

## Auszug aus dem Protokoll

Sitzungsdatum	Traktandum	Beschlussnummer	Geschäftsnummer	Ordnungsnummer
26.08.2020	6	0	1082	00.06.04

### **Motion Beat Koch (GFL) und Mitunterzeichnende betreffend "Aufrechterhaltung des Parlamentsbetriebs in Zeiten mit Einschränkungen der Versammlungsfreiheit"; Erheblicherklärung**

#### **Ausgangslage**

Am 26. Mai 2020 wurde folgende Motion eingereicht:

Erstunterzeichner/in: Beat Koch (GFL)

Mitunterzeichnende: Andreas Buser (glp), Bruno Vanoni (GFL), Peter Kofel (GFL)

#### "Antrag

*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.*

#### Begründung

*Aufgrund der vom Bundesrat am 13. März 2020 erlassenen COVID-19-Verordnung 2 konnten die GGR-Sitzungen vom März und April 2020 nicht stattfinden, obwohl dringende Entscheide notwendig gewesen wären. Die Sitzung vom Mai 2020 kann nur mit Einschränkungen durchgeführt werden.*

*Auch beim Auftreten von Pandemien, welche umfangreiche Schutzmassnahmen nötig machen, müssen grundlegende demokratische Tätigkeiten wie die Durchführung von Parlamentssitzungen möglich sein. Die technischen Voraussetzungen für virtuelle Versammlungen via Videokonferenz existieren und sind erprobt; sie müssen nur erlaubt und genutzt werden. Die dafür anfallenden Kosten halten sich in sehr überschaubarem Rahmen. GGR-Sitzungen sollen ausschliesslich dann per Videokonferenz durchgeführt werden können, wenn physische Versammlungen verboten sind.*

*Bis ein Impfstoff gegen SARS-CoV-2 gefunden, produziert und flächendeckend verfügbar ist, können die Einschränkungen der Versammlungsfreiheit jederzeit wieder verschärft und GGR-Sitzungen damit verboten werden – nach aktuellen Schätzungen dauert dies mindestens bis Mitte 2021. Der Handlungsbedarf ist deshalb gross. Da aber zuerst übergeordnetes Recht angepasst werden muss, wird auf einen Antrag auf dringliche Behandlung verzichtet."*

#### **Antwort**

##### Formelles

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine sogenannte Richtlinienmotion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats gemäss Art. 49 Absatz 2 der Gemeindeverfassung und Art. 35 Absatz 2 und 3 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats. Der Gemeinderat hat bei Richtlinienmotionen einen recht grossen Spielraum in der Umsetzung. Entscheid und Verantwortung bleiben beim Gemeinderat.

### Rechtsgrundlagen

Im Zusammenhang mit dem Anwesenheitsprinzip an Sitzungen der kommunalen Behörden gibt es insbesondere folgende Rechtsgrundlagen:

- Gesetz über die Information der Bevölkerung vom 2. November 1993 (Informationsgesetz; IG; BSG 107.1); Art. 11 Abs. 1: "Die Sitzungen des Grossen Gemeinderates oder Stadtrates sowie der Regionalversammlung einer Regionalkonferenz sind öffentlich."
- Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV; BSG 170.111); Art. 12 Abs. 1: "Das Gemeindeparlament, der Gemeinderat und die Kommissionen sind beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist."
- Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV; BSG 170.111); Art. 13 Abs. 1: " Der Gemeinderat und die Kommissionen können Beschlüsse auf dem Zirkularweg fassen, wenn alle Mitglieder mit diesem Verfahren einverstanden sind."
- Gemeindeverfassung vom 30. November 2003 (SSGZ 101.1); Art. 18 und 45: Aus dem Wortlaut kann das Anwesenheitsprinzip abgeleitet werden.
- Reglement über die ständigen Kommissionen vom 15. September 2004 (SSGZ 152.21); Art. 11: Aus dem Wortlaut kann das Anwesenheitsprinzip abgeleitet werden.
- Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats vom 22. März 2006 (SSGZ 151.21), Art. 2, 21 und 52: Aus dem Wortlaut kann das Anwesenheitsprinzip abgeleitet werden.

