

Vortrag der Geschäftsprüfungskommission an den Stadtrat

Teilrevision des Geschäftsreglement des Stadtrats: Änderungsanträge des Büros des Stadtrats zur parlamentarischen Initiative

1. Ausgangslage

Am 8. Juli 2022 hat das Büro des Stadtrats einen Antrag auf Änderung und Ergänzung des Geschäftsreglements des Stadtrats (GRSR) mit Regelungen zur parlamentarischen Initiative beschlossen und diesen in Anwendung von Artikel 82 GRSR gleichentags der Geschäftsprüfungskommission (GPK) zur Vorberatung und Antragstellung zugewiesen.

Die GPK hat die beantragte Reglementsrevision an ihren Sitzungen vom 7. November 2022, 28. Oktober 2024, 19. Mai 2025, 20. Oktober 2025 und 26. Januar 2026 vorberaten. Sie hat am 26. Januar 2026 den vorliegenden Vortrag verabschiedet.

2. Änderungsantrag des Büros des Stadtrats

2.1. Worum es geht

Das Büro des Stadtrates beantragt, dass das Geschäftsreglement des Stadtrates, um folgende Punkte zu ergänzen bzw. wie folgt abzuändern sei:

«2. Abschnitt: Parlamentarische Initiative

Art. 68 Zweck Inhalt

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

² ***Die parlamentarische Initiative kann nur in ausgearbeiteter Form erfolgen.***

³ *Für die vorläufige Unterstützung sind ~~die Unterschriften von~~ 30 Mitgliedern des Stadtrats nötig.*

Art. 68a Prüfung der Gültigkeit

¹ ***Die parlamentarische Initiative ist beim Präsidium des Stadtrats einzureichen.***

³⁻² ***Das Büro des Stadtrats prüft ihre Gültigkeit. Eine parlamentarische Initiative wird von ihm nach Gewährung des rechtlichen Gehörs ungültig erklärt, wenn sie***

- a. **die formellen Voraussetzungen nicht erfüllt;***
- b. **gegen eidgenössisches oder kantonales Recht verstösst oder***
- c. **offensichtlich undurchführbar ist.***

Art. 68a Prüfung der Gültigkeit [recte: Artikel 68b Zuweisung und Beratung¹]

¹ Im Originalantrag wurde irrtümlicherweise zweimal die gleiche Artikelnummer und der gleiche Titel verwendet. Die GPK hat dies in Rücksprache mit dem Büro des Stadtrats korrigiert.

¹ Gültige Initiativen weist das Büro des Stadtrats an die in der Sache zuständige Kommission des Stadtrats weiter.

² Die Kommission berät die parlamentarische Initiative vor. Dem Stadtrat stellt sie Antrag dazu.

⁴⁻³ Der Gemeinderat ~~hat kann sich~~ in der vorberatenden Kommission **ein Antragsrecht. Er kann sich vertreten lassen. Er hat Antragsrecht.**»

Begründung:

Dieses Begehren wurden wie folgt begründet:

«Im Rahmen der Behandlung der Parlamentarischen Initiative der Fraktionen GB/JA!, GFL/EVP, AL/GAP/PdA, SP/JUSO (Lea Bill, GB/Francesca Chukwunyere, GFL/Tabea Rai, AL/Barbara Keller, SP/Nicole Bieri, JUSO): Durchführung eines Pilotversuches zum bedingungslosen Grundeinkommen in der Stadt Bern (2021.SR.000211) wurde festgestellt, dass unklar ist, wer eine parlamentarische Initiative auf ihre Gültigkeit hin prüft bzw. wer den Entscheid fällt. Das entsprechende Kurzgutachten wird der Aufsichtskommission vom Büro des Stadtrats gerne zur Verfügung gestellt.

Das Büro des Stadtrats regt an, diese Regelungslücke zu füllen. Es schlägt vor, dass künftig das Büro des Stadtrats diese Prüfung durchführt, bevor es die Initiative an die vorberatende Kommission zur Beratung weiteleitet».

3. Erwägungen der Geschäftsprüfungskommission

3.1. Vorgeschichte und Hintergrund

Wie im Antrag des Büros des Stadtrats ausgeführt, sind im Rahmen der Beratung der parlamentarischen Initiative «Für die Durchführung eines Pilotversuches zum bedingungslosen Grundeinkommen in der Stadt Bern» einige Fragen zu den Vorgehensweisen, Abläufen und weiteren Formalien von parlamentarischen Initiativen in der Stadt Bern aufgetaucht. Unklar war dabei insbesondere, ob, und wenn ja, durch wen und in welchem Verfahren die Gültigkeit solcher Initiativen geprüft wird und was generell die Gültigkeitsvoraussetzungen parlamentarischer Initiativen in der Stadt Bern sind. In dieser Situation hat der Gemeinderat im Hinblick auf seine Stellungnahme zur Initiative für die Durchführung eines Pilotversuches zum bedingungslosen Grundeinkommen in der Stadt Bern ein externes Gutachten in Auftrag gegeben, welches sich insbesondere auch zur Frage der Gültigkeit dieser Initiative äussern sollte. Im Vordergrund des Gutachtens stand die Frage, ob diese parlamentarische Initiative die Voraussetzung gemäss Artikel 68 GRSR erfüllt, gemäss welchem, eine parlamentarische Initiative nur in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden kann.

Das Gutachten kam zum Schluss, dass die eingereichte parlamentarische Initiative «Für die Durchführung eines Pilotversuches zum bedingungslosen Grundeinkommen» diesen Anforderungen nicht gerecht wurde und insbesondere nicht den notwendigen Konkretisierungsgrad aufweise, um als ausgearbeiteten Entwurf qualifiziert zu werden. Die Gutachter führten aus, dass der Antrag einer parlamentarischen Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs *«eine Konkretisierung und eine Verbindlichkeit aufweisen [müsse], welche die Folgen des Auftrags in den wesentlichen Punkten absehbar und den Auftrag damit di-*

rekt vollziehbar machen würden»². Trotz des umfassenden 4-seitigen Projektbeschriebs, in welchem die Rahmenbedingung für dieses Pilotprojekt aufgelistet wurden, sei dies vorliegend nicht der Fall, weshalb diese Initiative die Form einer allgemeinen Anregung aufweise, in welcher Form sie gemäss städtischem Recht nicht eingereicht werden könne.

Gestützt auf diese Einschätzungen wurde die Initiative in der Folge von den Initianten zurückgezogen und das Anliegen anschliessend in Form einer Motion von der vorberatenden Kommission für Soziales Bildung und Kultur (SBK) erneut eingereicht.

Als Fazit zu diesen Vorkommnissen hat die SBK zuhanden des Büros des Stadtrats ange-regt, dass die Prüfung der Gültigkeit von parlamentarischen Initiativen in Zukunft im GRSR geregelt werden solle, damit diese Frage nicht erst im Rahmen einer Stellungnahme des Gemeinderats aufgeworfen und diskutiert werden müsse. Sie schlug vor, das GRSR mit entsprechenden Regeln zu ergänzen und diese Regelungslücke zu schliessen.

Das Büro des Stadtrats erarbeitete in der Folge den obenstehenden Antrag auf Änderung und Ergänzung des GRSR. Der Antrag umfasst insbesondere zwei zusätzliche Artikel, die das Verfahren und die Zuständigkeit zur Gültigerklärung von parlamentarischen Initiativen regeln. Dieser Antrag wurde zusammen mit einem weiteren GRSR-Teilrevisionsantrag des Büros des Stadtrats, der die Antragsliste betraf, am 8. Juli 2022 der GPK zur Vorberatung und Antragstellung zugewiesen.

