

Sitzungsdatum	Traktandum	Beschlussnummer	Geschäftsnummer	Ordnungsnummer
26.05.2021	5	0	900	00.01.02.01

Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats (GOGGR), Änderung

Ausgangslage

Allgemeines

Die Corona-Pandemie führte im Frühjahr 2020 dazu, dass Parlamente aller Ebenen während des Lockdowns der ersten Welle nicht mehr ordentlich tagen konnten. In Zollikofen mussten die GGR-Sitzungen vom 25. März und 29. April 2020 abgesagt werden. Die Parlamentssitzung vom 27. Mai 2020 konnte aufgrund des bestehenden Versammlungsverbots nur mit einer Ausnahmegewilligung des Regierungsrats und mit besonderem Schutzkonzept durchgeführt werden. Schweizweit ergab sich in der Folge eine politische Diskussion über das Funktionieren der Parlamente während der Krise. Das Ergebnis waren zahlreiche Vorstösse auf allen Staatsebenen. Es wurde verlangt, die erforderlichen rechtlichen Grundlagen zu schaffen, damit Parlamente nötigenfalls digital tagen können. Mit der Motion Beat Koch (GFL) und Mitunterzeichnende betreffend "Aufrechterhaltung des Parlamentsbetriebs in Zeiten mit Einschränkungen der Versammlungsfreiheit" vom 26. Mai 2020 wurde auch in Zollikofen ein solcher Vorstoss eingereicht.

Unterstützt wurden diese Forderungen durch die Tatsache, dass sich digitale Zusammenarbeitsformen während des Lockdowns weitgehend etabliert haben. Es fand in kürzester Zeit ein erheblicher Innovationsschub statt. So wurden solche Instrumente z. B. auch auf Verwaltungs- und Regierungsebene erfolgreich eingeführt und angewendet. Auch der Gemeinderat führte im Jahr 2020 einzelne Gemeinderatssitzungen digital durch.

Mit der vorliegenden Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats (GOGGR) soll die rechtliche Grundlage geschaffen werden, damit in Ausnahmesituationen nötigenfalls auch der Grosse Gemeinderat digital tagen kann. Das ordnungsgemässe Funktionieren der kommunalen Behörden und die Aufrechterhaltung einer guten und vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Gemeinderat und Parlament sind insbesondere in ausserordentlichen Lagen wichtige Anliegen. Die Erfahrungen der letzten Monate zeigen, dass Szenarien vorstellbar sind, bei denen Präsenzsitzungen des Grossen Gemeinderats über eine längere Zeit nicht mehr möglich sein könnten. Es besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass die demokratischen Institutionen auch in Zeiten des Notrechts funktionieren. Deshalb besteht hier in Anbetracht der weiterhin anhaltenden Corona-Pandemie Handlungsbedarf.

Prüfungsauftrag aus dem Parlamentarischen Vorstoss

Die oben erwähnte Motion wurde an der GGR-Sitzung vom 26. August 2020 in ein Postulat gewandelt und mehrheitlich erheblich erklärt. Damit hat der Gemeinderat vom Grossen Gemeinderat den folgenden Prüfauftrag erhalten: "Sitzungen des Grossen Gemeinderats sollen auch in Zeiten mit Einschränkungen der Versammlungsfreiheit stattfinden können. Der Gemeinderat wird beauftragt, sich für die Anpassung der notwendigen rechtlichen Grundlagen einzusetzen, sowie die technischen und organisatorischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass GGR-Sitzungen ohne physische Anwesenheit der Sitzungsteilnehmer stattfinden können. Die rechtlichen Grundlagen sollen auch für Gemeinderats- und Kommissionssitzungen gelten."

Verzicht auf Abwarten einer kantonalen Lösung im Gemeindegesetz

In der Antwort des Gemeinderats vom 3. August 2020 auf den parlamentarischen Vorstoss von Beat Koch vom 26. Mai 2020 wird das Folgende ausgeführt: "Das in Art. 12 Abs. 1 der kantonalen Gemeindeverordnung stipulierte Anwesenheitsprinzip scheint gemäss Wortlaut die Form der Anwesenheit offen zu lassen. Es stellt sich somit die Frage, ob das kantonale Recht nebst der physischen Anwesenheit auch die Sitzungsteilnahme mittels elektronischen Hilfsmitteln (akustisch und/oder visuell) erlaubt."

