

Reglement über die Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern (Partizipationsreglement; PaR); Erlass

1. Worum es geht

Am 1. Dezember 2011 hat der Stadtrat die Interfraktionelle Motion GB/JA!, SP/JUSO (Cristina Anliker Mansour, GB/Guglielmo Grossi, SP): Politische Partizipation für Ausländerinnen und Ausländer in der Stadt Bern auf Antrag des Gemeinderats erheblich erklärt respektive zu einem Teil in ein Postulat umgewandelt. Der als Motion erheblich erklärte Teil betrifft die Einführung des so genannten „Ausländerantrags“ nach dem Vorbild der Stadt Burgdorf respektive angelehnt an die in Bern bereits bestehende Jugendmotion. Der als Postulat erheblich erklärte Teil des Vorstosses verlangt, dass anschliessend eine Kampagne zu starten ist, um die in Bern wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer über diese Möglichkeit der politischen Partizipation zu informieren.

Mit dem vorliegenden Vortrag legt der Gemeinderat dem Stadtrat in Umsetzung der Motion einen Reglementsentwurf vor.

2. Die Regelung in Kürze

Der Gemeinderat schlägt vor, dass in Anlehnung an die bereits bestehende Jugendmotion eine Partizipationsmotion geschaffen wird, mit welcher Ausländerinnen und Ausländer an den Stadtrat gelangen und Ideen oder Anliegen in den politischen Prozess einspeisen können. Damit sollen Ausländerinnen und Ausländer mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder im Status der vorläufigen Aufnahme eine institutionelle politische Mitwirkungsmöglichkeit erhalten, die jedoch kein eigentliches politisches Mitbestimmungsrecht darstellt. Der vorliegende Vortrag setzt die Interfraktionelle Motion GB/JA!, SP/JUSO (Cristina Anliker Mansour, GB/Guglielmo Grossi, SP): Politische Partizipation für Ausländerinnen und Ausländer in der Stadt Bern um und verfolgt das Ziel der Stadt Bern, die tatsächliche Integration der ausländischen Wohnbevölkerung und die Mitwirkung der Ausländerinnen und Ausländer in städtischen Belangen zu fördern.

3. Einführung einer Partizipationsmotion

3.1. Genannte Vorbilder: Ausländerantrag Burgdorf / Jugendmotion Bern

Die Gemeinde Burgdorf hat seit 2008 in Artikel 26 der Gemeindeordnung die Möglichkeit verankert, dass 30 Jugendliche oder 30 Ausländerinnen und Ausländer einen so genannten Jugendbeziehungsweise Ausländerantrag einreichen können. Dieser wird gleich wie ein Vorstoss eines Mitglieds des Stadtrats behandelt. In Burgdorf wurde seit der Einführung noch nie ein Ausländer- oder Jugendantrag eingereicht.

In der Stadt Bern existiert bereits die so genannte Jugendmotion. Gemäss den Artikeln 14ff. des Reglements vom 24. April 2003 über die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen (Mitwirkungsreglement; MWR; SSSB 144.1) können 40 Jugendliche zwischen 14 und 18 Jahren im Stadtrat eine Motion einreichen, welche unter beschleunigten Fristen behandelt wird. Seit der Inkraftsetzung des entsprechenden Reglements sind in der Stadt Bern 4 Jugendmotionen eingereicht worden.

3.2. Grundsätzliche Überlegungen

Die Stadt Bern fördert gemäss Artikel 7 der Gemeindeordnung vom 18. April 1999 (GO; SSSB 101.1) „die tatsächliche Integration der ausländischen Wohnbevölkerung und die Mitwirkung der Ausländerinnen und Ausländer in städtischen Belangen.“ Gestützt darauf kann ein Instrument des „Ausländerantrags“, wie er von der Motion gefordert wird, eingeführt werden.