Die GPK hat an ihrer Sitzung vom 7. November 2022 die beiden Anträge des Büros auf Television des GRSR aufgetrennt und beschlossen, die Anträge zur parlamentarischen Initiative zu einem späteren Zeitpunkt zu beraten und dabei die bisherigen Regelungen zur parlamentarischen Initiative im GRSR insgesamt und integral zu überdenken und allenfalls neu zu gestalten. Dies vor dem Hintergrund ihres Wissens, dass parlamentarische Initiativen in anderen Gemeinwesen - beispielsweise beim Bund - völlig anders ausgestaltet sind und es deshalb Sinn machen könnte, die eingereichten Revisionsanträge zum Anlass zu nehmen, sich fundiert der Thematik zu widmen und aufgrund umfassender Analysen zu entscheiden, wie dieses Instrument in Zukunft in der Stadt Bern ausgestaltet werden soll.

Die GPK hat sich in der Folge ausführlich über die Regelungen zur parlamentarischen Initiative beim Bund und Kanton Bern informiert und am 28. Oktober 2024 einige Grundsatzentscheide gefällt. Sie hat sich am 19. Mai 2025 entschieden, dem Stadtrat völlig neue Regelungen zur parlamentarischen Initiative zu unterbreiten. Um diese zu verstehen, erscheinen der Kommission Hintergrundinformationen zu Sinn und Zweck dieses parlamentarischen Instruments hilfreich.

3.2. *Das Instrument der parlamentarischen Initiative*

Parlamentarische Initiativen sind Handlungsinstrumente der Parlamente, mit welchen diese grundsätzlich ohne Einbezug der Exekutive ein Vorhaben in die Wege leiten und dieses auch verbindlich verabschieden können. Oft werden sie deshalb als «Instrumente der parlamentarischen Selbstgesetzgebung» bezeichnet. Die parlamentarische Initiative richtet sich nicht an die Exekutive, wie dies bei Motionen, Postulaten, Interpellationen der Fall ist, sondern an

² Jürg Wichtermann und Ueli Friederich: Kurzgutachten vom 22. April 2022 zur Frage der Gültigkeit der parlamentarischen Initiative «Durchführung eines Pilotversuches zum bedingungslosen Grundeinkommen in der Stadt Bern»

das Parlament selbst und der Gesetzgebungsprozess wird nicht nur anregt, sondern in eigener Kompetenz vom Parlament auch durchführt.

In der Ausgestaltung der parlamentarischen Initiative sind die Gemeinwesen, deren Parlamente über dieses Instrument verfügen, frei. Entsprechend unterschiedlich sind die gesetzlichen Regelungen beim Bund, Kanton und den einzelnen Gemeinden. Auch bezüglich der zeitlichen Einführung dieses Instruments bestehen grosse Unterschiede: Während auf Bundesebene schon in der Verfassung von 1848 dieses Initiativrecht der Parlamentsmitglieder verankert wurde, hat sich auf kantonaler und insbesondere auf kommunaler Ebene die parlamentarische Initiative erst in jüngerer Zeit etabliert. Im Kanton Bern wurde die parlamentarische Initiative mit dem Gesetz vom 8. November 1988 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG; BSG 151.21) eingeführt, in der Stadt Bern kurze Zeit später mit der Totalrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats vom 24. Oktober 1991³.

Die parlamentarische Initiative gleicht in vielen Belangen den Volksinitiativen, wie sie in der Schweiz auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene regelmässig zu finden sind. Mit diesen können Bürgerinnen und Bürger eine Änderung von Gesetzen oder auf Bundesebene der Bundesverfassung verlangen. In der Stadt Bern kann mit einer Volksinitiative der Erlass, die Änderung oder Aufhebung von Reglementen oder Beschlüssen beantragt werden, die in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten oder des Stadtrats liegen (vgl. Art. 39 i.V. mit Art. 36 GO).

Regelmässig gilt für diese Volksinitiativen, dass sie in Form einer einfachen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden können und diese beiden Formen nicht vermischt werden dürfen (vgl. Art. 72 Abs. 2 des Reglements über die politischen Rechte der Stadt Bern vom 16. Mai 2004; RPR; SSSB 141.1; Art. 58 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Bern vom 06.06.1993, KV; BSG 101 und Art. 139 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; BV; SR 101)

Werden die Volksinitiativen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht, so können diese grundsätzlich nachträglich nicht mehr abgeändert werden. Will das Parlament oder die Exekutive Änderungen zu der Initiative vorschlagen, so können sie einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag ausarbeiten, über den dann unter Umständen ebenfalls abgestimmt wird.

Bei der Ausgestaltung der parlamentarischen Initiativen in den Kantonen und Gemeinden orientierten sich viele Gemeinwesen an diesen Regelungen zur Volksinitiative. In vielen Fällen wird festgeschrieben, dass parlamentarische Initiativen in Form einer allgemeinen Anregung oder in ausgearbeiteter Form eingereicht und parlamentarische Initiativen, die in ausgearbeiteter Form eingereicht werden, nachträglich nicht mehr abgeändert werden können. Dies garantiert den Einreichenden eine grosse Gestaltungsfreiheit und Sicherheit, da eine Abänderung ihrer Begehren in keiner Weise mehr möglich ist. Gegenvorschläge des Parlaments gibt es bei den parlamentarischen Initiativen in der Regel nicht.

3.3. Übersicht über die Regelungen zur parlamentarischen Initiative in der Stadt Bern und auf Ebene Bund

³ Vgl. Kurzgutachten von Jürg Wichtermann und Ueli Friederich vom 22. April 2022 zur Frage der Gültigkeit der parlamentarischen Initiative «Durchführung eines Pilotversuches zum bedingungslosen Grundeinkommen in der Stadt Bern» vom 11. November 2021

In der Stadt Bern wird die parlamentarische Initiative bisher in einem einzigen Artikel, nämlich Artikel 64 GRSR wie folgt geregelt:

Art. 68 Zweck

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 die Unterschriften von 30 Mitgliedern des Stadtrats nötig.*

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

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

Zudem wird in der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSB 101.1) in Artikel 61 festgehalten, dass mit einer parlamentarischen Initiative ein ausgearbeiteter Entwurf zu einem Beschluss des Stadtrats oder der Stimmberechtigten eingereicht werden kann und dass der Gemeinderat das Recht hat, bei der Behandlung mitzuwirken.⁴

Umfassender sind die Regelungen auf Kantons- und insbesondere auf Bundesebene⁵. Auf Stufe Bund wird die Materie in den Artikeln 107- 114 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 170.10) und im Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (GRN; SR 171.13) in den Artikeln 23 – 29 geregelt. Diese Normen geben Auskunft über die folgenden Fragen⁶:

1. *Wer kann eine parlamentarische Initiative einreichen?*
2. *Was kann Inhalt einer parlamentarischen Initiative sein?*
3. *In welcher Form und wo muss sie eingereicht werden?*
4. *Wird die parlamentarische Initiative auf ihre Gültigkeit geprüft? Wenn ja, wie, von wem und in welchem Verfahren?*
5. *Gibt es eine weitere Vorprüfung? Wenn ja, von wem und in welchem Verfahren?*
6. *Wie läuft die weitere Vorberatung ab?*
7. *Wie wird die Exekutive in die Vorberatung eingebunden?*
8. *Was sind die Rechte der Einreichenden?*
9. *Wie erfolgt die weitere Beratung/Beschlussfassung im Parlament?*

Die GPK hat entschieden, sich bei ihrem Regelungsvorschlag zuhanden des Stadtrats an diesen Regelungen bzw. diesen Fragen zu orientieren und dem Stadtrat mit den neuen Regelungen Antworten auf diese Fragen zu liefern.

