



Verordnung über die Integration der ausländischen Bevölkerung (Integrationsverordnung, IntV)

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage.....	1
2. Erläuterungen zu den Artikeln.....	1
3. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen.....	7
4. Finanzielle Auswirkungen	7
5. Personelle und organisatorische Auswirkungen.....	7
6. Auswirkungen auf die Gemeinden	8
7. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	8
8. Ergebnis der Konsultation.....	8
9. Antrag.....	9

Vortrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion an den Regierungsrat zur Verordnung über die Integration der ausländischen Bevölkerung (Integrationsverordnung, IntV)

1. Ausgangslage

Der Grosse Rat des Kantons Bern hat am 21. März 2013 das neue Gesetz über die Integration der ausländischen Bevölkerung (Integrationsgesetz, IntG) angenommen. Dieses Gesetz enthält Regelungen, die das konstruktive Zusammenleben der einheimischen Bevölkerung mit den Ausländerinnen und Ausländern zum Ziel haben. Ausgehend vom Grundsatz „Fördern und Fordern“ definiert es die Anforderungen an die Migrantinnen und Migranten und ermöglicht es dem Kanton und den Gemeinden, Massnahmen zur Förderung der Integration zu ergreifen und zu unterstützen.

In Artikel 24 IntG wird der Regierungsrat generell ermächtigt, die zum Vollzug erforderlichen Bestimmungen zu erlassen. Zudem sind in den einzelnen Bereichen Ausführungsbestimmungen notwendig, die in der vorliegenden Verordnung enthalten sind.

Das Integrationsgesetz sieht ein Stufenmodell für die Integration vor (das so genannte „Berner Modell“), das auf einem obligatorischen Erstgespräch in der Gemeinde, einer vertieften Beratung durch die Ansprechstellen für Integration (AI) und als letzte Massnahme im Einzelfall mit verbindlichen Integrationsvereinbarungen mit den Migrationsbehörden aufbaut. Die erste Stufe des Berner Modells ist deshalb ein Erstgespräch, bei dem die Gemeinde die neuzugezogene Person über ihre Rechte und Pflichten und die vorhandenen Integrationsangebote vor Ort informiert. Bei diesem Erstgespräch wird der Informationsbedarf der neuzugezogenen Person eingeschätzt. Liegt ein solcher vor, verweist die Gemeinde die Person an eine AI.

In der Folge führt die AI eine Standortbestimmung durch und klärt ab, ob ein Bedarf nach einer verpflichtenden Massnahme besteht. Falls die Migrationsbehörde den Abschluss einer Integrationsvereinbarung beabsichtigt, ist die AI zuständig für die Vorbereitung, Begleitung und Kontrolle dieser Massnahme und erstattet zu gegebener Zeit Bericht zuhanden der Migrationsbehörden.

2. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 1 (Anmeldung bei der Gemeinde)

Die Zielgruppe für Erstgespräche sind Ausländerinnen und Ausländer, die neu aus dem Ausland zuziehen (oder aus einem anderen Kanton, sofern sie sich noch nicht mehr als zwölf Monate in der Schweiz aufgehalten haben) und die einen dauerhaften Aufenthalt in der Schweiz bzw. im Kanton Bern anstreben. Somit führen die Gemeinden mit allen Personen, die voraussichtlich einen Ausländerausweis B (Aufenthaltsbewilligung; Bst. b) erhalten oder die im Familiennachzug von anerkannten Flüchtlingen oder vorläufig Aufgenommenen (Bst. c) einreisen, neben der ordentlichen Anmeldung ein Erstgespräch durch.

Aber auch für Personen, die eine Kurzaufenthaltsbewilligung erhalten möchten, aber dennoch einen dauerhaften Aufenthalt in der Schweiz anstreben, ist ein Erstgespräch vorgesehen (Bst. a). Dazu gehören insbesondere folgende Gruppen:

- Personen mit einer befristeten Kurzaufenthaltsbewilligung (L-Bewilligung) zur Vorbereitung der Heirat oder der eingetragenen Partnerschaft. Erfahrungsgemäss wird eine L-Bewilligung erteilt, sofern mit einer Heirat oder mit der Eintragung der Partnerschaft innerhalb einer vernünftigen Frist zu rechnen ist und die übrigen Voraussetzungen für einen Familiennachzug als gegeben erscheinen (z. B. genügend finanzielle Mittel, kein Hinweis auf eine Scheinehe, keine Widerrufsgründe).

- Personen aus Drittstaaten, die eine kontingentierte Kurzaufenthaltsbewilligung zur Aufnahme der Erwerbstätigkeit erhalten und bei denen absehbar ist, dass sie später eine Aufenthaltsbewilligung erhalten werden.
- Personen, die eine kontingentierte Kurzaufenthaltsbewilligung als religiöse Betreuungspersonen erhalten.

