

2020.SR.000353

Vortrag der Aufsichtskommission an den Stadtrat

Interfraktioneller Antrag GB/JAI, FDP/JF, SVP, GLP/JGLP, GFL/EVP, AL/GaP/PdA: Schaffung der rechtlichen Grundlagen - eventuell durch Teilrevision des GRSR - für eine virtuelle Teilnahme an Stadtratssitzungen und Abstimmungen für aufgrund von Pandemiesituationen abwesende Stadtratsmitglieder

1. Ausgangslage

In Anwendung von Artikel 82 des Geschäftsreglements des Stadtrats (GRSR) wurde am 19. November 2020 beim Präsidium des Stadtrats ein interfraktioneller Antrag eingereicht, der verlangt, dass die rechtlichen Grundlagen für eine virtuelle Teilnahme an Stadtratssitzungen und Abstimmungen für aufgrund von Pandemiesituationen abwesende Stadtratsmitglieder, geschaffen werden, dies durch eine allfällige Ergänzung des GRSR.

Dieser Antrag wurde auf entsprechende Empfehlung des Büros des Stadtrats am 3. Dezember 2020 vom Stadtrat an die Aufsichtskommission zur Vorberatung und Antragstellung zugewiesen.

Die Aufsichtskommission hat den interfraktionellen Antrag an ihren Sitzungen vom 25. Januar 2021 und 15. Februar 2021 vorberaten. Sie hat am 15. Februar 2021 den vorliegenden Vortrag verabschiedet.

2. Änderungsantrag GB/JAI, FDP/JF, SVP, GLP/JGLP, GFL/EVP, AL/GaP/PdA

2.1. *Worum es geht*

Nach einer vorübergehenden Beruhigung der Situation in den Sommermonaten 2020 stieg die Anzahl der an COVID-19 erkrankten Personen in der Schweiz im Oktober 2020 wieder markant an. Dieser Trend setzte sich - nach einer kurzzeitigen Entspannung - im Dezember im Kanton Bern sogar noch verstärkt fort. Immer mehr Personen mussten sich aufgrund einer Ansteckung mit COVID-19 in Isolation oder Quarantäne begeben. Angesichts dieser Tatsache haben sechs Fraktionen des Stadtrates beim Stadratspräsidium den folgenden Antrag eingereicht:

«Es werden rasch die Voraussetzungen im GRSR oder sonst in einem geeigneten Gefäss geschaffen, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die aufgrund einer pandemiebedingten Abwesenheit (Quarantäne, Isolation wegen Erkrankung oder als Angehörige einer Risikogruppe) nicht an der Stadtratssitzung teilnehmen können, die Möglichkeit erhalten, der Debatte virtuell zu folgen, sich per Votum einzubringen und an den Abstimmungen teilzunehmen.

Ob die Voraussetzungen für eine virtuelle Sitzungsteilnahme und Abstimmung erfüllt sind, entscheidet das Büro jeweils vor der Stadtratssitzung.»

Dieses Begehren begründeten die Antragstellenden wie folgt:

«Pandemien wie aktuell Covid 19 können dazu führen, dass aufgrund von Quarantäne oder Erkrankung eine grössere Anzahl von Parlamentarierinnen und Parlamentarier ihr Stimmrecht im Parlament nicht wahrnehmen kann. Dies kann zu Verzerrungen in der Stimmgewichtung führen. Darum soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass auch Parlamentarierinnen und Parlamentarier in Isolation oder Quarantäne ihre Stimme abgeben können.

Eine solche Möglichkeit hat auch der Grosse Rat des Kantons Fribourg per Notverordnung geschaffen.

Das Büro entscheidet jeweils vor den Parlamentssitzungen, ob die Möglichkeit genutzt werden kann, so dass Missbrauch verhindert werden kann.»

