

Botschaft an den Grossen Gemeinderat für die 1. Sitzung vom 24. Februar 2022

Traktanden Nr. 80
Registratur Nr. 10.0.12 / 10.3.62
Axioma Nr. 7193 + 5763

Ostermundigen, 25. Januar 2022 / KumJur



E-Parlamentssitzungen; „GESCHÄFTSORDNUNG DES GROSSEN GEMEINDERATES (GO GGR)“ - Genehmigung der Teilrevision

1. Zusammenfassung und Antrag

1.1. Zusammenfassung

Aktuell können die GGR-Sitzungen aus rechtlichen Gründen nicht mittels Zirkularbeschlüssen oder als Videokonferenz abgehalten werden. Die Sitzungen finden ausschliesslich physisch statt.

Die Corona-Pandemie führte im Frühjahr 2020 dazu, dass Parlamente aller Ebenen während des Lockdowns der ersten Welle nicht mehr ordentlich tagen konnten. In Ostermundigen musste die GGR-Sitzung vom 7. Mai 2020 abgesagt werden. Die beiden GGR-Sitzungen vom 24./25. Juni 2020 konnten aufgrund des bestehenden Versammlungsverbot nur mit einer Ausnahmegewilligung des Regierungsrates und mit besonderen Schutzkonzepten 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 Ebenen¹. Es wurde verlangt, die erforderlichen rechtlichen Grundlagen zu schaffen, damit Parlamente nötigenfalls digital tagen können. Mit einem dringlichen, überparteilichen Antrag an das Büro GGR vom 23. März 2021 wurde auch in Ostermundigen ein solches Begehren eingereicht (siehe Kapitel 2.2).

Unterstützt werden 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 werden zurzeit solche Instrumente z. B. auch auf Verwaltungs- und Regierungsebene erfolgreich eingeführt und angewendet. Auch der Gemeinderat führte im Jahr 2020 einzelne Gemeinderatssitzungen digital durch. Auch in diesem Jahr finden die GR-Sitzungen ausnahmslos virtuell statt.

Mit der vorliegenden Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates (GO GGR) von Ostermundigen soll die rechtliche Grundlage geschaffen werden, damit in

¹ Beispiele auf Bundesebene: [20.3904, Dringliche Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für die virtuelle Teilnahme an Parlamentssitzungen](#), [20.3098, E-Parlament als eine mögliche Antwort auf Notsituationen wie infolge des Coronavirus](#), [20.423, Situationsgerechte Flexibilisierungsmöglichkeiten für den Parlamentsbetrieb bei aussergewöhnlichen Umständen](#), [20.425, Schaffung der rechtlichen Grundlagen für einen digitalen Parlamentsbetrieb respektive die digitale Teilnahme am physischen Betrieb](#), [20.437, Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern](#)

Ausnahmesituationen nötigenfalls auch der GGR digital tagen kann. Das ordnungsgemässe Funktionieren der Gemeindebehörden und die Aufrechterhaltung einer guten und vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Gemeinderat und GGR sind insbesondere in ausserordentlichen Lagen wichtige Anliegen. Die Erfahrungen der letzten zwei Jahre haben gezeigt, dass Szenarien vorstellbar sind, bei denen Präsenzsitzungen des GGR 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 dringender Handlungsbedarf.

Die vom Büro des GGR vorgeschlagene Teilrevision bleibt allerdings auf die Umsetzung des dringlichen, überparteilichen Antrags beschränkt. Es handelt sich um eine Lösung für den Notfall. **Die Durchführung digitaler GGR-Sitzungen (keine Mischformen bzw. hybride Debatten) soll auf absolute Ausnahmen beschränkt werden.** Weitergehende Formen der digitalen Zusammenarbeit des Parlamentes werden im Moment nicht vorgeschlagen. Hierzu sollen zuerst die umfangreichen Abklärungen abgewartet werden, die im letzten Jahr auf Bundes- und Kantonebene eingeleitet wurden.