Nach der Lehre der Auslegung von Rechtssätzen ist dies aus Sicht des Gemeinderats klar zu verneinen. Die Durchführung von sogenannten "virtuellen" Sitzungen für Gemeindeorgane bedingt somit vorerst die Anpassung des kantonalen Rechts. Vorbehalten bleiben die Ausnahmeregelungen für ausserordentliche und besondere Lagen." Ursprünglich hat der Gemeinderat deshalb beabsichtigt, die Gesetzgebungsarbeiten auf kantonaler Ebene abzuwarten.

In seiner Antwort vom 11. November 2020 auf die Motion M 127-2020¹ vom 2. Juni 2020 hat der Regierungsrat festgehalten: "Ob und welche konkreten Anpassungen auf Stufe Gesetzgebung (Gesetze und/oder Verordnungen) notwendig sind, kann im jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden. Dies wird erst aufgrund der Erkenntnisse der Prüfung gemäss Punkt 1 der Fall sein. Der Regierungsrat ist auch hier bereit, gestützt auf den gemäss Punkt 1 zu erstellenden Bericht den Anpassungsbedarf in der Gesetzgebung zu prüfen und bei Bedarf die notwendigen Erlassänderungen an die Hand zu nehmen." Der Grosse Rat hat diese Motion am 22. März 2021 beraten und angenommen (Ziffern 2 und 3 als Postulat). Der kantonale Gesetzgebungsprozess nimmt allerdings viel Zeit in Anspruch, mit einer raschen Anpassung des Gemeindegesetzes ist nicht zu rechnen. In Anbetracht der aktuellen Lage hat sich das Ratsbüro des Grossen Gemeinderats deshalb entschieden, umgehend eine kommunale Vorlage für digitale Parlamentssitzungen vorzubereiten, um damit auf allfällige Eventualitäten vorbereitet zu sein, welche die Corona-Pandemie in den nächsten Monaten noch mit sich bringen kann. Leider ist es in diesem "Expressverfahren" nicht möglich, weitere Revisionspunkte in der GOGGR gleichzeitig bis zur Beschlussreife zu bringen. Es muss somit in Kauf genommen werden, dass bereits in wenigen Monaten eine nächste Revision beantragt werden wird.

Grundkonzeption der Vorlage: Beschränkung auf das Wesentliche und Erforderliche

Grundsätzlich soll der Grosse Gemeinderat physisch tagen. Die Einführung digitaler Sitzungen hat grosse Auswirkungen auf die Kultur der Parlamentsdebatte. Es stellen sich auch zahlreiche technisch und rechtlich anspruchsvolle Fragen. Es geht deshalb in der vorliegenden Teilrevision einzig um die rasche Einführung einer Lösung für den Notfall. Die Vorlage beschränkt sich deshalb auf das Wesentliche und das Erforderliche.

Bei den vorgeschlagenen digitalen Parlamentssitzungen handelt es sich zudem um eine Lösung für den gesamten Grossen Gemeinderat: Der Rat tagt als Gesamtes entweder physisch oder digital. Mischformen bzw. hybride Debatten, bei denen einzelne Mitglieder physisch tagen und andere digital zugeschaltet werden, sind gegenwärtig nicht vorgesehen. Solche Lösungen würden aufwändige Zusatzabklärungen erfordern und Mehrkosten verursachen, was die Schaffung einer raschen Lösung verunmöglicht.

Das Postulat verlangt neben der Prüfung von Rechtsgrundlagen für digitale Parlamentssitzungen auch die erforderlichen Rechtsgrundlagen für digitale Gemeinderats- und Kommissionssitzungen. Solche sind nach Auffassung der Präsidialabteilung nicht erforderlich. Einzelne Kommissionen wie auch der Gemeinderat haben in den letzten Monaten teilweise bereits digital getagt. Dies ist grundsätzlich zulässig. Die Präsidialabteilung schlägt deshalb vor, auf eine ausdrückliche Regelung zu verzichten.

