

Stadt Bern / Stadtkanzlei

Parlamentarische Initiative «Bedingungsloses Grundeinkommen in der Stadt Bern»

Kurzgutachten zur Frage der Gültigkeit der parlamentarischen Initiative «Durchführung eines Pilotversuches zum bedingungslosen Grundeinkommen in der Stadt Bern» vom 11. November 2021

Bern, 22. April 2022

Jürg Wichtermann
Ueli Friederich

Daniel Arn Dr. iur., Rechtsanwalt
Monika Binz MLaw, Rechtsanwältin
Marcel Brühlhart Dr. iur., Rechtsanwalt
Martin Buchli lic. iur., Rechtsanwalt, LL.M.
Ueli Friederich Dr. iur., Rechtsanwalt
Mirjam Strecker Dr. iur., Rechtsanwältin, LL.M.
Jürg Wichtermann Dr. iur., Rechtsanwalt, LL. M.
Markus Müller Prof. Dr. iur., Rechtsanwalt (Konsulent)

Recht & Governance
Kornhausplatz 11
Postfach 568
3000 Bern 8

T +41 31 312 33 30
friederich@recht-governance.ch
www.recht-governance.ch

Inhalt

1	Einleitende Bemerkungen	4
1.1	Ausgangslage	4
1.2	Auftrag	4
1.3	Abgrenzung	5
2	Die parlamentarische Initiative als Handlungsinstrument des Parlaments	6
2.1	Wirkungsweise der parlamentarischen Initiative	6
2.2	Herkunft und geschichtliche Entwicklung	7
2.3	Ausgestaltung der parlamentarischen Initiative auf Bundesebene	8
2.4	Ausgestaltung der parlamentarischen Initiative im Grossen Rat des Kantons Bern	10
2.5	Ausgestaltung der parlamentarischen Initiative im Stadtrat von Bern.....	11
3	Anforderungen an die Form der parlamentarischen Initiative	13
3.1	Allgemeine Bemerkungen.....	13
3.2	Anforderungen an den ausgearbeiteten Entwurf bei Volksinitiativen.....	15
3.3	Anforderungen an den ausgearbeiteten Entwurf bei parlamentarischen Initiativen	16
3.4	Einheit der Form als formales Kriterium von Initiativen	17
4	Die parlamentarische Initiative «Durchführung eines Pilotversuches zum bedingungslosen Grundeinkommen in der Stadt Bern»	17
4.1	Gegenstand.....	17
4.2	Initiantinnen und Initianten	18
4.3	Adressat/Zuständigkeit.....	18
4.4	Die Initiativbegehren im Einzelnen	19
4.4.1	Beauftragung des Gemeinderats zur Durchführung eines Pilotversuchs.....	19
4.4.2	Finanzierung des Pilotversuchs / fehlender Kreditbeschluss	20
4.4.3	Wissenschaftliche Begleitung des Pilotversuchs	21
4.4.4	Dauer des Pilotversuchs	21
4.4.5	Dialog und Kooperation mit anderen Gemeinwesen	22
4.5	Bezeichnung der Initiative durch die Urheberschaft	22
4.6	Schlussfolgerung zur formellen Gültigkeit der parlamentarischen Initiative.....	23
5	Bestimmung der Zuständigkeit zum Entscheid über den verlangten Beschluss	23
6	Prüfung der formellen Anforderungen parlamentarischer Initiativen und Optionen des Gemeinderats.....	24
7	Beantwortung der Gutachtensfragen.....	28
7.1	Gültigkeit der parlamentarischen Initiative?.....	28

7.2	Allgemeine Kriterien für ausgearbeitete Entwürfe?	28
7.3	Steuerung der Zuständigkeit durch Bepreisung eines Initiativanliegens?	28
7.4	Möglichkeiten des Gemeinderats für den Fall, dass eine parlamentarische Initiative trotz formellen Mängeln vom Stadtrat behandelt wird?	29
	Literaturverzeichnis	30
	Anhang	31

1 Einleitende Bemerkungen

1.1 Ausgangslage

- 1 Am 11. November 2021 reichten die Fraktionen GB/JA!, GFL/EVP, AL/GAP/PdA und SP/JUSO im Stadtrat von Bern die parlamentarische Initiative «Durchführung eines Pilotversuches zum bedingungslosen Grundeinkommen in der Stadt Bern» ein.
- 2 Die parlamentarische Initiative will dem Stadtrat den folgenden Wortlaut zur Beschlussfassung unterbreiten lassen:
 1. Der Gemeinderat wird damit beauftragt, einen wissenschaftlich begleiteten Pilotversuch über ein Grundeinkommen durchzuführen. Details zur Durchführung und zum Projektdesign können dem angehängten Projektbeschrieb entnommen werden.
 2. Der Pilotversuch wird über Eigenmittel der Stadt finanziert. Die ersetzende oder ergänzende Finanzierung über Drittmittel wird durch die Stadt geprüft.
 3. Die wissenschaftliche Begleitung des Pilotversuchs wird von der Stadt Bern für eine oder mehrere unabhängige Forschungsinstitutionen ausgeschrieben. Zum Pilotversuch gehört auch eine entsprechende Kontrollgruppe ohne Grundeinkommen. Die Repräsentativität der Studie nach wissenschaftlichen Standards ist zu gewährleisten.
 4. Die Dauer des Pilotversuchs soll mindestens 36 Monate betragen.
 5. Die Stadt Bern sucht den Dialog und die Kooperation mit anderen Gemeinwesen in der Schweiz (insbesondere der Stadt Zürich), die vergleichbare Pilotversuche planen und/oder durchführen.

1.2 Auftrag

- 3 Die eingereichte parlamentarische Initiative «Durchführung eines Pilotversuches zum bedingungslosen Grundeinkommen in der Stadt Bern» wirft in formaler Hinsicht verschiedene grundsätzliche Fragen auf. Die Stadtkanzlei hat deshalb den Linksunterzeichnenden aufgrund einer Problemskiz-zierung vom 28. Januar 2021 und einer Besprechung vom 2. März 2022 um Beurteilung der folgen-den Fragestellungen ersucht:
 1. Gemäss Artikel 61 der Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO) kann mit der parlamentari-schen Initiative der *ausgearbeitete Entwurf* zu einem Reglement oder Beschluss des Stadt-rats oder der Stimmberechtigten eingereicht werden. Sind diese Voraussetzungen bei der parlamentarischen Initiative «Durchführung eines Pilotversuches zum bedingungslosen Grundeinkommen in der Stadt Bern» erfüllt?
 2. Zum Erfordernis des ausgearbeiteten Entwurfs: Unter welchen Voraussetzungen gilt insbe-sondere ein Beschluss als ausgearbeiteter Entwurf? Können dazu allgemeine Kriterien for-muliert werden?
 3. Zuständigkeit des Stadtrats / der Stimmberechtigten: Inwiefern ist die GO abschliessend be-treffend die Einzelbeschlüsse, die der Stadtrat fällen kann (namentlich Kreditbeschlüsse)? Kann die Frage der Zuständigkeit durch das Anbringen eines «Preisschildes» durch die Initia-ntinnen und Initianten einer parlamentarischen Initiative gesteuert werden?
 4. Welche Möglichkeiten stehen dem Gemeinderat zur Verfügung, wenn eine parlamentarische Initiative überwiesen wird, die den formellen Anforderungen nicht entspricht bzw. deren Um-setzung nicht möglich ist?

1.3 Abgrenzung

- 4 Das vorliegende Kurzgutachten befasst sich ausschliesslich mit den *formalen* Aspekten der parlamentarischen Initiative «Durchführung eines Pilotversuches zum bedingungslosen Grundeinkommen in der Stadt Bern». Es untersucht, ob die Initiative ihrer Form nach den rechtlichen Anforderungen einer parlamentarischen Initiative entspricht, wie sie die Rechtsordnung der Stadt Bern vorsieht. Das Papier nimmt aber ausdrücklich nicht Stellung zum inhaltlichen Ziel der als parlamentarische Initiative eingereichten Anliegen.

2 Die parlamentarische Initiative als Handlungsinstrument des Parlaments

2.1 Wirkungsweise der parlamentarischen Initiative

- 5 Die parlamentarische Initiative ist ein Handlungsinstrument des Parlaments, welches ihm ermöglicht, grundsätzlich ohne Einbezug der Exekutive ein Vorhaben in die Wege zu leiten und dieses auch verbindlich zu verabschieden. Sie wird auf Bundesebene etwa auch als «Instrument der parlamentarischen Selbstgesetzgebung» bezeichnet.¹ Diese Umschreibung hebt den zentralen Unterschied der parlamentarischen Initiative zu den übrigen parlamentarischen Handlungsinstrumenten wie Motion, Postulat, Interpellation etc. hervor, welche in der Regel als Rechte zur Erteilung von Aufträgen an die Exekutive ausgestaltet sind.² Die parlamentarische Initiative dagegen richtet sich an das Parlament selbst:

«Wesentliches Merkmal der parlamentarischen Initiative ist, dass das Parlament den Gesetzgebungsprozess nicht nur anregt, sondern ihn auch in eigener Kompetenz durchführt. Anders etwa als bei der Motion, mit deren Überweisung an die Exekutive diese den verbindlichen Auftrag erhält, eine Gesetzes- oder Beschlussvorlage vorzulegen, übernimmt hier das Parlament diese Aufgabe selbst.»³

- 6 Wie alle parlamentarischen Handlungsinstrumente hängt auch die parlamentarische Initiative bezüglich ihrer Ausgestaltung (Kreis der Initiierenden, Inhalt, Gegenstand, Form, Verfahren der Behandlung und der Beschlussfassung) im Wesentlichen von den Regelungen der einzelnen Gemeinwesen ab, deren Parlamente über dieses Instrument verfügen. Abgesehen vom Adressaten der parlamentarischen Initiative existiert kein feststehender Kriterienkanon, welchem dieses Instrument zwingend folgen müsste. Für die Beantwortung konkreter Fragen zum Instrument der parlamentarischen Initiative ist deshalb zunächst immer von der jeweiligen Regelung des betroffenen Parlaments auszugehen. Immerhin lassen sich aus den Ordnungen anderer Parlamente Rückschlüsse ziehen und Hinweise entnehmen zum Verständnis der konkret in Frage stehenden parlamentarischen Initiative, soweit dieser keine ausdrückliche Regelung zugrunde liegt oder die gesetzliche Regelung die zu beantwortende Frage nicht schlüssig beantworten kann.
- 7 Insofern ist auch die Bezeichnung der parlamentarischen Initiative als Instrument der Selbstgesetzgebung dahingehend zu relativieren, dass sich die derart veranlasste Selbsttätigkeit des Parlaments nicht auf die Gesetzgebung im engeren Sinne (d.h. eigentliche Rechtsetzung) beschränken muss. Je nach Ausgestaltung kann die parlamentarische Initiative bezüglich ihres Gegenstandes wesentlich weiter gehen. Dasselbe gilt auch für die Form der Initiative oder das Verfahren ihrer Behandlung im Parlament.

¹ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 34 N 1303.

² Parlamentarische Initiativen werden im Allgemeinen nicht zu den parlamentarischen Vorstössen gezählt, da sie sich an das Parlament selbst und nicht an die Exekutive richten. Das Geschäftsreglement des Stadtrats von Bern (GRSR) erwähnt die parlamentarische Initiative nicht unter den parlamentarischen Vorstössen, sondern behandelt sie in einem eigenen Abschnitt (Art. 58 ff., 68; anders allerdings die Gemeindeordnung der Stadt Bern, welche Motionen, Postulate, parlamentarische Initiativen und Anfragen an den Gemeinderat unter dem gleichen Abschnittstitel «Parlamentarische Vorstösse» abhandelt). Ebenso unterscheidet das Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG) zwischen parlamentarischer Initiative und parlamentarischen Vorstössen (Art. 61 ff.). Vgl. auch TSCHANNEN (Staatsrecht, § 34 N 1302 ff, 1309 ff.), der zwischen der parlamentarischen Initiative und den «Aufträgen an den Bundesrat (parlamentarische Vorstösse)» unterscheidet. Desgleichen das Zürcher Gemeinderecht BRÜGGER, Kommentar GG ZH, § 34 Fn 2.

³ KOTTUSCH, Tragweite, ZBl 87/1896, S. 146.

2.2 Herkunft und geschichtliche Entwicklung

8 Die parlamentarische Initiative wurde auf Bundesebene erst im Jahr 1970 im Rahmen einer Änderung des damaligen Bundesgesetzes vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetzes, GVG)⁴ begrifflich normiert.⁵ Unter dem Titel «Verfahren bei parlamentarischen Initiativen» beschrieb das GVG in den neu eingefügten Artikeln 21^{bis}-21^{novies} ab diesem Zeitpunkt erstmals und explizit die Einzelheiten dieses Instruments, insbesondere auch das Verfahren zur Behandlung solcher Initiativen.⁶

9 Inhaltlich stand die parlamentarische Initiative der Bundesversammlung allerdings bereits seit Beginn des modernen schweizerischen Bundesstaates zur Verfügung. So hielt die Bundesverfassung von 1848 in Artikel 81 Absatz 1 fest:

Art. 81

¹ Jedem der Räte und jedem Mitglied derselben steht das Vorschlagsrecht (die Initiative) zu.

Diese Formulierung wurde 1874 unverändert in Artikel 93 Absatz 1 der revidierten BV übernommen. Bis zur Regelung der parlamentarischen Initiative im GVG im Jahr 1970 fehlte es indessen an einer ausdrücklichen Normierung des Instruments.⁷ Lediglich in den Geschäftsreglementen der beiden Räte fanden sich Hinweise auf das Verfahren, dem dieses Instrument zu folgen hatte, wobei die Initiative teilweise auch als «Motion» bezeichnet wurde, die allerdings nicht den Bundesrat, sondern die Räte selbst als Adressaten hatte.⁸

10 Das Vorschlags- bzw. Initiativrecht der Parlamentsmitglieder fand 1848 offenbar ohne Kontroversen Eingang in der BV. Das parlamentarische Initiativrecht hatte sich vorher bereits in den liberalen Kantonsverfassungen der Regenerationszeit (ab 1830) durchgesetzt, nicht zuletzt auch als Ausdruck eines Parlaments, welches das Volk vertritt und entsprechend nicht nur Aufträge an die Exekutive erteilt, sondern auch selbst bestimmen kann, welche Gegenstände behandelt und beschlossen werden.⁹

«Die Regeneration (1830-1848) brachte im Verhältnis der Legislative zur Exekutive eine grundlegende Wandlung, indem sie dem Prinzip der Überordnung der gesetzgebenden über die vollziehende Gewalt in allen repräsentativ-demokratischen Kantonen zum Durchbruch verhalf. Dem Grossen Rat oder seinen Mitgliedern wurde „das volle Recht der Gesetzesinitiative“ eingeräumt), d.h. das selbständige Recht, Gesetzesentwürfe einzubringen, ohne dass die Exekutive massgebenden Einfluss darauf nehmen konnte.»¹⁰

11 In der Praxis wurde das Vorschlagsrecht in der Bundesversammlung – abgesehen von einzelnen Vorhaben, die tatsächlich parlamentarischen Initiativen entsprachen – allerdings weitgehend in der Form von «regulären» Motionen ausgeübt, die sich den Bundesrat mit der Vorlage eines be-

⁴ SR 171.11; das GVG regelte zwischen 1849 und 2003 den Geschäftsbetrieb der Bundesversammlung und wurde durch das Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 170.10) abgelöst.

