



**Anja Binder**  
Dr. iur., LL.M., Rechtsanwältin  
Telefon +41 58 258 10 00  
anja.binder@bratschi.ch



**Julian Powell**  
MLaw, LL.M., Substitut  
Telefon +41 58 258 10 00  
julian.powell@bratschi.ch

## Die Rechtsmittel im revidierten Zürcher Gemeindegesetz

Das am 1. Januar 2018 in Kraft getretene revidierte Zürcher Gemeindegesetz (nachfolgend «GG») sieht gewisse Neuerungen und Umstellungen betreffend die Rechtsmittel vor. So ersetzt die Neubeurteilung die ehemalige Einsprache und die Entscheidungskompetenz bei der Anfechtung von Rechtsmittelentscheiden durch die Gemeinden selbst wird geregelt. Sodann wurde die Gemeindebeschwerde abgeschafft, wobei die Rechtsuchenden auf den bereits im Zürcher Verwaltungsrechtspflegegesetz (nachfolgend «VRG») enthaltenen Rekurs verwiesen werden. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über diese wichtigsten Änderungen.

### 1. Prinzipielle Neuerungen im Rechtsschutz

Der 2. Abschnitt des 6. Teils des GG regelt gemäss Überschrift den Rechtsschutz. Die §§ 170 bis 172 GG sehen das Rechtsmittel der Neubeurteilung (§ 170 f. GG) und die Kompetenznorm betreffend die Anfechtung von Rechtsmittelentscheiden, die einen Beschluss der Gemeindelegislative aufheben, durch die Gemeinden selbst vor (§ 172 GG). Der Abschnitt zum Rechtsschutz ist stets im Zusammenhang mit den Vorschriften des VRG zu lesen, der den verwaltungsrechtlichen Rechtsschutz auf Zürcher Kantonebene allgemein regelt. Im VRG ist auch der Rekurs normiert, dem aufgrund der Abschaffung der im ehemaligen Gemeindegesetz von 1926 (nachfolgend «altGG») enthaltenen Gemeindebeschwerde eine neue Bedeutung zukommt.

### 2. Neubeurteilung (§ 170 f. GG)

Die Neubeurteilung tritt an die Stelle der Einsprache des altGG (§ 57 Abs. 3 und § 115a Abs. 3 altGG). Terminologisch grenzt sich die Neubeurteilung somit von der klassischen Einsprache nach Art. 10b VRG ab. Dies ist insofern sachgerecht, als sich die Neubeurteilung gegen Anordnungen oder Erlasse einer Gemeindeinstanz an eine übergeordnete Gemeindeinstanz resp. an die Gesamtbehörde und nicht wie die Einsprache an die gleiche Behörde richtet.

Die Neubeurteilung findet sowohl auf Anordnungen als auch auf kommunale Erlasse Anwendung. Vorausgesetzt ist eine Aufgabenübertragung zur selbständigen Erledigung an eine untergeordnete Behörde oder an Mitglieder oder Ausschüsse einer Behörde (§ 170 Abs. 1 GG). § 170 GG nennt

vier Fälle der Aufgabenübertragung; je nach Fall variiert die zuständige Neubeurteilungsinstanz. Folgende Tabelle zeigt die verschiedenen Konstellationen auf:

<b>Aufgabenübertragung</b>	<b>Zuständige Neubeurteilungsinstanz</b>
An Mitglieder oder Ausschüsse	Gesamtbehörde
An unterstellte Kommissionen	Gemeindevorstand
An Gemeindeangestellte	Übertragende Behörde
Subdelegation von Kommission an Mitglied oder Ausschuss	Gemeindevorstand

Bemerkenswert ist, dass die Mitwirkung am Entscheid, der Gegenstand der Neubeurteilung ist, von Gesetzes wegen keinen Ausnahmegrund darstellt (§ 170 Abs. 3 GG). Das heisst, dass zuweilen der erstinstanzliche Entscheidungsträger auch an der Neubeurteilung mitwirkt. Zu beachten ist ferner, dass auf die Möglichkeit der Neubeurteilung in der Rechtsmittelbelehrung des Entscheides zwingend hingewiesen werden muss (§ 170 Abs. 4 GG).