2.2. *Erwägungen der Aufsichtskommission*

2.2.1. Grundsätzliches

Die Aufsichtskommission (AK) hat sich an ihrer Sitzung vom 25. Januar 2021 ein erstes Mal mit der Vorlage auseinandergesetzt. Sie hat sich dabei über die verschiedenen Möglichkeiten informiert, wie Parlamente in der Schweiz bisher mit der vorliegenden Pandemiesituation umgegangen sind und wie sie die damit zusammenhängenden Probleme gelöst haben. Diese reichen von einem expliziten Verzicht auf Spezialmassnahmen und der expliziten Beibehaltung des Status Quo bis zur Ermöglichung einer Sitzungsteilnahme von Zuhause aus via Zoom oder einer ähnlichen Plattform. Die Kommission hat sich bei dem von ihr zu fällenden Grundsatzentscheid über das weitere Vorgehen und ihrem entsprechenden Antrag an den Stadtrat von folgenden Zielen und Überlegungen leiten lassen:

1. Es soll möglichst rasch eine Regelung gefunden werden.
2. Es ist eine möglichst einfache, unkomplizierte und pragmatische Lösung anzustreben.
3. Die entsprechenden rechtlichen Grundlagen sollen durch eine Ergänzung des GRSSR geschaffen werden. Dabei sind die rechtlichen Regelungen auf ein Minimum zu beschränken. Minimal geregelt werden müssen die Fragen, wer, wann in welchem Umfang virtuell an einer Sitzung des Stadtrats teilnehmen kann.

Die Kommission kam weiter zum Schluss, dass alle weiteren Fragen, insbesondere die Frage der konkreten Durchführung einer virtuellen Teilnahme von Stadtratmitgliedern an den Stadtratssitzungen, nicht in einem Reglement festgeschrieben werden sollen, sondern dass darüber das Büro des Stadtrats, als das geschäftsleitende Organ des Parlaments, zu entscheiden habe. Dieses kann nach Ansicht der Kommission Richtlinien zur Durchführung von virtuellen Stadtratssitzungen erstellen, welche auch rasch an veränderte Bedingungen angepasst werden können.

Die Kommission will mit dem vorliegenden Vorschlag rasch eine Lösung zur Verfügung stellen, damit in dem noch andauerndem Lock-Down die Personen, die aufgrund behördlicher Vorgaben nicht an den Stadtratssitzungen physisch teilnehmen können (u.a. wegen Quarantäne oder dem Abwarten von Testresultaten), sich virtuell dazu schalten können. Die Kommission wird sich in einem zweiten Schritt um die Frage kümmern, wie, wann und in welcher Form auch in Zukunft virtuelle Teilnahmen an Stadtratssitzungen möglich sein sollen.

2.2.2. Rechtlicher Rahmen

Das Gemeindegesetz der Kantons Bern vom 16.03.1998 (GG; BSG 170.11) enthält keine rechtlichen Vorgaben für die Durchführung von Sitzungen der Gemeindeparlamente. Hingegen schreibt die Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO, SSSB 101.1) in Artikel 65 vor, dass der Stadtrat verhandlungs-, beschluss- und wahlfähig ist, wenn wenigstens 41 Mitglieder, das vorsitzende Mitglied inbegriffen, anwesend sind. Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung und Inkraftsetzung dieser Vorschrift, war eine virtuelle Teilnahme von Mitgliedern des Parlaments von zuhause aus mittels technischer Hilfsmittel, klarerweise kein Thema. Entsprechend ist davon auszugehen, dass die Frage, ob mit dem Begriff «anwesend» ausschliesslich eine physische Anwesenheit gemeint war und man damit die Möglichkeit einer virtuellen Teilnahme ausschliessen wollte, zu verneinen

ist. Vielmehr ist Sinn und Zweck dieses Artikels, sicher zu stellen, dass Entscheide des Parlaments insofern von einer Mehrheit getragen werden, als dass zumindest eine Mehrheit von Parlamentsmitgliedern bei der Beschlussfassung zugegen ist.

Ausgehend von diesem Sinn und Zweck der Vorschrift darf davon ausgegangen werden, dass einer Regelung im Geschäftsreglement des Stadtrats, mit welcher die Möglichkeit geschaffen wird, dass zusätzliche Personen via technische Hilfsmittel ebenfalls bei der Beschlussfassung des Parlaments anwesend sein können, aus rechtlicher Sicht nichts entgegensteht.