Nicht zur Zielgruppe für die Erstgespräche gehören alle weiteren Personen, die eine Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) erhalten sowie Asylsuchende. Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene durchlaufen in aller Regel zuerst ein Asylverfahren, das längere Zeit dauern kann. Deshalb sind Erstgespräche hier nur vorgesehen für Personen, die im Familiennachzug einreisen.

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion wird gemeinsam mit der Polizei- und Militärdirektion ein Merkblatt erarbeiten. Dieses Merkblatt wird Teil der „toolbox“ sein (vgl. unten bei Artikel 2) und den Gemeinden eine Hilfestellung bieten, um in der Praxis zu erkennen, ob für eine Person, die sich neu anmeldet, ein Erstgespräch nötig ist oder nicht.

Die Gemeinden können für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene, die neu zuziehen, freiwillig Erstgespräche durchführen. In diesem Fall ist aber keine Abrechnung der Kosten mit dem Kanton möglich.

Die vorliegend vorgesehene Frist zur Anmeldung bei der Gemeinde ergibt sich aus dem Bundesrecht: Nach Artikel 10 VZAE¹ müssen sich Ausländerinnen und Ausländer innerhalb von 14 Tagen nach der Einreise bei der durch den Kanton bezeichneten Stellen anmelden.

Artikel 2 (Durchführung der Erstgespräche)

Absatz 1

Die zuständige Stelle der Gemeinde prüft im Rahmen des Erstgesprächs, ob ein besonderer Informationsbedarf vorliegt. Das Erstgespräch ist einmalig und es ist nicht vorgesehen, dass die Gemeinde Folgegespräche durchführt. Das Gespräch muss in einer Sprache durchgeführt werden, welche die neu zugezogene Person versteht. Dabei ist auch möglich, dass die neu zugezogene Person zum Beispiel Familienangehörige, Bekannte oder Arbeitgeber beizieht, die bei der Übersetzung behilflich sind. Es steht der Gemeinde ebenfalls frei, die intern bei ihr vorhandenen Sprachkenntnisse zu nutzen. Allerdings können Kosten für Übersetzungen nach Artikel 21 IntV nur für professionelle Übersetzerinnen und Übersetzer verrechnet werden. Wird bei der Anmeldung festgestellt, dass eine Verständigung trotz der erwähnten Übersetzungsmöglichkeiten nicht möglich ist, organisiert die zuständige Stelle der Gemeinde für das Erstgespräch eine professionelle Übersetzung. Der Auftrag der Gemeinde beschränkt sich auf die Information über die Rechte und Pflichten, die Integrationsangebote vor Ort (Angebote der frühen Förderung, Sprachförderkurse etc.) und – bei festgestelltem Informationsbedarf – auf eine Empfehlung respektive eine Zuweisung an eine AI.

Absätze 2 und 3

Für eine einfache und praktikable Gestaltung der Erstgespräche stellt die Gesundheits- und Fürsorgedirektion einen Werkzeugkasten („toolbox“) mit Gesprächsleitfaden, Formularen und Merkblättern bereit. Ab September 2014 bzw. im Vorfeld der Einführung der Erstgespräche steht den Gemeinden zudem ein Weiterbildungsmodul zur Verfügung. Dieses Weiterbildungsangebot wird als Teil des ständigen Weiterbildungsangebots des Kantons in den Folgejahren jeweils mehrmals jährlich zur Verfügung stehen.

¹ Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.0201)

Artikel 3 (Feststellen des besonderen Informationsbedarfs)

Absatz 1

Der vorliegende Artikel konkretisiert Artikel 5 Absatz 4 IntG und enthält Kriterien, die den Entscheid, ob eine Person einer AI zugewiesen werden soll, erleichtern sollen. Da Artikel 5 Absatz 4 IntG als „Kann-Bestimmung“ formuliert ist, kann jedoch nicht schematisch vorgegangen werden. Der Gemeinde steht beim Entscheid, eine Person einer AI zuzuweisen, ein gewisser Ermessensspielraum zu.

Fehlen sowohl die erforderlichen Sprachkenntnisse als auch eine in der Schweiz anerkannte berufliche Qualifikation oder eine Erwerbstätigkeit und verfügt die Person auch nicht über eine Aus- und Weiterbildung, dürfte in der Regel ein besonderer Informationsbedarf vorliegen und damit eine Zuweisung an die AI erforderlich sein. Grundsätzlich sollte die Zuweisung nur in seltenen Fällen notwendig sein. Trotzdem können auch allein geringe Sprachkenntnisse, aber auch eine fehlende oder lückenhafte Schul- und Berufsbildung Anlass für die Zuweisung an eine AI bieten.