3.4. Die neuen Regelungen im Einzelnen

⁴ Vgl. GO: „Art. 61 Parlamentarische Initiative

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

2 Das Geschäftsreglement des Stadtrats legt fest, wie viele Ratsmitglieder die Initiative unterstützen müssen, damit sie behandelt wird.

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

⁵ Siehe dazu die Zusammenstellung der Regelungen zur parlamentarischen Initiative auf Stufe Bund, Kanton Bern und Stadt Bern in der Anlage.

⁶ Im Kanton Bern sind die entsprechenden Regelungen zur parlamentarischen Initiative im-Gesetz vom 4. Juni.2013 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG; BSG 151.21) und in der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO; BSG 151.211) vom 4. Juni.2013 in den Artikeln 62 ff (GRG) und 69 ff (GO) festgehalten.

3.4.1. Wer kann eine parlamentarische Initiative einreichen?

Gemäss der bisherigen Regelung in der Stadt Bern kann jedes Mitglied des Stadtrats eine parlamentarische Initiative einreichen, sofern diese von weiteren Ratsmitgliedern vorläufig unterstützt wird. Für diese «vorläufige Unterstützung» waren bisher die Unterschriften von 30 Mitgliedern des Stadtrats nötig. In der Praxis wurde das so gedeutet, dass die parlamentarische Initiative von 30 Mitgliedern des Stadtrats unterzeichnet werden musste und in dieser Form bei Präsidium eingereicht wurde. Die Erstunterzeichnenden wurden zudem auf der parlamentarischen Initiative namentlich aufgeführt. Parlamentarische Initiativen von Kommissionen oder Fraktionen gab es bisher nicht.

Sowohl der Bund als auch der Kanton Bern kennen hier ein anders System: Parlamentarische Initiativen können je von Einzelpersonen, Kommissionen oder Fraktionen eingereicht werden. Nachgelagert ist hier aber stets ein Entscheid über die vorläufige Unterstützung der Initiative, entweder durch das Parlament (Kanton) oder durch die zuständige Kommission (Bund). Mit diesen nachgelagerten Entscheiden wird abgesichert, dass das Initiativbegehren, die von Einzelpersonen, Fraktionen oder Kommissionen eingereicht werden, über eine gewisse Unterstützung im Parlament verfügen wird und damit die Aufnahme der aufwändigen gesetzgeberischen Arbeiten nicht umsonst sein wird, sondern gerechtfertigt ist.

Die GPK hat beschlossen, dem Stadtrat bezüglich der Frage, wer eine parlamentarische Initiative einreichen kann, zwei Änderungen zu den bisherigen Regelungen vorzuschlagen: Einerseits sollen neu auch Kommissionen parlamentarische Initiativen einreichen können, Es ist kein Grund ersichtlich, wieso das Stadtberner Parlament sich hier eine Selbstbeschränkung auferlegen und rigider legislieren soll als der Kanton Bern oder der Bund. Anders als beim Bund und Kanton wurde aber darauf verzichtet, dem Stadtrat vorzuschlagen, dass auch Fraktionen parlamentarische Initiativen einreichen können. Dies einerseits, weil in diesem Fall eine Mehrheitsunterstützung der Vorlage im Parlament nicht zwingend gewährleistet werden kann und andererseits, weil im Falle einer Auflösung einer Fraktion oder einer Änderung in deren Zusammensetzung komplizierte Nachfolgeregelungen bezüglich der Übernahme eingereicherter parlamentarischer Initiativen notwendig wären, die nicht gerechtfertigt erscheinen.

Um sicherzustellen, dass parlamentarische Initiativen über eine gewisse Unterstützung im Parlament verfügen, schlägt die GPK vor, dass für den Fall, dass eine Kommission eine parlamentarische Initiative einreichen will, dieser Beschluss mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Kommissionmitglieder gefällt werden muss. In der Annahme, dass die Kommissionmitglieder die Meinungen ihrer Fraktionen vertreten, kann so sichergestellt werden kann, dass die parlamentarische Initiative von einer Mehrheit im Parlament unterstützt wird. Für parlamentarische Initiativen von einzelnen Parlamentsmitgliedern erachtet die Kommission in leichter Abänderung zur bisherigen Regelung eine Mitunterzeichnung von 20 anstelle der bisherigen 30 Mitgliedern des Parlaments als ausreichend. Diese Lockerung scheint der GPK insbesondere deshalb gerechtfertigt, weil mit den weiteren von der GPK vorgeschlagenen neuen Regelungen (siehe unten), neuerdings laufend Anpassungen und Änderungen an der Vorlage durch das Parlament möglich sein sollen. Die parlamentarische Initiative weist damit neu eine Anpassungsfähigkeit auf, die es weniger notwendig macht, von Beginn weg, über einen sehr grossen Unterstützendenkreis für ein klar umschriebenes unveränderliches Vorhaben zu verfügen.

3.4.2. Was kann Inhalt einer parlamentarischen Initiative sein?

Was Inhalt einer parlamentarischen Initiative sein kann, wurde schon bisher im GRSR geregelt und die GPK hat dem grundsätzlich nichts beizufügen. Eingereicht werden kann dementsprechend der Entwurf *«zu einem Reglement oder Beschluss des Stadtrats oder der Gemeinde»*. Klar ist mit dieser Formulierung, dass mit einer parlamentarischen Initiative die geltende Kompetenzordnung nicht durchbrochen werden und nichts verlangt werden kann, was nicht im Entscheidungsbereich des Stadtrates oder der Stimmberechtigten, sondern beispielsweise im Entscheidungsbereich des Gemeinderats liegt. Dass parlamentarische Initiativen im Entscheidungsbereich der Stimmberechtigten wie bisher zugelassen sein sollen, macht insbesondere auch deshalb Sinn, weil zum Zeitpunkt der Einreichung einer parlamentarischen Initiative oft noch unklar ist, ob der Zuständigkeitsbereich des Stadtrats oder der Stimmberechtigten betroffen ist. Zudem ist kein Grund ersichtlich, wieso zum Beispiel eine Änderung von Reglementen, deren Änderung gemäss der Gemeindeordnung zwingend in den Kompetenzbereich der Stimmberechtigten fällt, nicht auch via eine parlamentarische Initiative angestossen werden können soll. Natürlich gilt in diesen Fällen stets: Wird etwas verlangt, das im Kompetenzbereich der Stimmberechtigten liegt, ist dieses Begehren auch den Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen.

Die GPK hat bezüglich dieser bestehenden Normen deshalb nur kleine gesetzestechnische Ergänzungen und Klärungen vorgenommen. Insbesondere hat sie den bisherigen Begriff *«Gemeinde»* mit dem nur die Stimmberechtigten gemeint sein können, mit dem klaren und eindeutigeren Term *«Stimmberechtigte»* ersetzt.

