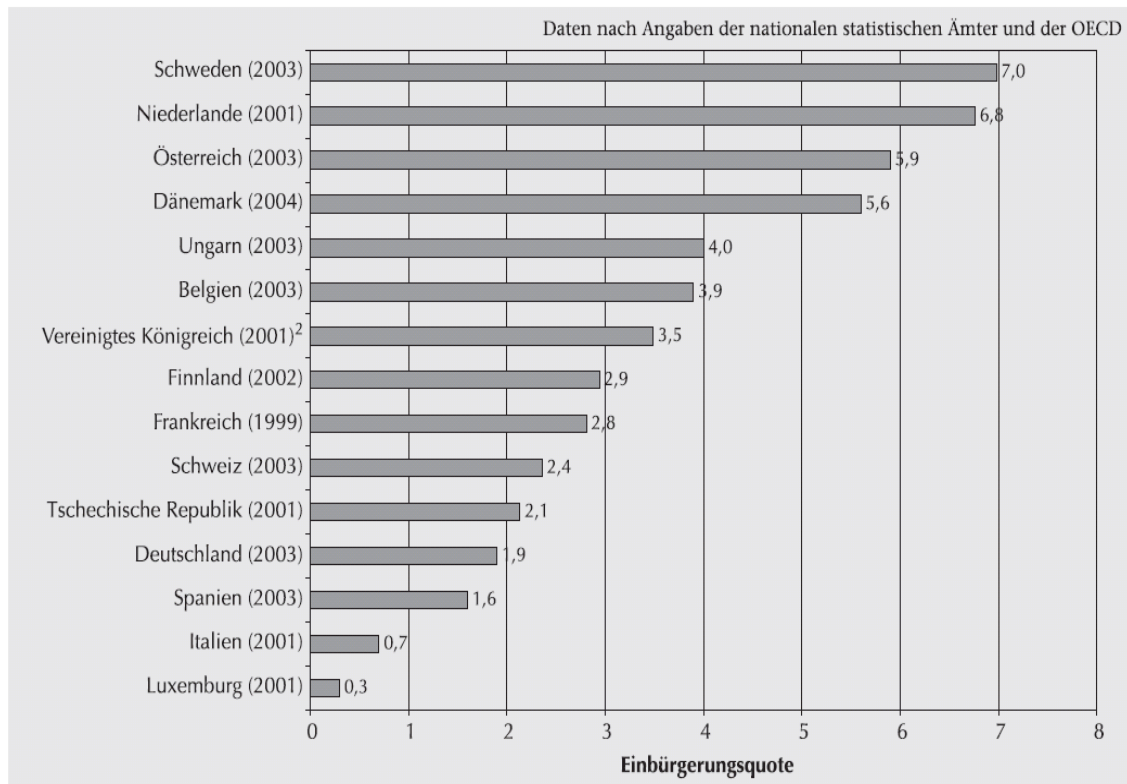
Bern, 2010

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Anhang 1: Einbürgerungsquote¹ europäischer Länder im Vergleich



¹ Anzahl der Einbürgerungen bezogen auf die im Land lebende ausländische Bevölkerung

² ohne Einbürgerungen von Personen aus Hong Kong (VR China)

Quelle: Bundesrepublik Deutschland, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2005.

Anhang 2: Gesamte und ausländische Wohnbevölkerung des Kantons Bern pro früheren Amtsbezirk⁴³

Bezirk	ganze ständige Wohnbevölkerung (Stand 1.1.2007) Quelle: Kanton Bern	ausländische Wohnbevölkerung (Stand 31. 12. 2007) Quelle: Bundesamt für Migration	Ausländeranteil in Prozent (gerundet)
Aarberg	33564	3027	9
Aarwangen	41305	5386	13
Bern	237508	40684	17
Biel	51363	13668	27
Büren	22178	2509	11
Burgdorf	45566	4457	10
Courtelary	22304	2828	13
Erlach	10683	1319	12
Fraubrunnen	38380	3660	9.5
Frutigen	18553	1118	6
Interlaken	37988	4867	13
Konolfingen	57028	4036	7
Laupen	14414	1046	7
Moutier	22966	3580	15.5
La Neuveville	6104	736	12
Nidau	40599	4141	10
Niedersimmenthal	21688	1260	6
Oberhasli	7896	906	11
Obersimmental	8013	587	7
Saanen	8538	1782	21
Schwarzenburg	10026	347	3.5
Seftigen	36400	2427	7
Signau	24206	950	4
Thun	91537	7792	8.5
Trachselwald	23330	1222	5
Wangen	26760	2766	10
Total	958897	117101	12.2

⁴³ Die Zahlen sind noch unter der inzwischen aufgehobenen Verwaltungsorganisation erhoben worden.