1.2. Antrag

Gestützt auf die Ausführungen sowie Artikel 59 Absatz 1 der Gemeindeordnung vom 24. September 2000 beantragen die Mitglieder des Büros GGR den Mitgliedern des GGR, es sei folgender

B e s c h l u s s zu fassen:

1. Das Ratspräsidium wird ermächtigt, in absoluten Ausnahmesituationen die Durchführung digitaler GGR-Sitzungen (keine Mischformen bzw. hybride Debatten) vorzusehen.
2. Die Teilrevision der „Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates von Ostermündigen“ (Rechtsgrundlage für die digitale Parlamentsitzung) wird genehmigt
3. Die teilrevidierte „Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates“ tritt per 1. Mai 2022 in Kraft.
4. Der dringliche, überparteiliche Antrag an das Büro des GGR vom 23. März 2021 wird als erledigt abgeschlossen.

2. Erläuterungen

2.1. Durchführung digitale Parlamentsitzungen in Gemeinden

Erwähnt werden hier die Empfehlungen des Verbands Bernischer Gemeinden (Stand 21.1.21)

Ausgangslage

Wohl in den meisten Parlamentsgemeinden des Kantons Bern stellt sich die Frage, ob Parlamentsitzungen auch während der Corona-Pandemie in physischer Anwesenheit durchgeführt werden müssen. Die Durchführung von digitalen Verhandlungen des Parlaments sind aufgrund des übergeordneten Rechts nicht ausgeschlossen, bedürfen aber nach allgemeiner Auffassung (RSTH, AGR, VBG) einer Rechtsgrundlage. In der momentan herrschenden besonderen Lage kann kein Notrecht erlassen werden, weshalb es einer formell-gesetzlichen Grundlage bedarf. Es würde sich empfehlen, die entsprechenden Bestimmungen in der Geschäftsordnung des Gemeindeparlaments vorzusehen.

Regelungsbedarf

Der Regelungsbedarf kann sich wie folgt darstellen:

- 1. Grundsatz, dass digitale Parlamentsitzungen möglich sind.*
- 2. Regelung der Frage, wer darüber entscheidet, ob in Präsenz oder digital verhandelt und beschlossen wird. Hier könnte eine Lösung ins Auge gefasst werden, wonach das Büro den Entscheid fällt, der im Rahmen der digitalen Verhandlung zu Beginn vom Parlament bestätigt werden muss. Der Beschluss wird mit einfachem Mehr gefällt.*
- 3. Vorgabe, wonach alle Parlamentsmitglieder Zugang zu den digitalen Verhandlungen haben müssen. Bei Bedarf nach Unterstützung müsste die Gemeinden diese sicherstellen.*
- 4. Vorgabe, wonach „Mischformen“ nicht zulässig sind (Zuschalten einzelner Parlamentsmitglieder auf elektronischen Weg in die Präsenzsitzung des Parlaments). Die Gemeinde kann dies auch anders regeln (Mischformen wären dann zulässig). In diesem Fall müsste genau geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen die digitale Teilnahme an einer Präsenzsitzung zulässig wäre.*
- 5. Bestimmung, wonach sich das Verfahren von digitalen Verhandlungen sinngemäss an den Bestimmungen der Geschäftsordnung orientiert.*
- 6. Der protokollarische Nachvollzug der Verhandlungen und der Abstimmungen muss gewährleistet sein. Die Überprüfung der Anwesenheit der Parlamentsmitglieder und die Abstimmungen erfolgen durch Namensaufruf.*
- 7. Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen wird durch Streaming-Dienste oder auf andere vergleichbare Weise via Internet sichergestellt.*

2.2. Grundkonzeption der Vorlage: Beschränkung auf das Wesentliche und Erforderliche

Der dringliche, überparteiliche Antrag vom 23. März 2021 verlangt die Prüfung von Rechtsgrundlagen (GO GGR), damit „künftig in Ausnahmesituationen die Sitzungen des GGR ganz oder teilweise virtuell durchgeführt werden können (analog den Kommissionssitzungen auf Gemeindeebene). Ebenfalls sollen die technischen Möglichkeiten geschaffen werden, dass einzelne oder alle Mitglieder elektronisch teilnehmen und abstimmen können. Dem Parlament sollen

geeignete technische Lösungen aufgezeigt werden und gegebenenfalls ein Kreditantrag für die Beschaffung vorgelegt werden“.