⁵ GRAF, St. Galler Kommentar BV, Art. 160 N. 7.

⁶ GRAF, Kommentar ParlG, Art. 107 N 2, 5.

⁷ Botschaft des Bundesrates vom 13. November 1968 an die Bundesversammlung betreffend Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes, BBl 1968 II 736.

⁸ GRAF, Kommentar ParlG, Art. 107 N 2 f.

⁹ GRAF, Kommentar ParlG, Art. 107 N 1, der darauf hinweist, dass dies «einen grundlegenden Wandel im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung» gleichkam (m.w.H.).

¹⁰ Botschaft des Bundesrates vom 13. November 1968 an die Bundesversammlung betreffend Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes, BBl 1968 II 735.

stimmten Geschäfts beauftragten.¹¹

- 12 Eine eigentliche Renaissance erlebte die parlamentarische Initiative erst in den 1960er Jahren, als im Nationalrat – u.a. als Folge Mirage-Affäre – verschiedene Initiativen eingereicht wurden, die sich teilweise ausdrücklich auf das parlamentarische Vorschlagsrecht in Artikel 93 Absatz 1 BV beziehen. Diese lösten eine breitere Diskussion und eine vertiefte Aufarbeitung der staats- und verfahrensrechtlichen Fragen aus, die sich im Zusammenhang mit dem Instrument stellten.¹² Neben verschiedenen verfahrensrechtlichen Aspekten, welche aufgrund des Zweikammersystems der Bundesversammlung zu beleuchten waren, bildete auch die Frage, in welcher Form eine parlamentarische Initiative eingereicht werden kann, Gegenstand der damaligen Erörterungen.¹³
- 13 Auf kantonaler und insbesondere kommunaler Ebene hat die parlamentarische Initiative tendenziell erst in jüngerer Zeit bzw. nach der rechtlichen expliziten Verankerung auf Bundesebene das Arsenal parlamentarischer Handlungsinstrumente ergänzt. Im Grossen Rat des Kantons Bern wurde die parlamentarische Initiative mit dem Gesetz vom 8. November 1988 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG)¹⁴ eingeführt, im Stadtrat von Bern kurze Zeit später mit dem Geschäftsreglement vom 24. Oktober 1991.¹⁵

2.3 Ausgestaltung der parlamentarischen Initiative auf Bundesebene

- 14 Die parlamentarische Initiative der Bundesversammlung ist aktuell in Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 28. April 1999 (BV)¹⁶ verankert. Unter dem Randtitel «Initiativrecht und Antragsrecht» hält die Bestimmung fest:

Art. 160 Initiativrecht und Antragsrecht

¹ Jedem Ratsmitglied, jeder Fraktion, jeder parlamentarischen Kommission und jedem Kanton steht das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten.»

Die Bestimmung umfasst neben der parlamentarischen Initiative (ausgehend von einem oder mehreren Ratsmitgliedern, einer Fraktion oder einer parlamentarischen Kommission) auch die Standesinitiative. Zudem ist der Begriff der Initiative hier – wie schon in den entsprechenden Normen der früheren Verfassungen – insofern weit zu verstehen, als sie auch in die Form der Motion gekleidet werden kann und sich diesfalls nicht an die Bundesversammlung selbst, sondern an den Bundesrat richtet (und somit keine parlamentarische Initiative im herkömmlichen Sinne ist).¹⁷

- 15 Die Einzelheiten der («echten») parlamentarischen Initiative sind in den Artikeln 107 ff. ParlG geregelt. Im vorliegenden Zusammenhang ist insbesondere Artikel 107 Absatz 1 ParlG von Interesse, der sich gemäss seinem Randtitel zu «Gegenstand und Form» des Instruments äussert:

¹¹ Botschaft des Bundesrates vom 13. November 1968 an die Bundesversammlung betreffend Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes, BBl 1968 II 737; GRAF, Kommentar ParlG, Art. 107 N 4.

¹² Botschaft des Bundesrates vom 13. November 1968 an die Bundesversammlung betreffend Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes, BBl 1968 II 73.

¹³ Botschaft des Bundesrates vom 13. November 1968 an die Bundesversammlung betreffend Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes, BBl 1968 II 741 f.

¹⁴ BSG 151.21, aufgehoben mit dem revidierten GRG vom 4. Juni 2013, in Kraft seit 1. Januar 2014.

¹⁵ Der Kanton Zürich führte die parlamentarische Initiative auf kantonaler Ebene (soweit ersichtlich) mit dem damaligen Gesetz vom 26. September 1971 über die Organisation und die Geschäftsordnung des Kantonsrats ein (§ 23 ff.); auf kommunaler Ebene waren parlamentarische Initiativen bis zur Revision des Zürcher Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG; LS 131.1) nicht zulässig.

¹⁶ SR 101.

¹⁷ GRAF, St. Galler Kommentar BV, Art. 160 N. 5 f.

Art. 107 Gegenstand und Form

¹ Mit einer parlamentarischen Initiative kann vorgeschlagen werden, dass eine Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet.

Anders noch als Artikel 21^{bis} GVG¹⁸ erwähnt Artikel 107 Absatz 1 ParlG nicht mehr ausdrücklich, dass die parlamentarische Initiative in der Form sowohl des ausgearbeiteten Entwurfs als auch der allgemeinen Anregung eingereicht werden kann. Der Wortlaut der Bestimmung ist damit an sich weniger klar als derjenige ihrer Vorgängerin. Inhaltlich wollte die neue Bestimmung aber nichts daran ändern, dass in der Bundesversammlung beide Formen für eine parlamentarische Initiative verwendet werden können. Auf die Verwendung der Terminologie «ausgearbeiteter Entwurf» bzw. «allgemeine Anregung» war bei der Überführung der Regelung der parlamentarischen Initiative vom GVG ins ParlG bewusst verzichtet worden. Dies deshalb, weil eine parlamentarische Initiative nach dem Verständnis des ParlG – im Gegensatz zu einer Volksinitiative – auch dann abänderbar bleibt, wenn sie als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht wird.¹⁹

- 16 Die Frage, in welcher Form die parlamentarische Initiative eingereicht werden kann, hatte die Bundesversammlung verschiedentlich beschäftigt. Bereits im Rahmen der Diskussionen in den 1960er Jahren, die schliesslich zur Kodifizierung der parlamentarischen Initiative im GVG führten, waren die Meinungen dazu weit auseinander gegangen. Bundesrat und Ständerat sahen für eine allgemeine Anregung keinen Bedarf, weil für diesen Fall mit der Motion die Ausarbeitung einer Vorlage veranlasst werden könne. Die Haltung des Nationalrats, der auch durch allgemeine Anregungen initiierte Vorhaben selbst bearbeiten wollte, setzte sich schliesslich durch.²⁰ Spätere Versuche, welche die parlamentarische Initiative auf die Form des ausgearbeiteten Entwurfs beschränken wollten, scheiterten.²¹
- 17 Ziel einer parlamentarischen Initiative ist gemäss Artikel 107 Absatz 1 ParlG die Erarbeitung eines «Erlasses der Bundesversammlung». Gegenstand einer parlamentarischen Initiative auf Bundesebene kann somit alles sein, was Gegenstand eines parlamentarischen Erlasses sein kann. Die Erlasse der Bundesversammlung sind in Artikel 163 BV geregelt. Unter den Begriff der Erlasse fallen sowohl rechtsetzende (Bundesgesetze, Verordnungen) als auch nicht-rechtsetzende Akte (referendumpflichtige oder einfache Bundesbeschlüsse).²² Mit der parlamentarischen Initiative können demnach nicht nur Gesetzgebungsvorhaben in die Wege geleitet, sondern – soweit dafür die Form des Bundesbeschlusses zulässig ist – auch anderweitige Anliegen verfolgt werden.
- 18 Vorliegend nicht von Interesse ist die relativ filigrane Regelung des Verfahrens der parlamentarischen Initiative auf Bundesebene (Art. 109 ff. ParlG). Das Zweikammersystem stellt diesbezüglich Anforderungen, denen die Behandlung parlamentarischer Initiativen auf kantonaler und kommunaler Ebene nicht genügen müssen.

18 Art. 21^{bis} Abs. 1 GVG lautete: «Das Initiativrecht im Sinne von Artikel 93 Absatz 1 der Bundesverfassung ist das Recht, den Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung einzureichen oder anzuregen. Ratsmitglieder und Kommissionen können eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs oder der allgemeinen Anregung einreichen.»

19 GRAF, Kommentar ParlG, Art. 107 N 13, 22.

20 GRAF, Kommentar ParlG, Art. 107 N 9.

21 Beschränkung abgelehnt im Rahmen der GVG-Revision vom 23. März 1984, bei der Erarbeitung des ParlG und im Rahmen der ParlG-Revision vom 21. Juni 2013 (vgl. dazu GRAF, Kommentar ParlG, Art. 107 N 10-12, 15).

22 Dazu TSCHANNEN, St. Galler Kommentar BV, Art. 163 N 30 ff.; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 163 N. 1 f., 9 f.

2.4 Ausgestaltung der parlamentarischen Initiative im Grossen Rat des Kantons Bern

19 Im Grossen Rat des Kantons Bern wurde die parlamentarische Initiative als Folge einer umfassenden Parlamentsreform mit der Schaffung des Grossratsgesetzes vom 8. November 1988 (aGRG) eingeführt.²³ Die Aufnahme dieses Instruments ins Gesetz war im Parlament allerdings sehr umstritten: In der Kommission war es zwar noch diskutiert, dann aber nicht in den Kommissionsentwurf an den Grossen Rat aufgenommen worden. Erst in der ersten Lesung und nach einer ausführlichen Grundsatzdebatte über Sinn und Zweck der parlamentarischen Initiative beschloss der Grosse Rat am 23. Juni 1988 mit 65 zu 63 Stimmen knapp, die Handlungsmöglichkeiten des Parlaments um diese Möglichkeit zu erweitern.²⁴

20 Der Grosse Rat diskutierte die Frage, in welcher Form eine parlamentarische Initiative eingereicht werden könne, in der Debatte vom 23. Juni 1988 relativ ausgiebig, ohne allerdings abschliessend dazu Stellung zu nehmen. Vielmehr wurde das Thema nach dem positiven Grundsatzbeschluss an die Kommission zurückgewiesen mit dem Auftrag, dem Plenum eine Formulierung vorzuschlagen. Allerdings hatten sich in der Diskussion verschiedene Votanten für, aber keine gegen die Aufnahme der Bedingung ausgesprochen, wonach die Form des ausgearbeiteten Entwurfs einzuhalten sei.²⁵ Der schliesslich von der Kommission vorgelegte und vom Grossen Rat verabschiedete Artikel 56 aGRG nahm diesen Punkt wie folgt auf:

Art. 56 Parlamentarische Initiative

¹ Mit einer parlamentarischen Initiative kann der ausgearbeitete Entwurf zu einem Erlass oder Beschluss des Grossen Rates eingereicht werden.

² Die parlamentarische Initiative wird zur Vorberatung an eine Kommission überwiesen, wenn sie von mindestens 60 Ratsmitgliedern vorläufig unterstützt wird.

21 Artikel 56 Absatz 1 aGRG legte sowohl die Form als auch den Gegenstand der parlamentarischen Initiative fest: Demnach konnte der (ausgearbeitete) Entwurf sowohl einen Vorschlag für einen Erlass als auch für einen Beschluss des Grossen Rates enthalten.²⁶ Mit der parlamentarischen Initiative konnte also nicht nur Selbstgesetzgebung betrieben, sondern auch jedes andere Vorhaben eingeleitet werden, soweit dieses einem Beschluss des Grossen Rates zugänglich war.

22 Im Rahmen einer Parlamentsrechtsrevision überarbeitete der Grosse Rat im Jahr 2013 das Gesetz umfassend. Das am 4. Juni 2013 verabschiedete neue Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz; GRG)²⁷ übernahm das Instrument der parlamentarischen Initiative inhaltlich grundsätzlich unverändert, präzisierte allerdings den Wortlaut der entsprechenden Bestimmung redaktionell. Artikel 62 GRG, der aktuell die Grundlage der parlamentarischen Initiative im Grossen Rat bildet, lautet wie folgt:

Art. 62

¹ Mit einer parlamentarischen Initiative kann der Entwurf zu einem Erlass oder Beschluss des Grossen Rates eingereicht werden.

² Die parlamentarische Initiative kann nur in ausgearbeiteter Form erfolgen.

²³ BSG 151.21; in Kraft ab 1. Juni 1990.

²⁴ Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 1988, S. 766.

²⁵ Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 1988, S. 764 ff.

²⁶ Vgl. auch Votum Joder (Präsident der Kommission): «Es handelt sich darum, ob die Möglichkeit geschaffen werden soll, dass in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes ein Gesetz, ein Dekret, allenfalls auch ein Grossratsbeschluss, beispielsweise eine Kreditvorlage, ausgearbeitet (...) werden kann (...).» (Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 1988, S. 766).

²⁷ BSG 151.21.

Die aktuelle Fassung trennt Gegenstand (Abs. 1) und Form (Abs. 2) der parlamentarische Initiative klarer, ändert aber nichts an der Substanz der Regelung.²⁸ Nach wie vor kann die parlamentarische Initiative jeden Gegenstand betreffen, der einem Erlass oder einem Beschluss des Grossen Rates zugänglich ist. Und auch in der aktuellen Fassung muss die Initiative zwingend in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden. Der Vortrag der Kommission Parlamentsrechtsrevision zuhanden des Grossen Rates verdeutlichte diese Voraussetzung folgendermassen:

«Was die Form angeht, werden parlamentarische Initiativen wie schon bisher nur in ausgearbeiteter Form zugelassen und nicht auch in Form allgemeiner Anregungen. Zwar erhöht dies die Anforderungen an die Initianten in dem Sinne, dass sie ihr politisches Anliegen möglichst präzise und vollständig als ausgearbeiteter Entwurf auszuformulieren haben; allfällige Feinkorrekturen kann die Kommission aber, falls eine Initiative vorläufig unterstützt wird, immer noch und ohne Weiteres vornehmen. Das Festhalten an einem ausgearbeiteten Entwurf bietet den Initianten zudem Gewähr, dass ihr Anliegen wie gewollt weiterberaten wird; im Falle einer allgemeinen Anregung verbliebe demgegenüber bei der Umsetzung der Initiative viel Spielraum. Im Übrigen stehen für nicht detailliert ausgearbeitete politische Forderungen andere Instrumente zu Verfügung, so insbesondere die Motion.»²⁹

- 23 Der Grosse Rat diskutierte zwar beim Erlass des aGRG im Jahr 1988 über die Frage der Form der parlamentarischen Initiative und entschied sich dafür, diese ausschliesslich als ausgearbeiteten Entwurf zuzulassen. Anlässlich der Totalrevision des aGRG von 2014 bestätigte der Grosse Rat diesen Entscheid. Weder in den öffentlich zugänglichen Materialien noch in der Beratung im Grossen Rat wurde jedoch jemals erörtert, nach welchen Kriterien ausgearbeitete Entwürfe von allgemeinen Anregungen zu unterscheiden seien. Offensichtlich ging der Gesetzgeber davon aus, dass diese Abgrenzung selbstverständlich vorgegeben war bzw. notorisch ist.

