

Antrag des Regierungsrates vom 11. Dezember 2024

5998

Gemeindegesetz (GG)

(Änderung vom; Virtuelle Behördensitzungen)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 11. Dezember 2024,

beschliesst:

I. Das Gemeindegesetz vom 20. April 2015 wird wie folgt geändert:

§ 38. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Die Sitzungen können physisch an einem Ort oder mit elektronischen Mitteln stattfinden.

Einberufung
und Teilnahme

§ 39. ¹ Eine Behörde kann beschliessen, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder an der Sitzung teilnimmt.

Beschluss-
fassung

Abs. 2 und 3 unverändert.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

A. Ausgangslage

Die Mitglieder von Gemeindebehörden kamen für ihre Behördensitzungen bisher physisch vor Ort zusammen. In den letzten Jahren hat sich unter anderem wegen der Coronapandemie und der zunehmenden Digitalisierung das Bedürfnis verstärkt, Sitzungen auch virtuell unter Einsatz elektronischer Mittel durchzuführen. Vereinzelt haben Gemeinden bereits eine Regelung zu virtuellen Behördensitzungen getroffen.

Es stellt sich vermehrt die Frage, ob virtuelle Sitzungen zulässig sind und ob die Beschlüsse gültig sind, die an solchen Sitzungen gefasst werden. Das geltende Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) bestimmt in diesem Zusammenhang einzig, dass sich «Behörden versammeln», dass die Behördenmitglieder zur Teilnahme an den Sitzungen verpflichtet sind (§ 38 Abs. 1 und 2) und dass eine Behörde beschlussfähig ist, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist (§ 39 Abs. 1). In welcher Form die Mitglieder an der Sitzung teilnehmen müssen und was unter «anwesend» zu verstehen ist, lässt sich dem geltenden Gesetzeswortlaut nicht entnehmen. Unklar ist insbesondere, ob das Anwesenheitserfordernis auch bei einer virtuellen Sitzungsteilnahme erfüllt ist. Die Rechtsprechung hat die Frage bisher nicht entschieden. Schliesslich kamen Rechtsgutachten zu ähnlichen Fragestellungen zu unterschiedlichen Ergebnissen.

Im Rahmen der von der Direktion der Justiz und des Innern initiierten Plattform «Gemeinden 2030» hat sich die Arbeitsgruppe «Digitale Transformation» mit der Frage befasst, ob und wie kommunale Behörden künftig Sitzungen nicht nur physisch, sondern auch unter Einsatz elektronischer Mittel durchführen können. Die Arbeitsgruppe regte bei der Direktion der Justiz und des Innern unter anderem an, mit einer klaren rechtlichen Grundlage die nötige Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für digitale Behördenbeschlüsse zu schaffen. Dieses berechnigte Anliegen wird mit der vorliegenden Änderung des Gemeindegesetzes aufgenommen.

B. Ziele und Umsetzung

Das Gemeindegesetz soll mit der Regelung ergänzt werden, dass Sitzungen von Behörden physisch an einem Ort oder mit elektronischen Mitteln stattfinden können (§ 38 Abs. 3). Durch diese neue Bestimmung wird Rechtssicherheit geschaffen. Für die Gemeinden wäre künftig klar, dass virtuelle Behördensitzungen zulässig sind.

Mit der Teilrevision soll auch Rechtssicherheit geschaffen werden, dass Beschlüsse gültig sind, die an virtuellen Behördensitzungen getroffen werden. Hierzu soll § 39 Abs. 1 GG angepasst werden, der derzeit für die Beschlussfassung an die Anwesenheit der Behördenmitglieder anknüpft. Da unklar ist, was unter dem Wort «anwesend» zu verstehen ist, soll dieses ersetzt werden. Die Bestimmung lautet neu, dass eine Behörde beschliessen kann, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder an der Sitzung teilnimmt. Da Sitzungen gestützt auf § 38 Abs. 3 GG künftig auch virtuell durchgeführt werden können, wäre es für eine gültige Beschlussfassung unerheblich, ob die Mitglieder physisch vor Ort oder

virtuell an der Sitzung teilnehmen. Die neue Formulierung von § 39 Abs. 1 GG verdeutlicht somit, dass die Beschlussfassung auch an virtuellen Sitzungen möglich ist.