Grundsätzlich soll der GGR physisch im Tellaal tagen. Die Einführung digitaler Sitzungen hat grosse Auswirkungen auf die Kultur der GGR-Debatte. Es stellen sich auch zahlreiche schwierige 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 GGR-Sitzungen handelt es sich zudem um eine Lösung für den gesamten GGR: Der GGR tagt als Gesamtes entweder physisch oder digital. Mischformen bzw. hybride Debatten, bei denen einzelne GGR-Mitglieder physisch tagen und andere digital zugeschaltet werden, werden nicht vorgeschlagen. Solche Lösungen würden aufwändige Zusatzabklärungen erfordern, was die Schaffung einer raschen Lösung verunmöglicht.

Der dringliche, überparteilich Antrag verlangt neben der Prüfung von Rechtsgrundlagen für digitale GGR-Sitzungen weiter:

„Während der aktuellen Pandemiesituation mussten im Jahr 2020 eine GGR Sitzung ausfallen, und später nachgeholt werden. Gleichzeitig können Risikopersonen aus gesundheitlichen oder beruflichen Gründen nicht an allen Sitzungen teilnehmen, weil sie sich selber oder andere Anwesende gefährden würden.

Die Gemeindeordnung soll also diesbezüglich angepasst werden, damit die Geschäfte zeitnah behandelt werden können, und alle Parlamentsmitglieder daran teilnehmen können. Sofern nötig, soll auch eine geeignete Software bzw. Lizenzen beschafft werden“.

Für digitale Kommissionssitzungen sind nach Auffassung des Gemeinderates keine Rechtsgrundlagen erforderlich.² Einzelne Kommissionen haben in den letzten Monaten teilweise bereits digital getagt. Dies ist grundsätzlich zulässig. Der Gemeinderat schlägt deshalb vor, auf eine ausdrückliche Regelung zu verzichten. Eine Regelung könnte allenfalls dazu führen, dass der Handlungsspielraum der Kommissionen eingeschränkt wird (z. B. in Bezug auf die Anordnung digitaler Sitzungen sowie in Bezug auf die Möglichkeit hybrider Sitzungen in Ausnahmefällen). Nach Auffassung des Gemeinderates sollten die Kommissionen hier einen gewissen Spielraum haben.

2.3. Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen der Teilrevision

Die Einführung der Möglichkeit von digitalen GGR-Sitzungen in Ausnahmesituationen erfordert die Anpassung von Artikel 3 und 9 der „Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates“ von Ostermundigen.

Artikel 3 - Sitzungen

² Die GGR-Sitzungen finden in der Regel im Tellaal statt.

³ In Ausnahmesituationen können GGR-Sitzungen digital durchgeführt werden. Die Bestimmungen dieses Reglements finden bei digitalen Sitzungen sinngemäss Anwendung. Die Überprüfung der Anwesenheit der GGR-Mitglieder und die Abstimmungen erfolgen

² Zu dieser Auffassung ist im Zusammenhang mit der aktuellen Pandemie auch eine kantonale Arbeitsgruppe, bestehend aus der Geschäftsleitung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter, dem Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern sowie dem Verband Bernischer Gemeinden, gelangt.

durch Namensaufruf. Die Öffentlichkeit der Sitzungen ist mittels Veröffentlichung der GGR-Debatte über das Internet zu gewährleisten.

- 4 Zuhörende Personen, welche die Verhandlungen stören, können von der Präsidentin oder dem Präsidenten nach Verwarnung weggewiesen werden.

Artikel 9 – Aufgaben

Das Büro ist für den geordneten Ablauf der Ratstätigkeit besorgt. Insbesondere hat es

- f) *über die Durchführung von GGR-Sitzungen ausserhalb des Tellsaals und in digitaler Form zu beschliessen.*

Erläuterungen zu Artikel 3

Artikel 3 Absatz 2 (neu)

Der Grundsatz, dass GGR-Sitzungen im Tellsaal stattfinden, war bisher so selbstverständlich, dass er nicht ausdrücklich in der GO GGR festgehalten werden musste. Im letzten Jahr ist dieser Grundsatz aber etwas ins Wanken gekommen. Zwei GGR-Sitzungen (24. und 25. Juni 2020) fanden in der katholischen Kirche statt. Seither tagt der GGR mit dem erforderlichen Schutzkonzept und den Abstandsvorschriften im Tellsaal. Mit der Verankerung des Grundsatzes der Durchführung der GGR-Sitzungen im Tellsaal in der GO GGR wird zum Ausdruck gebracht, dass nach Möglichkeit immer die Durchführung der GGR-Sitzungen im Tellsaal angestrebt werden soll (im Gegensatz zur physischen Durchführung an anderen Standorten oder zu digitalen GGR-Sitzungen).