2.2.3. Grundzüge der Vorlage

Begünstigte und Voraussetzungen:

Die Möglichkeit, in physischer Abwesenheit an Abstimmungen des Stadtrates teilzunehmen, soll nur Stadträtinnen und Stadträten erlaubt sein, die von behördlichen COVID-19-Massnahmen betroffen sind. Dabei obliegt der Entscheid über die Betroffenheit nicht beim einzelnen Ratsmitglied. Vielmehr kann von dieser Möglichkeit nur Gebrauch machen, wer sich gestützt auf eine behördliche Weisung in Isolation oder Quarantäne begeben muss. Als behördlich angeordnete Quarantäne gilt dabei auch das Warten auf das Resultat eines bereits erfolgten COVID-19-Tests. Auf Verlangen der Ratspräsidentin oder des Ratspräsidenten muss eine behördliche Bestätigung (Quarantäne, Isolation, positives Testresultat oder Beleg über erfolgten Test, dessen Resultat noch nicht vorliegt) vorgelegt werden.

Ratsmitglieder, die andere Erkrankungen aufweisen, verunfallt sind, oder aus anderen Gründen nicht physisch an einer Ratssitzung teilnehmen können oder wollen, soll die Möglichkeit der Stimmabgabe in physischer Abwesenheit mit diesem speziellen und befristeten COVID-19 Artikel nicht eingeräumt werden. Die Ungleichbehandlung von Ratsmitgliedern, die von COVID-19 betroffen sind, und solchen, denen eine physische Teilnahme aus anderen Gründen nicht möglich ist, rechtfertigt sich mit Blick auf den Ausnahmecharakter und die Befristung der vorliegenden Regelung sowie die behördliche Anordnung. Die vorliegende Reglementsergänzung soll, wie erwähnt, rasch und auf unkomplizierte Weise zur Anwendung kommen. Sie ist im Gegenzug dazu ganz klar befristet, sobald die Pandemie überstanden ist, wird der Rat wieder komplett vor Ort tagen.

In dem Zusammenhang sei erwähnt, dass ein weiterer Antrag auf eine allfällige Ergänzung des Geschäftsreglements des Stadtrats bei der Aufsichtskommission hängig ist, mit welchem beantragt wird, es sei im Geschäftsreglement zu regeln, wie sich der Stadtrat in einer ausserordentlichen Lage (Notstandslage) organisiere. In dem Zusammenhang wird zu klären sein, inwieweit der Stadtrat eine über die aktuelle Pandemie hinaus geltende Regelung für virtuelle Teilnahmen an Stadtratssitzungen in ausserordentlichen Lagen oder begründeten Abwesenheiten erstellen will.

Umfang der Teilnahme:

Die Antragstellenden beantragen, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die aufgrund einer pandemiebedingten physischen Abwesenheit nicht an der Stadtratssitzung teilnehmen können, die Möglichkeit erhalten, nicht nur an den Abstimmungen teilzunehmen, sondern auch, sich per Votum einzubringen.

Die Aufsichtskommission lehnt diesen Antrag ab. Ihres Erachtens geht es primär darum, dass die abwesenden Personen an Abstimmungen teilnehmen können. Das Einbringen von Voten ist technisch anspruchsvoll. Es ist zu befürchten, dass technische Probleme oder beispielsweise auch die Koordination der Voten von verschiedenen externen Teilnehmenden unter sich und mit den Anwesenden, zu Verzögerungen und damit zu einer Unruhe im Saal führen könnte. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass wichtige Voten von Abwesenden wie Fraktionserklärungen oder Referierendenvoten von anderen Fraktions-

mitgliedern vorgetragen werden können. Ein Verzicht auf Einzelvoten kann nach Ansicht der Kommission in dieser Situation in Kauf genommen werden.

Ebenso entfällt die Beteiligung der COVID-19-Abwesenden an Wahlen. Dies insbesondere deshalb, weil eine allfällige geheime Wahl mit zugeschalteten Personen grössere Probleme mit sich bringen würde.