Die neuen Regelungen bieten den Gemeinden mehr Möglichkeiten bei der Organisation ihrer Sitzungen. Die Behörden haben die Wahl, ob sie ihre Sitzungen durch ein physisches Zusammentreffen vor Ort oder virtuell unter Einsatz elektronischer Mittel abhalten. Diese zusätzliche Wahlmöglichkeit stärkt die Gemeindeautonomie.

Die zeitgemässe Auswahl an Sitzungsformen trägt auch der zunehmenden Digitalisierung Rechnung. In vielen Berufsfeldern haben virtuelle Sitzungen Einzug gehalten. Eine virtuelle Sitzungsteilnahme gilt heute oft als selbstverständlich und ist erwünscht, weil diese ortsunabhängig möglich ist und damit als effizienter erachtet wird.

Schliesslich könnte die Miliztätigkeit durch die neue Bestimmung an Attraktivität gewinnen. Virtuelle Sitzungsteilnahmen ermöglichen eine bessere Vereinbarkeit des Behördenamtes mit dem Berufs- und Privatleben.

C. Ergebnis der Vernehmlassung

1. Vernehmlassungsverfahren

Der Regierungsrat ermächtigte die Direktion der Justiz und des Innern mit Beschluss vom 29. November 2023, das Vernehmlassungsverfahren für die Änderung des Gemeindegesetzes durchzuführen (RRB Nr. 1374/2023). Die Vernehmlassung dauerte vom 11. Dezember 2023 bis zum 31. März 2024. Ausdrücklich zur Vernehmlassung eingeladen waren die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden des Kantons Zürich sowie ihre Interessenverbände (Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich [GPV], Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute, Verband Zürcher Finanzfachleute, Verband Zürcher Schulpräsidenten [VZS], Verband des Personals Zürcher Schulverwaltungen). Direkt angeschrieben wurden ferner die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Parlamentsdienste, die Verwaltungskommissionen der kantonalen Gerichte sowie verschiedene kantonsinterne Einheiten. Die Vernehmlassungsvorlage stiess auf breites Interesse. Bei rund 240 direkt angeschriebenen Adressatinnen und Adressaten gingen über 80 Vernehmlassungsantworten ein. Die Vernehmlassungsunterlagen und die Zusammenstellung der Vernehmlassungsantworten sind unter [zh.ch/vernehmlassungen](https://www.zh.ch/vernehmlassungen) abrufbar (mit dem Stichwort «virtuelle Behörden-sitzungen»).

2. Rückmeldungen

Der neue § 38 Abs. 3 GG stiess auf breite Zustimmung. Keine der Rückmeldungen sprach sich gegen die Möglichkeit von virtuellen Behördensitzungen aus. Die Vernehmlassungsteilnehmenden begrüßten, dass mit der Revision Rechtssicherheit geschaffen wird und künftig klar ist, dass virtuelle Sitzungen möglich sind und Beschlüsse gültig sind, die an solchen Sitzungen getroffen werden. Anders als der Vernehmlassungsentwurf erwähnt die Gesetzesvorlage die Beschlussfassung in § 38 Abs. 3 nicht mehr. Dies hat gesetzgebungstechnische Gründe. Das Gemeindegesetz regelt die Beschlussfassung an Behördensitzungen in § 39. Aus gesetzessystematischer Sicht ist die Beschlussfassung daher nicht in § 38, sondern in § 39 zu regeln. Die Gesetzesvorlage sieht für § 39 Abs. 1 einen neuen Wortlaut vor. Aus diesem ergibt sich, dass Beschlüsse auch an virtuellen Sitzungen rechtsgültig gefasst werden können (§ 38 Abs. 3 in Verbindung mit § 39 Abs. 1).