3.4.3. In welcher Form und wo muss eine parlamentarische Initiative eingereicht werden?

In welcher Form eine parlamentarische Initiative eingereicht werden muss, wurde in der GPK intensiv diskutiert. Gemäss den bisherigen Regelungen kann eine parlamentarische Initiative in der Stadt Bern - gleich wie beim Kanton- bisher nur in ausgearbeiteter Form eingereicht werden. Wie die Erfahrung zeigte, kann diese Tatsache zum Scheitern einer parlamentarischen Initiative führen. Heikel ist diesbezüglich insbesondere die Frage, welchen Perfektionierungsgrad eine parlamentarische Initiative aufweisen muss, damit sie diesem Formerfordernis zu entsprechen vermag. Wenn ein ausführlicher Projektbeschrieb dazu nicht ausreicht und zur Beantwortung dieser Frage ein externes Gutachten in Auftrag gegeben werden muss, so scheint dies der GPK ein deutliches Zeichen dafür, dass das Erfordernis des ausgearbeiteten Entwurfs zu einem nicht einschätzbaren Stolperstein für die Mitglieder des Parlaments bei der Einreichung von parlamentarischen Initiativen werden kann. Einen Initiativtext einreichen zu müssen, der - wie im Gutachten verlangt - *«ohne ergänzende oder korrigierende Eingriffe des Parlaments am Wortlaut des Begehrens selbst oder am Wortlaut des Erlasses, der von der Initiative betroffen ist, in die Rechtsordnung eingefügt und in Kraft gesetzt werden kann⁷»*, ist eine sehr hohe Anforderung, der Milizparlamentarier*innen kaum gewachsen sind.

Die GPK hat deshalb entschieden, dem Stadtrat zu beantragen, in Zukunft auf das Erfordernis der ausgearbeiteten Form zu verzichten. Mitglieder des Parlaments müssen nach Ansicht der Kommission nicht in der Lage sein, komplett bis ins Detail ausgearbeitete, kohärente vollständige und korrekte Gesetzesentwürfe oder Kreditgeschäfte einzureichen. Dafür sollen sie vielmehr in Zukunft – wie beim Bund - auf die Unterstützung von Fachpersonen zurückgreifen können. Seien dies Fachpersonen aus der Verwaltung, Mitarbeitende der Parlamentsdienste oder externe Experten.

⁷ TSCHANNEN PIERRE, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, ZBI 103/2002 S. 8 ff.

Parlamentarische Initiative sollen deshalb neu auch in Form einer allgemeinen Anregung eingereicht werden können. Zwar wird damit die Gestaltungsmöglichkeit der Einreichenden deutlich eingeschränkt, geben sie doch die Hoheit über das von ihnen eingereichte Begehren ab und haben es in der Zukunft nicht mehr in der Hand, zu bestimmen über was schlussendlich abgestimmt wird. Auf der anderen Seite tragen sie so aber auch nicht mehr das Risiko einer Ungültigerklärung ihrer Initiative und haben zudem selbst auch die Möglichkeit ihre Begehren mittels Anträge an neue Erkenntnisse und Zielvorstellungen anzupassen. Die bisherige Starrheit und Unveränderbarkeit von parlamentarischen Initiativen waren nämlich auch für die Einreichenden zum Teil sehr hinderlich.⁸

Nach diesem Grundsatzentscheid stellte sich für die GPK die Frage der Umsetzung dieses Beschlusses. Denn die parlamentarische Initiative wird in der Stadt Bern nicht nur im GRSR, sondern auch in der GO geregelt. Und dort steht, dass eine parlamentarische Initiative nur in ausgearbeiteter Form eingereicht werden kann. Die GPK erwog deshalb parallel zu diesem Geschäft mit einer Motion eine Revision der GO zu beantragen und das vorliegende Geschäft bis zur entsprechenden Änderung der GO zu sistieren. Angesichts der vielen neuen praktischen Regelungen, die die vorliegende Revision mit sich bringt und der Dauer, die eine GO-Revision benötigen würde, verwarf sie diese Idee. Auch die Variante bezüglich Formerfordernisse auf eigene Regelungen im GRSR zu verzichten und diesbezüglich auf die Regelungen der GO zu verweisen («Eine parlamentarische Initiative kann in der in der GO festgelegten Form eingereicht werden») verwarf sie schlussendlich. Denn in welcher Form ein parlamentarisches Instrument eingereicht werden kann, sollte nach Ansicht der Kommission nicht auf Stufe GO, die die Grundzüge der politischen Ordnung in der Stadt Bern regelt, sondern im GRSR, welcher die übergeordneten Regelungen ausführt und mit welchem sich das Parlament eine praktikable sinnvolle Geschäftsordnung gibt, geregelt werden. Kurz gesagt: die GPK kam zum Schluss, dass die entsprechende Regelung in der GO mittel- bis langfristig zu streichen ist. Da auf Ebene GRSR keine Norm geschaffen werden kann, die den Regelungen der GO widerspricht, entschied die GPK, im GRSR keinerlei Regeln zur Form vorzuschlagen, wie dies auch auf Bundesebene gehandhabt wird. Auch dort steht nirgends, in welcher Form eine parlamentarische Initiative eingereicht werden kann, was in der Praxis bedeutet, dass es keine Formanforderungen gibt. Das Gleiche soll in Zukunft auch für die Stadt Bern gelten: Eine parlamentarische Initiative soll in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs oder einer allgemeinen Anregung eingereicht werden können und die GPK wird gleichzeitig mit diesem Geschäft eine entsprechende Änderung der GO beantragen. Diese wird beinhalten, dass anstelle des bisherigen Formerfordernisses in Artikel 61 Absatz 2 GO eine Verweisnorm aufgenommen wird, die besagt, dass die Details zur parlamentarischen Initiative im GRSR geregelt werden. Dies scheint der GPK die sauberste, stufengerechteste Art der Legiferierung zu sein. Bis zur entsprechenden Änderung der GO gilt allerdings nach wie vor, dass parlamentarische Initiativen grundsätzlich nur in ausgearbeiteter Form eingereicht werden können. Immerhin ist diesfalls zu beachten, dass nach Ansicht der Kommission an das Formerfordernis des ausgearbeiteten Entwurfs keine so hohen Anforderungen mehr gestellt werden könnten. Denn mit der durch die vorliegende Revision neu gewonnen Möglichkeit, die Vorlage nachträglich abändern zu können, greift die *ratio legis* des Formerfordernisses, nämlich dass der Text *ohne ergänzende oder korrigierende Eingriffe des Par-*

⁸ Als Beispiel sei in dem Zusammenhang die parlamentarische Initiative für neue Finanzkompetenzen in der Stadt Bern genannt. Die Einreichenden hatten keine Möglichkeit, nachträglich ihre Begehren an neue Erkenntnisse anzupassen und die von ihnen beantragten neuen Schwellenwerte nachträglich noch zu korrigieren. Vielmehr mussten sie die ursprüngliche parlamentarische Initiative zurückziehen und eine neue parlamentarische Initiative mit neuen Kreditlimiten einreichen.

laments in die Rechtsordnung eingefügt und in Kraft gesetzt werden kann (vgl. Auszug aus dem Gutachten S.7) nicht mehr gleichermassen.

So oder so wird aber die GPK so rasch wie möglich mit einer Kommissionsmotion, die Änderung der betreffenden Bestimmung in der GO beantragen, um so die notwendige Rechtssicherheit wieder herzustellen.

Mit dieser einfachen und eleganten Lösung, hofft die GPK dem Parlament einen Vorschlag in seinem Sinne zu unterbreiten.

Weniger Klärungsbedarf bestand bezüglich der Frage, wo eine parlamentarische Initiative eingereicht werden soll. Wie bei den parlamentarischen Vorstössen, soll auch die parlamentarische Initiative an einer Sitzung des Parlaments beim Präsidium bzw. Vizepräsidium des Stadtrats eingereicht werden müssen. Dies war schon bisher so der Fall, wird nun aber verschriftlicht.

