

Antrag des Regierungsrates vom 4. Februar 2026

6074

Gemeindegesetz (GG)

(Änderung vom: gemeindeinterne Neubeurteilung)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 4. Februar 2026,

beschliesst:

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

§ 171. Abs. 1 unverändert.
Abs. 2–4 werden aufgehoben.

b. Begehren

§ 171 a. ¹ Dem Lauf der Frist und der Einreichung des Begehrens um Neubeurteilung kommt aufschiebende Wirkung zu.

c. aufschiebende Wirkung

² Die anordnende Stelle kann die aufschiebende Wirkung aus besonderen Gründen entziehen.

³ Nach Einreichung des Begehrens kann die Behörde oder die Präsidentin oder der Präsident der Behörde die aufschiebende Wirkung entziehen oder wiederherstellen.

§ 171 b. ¹ Die Behörde überprüft die Anordnung uneingeschränkt, trifft bei Bedarf die nötigen vorsorglichen Massnahmen und kann neu entscheiden.

d. Entscheid

² Bei gegenstandslos gewordenen Verfahren gilt § 28 a Abs. 2 VRG sinngemäss.

³ Entscheide des Neubeurteilungsverfahrens können mit Rekurs gemäss §§ 19 ff. VRG angefochten werden.

§ 171 c. Die Gemeinde kann die Neubeurteilung in der Gemeindeordnung ganz oder teilweise ausschliessen.

e. Ausschluss

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Bericht

A. Ausgangslage

Die Neubeurteilung ist ein gemeindeinternes Rechtsmittel. Es ist in den §§ 170f. des Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) geregelt. 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 (§ 171 Abs. 1 GG).

Dem Lauf der Frist und der Einreichung des Begehrens kommt aufschiebende Wirkung zu. Dies sieht § 171 Abs. 2 GG in der geltenden Fassung ausdrücklich vor. Die aufschiebende Wirkung hat zur Folge, dass angefochtene Anordnungen oder Erlasse bis zur rechtskräftigen Erledigung keine Bindungswirkung entfalten.

Demgegenüber kann dem Gemeindegesetz keine Regelung entnommen werden, ob diese aufschiebende Wirkung im Einzelfall von der verfügenden Instanz (untergeordneten Stelle) oder der überprüfenden Stelle (Gesamtbehörde) entzogen werden darf. Das Verwaltungsgericht hat sich in einem Urteil zu dieser offenen 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. Gemäss Verwaltungsgericht handelt es sich bei § 171 Abs. 2 GG um eine spezialgesetzliche Regelung, die § 25 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, LS 175.2) vorgeht und damit abschliessend zu verstehen ist.

Diese verwaltungsgerichtliche Deutung belässt den Gemeinden bei ihren 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 jedoch den Entzug der aufschiebenden Wirkung in einem Neubeurteilungsverfahren voraus. Problematisch erscheint die bestehende 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 vorgenommene Auslegeordnung zeigte Handlungsbedarf. Daraufhin erarbeitete die Direktion der Justiz und des Innern eine Vernehmlassungsvorlage.

B. Ziele und Umsetzung

Das Hauptziel von Rechtsmittelverfahren ist ein wirksamer Rechtsschutz (vgl. Art. 77 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV, LS 101]). Dafür sieht das Verfahren der Verwaltungsrechtspflege im Grundprinzip die aufschiebende Wirkung vor. Dieses Grundprinzip bezweckt, Rechtswirkungen eines Entscheids vorderhand aufzuschieben und Präjudizien zu verhindern. Ein ausnahmsloser Aufschub birgt jedoch die Gefahr, gewissen Tatsachen- und Interessenlagen zu wenig Rechnung zu tragen. Der mit einem bestimmten Sachentscheid befassten Instanz muss es daher möglich sein, in Ausnahmefällen vom Grundprinzip abzuweichen.

Die Möglichkeit des Entzugs der aufschiebenden Wirkung und damit der sofortigen Umsetzbarkeit von Entscheiden setzen eine Regelung voraus, die sich zu den zulässigen Tatbeständen des Entzugs äussert. Da es sich beim Entzug um einen starken Eingriff in den Rechtsschutz der von einer Anordnung betroffenen Personen handelt, bedarf es einer Regelung in einem Gesetz im formellen Sinn. Daher ist eine Anpassung des Gemeindegesetzes notwendig.

Es sind zwei gesetzliche Regelungsansätze denkbar, die auch kombinierbar sind (vgl. § 25 VRG). Beim einen Ansatz zählt das Gesetz Tatbestände auf, bei denen unmittelbar die aufschiebende Wirkung eintritt. Damit ergibt sich der besondere Grund unmittelbar aus dem Gesetz und es resultiert ein Automatismus. Der andere Ansatz verlangt von der anordnenden Stelle, im Einzelfall zu prüfen, ob besondere sachliche Gründe vorliegen, die es erlauben, vom Grundsatz der aufschiebenden Wirkung abzuweichen. Dies gilt in einem besonderen Masse, wenn nicht nur eine Partei betroffen ist, sondern ein Mehrparteienverhältnis vorliegt und sich konkurrierende Interessen noch verstärken. Liegen besondere Gründe vor, entzieht die anordnende Stelle die aufschiebende Wirkung.