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.

### Ausnahmereglungen während der Corona-Pandemie

Die Geschäftsleitung der Regierungsratsstatthalterinnen und Regierungsratsstatthalter, das Amt für Gemeinden und Raumordnung sowie der Verband Bernischer Gemeinden (VBG) veröffentlichten am 20. März 2020 ein erstes Informationsschreiben an die Gemeinden mit Umsetzungsrichtlinien, auch in Bezug auf die Durchführung von Sitzungen der Legislative und Exekutive unter Berücksichtigung des Veranstaltungsverbots infolge COVID-19. Nachfolgend ein entsprechender Auszug:

5.2 *Durchführung von Parlamentssitzungen, Delegiertenversammlungen und Regionalversammlungen*  
*Auch die Durchführung von Parlamentssitzungen, Delegiertenversammlungen (ausser dort seien nur wenige Personen anwesend) und Regionalversammlungen der Regionalkonferenzen fallen unter das gestützt auf die COVID-19 Verordnung 2 vorerst bis zum 19.04.2020 geltende Veranstaltungsverbot. Sie sind analog den Gemeindeversammlungen abzusagen respektive zu verschieben. Zirkularbeschlüsse des Parlaments oder der Delegiertenversammlungen sind nicht zulässig. Art. 13 Gemeindeverordnung (GV) beschränkt sich auf Beschlüsse der Exekutiven und Kommissionen. Zudem wäre die Öffentlichkeit der Sitzungen sowie die freie Meinungsäusserung und politische Debatte in den Parlamenten und Delegiertenversammlungen nicht gewährleistet.*

5.3 *Durchführung von Sitzungen der Exekutive und der Kommissionen*  
*Die Sitzungen der Exekutivorgane und Kommissionssitzungen sind vom Veranstaltungsverbot gemäss COVID-19 Verordnung 2 nicht erfasst und können grundsätzlich stattfinden. Der Staat muss funktionieren. Die Einhaltung der vom BAG kommunizierten Hygienevorschriften muss gewährleistet werden. Nicht wichtige Traktanden in den Räten und Kommissionen sollten verschoben werden, damit die Sitzungen gar nicht stattfinden müssen oder möglichst kurz ausfallen. Wenn einem Rat oder einer Kommission Mitglieder aus einer Risikogruppe angehören, sollen diese gemäss Bundesrat bis am 19.04. zu Hause bleiben. Darauf ist Rücksicht zu nehmen und die Sitzung ist zu verschieben, sofern nicht Telefonkonferenzen oder Zirkularbeschlüsse möglich sind. Die Räte und Kommissionen haben gestützt auf Art. 13 GV die Möglichkeit, Zirkularbeschlüsse zu fassen, wenn alle Mitglieder mit dem Verfahren einverstanden sind. Um dem Diskussionsbedürfnis*

*Rechnung zu tragen, wird empfohlen, die Möglichkeit einer vorgängigen Telefonkonferenz anzubieten. Deren Ergebnisse wären kurz zu dokumentieren und den Gemeinderats- oder Kommissionsmitgliedern zur Bestätigung zuzustellen.*

Auf Basis dieses Informationsschreibens und auf Grund der weiteren Entwicklung mussten die Parlamentssitzungen vom 25. März und 29. April 2020 abgesagt werden. Gestützt auf die Erkenntnisse aus der Wirksamkeit der Schutzmassnahmen und dem Pandemieverlauf konnten Parlamentsgemeinden Ausnahmegewilligungen zum Verbot der Veranstaltungen beim Regierungsrat beantragen um dringliche Geschäfte behandeln zu können. Diese Information wurde den Gemeinden mit Schreiben vom 23. April 2020 offiziell kommuniziert. Seitens der Gemeinde Zollikofen wurde am 27. April 2020 ein entsprechendes Gesuch mit Schutzkonzept eingereicht. Dieses wurde am 6. Mai 2020 durch den Regierungsrat, unter der Auflage die Öffentlichkeit von der Sitzung auszuschliessen, genehmigt. Am 27. Mai 2020 konnte die nächste Parlamentssitzung mit verkürzter Traktandenliste (ebenfalls eine regierungsrätliche Auflage) durchgeführt werden.