Neu ist hingegen, dass parlamentarische Initiativen in Zukunft mit einer Zielsetzung und einer Begründung zu versehen sind. Diese Neuerungen erschienen der GPK notwendig, weil die neuen parlamentarischen Initiativen in Form einer einfachen Anregung einer gewissen Präzisierung bedürfen. Damit die vorberatende Kommission Orientierungspunkte für die Ausarbeitung ihrer Vorlage hat, sind eine Zielsetzung und eine Begründung unerlässlich. Dieses Erfordernis findet sich auch auf der Stufe Bund, wo ebenfalls parlamentarische Initiativen in Form einer allgemeinen Anregung eingereicht werden können.

3.4.4. Wird die parlamentarische Initiative auf ihre Gültigkeit geprüft? Wenn ja, wie, von wem und in welchem Verfahren?

Wie schon erwähnt, war die fehlende Norm über eine allfällige Prüfung der Gültigkeit einer eingereichten parlamentarischen Initiative ursprünglich der Grund für die vorliegende Reglementsrevision. Deshalb hat auch das Büro zu dieser Frage bereits einen Vorschlag ausgearbeitet, den die GPK zu grossen Teilen unterstützt. Die GPK geht mit dem Büro des Stadtrats einig, dass das Büro das richtige Organ ist, um diese Gültigkeitsprüfung vorzunehmen. Das Büro des Stadtrats als geschäftsleitendes Organ verfügt über eine gewisse Überparteilichkeit und hat auch in anderen Bereichen die Aufgabe, Entscheide von übergeordneter Bedeutung zu fällen. Weiter stehen ihm – im Gegensatz etwa zum Vizepräsidium, welches Vorstösse auf ihre formelle Richtigkeit überprüft - auch die notwendigen zeitlichen und personellen Ressourcen zur Verfügung, um eine solche Prüfung durchzuführen oder durchführen zu lassen. Eine gleiche Regelung findet sich im Übrigen auch beim Kanton.

Nicht für zweckdienlich erachtet es die Kommission hingegen, gegen den Entscheid des Büros ein Rechtsmittel vorzusehen. Nicht gültige parlamentarische Initiativen können ihrer Ansicht nach schneller in verbesserter Form erneut eingereicht werden, als dafür den Rechtsmittelweg zu beschreiten. Mit dem neuen zusätzlichen Erfordernis, dass der Entscheid des Büros des Stadtrats über die Gültigkeit der parlamentarischen Initiative zu begründen ist, sollte nach Ansicht der Kommission eine korrekte Neueinreichung problemlos und rasch möglich sein. Denn aus der Begründung sollte für die Einreichenden ersichtlich sein, was am Initiativtext geändert werden muss, damit er gültig eingereicht werden kann.

In Sachen Kriterien, anhand derer diese Prüfung vorgenommen werden soll, schlägt das Büro analoge Kriterien vor, wie sie auch für die Prüfung von Volksinitiativen in der Stadt Bern gelten. In Abweichung davon und in Anlehnung an die Regelungen beim Bund und Kanton schlägt die GPK hier ein zusätzliches Kriterium für eine Ungültigkeitserklärung vor: Parlamentarische Initiativen sollen ungültig erklärt werden können, wenn das damit geäusserte Anliegen als Antrag zu einer im Parlament hängigen Vorlage eingebracht werden kann. Mit dieser Regelung sollen Doppelspurigkeiten vermieden werden. Die Frage, wann eine Vorla-

ge hängig ist, hat die GPK wie folgt beantwortet - ohne dies allerdings im Gesetzestext explizit zu erwähnen: Bei Sachgeschäften ist eine Vorlage hängig, sobald sie vom Gemeinderat verabschiedet wurde. Motionen und Postulate sollen dann als hängig gelten, wenn sie vom Stadtrat erheblich erklärt wurden. Der massgebende Zeitpunkt zur Prüfung, ob ein Anliegen hängig ist, ist zudem der, der Beurteilung durch das Büro des Stadtrats. Dieses weist für gültig erklärte parlamentarische Initiativen anschliessend der zuständigen Sachkommission zur Vorberatung und Antragstellung zu. Es beschliesst zudem, welche Sachkommission zuständig ist.

Weiter erachtet die Kommission das vom Büro vorgeschlagene Ungültigkeitskriterium der «offensichtlichen Undurchführbarkeit» als zu schwammig und ungenau, als dass es Gesetzestext werden sollte. Sie schlägt vor, dieses Kriterium ersatzlos zu streichen, zumal bei den nun wohl häufig eingereichten parlamentarischen Initiativen in Form einer allgemeinen Anregung, eine offensichtliche Undurchführbarkeit kaum je gegeben sein wird.

3.4.5. Gibt es eine weitere Vorprüfung der parlamentarischen Initiative? Wenn ja, von wem und in welchem Verfahren?

Beim Bund gibt es anschliessend an die Einreichung einer parlamentarischen Initiative eine Vorprüfung der Initiative durch die zuständige vorberatende Kommission. Ziel dieser Vorprüfung ist es abzuklären, ob ein Regelungsbedarf besteht und ob es zweckmässig ist, das Anliegen mit einer parlamentarischen Initiative zu verfolgen. Denn nur dort, wo dieses umständliche und ressourcenaufwändige Verfahren einer parlamentarischen Initiative gerechtfertigt erscheint, soll es angewendet werden dürfen. Dies ist insbesondere dann nicht der Fall, wenn genauso gut eine Motion oder ein Postulat zum Thema eingereicht werden könnte. Zweckmässig erscheint eine parlamentarische Initiative immer dann, wenn damit ein Gesetzgebungsverfahren beschleunigt werden kann, sei es, weil die Verwaltung die angestrebte Gesetzgebung verzögert, sei es, weil das Gesetzgebungsverfahren via parlamentarische Initiative so oder so als schneller erscheint. Ausserdem ist die Einreichung einer parlamentarischen Initiative auf Ebene Bund stets dann zweckmässig, wenn es um den Erlass oder die Abänderung von Parlamentsrecht geht. Ob eines dieser Kriterien erfüllt ist, prüft die zuständige Kommission auf Ebene Bund im Vorprüfungsverfahren und stellt anschliessend ihrem Rat entweder Antrag auf Folgegebung, d.h. Anhandnahme der entsprechenden Gesetzgebungsarbeiten oder sie beantragt, der parlamentarischen Initiative sei nicht Folge zu geben. Folgt «ihr» Rat diesem Antrag, so ist die entsprechende parlamentarischen Initiative vom Tisch.

Diese Regelungen helfen nach Ansicht der GPK, das Instrument der parlamentarischen Initiative zu schärfen. Mit diesem Instrument wird der Legislative ein wirksames Instrument in die Hand gegeben, um allenfalls die Arbeit der Exekutive durch die Anhandnahme eigener Gesetzgebungsarbeiten zu korrigieren.

Für die GPK ist aber auch klar, dass ein so ausgeklügeltes Verfahren einer Vorprüfung auf Stufe Gemeinde aus Ressourcengründen keinen Sinn macht. Genauso wie beim Kanton soll deshalb auch auf Ebene Stadt Bern keine weitere Vorprüfung von parlamentarischen Initiativen vorgesehen werden. Immerhin wird durch das oben erwähnte zusätzliche Gültigkeitsanfordernis, dass ein Begehren nicht anderweitig in den Gesetzgebungsprozess soll eingebracht werden können, ein Teil dieser Anforderungen übernommen.

