



Integrationspolitik in Stadt und Kanton Bern: Grundsätze und Handlungsmöglichkeiten

Arbeitspapier des Grünen Bündnis,
erarbeitet durch die Arbeitsgruppe „Migration und Internationales“

Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkung.....	2
2. Grundsätzliche Überlegungen zur Integrationspolitik.....	2
3. Wirtschaftliche Integration.....	3
4. Soziale Integration	5
5. Schulische Integration und Bildung/Sprache	6
5.1 Schulische Integration	6
5.2 Sprache	7
6. Rechtliche Integration	8

1. Vorbemerkung

Das vorliegende Diskussionspapier wurde vor dem Hintergrund verschiedener öffentlich geführter Integrationsdebatten um Einzelmassnahmen und der Umsetzungsbemühungen des Integrationsartikels 25a im Ausländergesetz durch Kantone und Gemeinden erarbeitet. Die Gemeinwesen wählen dabei verschiedene Ansätze. Es ist dem Grünen Bündnis ein Anliegen, dafür eine Reihe von integrationspolitischen Marksteinen zu setzen, welche den Spielraum und die Grenzen für verschiedene taugliche oder eben untaugliche Massnahmen abstecken. Es werden vor allem konkrete Vorschläge gemacht und Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt. Der Name stellt auch das Ziel des Papiers klar: Es soll Diskussionen auslösen und Anregungen geben. Das Grüne Bündnis freut sich über Stellungnahmen und konkrete Umsetzungsschritte.

2. Grundsätzliche Überlegungen zur Integrationspolitik

- Unabhängig von ihrer Herkunft beteiligen sich alle Menschen und Gruppen in einer Gesellschaft an Integrationsprozessen und setzen sich mit Strukturen und Institutionen auseinander. Integration ist ein wechselseitiger Prozess – neben den hier anwesenden MigrantInnen muss auch die aufnehmende Gesellschaft zur Integration beitragen.
- Integration ist komplex und dynamisch und kann nicht auf einen massgebenden Faktor wie z.B. Arbeit oder Sprache reduziert werden.
- Der Akzent des politischen Diskurses liegt derzeit auf der Eigenverantwortung der MigrantInnen. Die staatliche und gesellschaftliche Verantwortung geraten dabei aus dem Blickfeld. Diese strukturelle Ebene ist aus der Sicht des Grünen Bündnis aber entscheidend für eine erfolgreiche Integrationspolitik, indem die Bedingungen für Zugewanderte möglichst denjenigen der Einheimischen angeglichen würden.
- Nachhaltig sein und auf Gleichberechtigung setzen, statt kurzfristig Ressourcen ausnutzen und soziale Folgekosten verringern – dies sind Leitsätze einer zukunftsweisenden Integrationspolitik.

Auf kantonaler und kommunaler Ebene können vier politische Bereiche unterschieden werden:

1. wirtschaftliche Integration
2. soziale Integration
3. schulische Integration und Bildung/Sprache
4. rechtliche Integration

In diesen Bereichen hat das Grüne Bündnis verschiedene Handlungsfelder und Ansätze für politisches Handeln definiert.*

* Die grau unterlegten Vorschläge sind unserer Meinung nach prioritär zu behandeln. Das Grüne Bündnis wird entsprechende Vorstösse einreichen oder Diskussionen initiieren.

3. Wirtschaftliche Integration

Integration heisst auch am wirtschaftlichen Leben teilnehmen. Für viele MigrantInnen ist der Zugang zu bestimmten Bereichen des Arbeitsmarktes erschwert, während sie in anderen Branchen überdurchschnittlich stark vertreten sind. Die Integration in den Arbeitsmarkt muss deshalb differenziert gesteuert werden. Arbeitgebende müssen gezielter angesprochen und unterstützt werden.

