



Kanton Zürich  
Direktion der Justiz und des Innern  
**Gemeindeamt**  
Abteilung Gemeinderecht

# Leitfaden

## Neubeurteilung von Entscheiden

September 2024





## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Grundlagen</b>	<b>4</b>
1.1.	Gemeindeinterner Weiterzug	4
1.2.	Voraussetzung der Neubeurteilung	4
1.3.	Gegenstand der Neubeurteilung	5
1.4.	Rechtsschutz für die Rechtssuchenden	5
1.5.	Selbstkontrolle der Verwaltung	6
<b>2.</b>	<b>Anwendungsfelder der Neubeurteilung</b>	<b>6</b>
2.1.	Der Regelfall Gemeindevorstand	6
2.2.	Eigenständige Kommissionen	7
2.3.	Zweckverbände	8
2.4.	Beispiele	8
2.4.1.	Beispiel Kinder- und Jugendhilfegesetz	8
2.4.2.	Beispiel Sozialhilfegesetz	8
<b>3.</b>	<b>Ausschluss der Neubeurteilung durch Sachgesetze</b>	<b>8</b>
3.1.	Allgemeines	8
3.2.	Planungs- und Bausachen (PBG)	9
3.3.	Steuerwesen (StG)	9
3.4.	Öffentliches Beschaffungswesen	10
3.5.	Feuerpolizei und Feuerwehrwesen (FFG)	10
3.6.	Polizeiliche Massnahmen mit Freiheitsentzug	10
3.7.	Volksschulgesetz (VSG)	11
<b>4.</b>	<b>Das Verfahren der der Neubeurteilung</b>	<b>11</b>
4.1.	Das anwendbare Verfahrensrecht	11
4.2.	Rechtsmittelbelehrung	12
4.3.	Aufschiebende Wirkung	12
4.4.	Vorbereitung des Entscheids	12
4.5.	Neubeurteilungsentscheid	13
<b>5.</b>	<b>Sonderfragen</b>	<b>14</b>
5.1.	Abgrenzung von der Einsprache	14
5.2.	Präsidialentscheide (§ 41 GG)	15

## Impressum



## ZUSAMMENFASSUNG

Die Neubeurteilung ist ein gemeindeinternes Rechtsmittel. Dessen Grundzüge sind im Gemeindegesetz geregelt und umfasst lediglich zwei Paragraphen. Die Neubeurteilung gelangt immer zur Anwendung, wenn eine Gemeindebehörde ihr aufgetragene Aufgaben an eine untergeordnete Stelle zur Erledigung überträgt. Das kann ein Mitglied oder Ausschuss einer Behörde, eine unterstellte Kommission oder Gemeindeangestellte sein. Entscheide dieser untergeordneten Stellen können dann gemeindeintern an die übertragende Behörde (Gemeindevorstand etc.) weitergezogen werden.

Die übergeordnete Instanz beurteilt die weitergezogene Anordnung oder den weitergezogenen Erlass neu. Erst danach kann ein Rechtsmittel an eine gemeindeexterne Rechtsmittelinstanz ergriffen werden (z.B. Bezirksrat). Erfolgt kein Weiterzug, erwächst der Entscheid der untergeordneten Stelle in Rechtskraft.

Die Neubeurteilung ist ein Korrektiv. Denn das Gemeindegesetz erlaubt eine weitreichende Aufgabenübertragung von der Gesamtbehörde an untergeordnete Stellen. Die-se Aufgabenteilung soll eine effiziente Geschäftserledigung ermöglichen. Die Gesamtbehörde (in aller Regel der Gemeindevorstand) gibt damit Befugnisse ab. Die Neubeurteilung schafft wiederum einen Ausgleich, indem sie dem Gemeindevorstand eine fallbezogene Kontrolle ermöglicht, aber eben nur dann, wenn er angerufen wird. Der Gemeindevorstand kann damit seine Aufsichtsfunktion gegenüber seiner Verwaltung wahrnehmen. Gleichzeitig stärkt dies die Selbstkontrolle und Selbstverantwortung innerhalb der Gemeinde. Im Mittelpunkt steht aber die rechtssuchende Person. Sie erhält mit dem Rechtsmittel die Möglichkeit, ihre Sachdarstellung auf kommunaler Ebene nochmals einzubringen, allenfalls zu erweitern und nochmals umfassend prüfen zu lassen.