Das System der Verwaltungsrechtspflege ist derart ausgestaltet, dass mit der jeweils nächsthöheren angerufenen Entscheidungsinstanz das Grundprinzip der aufschiebenden Wirkung relativiert wird, bis es sich ins Gegenteil verkehrt. Vor Bundesgericht hat daher eine Beschwerde in

der Regel keine aufschiebende Wirkung mehr (Art. 103 Bundesgerichtsgesetz [SR 173.110]). Das gemeindeinterne Rechtsmittel der Neubeurteilung steht am Anfang des Instanzenzugs. Es ist daher mit einer Grundstruktur zu versehen, die lediglich im Einzelfall und bei Vorliegen von besonderen Gründen einen Entzug erlaubt. Auf Automatismen soll demgegenüber verzichtet werden. Dieser Lösungsansatz ermöglicht einen wirksamen Rechtsschutz und berücksichtigt zugleich die Interessen der Gemeinden, in begründeten Einzelfällen dennoch anders vorzugehen. Generell ermöglicht der Aufschub der Gesamtbehörde, ihre Aufsichtsfunktion gegenüber der Verwaltung besser wahrzunehmen (vgl. § 49 Abs. 2 GG).

Zusätzlich zur angepassten Regelung zur aufschiebenden Wirkung verfolgt die vorliegende Teilrevision eine Vereinfachung des Verfahrens. Die Neubeurteilungsinstanz ist nicht länger verpflichtet, stets einen neuen Sachentscheid fällen zu müssen. Es soll ihr möglich sein, eine Anordnung der untergeordneten Stelle lediglich zu bestätigen. Auf diese Weise kann verhindert werden, dass z. B. die Kündigungsfrist eines Arbeitsverhältnisses ab dem Neubeurteilungsentscheid erneut zu laufen beginnt.

Überdies sollen die Gemeinden fortan frei darüber entscheiden können, ob sie das gemeindeinterne Rechtsmittel der Neubeurteilung ganz oder teilweise ausschliessen möchten. Das ist heute nicht der Fall. Dies erweitert den Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Ausgestaltung ihrer Innenorganisation (vgl. Art. 85 Abs. 1 KV).

C. Ergebnis der Vernehmlassung

1. Vernehmlassungsverfahren

Der Regierungsrat ermächtigte mit Beschluss vom 11. Dezember 2024 die Direktion der Justiz und des Innern, ein Vernehmlassungsverfahren für eine Änderung des Gemeindegesetzes durchzuführen (RRB Nr. 1297/2024). Die Direktion eröffnete das Vernehmlassungsverfahren am 8. Januar 2025 und schloss es am 9. Mai 2025 ab. Ausdrücklich zur Vernehmlassung eingeladen waren die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden des Kantons Zürich sowie ihre Interessenverbände (GPV, VZGV, Verband Zürcher Finanzfachleute [VZF], Verband Zürcher Schulpräsidien [VZS], Verband des Personals Zürcher Schulverwaltungen [VPZS]). Direkt angeschrieben wurden ferner die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Parlamentsdienste, die Verwaltungskommission der kantonalen Gerichte sowie verschiedene kantonsinterne Einheiten. Von rund 250 direkt

angeschriebenen Adressatinnen und Adressaten gingen rund 60 Vernehmlassungsantworten ein. Die Vernehmlassungsunterlagen und die Zusammenstellung der Vernehmlassungsantworten sind unter zh.ch/vernehmlassungen abrufbar («Neuordnung der Neu Beurteilung»).

2. Rückmeldungen

Das Revisionsvorhaben rund um die Neu beurteilung wurde beinahe ausnahmslos zustimmend begrüsst. Das trifft vorab für das Kernvorhaben zu, die Neu beurteilung mit einer ausdrücklichen Regelung zur aufschiebenden Wirkung zu ergänzen. Man ist sich daher weitgehend einig, dass ein zu starres Rechtsmittelsystem auf kommunaler Stufe zu einer teilweisen Handlungsunfähigkeit der Gemeinden führt.