Rechtsgrundlagen

- Gemeindeverfassung vom 30. November 2003 (SSGZ 101.1); Art. 54 Abs. 1 lit. c
- Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats vom 22. März 2006 (SSGZ 151.21); Art. 36

Bezug zum Leitbild und anderen wichtigen Planungen

Das vorliegende Geschäft kann dem Lösungsansatz 1.6 "Online-Dienstleistungen ausbauen" zugeordnet werden.

¹ Motion 127-2020 (Lehren aus der Corona-Krise: Parlamentsarbeit und Behördenentscheide auch in ausserordentlichen Lagen trotz Versammlungsverboten ermöglichen; Detailansicht Geschäft)

Erläuterung zu den einzelnen Artikeln

Artikel 2 Absatz 3 (neu)

Der Grundsatz, dass die Parlamentssitzungen unter physischer Anwesenheit der Mitglieder stattfinden, war bisher so selbstverständlich, dass er nicht ausdrücklich in der Geschäftsordnung festgehalten war. Mit der Einführung einer Ausnahmeregelung (Absatz 4) muss auch der Grundsatz verankert werden.

Artikel 2 Absatz 4 (neu)

Dieser Absatz regelt, dass digitale Parlamentssitzungen in Ausnahmesituationen möglich sind. Neben dem Grundsatz regelt diese Bestimmung auch die wichtigsten Fragen, wie digitale Sitzungen durchgeführt werden sollen. Abstimmungen erfolgen digital immer durch Namensaufruf. Die digitalen Sitzungen werden zudem live über Internet gestreamt. Damit ist die Öffentlichkeit der digitalen Parlamentssitzungen gewährleistet.

Digitale Parlamentssitzungen sollen eine absolute Ausnahme für den Notfall sein. Sie sollen nur dann zur Anwendung kommen, wenn physische Sitzungen nicht mehr möglich sind (z. B. wegen eines Versammlungsverbots des Bundesrats). An die Ausnahmesituationen sind hohe Anforderungen zu stellen. Es ist eine eigentliche Krisensituation erforderlich. Dabei kann es sich z. B. um eine vom Bundesrat (z. B. gestützt auf das Epidemiengesetz) oder vom Regierungsrat (gestützt auf das Kantonale Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz KBZG) ausgerufene ausserordentliche Lage handeln. Dies ist aber nicht abschliessend. Das gemäss Artikel 9 Buchstabe b der Geschäftsordnung für die Vorbereitung zuständige Ratsbüro kann auch in weiteren Fällen von Notsituationen digitale Parlamentssitzungen beschliessen. Es muss dabei aber äusserst zurückhaltend sein. Digitale Sitzungen sollten immer die Ultima Ratio bleiben. Nur weil es gerade praktisch wäre, sollte keine digitale Sitzung angeordnet werden. Die Verhinderung einzelner GGR-Mitglieder an einer physischen Teilnahme ist für sich allein (selbst bei Quarantänefällen) noch kein Grund für eine digitale Durchführung.

Die Durchführung von digitalen Parlamentssitzungen mit einem Teilnehmerkreis von fast 50 Personen ist anspruchsvoll. Falls die Durchführung von physischen Sitzungen nicht über Monate unmöglich erscheint, sollen deshalb an digitalen Parlamentssitzungen in erster Linie dringliche und unaufschiebbare Geschäfte behandelt werden.

Artikel 2 Absatz 5 (neu)

Bei den vorgeschlagenen digitalen Parlamentssitzungen handelt es sich um eine Lösung für den gesamten Grossen Gemeinderat. Er tagt als Gesamtes entweder physisch oder digital. Mischformen bzw. hybride Debatten, bei denen einzelne Parlamentsmitglieder physisch tagen und andere digital zugeschaltet werden, sind gegenwärtig nicht vorgesehen. Solche Lösungen würden aufwändige Zusatzabklärungen erfordern und Mehrkosten verursachen, was die Schaffung einer raschen Lösung verunmöglicht.