Der Gemeinderat unterstützt das Anliegen der Motion, längerfristig in Bern wohnhaften Ausländerinnen und Ausländern eine stärkere Partizipation zu erlauben. Die Möglichkeit, mit einem eigenen Vorstoss direkt an die städtische Legislative zu gelangen, ist ein ernst zu nehmendes Partizipationsinstrument, das mehr als symbolische Wirkung hat. Zwar handelt es sich nicht um ein politisches Recht im eigentlichen Sinn, aber es bietet Ausländerinnen und Ausländern, die sich nicht über Wahlen, Abstimmungen und das Initiativ- und Referendumsrecht an der Gestaltung der Stadtpolitik beteiligen können, eine Möglichkeit, sich auf institutionalisiertem Weg Gehör zu verschaffen und Prozesse in Gang zu setzen respektive zumindest verbindlich zur Diskussion zu stellen. Damit wird die gemäss Integrationsleitbild 2010 der Stadt Bern angestrebte aktive und mitbestimmende Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Leben gefördert.

Nichtsdestotrotz kommt der Einführung der Partizipationsmotion auch eine wichtige symbolische Bedeutung zu: Sie sendet ein Integrationssignal aus. Mit der Einführung dieses Partizipationsmittels ist die Botschaft verbunden, dass ausländische Menschen, welche längerfristig in der Stadt Bern wohnhaft sind, eingeladen sind, sich am politischen Leben zu beteiligen.

Dass damit eine „Sonderform der Partizipation“ (Votum Grosjean, Stadtratsprotokoll vom 1.12.2011; S. 1197) geschaffen wird, die Schweizerinnen und Schweizern nicht offen steht, wurde vom Stadtrat mit der Erheblicherklärung der Motion in Kauf genommen. Eine derartige Sonderpartizipation rechtfertigt sich vor dem Hintergrund, dass die eigentlichen politischen Rechte der Schweizerinnen und Schweizer deutlich weiter gehen und mit mehr Verbindlichkeit ausgestattet sind (Teilnahmerecht an Wahlen und Abstimmungen sowie das Initiativ- und Referendumsrecht). Auch im Fall der Jugendmotion ist eine Art der Sonderpartizipation geschaffen worden, die den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern nicht offen steht. Auf eine Nationalitätenbeschränkung wurde bei der Jugendmotion verzichtet, womit heute für ausländische Jugendliche die merkwürdige Situation besteht, dass sie bloss während 4 Jahren - nämlich ab dem Alter 14 bis sie volljährig sind - mit dem Instrument einer Motion politisch partizipieren dürfen.

3.3. Regelung in eigenem Reglement

Bei der vorgeschlagenen Partizipationsmotion handelt es sich nicht um eine Form der Mitwirkung von Stimmberechtigten, welche in Anwendung von Artikel 51 in Verbindung mit Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe c des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen würde. Es ist vielmehr - wie bei Jugendmotion im Mitwirkungsreglement - davon auszugehen, dass es sich im weiteren Sinn um eine Regel im Bereich der Parlamentsorganisation handelt. Die Partizipationsmotion verschafft der ausländischen Wohnbevölkerung einen direkten Zugang zum Stadtrat, bringt jedoch keine Mitentscheidungsrechte für die Unterzeichnenden. Daher ist das Reglement vom 16. Mai 2004 über die Politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1) nicht das richtige Gefäss für die Regelung.

Es ist einfacher und der Bedeutung der Sache angemessen, die Partizipationsmotion in einem eigenen, schlank gehaltenen Reglement zu regeln. Zwar wäre auch die Regelung im Geschäftsreglement des Stadtrats von Bern vom 12. März 2009 (Stadtratsreglement; GRSS; SSSB 151.21) denkbar, das in der alleinigen Kompetenz des Stadtrats liegt. Da damit die Regelung der demokratischen Mitwirkung (fakultatives Referendum) entzogen würde, und es primär um die Aussenwirkung des neuen Instruments und nicht um die organisationstechnische Frage innerhalb des Stadtrats geht, ist davon abzuraten. Ein eigenes übersichtliches Reglement erlaubt ausserdem

einen unkomplizierten und direkten Zugang zu den im Zusammenhang mit der Partizipationsmotion geltenden Regeln.

3.4. Folgenabschätzung

Die finanziellen und organisatorischen Folgen hängen stark davon ab, wie stark das neue Instrument genutzt würde. Aufgrund der Möglichkeit der Vorprüfung und der notwendigen formellen und materiellen Überprüfung nach Einreichen einer Partizipationsmotion ist für das Ratssekretariat mit einem gewissen Mehraufwand zu rechnen. Denkbar ist, dass durch die Einführung der Partizipationsmotion gewisse Vorstösse von Stadtratsmitgliedern, welche sozusagen in Vertretung der ausländischen Wohnbevölkerung eingereicht werden, mit dem neuen Instrument hinfällig werden. Insgesamt dürfte der Verwaltungsaufwand daher - nicht zuletzt gemessen an der Gesamtanzahl von Vorstössen der Stadtratsmitglieder - eher nicht ins Gewicht fallen.