Unterschiedliche Stimmen und damit Ansätze sind bei der eigentlichen inhaltlichen Ausgestaltung der aufschiebenden Wirkung in § 171 Abs. 2 GG auszumachen. Dabei sind zwei unterschiedliche Richtungen zu erkennen, die sich ungefähr die Waage halten. Die eine Gruppe schliesst sich dem Vorschlag des Vernehmlassungsentwurfs an, der einen sachlichen Grund und damit eine Interessenabwägung im Einzelfall verlangt. Dazu zählen der GPV, der VZGV, die überwiegende Mehrheit der politischen Parteien sowie rund die Hälfte der Gemeinden, die Stellung genommen haben. Die andere Gruppe möchte zusätzlich einen von Gesetzes wegen eintretenden Entzug der aufschiebenden Wirkung bei personalrechtlichen Angelegenheiten und damit eine Angleichung an § 25 Abs. 2 lit. a VRG. Dazu zählen der GPV, der VZS, die Evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Zürich sowie die rund andere Hälfte der teilnehmenden Gemeinden, darunter auch viele Städte. Die Grünen sprechen sich grundsätzlich gegen einen Entzug der aufschiebenden Wirkung und damit gegen eine Anpassung von § 171 Abs. 2 GG aus.

Die in § 171 Abs. 3 GG (neu § 171b Abs. 1 GG) vorgeschlagene Möglichkeit, den Sachentscheid lediglich zu bestätigen und nicht – wie unter der geltenden Rechtslage – stets neu entscheiden zu müssen, stösst auf grosse Zustimmung. Zu dieser Bestimmungen gingen überdies vereinzelte Formulierungsvorschläge und Anregungen ein, die in die Vorlage eingeflossen sind.

Keine grundlegenden inhaltlichen Einwände erfolgen gegen § 171 Abs. 4 GG des Vernehmlassungsentwurfs. Hingegen gingen mehrere Vorschläge ein, die eine andere Formulierung anregen.

Gegen den neu zu schaffenden § 171a GG (neu § 171c GG), der es den Gemeinden ermöglicht, die Neubeurteilung teilweise und vollständig auszuschliessen, gab es vereinzelte Stimmen, die das gänzlich ablehnen. Dabei wurden demokratische Gründe vorgebracht, aber auch vor einem Abbau des Rechtsschutzes und auch der Rechtssicherheit wurde gewarnt. Bei der überwiegenden Mehrheit, die dem Vernehmlassungsentwurf in diesem Punkt zustimmt, gab es eine grössere Gruppierung, die sich dafür aussprach, dass die Kompetenz, ob ein Neubeurteilungsverfahren durchzuführen ist, dem Gemeindevorstand zu übertragen sei. Dazu zählen der GPV, die Grünliberalen sowie vereinzelte Gemeinden. Dem kann nicht gefolgt werden. Möglichkeiten des Rechtsschutzes und entsprechend deren Einschränkung bedürfen einer Grundlage im Gesetz im formellen Sinn. Vor diesem Hintergrund kann diese Befugnis auch nicht an Behörden gemäss § 5 Abs. 1 lit. c GG delegiert werden.

Zusätzlich gingen vereinzelte Prüfanträge ein, die über den Entwurf hinausgehen. Es wurde die Möglichkeit einer verkürzten Neubeurteilungsfrist angeregt. Dies scheint nicht zwingend, sofern das Gesetz die Möglichkeit einräumt, die aufschiebende Wirkung mit der Grundanordnung zu entziehen. Ebenso wenig ist es notwendig, eine generelle Verweisung auf das Verwaltungsrechtspflegegesetz aufzunehmen. Das Neubeurteilungsverfahren ist ein Verwaltungsverfahren, auf das die Bestimmungen des VRG zur Anwendung gelangen. Diese Selbstverständlichkeit macht eine Regelung entbehrlich (vgl. § 4 VRG).

Schliesslich wurde angeregt, zu prüfen, ob nicht auch die spezialgesetzliche Regelung in § 74 des Volksschulgesetzes (VSG, LS 412.100) dieselben Präzisierungen erfahren solle wie die Regelung im Gemeindegesetz. § 74 VSG ermöglicht den Erlass von nicht begründeten Anordnungen und deren Anfechtbarkeit innerhalb einer kurzen Frist. Dabei stehen prozessökonomische Motive im Vordergrund. § 74 VSG stellt damit ein von der Neubeurteilung gemäss § 170 f. GG stark abgewandeltes Rechtsmittel in der einschlägigen Sachgesetzgebung dar. Einer unbegründeten Anordnung überdies die aufschiebende Wirkung entziehen zu können, widerspricht den Mindestforderungen an die Verfahrensgerechtigkeit. Vor diesem Hintergrund wird eine Anpassung von § 74 VSG mit der vorliegenden Revision nicht angestrebt.

D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 171b Begehren

Abs. 1 bleibt bestehen. Abs. 2 wird mit einer kleinen redaktionellen Anpassung neu zu § 171a Abs. 1, Abs. 3 zu § 171b Abs. 1 und Abs. 4 zu § 171b Abs. 3.

