



Bericht und Antrag Grosser Gemeinderat

6. Sitzung vom 02.12.2021

1.300 Grosser Gemeinderat

LNR 7366

Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats; digitale Sitzungs- durchführung; Teilrevision; Genehmigung

TNR 6

Zuständig für das Geschäft: Manfred Waibel; Gemeindepräsident

Ansprechpartner Verwaltung: Olivier Gerig; Gemeindeschreiber

Bericht

Ausgangslage

Der Grosse Gemeinderat hat an der Sitzung vom 08.04.2021 das Geschäft «Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats; digitale Sitzungs-durchführung; Teilrevision; Genehmigung» zurückgewiesen. Die bei der damaligen Debatte angenommenen Anträge sind in die Überarbeitung eingeflossen und wurden dem Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) zur Prüfung vorgelegt.

Diese Prüfung des Regelwerks durch das AGR hat zum Teil gravierende rechtliche Mängel und organisatorische Probleme aufgezeigt. Gewisse Artikel wurden als anfechtbar oder sogar rechtlich unzulässig bezeichnet. Die Fraktionspräsidien wurden anlässlich eines Informationsabends im Detail über die Mängel und Probleme in Kenntnis gesetzt. Zusammengefasst kann festgehalten werden:

- Support darf nicht ausgeschlossen werden. Ergo muss dieser sichergestellt werden, was bei der digitalen Teilnahme durch Einzelne an Präsenzsitzungen personell wie auch finanziell unverhältnismässig ist.
- Ein Ausschluss (in Form von Enthaltung) bei technischen Problemen, mangelnder Verbindungsqualität, Übertragungsunterbrüchen, akustischen Unzulänglichkeiten und dergleichen ist rechtlich unzulässig und hätte bei Beschwerdeführung grosse Chancen auf Erfolg. Auch hier: bei der digitalen Teilnahme durch Einzelne an Präsenzsitzungen ein unverhältnismässiges Risiko.
- Der Zeitpunkt über die Information an das Büro GGR über die digitale Teilnahme einer einzelnen Person an einer Präsenzsitzung, kann das Büro GGR organisatorisch und technisch in eine unmöglich handhabbare Situation führen. Das bedeutet, es muss dauernd mit einer vereinzelt digitalen Teilnahme an einer Präsenzsitzung gerechnet werden, was finanziell, organisatorisch und sitzungsablautechnisch unverhältnismässig ist.
- Das AGR hält fest: Nur wenn das Mitglied sich aktiv äussern kann, ist es eine gleichwertige Teilnahme und das ist sicherzustellen und kann nicht ausgeschlossen werden. Das bedeutet in der Umsetzung: das zugeschaltete Mitglied kann nicht, wie vom GGR beantragt, nur auf das Mithören und das Abstimmen reduziert werden, sondern muss sich aktiv äussern können. Die technische Umsetzung wurde bis dato nicht im Detail geprüft und auch die damit verbundenen Mehrkosten sind nicht beziffert. Die Auswirkung auf die Sitzungsleitung und das Büro GGR sind nicht näher eruiert.
- Das AGR rät vom digitalen Zulassen Einzelner an einer Präsenzsitzung ab.

Erneute Geschäftsvorlage nach Würdigung der rechtlichen Abklärungen des AGR

Mit der nun vorliegenden Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats (GO GGR) soll die rechtliche Grundlage geschaffen werden, damit in Ausnahmesituationen 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 instabilen Lage Handlungsbedarf.

Grundkonzeption der Vorlage: Beschränkung auf das Wesentliche und das 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 erneut einzig um die rasche Einführung einer Lösung für den Notfall. Die Vorlage beschränkt sich deshalb auf das Wesentliche, das Erforderliche und

das rechtlich und organisatorisch Umsetzbare für das Ganze und nicht auf Einzelinteressen. Bei den vorgeschlagenen digitalen Parlamentssitzungen handelt es sich 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 nicht Bestandteil dieser Teilrevision.