Handlungsfelder

- *Unterstützung von Arbeitgebenden:* Arbeitgebenden, die MigrantInnen eine Probemöglichkeit oder Anstellung bieten, werden verschiedene Dienstleistungspakete angeboten (Erledigung von Formalitäten wie z.B. Arbeitsbewilligung, Übersetzung ausländischer Diplome, Coaching, Mentoring, Kompetenzbilanz).
- *Erleichterung der selbständigen Erwerbstätigkeit:* Die Reglementierungen und Starthilfen für MigrantInnen, die als selbständig Erwerbende arbeiten wollen, werden vereinfacht und Unternehmensgründungen von MigrantInnen unterstützt. Ausländische Diplome werden in Hinblick auf die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit so weit als möglich berücksichtigt.
- *Öffnung des Berufszugangs:* Rechtliche Schranken bei der Ausübung bestimmter Tätigkeiten auf kantonaler Ebene (z.B. im Polizeidienst) werden identifiziert und aufgehoben. Wenn dies nicht möglich ist, haben die Betroffenen das Recht auf eine Begründung.
- *Vermittlung in den Arbeitsmarkt:* Projekte, die den Zugang zum Arbeitsmarkt generell und insbesondere für neu Zuziehende, SchulabgängerInnen sowie nachziehende Familienmitglieder (insbesondere Frauen¹) erleichtern, werden gezielt gefördert.
- *Förderung von Mentoring- und Coachingprogrammen:* Die persönliche Begleitung von Stellensuchenden Jugendlichen mit Migrationshintergrund durch Berufsfrauen und -männer hat sich als Ansatz bewährt. MentorInnen ersetzen die oft fehlenden aber entscheidenden Beziehungsnetze. Entsprechende Programme werden – allenfalls auch für erwachsene MigrantInnen – gefördert und kantonsweit angeboten.²
- *Qualifizierung:* Massnahmen zur Umschulung (auch für unqualifizierte ArbeitnehmerInnen) und spezifischen Weiterbildung werden vermehrt unterstützt. Dies gilt insbesondere für Branchen mit hoher MigrantInnenbeschäftigung und mit Flexibilisierungsrisiken.³
- *Anerkennung von mitgebrachten Kompetenzen:* Der Kanton setzt sich dafür ein, dass auf Bundes- bzw. interkantonaler Ebene Verfahren und Standards für die Anerkennung von beruflichen Qualifikationen und praktischen Erfahrungen/Fähigkeiten von MigrantInnen aus Ländern ausserhalb der EU entwickelt werden. Die Kompetenzbilanz-Methode wird im gesamten Kanton als Integrationsinstrument systematisch eingeführt.
- *Ganzheitliche Beratung:* Die RAVs gehen bei der Beratung der MigrantInnen vermehrt auf die mitgebrachten Fähigkeiten und Ausbildungen ein, berücksichtigen gleichzeitig aber auch die Entwicklungen und Schranken auf dem Arbeitsmarkt.

¹ vgl. das Projekt **combine** des Christlichen Friedensdienstes cfd (<http://www.cfd-ch.org/referen5.html>) sowie die Studie zur Situation der Migrantinnen im Kanton Bern 2001. Das Projekt **combine** verknüpft individuelle Standortbestimmung und Kompetenzanalyse. Durch **combine** werden die vielfältigen und reichen Bildungshintergründe, Qualifikationen und Kompetenzen der Frauen sichtbar. Die Projekterfahrungen zeigen, dass Migrantinnen nicht in erster Linie fachliche Weiterbildung brauchen, um sich auf dem Arbeitsmarkt und in ihren Berufsfeldern zu etablieren, sondern Vernetzungen in die Arbeitswelt.

² Vgl. das Projekt **incluso** der Informationsstelle für Ausländerinnen- und Ausländerfragen ISA (http://www.isabern.ch/incluso_einleitung.html).

³ vgl. auch Studie „Migrantinnen im Kanton Bern“.



- *Anstellungspolitik:* Die kantonale Verwaltung intensiviert ihre Bemühungen bezüglich der Anstellung von MigrantInnen (auch Auszubildende), namentlich über den Einbezug von Mentorinnen und Information in den Schulen.
- *Anpassung der GAVs:* In den Gesamtarbeitsverträgen im Dienstleistungssektor wird der Tatsache besser Rechnung getragen, dass hier überdurchschnittlich viele Migrantinnen arbeiten, indem spezifische Weiterbildungen und Umschulungen bei Umstrukturierungen angeboten werden.

4. Soziale Integration

Existenzsicherheit darf weder an Verhalten oder Arbeitspflicht noch an die Herkunft oder den Aufenthaltsstatus gekoppelt werden. An den SKOS-Ansätzen ist festzuhalten. MigrantInnen sind im Rahmen der SKOS-Richtlinien gleich wie Einheimische zu behandeln.