§ 171a c. aufschiebende Wirkung

Diese Bestimmung regelt in umfassender Weise die aufschiebende Wirkung. Abs. 1 entspricht dem geltendem Recht und hält das Grundprinzip fest, dass dem Lauf der Rechtsmittelfrist und der Einreichung der Beschwerde aufschiebende Wirkung zukommt.

Die Bestimmung in Abs. 2 ist neu. Sie regelt die Befugnis zum Entzug der aufschiebenden Wirkung durch die anordnende Stelle. Die anordnende Stelle ist diejenige, der Aufgaben zur selbstständigen Erledigung im Sinne von § 170 Abs. 1 GG übertragen worden sind. Der Wortlaut orientiert sich teilweise an § 25 VRG, insbesondere an dessen Abs. 3. Es obliegt der anordnenden Stelle, darüber zu entscheiden, ob im Einzelfall besondere Gründe vorliegen, die den Entzug der aufschiebenden Wirkung rechtfertigen. Damit wird ein ausgeglichener Ansatz verfolgt. Dieser ermöglicht es, bei sämtlichen Anordnungen die aufschiebende Wirkung beim Vorliegen eines besonderen, sachlichen Grundes zu entziehen. Für die Beurteilung, ob ein besonderer Grund vorliegt, kann sinngemäss auf die reichhaltige Rechtsprechung zu § 25 VRG zurückgegriffen werden. Da es sich aber um ein gemeindeinternes Rechtsmittel handelt, wird auf eine Angleichung an § 25 Abs. 2 lit. a VRG verzichtet. Dieser Lösungsansatz ermöglicht einen wirksamen Rechtsschutz und berücksichtigt zugleich die Interessen der Gemeinden in begründeten Einzelfällen. Zugleich ermöglicht es der Gesamtbehörde, ihre Aufsichtsfunktion gegenüber der Verwaltung wirksam wahrzunehmen (vgl. § 49 Abs. 2 GG).

Mit Einreichung der Neubeurteilung geht die Befugnis zum Entzug der aufschiebenden Wirkung und auch deren Wiederherstellung auf die Neubeurteilungsinstanz über. Zuständig ist entweder die Gesamtbehörde oder alternativ die Präsidentin oder der Präsident der Neubeurteilungsinstanz.

§ 171b d. Entscheid

Neu muss die Neubeurteilungsinstanz den angefochtenen Entscheid nicht zwingend durch einen neuen Sachentscheid ersetzen. Da sie auch sonst keinen Einschränkungen bei ihren Entscheidungsbefugnissen unterliegt, kann sie auch vorsorgliche Massnahmen anordnen, sofern dies erforderlich ist (§ 4 in Verbindung mit § 6 VRG). Auf die ausdrückliche Erwähnung der Begründungspflicht kann verzichtet werden. Sie ergibt sich unmittelbar aus Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101). Es wird jedoch eine Vereinfachung für gegenstandslos gewordene Verfahren aufgenommen (Abs. 2). Diese Bestimmung geht auf eine Anregung in der Vernehmlassung zurück, die das Verfahren vereinfacht.

Mit der redaktionellen Anpassung in Abs. 3 soll verdeutlicht werden, dass sowohl gegen prozessuale Entscheide als auch gegen Sachentscheide Rekurs erhoben werden kann. Nachdem ein Begehren um Neubeurteilung eingegangen und uneingeschränkt geprüft worden ist, ergeht in jedem Fall ein verfahrenserledigender Entscheid, der weitergezogen werden kann.

§ 171c e. Ausschluss

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. Damit soll der Gestaltungsspielraum der Gemeinden erweitert werden. Der Entscheid darüber ist jedoch den Stimmberechtigten vorbehalten, da es sich um wichtige Rechtssätze handelt. Da es sich bei der konkreten Ausgestaltung des kommunalen Rechtsschutzes überdies um einen grundlegenden Aspekt der organisatorischen Ausgestaltung handelt, bedarf dies einer Regelung in der Gemeindeordnung (vgl. Art. 89 KV).

E. Auswirkungen

Die Gesetzesänderung führt zu einem ausgewogeneren Rechtsschutzsystem auf Gemeindeebene. Sie ermöglicht daher einen besseren Ausgleich zwischen Allgemein- und Einzelinteressen. Im Einzelfall kann dies zu einem Mehr- oder zu einem Minderaufwand bei den Gemeinden und bei Personen, die von einer Anordnung betroffen sind, führen. Das gilt auch für den Fall, dass die Stimmberechtigten sich entscheiden, auf die Neubeurteilung zu verzichten. Nicht auszuschliessen ist jedoch, dass bei einem Verzicht auf Neubeurteilung auf kommunaler Stufe ein leichter Anstieg an Verfahren auf Stufe Bezirksrat zu verzeichnen ist.

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

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Martin Neukom	Kathrin Arioli