Das Begehren um Neubeurteilung ist innert 30 Tagen ab Mitteilung oder Veröffentlichung schriftlich, mit einem Antrag und einer Begründung versehen, einzureichen (§ 171 Abs. 1 GG). Dem Begehren kommt aufschiebende Wirkung zu (§ 171 Abs. 2 GG).

Die Neubeurteilungsinstanz überprüft die Anordnung oder den Erlass uneingeschränkt (mit voller Kognition) und entscheidet in der Sache neu (§ 171 Abs. 3 GG). Dabei kann die Neubeurteilung auch zum Nachteil des Antragstellers ausfallen («reformatio in peius»). Verfahrenskosten können erhoben werden, Parteientschädigungen werden hingegen nicht zugesprochen. Gegen den Neubeurteilungsentscheid sieht § 171 Abs. 4 GG den Rekurs gemäss VRG als Rechtsmittel vor.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass das Neubeurteilungsverfahren von den Gemeinden zwingend umgesetzt werden muss; ein Ausschluss in der Gemeindeordnung ist unzulässig. Das Neubeurteilungsverfahren ist lediglich dann nicht anwendbar, wenn ein Spezialgesetz (z.B. das Planungs- und Baugesetz) eine anderslautende Regelung enthält.

### **3. Weiterzug durch die Gemeinde (§ 172 GG)**

Wird ein Beschluss der Gemeindelegislative im Rechtsmittelverfahren aufgehoben, stellt sich die Frage, welches Organ über einen möglichen Weiterzug zu entscheiden hat. Diese Frage wird in der Kompetenznorm von § 172 GG beantwortet. In Parlamentsgemeinden ist das Gemeindeparlament, in Versammlungsgemeinden der Gemeindevorstand nach Anhörung der Rechnungsprüfungskommission zuständig.

Bei Parlamentsgemeinden kann es zwecks Fristwahrung erforderlich sein, dass der Gemeindevorstand ein Rechtsmittel ergreift, bevor ein entsprechender Entscheid des Gemeindeparlaments ergangen ist. § 172 Abs. 2 GG erlaubt für solche Fälle eine Nachbringung des entsprechenden Entscheides.

Die Kompetenznorm von § 172 GG betrifft aber nur den Fall, dass ein Beschluss der Gemeindelegislative im Rechtsmittelverfahren aufgehoben oder geändert wurde. Wird hingegen eine Anordnung oder ein Erlass einer Gemeindebehörde im Rechtsmittelverfahren aufgehoben oder geändert, ist grundsätzlich der Gemeindevorstand dazu befugt, ein Rechtsmittel gegen den Entscheid einzulegen.

#### **4. Aufhebung der Gemeindebeschwerde**

Die in § 151 altGG enthaltene Gemeindebeschwerde wurde nicht ins GG übernommen. Neu steht den Rechtssuchenden nur noch das Rechtsmittel des Rekurses nach § 19 ff. VRG zur Verfügung.

Der Rekurs ist das erste Rechtsmittel an eine gemeindeexterne Instanz. Mit dem Rekurs können sowohl Anordnungen (§ 19 lit. a VRG) als auch kommunale Erlasse (§ 19 lit. d VRG) angefochten werden. Unter Anordnungen sind Verfügungen und Beschlüsse zu verstehen, d.h. individuelle, an den Einzelnen gerichtete hoheitliche Rechtsanwendungsakte, die eine Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend, verbindlich und erzwingbar festlegen. Erfasst sind aber auch sog. Allgemeinverfügungen, die eine konkrete Situation regeln, sich aber an einen grösseren, potenziell unbestimmten, Personenkreis richten (so insbesondere die Verkehrsanordnungen).

Ordentliche Rechtsmittelinstanz in Gemeindegängen ist der Bezirksrat (§ 19b Abs. 2 lit. c VRG). Jedoch sind für die Beurteilung von Rechtsmitteln in verschiedenen Spezialgebieten eine Anzahl anderer Instanzen zuständig (u.a. das Baurekursgericht oder das Statthalteramt). Die Rechtsmittelinstanz überprüft die vorgebrachten Rügen mit voller Kognition, d.h. dass der Rekurrent neben Rechtsverletzungen und der unrichtigen Sachverhaltsfeststellung auch die Unangemessenheit einer Anordnung rügen kann.