Es ist vorgesehen, die Prüfung der Gültigkeit der Unterschriften bei den Einwohnerdiensten anzusiedeln, da diese über den Zugriff auf die notwendigen Daten und die technischen Einrichtungen dazu verfügen. Der Aufwand dürfte sich im Rahmen der Unterschriftenprüfung bei Initiativen und Referenden durch die Stadtkanzlei bewegen, allenfalls etwas erhöht dadurch, dass zusätzlich die Wohnsitzdauer von 3 Monaten nachgeprüft werden muss. Bei einem Zeitbedarf von einer Stunde pro 60 Unterschriften ist bei einer Partizipationsmotion mit einem Prüfungsaufwand von ca. 8 Stunden zu rechnen (Annahme: Zahl der Unterschriften von rund 500, 20 % ungültig). Die Mehrbelastung der Einwohnerdienste hängt hauptsächlich von der Zahl der eingereichten Partizipationsmotionen ab.

Weiter dürfte die Umsetzung der als Postulat erheblich erklärten Forderung nach einer Information über das neue Instrument in der Form einer Kampagne einen gewissen Aufwand verursachen.

4. Kommentar zu den einzelnen Reglementsbestimmungen

Artikel 1 Gegenstand

Mit dieser Bestimmung wird der Reglementszweck deklariert. Mit der Formulierung „institutionelle Mitwirkung“ wird klargestellt, dass nur die Partizipation innerhalb der städtischen politischen Organe gemeint ist. Davon abzugrenzen ist die Mitwirkung in anderen Bereichen, die nicht mit dem vorliegenden Reglement geregelt wird, so beispielsweise im Rahmen der Quartierorganisationen oder bei Vernehmlassungsverfahren.

Art. 2 Ausländische Personen

Mit diesem Artikel wird definiert, wer die Partizipationsrechte, die mit dem Reglement geschaffen werden, ausüben kann. Die Anwendbarkeit der Regelung ist auf Ausländerinnen und Ausländer, welche dauerhaft in Bern wohnen, d.h. auf diejenigen mit Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung (Ausweis C und B) sowie die Personen mit vorläufiger Aufnahme (Ausweis F) begrenzt. Die Beschränkung auf diese Aufenthaltskategorien stellt sicher, dass die Partizipationsrechte nur von Einwohnerinnen und Einwohnern ausgeübt werden können, deren Aufenthaltsbewilligung eine gewisse Beständigkeit aufweist. Das Erfordernis des mindestens dreimonatigen Wohnsitzes begründet sich aus der Parallelität zum kommunalen Stimm- und Wahlrecht, das ebenfalls drei Monate nach dem Zuzug ausgeübt werden kann. Die Voraussetzungen für die Teilnahme an einer Partizipationsmotion sollen das Erfordernis der Beständigkeit des Wohnsitzes auch unter dem Aspekt der Integration betonen. Ausserdem erfährt die Partizipationsmotion durch die Einschränkung der Unterzeichnungsberechtigten eine klare Abgrenzung vom Instrument der Petition.

Art. 3 Partizipationsmotion

Dieser Artikel definiert das Instrument, mit dem sich ausländische Personen Gehör im Stadtrat verschaffen können: Die Partizipationsmotion.