Die Vernehmlassungsvorlage sah im damaligen § 38 Abs. 4 eine Verpflichtung vor, dass die Sitzungen unter Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel durchzuführen sind, wenn in der Behörde Bedarf besteht. Ein Behördenmitglied hätte dadurch Anspruch auf eine virtuelle Sitzungsteilnahme gehabt, sofern der Bedarf vorgelegen wäre (z.B. bei Verhinderung eines Mitglieds wegen Krankheit, Unfall oder berufsbedingter Ortsabwesenheit). Die Behördensitzung hätte in diesem Fall zwingend virtuell stattfinden müssen. Wann ein solcher Bedarfsfall vorgelegen wäre, hätte das Gemeindegesetz nicht vorgegeben. Die Gemeinden hätten dies vielmehr eigenständig in einem Behördenerlass definieren müssen. Zwar äusserten sich zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmende nicht ausdrücklich zum damaligen § 38 Abs. 4. Diejenigen, die sich vernehmen liessen, lehnten die Regelung allerdings überwiegend ab (FDP, GPV, VZS sowie zahlreiche politische Gemeinden und Schulpflegen). Zugestimmt haben die SP, SVP und vereinzelte Gemeinden. Die Vernehmlassungsteilnehmenden kritisierten, dass die Pflicht zur Durchführung von virtuellen Sitzungen im Bedarfsfall einen zu grossen Eingriff in die Gemeindeautonomie darstelle. Es solle jeder Gemeinde selbst überlassen sein, ob und unter welchen Bedingungen virtuelle Sitzungen durchgeführt würden. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende lehnten die Bestimmung mit der Begründung ab, dass einem einzelnen Behördenmitglied kein Anspruch auf eine virtuelle Sitzungsteilnahme zustehen solle. Die Gesetzesvorlage nimmt diese Einwendungen auf und verzichtet auf die Verpflichtung, dass die Sitzung bei Bedarf in der Behörde virtuell durchzuführen ist.

Weiter sah die Vernehmlassungsvorlage in § 38 Abs. 5 vor, dass die Gemeinden die notwendigen Regelungen in einem Behördenerlass zu treffen haben. Hierzu gehören insbesondere Regelungen zum Anwen-

dungsbereich von virtuellen Sitzungen und zur Zuständigkeit für den Entscheid über die Sitzungsform. Aus den Erläuterungen zu § 38 Abs. 4 des Vorentwurfs ergab sich zudem, dass die Vorlage die Gemeinden verpflichtet hätte, die Möglichkeit von virtuellen Behördensitzungen zu schaffen. Die Gemeinden hätten die notwendigen Vorkehrungen treffen müssen, damit die Behörden virtuelle Sitzungen hätten abhalten können. Zu den Verpflichtungen, die notwendigen Regelungen in einem Behördenerlass zu treffen und die technischen Möglichkeiten für virtuelle Behördensitzungen zu schaffen, äusserten sich viele Vernehmlassungsteilnehmende nicht ausdrücklich. Jene Rückmeldungen, die ausdrücklich Stellung nahmen, fielen unterschiedlich aus. Einige wenige Vernehmlassungsteilnehmende begrüßten die Verpflichtungen (Grüne Partei, die noch weitere von der politischen Gemeinde zu regelnde Punkte in das Gesetz aufnehmen will; ferner die SP, SVP sowie wenige Gemeinden und Schulpflegen). Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmende äusserten allerdings Bedenken (GLP, GPV, VZS sowie verschiedene Gemeinden und Schulpflegen). Sie erachteten die Verpflichtungen als zu grossen Eingriff in die Gemeindeautonomie und brachten vor, die Vorkehrungen verursachten einen grossen finanziellen und zeitlichen Aufwand. Viele Vernehmlassungsteilnehmende schlugen eine Kann-Bestimmung vor, wonach virtuelle Sitzungen durchgeführt werden können, sofern die Gemeinde dies in einem Behördenerlass vorgesehen hat.

Die vorliegende Gesetzesvorlage nimmt diese Bedenken auf. Sie sieht von der Verpflichtung ab, dass die Gemeinden die technische Möglichkeit von virtuellen Behördensitzungen zu schaffen haben. Die Gemeinden müssen somit nicht zwingend gestützt auf das kantonale Recht Vorkehrungen treffen.