2.5 Ausgestaltung der parlamentarischen Initiative im Stadtrat von Bern

- 24 Im Stadtrat von Bern fand die parlamentarische Initiative erstmals als Folge einer Totalrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats von Bern vom 24. Oktober 1991 Aufnahme. Der Revision war die zweijährige Vorbereitungsarbeit einer Spezialkommission vorangegangen, die sich offensichtlich von den kurz zuvor stattfindenden Parlamentsreformdiskussionen im Bund und im Kanton inspirieren liessen.³⁰
- 25 In der stadträtlichen Debatte vom 24. Oktober 1991 war die Einführung der parlamentarischen Initiative unbestritten. Ebenso wenig gab die Form oder der Gegenstand des Instruments zu Diskussionen Anlass. Kontrovers diskutiert wurde lediglich das für die vorläufige Unterstützung einer parlamentarischen Initiative erforderliche Quorum.³¹
- 26 Das Geschäftsreglement vom 24. Oktober 1991 regelte die parlamentarische Initiative wie folgt:

28 Nicht übernommen wurde das im Vorgängergesetz enthaltene Quorum, wonach eine parlamentarische Initiative der vorläufigen Unterstützung durch 60 Ratsmitglieder bedurfte (Art. 56 Abs. 2 aGRG). Neu ist es der Grosse Rat, der «entscheidet, ob er eine parlamentarische Initiative vorläufig unterstützt» (Art. 69 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Grossen Rates [GO]; BSG 151.211). Die Hürde für eine vorläufige Unterstützung einer parlamentarischen Initiative ist damit zu einer relativen (Mehrheitsentscheid des Grossen Rates) und bei einer Parlamentsmitgliederzahl von 160 tendenziell erhöht worden.

29 Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 2013, Beilage 2, S. 29.

30 So verweist der Vortrag der stadträtlichen Spezialkommission betreffend Totalrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats von Bern vom 27. Juni 1991 im Zusammenhang mit der parlamentarischen Initiative darauf, dass dieses Instrument «sowohl auf Bundesebene im Nationalrat [sic!] als auch im Kantonsparlament vorgesehen» sei.

31 Protokoll der Stadtratssitzung vom 24. Oktober 1991.

Art. 64 Parlamentarische Initiative

¹ Mit einer parlamentarischen Initiative kann der ausgearbeitete Entwurf zu einem Reglement oder Beschluss des Stadtrats oder der Gemeinde eingereicht werden.

² Für die vorläufige Unterstützung sind 30 Ratsmitglieder nötig.

³ Das Büro des Stadtrats weist die Initiative an die zuständige vorberatende Kommission des Stadtrats.

⁴ Der Gemeinderat kann sich in der vorberatenden Kommission vertreten lassen. Er hat Antragsrecht.

Artikel 64 Absatz 1 lehnte sich – bis auf die sich aufdrängenden Anpassungen (Reglement statt Erlass, Stadtrat statt Grosser Rat) – wörtlich an die Regelung der parlamentarischen Initiative im GRG auf kantonaler Ebene an. Einzig bezüglich der Zuständigkeit der Reglemente und Beschlüsse, welche die parlamentarische Initiative vorschlagen konnte, enthielt Artikel 64 Absatz 1 des Geschäftsreglements eine Erweiterung gegenüber der kantonalen Fassung: So konnten nicht nur Entwürfe für Reglemente oder Beschlüsse des Parlaments initiiert werden, sondern auch solche «der Gemeinde» (die eher ungewöhnliche Formulierung meint «der Stimmberechtigten»³²). Diese Erweiterung rührt in erster Linie daher, dass die Zuständigkeiten des kantonalen Parlaments weit umfassender sind als jene des Stadtrats.³³ Ohne diese Erweiterung würde die parlamentarische Initiative auf städtischer Ebene wesentlich weniger weit greifen als im Kanton.

27 Gleich wie Volksinitiativen sind auch parlamentarische Initiativen nicht zulässig, sofern sie einen Gegenstand betreffen, der in der Zuständigkeit des Gemeinderats liegt.³⁴ Das Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG)³⁵ beschränkt Volksinitiativen auf Gegenstände im Zuständigkeitsbereich der Stimmberechtigten und des Gemeindeparlaments (Art. 15 Abs. 1 GG). Zwar sieht in Artikel 15 Absatz 2 GG vor, dass das Organisationsreglement einer Gemeinde «bestimmt umschriebene weitere Gegenstände, welche in die Zuständigkeit eines anderen als in Absatz 1 genannten Organs fallen, dem Initiativrecht unterstellen» kann. Die Stadt Bern hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und drei bestimmte Gegenstände aus dem Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats der Volksinitiative unterstellt. Parlamentarische Initiativen des Stadtrats von Bern sind aber gemäss Artikel 68 GRSR ausdrücklich auf Gegenstände in der Kompetenz der Stimmberechtigten und des Stadtrats selbst beschränkt. Zudem bedürfte eine Ausweitung der parlamentarischen Initiative auf Gegenstände im Exekutivbereich angesichts von Art. 15 Abs. 2 GG und der Durchbrechung der Gewaltenteilung, welche mit solchen Optionen verbunden sind, ebenfalls einer Grundlage im Organisationsreglement bzw. in der Gemeindeordnung.

28 Das totalrevidierte Geschäftsreglement des Stadtrats von Bern vom 4. März 2009 (Stadtratsreglement, GRSR)³⁶ übernahm in Artikel 68 die Formulierung von Art. 64 des Vorgängererlasses unverändert; der entsprechende Wortlaut ist auch aktuell gültig.

29 Dass eine parlamentarische Initiative im Stadtrat ausschliesslich in der ausgearbeiteten Form

32 Die Formulierung wurde später in der Totalrevision der Gemeindeordnung richtigerweise angepasst (Art. 61 GO spricht von «Stimmberechtigten», interessanterweise aber nicht in der darauffolgenden Totalrevision des GRSR, was auf ein Versehen zurückzuführen sein dürfte).

33 So entscheidet der Grosse Rat unter Vorbehalt des fakultativen Referendums generell über Gesetze (nur die Verfassung unterliegt dem obligatorischen Referendum) sowie grundsätzlich abschliessend über sämtliche Ausgabenbeschlüsse, während auf städtischer Ebene alle Ausgabenbeschlüsse ab einem Betrag von Fr. 7 Mio. sowie eine Reihe von Reglementen zwingend eine Volksabstimmung verlangen.

34 FRIEDLI, Kommentar GG, Art. 15 N 8.

35 BSG 170.11.

36 SSSB 151.21.

zulässig ist, war weder bei ihrer Einführung im Jahr 1991 noch bei der Überarbeitung des GRSR im Jahr 2009 bestritten. Gleich wie bei der Einführung der parlamentarischen Initiative auf kantonaler Ebene wurde auch im Stadtrat nie vertieft, welchen Anforderungen eine parlamentarische Initiative zu erfüllen hat, um als ausgearbeiteter Entwurf akzeptiert werden zu können.

3 Anforderungen an die Form der parlamentarischen Initiative

3.1 Allgemeine Bemerkungen

- ³⁰ Nach allgemeiner und unbestrittener Auffassung müssen Initiativen gewisse formale Anforderungen erfüllen. In erster Linie betrifft dies Konkretisierung eines Initiativbegehrens: Muss dieses – als ausgearbeiteter Entwurf – präzise formuliert sein, oder darf einfach – im Sinne einer allgemeinen Anregung - die Leitidee bzw. das Konzept vorgegeben werden, das dann, sofern die Initiative erfolgreich ist, von den zuständigen Organen zu konkretisieren ist? Damit im Zusammenhang steht die formale Anforderung, dass eine Initiative nur in der einen oder anderen Form ausgestaltet sein darf; Mischformen mit ausgearbeiteten und anregenden Elementen sind unzulässig.³⁷ Und schliesslich ist zu beachten, dass Initiativen auch bezüglich des zum Entscheid über sie zuständigen Organs konsistent sein müssen: Begehren, die Elemente enthalten, die in die Zuständigkeit unterschiedlicher Organe fallen (z.B. Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen), sind grundsätzlich nicht zulässig.³⁸
- ³¹ Vorliegend sind Überlegungen zur Frage anzustellen, ob die parlamentarische Initiative «Durchführung eines Pilotversuches zum bedingungslosen Grundeinkommen in der Stadt Bern» die formalen Anforderungen erfüllt, welche das städtische Recht an eine parlamentarische Initiative stellt. Im Vordergrund steht dabei der Konkretisierungsgrad des mit der Initiative vorgebrachten Anliegens: Gemäss städtischem Recht muss eine parlamentarische Initiative zwingend in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs einreicht werden.
- ³² Wie oben aufgezeigt, haben sich die gesetzgebenden Organe weder auf Bundes- noch auf kantonaler oder städtischer Ebene mit der Frage auseinandergesetzt, welchen Perfektionierungsgrad eine parlamentarische Initiative aufweisen muss, damit sie sich als «ausgearbeiteter Entwurf» qualifiziert. Zwar hat die Frage der zulässigen Form einer parlamentarischen Initiative insbesondere in der Bundesversammlung, aber teilweise auch auf kantonaler Ebene zu Diskussionen geführt, allerdings ausschliesslich im Hinblick auf die Frage, ob überhaupt eine Beschränkung auf bestimmte Formen des Initiativbegehrens erwünscht wäre. Mit den einzelnen Formen an sich bzw. ihren Wesensmerkmalen haben sich diese Erörterungen jedoch soweit ersichtlich nie befasst.
- ³³ Ein Grund für diese weitgehende Abwesenheit näherer Betrachtungen der parlamentarischen Initiativformen dürfte darin zu sehen sein, dass – wie TSCHANNEN für die Volksinitiative bemerkt – das Begriffspaar «allgemeine Anregung» und «ausgearbeiteter Entwurf» gewissermassen «im Kern gemeineidgenössisch gefestigte Initiativtypen»³⁹ darstellen und die mit diesen Formen verbundenen Kategorisierungen «zu den weithin gültigen Standardregeln des Initiativrechts in Bund und Kantonen»⁴⁰ gehören. «Die Formen der Volksinitiative führen in der Praxis nur selten zu

³⁷ So etwa für kantonale Initiativen Art. 141 des Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG; BSG 141.1).

³⁸ TSCHANNEN, Formen, ZBl 103/2002, S. 19.

³⁹ TSCHANNEN, Formen, ZBl 103/2002, S. 4.

⁴⁰ TSCHANNEN, Formen, ZBl 103/2002, S. 3.

Auseinandersetzungen. Auch die Staatsrechtslehre will sich am Thema nicht recht erwärmen.»⁴¹

34 Vorliegend stellt sich zunächst die Frage, ob Abgrenzungskriterien, die zur Unterscheidung von Volksinitiativen dienen, auch für die Abgrenzung von formulierten und unformulierten parlamentarischen Initiativen herangezogen werden können. Gegen eine solche Analogie spricht nichts. Die Folgen der Zuweisung einer Initiative zur einen oder anderen Kategorie sind sowohl für Volks- als auch für parlamentarische Initiativen weitgehend gleich oder ähnlich. TSCHANNEN sieht die Bedeutung der Formunterscheidung bei Volksinitiativen unter anderem in der Bestimmung des massgeblichen Verfahrens sowie in der Zuweisung der Gestaltungsverantwortung:⁴²

- Bestimmung des massgeblichen Verfahrens:
Ausformulierte Initiativen werden dem zuständigen Organ grundsätzlich direkt und unverändert unterbreitet; allgemeine Anregungen dagegen müssen eine doppelte Hürde überwinden (zunächst Genehmigung des allgemeinen «Konzepts» der Initiative, anschliessend Genehmigung des aufgrund der Initiative ausgearbeiteten Entwurfs).
- Zuweisung der Gestaltungsverantwortung:
Die Verantwortung für die Formulierung einer Vorlage liegt beim ausgearbeiteten Entwurf bei den Initiantinnen und Initianten, die damit zwar grosse Gestaltungsfreiheit erhalten, gleichzeitig «aber auch das volle Risiko des Scheiterns [tragen], wenn sich erweisen sollte, dass das Begehren, so wie es lautet, die Voraussetzungen der Gültigerklärung ganz oder in Teilen nicht erfüllt».⁴³

Diese beiden Aspekte lassen sich ohne Weiteres auch auf die parlamentarische Initiative übertragen: Lässt eine Parlamentsordnung beide Formen von Initiativen zu, so hat sie – sofern sie am Grundsatz der Unveränderbarkeit ausformulierter Initiativen festhält⁴⁴ – zwei unterschiedliche Verfahren vorzusehen, da die Initiative im Fall des formulierten Entwurfs unverändert zur Abstimmung kommt, im Fall der allgemeinen Anregung jedoch erst noch ausgearbeitet werden muss. Und noch mehr lastet die Gestaltungsverantwortung auf der Urheberschaft einer parlamentarischen Initiative dort, wo die Zulässigkeit solcher Instrumente auf die Form des ausgearbeiteten Entwurfs beschränkt ist, wie dies für den Stadtrat von Bern und den Grossen Rat des Kantons Bern der Fall ist.

35 Eine analoge Anwendung der Abgrenzungskriterien, die für die Volksinitiative gelten, liegt vorliegend auch deshalb nahe, weil eine parlamentarische Initiative im Stadtrat von Bern unter Umständen insofern zu einer «Volksinitiative» werden kann, als für den Entscheid über ihren Gegenstand die Stimmberechtigten zuständig sind. Es erscheint keineswegs abwegig, Initiativen, die von den Stimmberechtigten selbst ausgehen, gleich zu behandeln wie Initiativen, die im Parlament ihren Ursprung haben, wenn letztlich in beiden Fällen eine Volksabstimmung stattfindet.

36 Zu berücksichtigen ist, dass die Lehre und Praxis, soweit sie sich überhaupt zur Form von Initiativen äussern, in der Regel Initiativen vor Augen haben, die ein Rechtsetzungsvorhaben zum Gegenstand haben. Auf Bundesebene ist dies deshalb nicht überraschend, weil Volksinitiativen

41 TSCHANNEN, Formen, ZBI 103/2002, S. 3.

42 TSCHANNEN, Formen, ZBI 103/2002, S. 5.

43 TSCHANNEN, Formen, ZBI 103/2002, S. 5.

44 Für parlamentarische Initiativen in der Bundesversammlung ist die Formfrage insofern von geringerer Bedeutung, da unabhängig von der Form der eingereichten Initiative die zuständige Kommission des Rates, in dem die Initiative eingereicht wurde, eine Vorlage auszuarbeiten hat (Art. 111 Abs. 1 ParlG). Die Kommission ist frei, bei der Erarbeitung des Entwurfs vom Initiativtext abzuweichen; Beratungsgrundlage für den Rat bildet der Kommissionsentwurf, nicht der Initiativtext (GRAF, Kommentar ParlG, Art. 111 N 9).

lediglich zu Verfassungsrevisionen möglich sind.⁴⁵ Aber auch auf kantonaler und kommunaler Ebene sind Initiativen, die einen nicht-rechtsetzenden Einzelakt verfolgen, eher die Ausnahme. Es ist allerdings aus sachlicher Optik nicht ersichtlich, weshalb die formalen Abgrenzungskriterien der Gesetzesinitiativen nicht auch auf Verwaltungsinitiativen angewandt werden könnten.⁴⁶

- 37 Es ist nach dem Gesagten davon auszugehen, dass für die formale Qualifizierung von parlamentarischen Initiativen grundsätzlich die gleichen Kriterien angewandt werden können, wie sie auch für die Unterteilung von Volksinitiativen in ausgearbeitete Entwürfe und allgemeine Anregungen gelten. Die entsprechenden Massstäbe lassen sich zudem auch an parlamentarische Beschlusses- bzw. Verwaltungsinitiativen anlegen.