Die Neubeurteilung zeigt anschaulich das gestufte Rechtsschutzsystem im Verwaltungsverfahren. In einem ersten Schritt erfolgt die gemeindeinterne (Selbst-)kontrolle, nächstinstanzlich ist bereits eine kantonale Behörde, in aller Regel der Bezirksrat zu-ständig. Erst in einem dritten Schritt folgt die gerichtliche Kontrolle. Dies entspricht einer sachgerechten Verteilung der Verantwortlichkeiten auf den verschiedenen Gewaltenebenen. Die Neubeurteilung leistet im Rechtspflegesystem einen wichtigen Beitrag zum Schutz des Rechts und stärkt das Vertrauen in das korrekte Handeln der Verwaltung.

Die Neubeurteilung installiert ein weiteres Rechtsmittel. Dies kann das Verfahren verlängern, da zu viele Rechtsmittelinstanzen zeitlich nahen Endentscheiden entgegenstehen können. Die Neubeurteilung kann aber auch eine Chance sein, das eigene Handeln zu überdenken und ein möglicherweise langwieriges Verfahren zu vermeiden.

Die Neubeurteilung ist zwingend. Gewisse kantonale Sachgesetze verzichten aber bewusst auf die Neubeurteilung. §§ 170 f. GG gelangen in diesen Fällen nicht zur Anwendung. Eine Neubeurteilung ist unter anderem bei Entscheiden über Baugesuche, bei Veranlagungsentscheiden über Grundsteuern oder bei Entscheiden im öffentlichen Beschaffungswesen ausgeschlossen. Hier besteht ein besonderes Interesse an einem möglichst raschen Zugang zu einer gerichtlichen Instanz.

Zusätzlich zur Auflage vom Mai 2024 haben wir in dieser Septemбераusgabe weitere Urteile des Verwaltungsgerichts eingearbeitet sowie den Leitfaden barrierefrei gestaltet.



## 1. Grundlagen

### 1.1. Gemeindeinterner Weiterzug

Die Neubeurteilung ist ein Rechtsmittel innerhalb der Gemeindestruktur. Es ist in den § 170 und § 171 des Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) geregelt.

Die Neubeurteilung ist obligatorisch vorgeschrieben, sofern Aufgaben einer Gesamtbehörde zur selbständigen Erledigung durch Behördenerlass<sup>1</sup> bzw. Behördenbeschluss auf eine andere Stelle übertragen werden. Bei der Neubeurteilung erfolgt ein **gemeindeinterner Weiterzug** von einer

- **untergeordneten Stelle**  
Mitglied oder Ausschuss einer Behörde, unterstellte Kommission, Gemeindeangestellte
  
- an eine **übergeordnete Instanz**  
Gesamtbehörde, Gemeindevorstand, übertragende Behörde

Erst nach erfolgter Neubeurteilung kann ein Rechtsmittel (Rekurs) an eine kantonale (gemeindeexterne) Rechtsmittelinstanz ergriffen werden.<sup>2</sup>

Die Neubeurteilung ist zu unterscheiden von der Einsprache, die im Verwaltungsrechtspflegegesetz geregelt ist.<sup>3</sup> Bei der Neubeurteilung erfolgt ein Weiterzug an eine übergeordnete, gemeindeinterne Instanz. Demgegenüber erfolgt die Einsprache bei derselben Stelle, die entschieden hat.