Teilrevision GO GGR

Marginalie	Artikel	Text
Neu «Sitzungen» Alt «Einberufung»	2.1	Unverändert gegenüber der rechtskräftigen GO GGR vom 9. Dezember 2010 mit Teilrevision vom 05.12.2019.
	2.2	Unverändert gegenüber der rechtskräftigen GO GGR vom 9. Dezember 2010 mit Teilrevision vom 05.12.2019.
	2.3	Unverändert gegenüber der rechtskräftigen GO GGR vom 9. Dezember 2010 mit Teilrevision vom 05.12.2019.
	2.4	(neu) Die Sitzungen finden in der Regel als Präsenzsitzungen statt.
	2.5	(neu) In Ausnahmesituationen können Sitzungen des Grossen Gemeinderats digital durchgeführt werden. Die Bestimmungen dieser Geschäftsordnung finden bei digitalen Sitzungen sinngemäss Anwendung. Die Überprüfung der Anwesenheit der Mitglieder und die Abstimmungen erfolgen durch Namensaufruf. Die Öffentlichkeit ist mittels Direktübertragung der Parlamentsdebatte über das Internet zu gewährleisten.
	2.6	(neu) Der Grosse Gemeinderat tagt als Gesamtes entweder physisch oder digital.
	2.7	(neu) Das Ratssekretariat unterstützt im Rahmen seiner Möglichkeiten die Parlamentsmitglieder sowie Teilnehmende gemäss Artikel 5 und 6 beim Zugang zu den digitalen Verhandlungen.
Aufgaben	48 a)	Unverändert gegenüber der rechtskräftigen GO GGR vom 9. Dezember 2010 mit Teilrevision vom 05.12.2019.
	48 b)	Unverändert gegenüber der rechtskräftigen GO GGR vom 9. Dezember 2010 mit Teilrevision vom 05.12.2019.
	48 c)	(neu) Das Ratsbüro kann in Ausnahmesituationen die Durchführung digitaler Parlamentssitzungen beschliessen. Dieser Beschluss ist an der digitalen Parlamentssitzung zu bestätigen.
	48 d)	(neu) Das Ratsbüro erarbeitet Richtlinien, in denen insbesondere festgehalten wird, wie die virtuelle Sitzungsteilnahme erfolgen soll.
	48 e)	(Bisher lit. c) Unverändert gegenüber der rechtskräftigen GO GGR vom 9. Dezember 2010 mit Teilrevision vom 05.12.2019.

Erläuterung zu den einzelnen Artikeln

Artikel 2 Absatz 4 (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 5) muss auch der Grundsatz verankert werden.

Artikel 2 Absatz 5 (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 das 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 Epidemien-gesetz) oder vom Regierungsrat (gestützt auf das Kantonale Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz KBZG) aus-gerufene ausserordentliche Lage handeln. Dies ist aber nicht abschliessend. Das Ratsbüro kann auch in weite-ren Fällen von Notsituationen digitale Parlamentssitzungen beschliessen. Es muss dabei aber äusserst zurück-haltend sein. Digitale Sitzungen sollten immer die Ultima Ratio bleiben. Nur weil es gerade praktisch wäre, soll 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. Hin-gegen kann der quarantänebedingte Ausfall einer ganzen Fraktion, in Verbindung mit nicht aufschiebbaren Ge-schäften, für die Gemeinde zu einer ausserordentlichen Lage führen.

Die Durchführung von digitalen Parlamentssitzungen mit einem Teilnehmerkreis von fast 50 Personen ist an-spruchsvoll. 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 6 (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 Debat-ten, bei denen einzelne Parlamentsmitglieder physisch tagen und andere digital zugeschaltet werden, sind aus-geschlossen. Das bedeutet nicht, dass bei einer digitalen Sitzung sich, im Rahmen des übergeordneten Rechts, nicht mehrere Personen im selben Raum aufhalten und sich dort digital an der Sitzung einloggen können (zB das Büro GGR, Fraktionen, Fraktionspräsidien). Das ist immer noch eine digitale Sitzung des gesamten Parla-ments.

Artikel 2 Absatz 7 (neu)

Bei Anordnung digitaler Sitzungen ist sicherzustellen, dass alle Parlamentsmitglieder sowie die Teilnehmenden gemäss Art. 5 (GR-Mitglieder) und 6 (Sachverständige) 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.