Schliesslich verzichtet die Gesetzesvorlage auf die im Vernehmlassungsentwurf in § 38 Abs. 4 erwähnte Verpflichtung, dass die Behörden die notwendigen Regelungen zu treffen haben. Diese Verpflichtung ergibt sich bereits aus dem allgemeinen Grundsatz, dass die Gemeinden das Gemeindegesetz umzusetzen und die notwendigen Regelungen zur Organisation zu treffen haben. Es ist somit nicht notwendig, diese Verpflichtung ausdrücklich in das Gemeindegesetz aufzunehmen. Auch ohne ausdrückliche Regelung im Gemeindegesetz haben die Behörden ihre Sitzungsorganisation zu regeln. Entscheiden sich die Behörden, ihre Sitzungen virtuell abzuhalten, haben sie die entsprechenden Regelungen in einem Behördenerlass zu treffen.

D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 38. Einberufung und Teilnahme

Der neue § 38 Abs. 3 hält fest, dass Sitzungen physisch an einem Ort oder mit elektronischen Mitteln stattfinden können. Eine Pflicht, wonach kommunale Sitzungen unter Einsatz elektronischer Mittel durchzuführen sind, gibt das kantonale Recht nicht vor. Die Gemeindebehörden haben somit die Wahl, ob sie ihre Sitzungen durch ein physisches Zusammentreffen an einem Ort oder virtuell unter Einsatz elektronischer Mittel abhalten. Möglich wäre auch eine hybride Sitzung, bei der manche Behördenmitglieder physisch vor Ort und andere virtuell an der Sitzung teilnehmen.

Die Regelung wird im Abschnitt «Behörden» in das Gemeindegesetz eingefügt. Der neue § 38 Abs. 3 gilt somit für die Gemeindebehörden. Zu diesen zählen Kollegialorgane mit Entscheidungsbefugnissen wie der Gemeindevorstand, die Schulpflege, die Rechnungsprüfungs- und Geschäftsprüfungskommission sowie die unterstellten und eigenständigen Kommissionen. Keine Behörden im Sinne des Gemeindegesetzes sind die Gemeindeversammlung, das Gemeindeparlament, die Verwaltung oder die Gemeindeangestellten.

Virtuelle Behördensitzungen finden unter Einsatz elektronischer Mittel statt. Hierbei muss es sich um Mittel handeln, mit denen eine gemeinsame, gleichzeitige und mündliche Beratung und Beschlussfassung aller teilnehmenden Behördenmitglieder möglich ist. Dies ist bei Video- und Telefonkonferenzen gegeben. Ausgeschlossen ist ein rein schriftlicher Austausch (z.B. via E-Mail oder Chatprogramm). Bei Schriftverkehr treffen sich die Behördenmitglieder nicht zu einer gemeinsamen Sitzung, an der sie die Entscheide nach einer gemeinsamen Beratung als Kollegium fällen (§ 39 Abs. 2 Satz 1). Bei virtuellen Behördensitzungen ist eine solche gemeinsame Beratung und Beschlussfassung zwingend. Dies unterscheidet diese Sitzungsform auch von der Beschlussfassung auf dem Zirkularweg gemäss § 39 Abs. 2 Satz 2, bei der keine gemeinsame Beratung und Beschlussfassung stattfindet.

Unabhängig von der Sitzungsform und einem allfällig eingesetzten elektronischen Mittel muss sichergestellt sein, dass der Datenschutz und das Sitzungsgeheimnis gewahrt sind. Weiter muss sichergestellt werden, dass die teilnehmenden Behördenmitglieder identifizierbar sind und sich diese an der Diskussion und Beschlussfassung beteiligen sowie Anträge stellen können.

Der neue § 38 Abs. 3 normiert lediglich, dass Sitzungen physisch an einem Ort oder virtuell abgehalten werden können. Die beiden Sitzungsformen sind einander gleichgestellt. Spezifische Regeln für virtuelle Sitzungen auf kantonaler Stufe sind daher nicht nötig. Die