### 1.2. Voraussetzung der Neubeurteilung

Die Möglichkeit für eine Neubeurteilung nach § 170 GG setzt eine **Aufgabenübertragung durch eine Behörde** voraus. Die Übertragung von Aufgaben an Mitglieder oder Ausschüsse von Behörden, an Angestellte oder unterstellte Kommissionen kann beispielsweise in einem Behördenerlass des Gemeindevorstands (z.B. Geschäftsreglement) erfolgen.<sup>4</sup>

Wird die Aufgabenübertragung direkt in der Gemeindeordnung oder in einem Gemeindeerlass<sup>5</sup> geregelt, **fehlt es an einer übertragenden Behörde**. Die Neubeurteilung gelangt nicht zur Anwendung. Eine solche direkte Zuweisung der Aufgabe muss in der Gemeindeordnung resp. dem Gemeindeerlass hinreichend konkret umschrieben werden.<sup>6</sup> In diesen Fällen können Anordnungen direkt bei einer gemeindeexternen Rechtsmittelinstanz angefochten werden.<sup>7</sup> Dies gilt etwa für Anordnungen von eigenständigen Kommissionen (§ 51 GG) oder von Schulpflegern in politischen Gemeinden (§ 54 GG).

---

<sup>1</sup> § 4 Abs. 3 GG.

<sup>2</sup> Regelinstanzenzug gemäss § 19 b Abs. 2 lit. c Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG; LS 175.2).

<sup>3</sup> § 10a lit. c und § 10b Abs. 2 VRG.

<sup>4</sup> Der Gemeindevorstand kann aber auch Aufgaben in einem bestimmten, spezifischen Fall übertragen.

<sup>5</sup> § 4 Abs. 2 GG.

<sup>6</sup> In der Praxis sind Aufgabenübertragungen auf Gesetzesstufe selten anzutreffen, am ehesten in Städten, beispielsweise bei Kreisschulbehörden.

<sup>7</sup> Es wäre der Gemeinde unbenommen in diesen durch die Gemeindeordnung der Neubeurteilung entzogenen Fällen wiederum durch einen Gemeindeerlass ein gemeindeinternes Rechtsmittel vorzusehen. Es ist aber kaum denkbar, dass eine Gemeinde bei dieser Ausgangslage eine solche Lösung in Betracht zieht.



### 1.3. Gegenstand der Neubeurteilung

Gegenstand der Neubeurteilung sind in erster Linie **Anordnungen**.<sup>8</sup> Dabei handelt es sich um individuell-konkrete Akte (Verfügungen) und generell-konkrete Akte (Allgemeinverfügungen).<sup>9</sup>

Gegenstand der Neubeurteilung können auch **Erlasse**<sup>10</sup> sein, wobei es sich ausschliesslich um Behörden-erlasse handelt, die weniger wichtige Rechtssätze enthalten.<sup>11</sup> Bei der Neubeurteilung von Erlassen geht es um eine abstrakte Kontrolle von Rechtssätzen, die von Mitgliedern oder Ausschüssen von Behörden sowie von unterstellten Kommissionen erlassen werden. Die Übertragung von Rechtssetzungskompetenzen ist allerdings nur in einem «engen Rahmen»<sup>12</sup> zulässig. Dies ist beispielweise für Organisationserlasse von untergeordneter Bedeutung der Fall. Gemeindeangestellte dürfen keine Rechtssätze erlassen.<sup>13</sup> Die Neubeurteilung von Erlassen spielt in der Praxis keine grosse Rolle.