Absatz 2

Beim alleinigen Zutreffen des Kriteriums, dass die Person minderjährige Kinder hat, kann eine Zuweisung erforderlich sein, wenn der neuzugezogenen Person die notwendigen Informationen über die Schulbildung, Betreuung oder Förderangebote fehlen.

Absatz 3

Da wie erwähnt keine schematischen Entscheide getroffen werden können, ist entscheidend, dass jeder Zuweisung an eine AI immer eine Einzelfallprüfung seitens der Gemeinde zugrunde liegen muss.

Absatz 4

Die Meldung durch die Gemeinde an die AI erfolgt unverzüglich, d.h. in der Regel am Tag des Gespräches, jedoch spätestens fünf Arbeitstage nach dem Erstgespräch. Eine kurze Frist ist notwendig, damit das Verfahren auf Erteilung der ausländerrechtlichen Bewilligung nicht aufgrund langer Wartezeiten unverhältnismässig in die Länge gezogen wird.

Artikel 4 (Anforderungen an die Ansprechstellen; 1. Trägerschaft)

Die Führung einer AI soll sowohl durch Gemeinden als auch durch private, nicht gewinnorientierte Organisationen aus dem Sozialbereich oder dem Bereich der Integrationsförderung wahrgenommen werden können. Wenn eine Organisationseinheit einer Gemeinde die Aufgaben als Ansprechstelle für Integration wahrnehmen soll, muss sichergestellt sein, dass diese organisatorisch unabhängig von der zuständigen Migrationsbehörde ist (Absatz 2). Dies ist erforderlich, weil sich die Aufgaben der Ansprechstellen (Beratung, Begleitung und Kontrolle) und der Migrationsbehörden (Entscheid über die Erteilung bzw. Verlängerung einer fremdenpolizeilichen Bewilligung) grundlegend unterscheiden. Nur eine organisatorische Trennung gewährleistet, dass die Ansprechstellen ihre Aufgaben neutral wahrnehmen können.

Artikel 5 (Anforderungen an die Ansprechstellen; 2. Mindestgrösse)

Die Führung einer AI kann grundsätzlich unter der Voraussetzung wahrgenommen werden, dass mindestens 200 Stellenprozent für die Beratungsarbeit ausgelastet sind. Bei einer 100%-Anstellung ist von 800 Beratungsstunden pro Jahr, einem durchschnittlichen Beratungsaufwand von einer Beratungsstunde pro neuzugezogener Person und von 0.05 Beratungsstunden pro Person der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung auszugehen. Diese Vorgabe zur Mindestgrösse soll die Verfügbarkeit und Professionalität des Beratungsangebots sicherstellen. Indem im Artikel festgehalten wird, dass die Mindestgrösse „in der Regel mindestens 200 Stellenprozent Fachpersonal“ umfassen soll, soll allerdings ermöglicht werden, in Ausnahmefällen auch mit kleineren Ansprechstellen einen Leistungsvertrag (nach den Artikeln 21 bis 23 IntG) abzuschliessen, was insbesondere zur Gewährleistung einer genügenden regionalen Abdeckung notwendig sein könnte.

Artikel 6 (Anforderungsprofil an das Fachpersonal der Ansprechstellen)

Absätze 1 und 2

Die fachliche Qualifikation des Beratungspersonals muss eine einwandfreie Erfüllung des Auftrags gemäss Artikel 8 IntV ermöglichen. Entsprechend sollten die Beraterinnen und Berater über eine in Absatz 1 aufgeführte Ausbildung verfügen. Von dieser Anforderung kann abgesehen werden, wenn die entsprechende Person eine mehrjährige Erfahrung in der Beratungs- und/oder Begleitungsarbeit im Integrationsförderungsbereich von Ausländerinnen und Ausländern aufweisen kann.

Absatz 3

Die Anforderung der transkulturellen Kompetenz beinhaltet die Fähigkeit, individuelle Lebenswelten in der besonderen Situation und in unterschiedlichen Kontexten zu erfassen, zu verstehen und entsprechende, angepasste Handlungsweisen daraus abzuleiten. *„Die Fachpersonen mit transkultureller Kompetenz (...) haben die Fähigkeit, die Perspektive anderer zu erfassen und zu deuten und vermeiden Kulturalisierungen und Stereotypisierungen von bestimmten Zielgruppen.“*² Transkulturelle Kompetenz basiert auf Hintergrundwissen, Selbstreflexion und Empathie. Sie trägt dazu bei, migrationspezifische Problemlagen zu erkennen und adäquat zu handhaben.