Artikel 3 Absatz 3 (neu)

Artikel 3 Absatz 3 regelt den Grundsatz, dass digitale GGR-Sitzungen in Ausnahmesituationen möglich sind. Nebst dem Grundsatz regelt diese Bestimmung auch die wichtigsten Fragen, wie digitale Sitzungen durchgeführt werden sollen. Abstimmungen erfolgen digital immer durch Namensaufruf. Die digitalen GGR-Sitzungen werden zudem live über Internet gestreamt. Damit ist die Öffentlichkeit der digitalen GGR-Sitzungen gewährleistet.

Digitale GGR-Sitzungen 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 einem Versammlungsverbot des Bundesrates). An die gemäss GO GGR erforderliche 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 Epidemengesetz) oder vom Regierungsrat (gestützt auf das Kantonale Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz KBZG) ausgerufene ausserordentliche Lage handeln. Dies ist aber nicht abschliessend. Das gemäss Artikel 9 GO GGR für die Vorbereitung zuständige Büro des GGR kann in weiteren Fällen von Notsituationen digitale GGR-Sitzungen beantragen. Es muss dabei aber äusserst zurückhaltend sein. **Digitale GGR-Sitzungen sollten immer die Ultima Ratio bleiben.** Nur weil es gerade praktisch wäre, sollte keine digitale GGR-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 GGR-Sitzungen mit einem Teilnehmerkreis von fast 50 Personen ist anspruchsvoll. Anfangs Legislaturperiode sind die Parlamentsmitglieder über die Prozesse und Modalitäten einer allfälligen elektronischen Sitzungsführung ins Bild zu setzen. Falls die Durchführung von physischen Sitzungen nicht über Monate unmöglich erscheint,

sollen deshalb an digitalen GGR-Sitzungen in erster Linie dringliche und unaufschiebbare Geschäfte behandelt werden.

Erläuterungen zu Artikel 9

Artikel 9 Buchstabe f (neu)

Die Zuständigkeit für den Beschluss über den Durchführungsort der GGR-Sitzungen war bisher nicht geregelt. Es wird vorgeschlagen, diese Zuständigkeit dem Büro des GGR zu übertragen.

2.4. Finanzielle und personelle Auswirkungen dieser Teilrevision

Die Durchführung einer digitalen GGR-Sitzung in Ausnahmefällen führt nur zu geringfügigen Zusatzkosten. Die technische Infrastruktur für digitale Konferenzen (z.B. „Teams“ oder «Zoom»-Sitzungen usw.) ist grundsätzlich vorhanden. Die technischen Anforderungen sind für die Beteiligten nicht sehr gross. Sämtliche GGR-Mitglieder besitzen eine E-Mailadresse für die Zustellung der Zugangsinformationen der digitalen GGR-Sitzung. Die Bereitstellung der technischen Infrastruktur wie z.B. Notebook oder Internetanschluss ist Sache der GGR-Mitglieder³. Eine Supportorganisation während digitalen GGR-Sitzungen ist nicht vorgesehen. Die Ratsmitglieder sind für das Funktionieren der eigenen Infrastruktur selbst verantwortlich. Bei Anordnung digitaler Sitzungen ist zudem sicherzustellen, dass alle GGR-Mitglieder einen Zugang zu digitalen Sitzungsformen erhalten. Da die digitalen GGR-Sitzungen aber für absolute Ausnahmefälle vorbehalten bleiben, sind die finanziellen und personellen Auswirkungen im Rahmen des Budgets verkraftbar.

2.5. Inkrafttreten

Da aufgrund der aktuellen Pandemielage jederzeit damit gerechnet werden muss, dass der Bundesrat weitergehende Beschränkungen (wie z. B. ein restriktives Versammlungsverbot) anordnen muss, soll die Vorlage sicherheitshalber bereits auf 1. Mai 2022 in Kraft gesetzt werden. Dies ermöglicht es, dass nötigenfalls bereits die nächsten GGR-Sitzungen digital durchgeführt werden könnten.

3. Blick über die Gemeindegrenze

Die in den Kapiteln 1 bis 2.5 erwähnten Ausführungen bilden die genehmigte Lösungsvariante der Stadt Thun ab. Aus der Sicht der Abteilung Präsidiales ist diese Variante ebenfalls für die Gemeinde Ostermundigen die beste resp. kostengünstigste Lösung.