### 1.4. Rechtsschutz für die Rechtssuchenden

Das primäre Ziel eines Rechtsmittels ist, Entscheide auf deren Richtigkeit zu überprüfen. Die gemeindeinterne Rechtspflege hat für die Rechtssuchenden folgende **Vorteile**:

- Sie unterliegt weniger prozessualen Formalitäten.
- Verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanzen verfügen durch ihre Vollzugsnähe über mehr Verhandlungsspielräume und mehr Flexibilität.<sup>14</sup> Damit kann besser auf den Einzelfall bzw. die Einzelperson eingegangen werden.<sup>15</sup>
- Gemeindeinterne Verfahren benötigen in der Regel weniger Zeit und verursachen tiefere Kosten als Verfahren vor gemeindeexternen Instanzen.<sup>16</sup>

Für die Rechtssuchenden kann es sich als **Nachteil** erweisen, dass gemeindeinterne Rechtspflegeinstanzen wie der Gemeindevorstand institutionell **nicht unabhängig** sind, da sie gleichzeitig Aufsichtsinstanzen sind.<sup>17</sup> Allerdings gelten auch für die Verwaltungsinstanzen die Grundsätze der Verfahrensfairness gemäss Art. 29 der Bundesverfassung (BV, SR 101).

---

<sup>8</sup> § 19 Abs. 1 lit. a VRG.

<sup>9</sup> Zum Verhältnis Realakt – Neubeurteilung siehe Urteil des Verwaltungsgerichts, VB.2022.00465 vom 15. Dezember 2022.

<sup>10</sup> § 19 Abs. 1 lit. d VRG.

<sup>11</sup> § 4 Abs. 3 GG.

<sup>12</sup> SCHINDLER/RÜEFLI, in: Kommentar GG, § 44 N 12.

<sup>13</sup> SCHINDLER/RÜEFLI, in: Kommentar GG, § 45 N 14.

<sup>14</sup> MARKUS MÜLLER, Die Rechtsweggarantie - Chancen und Risiken - Ein Plädoyer für mehr Vertrauen in die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins 2004, S. 161, S. 188. Vgl. Evaluation der Bundesrechtspflege Zusammenfassung Studie «Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege» und «Studie Rechtsschutzlücken», Felix Uhlmann (Hrsg.), S. 89 und 124.

<sup>15</sup> Vgl. GRIFFEL, in: Kommentar VRG, § 28 N. 27 ff. zur beschränkten Möglichkeit eines Vergleichs im öffentlichen Recht.

<sup>16</sup> MÜLLER, a.a.O., S. 188.

<sup>17</sup> Dem kann aber mit der Verfahrensausgestaltung entgegengewirkt werden, siehe dazu nachfolgend unter Ziff. 4.4.



### 1.5. Selbstkontrolle der Verwaltung

Das Rechtsmittel verfügt zusätzlich zum Schutz der von Anordnungen und Erlassen betroffenen Personen über eine wichtige «staatsrechtliche» Funktion. Zwar stehen die betreffenden Stellen, denen die Aufgaben übertragen werden, primär in der Verantwortung für korrekte Anordnungen.<sup>18</sup> Das Verfahren der Neubeurteilung ist jedoch ein zweckmässiges **Korrektiv zur Delegation** von Entscheidungsbefugnissen an untergeordnete Stellen.<sup>19</sup> Es ermöglicht insbesondere dem Gemeindevorstand als oberster Behörde der Gemeinde<sup>20</sup> eine fallbezogene Rechts- und Ermessenskontrolle der Entscheide der ihm unterstellten Verwaltung. Damit werden **Selbstkontrolle und Selbstverantwortung** innerhalb der Gemeinde gestärkt. Die delegierende Behörde erhält insbesondere Kenntnis von Problemsituationen, wenn bestimmte Entscheide gehäuft angefochten werden oder ihr ein besonders problematischer Fall vorgelegt wird. Bei Bedarf kann sie die erforderlichen Massnahmen treffen.<sup>21</sup>

## 2. Anwendungsfelder der Neubeurteilung

### 2.1. Der Regelfall Gemeindevorstand

Sobald eine Gemeinde von der Möglichkeit der Aufgabenübertragung Gebrauch macht, kann gegen Anordnungen<sup>22</sup> und allenfalls Erlasse<sup>23</sup> der mit der Aufgabe betrauten Stelle eine Neubeurteilung bei der übertragenden Stelle verlangt werden.<sup>24</sup>