Das im Migrationskontext notwendige Grundlagenwissen basiert nicht auf „Kulturrenntnis“, sondern stützt sich auf Konzepten genereller Art ab. Dazu zählen u.a. die Auseinandersetzung mit dem Kulturbegriff und der Bedeutung von Transkulturalität; Hintergrundwissen, Daten und Fakten zu Migration, Integration, Grund- und Menschenrechten, Diskriminierung, individuellen Lebenswelten in der Migration sowie übergeordnete Konzepte aus Ethnologie, Soziologie, Psychologie.³

Absatz 4

Idealerweise verfügt jede Beraterin und jeder Berater über Kenntnisse in mehreren Sprachen. Entscheidend ist jedoch, dass das Beratungsteam als Ganzes möglichst viele Sprachen abdeckt. Bei Bedarf können auch die AI interkulturelle Übersetzerinnen und Übersetzer beiziehen.

Artikel 7 (Aufgaben, 1. Beratungsgespräch)

Ob eine Person die AI aufsucht oder nicht, kann für das ausländerrechtliche Verfahren entscheidend sein. Entsprechend ist es wichtig, dass die vorgesehenen Beratungstermine zügig angesetzt werden.

Grundsätzlich sollen die zugewiesenen Personen von der AI innerhalb von drei Wochen nach dem Erstgespräch einen Beratungstermin zugeteilt erhalten. Das Beratungsgespräch bei der AI sollte innerhalb von fünf Wochen seit der Anmeldung auf der Gemeinde stattfinden. Mit der vorliegenden Formulierung, dass den zugewiesenen Personen „umgehend“ ein Beratungstermin zuzuteilen sei, wird dem Anliegen einer raschen Durchführung der Beratungen genügend Rechnung getragen.

Artikel 8 (Empfehlen von Integrationsmassnahmen)

Das Vorgehen bei der AI erfolgt in der Regel folgendermassen:

Die Beratung der zugewiesenen Person mit besonderem Informationsbedarf beinhaltet eine Standortbestimmung des oder der Neuzugezogenen, wobei die Ressourcen der Person betreffend sprachliche Kompetenz, soziale Vernetzung und Bildungsniveau eingeschätzt werden. Nach diesem Gespräch gibt es zwei Optionen:

² In der Anlehnung an die Definition von: Domenig, Dagmar (2001/2007): Transkulturelle Kompetenz, Lehrbuch für Pflege-, Gesundheits- und Sozialberufe, Bern.

³ Definition gemäss Homepage des Schweizerischen Roten Kreuzes: <http://www.transkulturelle-kompetenz.ch> (abgerufen am 15. August 2014)

Entweder werden die Ressourcen der neuzugezogenen Person als ausreichend eingeschätzt, um die Integration aus eigenem Antrieb bzw. mit den eigenen Ressourcen voran zu bringen. Entsprechend ergibt sich kein Bedarf nach einer weiteren Massnahme.

Oder die Ressourcen der neuzugezogenen Person werden als nicht ausreichend eingeschätzt, um die Integration aus eigenem Antrieb zu erreichen. Ausgehend von der individuellen Situation jeder einzelnen Person legt die AI der neuzugezogenen Person nahe, einen aktiven Schritt vorzunehmen, um sie in ihrem eigenen Integrationsprozess weiter zu bringen (z.B. Anmeldung für einen Kurs). Die Beraterin oder der Berater definiert mit der neuzugezogenen Person die bis zu einem definierten Termin zu erreichenden Ziele (z.B. Kursanmeldung, frühe Fördermassnahme für Kinder usw.). Wenn diese Ziele nach spätestens 3 Monaten nicht erfüllt sind, wird mit der Migrationsbehörde abgeklärt, ob eine verpflichtende Integrationsvereinbarung abgeschlossen werden kann. Dabei ist unter der Zielerreichung beispielsweise nicht nur der Abschluss eines Sprachkurses oder der Erwerb der Sprache zu verstehen, sondern auch bereits eine verbindliche Anmeldung oder der Beginn eines Kurses.

Artikel 9 (Integrationsvereinbarung)

Konnte die betroffene Person die gemeinsam definierten Ziele nicht erfüllen, gilt ein Bedarf nach einer verpflichtenden Massnahme als gegeben, wenn die betroffene Person erkennen lässt, dass sie die empfohlenen Massnahmen nicht hinreichend umsetzt (weil es ihr am diesbezüglichen Willen fehlt) oder wenn sie aufgrund der persönlichen Ressourcen nicht in der Lage ist, die empfohlenen Integrationsmassnahmen umzusetzen. Dies bedeutet, dass die betroffene Person in der Verfügung stehenden Zeit die empfohlenen Integrationsmassnahmen nicht umsetzen kann, weil sie der Sprache gar nicht mächtig ist, ihr das notwendige Netzwerk oder Informationen zu den Förderangeboten/Möglichkeiten fehlen. In diesem zweiten Fall ist die Zielsetzung, die Person beim Erwerb der nötigen Ressourcen zu unterstützen. Mit einer Integrationsvereinbarung wird die Person somit nicht „bestraft“ oder ihr Aufenthaltsrecht in Frage gestellt. Negative Folgen hat eine Integrationsvereinbarung erst, wenn eine Person ihren Verpflichtungen aus der Integrationsvereinbarung nicht nachkommt. Ob dies letztlich Folgen für ihren Aufenthaltsstatus hat, ist im Einzelfall unter Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze (insb. Verhältnismässigkeit) zu prüfen.