3.4.6. Wie läuft die weitere Vorberatung ab?

Klar und überall einheitlich geregelt ist, dass gültige parlamentarische Initiativen nach deren Einreichung von der zuständigen Sachkommission vorberaten werden. Dies war auf Ebene Stadt auch bisher schon der Fall und soll in Zukunft so bleiben. Auch zu dieser Thematik beantragt die GPK aber einige Ergänzungen zu den bisherigen Regelungen. So sollen neu Fristen für die Vorberatung in der Kommission gelten, damit die entsprechenden Gesetzgebungsarbeiten auch rasch an die Hand genommen werden. Weiter soll klar festgehalten werden, dass die zuständige Kommission zur Ausarbeitung der Vorlage externe Dritte und insbesondere - mit Zustimmung des Gemeinderats – auch die zuständige Direktion soll beiziehen können. Für diese Neuerungen dienen wiederum die Regelungen des Bundes als Vorbild. Dort wird der Beizug externer Dritter und vor allem auch der Verwaltung explizit erlaubt und ist in der Praxis auch die Regel. Denn Gesetzgebungsarbeiten sind kompliziert und eine Parlamentskommission wird kaum in der Lage sein, diese ohne den Beizug von insbesondere juristischer Expertise erfolgreich zu bewältigen. Das in der Verwaltung vorhandene Wissen und die Erfahrung sollen der vorberatenden Kommission deshalb zur Verfügung stehen. Dass ein solcher Beizug auch nicht ganz unproblematisch ist, und wie die Arbeitsteilung zwischen Kommission und Verwaltung in dem Fall aussehen könnte, zeigt eine auf der Webseite des Bundesamtes für Justiz aufgeschaltetes Arbeitspapier zum Thema parlamentarische Initiativen. Darin steht:

Die Kommission kann das zuständige Departement beiziehen, um alle für die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs notwendigen Rechts- und Sachauskünfte zu erhalten (Art. 112 Abs. 1 ParlG). Dies schliesst in der Regel auch Textentwürfe inkl. Begründungen mit ein. Die politischen Zielsetzungen und Wertungen müssen durch die Kommission bzw. das im Auftrag der Kommission handelnde Kommissionssekretariat formuliert werden. Wichtig: Die beigezogenen Personen aus der Verwaltung sind im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Kommission z.T. angehalten Umsetzungsvorschläge der von der Kommission formulierten Zielsetzungen zu liefern, welche der politischen, sachlichen und rechtlichen Beurteilung der Verwaltung bzw. des Bundesrates entgegenlaufen können. Dies führt manchmal zu einem für die betroffenen Personen nicht ganz einfachen Spannungsfeld. Die Arbeitsteilung zwischen Kommissionssekretariat und Verwaltung sollte zwischen diesen genau vereinbart werden. Bewährt hat sich folgende Arbeitsteilung: Kommissionssekretariat: Arbeitspapiere zum Vorgehen und Verfahren, formale Darstellung des Berichtes und des Erlassentwurfs, Redaktion der eher „politischen“ Teile des Berichtsentwurfs (Übersicht, Entstehungsgeschichte, Grundzüge der Vorlage). Verwaltung: Arbeitspapiere zu verschiedenen möglichen Varianten der Umsetzung, Redaktion der inhaltlichen Teile des Erlassentwurfs und der eher „fachtechnischen“ Teile des Berichtsentwurfes (Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen).⁹

Wichtig und völlig neu ist im Zusammenhang mit der Beratung der Vorlage ausserdem der Vorschlag der GPK, dass für die weitere Beratung von parlamentarischen Initiativen in der Kommission und im Stadtrat die allgemeinen Regelungen über die Beratung von Geschäften in der Kommission und im Stadtrat gelten sollen. Diese Verweisnorm im neuen Artikel 68c GRSR hat weitreichende Konsequenzen: wird mit einer parlamentarischen Initiative die Ausarbeitung eines Erlasses verlangt, was die Regel sein wird, bedeutet dies, dass in Zukunft alle Mitglieder der Kommission und später alle Mitglieder des Parlaments, sowie die Kommissionen und Fraktionen Anträge zu der Vorlage stellen können. Damit können diese ~~die Vorlage nach ihren Vorstellungen~~ die Einreichenden haben entsprechend kei-

⁹ Vgl. Webseite des Bundesamts für Justiz, Legistik, Forum für Rechtsetzung, Arbeitsunterlage zur Veranstaltung vom 21. November 2021: „Einführung in das Verfahren der parlamentarischen Initiative unter besonderer Berücksichtigung des indirekten Gegenentwurfs zu einer Volksinitiative» [Link](#)

ne Verfügungshoheit über das von ihnen eingereichte Begehren mehr. Damit verliert das Instrument der parlamentarischen Initiative ihre bisherige Starrheit und öffnet sich für den demokratischen Diskurs, was nach Ansicht der Kommission zu begrüßen ist. Es ist nicht einzusehen, wieso das Parlament nur in einem von der Verwaltung angestossenen Gesetzgebungsprozess soll mitbestimmen und mitgestalten können, in dem aus ihrer Mitte angestossener Prozess aber nicht. Gerade in Gesetzgebungsverfahren ist es wichtig, dass die Meinungen und Inputs verschiedener Personengruppen in dieses miteinbezogen werden, damit eine für alle tragfähige Lösung gefunden werden kann.

Dies ist bei Volksinitiativen, die in der Regel in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden, anders: Aufgrund des Aufwands, den die Initiant*innen für die Einreichung einer Volksinitiative in ausgearbeiteter Form betreiben müssen, ist dort eine solche Abänderbarkeit der Vorlage nicht sinnvoll und wird deshalb – mit Ausnahme der Möglichkeit einen Gegenvorschlag einzureichen – für diese auch nicht vorgesehen. Aus Analogiegründen auf Abänderungen von parlamentarischen Initiativen, die in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht wurden zu verzichten, macht aber keinen Sinn.

Im Zusammenhang mit dieser neuen Verweisnorm auf die allgemeine Geschäftsberatung ist der GPK zudem aufgefallen, dass im GRSR bis heute nicht geregelt ist, wer alles dem Stadtrat Anträge stellen darf. Um diese Regelungslücke zu schliessen, schlägt die GPK einen neuen Artikel 47a GRSR vor. In diesem wird festgehalten, dass alle Mitglieder des Stadtrats, die Kommissionen, die Fraktionen, das Büro des Stadtrats sowie der Gemeinderat das Recht haben, im Stadtrat Anträge zu stellen. Dies entspricht der heutigen Praxis, mit der gesetzlichen Normierung wird eine zusätzliche Klarheit geschaffen.

3.4.7. Wie wird die Exekutive in die Vorberatung eingebunden?

Es versteht sich von selbst, dass auch die Exekutive in den von der Legislative angestossenen Gesetzgebungsprozess miteinbezogen werden muss. Dies einerseits, weil die Exekutive die Gesamthoheit über die eigenen Gesetze und den Gesetzgebungsprozess besitzt und andererseits, weil nebst dem Wissen und der Erfahrung der Verwaltung auch der politische Wille der Regierung in eine Vorlage einfließen sollte. In der Stadt Bern hatte der Gemeinderat entsprechend schon bisher das Recht, *«sich in der Kommission vertreten zu lassen»* und Anträge zu stellen.