3.2 Anforderungen an den ausgearbeiteten Entwurf bei Volksinitiativen

- 38 Eine Initiative erfüllt dann die Anforderung an einen ausgearbeiteten Entwurf, wenn dieser keiner weiteren Ergänzung oder Konkretisierung bedarf und damit den Stand aufweist, um ohne Weiteres den Stimmberechtigten vorgelegt werden zu können. TSCHANNEN umschreibt das Kriterium – in Bezug auf eine Verfassungs- bzw. Gesetzesinitiative – wie folgt:

«Ausgearbeiteter Entwurf kann eine Initiative nur sein, wenn sie den Text der verlangten Vorlage in fertig redigierter Gestalt enthält. Kriterium ist mit anderen Worten der rechtsetzungstechnische Perfektionierungsgrad des Initiativtextes. Der erforderliche Grad ist erreicht, wenn die Initiative ohne ergänzende oder korrigierende Eingriffe des Parlaments am Wortlaut des Begehrens selbst oder am Wortlaut des Erlasses, der von der Initiative betroffen ist, der Rechtsordnung eingefügt und in Kraft gesetzt werden kann.»⁴⁷

- 39 Ausgearbeitete Entwürfe sind unabänderbar.⁴⁸ Sie müssen den Stimmberechtigten in jener Fassung vorgelegt werden, in der sie eingereicht worden sind.⁴⁹
- 40 Soweit eine Initiative nicht auf ein Rechtsetzungsvorhaben zielt, sondern einen Sach- bzw. oder Kreditbeschluss initiiert (Beschlusses- oder Verwaltungsinitiative), muss das Kriterium der «fertig redigierten Vorlage» nach dem Ausgeführten grundsätzlich ebenfalls gelten. Der erforderliche «Perfektionierungsgrad» kann sich hier aber nicht auf die rechtsetzungstechnische Kompatibilität des Initiativtextes mit der Rechtsordnung beziehen. Vielmehr ist bei solchen Initiativen zu verlangen, dass der Beschlussesentwurf so weit konkretisiert ist, dass zumindest in den wesentlichen Punkten absehbar ist, wie und mit welchen Mitteln er umzusetzen sein wird. Der ausgearbeitete Entwurf einer Beschlussesinitiative muss endgültig und vollziehbar sein.⁵⁰ Muss der in eine Initiative gekleidete Beschluss ergänzt oder korrigiert werden, bevor er den Stimmberechtigten vorgelegt werden kann, handelt es sich um eine allgemeine Anregung.
- 41 Beschlussesinitiativen können grundsätzlich den gleichen Inhalt aufweisen wie ein Geschäft, dass auf dem ordentlichen Weg zuhanden der Stimmberechtigten vorbereitet wird. Die Schwierigkeit einer Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs liegt darin, dass der Aufwand und die Herausforderung jedenfalls bei komplexeren Vorhaben gross sein kann, das Initiativbegehren auf

⁴⁵ Art. 138 und 139 BV.

⁴⁶ TSCHANNEN (Formen, ZBI 103/2002, S. 19) diskutiert im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Einheit der Form Gesetzes- und Verwaltungsinitiativen, ohne diesbezüglich eine Differenzierung vorzunehmen.

⁴⁷ TSCHANNEN, Formen, ZBI 103/2002, S. 8.

⁴⁸ TSCHANNEN, Formen, ZBI 103/2002, S. 9.

⁴⁹ KLEY, § 24 N 63, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2021

⁵⁰ THALMANN, Kommentar GG ZH, S. 310.

einen Konkretisierungsstand zu bringen, der die wesentlichen Eckpunkte beschreibt, die für die Willensbildung der Stimmberechtigten unentbehrlich sind. An diesem Punkt berührt die Frage der Form der Initiative den verfassungsrechtlichen Anspruch, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.⁵¹

3.3 Anforderungen an den ausgearbeiteten Entwurf bei parlamentarischen Initiativen

42 Die formalen Anforderungen an den ausgearbeiteten Entwurf bei parlamentarischen Initiativen unterscheiden sich grundsätzlich nicht von jenen bei Volksinitiativen. Als ausgearbeiteter Entwurf müssen sie dem zuständigen Organ ohne Ergänzungen und Korrekturen unverändert vorgelegt werden können. Erfüllen sie dieses Kriterium nicht, handelt es sich um eine allgemeine Anregung.⁵² Da kantonale und kommunale Parlamentsordnungen oft vorsehen, dass eine parlamentarische Initiative zwingend als ausgearbeiteter Entwurf einzureichen ist, hat der Umstand, dass ein Begehren den erforderlichen Perfektionierungs- bzw. Konkretisierungsgrad nicht erreicht, zur Konsequenz, dass die entsprechende parlamentarische Initiative ungültig ist.

43 Die Regelung, wonach parlamentarische Initiativen nur als ausgearbeitete Entwürfe eingereicht werden können, kann zu einer gewissen Selektion entsprechender Vorhaben führen:

«Damit besteht für das einzelne Mitglied des Parlaments eine relativ hohe Hürde für die Einreichung einer parlamentarischen Initiative, weil dies anspruchsvoll ist.»⁵³

Diese Kanalisierung ist jedoch bewusst gewählt worden. Der Grosse Rat des Kantons Bern beispielsweise diskutierte im Rahmen der Einführung der parlamentarischen Initiative im Jahr 1988 das Erfordernis des ausgearbeiteten Entwurfs explizit und sprach sich dafür aus, «damit kein Leerlauf produziert wird».⁵⁴ Anlässlich der Totalrevision des GRG bestätigte er dieses Kriterium im Bewusstsein um die erhöhten Anforderungen, aber auch mit Verweis darauf, dass für «nicht detailliert ausgearbeitete politische Forderungen andere Instrumente zur Verfügung [stehen], so insbesondere die Motion.»⁵⁵

44 Der Kanton Zürich führte die parlamentarische Initiative im Kantonsparlament im Jahr 1971 ein, also unmittelbar nach der Kodifizierung des Instruments auf Bundesebene im GVG. Der Kantonsrat akzeptierte zunächst parlamentarische Initiativen in beiden Formen. Zehn Jahre später verengte er jedoch im Rahmen der Revision des Kantonsratsgesetzes (KGR)⁵⁶ den Zugang zur parlamentarischen Initiative auf die Form des ausgearbeiteten Entwurfs praktisch einstimmig:

⁵¹ BGE 114 Ia 413 E. 3.c (hier im Kontext des Erfordernisses der Einheit der Form).

⁵² TSCHANNEN (Formen, ZBl 103/2002, S. 17, 28) weist Volksinitiativen, die den Anforderungen des ausgearbeiteten Entwurfs nicht genügen, generell der Kategorie der allgemeinen Anregungen zu. Diese sachlich einleuchtende Abgrenzung, die zu einer lückenlosen Erfassung aller Initiativen führt, lässt sich ohne Weiteres auch auf parlamentarische Initiative übertragen.

⁵³ BRÜGGER, Kommentar GG ZH, § 35 N 13.

⁵⁴ Votum Zürcher, 1. Lesung GRG, 23. Juni 1988 (Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 1988, S. 764).

⁵⁵ Antrag der Kommission Parlamentsrechtsrevision für die erste Lesung, Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 2013, Beilage 2, S. 29).

⁵⁶ Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981.

«Es wurde eingestanden, dass der Kantonsrat bei der Behandlung von Initiativen in Form der allgemeinen Anregung einfach überfordert sei und es bloss beim Versuch bleibe, gesetzgebend tätig zu werden.»⁵⁷

- 45 Auf Gemeindeebene kennt der Kanton Zürich die parlamentarische Initiative erst seit der Totalrevision des kantonalen Gemeindegesetzes vom 20. April 2015⁵⁸, in welchem in den § 34 und 35 eine entsprechende Grundlage geschaffen wurde. Da sich das Verfahren zur Behandlung von Rechten der Parlamentsmitglieder in Stadt- bzw. Gemeindeparlamenten nach dem Kantonsratsgesetz richtet, ist die parlamentarische Initiative auch auf kommunaler Ebene nur als ausgearbeiteter Entwurf zulässig.⁵⁹

3.4 Einheit der Form als formales Kriterium von Initiativen

- 46 Initiativen haben entweder als ausgearbeiteter Entwurf oder (soweit zulässig) als allgemeine Anregung ausgestaltet zu werden. Das Gebot der Einheit der Form verlangt, dass die einzelnen Elemente einer Initiative jeweils die gleiche Form aufweisen:

«Einheit der Form meint das Gebot, Volksbegehren entweder vollständig als ausgearbeiteter Entwurf oder vollständig als allgemeine Anregung einzureichen; Mischformen sind unzulässig.»⁶⁰

Bei Beschlusses- bzw. Verwaltungsinitiativen bedeutet dies, dass die einzelnen Beschlusselemente je für sich ausreichend konkretisiert und ohne Weiteres vollziehbar sind.

- 47 Zu beachten ist schliesslich, dass Initiativen mit mehreren Elementen auch insoweit eine innere Einheitlichkeit aufzuweisen haben, als für den Entscheid über ihre Forderungen (soweit sie sich überhaupt innerhalb der Anforderungen bewegen, die das Gebot der Einheit der Materie stellt) dasselbe Organ zuständig sein muss.

4 Die parlamentarische Initiative «Durchführung eines Pilotversuches zum bedingungslosen Grundeinkommen in der Stadt Bern»

4.1 Gegenstand

- 48 Die parlamentarische Initiative „Durchführung eines Pilotversuches zum bedingungslosen Grundeinkommen in der Stadt Bern“ verlangt, dass die Stadt Bern verschiedene Aktivitäten entwickelt: Insbesondere soll ein Pilotversuch durchgeführt werden, wobei dieser wissenschaftlich zu begleiten ist. Zudem hat die Stadt für den Pilotversuch die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinwesen zu suchen. Die Initiative zielt nicht auf den Erlass oder die Änderung von Rechtsnormen, sondern auf einen Beschluss (Einzelakt), der Grundlage für die Umsetzung eines bestimmten Vorhabens bilden soll. Es handelt sich damit vorliegend um eine Beschlusses- oder Verwaltungsinitiative, nicht um eine Rechtsetzungsinitiative.
- 49 Mit einer parlamentarischen Initiative kann ein Entwurf zu einem Reglement *oder Beschluss* eingereicht werden (Art. 61 Abs. 1 GO; Art. 68 Abs. 1 GRSR). Die Initiative «Durchführung eines Pilot-

⁵⁷ KOTTUSCH, Tragweite, ZBI 87/1986, S. 156.

⁵⁸ LS 131.1; i.K. seit 1. Januar 2018.

⁵⁹ § 31 Abs. 3 lit. c GG i.V. § 62 Abs. 1 KGR (LS 171.1).

⁶⁰ TSCHANNEN, Formen, ZBI 103/2002, S. 18.

versuches zum bedingungslosen Grundeinkommen in der Stadt Bern» hat somit grundsätzlich einen zulässigen Gegenstand zum Inhalt.

4.2 Initiantinnen und Initianten

- 50 Die parlamentarische Initiative wurde im Namen von verschiedenen Fraktionen eingereicht, trägt aber auch die Namen von fünf Erstunterzeichnerinnen und einer Anzahl von Mitunterzeichnenden. Das städtische Recht definiert nicht, wer eine parlamentarische Initiative einreichen kann. Offensichtlich ist, dass sie als parlamentarisches Handlungsinstrument ausschliesslich dem Kreis der Parlamentarierinnen und Parlamentarier zur Verfügung steht. Art. 61 GO und Art. 68 GRSR sind jedoch offen bzw. passiv formuliert, weshalb davon auszugehen ist, dass eine parlamentarische grundsätzlich durch jede beliebige Person oder Personenmehrheit eingereicht werden kann, die dem Parlament angehört. Demnach ist es unerheblich, ob das Begehren von einem einzelnen Ratsmitglied oder mehreren Mitgliedern, einer einzelnen Fraktion oder mehreren Fraktionen oder von Ratsmitgliedern und Fraktionen gemeinsam eingereicht wird. Auch wenn vorliegend nicht ganz klar ist, wer tatsächlich als Urheber der parlamentarischen Initiative zu gelten hat, hat dies auf die Zulässigkeit der Einreichung keinen Einfluss.

4.3 Adressat / Zuständigkeit

- 51 Die Initiative richtet sich an den Stadtrat. Der Ingress zum eigentlichen Initiativtext (Be schlussexentwurf) lautet wie folgt:

«Gestützt auf Art. 68 GRSR stellen die unterzeichnenden Stadträt*innen deshalb dem Stadtrat folgendes Begehren zur Beschlussfassung:»

Die Initiative geht offensichtlich davon aus, dass der Stadtrat zuständig ist für die abschliessende Behandlung des Begehrens. Weder der Initiativtext selbst noch die Einleitung oder relativ umfassende «Projektbeschreibung»⁶¹ enthält Hinweise darauf, dass der Gegenstand der Initiative allenfalls in die Kompetenz der Stimmberechtigten fallen könnte. Im Gegenteil: Der im Projektbeschreibung skizzierte Zeitplan (Ziffer 6 des Beschreibes) nimmt an, dass die «Stadträt*innen» bis im Mitte 2022 für die „Sicherstellung der finanziellen Beteiligung der Stadt Bern“ zuständig seien.

- 52 Der der Initiative beigelegte «Projektbeschreibung» geht davon aus, dass die Durchführung des Pilotversuchs Kosten von mindestens rund Fr. 8,8 Mio. verursachen würde. Zwar rechnet der Beschreibung mit einem Beitrag des Nationalfonds an die Kosten und verlangt die Prüfung einer „ersetzende[n] oder ergänzende[n] Finanzierung über Drittmittel“. Zu diesem Punkt ist allerdings zu berücksichtigen, dass Ausgaben gestützt auf das kantonale Recht grundsätzlich brutto zu beschliessen sind. Artikel 105 der kantonalen Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1999 (GV)⁶² gibt Folgendes vor:

Art. 105 Beiträge Dritter

Beiträge Dritter dürfen zur Bestimmung der Zuständigkeit von der Gesamtausgabe abgezogen werden, wenn sie rechtlich verbindlich zugesichert und wirtschaftlich sichergestellt sind.

Da allfällige Drittmittel zugunsten des Pilotprojektes zurzeit bzw. zum Zeitpunkt der Beschluss-

⁶¹ Der «Projektbeschreibung» ist diesem Papier im Anhang beigelegt.

⁶² BSG 170.111.

fassung weder rechtlich verbindlich zugesichert noch wirtschaftlich sichergestellt sind, sind für die Bestimmung der Zuständigkeit über das Initiativbegehren die Bruttokosten zu veranschlagen. Ausgaben von mehr als Fr. 7 Mio. unterliegen in der Stadt Bern der obligatorischen Volksabstimmung.⁶³ Die Vorlage, wie sie dem Konzept der Initiierenden entsprechen würde, liegt demnach klarerweise in der Kompetenz der Stimmberechtigten.