Die sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche für Familien sowie alleinerziehende, arbeitslose, ausgesteuerte, kranke, invalide oder durch andere Umstände bedrohte und belastete Personen müssen ausgebaut werden. MigrantInnen sind betreffend Sozial- und Arbeitslosenversicherung gleichzustellen.⁴ Eine besondere Herausforderung im Bereich der IV ist die schwierige Situation ungelernter ausländischer Arbeitskräfte nach Krankheit oder Unfall. Hier braucht es besondere Instrumente zur Umschulung bzw. Wiedereingliederung.

Handlungsfelder

- **Professionalisierung der Sozialhilfe:** In der Sozialhilfe wird der Integrationsauftrag und Professionalitätsgrundsatz gemäss SKOS konsequent umgesetzt. Dabei werden alle erwachsenen Mitglieder einer Unterstützungseinheit einbezogen (und nicht nur der Haushaltsvorstand). Geschlechtsspezifischen Unterschieden wird besonders Rechnung getragen.
- **Informationspolitik:** Die LeistungsempfängerInnen der Sozialhilfe und der Arbeitslosenversicherung werden systematisch und umfassend über ihre Rechte und Ansprüche informiert.
- **Entkoppelung von Sozialhilfebezug und Aufenthaltsrecht:** Der Kanton verzichtet in Anwendung seines in Artikel 10, Abs. 1, Bst. d ANAG bzw. Art. 35/36 AUG festgehaltenen Ermessens, AusländerInnen bei anhaltender Fürsorgeabhängigkeit auszuweisen.
- **Nachhaltige Sozialhilfe:** Die Sozialdienste unterstützen anerkannte Flüchtlinge darin, sich in der Schweiz zu qualifizieren, und verpflichten sie nur dann zur Erwerbstätigkeit, wenn diese auf den mitgebrachten Qualifikationen aufbaut.
- **Konfliktbewältigung im Bereich Wohnen/Habitat:** MigrantInnen oder Personen mit Migrationshintergrund sollen in die Schlichtungsbehörden in Mietangelegenheit integriert werden.

⁴ Zur Frage der Rechtsstellung von MigrantInnen im System der sozialen Sicherung läuft die Studie „Möglichkeiten der sozialen Sicherheit bei der Integration von AusländerInnen“ des Büro BASS (http://www.nfp51.ch/d_module.cfm?Projects.Command=details&get=23).

5. Schulische Integration und Bildung/Sprache

5.1 Schulische Integration

Die Tatsache, dass die Schichtdurchlässigkeit im Bildungssystem unter MigrantInnen (v.a. aus Balkan, Türkei, Portugal) geringer ist als bei SchweizerInnen, weist auf Diskriminierungsmechanismen hin, auf welche auch in der neusten Forschung verwiesen wird. Im Schulalltag ist es jedoch schwierig, solche genau festzumachen. Schulischer Misserfolg wird deshalb leider oft nur mit persönlichen und nicht mit strukturellen Defiziten erklärt.