In einem nächsten Schritt klärt die AI mit den Migrationsbehörden ab, ob eine verpflichtende Integrationsvereinbarung abgeschlossen werden kann. Die Migrationsbehörde trifft den Entscheid über den Abschluss der Integrationsvereinbarung (Art. 9 IntG).

Die AI bereitet zusammen mit der betroffenen Person einen Entwurf der Integrationsvereinbarung vor; die Vereinbarungspartner sind dabei die Migrationsbehörde und die verpflichtete Person.

Die Frist für die Erreichung der Zielsetzung der Integrationsvereinbarung wird idealerweise an die Gültigkeit der Aufenthaltsbewilligung geknüpft. Generell ist aber zu beachten, dass eine Integrationsvereinbarung an sich keine „Bestrafung“ ist, sondern dass es darum geht, gemeinsam Ziele zu formulieren, die innerhalb einer bestimmten Frist erreicht werden sollen. Sanktionen sind möglich, wenn die Abmachungen aus der Integrationsvereinbarung nicht eingehalten werden, aber auch in diesem Fall wird die Migrationsbehörde den Einzelfall würdigen und prüfen, ob eine Sanktion verhältnismässig wäre.

Artikel 10 (Nachweis betreffend umgesetzter Integrationsmassnahmen)

Absatz 1 konkretisiert, wann die Vorgabe von Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe a IntG – Besuch und Abschluss eines Sprachkurses – als erfüllt gilt: Wenn 80 Prozent des Unterrichts besucht wurden, gilt der Nachweis als erbracht. Dabei geht man davon aus, dass mit einem regelmässigen Besuch des Unterrichts auch eine aktive Teilnahme am Unterricht verbunden ist. Dies insbesondere auch deshalb, weil qualitativ gute Kurse so gestaltet sind, dass sich die Teilnehmenden aktiv am Unterricht beteiligen. In der Regel wird die Kursleitung wissen, dass jemand aufgrund einer empfohlenen Integrationsmassnahme am Kurs teilnimmt. Sollten einzelne Personen sich im Rahmen des Kurses überaus auffällig verhalten (z.B. Verweigerungshaltung), wird sich die Kursleitung damit auseinandersetzen. In besonders schwerwiegenden

Einzelfällen ist es sodann denkbar, dass eine Rückmeldung an die zuweisende Stelle erfolgt. Der Nachweis kann auch erbracht werden, indem bescheinigt wird, dass im Rahmen des Kurses ein angemessener Fortschritt beim Spracherwerb erfolgte.

In Absatz 2 wird geregelt, dass bezüglich allfälliger weiterer, im Einzelfall vereinbarter Integrationsmassnahmen der entsprechend zu erbringende Nachweis direkt in der Integrationsvereinbarung festgelegt werden muss.

Artikel 11 (Informationsmaterial für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber)

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion stellt die erforderlichen Informationsmittel bereit, gibt im Sinne der Erfüllung ihres Informationsauftrages die Empfehlungen zur Informationsarbeit für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ab und prüft verschiedene Formen der gemeinsamen Zusammenarbeit.

Artikel 12 bis Artikel 20 (Integrationskommission)

In Artikel 17 IntG wurde die Grundlage geschaffen, die bereits seit 2008 bestehende kantonale Integrationskommission weiterzuführen. Entsprechend werden die bisher in der entsprechenden Verordnung⁴ enthaltenen Bestimmungen in die vorliegende Verordnung verschoben und die IKV aufgehoben (vgl. Art. 22). Im Vergleich zur geltenden IKV wurden lediglich einige kleinere redaktionelle Änderungen vorgenommen; so wurde etwa die „Fachstelle Integration“ mit „kantonales Sozialamt“ ersetzt, da die Verankerung von einzelnen Verwaltungsabteilungen auf Verordnungsstufe nicht sinnvoll ist (die diesbezügliche Regelung erfolgt in der jeweiligen Organisationsverordnung der Direktion; vgl. für die GEF die OrV GEF⁵).