3.1. Lösung der Stadt Bern

Der Stadtrat hat an seiner Sitzung vom 25.2.2021 einen neuen temporären Art. 2a in das Geschäftsreglement des Stadtrats (GRSR) aufgenommen, welcher erlaubt, dass Mitglied des Stadtrats, welche aufgrund von Quarantäne oder Krankheit infolge Corona bei Abstimmungen im Stadtrat die Stimme in virtueller Anwesenheit abgeben können (siehe Stadtratsvortrag im Anhang) sowie Trakt. 16 der Sitzung⁴:

³ Anfangs Legislatur erhalten die Neumitglieder eine Einführung in den Ratsbetrieb.

⁴ https://ris.bern.ch/Sitzung.aspx?obj_guid=7cd8884d13fc4a8eabab0b29bf8f8009

3.2. Lösung der Gemeinde Zollikofen

Das Parlament von Zollikofen hat am 26. Mai 2021 die GO GGR geändert.⁵

3.3. Lösung der Gemeinde Münchenbuchsee

Das Parlament von Münchenbuchsee hat am 2. Dezember 2021 die GO GGR geändert.⁶

4. „Hinweis zur „hybriden“ Lösung“

Bei der hybriden Lösung muss die Möglichkeit geschaffen werden, die virtuell zugeschalteten GGR-Mitglieder per Bild und Ton zuzuschalten. Eine kostengünstige Variante kann wie folgt aufgebaut werden: Der Ratssekretär plant vor einer ordentlichen GGR-Sitzung zusätzlich eine digitale GGR-Sitzung für «Abwesende». Die digital teilnehmenden Ratsmitglieder haben die Möglichkeit, sich mit den vorgängig zugestellten Zugangsinformationen an der digitalen GGR-Sitzung anzumelden. Mittels eines Notebooks werden Ton und Bild der digitalen GGR-Sitzung übertragen. Digital teilnehmende Ratsmitglieder können per Notebook auf einen Projektor oder auf einen grossen Bildschirm übertragen werden. Über Kamera, Mikrofon und Lautsprecher wird die Interaktion sichergestellt. Das einwandfreie Funktionieren einer digitalen GGR-Sitzung kann aufgrund der involvierten externen Lieferanten (Microsoft/Teams, Zoom usw.) nicht garantiert werden. Der Support der notwendigen Infrastruktur der Ratsmitglieder muss privat sichergestellt werden. Ein einwandfreies, fehlerloses Funktionieren kann nicht sichergestellt werden. Es ist organisatorisch festzulegen, wie diesem Fall vorzugehen ist.

Grobe Zusammenstellung der einmaligen Kosten:

Notebook für Aufbau digitale GGR Sitzung	1'800.00 CHF
Projektor, es wird der vorhandene verwendet	0.00 CHF
Monitor inkl. Sockel 60-80 Zoll	5'000.00 CHF
Mikrofoninfrastruktur/Integration	2'000.00 CHF
Lautsprecher/Integration	2'000.00 CHF

jährlich wiederkehrende Kosten:

Lizenzkosten (MS Teams/Zoom)	<u>1'000.00 CHF</u>
------------------------------	---------------------

- Internetverbindung: es wird die bestehende Infrastruktur verwendet.
- Nicht inbegriffen sind private Infrastrukturkosten der GGR-Mitglieder.

⁵ Link «Zollikofen»: [Zollikofen - Sitzungen](#)

⁶ Link «Münchenbuchsee»: [Tr-6-Geschaeftsordnung-des-Grossen-Gemeinderats-digitale-Sitzungsdurchfuehrung-Teilrevision-Genehmigung.pdf \(muenchenbuchsee.ch\)](#)

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass aus organisatorischen Gründen, sowie einer Gleichbehandlung bei Krankheit und/oder Unfall auf die Durchführung von einer hybriden Lösung zu verzichten ist.

NAMENS DES BÜROS DES GROSSEN GEMEINDERATES

sig. Astrid Bärtschi
Ratspräsidentin

sig. Jürg Kumli
Ratssekretär

GEMEINDERAT OSTERMUNDIGEN



Thomas Iten
Präsident



Barbara Steudler
Gemeindeschreiberin

Beilage

1 Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates (GO GGR) im Korrekturmodus