- 53 Mit einer parlamentarischen Initiative kann ein Entwurf zu einem Beschluss des Stadtrats *oder der Stimmberechtigten* eingereicht werden (Art. 61 Abs. 1 GO; Art. 68 Abs. 1 GRSR). Grundsätzlich wäre es demnach zulässig, mit einer parlamentarischen Initiative zu verlangen, dass ein bestimmter Beschluss den Stimmberechtigten zum Entscheid vorgelegt wird. Die parlamentarische Initiative «Durchführung eines Pilotversuches zum bedingungslosen Grundeinkommen in der Stadt Bern» enthält einen Gegenstand, der in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten liegt, zieht aber nicht in Betracht, dass die Stimmberechtigten über die Initiative abstimmen müssten (sofern sie nicht aus anderen Gründen unzulässig sein sollte), sondern verlangt, dass der Stadtrat selbst und abschliessend darüber entscheidet.
- 54 Der Mangel betrifft aber das für den Entscheid über die Initiative zuständige Organ, nicht das Initiativbegehren selbst. Falls sich die Initiative nicht aus anderen Gründen als unzulässig erweisen sollte, könnte sie möglicherweise ohne Korrektur oder Ergänzung am Begehren selbst und nach einer allfälligen Zustimmung des Stadtrats den Stimmberechtigten unverändert vorgelegt werden. Sollte dies zutreffen, so würde der falsche Adressat der Initiative an deren Gültigkeit kaum etwas ändern.

4.4 Die Initiativbegehren im Einzelnen

4.4.1 Beauftragung des Gemeinderats zur Durchführung eines Pilotversuchs

- 55 Ziffer 1 der parlamentarischen Initiative enthält folgendes Begehren:
- «Der Gemeinderat wird damit beauftragt, einen wissenschaftlich begleiteten Pilotversuch über ein Grundeinkommen durchzuführen. Details zur Durchführung und zum Projektdesign können dem angehängten Projektbeschrieb entnommen werden.»
- 56 Die Initiative will den Gemeinderat beauftragen. Das Parlament hat das Recht – z.B. auch mit einer Motion – die Exekutive zu beauftragen, solange der Gegenstand des Auftrags nicht im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats selbst liegt. Welches Organ für einen bestimmten Gegenstand zuständig ist, ergibt sich aus der städtischen Zuständigkeitsordnung, welche hauptsächlich in der Gemeindeordnung festgelegt ist. Pilotversuche haben zwar etwas Vorläufiges an sich, lassen sich aber von der Natur der Sache her nicht von vornherein einem bestimmten Organ zuordnen. Vielmehr entscheidet sich die Zuständigkeit für den Entscheid über die Anhandnahme eines Versuchs in erster Linie nach den Kosten des Projekts.
- 57 Der «Projektbeschrieb» zur Initiative beziffert die voraussichtlichen Kosten des Pilotversuchs auf rund Fr. 8,8 Mio. Ob die Kostenannahme bzw. die der Initiative zugrundeliegende Berechnungsgrundlage realistisch ist, kann im Rahmen dieses Kurzgutachtens nicht überprüft werden. Der Versuch soll 300 Personen während mindestens dreier Jahre ein monatliches Einkommen von maximal Fr. 2500.00 garantieren. Nimmt man die grösstmögliche Eventualverpflichtung, die sich daraus für die Stadt ergibt, resultieren Kosten von Fr. 27 Mio. (ohne Kosten für die Entschädigung der

⁶³ Art. 36 Bst. f GO.

Vergleichsgruppe, der wissenschaftlichen Begleitung und der Administration⁶⁴ und sofern der Versuch nicht verlängert wird). Die Initiative geht davon aus, dass die Kosten aufgrund der durchmischten Altersstruktur der Versuchsteilnehmenden sowie von Rückzahlungsverpflichtungen deutlich unter der Maximalbelastung liegen. Dies ist keineswegs auszuschliessen. Jedenfalls kann aber davon ausgegangen werden, dass die Initiantinnen und Initianten die Kosten sicher nicht zu tief ansetzen. Gleichzeitig zeigen diese Unsicherheiten bzw. offenen Punkte, dass der Auftrag, einen Pilotversuch durchzuführen, ohne Vertiefungen – insbesondere betreffend die Kosten des Vorhabens – kaum seriös umsetzbar sind. Der Projektbeschrieb selbst lässt bezüglich der Umsetzung wesentliche Fragen offen, so etwa jene nach dem Auszahlungsmodell. Die Wahl des Modells kann die Kosten für die Versuchsadministration erheblich beeinflussen (so dürfte bspw. die Erhebung einer allfälligen Sondersteuer für Einkommen über Fr. 2500.00, wie sie im Projektbeschrieb als eine Möglichkeit vorgeschlagen wird, erhebliche administrative Kosten verursachen, die nicht ausgewiesen bzw. einkalkuliert sind).

- 58 Ziffer 1 des Initiativbegehrens verweist auf den «angehängten Projektbeschrieb», welchem die Details zur Durchführung und zum Projektdesign entnommen werden könnten. Es wäre nicht zum vornherein ausgeschlossen, dass für die Interpretation eines Initiativauftrags auf Grundlagen ausserhalb des eigentlichen Initiativtextes abgestellt wird. Allerdings müssten diese Grundlagen eine Konkretisierung und eine Verbindlichkeit aufweisen, welche die Folgen des Auftrags in den wesentlichen Punkten absehbar und den Auftrag damit direkt vollziehbar machen würden. Dies scheint vorliegend nicht der Fall zu sein, weshalb das Begehren nicht den Stand einer fertig redigierten Vorlage aufweist, sondern vielmehr als allgemeine Anregung zu bezeichnen ist. Daran ändert nichts, dass der Projektbeschrieb zur Initiative eine ganze Anzahl von Informationen und Hinweisen enthält.⁶⁵

4.4.2 Finanzierung des Pilotversuchs / fehlender Kreditbeschluss

- 59 Ziffer 2 der parlamentarischen Initiative enthält folgendes Begehren:

«Der Pilotversuch wird über Eigenmittel der Stadt finanziert. Die ersetzende oder ergänzende Finanzierung über Drittmittel wird durch die Stadt geprüft.»

- 60 Zunächst ist unklar, was die Initiative mit «Eigenmittel der Stadt» meint. Unter Eigenmittel wird im Allgemeinen das Eigenkapital verstanden. Der Projektbeschrieb zur Initiative enthält keine Hinweise, wie der Begriff zu verstehen ist. Angesichts der Forderung im zweiten Satz von Ziffer 2, wonach die Stadt die ergänzende oder ersetzende Finanzierung des Versuchs über Drittmittel zu prüfen haben, liesse sich wohl argumentieren, dass «Eigenmittel» nicht technisch, sondern als Gegensatz zu «Drittmittel» verstanden werden soll, dass damit also einfach ausgedrückt werden soll, dass die Stadt vorbehältlich von Beiträgen Dritter für die Kosten des Versuchs aufkommen soll. Im Hinblick auf die erforderliche Volksabstimmung über die Initiative wäre aber jedenfalls zu klären (und allenfalls zu ergänzen bzw. zu korrigieren), wie das Begehren zu verstehen ist, damit die Stimmberechtigten ausreichende Gewissheit über den Gegenstand der Vorlage haben.
- 61 Für Vorhaben mit Kostenfolgen ist nach kantonalem Gemeinderecht zwingend die für die

⁶⁴ Die im Projektbeschrieb eingesetzten Kosten der Stadt für die Administration des Versuchs von Fr. 20 000.00 pro Jahr dürften notorischerweise erheblich zu tief liegen.

⁶⁵ KLEY (§ 24 N 62, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina [Hrsg.], Staatsrecht, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2021) weist darauf hin, dass auch allgemeine Anregungen detaillierte Weisungen enthalten können.

Verwirklichung des Vorhabens erforderliche Ausgabe zu beschliessen. Mit dem Ausgabenbeschluss wird zugleich das betreffende Vorhaben oder Projekt festgelegt und genehmigt (Art. 145 Abs. 1 GO). Damit die Stadt rechtsgültig eine Ausgabe tätigen kann, bedarf es somit eines vom zuständigen Organ bewilligten Kredites. Für die Durchführung des Pilotversuchs wäre aufgrund der Mehrjährigkeit der Ausgabe ein Verpflichtungskredit in der Höhe der zu erwartenden Kosten bzw. der realistischere möglichen Maximalverpflichtung zu beschliessen. Der Initiativtext (Beschlussesentwurf) enthält keinen entsprechenden Kreditbeschluss, über den die Stimmberechtigten zu entscheiden hätten, und ist somit vor allem auch *unvollständig*. Der unmittelbare Vollzug der Initiative ohne eine vorgängige realistische Kostenabschätzung gestützt auf eine vertiefte Projektplanung und ohne die Schaffung der rechtlich zwingenden kreditrechtlichen Grundlage für die entsprechende Ausgabe ist nicht möglich.

4.4.3 Wissenschaftliche Begleitung des Pilotversuchs

62 Ziffer 3 der parlamentarischen Initiative enthält folgendes Begehren:

«Die wissenschaftliche Begleitung des Pilotversuchs wird von der Stadt Bern für eine oder mehrere unabhängige Forschungsinstitutionen ausgeschrieben. Zum Pilotversuch gehört auch eine entsprechende Kontrollgruppe ohne Grundeinkommen. Die Repräsentativität der Studie nach wissenschaftlichen Standards ist zu gewährleisten.»

63 Ziffer 2 beauftragt die Stadt, den Pilotversuch durch eine oder mehrere unabhängige Forschungsinstitutionen begleiten zu lassen und diesen Auftrag auszuschreiben. Dabei soll eine Kontrollgruppe ohne Grundeinkommen in den Versuch integriert und eine (repräsentative) Studie nach wissenschaftlichen Standards erarbeitet werden. Für die wissenschaftliche Begleitung werden gemäss Projektbeschreibung zur Initiative Kosten von Fr. 800 000.00 einzustellen sein, was angesichts der vierjährigen Auftragsdauer und des mutmasslichen Aufwandes nicht unrealistisch erscheint. Jedenfalls liegt die Zuständigkeit für den Entscheid über eine solche Studie – für sich allein betrachtet – beim Stadtrat, in Verbindung und als Teil des Pilotversuchs bei den Stimmberechtigten. Der Auftrag ist soweit ersichtlich konkret und nachvollziehbar umschrieben und kann mit diesen Eckwerten umgesetzt werden. Für sich allein könnte demnach Ziffer 3 des verlangten Beschlusses als formulierte Initiative qualifiziert werden.

4.4.4 Dauer des Pilotversuchs

64 Ziffer 4 der parlamentarischen Initiative enthält folgendes Begehren:

«Die Dauer des Pilotversuchs soll mindestens 36 Monate betragen.»

65 Die Initiative gibt vor, dass der Pilotversuch *mindestens* drei Jahre dauern soll. Der Wortlaut impliziert, dass der Versuch über die Mindestdauer von 36 Monaten hinaus auf eine längere Zeit angelegt oder verlängert werden kann. Diese Vorgabe ist nach zwei Richtungen konkretisierungsbedürftig:

- Einerseits bleibt offen, wer über eine allfällige Ausdehnung der Versuchsdauer entscheidet. Grundsätzlich wäre es möglich, diesen Entscheid z.B. an die Exekutive zu delegieren. Auch der Projektbeschreibung zur Initiative enthält dazu keine Hinweise.
- Andererseits hat die Verlängerung des Versuchs eine unmittelbare (und unter Umständen erhebliche) Auswirkung auf die Kosten des Projekts. Die allfälligen Mehrkosten eines längeren Versuchs müssten aber bereits im Zeitpunkt des Entscheides der Stimmberechtigten

ausgewiesen bzw. als Eventualverpflichtung genehmigt werden können.

- 66 Angesichts der aufgezeigten offenen bzw. konkretisierungsbedürftigen Punkte kann diese Initiativforderung nicht als ausformulierter Entwurf, der ohne Weiteres vollzogen werden könnte, betrachtet werden.

4.4.5 Dialog und Kooperation mit anderen Gemeinwesen

- 67 Ziffer 5 der parlamentarischen Initiative enthält folgendes Begehren:

«Die Stadt Bern sucht den Dialog und die Kooperation mit anderen Gemeinwesen in der Schweiz (insbesondere der Stadt Zürich), die vergleichbare Pilotversuche planen und/oder durchführen.»

- 68 Mit Ziffer 5 wird die Stadt aufgefordert, den Dialog und die Kooperation mit anderen Gemeinwesen in der Schweiz zu *suchen*. Eine Verpflichtung, dass der Pilotversuch tatsächlich gemeinsam mit anderen Gemeinwesen durchgeführt werden müsste, wird dadurch nicht statuiert.
- 69 Für die Pflege des Kontakts und des Dialogs sowie die Suche nach Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Gemeinwesen ist die Exekutive zuständig. Ziffer 5 ist deshalb für sich allein genommen einer parlamentarischen Initiative nicht zugänglich. Die Forderung könnte allenfalls im Sinne eines Konzeptioninweises dahingehend verstanden werden, dass die Initiantinnen und Initianten auch mit einem Pilotversuch einverstanden wären, den mehrere Gemeinwesen gemeinsam durchführen. Diesfalls wäre indessen die gesamte Versuchsanlage entsprechend zu konkretisieren. Eine unmittelbare Umsetzung dieser Vorgabe im Sinne eines ausgearbeiteten Initiativentwurfselements stellt Ziffer 5 jedenfalls nicht dar.
- 70 Wollte man Ziffer 5 eng interpretieren (Aufforderung zur Dialog- und Kooperationssuche in der Kompetenz des Gemeinderats), so könnte erwogen werden, die parlamentarische Initiative in diesem Punkt als teilungültig zu erklären, dies in Analogie zur Teilungültigkeit von Volksinitiativen. Das städtische Recht sieht zwar lediglich die Ungültigkeitserklärung ganzer Initiativen vor.⁶⁶ In Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips könnte dennoch in Betracht gezogen werden, die parlamentarische Initiative nur bezüglich Ziffer 5 als teilungültig zu qualifizieren, sofern sie im Übrigen auch ohne dieses Element sinnvoll vollzogen und davon ausgegangen werden könnte, dass der verlangte Beschluss in dieser Form ohne Weiteres gefasst werden könnte und sie von den Ratsmitgliedern auch so eingereicht bzw. unterzeichnet worden wäre. Die Frage kann aber offenbleiben, da das Begehren insgesamt grundlegende Anforderungen an eine parlamentarische Initiative nach städtischem Recht nicht erfüllt.

