

Motion Fraktion GLP/JGLP (Corina Liebi, JGLP/Salome Mathys, GLP): Aus der Zeit gefallen – die Berner «Fremdenpolizei» gehört umbenannt; Begründungsbericht

Am 25. Mai 2023 hat der Stadtrat folgende Motion Fraktion GLP/JGLP im Sinne einer Richtlinie erheblich erklärt:

Der Gemeinderat wird beauftragt, den Bereich Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei der Abteilung Polizeiinspektorat der Stadt Bern umzubenennen und künftig auf die Nutzung des Begriffs «Fremdenpolizei» zu verzichten.

Begründung

Mit der «Eidgenössischen Fremdenpolizei» wurde Ende 19. respektive Anfang 20. Jahrhundert in Bern erstmals eine Stelle geschaffen, die das Wort «Fremdenpolizei» im Titel trug und die als Bewilligungsbehörde für Gastarbeitende aus dem Ausland fungierte. Als Folge des am 26. März 1931 neu eingeführten Ausländergesetzes verpflichtete der Bund die Kantone, eigene Bewilligungsbehörden für ausländische Staatsangehörige einzusetzen. Dabei folgten zahlreiche Kantone der Namensgebung des Bundes und benannten die neugeschaffenen Stellen als «Kantonale Fremdenpolizei». Bereits in den 1980er-Jahre erfolgte auf Bundesebene aber ein Namenswechsel. Die «Eidgenössische Fremdenpolizei» hiess neu «Bundesamt für Ausländerfragen» (heutiges Staatssekretariat für Migration). Kurz darauf folgten auch die ersten Kantone dem Beispiel des Bundes und benannten ihre Behörde um.¹ Selbst die Städte Zürich, Luzern und Basel-Land, die bis im Jahr 2001 noch an dem veralteten Begriff festgehalten haben, haben die Umwandlung mittlerweile vollzogen.² Heute ist der Begriff der «Fremdenpolizei» ausser in der Stadt Bern bei praktisch keiner Behörde mehr anzutreffen.³ Auch der «Migrationsdienst des Kantons Bern» verzichtet auf die Anwendung des Wortes.⁴

Mit den Freizügigkeitsabkommen hat sich die Schweiz klar dazu bekannt, Personen aus dem EU/EFTA-Raum das Recht zur Einreise in die Schweiz einzuräumen und ihnen eine Arbeit in der Schweiz zu ermöglichen. Die Schweiz ist auf qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland angewiesen und ist verpflichtet, sie in der Schweiz zu integrieren. Der Wortbestandteil «fremd» in «Fremdenpolizei» schafft dabei einen unnötigen Graben in der Bevölkerung und führt zu ungewollter Ausgrenzung der ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger. Es ist an der Zeit, dass auch die Stadt Bern

¹ Kanton Basel-Landschaft: Änderung des Dekrets zum Verwaltungsorganisationsgesetz: Umbenennung von Dienststellen vom 21. August 2001, https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/landrat-parlament/geschafte/geschäftsliste/2001-juli-august-176-bis-200/2001-199/downloads-1/2001-199.pdf/@_@download/file/2001-199.pdf

Vgl. auch EJPD: Aus BFA wird IMES vom 07.03.2003, <https://www.sem.admin.ch/ejpd/de/home/aktue/II/news/2003/2003-03-07.html>. Alexander Rechsteiner: Vom Landjäger zum Verkehrspolizisten vom 06.02.2019, <https://blog.nationalmuseum.ch/2019/02/vom-landjaeger-zum-verkehrspolizist/>

Absatz «gute Policiey».

² Migrationsamt des Kantons Zürich: Neue Bezeichnung der Fremdenpolizei des Kantons Zürich vom 26.07.2001 https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2001/07/146_migration.htm1

³ Wie FN 1.