Artikel 21 (Anrechenbare Kosten für die Erstgespräche der Gemeinden)

Artikel 19 Absatz 3 IntG räumt dem Regierungsrat die Möglichkeit ein, aus Praktikabilitätsgründen eine Pauschale für die Aufwendungen der Gemeinden festzulegen. Davon macht er vorliegend Gebrauch. Im Kantonalen Integrationsprogramm vom 30. Juni 2013⁶ wird der Aufwand für die Durchführung eines Erstgespräches im Durchschnitt auf 45 Minuten geschätzt; diese Werte ergaben sich auch aus dem durchgeführten Pilotprojekt. Für den Personalaufwand wird für das Administrativpersonal mit einem Stundenlohn von 60 Franken pro Stunde gerechnet. Entsprechend wird vorliegend die Pauschale für den Aufwand des Gemeindepersonals auf 45 Franken pro Erstgespräch festgelegt. Diese Pauschale soll die direkt anfallenden Personalkosten abdecken, die Infrastrukturkosten sind jedoch von den Gemeinden zu tragen.

Wenn eine professionelle interkulturelle Übersetzung notwendig ist, können die Gemeinden diese Kosten ebenfalls mit dem Kanton abrechnen. Die vorgesehene Pauschale von 76 Franken basiert auf Vorabklärungen mit zwei Anbietern, welche über reiche Erfahrung im interkulturellen Übersetzen verfügen. Die Pauschale versteht sich inklusive Spesen (insb. Organisation der Termine, Reiseweg u.ä.). Für Übersetzungsleistungen, die nicht durch professionelle interkulturelle Übersetzerinnen und Übersetzer erbracht werden (z.B. durch Familienangehörige oder Bekannte, die die betroffene Person zum Erstgespräch begleiten), können keine Kosten verrechnet werden.

Die in der Verordnung festgesetzten Pauschalen werden periodisch überprüft und bei Bedarf angepasst.

In Erinnerung zu rufen ist an dieser Stelle, dass die Gemeinden diese Aufwendungen lediglich vorfinanzieren müssen. Die Kosten für die Durchführung des im IntG und der vorliegenden Verordnung sollen in erster Linie durch die zur Verfügung gestellten Bundesmittel gedeckt werden (vgl. Art. 19 Abs.3 IntG).

⁴ Verordnung vom 12. September 2007 über die Kantonale Kommission für die Integration der ausländischen Bevölkerung (IKV; BSG 152.221.121.3)

⁵ Verordnung vom 29. November 2000 über die Organisation und die Aufgaben der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (Organisationsverordnung GEF, OrV GEF; BSG 152.221.121)

⁶ vgl. den entsprechenden Regierungsratsbeschluss und das Programm unter: <http://bit.ly/1IVtXua>

Artikel 22 (Änderung eines Erlasses)

Die Organisationsverordnung der GEF wird in dem Sinne angepasst, als dass das kantonale Sozialamt ausdrücklich als zuständige Stelle für den Vollzug der kantonalen Integrationsgesetzgebung verankert wird, soweit es um durch den Kanton wahrzunehmende Aufgaben geht. Das kantonale Sozialamt ist somit insbesondere zuständig für die in Artikel 24 Absatz 3 Integrationsgesetz aufgeführten Aufgaben (Koordination der Integrationsmassnahmen im Kanton, Ansprechstelle für die Behörden von Bund und Kantonen, für die Gemeinden und für private Organisationen sowie Überwachung der Durchführung der Integrationsmassnahmen in Zusammenarbeit mit der Polizei- und Militärdirektion).

Artikel 23 (Aufhebung eines Erlasses)

Wie oben ausgeführt, werden die Bestimmungen der bisherigen IKV in die vorliegende Verordnung integriert. Entsprechend ist diese aufzuheben.

Artikel 24 (Inkrafttreten)

Die vorliegende Verordnung soll zusammen mit dem neuen Integrationsgesetz am 1. Januar 2015 in Kraft treten.

3. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Im Rechtssetzungsprogramm der Richtlinien der Regierungspolitik 2011-2014⁷ ist der Erlass eines Integrationsgesetzes vorgesehen. Die vorliegende Verordnung enthält die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen.

4. Finanzielle Auswirkungen

Der Bund stellt dem Kanton Bern für die Umsetzung des Kantonalen Integrationsprogramms (KIP) 2014-2017 jährlich CHF 2'935'970.- zur Verfügung. Bis 2013 richtete der Bund im Ausländerbereich direkte Subventionen an verschiedene Stellen im Kanton Bern aus. Da diese Leistungsverträge im Rahmen des KIP vom Kanton Bern übernommen wurden, erhält der Kanton Bern für die Umsetzung des KIP ab 2014 effektiv zusätzlich jährlich CHF 1'815'220.-

Die Verteilung dieser Beiträge wurde mit der KIP-Finanzplanung festgelegt und vom Bund genehmigt. Der grösste Teil der Beiträge wird für den Vollzug des Integrationsgesetzes verwendet: Geplant sind ab 2015 jährlich rund CHF 340'000.- für die Erstgespräche und rund CHF 1 Mio. für die Finanzierung der Ansprechstellen Integration.

