

Schwyz, 23. April 2021

Kleine Anfrage KA 7/21: Sind Videokonferenzen von kommunalen Exekutivbehörden und Kommissionen derzeit möglich?

Beantwortung

1. Wortlaut der Kleinen Anfrage

Am 24. März 2021 hat Kantonsrat Dominik Blunschy folgende Kleine Anfrage eingereicht:

«Während viele Unternehmen aufgrund der gesundheitlichen Lage schon lange vollständig oder zumindest teilweise auf Homeoffice und Videokonferenzen umgestellt haben, ist die politische Arbeit auf kommunaler Ebene immer noch eingeschränkt.

Ich habe festgestellt, dass nicht überall Klarheit darüber herrscht, ob beispielsweise Sitzungen und Entscheide von kommunalen Exekutivbehörden und Kommissionen grundsätzlich oder aufgrund der aktuellen besonderen Lage in digitaler Form möglich sind.

Die Bezirke und Gemeinden des Kantons Schwyz verfolgen unterschiedliche Strategien, ob Videokonferenzen für Kommissionen und Exekutivbehörden erlaubt sind oder nicht.

Meiner Meinung nach erlaubt die aktuelle besondere Lage ausserordentliche Videokonferenzen. Solche wären wichtig, um die politische Arbeit trotz Krise nicht zu vernachlässigen.

Hiermit stelle ich der Regierung folgende Fragen:

- 1. Sind Videokonferenzen von kommunalen Exekutivbehörden und Kommissionen generell gemäss dem Gesetz über die Organisation der Gemeinden und Bezirke (GOG) erlaubt?*
- 2. Ermöglicht die derzeitige besondere Lage Ausnahmen von der gesetzlich festgelegten Praxis?*

3. *Ist der Regierungsrat bereit, sämtliche Gemeinden und Bezirke über die rechtliche Grundlage, speziell in der derzeitigen besonderen Lage, zu informieren, damit überall Klarheit herrscht, die gleiche Praxis verfolgt wird und die politische Arbeit nicht übermässig vernachlässigt wird?*

Ich bedanke mich beim Regierungsrat für die Beantwortung dieser Fragen.»

2. Antwort des Sicherheitsdepartements

2.1 Rechtsgrundlagen

Die Bestimmungen von §§ 44 ff. des Gesetzes über die Organisation der Gemeinden und Bezirke vom 25. Oktober 2017 (GOG, SRSZ 152.100) regeln die Einberufung und Durchführung der Sitzungen des Gemeinde- und Bezirksrates. Grundsätzlich geht das GOG von der physischen Anwesenheit der Gemeinde- und Bezirksräte aus, wofür mehrere Gründe sprechen:

- So stipuliert die Wortwahl verschiedener Bestimmungen (z.B. § 44 Abs. 1 GOG: «einberufen»; § 44 Abs. 4 GOG: «nicht fernbleiben»; 74 GOG: «anwesend») die physische Anwesenheit.
- Für die Behandlung von dringenden Fällen sieht § 64 GOG die Möglichkeit des Präsidialbeschlusses mit nachträglicher Genehmigung vor und nicht etwa die Möglichkeit einer Telefon-/Videokonferenz oder eines Zirkularbeschlusses.

Bislang bestand jedoch auch weder auf kommunaler noch kantonaler Ebene für Ratssitzungen der Exekutive ein Bedürfnis nach Videokonferenzen, noch war ein solches absehbar. Dies dürfte mit der räumlichen Erreichbarkeit und zeitlichen Verfügbarkeit der Ratsmitglieder, aber auch mit dem traditionellen Verständnis eines unmittelbaren und authentischen politischen Diskurses zusammenhängen. Ungeachtet der Digitalisierung und Normierung von Videokonferenzen in anderen Rechtsgebieten wurde anlässlich der Totalrevision des GOG im Jahr 2017 auch keine Bestimmung zu Videokonferenzen aufgenommen.

2.2 Funktion der physischen Anwesenheitspflicht

Die Anwesenheit der Gemeinde- und Bezirksratsmitglieder erfüllt primär zwei Funktionen: Zum einen ermöglicht sie die Beratung und Entscheidungsfindung unter den Mitgliedern im allseitigen Meinungsaustausch. Zum anderen dient sie gerade gegenüber einer reinen Telefonkonferenz der Vermeidung von Missverständnissen und zur Überprüfung der Stimmberechtigung bzw. der entsprechenden Identifizierung und der unverfälschten Beschlussfassung. Weder die Telefonkonferenz noch der Zirkularbeschluss vermögen diese Funktionen zu erfüllen. So entfällt bei der Telefonkonferenz die Möglichkeit einer authentischen und transparenten Meinungsbildung und die visuelle Überprüfbarkeit der Beschlussfassung. Beim Zirkularbeschluss ist ein allseitiger Meinungsbildungsprozess nicht möglich oder nur mittels eines unverhältnismässigen Aufwands (ablehnend auch Friedrich Huwyler, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, Rickenbach/Schwyz 2009, S. 137; ebenso RRB Nr. 484 vom 14. Mai 2008 E. 5.1).