⁴ Migrationsdienst des Kantons Bern: Website, <https://www.migration.sid.be.ch/de/start.html>

mit der Zeit geht und künftig auf die Nutzung des Begriffs «Fremdenpolizei» verzichtet. Als Alternative kann das Wort «Migration» verwendet werden, das bereits heute im Titel des betroffenen Bereichs des städtischen Polizeiinspektorats zur Anwendung kommt und unter dem der Aufgabenbereich der «Fremdenpolizei» problemlos subsumiert werden kann.⁵ Mit einer Umbenennung zu einem kundenfreundlicheren und leistungsorientierteren Namen wird zudem die Aufgabenvielfalt des Bereichs deutlich besser widerspiegelt.⁶ Der Zeitpunkt der Umbenennung soll flexibel gewählt werden können, so dass auch Synergien einer potenziellen Fusion mit Ostermündigen genutzt werden können.

Bern, 22. September 2022

Erstunterzeichnende: Corina Liebi, Salome Mathys

Mitunterzeichnende: Michael Ruefer, Claude Grosjean, Janina Aeberhard, Gabriela Blatter, Judith Schenk, Yasmin Amana Abdullahi

Bericht des Gemeinderats

Die Motionärinnen und Motionäre verlangen, den Bereich Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei (EMF) der Abteilung Polizeiinspektorat der Stadt Bern (PI) umzubenennen und künftig auf die Nutzung des Begriffs «Fremdenpolizei» zu verzichten. Die Motion wird im Wesentlichen damit begründet, dass es sich um einen veralteten Begriff handle, andere Migrationsbehörden den Namen längst gewechselt hätten und der Aufgabenbereich der Fremdenpolizei unter Migration problemlos subsumiert werden könne.

Der Gemeinderat hat Verständnis für das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre, gerade weil in anderen Kantonen und auf Bundesebene eine Namensänderung vorgenommen wurde. Die Amtsbezeichnung in der Stadt Bern wurde indes beibehalten und unterscheidet sich deshalb von anderen Städten und Kantonen, da keine andere Behörde in der Schweiz über die gleichen Kompetenzen wie die Fremdenpolizei der Stadt Bern verfügt.

Gestützt auf die in den Artikeln 43 und 44 des kantonalbernerischen Einführungsgesetzes zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG) verankerte Kompetenzdelegation, entscheiden die Städte Biel, Thun und Bern auf ihrem jeweiligen Gemeindegebiet selbstständig über Aufenthalt und Niederlassung der dort wohnhaften ausländischen Personen. Die Kompetenzdelegation umfasst nicht nur die Anordnung von Zwangsmassnahmen, sondern auch die Kompetenz, Einvernahmen gestützt auf Artikel 142 der schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) vorzunehmen und zu diesem Zweck Vorladungen zu erlassen. Diese Kompetenz ist einzig Gemeinden übertragen, die am 31. Dezember 2007 über ein kommunales Polizeikorps verfügt haben, das heisst, den Städten Biel und Bern. Im Unterschied zu Biel wurde der Stadt Bern zudem mit Ressourcenvertrag zwischen dem Kanton Bern und der Stadt Bern betreffend Erbringung von Leistungen der Sicherheits- und Verkehrspolizei sowie der Amts- und Vollzugshilfe durch die Kantonspolizei die zur Erfüllung der gewerbe- und fremdenpolizeilichen Aufgaben nötigen polizeilichen Kompetenzen übertragen. Der Ressourcenvertrag mit der Kantonspolizei nennt dabei in Artikel 16 wörtlich, dass die Kompetenzübertragung für fremdenpolizeiliche Aufgaben erfolgt. Dies bedeutet, dass die Zuständigkeit für die Anordnung und Durchführung von ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen sowie für die Ahndung von Straftatbeständen nach dem Ausländer- und Integrationsgesetz bei der Fremdenpolizei der Stadt Bern liegt. In den anderen Kantonen werden diese Aufgaben von der jeweils zuständigen Kantons- oder Stadtpolizei wahrgenommen. Einzig die Stadt Bern verfügt

⁵ Wie FN 1

⁶ Wie FN 2

schweizweit über diese Kompetenzen im fremdenpolizeilichen Bereich. Die städtische Fremdenpolizei deckt damit das gesamte Spektrum von der Einreise, Aufenthaltserteilung, Integration, Kontrolle, Massnahmenverfügung, Vollzug von Zwangsmassnahmen und der Missbrauchsbekämpfung sowie dem wirksamen Opferschutz im Bereich Menschenhandel, Zwangsheirat und häusliche Gewalt ab. Sie leistet zudem Bereitschaftsdienst von 24 Stunden an sieben Tagen pro Woche für die Kantonspolizei, das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit oder fedpol. Nur durch die Übertragung dieser Kompetenzen kann der Gemeinderat die Migrationspolitik in der Stadt Bern aktiv mitgestalten.