Artikel 48 lit. c (neu)

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

Artikel 48 lit. d (neu)

Alle weiteren Fragen, insbesondere die Frage der konkreten Durchführung von virtuellen Parlamentssitzungen 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.

Fazit

Der Gemeinderat empfiehlt dem Grossen Gemeinderat die Annahme der oben dargelegten Teilrevision, die Kompetenzerteilung zur Ausarbeitung von Richtlinien an das Büro GGR und Mischformen auszuschliessen.

Denn: um genau dieses Anliegen geht es. Sicherstellen, dass die Legislative ihre Arbeit machen kann, auch wenn übergeordnetes Recht eine Präsenzsitzung untersagt. Verhinderung von Geschäftsstaus, längere vakante Kommissionssitze, budgetlose Zeiten etc.

Finanzielles

Das Geschäft hat folgende finanziellen Auswirkungen:

Pro Sitzung wird mit Kosten gemäss dem GR vorliegender Offerte von zusätzlichen CHF 3'500 für die techni-sche Sicherstellung gerechnet. Rechnet man noch interne Personalkosten und zusätzliche Sitzungsgelder für das Büro GGR hinzu, wird mit ungefähren zusätzlichen Kosten von CHF 5'000.00 für diese Sitzung zu rechnen sein. Das ist, sollte eine Ausnahmesituation eintreten und für den gesamten GGR eine digitale Sitzung notwen-dig machen, absolut vertretbar.

Es ist jedoch dann nicht vertretbar, wenn ab Inkrafttreten des entsprechenden Artikels in der GO GGR ab sofort jede GGR-Sitzung so zu organisieren ist, dass eventuell eine Person zugeschaltet werden könnte. Pro Legislatur fallen in diesem Fall Kosten für die Technik gemäss Offerte von CHF 84'000.00 an. Die verwaltungsinternen Personalkosten und die zusätzlichen Sitzungsgelder für das Büro GGR zur dauernden doppelspurigen Sitzungsvorbereitung sind nicht erhoben, werden jedoch zusätzlich im mittleren vierstelligen Bereich liegen. Alles in Allem entsünden neue, bis dato nicht budgetierte Kosten für GGR-Sitzungen von um die CHF 120'000.00 pro Legislatur resp. CHF 30'000.00 pro Jahr.

Finanzkommission

Die Finanzkommission hat sich anlässlich der Sitzung vom 07.09.2021 mit diesem Geschäft befasst. Die Mitglieder sind sehr erstaunt, über die Höhe der ausgewiesenen Kosten. Aus Sicht der Finanzkommission stehen diese Kosten in einem schlechten Verhältnis zum Nutzen.

Weitere Kommissionen

--

Rechtliche Grundlagen

Die Durchführung von digitalen Verhandlungen des Parlaments sind aufgrund des übergeordneten Rechts nicht ausgeschlossen, bedürfen aber nach allgemeiner Auffassung (Regierungsstatthalter, Amt für Gemeinden und Raumordnung und Verband Berner Gemeinden) einer Rechtsgrundlage. Hierzu wird vom Regierungsstatthalter, dem Amt für Gemeinden und Raumordnung und dem Verband Berner Gemeinden die Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats empfohlen.

Antrag

1. Der Grosse Gemeinderat genehmigt die Teilrevision der GO GGR Art. 2 und 48 zur Durchführung von digitalen Sitzungen und setzt diese auf den 1. Januar 2022 in Kraft.

Eintretensdebatte

Wird vom zuständigen Sekretariat nach der Sitzung ausgefüllt.

Eintreten

Wird vom zuständigen Sekretariat nach der Sitzung ausgefüllt.

Detailberatung

Wird vom zuständigen Sekretariat nach der Sitzung ausgefüllt.

Der Grosse Gemeinderat fasst folgenden

Beschluss

1. Wird vom zuständigen Sekretariat nach der Sitzung ausgefüllt.

Eröffnung

1. Präsidialabteilung (zum Vollzug)

Beilagen

--

Sofern dieser Beschluss nicht angefochten wird, tritt er 30 Tage nach der Veröffentlichung, d.h. mit Wirkung ab 10. Januar 2022, in Kraft.