4.5 Bezeichnung der Initiative durch die Urheberschaft

- 71 Die Initiantinnen und Initianten haben darauf verzichtet, ihre Eingabe als ausgearbeiteten Entwurf zu bezeichnen. Dies ist nachvollziehbar bzw. auch nicht erforderlich. Im Gegensatz zu Rechtsordnungen, in denen beide Formen der Initiative zulässig sind, wäre die Einreichung einer als „allgemeine Anregung“ bezeichneten parlamentarischen Initiative von vornherein unsinnig.
- 72 Bemerkenswert ist indessen, dass in den Städten Zürich (2021) und Luzern (2022) Volksinitiativen mit einer sehr ähnlichen (und teilweise sogar konkreteren) Forderung nach der Durchführung eines

⁶⁶ Art. 79 des Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1).

bedingungslosen (bzw. gegenleistungslosen) Grundeinkommens eingereicht wurden. Die beiden Initiativen liegen auch hinsichtlich ihres Wortlautes sehr nahe bei der vorliegend zu beurteilenden parlamentarischen Initiative. Sowohl die Initiative in Zürich⁶⁷ als auch jene in Luzern⁶⁸ wurde ausdrücklich als allgemeine Anregung eingereicht. Offensichtlich gingen die Initiativkomitees in Zürich und Luzern davon aus, dass ihr Begehren in verschiedener Hinsicht konkretisiert werden muss, bevor es umgesetzt werden kann. Der Stadtrat von Zürich (Exekutive) hat im Rahmen der Prüfung der Gültigkeit der Initiative bestätigt, dass diese die Form einer allgemeinen Anregung aufweist.⁶⁹

4.6 Schlussfolgerung zur formellen Gültigkeit der parlamentarischen Initiative

- 73 Parlamentarische Initiativen müssen im Stadtrat von Bern zwingend in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden.⁷⁰ Die parlamentarische Initiative «Durchführung eines Pilotversuches zum bedingungslosen Grundeinkommen in der Stadt Bern» erfüllt indessen die Anforderungen an einen ausgearbeiteten Entwurf in verschiedenen Punkten nicht. Sie ist ohne vertiefte Abklärungen, Projektplanungen, realistische Kostenabschätzungen und der Vorbereitung entsprechender (Kredit-)Beschlüsse nicht umsetzbar.
- 74 Parlamentarische Initiativen, die die vorgeschriebene Form nicht einhalten, sind als ungültig zu erklären und zurückzuweisen.

5 Bestimmung der Zuständigkeit zum Entscheid über den verlangten Beschluss

- 75 Mit einer parlamentarischen Initiative im Stadtrat von Bern kann der ausgearbeitete Entwurf zu einem Reglement oder Beschluss des Stadtrats oder der Stimmberechtigten eingereicht werden (Art. 61 GO). Zulässig sind demnach Gegenstände, die in der Zuständigkeit des Parlaments selbst oder der Stimmberechtigten liegen. Die parlamentarische Initiative «Durchführung eines Pilotversuchs zum bedingungslosen Grundeinkommen in der Stadt Bern» richtet sich an den Stadtrat und verlangt von diesem bestimmte Beschlüsse. Gleichzeitig ist aufgrund der Begründung bzw. des Projektbeschriebs zur Initiative davon auszugehen, dass die Umsetzung der Initiative Kosten verursachen würde, die mit grösster Wahrscheinlichkeit den Stimmberechtigten zum Entscheid zu unterbreiten wären. Grundsätzlich stellt sich in diesem Zusammenhang, ob die Urheberschaft einer parlamentarischen Initiative das Organ, das über sie zu entscheiden hat, beeinflussen kann, indem sie beispielsweise das Initiativbegehren mit einer (allenfalls willkürlich bestimmten) Ausgabenhöhe begründet.
- 76 Die Zuständigkeitsordnung der Stadt Bern ist grundsätzlich in der Gemeindeordnung vom 3. Dezember 1998 (GO) festgelegt. Die Kompetenzen der Stimmberechtigten ergeben sich im Wesentlichen aus den Artikeln 36 und 37, jene des Stadtrats aus den Artikeln 47 ff. GO und jene des Gemeinderats in den Artikeln 93 ff. GO. Als Referenzgrösse für die Zuständigkeit zum Entscheid über

⁶⁷ Ingress zum Initiativtext Zürich: «Gestützt auf Art. 15 ff. der Gemeindeordnung der Stadt Zürich und das Gesetz über die politischen Rechte stellen die unterzeichnenden Stimmberechtigten der Stadt Zürich folgendes Begehren in Form einer allgemeinen Anregung: (...)»

⁶⁸ Ingress zum Initiativtext Luzern: «Gestützt auf § 131 des Stimmrechtsgesetzes und Art. 6 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern verlangen die unterzeichneten Stimmberechtigten der Stadt Luzern in Form der Anregung vom Stadtrat, dem Grossen Stadtrat einen Bericht und Antrag mit folgendem Zweck vorzulegen: (...)»

⁶⁹ Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat vom 8. September 2021 (GR Nr. 2021/359)

⁷⁰ Art. 61 Abs. 1 GO; Art. 68 Abs. 1 GRSR.

Sachgeschäfte, soweit diese nicht aufgrund ihrer Natur besonders behandelt werden, dient die Höhe der Ausgaben, die das betreffende Geschäft verursacht. Entsprechend ist der Gemeinderat für Geschäfte zuständig, soweit diese neue Ausgaben von maximal Fr. 300 000.00 verursachen; der Stadtrat für Geschäfte über Fr. 300 000 bis Fr. 7 Mio. und die Stimmberechtigten für Geschäfte mit einem Ausgabenwert von über Fr. 7 Mio.

- 77 Die Ausgabenhöhe eines Geschäfts bestimmt sich nach objektiven Kriterien bzw. nach den tatsächlichen Kosten. Alle Kosten, die mit dem Geschäft in einem direkten Zusammenhang stehen (aber keine anderen) müssen zusammengerechnet werden.⁷¹ Ist eine Bestimmung der Ausgabenhöhe nicht ohne Weiteres möglich, sind allenfalls fachlich begründete Kostenschätzungen einzuholen. Die objektiv festgestellten und bei Bedarf verifizierten Ausgaben bestimmen die Zuständigkeit zum Entscheid darüber, ob die Ausgabe getätigt und damit das entsprechende Sachgeschäft realisiert wird.
- 78 Eine willkürliche Festlegung der Kosten bzw. der Ausgaben, die ein Vorhaben verursacht, ist nicht statthaft. Vielmehr käme ein solches Vorgehen einer Umgehung der Zuständigkeitsordnung gleich, womit die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzt würden. Diese haben einen (verfassungsmässig garantierten) Anspruch darauf, dass die Zuständigkeitsordnung eines öffentlichen Gemeinwesens eingehalten wird.
- 79 Unter Umständen bemisst sich auch bei parlamentarischen Initiativen deren Zulässigkeit bzw. die Zuständigkeit für den Entscheid über sie aufgrund der durch das initiierte Vorhaben ausgelösten Ausgaben. Namentlich bei Beschlusses- bzw. Verwaltungsinitiativen ist deshalb im Rahmen der formellen Prüfung einer Initiative eine Einschätzung vorzunehmen, ob die im Begehren selbst oder in der Begründung ausgewiesenen Kosten realistisch erscheinen. Ob eine parlamentarische Initiative den formellen Anforderungen entspricht, ist eine Rechtsfrage und politischen Erwägungen nicht zugänglich. Eine Steuerung der Zuständigkeit für parlamentarische Initiativen (oder auch Motionen) durch eine willkürliche Angabe des „Ausgabenwerts“ des entsprechenden Begehrens ist deshalb nicht möglich.

6 Prüfung der formellen Anforderungen parlamentarischer Initiativen und Optionen des Gemeinderats

- 80 Das Geschäftsreglement des Stadtrats (GRSR) sieht vor, dass parlamentarische Vorstösse nach ihrer Einreichung auf ihre formelle Richtigkeit hin überprüft werden:

Art. 58 Arten und Form

¹ Jedes Mitglied des Stadtrats sowie die Aufsichtskommission, die Sachkommissionen und die Finanzdelegation haben das Recht, beim Präsidium des Stadtrats Motionen, Postulate, Interpellationen und Kleine Anfragen schriftlich einzureichen. Die Vorstösse können mit einer Begründung versehen werden

² Das Vizepräsidium des Stadtrats prüft die Vorstösse auf ihre formelle Richtigkeit. Es weist sie zurück, wenn sie:

- a. nicht die richtige Form aufweisen;
- b. das Begehren nicht Gegenstand eines Vorstosses sein kann.

³ Die gemäss Absatz 1 einreichenden Personen oder Gremien haben die Möglichkeit, formelle Mängel zu beseitigen. Machen sie davon keinen Gebrauch, entscheidet das Vizepräsidium über die Zulässigkeit des Vorstosses. Ein ablehnender Entscheid kann an das Büro des Stadtrats weitergezogen werden. Dieses entscheidet endgültig.

⁷¹ Art. 102 und 103 GV.

81 Ein formwidriger Vorstoss (z.B. eine Motion, die in die Zuständigkeit des Gemeinderats eingreift) ist demnach vom Vizepräsidium des Stadtrats and die Urheberschaft zurückzuweisen. Nicht erfasst von Artikel 58 GRSR ist hingegen die parlamentarische Initiative. Nach dem Wortlaut des GRSR müssen zwar parlamentarische Initiativen zwar eine bestimmte Form aufweisen; eine Prüfung der formellen Richtigkeit ist für sie aber nicht explizit vorgesehen.

82 Anders ist im Grossen Rat gemäss der Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 4. Juni 2013 (GO)⁷² vorzugehen. Gemäss Artikel 30 GO sind nicht nur parlamentarische Vorstösse, sondern auch parlamentarische Initiativen auf ihre formelle Richtigkeit hin zu überprüfen:

Art. 30 6. Parlamentarische Initiativen und parlamentarische Vorstösse

¹ Das Büro nimmt die formelle Prüfung parlamentarischer Initiativen und parlamentarischer Vorstösse sowie ihre allfällige Rückweisung vor.

²⁻⁴ (...)

83 Sachlich lässt sich nicht begründen, weshalb im Stadtrat die formelle Korrektheit von parlamentarischen Initiativen nicht kontrolliert und nicht durchgesetzt werden sollte. Es ist nicht einzusehen, weshalb Motionen, die grundsätzlich den gleichen Inhalt wie eine Initiative aufweisen können, formell geprüft werden, parlamentarische Initiativen hingegen nicht. Das Bedürfnis, über die formelle Richtigkeit einer parlamentarischen Initiative Gewissheit herzustellen, ist bei diesem Instrument eher grösser, zumal es nicht den diskursiven Weg über die Exekutive antritt, auf dem allfällige Formfragen allenfalls adressiert werden könnten. Zudem ist zu berücksichtigen, dass Volksinitiativen nach ihrer Einreichung zwingend auf ihre – auch formelle – Richtigkeit hin überprüft (und allenfalls für ungültig erklärt) werden müssen.⁷³ Auch im Vergleich zu Volksinitiativen besteht kein Grund, parlamentarische Initiativen anders zu behandeln, zumal im Wesentlichen die identischen Interessen an der Einhaltung der rechtlichen Vorgaben bestehen.

84 In den Materialien zum Geschäftsreglement des Stadtrats finden sich keine Hinweise darauf, dass die parlamentarische Initiative bewusst von der Überprüfungspflicht ausgenommen werden sollte. Eine besondere Behandlung der parlamentarischen Initiative im Vergleich zu Volksinitiativen oder Motionen lässt sich sachlich nicht rechtfertigen. Und der Grosse Rat, dessen parlamentarische Initiative seinerzeit Vorbild für die Übernahme dieses Instruments ins städtische Recht war, sieht seinerseits eine Überprüfung und Sanktionierung vor. Bei dieser Ausgangslage ist anzunehmen, dass die Frage der Kontrolle der formellen Richtigkeit von parlamentarischen Initiativen im Geschäftsreglement des Stadtrats versehentlich nicht geregelt ist, das GRSR diesbezüglich also eine (echte) Lücke enthält. Echte Gesetzeslücken sind im Rahmen der Rechtsanwendung zu schliessen; anderes käme im Ergebnis einer verpönten Rechtsverweigerung gleich.⁷⁴ Die rechtsanwendende Behörde hat die Regel zu bilden und anzuwenden, die sie selbst als Gesetzgeber aufstellen würde (Art. 1 Abs. 2 ZGB), und «nach jener Regel zu verfahren, die ein konsequenter Gesetzgeber aufgestellt hätte».⁷⁵ Die angewandte Regel «muss sich widerspruchsfrei in das bestehende Gesetzesrecht und dessen Wertungen einfügen».⁷⁶ Die Behörde hat deshalb – «entsprechend der Umschreibung der Lücke als planwidrige Unvollständigkeit des Gesetzes – von den dem Erlass

⁷² BSG 151.211.

⁷³ Art. 17 GG; Art. 79 RPR; Art. 148 ff. PRG.

⁷⁴ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 25 N 8.

⁷⁵ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 25 N 8.

⁷⁶ BGE 135 II 1 E. 3.5 S. 7.

zugrunde liegenden Wertungen und Zielsetzungen auszugehen».⁷⁷ Nach diesen Grundsätzen ist die Lücke in analoger Anwendung von Artikel 58 Absatz 2 und 3 GRSR auf parlamentarische Initiativen zu schliessen. Solche Analogien bezüglich der parlamentarischen Initiative erscheinen nicht zuletzt auch deshalb angezeigt, weil da das Instrument im GRSR nur sehr rudimentär geregelt ist.

85 Aufgrund der vorstehenden Überlegungen ist davon auszugehen, dass auch parlamentarische Initiativen nach deren Einreichung im Stadtrat vom Vizepräsidium in analoger Anwendung von Artikel 58 Absatz 2 und 3 GRSR auf ihre formelle Richtigkeit hin überprüft und allenfalls zurückgewiesen oder als unzulässig erklärt werden müssen. Der Entscheid des Vizepräsidiums kann an das Büro des Stadtrats weitergezogen werden, welches stadintern abschliessend entscheidet.⁷⁸

86 Zu bedenken ist, dass der Verzicht auf eine formelle Prüfung bzw. die Überweisung einer formwidrigen parlamentarischen Initiative an eine Kommission den Formmangel der Initiative nicht heilt. Vielmehr könnte ein allfälliger Beschluss des Stadtrats (oder der Stimmberechtigten), der aufgrund einer formwidrigen parlamentarischen Initiative gefasst wird, durch jeden Stimmbürger und jede Stimmbürgerin der Stadt Bern mit Beschwerde an das Regierungsstatthalteramt angefochten werden.

87 Der Gemeinderat ist in die formelle Prüfung eingereicherter parlamentarischer Initiativen grundsätzlich nicht involviert; die Zuständigkeit für diese Kontrolle obliegt dem Vizepräsidium des Stadtrats. Artikel 61 Absatz 3 GO umschreibt den Einbezug des Gemeinderats in die Behandlung parlamentarischer Initiativen (und damit dessen Handlungsoptionen bei formwidrigen Initiativen) allerdings sehr offen und wenig konkret:

Art. 61 Parlamentarische Initiative

1-2 (...)

³ Der Gemeinderat hat das Recht, bei der Behandlung mitzuwirken.