Die Videokonferenz kennt diese Probleme nicht. Ein allseitiger Meinungsaustausch ist möglich und die visuelle Überprüfbarkeit des Beratungsablaufs und der Abstimmung bleibt gewährleistet, weswegen eine Videokonferenz einer Sitzung mit physischer Anwesenheit annähernd gleichkommt.

2.3 Zulässigkeit der Videokonferenz unter besonderen Umständen

- a) In Fällen von Dringlichkeit bleibt weiterhin das Instrument des Präsidialbeschlusses mit nachträglicher Genehmigung vorbehalten (§ 64 GOG).

- b) Während der besonderen epidemischen Lage steht aber nicht das Kriterium der Dringlichkeit im Vordergrund, sondern die Frage der Zulässigkeit und Rahmenbedingungen, unter denen die Exekutivorgane ihre Sitzungen und Beschlussfassungen durchführen und damit auch die Verwaltungstätigkeit aufrechterhalten können. Die Ratstätigkeit der kommunalen Exekutivorgane und Kommissionen fällt nicht unter die Vorgaben zu den Versammlungen der Legislative bzw. öffentlich-rechtlicher Körperschaften im Sinne von Art. 6c Abs. 1 der Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie vom 19. Juni 2020 (Covid-19-Verordnung besondere Lage, SR 818.101.26). Vielmehr ist die Behandlung und Beschlussfassung über Geschäfte der kommunalen Exekutive durch die Ratsmitglieder als Arbeitstätigkeit zu betrachten. Behörden- bzw. verwaltungsinterne Veranstaltungen, die für den normalen Arbeitsablauf in der Behörde/Kommission/Verwaltung erforderlich sind, wie z.B. Behörden-, Kommissions-, Verwaltungsmitarbeiter-Teamsitzungen dürfen weiterhin unabhängig von der Teilnehmerzahl durchgeführt werden. Die Teilnehmer müssen eine Maske tragen und die weiteren Schutzvorgaben am Arbeitsplatz beachten.
- Um die Verbreitung des Coronavirus einzudämmen, Übertragungsketten zu unterbrechen und Personen von Risikogruppen besser zu schützen, erscheint es vor dem Hintergrund der besonderen Lage als zulässige Notwendigkeit, Ratssitzungen von kommunalen Exekutivorganen und Kommissionen zur Aufrechterhaltung und Sicherstellung der Verwaltungstätigkeit alternativ auch in physischer Abwesenheit, d.h. in virtueller Präsenz mittels Videokonferenz durchführen zu können. Das GOG steht dem nicht entgegen.

2.4 Weitere Vorgaben

Den Besonderheiten von virtuellen Ratssitzungen gilt es bei der Vorbereitung, Durchführung und Beschlussfassung Rechnung zu tragen:

- Die Vorgaben des Gemeindeorganisationsgesetzes über den Verhandlungsablauf, die Beschlussfassung und Protokollierung müssen auch bei virtueller Präsenz eingehalten werden.
- Es dürfte sich grundsätzlich auch nichts an den Einladungsfristen, der Traktandierung der Geschäfte, der Verfügbarkeit der Unterlagen sowie der Antragstellung gemäss der kommunalen Geschäftsordnung ändern. Die Durchführung mittels Videokonferenz muss zu Beginn der Sitzung noch einmal mit Mehrheitsbeschluss festgehalten werden.
- Es ist auch denkbar, dass nur ein Teil der Ratsmitglieder der Sitzung virtuell beiwohnt (weil sie sich z.B. in Isolation oder Quarantäne befinden), während die anderen Mitglieder physisch tagen.
- Die Sitzung muss vertraulich durchgeführt werden. Es dürfen keine Drittpersonen Zugang zur Videokonferenz erhalten oder der Sitzung zusehen bzw. -hören können.
- Die Einhaltung des Amtsgeheimnisses, des Datenschutzes und der Informationssicherheit muss gewährleistet sein. Die Protokollierung muss einwandfrei gewährleistet bleiben. Das Protokoll der Sitzung ist vom Gemeinde- bzw. Landschreiber zu erstellen und vor der Genehmigung an der nächsten Videokonferenz für zwei Tage zugänglich zu machen (§§ 47 und 48 GOG).

2.5 Information der Gemeinden und Bezirke

Mit E-Mail vom 9. November 2020 hat der kantonale Rechtsdienst bereits sämtliche Gemeinden und Bezirke über die entsprechende Rechtslage informiert. Auch im Rahmen seiner allgemeinen Beratungstätigkeit hat der kantonale Rechtsdienst die Gemeinden und Bezirke fortlaufend in gleichgelagerten Fragen beraten. Darüber hinaus wird im Rahmen des Kommunaluntersuchs 2021 der Einsatz von Videokonferenzen thematisiert und allfälliger weitergehender gesetzgeberischer Handlungsbedarf eruiert.

3. Zustellung

Fragesteller; Kantonsratspräsident; Fraktionspräsidenten; Mitglieder des Regierungsrates; Staats-schreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Beauftragter für Information und Kommunikation; Si-cherheitsdepartement; Medien.

Mit freundlichen Grüßen

Sicherheitsdepartement des Kantons Schwyz

Der Departementsvorsteher:

Herbert Huwiler, Regierungsrat

Zustellung an die Medien: 26. April 2021