Sitzungen der Exekutivorgane (Gemeinderat, Kommissionen), welche unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden, konnten mit den vorhandenen technischen Hilfsmitteln durchgeführt werden. So wurden die Geschäfte entweder per Zirkularbeschlüsse über die Behördenlösung genehmigt, per Telefon- oder Videokonferenz behandelt oder sofern eine Dringlichkeit bestand und keine der genannten technischen Möglichkeiten umsetzbar war, direkt vor Ort unter Einhaltung der Vorschriften des BAG. Somit sind für den Bereich der Exekutive keine weiteren Massnahmen notwendig.

Gemäss dem kantonalen Informationsgesetz sind Parlamentssitzungen öffentlich. Für eine Einschränkung müssten sowohl die kantonale wie die kommunale Bestimmung einen Ausschluss oder eine Ersatzform zulassen. Im Interesse der Gemeinden hat sich nun der Verband Bernischer Gemeinden in Zusammenarbeit mit der Geschäftsleitung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sowie dem Amt für Gemeinden und Raumordnung der Thematik zur Durchführung von Parlamentssitzungen während einer ausserordentlichen Lage bereits angenommen. Sollte die übergeordnete gesetzliche Grundlage eine Anpassung erfahren, wird das Parlamentssekretariat die Möglichkeiten dem Ratsbüro des Grossen Gemeinderats zur Diskussion unterbreiten.

#### Technische und organisatorische Voraussetzungen

Die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für die Durchführung von Sitzungen ohne physischer Anwesenheit können geschaffen werden, sobald die rechtlichen Rahmenbedingungen auf kantonaler Ebene geklärt sind. Da diesbezüglich noch viele Fragen offen sind wird eine vorgängige Inangriffnahme der Abklärungen als wenig sinnvoll erachtet.

#### Schlussfolgerungen

Auf Grund der nötigen Anpassung des übergeordneten Rechts kann den Forderungen des Motionärs insofern nachgekommen werden, als sich der Gemeinderat für die Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen einsetzt. Der Gemeinderat beantragt daher, die Motion als nicht erheblich zu erklären. Er ist aber bereit, das Anliegen als Postulat im Sinne eines Prüfauftrags entgegenzunehmen.

#### **Antrag Gemeinderat**

Die Motion Beat Koch (GFL) und Mitunterzeichnende betreffend "Aufrechterhaltung des Parlamentsbetriebs in Zeiten mit Einschränkungen der Versammlungsfreiheit" wird nicht erheblich erklärt.

## Beratung

**GGR-Präsident Samuel Tschumi (SVP):** Das Eintreten ist vorgegeben, die Antwort des Gemeinderats liegt vor.

**Beat Koch (GFL):** Herzlichen Dank für die ausführliche Antwort auf die Motion, die zum Ziel hat, den politischen Betrieb auch dann aufrecht zu erhalten, wenn aus irgendwelchen Gründen keine physischen Versammlungen mehr durchgeführt werden können.

Wir haben ja wahrscheinlich alle gehofft, dass dieser Vorstoss jetzt schon Makulatur sein würde und dass es keine Notwendigkeit mehr gäbe, virtuelle Versammlungen überhaupt in Betracht zu ziehen. Leider ist das noch nicht der Fall und wahrscheinlich wird uns das Corona-Virus noch eine ganze Weile beschäftigen.

Ich verstehe die Argumentation des Gemeinderats, dass es nicht sinnvoll ist, umfassende technische und organisatorische Abklärungen zu machen, solange das übergeordnete Recht nicht angepasst worden ist und Sitzungen ohne physische Anwesenheit überhaupt erlaubt sind. Trotzdem finde ich, dass man schon jetzt die Fühler nach möglichen Lösungen ausstrecken oder Anforderungen definieren könnte, damit man nicht ganz unvorbereitet ist, falls sich das kantonale Recht ändert. Ich begrüsse es deshalb, dass der Gemeinderat bereit ist, das Anliegen als Postulat entgegenzunehmen und beantrage darum die **Umwandlung der Motion in ein Postulat**.