88 Weder die GO noch das GRSR definieren das Mitwirkungsrecht des Gemeinderats näher. Artikel 68 Absatz 4 legt lediglich noch fest, dass sich der Gemeinderat in der vorberatenden Kommission vertreten lassen kann (was darauf hinweist, dass der Gemeinderat selbst oder von ihm bestimmte Vertretungen an diesen Kommissionssitzungen teilnehmen kann) und dass ihm ein Antragsrecht zusteht (wohl auch in der Kommission; im Stadtrat selbst kann er ohnehin Anträge stellen⁷⁹). Ob die «Behandlung» der parlamentarischen Initiative im Sinn von Artikel 61 Absatz 3 bereits die Prüfung der formellen Richtigkeit miteinschliesst oder erst die eigentliche materielle Behandlung des Geschäfts meint, erscheint nicht restlos klar. Immerhin dürfte es dem Gemeinderat unbenommen sein, allfällige Bedenken bezüglich der formellen Richtigkeit einer bestimmten parlamentarischen Initiative dem Vizepräsidium schon vor der formellen Prüfung des Begehrens mitzuteilen.

89 Wird eine parlamentarische Initiative fälschlicherweise als formell korrekt taxiert bzw. vom Vizepräsidium nicht an die Urheberschaft zurückgewiesen, hat sich das Büro des Stadtrats mit dem Geschäft zu befassen. Nicht ausdrücklich vorgesehen, aber aufgrund seiner Rekursfunktion gegenüber Entscheiden des Vizepräsidiums denkbar wäre, dass das Büro, sofern es selbst an der formellen Korrektheit der Initiative zweifelt, die Sache entweder an das Vizepräsidium zur Neubeurteilung zurückweisen oder die Frage selbst entscheiden. Wird das Geschäft vom Büro trotzdem der

⁷⁷ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, S. 34 N 147.

⁷⁸ Art. 15 Abs. 2 GRSR: «Es [das Büro] ist zuständig, fall der Entscheid des Vizepräsidiums des Stadtrats über die formelle Zulässigkeit eines Vorstosses weitergezogen wird.»; vgl. auch Art. 58 Abs. 3 GRSR.

⁷⁹ Art. 7 GRSR.

zuständigen Kommission zur Vorberatung zugewiesen, kann der Gemeinderat in der Kommission den Antrag stellen, die Initiative materiell nicht vorzubereiten,⁸⁰ sondern an das Büro des Stadtrats zurückzuweisen. Folgt die Kommission dem Antrag des Gemeinderats nicht, kann dieser in der nachfolgenden Beratung der Initiative im Stadtrat erneut beantragen, auf die Vorlage wegen formeller Mängel und entsprechender Unzulässigkeit der Initiative nicht einzutreten.

90 Dem Gemeinderat stehen in erster Linie die erwähnten Antragsrechte in Kommission und Stadtrat zur Verfügung, wenn er darauf hinwirken will, dass eine formell inkorrekte parlamentarische Initiative nicht weiterverfolgt wird. Der Gemeinderat ist im Verfahren der parlamentarischen Initiativen in keinem Stadium in der Lage, mit eigenen, rechtlich verbindlichen Entscheiden den Fortgang der Behandlung einer solchen Initiative zu beeinflussen.

91 Ein stadintern abschliessender Beschluss über eine parlamentarische Initiative dürfte zwar mittels Beschwerde an die Regierungsrätin oder den Regierungsrat der externen rechtlichen Überprüfung zugänglich sein. Das Beschwerderecht in öffentlichen Angelegenheiten dient nach hergebrachter Auffassung hauptsächlich dem Individualrechtsschutz, kann aber auch einem Gemeinwesen zustehen.⁸¹ Die Beschwerdebefugnis setzt aber in jedem Fall Parteifähigkeit voraus. Voraussetzung dafür, dass eine Person oder Organisation Partei sein kann, ist in aller Regel wiederum der Bestand eines Verhältnisses zwischen zwei (natürlichen oder juristischen) Personen. Daraus ergibt sich, dass grundsätzlich weder eine natürliche Person noch ein Gemeinwesen gegen sich selber Beschwerde führen kann, im Fall von Gemeinwesen auch dann nicht, wenn ein Organ dieses Gemeinwesens den Beschluss eines anderen Organs beanstandet. Dementsprechend sind Verwaltungseinheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit vom allgemeinen Beschwerderecht von vornherein ausgeschlossen.⁸² Eine Ausnahme von diesem Grundsatz besteht nur da, wo die Behördenbeschwerde zur Verfügung steht. Die Behördenbeschwerde erfordert indes nach Art. 65 Abs. 2 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG)⁸³ eine Grundlage in einem Gesetz oder in einem Dekret. Dem Gemeinderat als politisches Organ der Stadt steht diese Möglichkeit mangels einer entsprechenden Grundlage im vorliegenden Fall nicht offen.

80 Die Kommission muss in jenen Fällen, in denen eine parlamentarische Initiative ein Begehren stellt, über das die Stimmberechtigten zuständig sind, das Geschäft nicht nur *vorberaten*, sondern *vorbereiten* (inkl. Klärung allfälliger Umsetzungsfragen, Erstellen der Abstimmungsbotschaft etc.).

81 BGE 104 V 328 E. 4.1

82 PFLÜGER, Kommentar VRPG, Art. 65 N 36.

83 BSG 155.21.

7 Beantwortung der Gutachtensfragen

7.1 Gültigkeit der parlamentarischen Initiative?

92 **Frage 1:**

Gemäss Artikel 61 der Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO) kann mit der parlamentarischen Initiative der *ausgearbeitete Entwurf* zu einem Reglement oder Beschluss des Stadtrats oder der Stimmberechtigten eingereicht werden. Sind diese Voraussetzungen bei der parlamentarischen Initiative «Durchführung eines Pilotversuches zum bedingungslosen Grundeinkommen in der Stadt Bern» erfüllt?

93 **Antwort:**

Nein. Eine parlamentarische Initiative muss im Stadtrat von Bern als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden, d.h. als eine fertig redigierte Vorlage, die alle erforderlichen Elemente des Geschäfts in einem genügenden Konkretisierungsgrad enthält und ohne Ergänzungen oder Korrekturen dem zuständigen Organ vorgelegt und bei dessen Zustimmung direkt vollzogen werden kann. Diese Anforderungen erfüllt die parlamentarische Initiative «Durchführung eines Pilotversuches zum bedingungslosen Grundeinkommen in der Stadt Bern» unter verschiedenen Gesichtspunkten nicht oder jedenfalls nicht vollständig. Unter anderem wird mit dem verlangten Beschluss die rechtlich zwingend erforderliche kreditrechtliche Grundlage nicht geschaffen.

7.2 Allgemeine Kriterien für ausgearbeitete Entwürfe?

94 **Frage 2:**

Zum Erfordernis des ausgearbeiteten Entwurfs: Unter welchen Voraussetzungen gilt insbesondere ein Beschluss als ausgearbeiteter Entwurf? Können dazu allgemeine Kriterien formuliert werden?

95 **Antwort:**

Ob eine parlamentarische Initiative den Anforderungen eines ausgearbeiteten Entwurfs genügt, bestimmt sich grundsätzlich nach den Kriterien, die auch für die Bestimmung der Formen von Volksinitiativen angelegt werden. Massgebend ist auch bei einer parlamentarischen Initiative, welche als ausgearbeiteter Entwurf einzureichen ist, dass sie unverändert, ohne Ergänzungen und Korrekturen dem zuständigen Organ (Stadtrat oder Stimmberechtigte) vorgelegt und direkt vollzogen werden kann, insofern also eine fertig redigierte Vorlage darstellt. Rechtsetzungsinitiativen sind insbesondere an ihrem rechtsetzungstechnischen Perfektionierungsgrad zu messen. Bei Beschlusses- bzw. Verwaltungsinitiativen, die einen Einzelakt (z.B. Kreditgeschäft) und nicht einen Gesetzgebungsakt zum Gegenstand haben, ist namentlich dann, wenn sie den Stimmberechtigten vorzulegen sind zu beachten, dass das Begehren einen Konkretisierungsstand aufweist, welche die Tragweite des Entscheids und die wesentlichen Konsequenzen absehbar machen.

7.3 Steuerung der Zuständigkeit durch Bepreisung eines Initiativanliegens?

96 **Frage 3:**

Zuständigkeit des Stadtrats / der Stimmberechtigten: Inwiefern ist die GO abschliessend betreffend die Einzelbeschlüsse, die der Stadtrat fällen kann (namentlich Kreditbeschlüsse)? Kann die Frage der Zuständigkeit durch das Anbringen eines «Preisschildes» durch die Initiantinnen und Initianten einer parlamentarischen Initiative gesteuert werden?

97

Antwort:

Nein. Die Ausgabenhöhe als Referenzgrösse für die Bestimmung der Zuständigkeit bemisst sich in der Stadt Bern nach den realistischen, objektivierten und (soweit vernünftigerweise möglich) verifizierten voraussichtlichen Kosten, die durch eine Vorlage ausgelöst werden. Unmassgeblich ist die Ausgabenhöhe, die die Urheberschaft einer parlamentarischen Initiative veranschlagt.

7.4 Möglichkeiten des Gemeinderats für den Fall, dass eine parlamentarische Initiative trotz formellen Mängeln vom Stadtrat behandelt wird?

98

Frage 4:

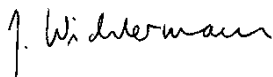
Welche Möglichkeiten stehen dem Gemeinderat zur Verfügung, wenn eine parlamentarische Initiative überwiesen wird, die den formellen Anforderungen nicht entspricht bzw. deren Umsetzung nicht möglich ist?

99

Antwort:

Dem Gemeinderat stehen in erster Linie Antragsrechte bei der Behandlung einer parlamentarischen Initiative in der vorberatenden Kommission und im Stadtrat selbst zur Verfügung. Da sich die parlamentarische Initiative nicht an den Gemeinderat richtet, befindet dieser im Behandlungsprozess eines entsprechenden Geschäftes nie in der Lage, verbindliche Beschlüsse hinsichtlich der Gültigkeit solcher Begehren fassen zu können. Ein Rechtsmittel gegen einen (stadtintern abschliessenden) Beschluss betreffend eine aus seiner Sicht formwidrige parlamentarische Initiative kann der Gemeinderat nicht ergreifen.

Bern, 22. April 2022



Jürg Wichtermann



Ueli Friederich

Literaturverzeichnis

- BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2017
- BIAGGINI GIOVANNI/GÄCHTER THOMAS/KIENER REGINA (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2021
- BOLZ URS, Kommentierung von Art. 72 KV, in: Kälin Walter/Bolz Urs (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995
- BRÜGGER EMANUEL, Kommentierung von § 34 f. GG, in: Jaag Tobias/Rüssli Markus/Jenni Vittorio (Hrsg.), Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, Zürich 2017
- FRIEDLI PETER, Kommentierung von Art. 15 GG, in: Arn Daniel/Friederich Ueli/Friedli Peter/Müller Markus/Müller Stefan/Wichtermann Jürg, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999
- GRAF MARTIN, Kommentierung von Art. 107 ff. ParlG, in: Graf Martin/Theiler Cornelia/von Wyss Moritz (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014
- GRAF MARTIN, Kommentierung von Art. 160 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, 2014
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Auflage, Zürich 2020
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020
- KOTTUSCH PETER, Zur Tragweite der parlamentarischen Initiative nach zürcherischem Staatsrecht, ZBl 87/1986, S. 145 ff.
- PFLÜGER MICHAEL, Kommentierung von Art. 65 VRPG, in: Herzog Ruth/Daum Michael (Hrsg.), Kommentar zum Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2. Auflage, Bern 2020
- SAILE PETER/BURGHERR MARC/LORETAN THEO, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009
- SCHUHMACHER CHRISTIAN, Kommentierung von Art. 25 KV ZH, in: Häner Isabelle/Rüssli Markus/Schwarzenbach Evi (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007
- THALMANN H.R., Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2. Auflage, Wädenswil 1991
- TSCHANNEN PIERRE, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, ZBl 103/2002 S. 2 ff.
- TSCHANNEN PIERRE, Kommentierung von Art. 163 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, 2014
- TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Auflage, Bern 2021
- TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014

Anhang

Einleitungstext zur parlamentarischen Initiative: Durchführung eines Pilotversuches zum bedingungslosen Grundeinkommen in der Stadt Bern

Die erste Volksinitiative für eine schweizweite Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens ist 2016 an der Urne gescheitert. Zu viele Fragen waren noch offen: Was löst ein monatliches Grundeinkommen in der Bevölkerung und bei Einzelpersonen aus? Macht es die Menschen passiv oder setzt es Kapazitäten für neue Engagements frei? Wie hoch soll ein Grundeinkommen sein? Wie wird es finanziert?

Die Initiant*innen des vorliegenden Pilotprojektes wollen durch einen zeitlich beschränkten und wissenschaftlich begleiteten Pilotversuch in der Stadt Bern und in anderen Städten im Kanton konkrete Erfahrungswerte zum bedingungslosen Grundeinkommen sammeln und unter anderem die oben gestellten offenen Fragen klären. Spätestens die Covid-19 Pandemie hat eindrücklich aufgezeigt, dass die finanzielle Sicherheit zentral für ein angstfreies und gutes Leben ist.

Der transformative Charakter der Digitalisierung führt grundsätzlich zu schwer abschätzbaren Veränderungen in der Arbeitswelt und den Sozialsystemen. Wir gehen davon aus, dass sich diese Entwicklungen in den kommenden Jahren weiter verstärken und akzentuieren wird, durch die Folgen der Covid-19 Pandemie erst recht. Für die Projektinitiant*innen ist klar: Technologische Innovationen erfordern oft auch soziale Innovationen. Um herauszufinden, wie die Gesellschaft mit dem Strukturwandel und mit den Folgen der Covid-19 Pandemie umgehen kann, braucht es deshalb neue Lösungsansätze und Experimentierräume.

In diversen Schweizer Städten (Bern, Luzern, Zürich, Basel, Genf) sind Bestrebungen für Pilotprojekte zum Grundeinkommen im Gange, respektive entsprechende Initiativen hängig. Gleichzeitig ist eine neue Initiative auf nationaler Ebene geplant. Es wäre von Vorteil, wenn beim Zeitpunkt der Abstimmung über die Initiative bereits Resultate aus dem Piloten vorliegen würden. In Deutschland ist zudem im Juni 2021 ein ähnliches Pilotprojekt gestartet worden (siehe www.pilotprojektgrundeinkommen.de).

Gestützt auf Art. 68 GRSR stellen die unterzeichnenden Stadträt*innen deshalb dem Stadtrat folgendes Begehren zur Beschlussfassung:

(Es folgt der Initiativtext in Form eines Beschlussesentwurfs)

„Pilotprojekt Grundeinkommen Bern“ (= „*angehängter Projektbeschrieb*“ gem. Ziff. 1 des Beschlussesentwurfs)

1. Ausgangslage

Die erste Volksinitiative für eine schweizweite Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens ist 2016 an der Urne gescheitert. Zu viele Fragen waren noch offen: Was löst ein monatliches Grundeinkommen in der Bevölkerung und bei Einzelpersonen aus?

Macht es die Menschen passiv oder setzt es Kapazitäten für neue Engagements frei? Wie hoch soll ein Grundeinkommen sein? Wie wird es finanziert?

Die Initiant*innen des vorliegenden Pilotprojektes wollen durch einen zeitlich beschränkten und wissenschaftlich begleiteten Pilotversuch in der Stadt Bern und in anderen Städten im Kanton konkrete Erfahrungswerte zum bedingungslosen Grundeinkommen sammeln und unter anderem die oben gestellten offenen Fragen klären. Spätestens die Covid-19 Pandemie hat eindrücklich aufgezeigt, dass die finanzielle Sicherheit zentral für ein angstfreies und gutes Leben ist.