Unterschriftenzahl

Die Festlegung der Unterschriftenzahl wurde in Anlehnung an die Burgdorfer Variante gemäss folgender Berechnung auf 400 festgelegt: In Burgdorf leben 1 994 Personen mit Ausländerausweis C oder B bei einer Gesamtbevölkerungszahl von 15 810. In Bern leben total 129 731 Personen, davon 27 125 ausländische Personen mit Ausweis C, B oder F (Einwohnerstatistik per 30.6.2013). Eine proportionale Übertragung der Zahl von 30 Unterschriften von Burgdorfer auf Berner Verhältnisse anhand der Zahl der unterschreibungsberechtigten ausländischen Personen würde eine Unterschriftenzahl von 408 ergeben. Die grosse Differenz zur Unterschriftenzahl bei der Jugendmotion (40) lässt sich folgendermassen begründen: Die Jugendmotion möchte unter anderem unter Verfolgung eines pädagogischen Zwecks junge Menschen zur politischen Mitwirkung bewegen. Aus diesem Grund wurde die Hürde möglichst niedrig angesetzt. Bei der Partizipationsmotion kann kein pädagogischer Hintergrund ins Feld geführt werden. Dazu kommt, dass die Grösse der Gruppe der ausländischen Personen, welche eine Partizipationsmotion unterschreiben dürften, um ein Vielfaches grösser ist als die Bevölkerungsgruppe der 14 bis 18 jährigen.

Gegenstand der Partizipationsmotion

Der Reglementsentwurf sieht vor, dass die Partizipationsmotion einen Gegenstand betrifft, der motionsfähig ist. Es ist zwar möglich, dass sie nachträglich zu einem Postulat umgewandelt wird (siehe unten, Artikel 6). Eine Eingabe als Postulat sollte jedoch nicht von vornherein möglich sein - nicht zuletzt auch um die Beschränkung auf städtisch relevante Themen zu begrenzen. Die Partizipationsmotion soll ihr Gewicht daraus beziehen, dass sie einen im gemeindeeigenen Zuständigkeitsbereich liegenden Gegenstand betrifft und eine entsprechende politische Aktivität fordert. Um dies sicherzustellen, wird die Möglichkeit einer Vorprüfung vorgesehen, die verhindern soll, dass Unterschriften für eine Partizipationsmotion gesammelt werden, welche letztlich gar nicht gültig ist.

Formelle Anforderungen

Wie die Vorstösse aus dem Kreis der Stadtratsmitglieder muss auch die Partizipationsmotion begründet sein und einen klaren Antrag enthalten. Die Unterzeichnenden müssen überdies Angaben liefern, welche ihre Identifizierung und Prüfung der Unterschriftenberechtigung ermöglichen. Die Gemeinde unterliegt in Bezug auf die Datenbearbeitung bei der Partizipationsmotion den analogen Datenschutzbestimmungen wie bei der Prüfung von Unterschriften von Initiativen oder Referenden. Die Bestimmung, dass die formellen Anforderungen an die Gültigkeit im Moment der Einreichung gegeben sein müssen, begründet sich dadurch, dass kein formelles Anfangsdatum und keine Maximaldauer der Unterschriftensammlung vorgesehen sind.

Art. 4 Verfahren

Die Partizipationsmotion ist ein Instrument, welches sich primär an den Stadtrat richtet. Daher erscheint es sachgerecht, die Eingabe und die Koordination beim Ratssekretariat zu situieren. Das Ratssekretariat lässt die Unterschriften durch die Einwohnerdienste prüfen. Die mit der Prüfung der Unterschriften beschäftigten Mitarbeitenden unterstehen dem Amtsgeheimnis und die Personeninformation über die Unterzeichnung einer Partizipationsmotion darf nur für die Prüfung der Unterschriftenberechtigung und für keinen anderen Zweck verwendet werden (Zweckbindung gemäss Artikel 4 Absatz 3 des Bundesgesetzes über den Datenschutz; DSG; SR 235.1). Sobald das Zustandekommen der Partizipationsmotion festgestellt ist, nimmt das Ratssekretariat eine Prüfung der Partizipationsmotion vor. Es untersucht dabei, ob die Zuständigkeit des Stadtrats gegeben und die Einheit der Materie gewahrt ist, sowie ob die weiteren formellen Erfordernisse erfüllt sind. Ebenfalls im Rahmen dieser Prüfung wird die Ungültigkeit wegen Unmöglichkeit oder Verletzung des parlamentarischen Anstands festgestellt.

Das weitere Verfahren orientiert sich am Mechanismus der normalen Motion im Stadtrat. Im Gegensatz zur Jugendmotion sollen die für Motionen des Stadtrats geltenden Fristen zur Anwendung kommen. Die verkürzten Fristen bei Jugendmotionen begründen sich durch die Überlegung, dass Anliegen von jungen Menschen umgesetzt werden sollten, solange die Motionärinnen und Motionäre noch jung sind. Dieses Argument kommt bei Ausländerinnen und Ausländern nicht zum Tragen. Mit dem Verweis auf Artikel 59 des Geschäftsreglements des Stadtrats von Bern vom 16. Mai 2002 (GRSR; SSSB 151.21) wird die Parallelität des Verfahrens zur Stadtratsmotion vorgesehen.