Der Begriff Fremdenpolizei sorgt zur Erfüllung dieser Aufgaben in Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen aber auch gegenüber betroffenen Personen für Klarheit und Transparenz. Der Terminus ist auf allen Staatsebenen fest verankert und steht beispielhaft für die Effektivität dieser städtischen Behörde. So verweist unter anderem auch der dritte Aktionsplan gegen Menschenhandel (NAP III) hinsichtlich des Leitprozesses «Competo» auf die Fremdenpolizei. Faktisch handelt es sich um ein Alleinstellungsmerkmal für die Stadt Bern und lässt eine Differenzierung auch zu den übrigen kantonalen Migrationsbehörden zu, welche nicht über die gleichen Kompetenzen verfügen. Aufgrund der Einzigartigkeit dieser Kompetenzvereinigung und dem damit verbundenen einmaligen Knowhow wird die Fremdenpolizei der Stadt Bern regelmässig von Bundesstellen, aber auch von ausländischen Behörden für Wissensvermittlungen oder den Austausch von Erfahrungen angefragt.

Eine alternative Bezeichnung, wie beispielsweise Migrationsamt, Dienste, Bevölkerungsamt oder wie vorgeschlagen Migrationspolizei oder Bern Welcome, stellt eine begriffliche Verwässerung der eigentlichen Aufgaben und Kompetenzen dar. Diese birgt die Gefahr, dass sich im Kontakt mit Betroffenen Missverständnisse bei Ausweis- und Personenkontrollen ergeben, Legitimationen in Frage gestellt werden und die eigentliche Aufgabenerfüllung erschwert wird. Dem Begriff Fremdenpolizei kommt in diesem Fall eine deskriptive Bedeutung zu, indem die Sicherheit der Mitarbeitenden bei der Umsetzung des Gesetzes gewährleistet wird. Fremdenpolizei ist jedoch auch normativ zu verstehen. Die normative Betrachtung umfasst auch die migrationspolitischen Prämissen der Stadt Bern, im Rahmen des behördlichen Ermessens ausländerrechtliche und gesellschaftspolitische Akzente zu setzen. Ohne diese Norm wären die genannten Prämissen in Frage gestellt.

Als einige der wenigen Amtsstellen zeigt die Fremdenpolizei mit ihrem Namen, was ihre effektiven Aufgabengebiete sind. Zu Verwechslungen kam es bisher noch nie. Die Wahrnehmung des Namens als Begriff ist bei der internationalen Kundschaft wertneutral konnotiert. Die Kundinnen und Kunden schätzen den direkten Kontakt und die zahlreichen Möglichkeiten, konkrete Antworten auf ihre Fragen zu erhalten. So kam es bisher auch bei Anlässen wie «Bern für Sie» beziehungsweise «Bern bietet» oder dem «Familiennachzugsanlass» der Direktion für Bildung, Soziales und Sport (BSS) weder zu Irritationen noch sonstigen, mit dem Begriff «Fremdenpolizei» in Verbindung stehenden Problemen. Die Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei (EMF) geniessen das Vertrauen der Bevölkerung.