Unter den neuen Aufgaben, die aus dem Integrationsgesetz entstehen, können aufgrund der Vorgaben des Bundes einzig die Kosten für die Begleitung der Integrationsvereinbarungen durch die Ansprechstellen nicht über Bundesmittel finanziert werden. Sie werden auf jährlich CHF 0.5 bis 1 Mio. geschätzt. Diese Mittel sind in der Finanzplanung der GEF eingestellt.

Gemäss Artikel 19 Absatz 3 IntG können die Kosten für die Erstgespräche und die Ansprechstellen Integration dem Lastenausgleich nach Sozialhilfegesetzgebung zugeführt werden, soweit die genannten Beiträge des Bundes nicht ausreichen. Nach dem heutigen Wissensstand ist davon auszugehen, dass die KIP-Finanzplanung weiterhin realistisch ist und die zusätzliche Belastung für den Lastenausgleich Sozialhilfe damit den oben genannten Betrag von jährlich CHF 0.5 – 1 Mio. nicht überschreiten wird.

5. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Innerhalb der kantonalen Verwaltung entsteht zusätzlicher personeller Aufwand für die Steuerung, Koordination und Kontrolle der neuen Aufgaben, der aber mit dem bestehenden Personaletat abgedeckt werden muss. Entsprechend hat die Vorlage weder personelle noch organisatorische Auswirkungen.

⁷ abrufbar unter: <http://bit.ly/1towSQS>

6. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Umsetzung des Integrationsgesetzes und Integrationsverordnung haben personelle Auswirkungen auf die Gemeinden, wie dies bereits im Vortrag zum Integrationsgesetz ausgeführt wurde.

Aufgrund der Erfahrungswerte der Vorjahre rechnet der Kanton Bern mit jährlich ca. 4600 – 5000 Erstgesprächen in den Gemeinden. Ein grosser Teil davon (ca. 40 %) wird in den Städten Bern, Biel und Thun anfallen. Die Gemeinden finanzieren die Erstgespräche vor (d.h.: Löhne des Personals, Einbezug von interkulturellen Übersetzerinnen und Übersetzern). Für die Abrechnung mit dem Kanton wird eine Pauschale je Gespräch und eine Pauschale je erfolgte Übersetzung festgesetzt (vgl. Art. 21 IntV). Die Gemeinden erstellen jährlich mit einem vorgegebenen Formular eine Abrechnung und stellen der GEF Rechnung. Die Abgeltung des Kantons wird in erster Linie aus den Mitteln finanziert, welche der Bund im Rahmen des Kantonalen Integrationsprogrammes ausrichtet. Sollten sie nicht ausreichen, wird die Differenz über den Lastenausgleich Sozialhilfe von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragen.

7. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Verordnung konkretisiert das Integrationsgesetz und hat damit keine direkten Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Gesetz und Verordnung verfolgen als oberste Zielsetzung die Integration der ausländischen Bevölkerung. Damit sind indirekt positive Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu erwarten, indem die Folgekosten einer ungenügenden Integration vermindert werden können. Hinzu kommt, dass die Integration der Ausländerinnen und Ausländer auch dazu beiträgt, dass sie ihre Ressourcen und Fähigkeiten in der Gesellschaft und in der Wirtschaft produktiv einbringen können. Gemäss einer deutschen Studie ergibt eine Gegenüberstellung der Kosten und Erträge von kurzfristig wirksamen Massnahmen zur Verbesserung der Integration von Migrantinnen und Migranten für die öffentliche Hand eine potentielle Rendite von 6-9%. Verglichen wurden Kosten für die Massnahmen der beruflichen Qualifizierung mit fiskalischen Einnahmen. Bei einem Vergleich von langfristig wirksamen Massnahmen wie Ausgaben für das Bildungswesen und für die familienergänzende Betreuung von Kindern berechnete die Studie sogar eine längerfristige Rendite von 12-14%. Das bedeutet, dass die Integrationsförderung nicht nur hilft, die Folgekosten von Desintegration wie etwa Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit zu vermeiden, sondern für den Staat über längere Sicht sogar wesentliche Mehreinnahmen resultieren.

8. Ergebnis der Konsultation

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion führte vom 23. Juni bis am 28. Juli 2014 ein Konsultationsverfahren bei den interessierten Kreisen durch (Verbände, politische Parteien, Gemeinden, Direktionen des Kantons Bern sowie Staatskanzlei und Stelle für Gesetzgebungskoordination). Insgesamt wurden 69 Institutionen begrüsst, davon haben 37 Stellung genommen. Zudem gingen vier spontane Stellungnahmen von nicht eingeladenen Organisationen ein.