Artikel 2 Absatz 6 (neu)

Bei Anordnung digitaler Sitzungen ist sicherzustellen, dass alle Parlamentsmitglieder sowie die Teilnehmenden gemäss Art. 5 und 6 Zugang zu digitalen Sitzungsformen haben und sie über die nötige technische Infrastruktur verfügen. Die technischen Anforderungen für die Beteiligten sind allerdings nicht sehr gross. Nötigenfalls unterstützt sie das Parlamentssekretariat im Rahmen seiner Möglichkeiten, insbesondere durch die Abgabe von Instruktionen oder das zur Verfügung stellen von technischer Infrastruktur.

Artikel 9 lit. c (neu)

Es wird vorgeschlagen, dass das Ratsbüro des Grossen Gemeinderats über die Durchführung digitaler Parlamentssitzungen beschliesst. Aufgrund seiner Bedeutung und des Ausnahmecharakters ist ein solcher Beschluss durch den Grossen Gemeinderat zu Beginn der digitalen Sitzung zu bestätigen.

Artikel 9 lit. d (neu)

Alle weiteren Fragen, insbesondere die Frage der konkreten Durchführung von virtuellen Parlaments-sitzungen und die Sitzungsteilnahme durch die Parlamentsmitglieder, sollen nicht in einem Reglement festgeschrieben werden, sondern in vom Ratsbüro zu erlassenden Richtlinien. So ist gewährleistet, dass diese auch rasch an veränderte Bedingungen angepasst werden können.

Inkrafttreten

Die vorliegende Änderung soll wegen der anhaltenden Pandemie bereits per 1. Juni 2021 in Kraft treten. Gemäss Art. 68 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) hat eine allfällige Beschwerde gegen diesen Beschluss aufschiebende Wirkung. Damit die Parlamentssitzungen bei Bedarf trotzdem digital durchgeführt werden können, kann der Grosse Gemeinderat vorsorglich beschliessen, dass aus wichtigen Gründen (hier: öffentliches Interesse) der Beschwerde keine aufschiebende Wirkung zukommt.

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Durchführung einer digitalen Parlamentssitzung in Ausnahmefällen führt nur zu geringfügigen Zusatzkosten. Die technische Infrastruktur für digitale Konferenzen (z. B. mittels Teams-Sitzungen) ist grundsätzlich vorhanden. Die technischen Anforderungen sind für die Beteiligten wie erwähnt nicht sehr gross. Die Informatikdienste und die Behördensekretariate haben während der Corona-Pandemie bei der Gewährleistung des Homeoffice-Betriebs und der Durchführung von virtuellen Kommissionssitzungen bewiesen, dass sie in der Lage sind, kurzfristig solche Zusatzaufgaben fristgerecht zu erledigen. Da die digitalen Parlamentssitzungen für absolute Ausnahmefälle vorbehalten bleiben, sind die finanziellen und personellen Auswirkungen im Rahmen der vorhandenen Ressourcen und des Budgets bewältigbar.

Stellungnahme Gemeinderat

Der Gemeinderat befürwortet die beantragte Änderung der Geschäftsordnung. Damit kann der Parlamentsbetrieb zukünftig auch in ausserordentlichen Lagen aufrechterhalten und der politische Betrieb der kommunalen Behörden gewährleistet werden.

Antrag Ratsbüro

1. Die Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats wird genehmigt.
2. Das Postulat Beat Koch (GFL) und Mitunterzeichnende betreffend "Aufrechterhaltung des Parlamentsbetriebs in Zeiten mit Einschränkungen der Versammlungsfreiheit" wird als erledigt abgeschrieben.
3. Einer allfälligen Beschwerde gegen die Änderung der Geschäftsordnung wird die aufschiebende Wirkung entzogen.

Zollikofen, 6. Mai 2021

Beilage(n):

- Änderung GOGGR
- Synopse

Hinweis:

Folgende Unterlagen zum Geschäft sind auf der Behördenlösung verfügbar:

- Postulat Beat Koch (GFL) und Mitunterzeichnende betreffend "Aufrechterhaltung des Parlamentsbetriebs in Zeiten mit Einschränkungen der Versammlungsfreiheit"

Zuständigkeiten:

Ratsbüro des Grossen Gemeinderats
Sachbearbeiter/in: Stefan Sutter