Handlungsfelder

- **Umsetzung der Schule der Vielfalt⁵:** Dieses Konzept wird namentlich mit dem Integrationsartikel im Volksschulgesetz, neuen Unterrichtsformen und entsprechenden Lehrplananpassungen für Lehrkräfte (Teamteaching), der Anpassung der Aus- und Weiterbildung für Lehrkräfte, mehr Stütz- und Förderunterricht und Modellen wie QUIMS Zürich („Qualität in multikulturellen Schulen“) umgesetzt. Kinder mit besonderen Bedürfnissen werden nicht in separaten Klassen unterrichtet, sondern in die Regelklassen integriert. Im Falle von Schliessungen von Kleinklassen und andern Sondermassnahmen wird das Geld nicht gestrichen, sondern fliesst zwingend in diese Begleitmassnahmen für erfolgreiche integrierende Massnahmen gemäss Schule der Vielfalt.
- **Gelebte Sprachenvielfalt in der Schule:** Vor dem Hintergrund des Sprachenstreits wird Mehrsprachigkeit in der Schule positiv integriert. Schulen bieten als Zusatzfächer Sprachen von MigrantInnen für alle an und erhalten dafür ein besonderes Integrationslabel.
- **Ausbau von Tagesschulen:** Mit einem grösseren Angebot an Tagesschulen werden die Bildungschancen und Integration von Kindern mit Migrationshintergrund gefördert.
- **Ausbau von vorschulischen Einrichtungen und familienergänzender Kinderbetreuung:** Gemäss neuerer Forschung tragen diese ergänzenden Strukturen erheblich zum Schulerfolg von Kindern mit Migrationshintergrund bei, weil gerade in den ersten Jahren ein gutes Fundament gelegt werden kann.
- **Entwicklung des Angebots zwischen Schule und Berufsausbildung:** Das Angebot für Jugendliche, die keine Lehrstellen haben, wird ausgebaut und diversifiziert. Neben den klassischen Zwischenlösungsangeboten („Brückenangebote“ wie berufsvorbereitendes Schuljahr, Praktika und Motivationssemester) werden auch neue niederschwelligere, aber zu einem Zertifikat führende Bildungsangebote wie die Attestausbildung gefördert.
- **Zugang zum Lehrstellenmarkt für vorläufig Aufgenommene:** Vorläufig aufgenommene Asylsuchende (mit Ausweis F) werden den übrigen ausländischen Jugendlichen bei der Lehrstellensuche rechtlich gleichgestellt. Die restriktive Bewilligungspraxis versperrt vielen Jugendlichen den Zugang zum dualen Bildungsweg. Um den Lehrmeistern eine minimale Sicherheit zu geben, sollte der Bund bei der Prüfung der Aufhebung der vorläufigen Aufnahme die Ausbildungssituation angemessen berücksichtigen.

⁵ Wie sie in den letzten Jahren namentlich durch das Schulamt der Stadt Bern mit dem Projekt **IMSS** in die Wege geleitet wurde: Das **IMSS** (Integration- für eine multikulturelle und sozial vielfältige Schule in der Stadt Bern)-Projekt wurde 2003 vorgelegt und schlägt fünf Massnahmen vor: 1. Deutsch für Kinder im Vorschulalter und ihre Mütter. 2. Optimierung der schulischen Massnahmen (schulische Förderangebote und Gestaltung der Übergänge zwischen den Förderangeboten und der Regelklasse und zwischen den einzelnen Schulstufen). 3. Auf die Multikulturalität und heterogene Zusammensetzung der Klassen ausgerichtete Weiterbildung der Lehrpersonen. 4. Information an die Eltern über die "Schule der Vielfalt". 5. Kulturvermittlung und Netzbildung zwischen Schule und fremdsprachigen Eltern. Diese Massnahmen wurde in die Bildungsstrategie 2004-2008 übernommen.

5.2 Sprache

Das Aufenthaltsrecht darf nicht an Sprachkenntnisse gekoppelt werden. Das im neuen Ausländergesetz vorgesehene Ermessen für die kantonalen Behörden, die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (auch bei Familiennachzug) vom Besuch eines Sprachkurses abhängig zu machen, birgt ein grosses Willkürpotential. Dies gilt umso mehr, als die Bestimmung nur auf die Minderheit von MigrantInnen aus Drittstaaten (die nicht dem Freizügigkeitsabkommen unterstellt sind) anwendbar ist und nicht überall ein angemessenes Angebot besteht.

Die Bedeutung von sprachlichem Wissen ist zentral, aber auch kontextgebunden. Ein generalisierender Massstab für die Bewertung sprachlicher Integration wird dieser Tatsache nicht gerecht. Nicht nur Deutsch, sondern auch Migrationssprachen bedeuten in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen eine Ressource. Sprachkenntnisse sind deshalb da zu beurteilen, wo die Sprache effektiv gebraucht wird. Massnahmen in Bezug auf den Spracherwerb sollten vorhandene Sprachkenntnisse mit einschliessen.

Handlungsfelder

- *Anpassung des Sprachkursangebots:* Das Angebot an Sprachkursen wird an die relevanten Tätigkeitsfelder anpasst. Kurse werden vermehrt im Rahmen der regulären Arbeitstätigkeit sowie von Beschäftigungsprogrammen angeboten. Die Kosten tragen neben den KursbesucherInnen auch der Kanton und die ArbeitgeberInnen. Besonderes Gewicht wird auf die Ausbildung und die fachliche Begleitung ehrenamtlicher KursleiterInnen gelegt.
- *Bedürfnisorientierte Beratung:* Neuzuziehende, Nachziehende Familienmitglieder, WiedereinsteigerInnen oder IV beziehende MigrantInnen werden möglichst früh individuell beraten und in ein Kursangebot vermittelt, das ihren Bedürfnissen entspricht.