**Gemeindepräsident Daniel Bichsel (SVP):** Der Motionär resp. jetzt Postulant hat es soeben erläutert: es ist wichtig, dass man auch in Zeiten der eingeschränkten Versammlungsfreiheit legislativ tagen kann. Aber, um die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für die Durchführung von Sitzungen ohne physische Anwesenheit zu schaffen, muss man das übergeordnete Recht ändern. Das war der Grund, weshalb wir gesagt haben es wäre besser, dieses Anliegen als Postulat einzureichen. Damit wird ermöglicht, die Abklärungen des übergeordneten Rechts abzuwarten. Wie schnell wir die Fühler ausstrecken werden und nach organisatorischen und vor allem technischen Voraussetzungen suchen, werden wir sehen. Wir werden sicher auch zusammen mit anderen Gemeinden schauen, wie sie das lösen, etc. Der Gemeinderat ist bereit, das Anliegen als Postulat im Sinne eines Prüfauftrags entgegenzunehmen.

**Niklaus Marthaler (SVP):** Die digitale Kommunikation hat in den Corona-Zeiten einen weiteren, grossen Schritt gemacht. Schulen, Betriebe, Behörden und (fast) alle Ämter haben unter- und miteinander per Videokonferenz kommuniziert, Sitzungen abgehalten und Entscheide getroffen. Es hat sich gezeigt, wer in der nahen Vergangenheit dem digitalen Fortschritt wieviel Gewicht gegeben hat.

Der aktuelle technische Fortschritt bietet tatsächlich die Möglichkeit, Sitzungen auf kommunaler Ebene durchzuführen, da stimmen wir den Antragstellern zu. Ich denke auch, dass die Rahmenbedingungen in naher Zukunft geschaffen werden, um solche Versammlungen rechtskräftig durchzuführen und diese auch so abgehalten werden. Die Gemeindeverwaltung ist dabei auf einem guten digitalen Weg und affin gegenüber solchen Themen. Vielleicht verleitet das junge, politisch interessierte Leute eher, sich in einem Gemeindeparlament wie z. B. in Zollikofen zu engagieren. Zu hoffen wäre es auf jeden Fall.

Aber es ist, wie der Postulatsteller bereits in seinem letzten Satz in seiner Begründung ausführt: *„Da aber zuerst übergeordnetes Recht angepasst werden muss, wird auf eine dringliche Behandlung verzichtet.“* Diese Anpassung und die Wege dazu sind in der Antwort des Gemeinderats ausführlich dargelegt. Es erstaunt jedoch die Erkenntnis in diesem Satz und trotzdem die gleichzeitige Eingabe an die Versammlung, welche neben den Parteien vor allem die Verwaltung mit der Befassung der Antwort beschäftigt. Da ändert auch die Umwandlung der Motion in ein Postulat nichts, der Aufwand ist eh da. Vielleicht wäre es an dieser Stelle sinnvoller gewesen, mittels digitaler Kommunikation, per Mail, an die Gemeindeverwaltung zu gelangen um eine Antwort zu erbitten oder noch einfacher aber ganz altmodisch, eine telefonische Anfrage zu tätigen. Ich hoffe aber zumindest, dass dieser Antrag nichts mit dem Wahlherbst zu tun hat.

Die SVP-Fraktion folgt dem Antrag des Gemeinderats und kann dem Geschäft in Form eines Postulats zustimmen.

## Beschluss

Das Postulat (gewandelte Motion) Beat Koch (GFL) und Mitunterzeichnende betreffend "Aufrechterhaltung des Parlamentsbetriebs in Zeiten mit Einschränkungen der Versammlungsfreiheit" wird erheblich erklärt (Mehrheit).