Art. 5 Vorprüfung

Da eine Partizipationsmotion im Gegensatz zur Jugendmotion eine beachtliche Anzahl Unterschriften erfordert und verhindert werden sollte, dass ungültige Partizipationsmotionen eingereicht werden, soll ein Vorprüfungsverfahren angeboten werden. Motionärinnen und Motionäre können sich an das Ratssekretariat wenden, um eine Partizipationsmotion vorprüfen zu lassen. Dabei wird der vorgeschlagene Motionstext insbesondere im Hinblick auf die formelle Zulässigkeit hin geprüft (Zuständigkeit der Stadt Bern, Einheit der Materie, Form). Eine gewisse inhaltliche Beratung (beispielsweise der Hinweis auf eine bereits eingereichte Motion mit gleichen oder ähnlichen Forderungen) oder eine gewisse Unterstützung in Formulierungsfragen kann dabei - im Umfang der vorhandenen Ressourcen - ebenfalls angeboten werden.

Art. 6 Mitwirkung im Stadtrat

Analog zum Verfahren bei der Jugendmotion soll die Partizipationsmotion direkt vom oder von der Erstunterzeichnenden im Stadtrat vertreten werden können. Dabei wird dem oder der Erstunterzeichnenden das Rederecht im Stadtrat zur Motion (analog zum Rederecht einer Stadträtin/eines Stadtrats bei einem persönlichen Vorstoss) unter sinngemässer Anwendung von Artikel 53 f. GRSR gewährt. Der oder die Erstunterzeichnende kann dabei unter Einhaltung der Redezeit und des parlamentarischen Anstands, wie ein Stadtratsmitglied die Partizipationsmotion begründen. Er oder sie kann ausserdem die Partizipationsmotion in ein Postulat umwandeln oder sie zurückziehen. Das Recht, die Partizipationsmotion im Stadtrat zu vertreten umfasst aber keine weiteren parlamentarischen Befugnisse wie z.B. das Recht, Anträge oder Ordnungsanträge zu stellen und selbstverständlich kein Stimmrecht.

Art. 7 Inkrafttreten

Damit die Einführung des neuen Instruments mit der vorgesehenen Information darüber abgestimmt werden kann, soll der Gemeinderat die Inkraftsetzung beschliessen. Auch unter dem Aspekt, dass ein Referendum nicht auszuschliessen ist und möglicherweise Beschwerdeverfahren abgewartet werden müssen, ist dies sinnvoll.

5. Fristverlängerung Postulat, Abschreibung Motion

Mit der Verabschiedung des vorliegenden Vortrags hat der Gemeinderat den als Motion erheblichen Punkt 1 der obgenannten Motion erfüllt. Daher wird in einem separaten Geschäft die Abschreibung der Motion beantragt. Der als Postulat erheblich erklärte Punkt 2 verlangt eine Kampagne zur Bekanntmachung des neuen Instruments nach dessen Einführung. Das Inkrafttreten des Partizipationsreglements ist - die Zustimmung des Stadtrats vorausgesetzt - per Mitte Jahr 2014 vorgesehen. Ein Bericht über die Aktivitäten zur Bekanntmachung im Sinne des Postulats sollte bis Ende 2014 erstellt werden können. Daher beantragt der Gemeinderat in einem separaten Geschäft eine Verlängerung der Frist zur Vorlage des Prüfungsberichts bis zum 31. Dezember 2014.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend Reglement über die Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern (Partizipationsreglement; PaR); Erlass.
2. Er erlässt das Reglement über die Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern (Partizipationsreglement; PaR).
3. Das Ratssekretariat wird mit der Publikation dieses Beschlusses unter Hinweis auf das fakultative Referendum gemäss Artikel 37 der Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO; SSSB 101.1) und Artikel 70 des Reglements über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1) beauftragt.

Bern, 27. November 2013

Der Gemeinderat

Beilage:

- Entwurf Partizipationsreglement