Der Verordnungsentwurf wurde im Grossen und Ganzen wohlwollend aufgenommen. Grundsätzliche Ablehnung äusserten nur wenige Konsultationsteilnehmer; was vor allem mit einer grundlegenden Ablehnung der gesamten Gesetzgebung im Integrationsbereich zusammenhängt. Insgesamt gingen sehr viele detaillierte Hinweise ein, die teilweise redaktioneller Natur waren, aber auch andere Vorstellungen in Bezug auf die Umsetzung des Integrationsgesetzes aufzeigten (vgl. die beiliegende Auswertungstabelle).

Bemängelt wurden die engen zeitlichen Verhältnisse. Der Grosse Rat hat das Integrationsgesetz am 21. März 2013 beschlossen und die Erwartung der Politik besteht darin, das Gesetz auf den 1. Januar 2015 in Kraft zu setzen. Wie unter Ziffer vier ausgeführt, besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem Integrationsgesetz und dem Kantonalen Integrationsprogramm. Dieses Programm für die Jahre 2014 – 2017 ist in einer Programmvereinbarung zwischen Bund und Kanton verankert und damit hat sich der Kanton gegenüber dem Bund verpflichtet, die Massnahmen aus dem Integrationsgesetz ab 2015 umzusetzen. Auch die Verordnung ist daher auf diesen Zeitpunkt hin zu beschliessen.

Änderungen wurden aufgrund des Konsultationsergebnisses insbesondere an folgenden Artikeln vorgenommen:

In Artikel 1 werden diejenigen Ausländerinnen und Ausländer, die sich bei der Gemeinde für die Durchführung eines Erstgespräches anmelden müssen, nun explizit aufgezählt.

Artikel 2 wurde in dem Sinne präzisiert, dass die von den Gemeinden im Zusammenhang mit der Durchführung der Erstgespräche zu erhebenden Daten explizit und abschliessend aufgezählt werden. Die Formulierung „Daten zu den Familienverhältnissen“ wurde darauf beschränkt, dass nur erhoben wird, ob minderjährige Kinder vorhanden sind.

Gänzlich überarbeitet wurde der in der Konsultation als schwerfällig und unübersichtlich empfundene Artikel 3 – auf die Aufzählung aller möglichen Konstellationen, die zu einer Zuweisung einer Person an eine Ansprechstelle führen können, wurde verzichtet. Da kein schematisches Vorgehen möglich ist, wird jetzt betont, dass den Umständen des Einzelfalles angemessen Rechnung zu tragen ist.

Gestrichen wurde aus Gründen des Datenschutzes Artikel 4, welcher eine Mitteilung der Gemeinde an die zuständige Migrationsbehörde betreffend jene Personen, die verpflichtet sind, eine Ansprechstelle aufzusuchen.

Artikel 6 (Art. 7 der Konsultationsvorlage) wurde in dem Sinne angepasst, dass auf die explizite Forderung nach einer tertiären Ausbildung verzichtet wird. Vielmehr werden nun in Absatz 1 als in der Regel erwartete Ausbildungen die bisher in den Buchstaben a-c aufgeführten Ausbildungsabschlüsse und neu der eidgenössische Fachausweis als Migrationsfachfrau/-mann aufgeführt.

Angepasst wurden die Formulierungen in Artikel 9 (Art. 10 der Konsultationsvorlage), die von etlichen Konsultationsteilnehmenden als unverständlich beurteilt wurden.

Gestrichen wurde der von verschiedenen Seiten kritisierte Artikel 12, welcher die Schaffung einer ständigen Arbeitsgruppe vorsah, welche die Aufgaben nach Artikel 12 IntG wahrnehmen sollte. Diese Aufgaben sollen nun entweder durch bestehende Gremien oder aber durch ad-hoc zu schaffende Arbeitsgruppen übernommen werden.

Die diesem Vortrag beigelegte Auswertungstabelle zur Konsultation gibt im Einzelnen darüber Aufschluss, aus welchen Gründen die jeweiligen Anträge abgelehnt oder gutgeheissen wurden. Abgesehen davon wurden noch kleinere systematische und redaktionelle Änderungen aufgrund einer erneuten internen Überprüfung der Vorlage vorgenommen.

9. Antrag

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion beantragt dem Regierungsrat, die vorliegende Verordnung über die Integration der ausländischen Bevölkerung zu beschliessen und per 1. Januar 2015 in Kraft zu setzen.

Bern, 13. Oktober 2014

Der Gesundheitsdirektor

Perrenoud

Beilage: Auswertungstabelle zur Konsultation