bereits heute im Gemeindegesetz enthaltenen Bestimmungen zu Behördensitzungen gelten auch für virtuelle Behördensitzungen (§§ 38–43). Dies bedeutet beispielsweise, dass die Behördenmitglieder auch bei virtuellen Sitzungen zur Teilnahme verpflichtet sind (§ 38 Abs. 2) und dass eine Behörde nur beschliessen kann, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder an der Sitzung teilnimmt (vgl. hierzu Ausführungen unten zum neuen § 39 Abs. 1). Weiter erfolgt die Stimmabgabe auch bei virtuellen Sitzungen offen und die Mitglieder sind zur Stimmabgabe verpflichtet (§ 40 Abs. 1). Die Pflicht zur schriftlichen Protokollierung gilt auch für virtuelle Behördensitzungen (§ 6 Abs. 1). Schliesslich sind virtuelle Behördensitzungen gestützt auf die Verweismassen in §§ 73 Abs. 4 und 74 Abs. 3 auch bei Zweckverbänden und interkommunalen Anstalten möglich.

Der neue § 38 Abs. 3 regelt nur den Grundsatz, dass beide Sitzungsformen möglich sind. Die Vorlage verzichtet auf weitere Vorgaben zur Sitzungsorganisation. Die Behörden verfügen somit über eine grosse Gestaltungsfreiheit. Innerhalb des gesetzlichen Rahmens haben die Behörden daher eigene Regelungen zur Sitzungsorganisation zu treffen. Dies ergibt sich aus dem allgemeinen Grundsatz, dass die Gemeinden und Behörden das Gemeindegesetz umzusetzen und ihre Organisation zu regeln haben. Die Organisationserlasse der Behörden enthalten bereits heute Regelungen zur Sitzungsorganisation. Entscheiden sich die Behörden für virtuelle Sitzungen, haben sie dies in ihren Organisationserlassen festzuhalten und die notwendigen Regelungen zu treffen. Im Grundsatz regelt jede Behörde das Notwendige für sich selbst in einem Behördenerlass.

§ 39. Beschlussfassung

Gemäss § 39 Abs. 1 in der geltenden Fassung kann eine Behörde beschliessen, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist. Es ist unklar, was unter «anwesend» zu verstehen ist und ob das Anwesenheitserfordernis auch bei einer virtuellen Sitzungsteilnahme erfüllt ist (vgl. vorn, A. Ausgangslage). Diese Rechtsunsicherheit soll beseitigt werden, indem § 39 Abs. 1 nicht mehr an die Anwesenheit, sondern an die Sitzungsteilnahme anknüpft. Die Gesetzesvorlage sieht demnach vor, dass eine Behörde beschliessen kann, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder an der Sitzung teilnimmt. Ob die Sitzung physisch vor Ort oder virtuell mit elektronischen Mitteln stattfindet, ist für die Beschlussfassung nicht entscheidend, da der neue § 38 Abs. 3 beide Sitzungsformen zulässt. Eine gültige Beschlussfassung setzt einzig voraus, dass die Mehrheit der Mitglieder an der Sitzung teilnimmt, entweder physisch vor Ort oder virtuell mit elektronischen Mitteln.

Mit dem leicht angepassten Wortlaut von § 39 Abs. 1 soll lediglich klargestellt werden, dass Beschlüsse rechtsgültig sind, die an virtuellen Behördensitzungen getroffen worden sind. Inhaltlich ändert sich mit der neuen Formulierung nichts. Insbesondere unverändert bleibt, dass die Behörde nur beschlussfähig ist, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder an der Sitzung anwesend ist (bzw. neu: teilnimmt).

E. Auswirkungen

Die Gesetzesänderung hat zur Folge, dass die Behörden ihre Sitzungen künftig virtuell durchführen können. Die hierzu notwendige IT-Infrastruktur kann bei den Gemeinden – insbesondere anfänglich – zu einem finanziellen Mehraufwand führen. Zudem haben die Gemeindebehörden nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung allenfalls die Regelungen zur Sitzungsorganisation in ihren Behördenerlassen zu ändern oder zu ergänzen.

Im Übrigen ist die Teilrevision mit keinen weiteren rechtlichen oder finanziellen Auswirkungen auf Private, Gemeinden oder den Kanton verbunden.

F. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Gesetzesänderung ist mit keinen Auswirkungen auf Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1) verbunden. Es bedarf deshalb keiner Regulierungsfolgeabschätzung.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Natalie Rickli	Kathrin Arioli