

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 11. Dezember 2024

1297. Revision des Gemeindegesetzes (Vernehmlassung, Ermächtigung)

A. Ausgangslage

Die Neubeurteilung ist ein gemeindeinternes Rechtsmittel, das in §§ 170 f. des Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) geregelt ist. Das Rechtsmittel setzt voraus, dass die Gesamtbehörde Aufgaben an untergeordnete Stellen (z. B. Mitglieder oder Ausschüsse von Behörden, unterstellte Kommissionen, Gemeindeangestellte) zur selbstständigen Erledigung überträgt. Die im übertragenen Aufgabenbereich ergangenen Anordnungen und Erlasse der untergeordneten Stellen können sodann mit der Neubeurteilung an die Gesamtbehörde weitergezogen werden. Die Frist, in der eine Neubeurteilung verlangt werden kann, beträgt 30 Tage.

Dem Lauf der Frist und der Einreichung des Begehrens kommen aufschiebende Wirkung zu. Dies sieht § 171 Abs. 2 GG ausdrücklich vor. Die aufschiebende Wirkung hat zur Folge, dass angefochtene Anordnungen oder Erlasse bis zur rechtskräftigen Erledigung keine Bindungswirkung entfalten. Anordnungen können damit auch nicht vollstreckt werden.

Demgegenüber kann dem Gemeindegesetz keine ausdrückliche Regelung entnommen werden, ob diese gesetzlich einsetzende aufschiebende Wirkung im Rahmen des Neubeurteilungsverfahrens entzogen werden darf. Das Verwaltungsgericht hat sich unlängst in einem Urteil zu dieser Frage geäußert (VB.2023.00224 vom 22. November 2023). Es spricht sich in allgemeiner Weise gegen die Möglichkeit eines Entzugs der aufschiebenden Wirkung im Rahmen des Neubeurteilungsverfahrens aus. Denn gemäss Verwaltungsgericht handle es sich bei § 171 Abs. 2 GG um eine spezialgesetzliche Regelung, die § 25 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (LS 175.2) vorgehe und damit abschliessend zu verstehen sei. Das Urteil des Verwaltungsgerichts ist rechtskräftig.

Diese verwaltungsgerichtliche Deutung belässt den Gemeinden im Rahmen ihrer Neubeurteilungsverfahren in Bezug auf die aufschiebende Wirkung keinerlei Spielräume mehr. Dies wirkt sich gegebenenfalls empfindlich auf die Aufgabenerfüllung der Gemeinden aus. Gerade im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind die Gemeinden in Einzelfällen auf einen raschen Vollzug von Anordnungen angewiesen. Dies setzt den Entzug der aufschiebenden Wirkung in einem Neubeurteilungsverfahren voraus. Problematisch erscheint die derzeitige Rechtslage auch bei der Auflösung von Dauerverhältnissen (z. B. bei der Kündigung

von Arbeitsverhältnissen). Dazu kommt § 171 Abs. 3 GG, der von der Neubeurteilungsinstanz stets einen neuen Sachentscheid verlangt. Im Ergebnis verlängert diese prozessuale Besonderheit materiell-rechtliche Fristen, wie beispielsweise jene des Personalrechts, wenn die Kündigungsfrist erst mit dem Neuentscheid zu laufen beginnen würde. Der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich und der Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute gelangten deshalb im Frühling 2024 an die Direktion der Justiz und des Innern. Eine daraufhin vorgenommene Auslegeordnung zeigte Handlungsbedarf für eine Gesetzesänderung.

Zusammenfassend erscheint die geltende prozessuale Ausgestaltung der Neubeurteilung als nicht ausgewogen und damit als unzweckmässig. Sie ist anzupassen.

B. Ziele und Umsetzung

Im Grundsatz gilt für die Rechtsmittel der Verwaltungsrechtspflege die aufschiebende Wirkung, die Teil des einstweiligen Rechtsschutzes ist. Es geht darum, noch nicht gesicherte Rechtspositionen bis zu deren umfassenden Überprüfung in der Schwebe zu belassen.

Der mit einem bestimmten Sachentscheid befassten Instanz muss es jedoch möglich sein, im Einzelfall von diesem Grundsatz abweichen zu können. Abweichende Anordnungen setzen eine besondere Konstellation und eine ausreichende Rechtsgrundlage voraus, die den Entzug der aufschiebenden Wirkung erlaubt. Für den Entzug ist stets ein sachlicher Grund notwendig. Dabei sind die üblichen Kriterien aus Rechtsprechung und Lehre massgebend.

Da es sich beim Entzug der aufschiebenden Wirkung um einen starken Eingriff in den Rechtsschutz der Rechtsunterworfenen handelt, bedarf es einer Regelung in einem Gesetz im formellen Sinn. Daher ist eine Anpassung des Gemeindegesetzes notwendig.

Eine differenziertere Regelung des einstweiligen Rechtsschutzes ermöglicht es, Interessenlagen gegeneinander abwägen zu können. Dies ist unter anderem auch dann geboten, wenn «Dritteinsprecherinnen und -einsprecher», die nicht direkte Verfügungsadressatinnen bzw. -adressaten, aber unmittelbar vom angefochtenen Entscheid betroffen sind, am Verfahren teilnehmen.

Ausserdem soll auf den in § 171 Abs. 3 GG vorgesehenen Mechanismus, der die Neubeurteilungsinstanz verpflichtet, stets einen neuen Sachentscheid zu fällen, verzichtet werden. Die überprüfende Instanz soll über die Möglichkeit verfügen, eine Anordnung der untergeordneten Stelle bestätigen zu können, ohne in der Sache stets neu entscheiden zu müssen. Nur so kann verhindert werden, dass z. B. die Kündigungsfrist eines Arbeitsverhältnisses erst ab dem Neuentscheid zu laufen beginnt.

Die Vernehmlassungsvorlage zielt daher darauf ab, die Neubeurteilung zweckmässig zu regeln und zusätzlich den Gemeinden den Entscheid zu überlassen, ob sie auf das Rechtsmittel ganz oder teilweise verzichten wollen. Ein Verzicht wäre jedoch den Stimmberechtigten im Rahmen einer Teilrevision der Gemeindeordnung zu unterbreiten. Mit dieser Vorgabe, eine Urnenabstimmung durchzuführen, bleibt die Befugnis zum Entscheid über das innerkommunale Rechtsschutzsystem bei den Stimmberechtigten und ist damit demokratisch höchstmöglich legitimiert.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Direktion der Justiz und des Innern wird ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren für die Änderung des Gemeindegesetzes durchzuführen.

II. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli