



## Gemeindegesez (Teilrevision)

### A. Ausgangslage

Die Neubeurteilung ist ein gemeindeinternes Rechtsmittel, das in §§ 170 f. des Gemeindegesezes (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 selbständigen 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 (§ 171 Abs. 1 GG).

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 Gemeindegesez keine explizite Regelung entnommen werden, ob diese gesetzlich einsetzende aufschiebende Wirkung im Einzelfall von der verfügenden Instanz (untergeordneter Stelle) oder der überprüfenden Stelle für die Dauer ihres Verfahrens (Gesamtbehörde) wiederum entzogen werden darf. Das Verwaltungsgericht hat sich unlängst in einem Urteil zu dieser offenen Frage geäußert (VB.2023.00224 vom 22. November 2023). Es spricht sich in genereller Weise gegen die Möglichkeit eines Entzugs der aufschiebenden Wirkung im Rahmen des Neubeurteilungsverfahrens aus. Gemäss Verwaltungsgericht handle es sich bei § 171 Abs. 2 GG um eine spezialgesetzliche Regelung, die § 25 des Verwaltungsrechtspflegegesezes (VRG, 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 aktuelle 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 materiellrechtliche Fristen, wie beispielsweise jene des Personalrechts, wenn die Kündigungsfrist erst mit dem Neuentscheid zu laufen beginnen würde. Der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) und der Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute (VZGV) gelangten deshalb im Frühling 2024 an die Direktion der Justiz und des Innern. Eine daraufhin vorgenommene Auslegeordnung zeigte Handlungsbedarf für eine Gesezesänderung.

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



## **B. Ziele und Umsetzung**

Im Grundprinzip 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 Grundprinzip 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 «Dritteinsprecher», die nicht direkte Verfügungsadressaten sind, aber unmittelbar vom angefochtenen Entscheid betroffen, am Verfahren teilnehmen.

Ausserdem soll auf den in § 171 Abs. 3 GG vorgesehenen Mechanismus, der die Neubeurteilungsinanz 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 allfälliger 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.

## **C. Auswirkungen**

Die Neuregelung beseitigt ein zu starres Rechtsmittelsystem auf kommunaler Stufe, das zu einer partiellen Handlungsunfähigkeit der Gemeinden führt. Es geht darum, einen Mittelweg zu finden zwischen den Rechtsschutzinteressen der Rechtssuchenden und einer im Einzelfall möglichst rasch herzustellenden Rechtssicherheit.

## **D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Vorentwurfs finden sich in der nachfolgenden synoptischen Darstellung.



Geltendes Recht	Vorentwurf	Erläuterungen
<p><b>Gemeindegesezt (GG)</b> (vom 20. April 2015)</p>	<p><b>Gemeindegesezt (GG) vom 20. April 2015</b> (Änderung vom ...)</p> <p><i>Der Kantonsrat,</i></p> <p>nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom (...) und der [Kommission] vom (...),</p> <p><i>beschliesst:</i></p> <p>I. Das Gemeindegesezt vom 20. April 2015 wird wie folgt geändert:</p>	
<p><b>6. Teil: Aufsicht und Rechtsschutz</b></p>	<p><b>6. Teil: Aufsicht und Rechtsschutz</b></p>	
<p><b>2. Abschnitt: Rechtsschutz</b></p>	<p><b>2. Abschnitt: Rechtsschutz</b></p>	
<p><i>b. Verfahren</i></p>	<p><i>b. Verfahren</i></p>	
<p>a. § 171. <sup>1</sup> Das Begehren um Neubeurteilung ist innert 30 Tagen seit Mitteilung oder Veröffentlichung schriftlich zu stellen. Es muss einen Antrag und eine Begründung enthalten.</p>	<p>§ 171. Abs. 1 unverändert.</p>	
<p><sup>2</sup> Dem Lauf der Frist und der Einreichung des Begehrens kommt aufschiebende Wirkung zu.</p>	<p><sup>2</sup> Dem Lauf der Frist und der Einreichung des Begehrens kommt aufschiebende Wirkung zu. Aus besonderen Gründen kann die anordnende Stelle die aufschiebende Wirkung entziehen.</p>	<p>Dieser Absatz regelt die aufschiebende Wirkung der Neubeurteilung, ergänzt um den Entzug. Die anordnende Stelle ist diejenige, der Aufgaben zur selbständigen Erledigung im Sinn von § 170 Abs. 1 GG übertragen worden sind. Der Wortlaut orientiert sich teilweise an § 25 VRG, insbesondere dessen Abs. 3, nicht aber an § 25 Abs. 2 lit. b VRG. Es obliegt der anordnenden Stelle darüber zu entscheiden, ob in personalrechtlichen Angelegenheiten im Einzelfall besondere Gründe vorliegen, die den Entzug der aufschiebenden Wirkung rechtfertigen.</p>
<p><sup>3</sup> Die Behörde überprüft die Anordnung uneingeschränkt und entscheidet neu.</p>	<p><sup>3</sup> Tritt die Behörde ein, trifft sie die notwendigen vorsorglichen Massnahmen. Sie überprüft die Anordnung uneingeschränkt und kann den angefochtenen durch einen neuen Entscheid ersetzen. Entschiede des Neubeurteilungsverfahrens sind zu begründen.</p>	<p>Neu kann die Neubeurteilungsinstanz den angefochtenen Sachentscheid lediglich bestätigen. Für die Dauer des Verfahrens kann sie vorsorgliche Massnahmen anordnen. Beides setzt voraus, dass auf das Rechtsmittel eingetreten werden kann. Eine mögliche vorsorgliche Massnahme könnte die Wiederherstellung der durch die untergeordnete Stelle entzogenen aufschiebenden Wirkung darstellen.</p>



Geltendes Recht	Vorentwurf	Erläuterungen
<p><sup>4</sup> Gegen die neue Beurteilung ist Rekurs gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz zulässig.</p>	<p><sup>4</sup> Entscheide des Neubeurteilungsverfahrens können mit Rekurs gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz angefochten werden.</p> <p><i>c. Ausschluss</i></p> <p>§ 171 a.</p> <p>Die Gemeinde kann die Neubeurteilung in der Gemeindeordnung teilweise oder vollständig ausschliessen.</p> <p>II. Die Änderung dieses Gesetzes untersteht dem fakultativen Referendum.</p>	<p>Mit dieser redaktionellen Anpassung soll verdeutlicht werden, dass sowohl gegen prozessuale Entscheide als auch gegen Sachentscheide Rekurs erhoben werden kann.</p> <p>Die Gemeinden sollen in ihren Gemeindeordnungen von der gesetzlichen Grundordnung, die eine Neubeurteilung zwingend vorsieht, absehen und direkt den ordentlichen Instanzenzug gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz vorsehen können.</p>