Diese bisherige, etwas unklare Formulierung soll durch eine Neue ersetzt werden, die unmissverständlich festhält, dass die zuständigen Mitglieder des Gemeinderats grundsätzlich das Recht haben, an den Kommissionssitzungen der vorberatenden Kommission mit beratender Stimme teilzunehmen und Anträge zu stellen. Mit einem zusätzlichen expliziten Verweis auf den Artikel 33a Absatz 3 GRSR wird weiter sichergestellt, dass die Kommission mit einem entsprechenden Beschluss den Gemeinderat von einzelnen Vorberatungssitzungen auch ausschliessen kann. Damit werden die Rechte des Gemeinderats und gleichzeitig die Freiheit der Kommission gewahrt, welche gewisse Teile der Vorberatung ohne Beisein des Gemeinderats durchführen kann.

Da mit den neuen Regeln der Beratung von parlamentarischen Initiativen eine Vorlage in der Kommission möglicherweise laufend geändert und angepasst wird, schlägt die GPK zudem vor, dem Gemeinderat neu die Gelegenheit zu geben, zur Schlussversion der Kommission eine schriftliche Stellungnahme abzugeben. Diese soll dem Stadtrat im Hinblick auf dessen Beratung der Vorlage zur Verfügung gestellt werden. Sollte die Stellungnahme des Gemeinderats ein erneutes Tätigwerden der Kommission nahelegen, so ist es der Kommission unbenommen, entweder im Rat eine Rücknahme der Vorlage in die Kommission zu beantra-

gen oder die Anliegen aus der Stellungnahme des Gemeinderats im Rahmen einer zweiten Lesung zu berücksichtigen.

3.4.8. Was sind die Rechte der Einreichenden?

Bisher wurden die Rechte der Einreichenden von parlamentarischen Initiativen im GRSS nicht geregelt. Da diese Rechte aufgrund des neuen, allgemeinen Antragsrechts zu einer Vorlage insgesamt deutlich eingeschränkt werden, sollen sie zumindest in verfahrensmässiger Hinsicht gestärkt werden. Zentrales Element ist dabei die neue Möglichkeit der Einreichenden, die Initiative bis zur Schlussabstimmung im Rat zurückziehen zu können. Wurde die von ihnen eingereichte Vorlage oder das von ihnen eingereichte Begehren im Laufe der Beratung in der Kommission und im Rat so stark abgeändert, dass die Einreichenden nicht mehr hinter der Schlussversion der Vorlage stehen können, so können sie neuerdings mit einem Rückzug der Initiative unter Umständen einen entsprechenden Beschluss des Rates verhindern. Da die Vorberatung und Ausarbeitung einer Vorlage aber stets mit grossem Aufwand verbunden ist und diese Arbeit nicht umsonst sein sollte, schlägt die GPK dazu eine weitere Korrekturmöglichkeit vor: Bei einem Rückzug der Initiative durch die Erstunterzeichnenden soll die vorberatende Kommission neu die Möglichkeit haben, die parlamentarische Initiative innert einer gewissen Frist als ihre eigene zu übernehmen. So kann sichergestellt werden, dass die aufwändigen komplexen Gesetzgebungsarbeiten, die die Kommission, das Kommissionsekretariats und die Verwaltung bis zu diesem Zeitpunkt geleistet haben, nicht umsonst waren.

Als weiterer Ausbau der Rechte der Einreichenden soll zudem neu festgeschrieben werden, dass die Erstunterzeichnenden mindestens einmal in der vorberatenden Kommission angehört werden müssen. So kann sichergestellt werden, dass die Anliegen deren, die den ganzen Gesetzgebungsprozess angestossen haben, in der Vorlage in besonderem Masse berücksichtigt werden.

Auf entsprechenden Hinweis des Gemeinderats hält die Kommission ergänzend zu den obigen Ausführungen zur Frage der Rückzugsberechtigung fest:

Wurde eine Initiative von Mitgliedern des Stadtrats eingereicht, so kann sie – analog den Regelungen beim Rückzug von parlamentarischen Vorstössen – nur durch die Gesamtheit der als Erstunterzeichnenden auf der parlamentarischen Initiative aufgeführten Personen zurückgezogen werden. Nicht notwendig ist, dass sämtliche Mitunterzeichnenden den Rückzug ebenfalls unterstützen oder beschliessen.

Wird eine parlamentarische Initiative von einer Kommission eingereicht, so ergibt sich aufgrund der als logisch erscheinenden Parallelität von Beschluss und Rückzug, dass die Kommission einen solchen Rückzug nur mit demselben Quorum beschliessen kann, wie sie auch den Entscheid zur Einreichung der Initiative beschlossen hat. Alles andere würde zum widersinnigen Resultat führen, dass eine Mehrheit einer Kommission eine von zwei Dritteln der Kommissionsmitglieder beschlossenen Initiative wieder zurückziehen könnte. Der Kommissionsbeschluss auf Rückzug einer parlamentarischen Initiative ist deshalb mit einem Quorum von 2/3 der anwesenden Mitglieder zu fällen.

3.4.9. Wie erfolgt die weitere Beratung/Beschlussfassung im Parlament?

Wie bereits oben erwähnt, soll die Beratung von und die Beschlussfassung zu parlamentarischen Initiativen im Parlament neu nach den allgemeinen Regeln über die Beratung von

Geschäften in den Kommissionen und im Rat ablaufen. Massgebend ist der Inhalt der Vorlage. D.h. eine parlamentarische Initiative zu einem Erlass erfolgt nach den Regeln des Erlassverfahrens und eine zu einem Kredit im Verfahren, das für Kredite zur Anwendung kommt. Mit dieser Regelung werden die bisher bestehenden Unklarheiten zu den Rechten und Möglichkeiten bei der Beratung von parlamentarischen Initiativen beseitigt. Denn bisher war insbesondere die Frage, ob die vorberatende Kommission ein Recht hat, Anträge zur Initiative einzureichen unklar und wurde in der Praxis auch unterschiedlich beantwortet. Diese Unsicherheit soll nun behoben werden.

9.1. Antrag der Geschäftsprüfungskommission

Die Kommission unterstützt das Anliegen des Büros auf Neureglung der parlamentarischen Initiative im GRSR und unterbreitet dem Stadtrat eine Revisionsvorlage gemäss Änderungserlass in der Beilage.

9.2. Finanzielle Auswirkungen

Die beantragten Reglementsänderungen werden gewisse Mehrkosten generieren, da neu parlamentarische Initiativen in Form von allgemeinen Anregungen eingereicht werden können, die durch die vorberatende Kommission in eine entsprechende Gesetzes- oder Geschäftsvorlage umgegossen werden müssen. Zur Ausarbeitung dieser Vorlagen durch die Kommission werden mit Sicherheit einerseits vermehrt externe Experten beizugezogen werden müssen, andererseits werden auch die Geschäftsleitungen und Sekretariate der Kommissionen für diese Arbeiten vermehrt in Anspruch genommen werden. Die Höhe dieser dadurch entstehenden Mehrkosten lässt ich heute kaum abschätzen. Die GPK wird aber diese Thematik im Auge behalten und bei Bedarf einen entsprechenden Antrag auf Erhöhung des Budgets des Stadtrats stellen, damit solche Aufwendungen im Globalbudget abgedeckt sind. Bis zur entsprechenden Erhöhung des Budgets, sind die Mittel nötigenfalls mittels Nachkredit einzuholen.