Modalitäten:

Da bei einer Zuschaltung von Mitgliedern des Parlaments via Videokonferenz stets die Gefahr technischer Probleme besteht, hat sich die AK auch mit der Frage auseinandergesetzt, ob im Falle technischer Probleme von Videokonferenzteilnehmenden Abstimmungen wiederholt werden sollen. Eine Mehrheit der AK sprach sich dabei gegen eine solche Lösung aus. Sie befürchtet, dass damit Tür und Tor für Wiederholungen von Abstimmungen und damit auch für Diskussionen über deren Zulässigkeit geschaffen würden, wodurch der Ratsbetrieb gelähmt werden könnte. Zudem ist die rechtliche Zulässigkeit solcher Abstimmungswiederholungen aufgrund technischer Probleme fraglich. Auf dem Hintergrund des provisorischen Charakters der neuen Regelung erachtet die AK es als vertretbar, dass zugeschaltete Personen, die technische Probleme haben, dies in Kauf nehmen müssen.

Hingegen spricht sich die AK klar dafür aus, dass die zugeschalteten Personen ebenfalls ein Sitzungsgeld erhalten. Eine Ungleichbehandlung mit den anwesenden Personen rechtfertigt sich ihres Erachtens nicht.

Verfahren:

Wie erwähnt, soll gemäss Antrag der AK das Verfahren der Teilnahme nicht im Geschäftsreglement des Stadtrats festgeschrieben werden. Von der Kommission angedacht wurde, dass die Stimmen der in physischer Abwesenheit an Abstimmungen des Stadtrates teilnehmenden, zugeschalteten Ratsmitglieder von einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter des Ratssekretariats (oder allenfalls von den Stimmzählenden) vor Ort im Ratssaal erfasst werden. Denkbar wäre auch eine Vertretungslösung, bei welcher jedes Mitglied des Stadtrats eine Vertretung benennt, welche im Falle einer COVID-19 bedingten Abwesenheit die Stimme der virtuell teilnehmenden Person via Zoom-Zuschaltung und Eingabe in das elektronische Abstimmungsgerät abgeben würde. Die AK erachtet es als eine Aufgabe des Büros, hier geeignete Verfahren zu definieren und diese in einer Richtlinie festzuhalten.

Ebenso offen gelassen hat die Kommission die Frage, bis wann und auf welche Weise solche virtuellen Teilnahmen beim Präsidium des Stadtrats oder dem Ratssekretariat angekündigt werden sollen. Da diese Frage von der oben erwähnten Wahl der Verfahrensteilnahme abhängt, soll auch sie vom Büro des Stadtrats festgelegt werden. Falls das Ratssekretariat die Stimmen der Abwesenden zählen soll, muss entsprechendes Personal aufgeboden werden. Eine Anmeldung bis zum Vorabend der Sitzung wäre in diesem Fall begrüssenswert.

Zeitliche Geltung:

Diese Änderung des Geschäftsreglements Stadtrates soll nur während der COVID-19 Pandemie gelten und wird deshalb befristet bis zum 31. Dezember 2021.

Aus all diesen Gründen unterbreitet die Aufsichtskommission dem Stadtrat folgenden Antrag:

3. Antrag

1. Das Geschäftsreglement des Stadtrats wird wie folgt ergänzt:

Art. 2a (neu)

¹Die Mitglieder des Stadtrats können bei Abstimmungen im Stadtrat in den folgenden Fällen ihre Stimme in virtueller Anwesenheit abgeben:

- a) sie befinden sich in einer aufgrund der Corona-Pandemie behördlich angeordneten Quarantäne oder Isolation oder
- b) sie weisen ein positives Testresultat eines COVID-19 Tests aus, das nicht älter als die aktuell gültige Isolationsdauer ist oder
- c) sie warten auf das noch nicht bekannte Testresultat eines bereits erfolgten COVID-19-Tests.

² Das Büro des Stadtrats entscheidet basierend auf behördlichen Angaben seitens Bund und Kanton für welche Zeitdauer diese Regelung gültig ist.

³ Das Büro des Stadtrats erarbeitet Richtlinien, in denen insbesondere festgehalten wird, wie diese Teilnahme und die Erfassung der Stimmen der virtuell anwesenden Parlamentsmitglieder erfolgen soll und bis zu welchem Zeitpunkt und bei wem eine solche Teilnahme angemeldet werden muss.

2. Diese Änderung tritt am Tag nach der entsprechenden amtlichen Publikation dieses Beschlusses in Kraft. Einer allfälligen Beschwerde wird die aufschiebende Wirkung entzogen. Die Änderung ist befristet bis zum 31. Dezember 2021.

Bern, 15. Februar 2021

Die Aufsichtskommission