6. Rechtliche Integration

Ein wichtiges Instrument der Integration ist das aktive und passive Wahl- und Stimmrecht für AusländerInnen. Um die gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft auch für AusländerInnen mit dauerhafter Aufenthaltsperspektive zu garantieren, muss ihnen der Zugang zu den politischen Rechten gewährt werden.

Die bestehenden rechtlichen Diskriminierungen von MigrantInnen sind abzuschaffen und die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass polizeiliche Willkür verhindert wird. Grundrechte gelten für MigrantInnen ebenso wie für SchweizerInnen. Der Ermessensspielraum der Polizei – insbesondere der Fremdenpolizei bei der Beurteilung von Gesuchen – ist so weit wie möglich einzuschränken und die Praxis auch interkantonal zu vereinheitlichen. Dies gilt insbesondere für die Erteilung einer Härtefallbewilligung an Migrantinnen ohne selbständige Aufenthaltsbewilligung (Verbleib beim Ehemann), die von häuslicher Gewalt betroffen sind, sowie für den Familiennachzug (Definition einer „angemessenen Wohnung“). Eine Veränderung des Zivilstands darf nicht zum Verlust des Aufenthaltsrechts führen.

Grundrechte sind auch Sans-Papiers zu gewähren, insbesondere das Recht auf Schulbildung, Wohnen und Gesundheitsversorgung. Sie sollen Zugang zu Sozialversicherungen und Sozialhilfe haben. Sans-Papiers ertragen ihr menschenunwürdiges Dasein oft nur deshalb, weil sie sich vor einer Anzeige bei der Polizei fürchten.

Handlungsfelder

- **Mitbestimmung:** Im Kanton wird das aktive und passive Wahl- und Stimmrechts für AusländerInnen eingeführt. Bis dahin wird AusländerInnen wenigstens das Stimmrecht in Kommissionen gewährt.
- **Schutz von Migrantinnen ohne selbständige Aufenthaltsbewilligung:** Um den Rechtsschutz der von häuslicher Gewalt betroffenen Frauen zu verbessern und ihre Chancen auf eine unabhängige Bewilligung zu erhöhen, legt der Kanton umfassende Kriterien zur Beurteilung von Härtefallgesuchen fest und informiert die Beratungs- und Betreuungsstellen für gewaltbetroffene Frauen über diese Richtlinien. Zur Frage der Entkoppelung von Aufenthaltsrecht und Zivilstand wird eine Fachkommission eingesetzt.⁶
- **Grundrechtsschutz für Sans-Papiers:** Die Stadt bietet genügend Wohnraum an und schützt das Recht auf Schulbildung für alle. Diejenigen Dienststellen, die im Kanton für die soziale und gesundheitliche Grundversorgung zuständig sind, sowie die Sozialdienste und andere öffentliche Beratungsstellen werden von der Meldepflicht gegenüber des Migrationsdienstes des Kantons Bern MIDI (Fremdenpolizei) entbunden.
- **Vereinheitlichung der Bewilligungspraxis bei Familiennachzug:** Der Kanton erstellt in Zusammenarbeit mit den Migrationsämtern, Integrationsfachstellen und Sozialdiensten anderer Kantone Leitlinien zur Vereinheitlichung der Bewilligungspraxis (ähnlich wie die SKOS-Standards).
- **Gleichberechtigung und Einhaltung der Grundrechte im öffentlichen Raum:** Der Wegweisungsartikel im Berner Polizeigesetz wird abgeschafft bzw. die Städte verzichten auf seine Anwendung, da er Diskriminierungsmechanismen fördert und MigrantInnen besonders trifft.
- **Dauerhaftes Aufenthaltsrecht:** Die Aussicht auf eine sichere und dauerhafte Aufenthaltsperspektive ist eine zentrale Voraussetzung für Integration. Um den fremdenpolizeilichen Ermessensspielraum zu verkleinern, wird ein Rechtsanspruch auf Aufenthaltsverlängerung oder Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz eingeführt.

⁶ vgl. Studie zur Rechtlichen Situation von Migrantinnen mit abhängigem Aufenthaltsstatus, Gleichstellungskommission Kanton Bern, 2004