Der transformative Charakter der Digitalisierung führt grundsätzlich zu schwer abschätzbaren Veränderungen in der Arbeitswelt und den Sozialsystemen. Wir gehen davon aus, dass sich diese Entwicklungen in den kommenden Jahren weiter verstärken und akzentuieren, durch die Folgen der Covid-19 Pandemie erst recht. Für die Projektinitiant*innen ist klar: Technologische Innovationen erfordern oft auch soziale Innovationen. Um herauszufinden, wie die Gesellschaft mit dem Strukturwandel und mit den Folgen der Covid-19 Pandemie umgehen kann, braucht es deshalb neue Lösungsansätze und Experimentierräume.

In diversen Schweizer Städten (Bern, Luzern, Zürich, Basel, Genf) sind Bestrebungen für Pilotprojekte zum Grundeinkommen im Gange, respektive entsprechende Initiativen hängig. Gleichzeitig ist eine neue Initiative auf nationaler

Ebene geplant. Es wäre von Vorteil, wenn beim Zeitpunkt der Abstimmung über die Initiative bereits Resultate aus dem Piloten vorliegen würden. In Deutschland ist zudem im Juni 2021 ein ähnliches Pilotprojekt gestartet worden (siehe www.pilotprojektgrundeinkommen.de).

2. Trägerschaft

Der Lead für das Projekt trägt in einem ersten Schritt die Stadt Bern, welche für die Ausführung einem wissenschaftlichen Institut überträgt. Der Verein Grundeinkommen (www.vereingrundeinkommen.ch), welcher aufgrund der Projekte in anderen Schweizer Städten über viel Know-How verfügt, steht als Beratungsstelle zur Seite. Es wird in Betracht gezogen, den Pilot als Kooperation mit weiteren Städten im Kanton Bern durchzuführen, welche sich dementsprechend auch finanziell beteiligen würden. In einem weiteren Schritt ist auch eine Koordination und Zusammenarbeit mit den Initiativen und Pilotversuchen in den anderen Schweizer Städten denkbar. In der Stadt Zürich wurde bereits eine Initiative erfolgreich eingereicht. In den Städten Luzern, Basel und Genf laufen derzeit ähnliche Bestrebungen. Zudem soll für die wissenschaftliche Begleitung auch ein Antrag zur finanziellen Unterstützung beim Nationalfonds eingereicht werden.

3. Ziele

Vor dem unter Ausgangslage geschilderten Hintergrund dient ein Pilotprojekt zum Grundeinkommen der praktischen Auseinandersetzung mit dem Thema des künftigen Umgangs der Gesellschaft mit dem Axiom «Erwerbsarbeit als Grundlage von Einkommen».

Die Studie soll eine breitere wissenschaftliche Basis für eine konstruktive Auseinandersetzung mit dem BGE schaffen. Das Pilotprojekt soll helfen, herauszufinden, in welche Richtung sich unsere Gesellschaft entwickeln kann. Es soll erforscht werden, wie das BGE auf Menschen und Gesellschaft wirkt und wie sich das Verhalten und die Einstellung individuell und in allen Lebensbereichen durch ein Grundeinkommen verändern. An den Ergebnissen sollen mögliche gesellschaftliche Folgen des BGE abgeschätzt werden.

Die erwarteten wissenschaftlich basierten Resultate können zudem dazu beitragen, die Parameter für die Umsetzung einer allfällig künftig positiv ausgegangenen Abstimmung über die laufende nationale Initiative mitzubestimmen.

4. Definition Grundeinkommen

Das Pilotprojekt Grundeinkommen geht vom Verständnis eines Bedingungsloses Grundeinkommens (BGE) als eine Geldsumme aus, die allen Menschen ein Leben lang monatlich bedingungslos und personenbezogen vom Staat ausbezahlt wird. Der Betrag muss so hoch sein, dass er für eine Einzelperson existenzsichernd wirkt - also sicherstellt, dass die materiellen Bedürfnisse befriedigt werden können, die zum reinen Überleben notwendig sind; vor allem also Wohnung, Nahrung, Kleidung und medizinische Versorgung (auch «Existenzminimum» genannt). Des Weiteren soll das Grundeinkommen die Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben ermöglichen (auch «soziokulturelles Existenzminimum» genannt).

Ähnlich dem «Pilotprojekt Grundeinkommen» in Deutschland, welches von der Armutsgefährdungsgrenze ausgeht, richtet sich das Berner Vorhaben bezüglich des existenz- und teilhabesichernden Betrags an den SKOS Richtlinien, welche in der Schweiz bei monatlich 997 CHF (ab 1.1.2022: 1006 CHF) und im Kanton Bern aktuell bei monatlich 977 CHF für den Grundbedarf/Einzelperson plus Mietzins und Krankenkassenbeiträge liegt. Das Grundeinkommen wird als einheitlicher Betrag in Franken pro Person und pro Monat festgelegt. Dieser Betrag darf nicht unter dem in Bern üblichen Betrag für ein Soziales Existenzminimum plus Einkommensfreibetrag/ Integrationszulage pro Person liegen und muss den vom Bundesamt für Statistik definierten Betrag der Armutsgrenze CHF 2279/Monat überschreiten. Analog dem Pilotversuch in Rheinau (ZH) gehen wir von einem abgestuften Modell aus, bei dem der monatliche Betrag mit der Höhe des Alters steigt und ab 25 Jahren den Maximalbetrag von CHF 2500 erreicht (siehe S.4).

Was die Auszahlung des Geldes angeht, so sind verschiedene Modelle denkbar: Entweder eine Auszahlung an alle und eine auf dem Einkommen basierende Sondersteuer oberhalb der Transfergrenze von 2500 CHF (das Geld wird allen ausbezahlt und kommt teilweise wieder zurück) oder eine Auszahlung nach finanzieller Situation bei der sich der Auszahlungsbetrag um eine berechnete Steuer verringert, bis er bei einem zu bestimmenden Einkommen Null erreicht (das Geld wird so gar nicht allen ausbezahlt). Die Auszahlung ist nicht an eine Bedürftigkeitsprüfung gekoppelt und geht mit keinerlei Verpflichtungen einher. Für eine ideale Wahrnehmung des Effekts wird eine Variante bevorzugt, bei der alle ProbandInnen eine Auszahlung erhalten. Optimal wäre, wenn die Arbeitgeber der Probanden (falls vorhanden) den BGE-Teil des Lohnes an die Stadt Bern auszahlen würden und nur den reduzierten Lohn an die

Probanden. Die Stadt Bern zahlt dann das BGE an alle Teilnehmer vollständig jeden Monat aus. Wenn jemand kündigt, fällt der reduzierte Lohn des Arbeitgebers weg, aber das BGE bleibt.

1. Zielgruppe und Selektion

Analog zu der Studie in Deutschland soll neben der Versuchsgruppe auch eine Vergleichsgruppe am Pilotprojekt teilnehmen, um ausgeprägte individuelle Effekte des BGEs für diese gesellschaftliche Gruppe zu messen. Aus diesen Ergebnissen lassen sich auch Vermutungen für die gesamte Gesellschaft ableiten. Im Folgenden wird deshalb grundsätzlich mit leichten Anpassungen für das Schweizer Projekt aus dem Papier FAQ des Vereins Grundeinkommen in Deutschland zitiert:

5.1. Bewerbungsbedingungen

Die Bewerbung zur Studienteilnahme an Studie 1 des Pilotprojekts ist ab dem 1. August 2022 während 3 Monaten auf der Webseite des Pilotprojekts möglich. Über diesen Zeitraum hinweg können sich interessierte Personen als Einzelpersonen, Paare oder Familien für eine Teilnahme am Pilotversuch bewerben. Alle Menschen, die zum Bewerbungszeitpunkt ihren ersten Wohnsitz in der <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/armut-und-materielle-entbehrungen/armut> Seite 4/5 Stadt Bern (oder einer der Partnerstädte im Kanton Bern) haben und mindestens 18 Jahre alt sind, dürfen sich anmelden, indem sie einen Fragebogen ausfüllen (Kinder und Jugendliche unter 18 Jahre müssen zwingend zusammen mit einem Elternteil oder der Familie angemeldet werden). Dieser erfragt die Kontaktinformationen der Bewerber*innen, persönliche Angaben zu Geschlecht, Anzahl Kinder und Anzahl der Personen im Haushalt sowie einige weitere Daten zur Lebenssituation, wie den höchsten erworbenen Schulabschluss, Nettoeinkommen und den etwaigen Erhalt von Sozialleistungen. Alle Daten werden anonymisiert verarbeitet.

1.2. Wie werden die Teilnehmer*innen ausgewählt? Und wie viele Teilnehmer*innen werden gesucht?

Bei der Studie des Pilotprojekts handelt es sich um eine «randomisiert-kontrollierte» Studie. Diese Form von Studien liefern die belastbarsten Ergebnisse, wenn ein ursächlicher Zusammenhang geprüft werden soll, also ob bestimmte Effekte tatsächlich auf einen bestimmten Sachverhalt zurückzuführen sind - in diesem Fall auf den Erhalt des BGEs. «Randomisiert» bedeutet nach dem Zufallsprinzip zugeteilt. In der Studie werden die Teilnehmer*innen, die das Grundeinkommen erhalten also per Zufall bestimmt. «Kontrolliert» bedeutet, dass die Ergebnisse der Studienteilnehmer*innen, die «die Behandlung», hier das BGE, erhalten, mit einer Gruppe Teilnehmer*innen verglichen werden, die das BGE nicht erhalten. Diese wird hier «Vergleichsgruppe» genannt. Die Zuteilung läuft folgendermassen ab:

Aus allen Bewerber*innen, die das Bewerbungsformular vollständig ausgefüllt haben, wird eine Gruppe von Menschen ausgewählt, über die sich, angesichts der Datenlage, statistisch besonders gut Aussagen treffen lassen. Diese Gruppe wird mit sozio-demographischen sowie regionalen Daten vom Bundesamt für Statistik abgeglichen. Dann werden, anhand der Daten aus der Basisbefragung Cluster gebildet, in denen jeweils mehrere Menschen mit sehr ähnlichen Merkmalen sind. Aus jedem Cluster wird eine identische Anzahl Personen bestimmt, die das Grundeinkommen bekommt. Insgesamt bilden 300 Personen die Grundeinkommensgruppe. Aus den verbleibenden Personen in den Clustern werden jeder Person aus der Grundeinkommensgruppe mehrere sogenannte «statistische Zwillinge» zugeteilt. Dies sind Personen mit fast gleichen Merkmalen. Insgesamt werden 1'800 statistische Zwillinge gezogen, die dann die Vergleichsgruppe bilden und die während der Studie ebenfalls begleitet werden, aber das Grundeinkommen nicht erhalten.

2. Geplante Massnahmen / Zeitplan

Wir gehen von folgendem Grob-Zeitplan aus:

Wer	Was	Bis wann
Stadträt*innen Stadt Bern	Sicherstellung der finanziellen Beteiligung der Stadt Bern über entsprechenden Antrag/parl. Initiative	30.06.2022
Stadt Bern	Auswahl wissenschaftliches Institut	31.12.2022
Wissenschaftliches Institut	Ergänzung des Projektkonzeptes durch notwendige wissenschaftliche Parameter und Information	31.03.2023
Wissenschaftliches Institut	Projektstart mit Start Selektionsprozess	01.08.2023
Wissenschaftliches Institut	Umsetzung/Durchführung des Projektes, Begleitung der	Ab Frühjahr 2024

	Probanden und der Vergleichsgruppe	
Wissenschaftliches Institut	Evaluation und Transfer nach Ende Auszahlungen und Auswertung der Vergleichsgruppe	Bis Frühjahr 2027
Stadt Bern	Berichterstattung und Transfer	Bis 30.06.2027

3. Budget/ Finanzierungsplan

Grobbudget Pilot Grundeinkommen	Betrag	Berechnungsgrundlage
Grundeinkommen 300 Personen	6'611'234	²
Entschädigung Vergleichsgruppe 1800 Personen	540'000	3 Jahre à 100/Person/Jahr
Kosten wissenschaftliche Umsetzung	800'000	4 Jahre à 200'000
Kosten Stadt Bern	80'000	4 Jahre à 20'000
Reserve	750'000	Reserve
Total	8'781'234	Total

Finanzierung

Stadt Bern (oder zusammen mit Partnerstädten)	7'981'234
Beitrag Nationalfonds (für wissenschaftliche Umsetzung)	800'000

Total	8'781'234
--------------	------------------

4. Evaluation

Die Evaluation des Projektes soll entlang der gesetzten Zielsetzungen verlaufen und insbesondere darüber Auskunft geben, welche Auswirkungen das Vorhandensein eines Grundeinkommens auf die Lebensgestaltung der Probanden im Vergleich zur Vergleichsgruppe hat. Die Resultate dieser Auswertung sollen wichtige Hinweise darauf geben, wie sich die grundsätzliche Einführung auf ein bedingungsloses Grundeinkommen für die gesamte Gesellschaft auswirken würde.

Bern, 11. November 2021

Erstunterzeichnende: Lea Bill, Francesca Chukwunyere, Barbara Keller, Nicole Bieri, Tabea Rai

Mitunterzeichnende: Franziska Geiser, Seraphine Iseli, Jelena Filipovic, Katharina Gallizzi, Anna Leissing, Daniel Rauch, Ursina Anderegg, Nora Joos, Anna Jegher, Eva Krattiger, Sarah Rubin, Brigitte Hilty Haller, Mirjam Roder, Tanja Miljanovic, Therese Streit-Ramseier, Bettina Jans-Troxler, Marcel Wüthrich, Remo Sägers, Zora Schneider, Simone Machado, Jemima Fischer, Eva Chen, Michael Sutter, Nora Krummen, Fuat Köçer, Ayse Turgul, Mohamed Abdirahim, Sara Schmid, Halua Pinto de Magalhães, Bettina Stüssi, Nicole Cornu

² Einkommensabstufung nach Alter, gemäss Pilotprojekt in Rheinau (ZH):

0-12 Jahre: CHF 425 (625.- abzgl. Kinderzulage 200.-)

13-18 Jahre: CHF 375 (625.- abzgl. Ausbildungszulage 250.-)

18-22 Jahre: CHF 1'250 22-25 Jahre: CHF 1'875

über 25 Jahre: CHF 2'500

Annahme der Kosten-Verteilung in der Versuchsgruppe ebenfalls gemäss Pilotprojekt in Rheinau (ZH):

0-12 Jahre: 17.7% > = 53.1 Personen bei 300 Personen insgesamt > = 812'430 CHF für 3 Jahre

13 -18 Jahre: 6.2% > = 18.6 Personen bei 300 Personen insgesamt > = 251'000 CHF für 3 Jahre

18-22 Jahre: 3.8% > = 11.4 Personen bei 300 Personen insgesamt - 272'322 CHF Rückzahlung Einkommen > = 240'678 CHF für 3 Jahre

22-25 Jahre: 4.2% > = 12.6 Personen bei 300 Personen insgesamt - 389'359 CHF Rückzahlung Einkommen > = 461'141 CHF für 3 Jahre

über 25 Jahre: 68.1% > = 204.3 Personen bei 300 Personen insgesamt - 13'541'015 CHF Rückzahlung Einkommen > = 4'845'985 CHF für 3 Jahr