10. Stellungnahme des Gemeinderats

Der Gemeinderat hat mit Schreiben vom 17. Dezember 2025 zu den geplanten Änderungen Stellung genommen. Er begrüsst darin grundsätzlich die Lockerung der Formvorschriften und insbesondere die Zulassung von parlamentarischen Initiativen in Form von allgemeinen Anregungen.

Die gelockerten Formvorschriften zusammen mit der Senkung der Anzahl Unterschriften bergen seiner Ansicht nach aber auch Gefahren. Um diesen zu begegnen, schlägt der Gemeinderat vor, dass die parlamentarischen Initiativen in der Stadt Bern, wie beim Kanton, vorgängig zu einer Weiterbearbeitung dem Stadtrat zum Entscheid über eine «vorläufige Unterstützung» unterbreitet werden. Erst wenn eine Mehrheit des Stadtrats der Vorlage vorläufig zustimmt, so soll die Kommission die Ausarbeitung der Gesetzesvorlage an die Hand nehmen. Diesen Vorschlag begründet der Gemeinderat wie folgt:

«Mit der Zulassung allgemeiner Anregungen werden die Hürden für die Einreichung einer parlamentarischen Initiative gesenkt. Zusammen mit den weiteren vorgeschlagenen Neue-

rungen (Senkung der Anzahl Unterschriften, Möglichkeit der Kommissionsinitiative) kann dies zu einem unerwünschten Ungleichgewicht zwischen der parlamentarischen Initiative und den übrigen parlamentarischen Instrumenten - namentlich der Motion - führen.

Neu sollen zwanzig Unterschriften ausreichen, um die zuständige Kommission mit der Ausarbeitung einer Vorlage zu beauftragen (Art. 68 Abs. 3 E-GRSR). Um über die Motion den Gemeinderat zur Ausarbeitung einer Vorlage zu beauftragen, ist hingegen eine Mehrheit des Stadtrats erforderlich. Es besteht daher die Möglichkeit, dass künftig vermehrt der Weg der parlamentarischen Initiative gewählt wird und Gesetzgebungsprojekte häufiger vom Parlament geleitet und geführt werden. Dies wirft Fragen zur effizienten Nutzung der vorhandenen Ressourcen auf. So besteht die Gefahr, dass die Kommissionen zur Ausarbeitung von Vorlagen verpflichtet werden, deren Mehrheitsfähigkeit im Stadtrat von Anfang an nicht gegeben ist. Der Gemeinderat steht deshalb einer gleichzeitigen Lockerung der Formanforderungen und der Senkung der Anzahl Unterschriften kritisch gegenüber. Aus Sicht des Gemeinderats wäre es sinnvoll, dass parlamentarische Initiativen - wie auf Kantonsebene - vor der Weiterbearbeitung eine vorläufige Unterstützung durch die Mehrheit des Stadtrats erhalten müssen.»

Ebenfalls kritisch steht der Gemeinderat der neu vorgesehenen Prüfung parlamentarischer Initiativen auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht gegenüber. Seiner Ansicht nach ist eine Überprüfung der materiellen Gültigkeit zum Zeitpunkt der Einreichung verfrüht. Als Begründung führt er dazu aus:

«Wenn aber parlamentarische Initiativen in Zukunft auch in Form der allgemeinen Anregung möglich sind und alle parlamentarischen Initiativen im parlamentarischen Prozess abgeändert werden können, erscheint eine solche Prüfung zum Zeitpunkt der Einreichung nur bedingt sinnvoll. Einerseits sind bei allgemeinen Anregungen allfällige Konflikte mit dem übergeordneten Recht im Moment der Einreichung eventuell gar nicht erkennbar. Andererseits kann im Rahmen der konkreten Umsetzung der Vorlage sichergestellt werden, dass keine Konflikte mit dem übergeordneten Recht bestehen.»

Weiter weist der Gemeinderat in seiner Stellungnahme darauf hin, dass in Sachen Rückzug der parlamentarischen Initiativen noch Unklarheiten bestünden und zudem der Text des Vortrags i.S. geltende Regelungen bis zur Revision der Gemeindeordnung missverstanden werden könnte.

Die GPK die beiden letztgenannten Punkten aufgenommen und den Vortrag mit entsprechenden Ausführungen ergänzt bzw. abgeändert.

Zur Erhöhung des Quorums hat sie beschlossen, an der bisherigen, von ihr vorgeschlagenen Lösung festzuhalten. Anders als der Gemeinderat befürchtet sie nicht, dass mit dem tieferen Quorum eine Verlagerung der Gesetzgebungsprojekte im grossen Stil auf die stadt-rätlichen Kommissionen erfolgen wird. Denn viele Mitglieder des Stadtrats sind gleichzeitig Mitglieder einer stadträtlichen Kommission und wissen als solche um den Aufwand, den ein Gesetzgebungsprojekt mit sich bringt. Den vom Gemeinderat vorgeschlagenen Umweg über einen vorgängigen Beschluss des Gesamtstadtrats über eine vorläufige Zustimmung zur parlamentarischen Initiative erachtet sie als nicht notwendig, zumal die Vorlage ja durch Anträge von den Parlamentsmitgliedern an allfällige Bedürfnisse der Stadtratsmitglieder angepasst werden kann. Sollte sich nachträglich herausstellen, dass die Anzahl der eingereichten parlamentarischen Initiativen mit der vorliegenden Revision entgegen den Erwartungen doch stark zunimmt, so kann mit einer Erhöhung der notwendigen Unterschriften und entsprechenden Anpassung von Artikel 68 GRSS dieser Tendenz auf einfache Weise begegnet werden.

Ebenso hält die GPK an einer Prüfung der eingereichten parlamentarischen Initiativen auf Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht zum Zeitpunkt der Einreichung fest. Zwar teilt die Kommission die Ansicht des Gemeinderats, dass bei parlamentarischen Initiativen, die in Form einer allgemeinen Anregung eingereicht werden, diese Prüfung wohl im Allgemeinen hinfällig wird, weil ein solcher Vorstoss gegen übergeordnetes Recht mangels Konkretisierung der Vorlage noch gar nicht festgestellt werden kann. Insbesondere wenn eine parlamentarische Initiative aber in Form einer konkreten Vorlage eingereicht wird, so macht es nach Ansicht der Kommission Sinn, dass möglichst frühzeitig geprüft wird, in welchem rechtlichen Rahmen sich der Initiativ-Gegenstand positioniert. Die GPK weist in dem Zusammenhang darauf hin, dass der Grund für die vorliegende Revision der Regelungen zur parlamentarischen Initiative genau der war, dass eine parlamentarische Initiative eingereicht wurde, deren Gültigkeit erst im Rahmen der Vernehmlassung der Vorlage beim Gemeinderat durch einen externen Gutachter geprüft und in der Folge verneint wurde. Der bis dahin entstandene Arbeitsaufwand in der Kommission hätte mit einer vorgängigen Prüfung der Gültigkeit der Initiative vermieden werden können.

Die Kommission hält deshalb an ihren entsprechenden Anträgen zu Artikel 68 und 68b E-GRSR fest.

11. Antrag

1. Der Stadtrat stimmt den Änderungen Geschäftsreglements des Stadtrats (GRSR) gemäss dem Änderungserlass in der Beilage zu.
2. Die Stadtkanzlei wird mit der Aufnahme der Änderungen in die Systematische Sammlung des Stadtrechts von Bern (SSSB) beauftragt.
3. Die Parlamentsdienste werden mit der Umsetzung der Änderungen beauftragt.

Bern 26. Januar 2026

Die Geschäftsprüfungskommission

Beilage: Änderungserlass