Ein wesentlicher Unterschied zur altrechtlichen Gemeindebeschwerde besteht beim Rekurs in der Einschränkung der Legitimation. Die Rekurslegitimation bedingt eine besondere Beziehungsnähe zum Anfechtungsobjekt und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung, wohingegen bei der Gemeindebeschwerde nach altGG die Eigenschaft als Stimmberechtigter bereits zur Beschwerdeerhebung legitimierte. Personen, die von einer Anordnung nicht besonders betroffen sind, etwa in Bezug auf planungsrechtliche Erlasse, werden somit neu auf den formlosen Rechtsbehelf der Aufsichtsbeschwerde verwiesen. Gleiches gilt für Gemeindebehörden, da diese nicht zum Rekurs gegen ihre eigenen Erlasse und Anordnungen zugelassen sind.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass auch der Protokollberichtigungsrekurs nach § 54 Abs. 3 altGG im neuen Gemeindegesetz nicht mehr vorgesehen ist. Ist ein Protokoll mangelhaft, muss dies mit einer Aufsichtsbeschwerde oder im Rahmen eines Rekurses gegen den Beschluss in der Sache geltend gemacht werden.

## 5. Schlussbemerkung

Ziel der Neuordnung des Rechtsschutzes im revidierten Zürcher Gemeindegesetz war zum einen die Vereinheitlichung der Rechtsmittel an eine gemeindeexterne Instanz, die sich nun grundsätzlich alle nach dem VRG richten. Zum anderen wurde die Entlastung der kantonalen Rechtspflege angestrebt. Das gemeindeinterne Neubeurteilungsverfahren könnte diesem Ziel zuträglich sein, da nach interner Neubeurteilung durch die übergeordnete Behörde resp. die Gesamtbehörde potentiell weniger Weiterzüge an die gemeindeexternen Rechtsmittelinstanzen erfolgen werden. Auch die Aufhebung der Gemeindebeschwerde soll dazu beitragen, die Rechtsmittelbehörden zu entlasten. Insbesondere wollte man davon absehen, mit der Gemeindebeschwerde eine Art Popularbeschwerde zuzulassen. Ob aber die Aufsichtsbeschwerde – die im Gegensatz zum förmlichen Rechtsmittel der Gemeindebeschwerde keinen Erledigungsanspruch und keine Parteirechte verleiht – die durch die engeren Legitimationsvoraussetzungen des Rekurses zurückgelassene Lücke effizient abzudecken vermag, erscheint zumindest fragwürdig.

---

**Bratschi AG** ist eine führende Schweizer Anwaltskanzlei mit über 85 Anwältinnen und Anwälten in den Wirtschaftszentren der Schweiz, bietet schweizerischen und ausländischen Unternehmen und Privatpersonen professionelle Beratung und Vertretung in allen Bereichen des Wirtschaftsrechts, im Steuerrecht und im öffentlichen Recht sowie in notariellen Angelegenheiten.

<b>Basel</b> Lange Gasse 15 Postfach CH-4052 Basel Telefon +41 58 258 19 00 Fax +41 58 258 19 99 basel@bratschi.ch	<b>Bern</b> Bollwerk 15 Postfach CH-3001 Bern Telefon +41 58 258 16 00 Fax +41 58 258 16 99 bern@bratschi.ch	<b>Lausanne</b> Avenue Mon-Repos 14 Postfach 5507 CH-1002 Lausanne Téléphone +41 58 258 17 00 Téléfax +41 58 258 17 99 lausanne@bratschi.ch	<b>St. Gallen</b> Vadianstrasse 44 Postfach 262 CH-9001 St. Gallen Telefon +41 58 258 14 00 Fax +41 58 258 14 99 stgallen@bratschi.ch	<b>Zug</b> Industriestrasse 24 CH-6300 Zug Telefon +41 58 258 18 00 Fax +41 58 258 18 99 zug@bratschi.ch	<b>Zürich</b> Bahnhofstrasse 70 Postfach CH-8021 Zürich Telefon +41 58 258 10 00 Fax +41 58 258 10 99 zuerich@bratschi.ch
--	--	---	---	---	---

© Bratschi AG, Vervielfältigung bei Angabe der Quelle gestattet

www.bratschi.ch