Für die Erteilung, Verlängerung oder Umwandlung der Bewilligung, den Familiennachzug, Visumverlängerungen und -erteilungen, An- und Abmeldungen, Umzug, Adressänderungen, die Ausstellung von Wohnsitzbescheinigung ist die Sektion Einwohnerdienste/Migration (EM) zuständig. Mit der Fremdenpolizei hat die überwiegende Mehrheit der ausländischen Wohnbevölkerung somit keine Berührungspunkte. Das Aufgabengebiet der Fremdenpolizei umfasst die Bekämpfung des Menschenmuggels, des Menschenhandels sowie die Bekämpfung von Missbräuchen im Bereich Schattenwirtschaft, Ausbeutung im Rotlichtmilieu und bei der organisierten Bettelei. Zugleich führt die Fremdenpolizei migrationsrechtliche Interventionen bei irregulär anwesenden Personen durch, welche strafrechtlich verurteilt worden sind und weggewiesen werden müssen.

In den vergangenen Monaten hat sich gezeigt, dass gerade die Aufgaben der Fremdenpolizei im Bereich der Verbundaufgaben «Pariter» nicht nur von den Partnerorganisationen als effizient betrachtet werden, sondern das «Berner Modell» auch für die UNIA als Vorbild dient.⁷

Allein im ersten Halbjahr 2024 wurden durch solche Verbundkontrollen, welche durch die Fremdenpolizei federführend durchgeführt wurden, vier Personen als Opfer identifiziert und konnten aus ihrer Ausbeutungssituation herausgelöst und einer spezialisierten Opfer-Beratungsstelle übergeben werden. Zeitgleich regelte die Fremdenpolizei den irregulären Aufenthalt dieser Personen im Rahmen des gesetzlichen Handlungsspielraums mit einer Aufenthaltsbewilligung. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass sich die Fremdenpolizei als solche ausweisen und legitimieren kann. Aufgrund des Vertrauens von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern gegenüber der Fremdenpolizei konnten zwei Opfer von sexueller Ausbeutung aus der Reichweite ihrer sogenannten «Loveboys» gebracht werden. Nur aufgrund der Legitimation als Fremdenpolizei kann das nötige Vertrauen gewonnen und somit dem Interesse der Opfer grösstmöglich Rechnung getragen werden. Eine Namensänderung hätte folglich ebenfalls einen Einfluss auf den Opferschutz.

Wer sich nach einem Umzug melden muss, wird von den Einwohnerdiensten bedient. Die Einwohnerdienste/Migration (EM) als eigene Sektion decken die Bedürfnisse der ausländischen Bevölkerung ab. Die Fremdenpolizei ihrerseits wird als vollziehende Dienststelle und ebenbürtige Partnerin sowohl von Opferhilfestellen als auch der Strafverfolgungsbehörde geschätzt und respektiert. Die Bezeichnung Fremdenpolizei hat den Vorteil, klar und verständlich zu sein und als Alleinstellungsmerkmal für Kompetenz und Augenmass bei ausländerrechtlichen Entscheiden in der Stadt Bern zu stehen.

Gerade die polizeilichen Kompetenzen und Aufgaben im ausländerrechtlichen Bereich, welche die Stadt Bern einzigartig machen, wären durch einen alternativen Begriff nur ungenügend abgedeckt. Eine Änderung der Bezeichnung birgt die Gefahr, dass die Stadt Bern die Aufgabenerfüllung beispielsweise im Bereich des Opferschutzes im Rahmen von Verbundkontrollen (Pariter) oder bei der Regelung von Sans-Papiers nicht mehr im gewohnten Umfang wahrnehmen kann.

Nach erneuter umfassender und eingehender Prüfung kommt der Gemeinderat zum Schluss, dass sich vor dem Hintergrund der bereits aufgeführten aber auch der zusätzlichen Argumente keine Namensänderung aufdrängt.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Die Umbenennung des Bereichs EMF wäre mit erheblichen Kosten verbunden. So müssten sämtliche Dienstkleider und Ausweise neu beschafft, Vorlagen, Beschriftungen und Software angepasst sowie Applikationen umbenannt werden. Es ist damit zu rechnen, dass diese Anpassungen Kosten in einem hohen sechsstelligen Bereich verursachen würden.

Bern, 3. Juli 2024

Der Gemeinderat

⁷ s. <https://www.workzeitung.ch/2024/05/die-opfer-schuetzen-die-ausbeuter-jagen/>.