Die Neubeurteilung gelangt in folgenden drei Fällen der Aufgabenübertragung zur Anwendung:

- a. wenn die Gesamtbehörde **einzelnen Mitgliedern oder Ausschüssen** aus ihrer Mitte Aufgaben zur selbständigen Erledigung überträgt (§ 170 Abs. 1 lit. a GG);
- b. wenn der Gemeindevorstand Aufgaben an ihm **unterstellte Kommissionen** zur selbständigen Erledigung überträgt (§ 170 Abs. 1 lit. b GG) und
- c. wenn die Behörde Aufgaben an **Gemeindeangestellte** zur selbständigen Erledigung überträgt (§ 170 Abs. 1 lit. c GG).

---

<sup>18</sup> MÜLLER, a.a.O., 181 f.

<sup>19</sup> SAILE/BURGHERR/LORETAN, a.a.O., N 442.

<sup>20</sup> § 48 Abs. 1 GG.

<sup>21</sup> MORGENBESSER/MARAZZOTTA, in: Kommentar GG, § 170 N 6.

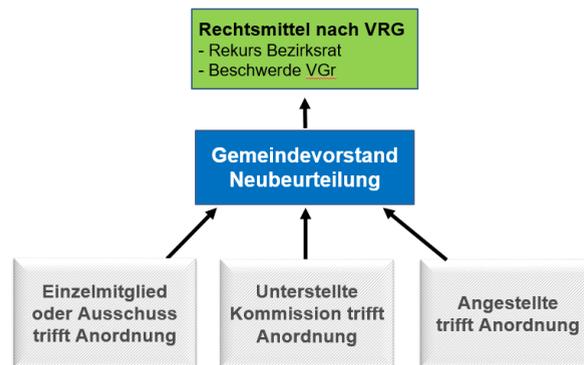
<sup>22</sup> § 19 Abs. 1 lit. a VRG.

<sup>23</sup> § 19 Abs. 1 lit. d VRG.

<sup>24</sup> § 170 Abs. 1 GG.



**Abbildung 1: Fallkonstellationen der Neubeurteilung (Anordnungen)**



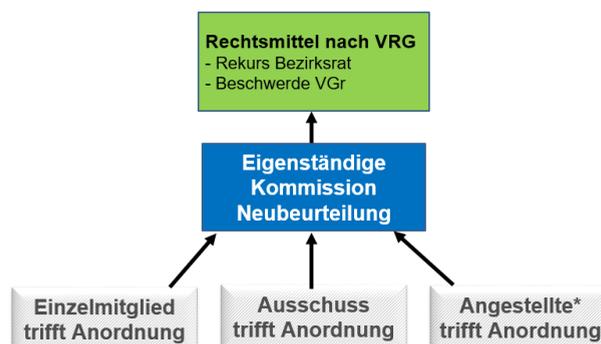
Das Gemeindegesetz beschränkt den gemeindeinternen Rechtsmittelzug auf eine Instanz. Eine **doppelte Neubeurteilung** innerhalb der Gemeinde ist somit ausgeschlossen.<sup>25</sup>

## 2.2. Eigenständige Kommissionen

Sofern die Gemeindeordnung einer eigenständigen Kommission Aufgaben gemäss § 51 GG überträgt, ist eine Überprüfung durch den Gemeindevorstand ausgeschlossen. Anordnungen von eigenständigen Kommissionen können direkt an die kantonalen Rekursinstanzen weitergezogen werden (z.B. Bezirksrat).

Da es sich bei der eigenständigen Kommission ebenfalls um eine Behörde im Sinne von § 170 Abs. 1 lit. a und c handelt, besteht Anspruch auf eine Neubeurteilung durch die eigenständige Kommission, wenn diese Aufgaben an ihre Mitglieder oder ihre Ausschüsse sowie an Gemeindeangestellte zur selbständigen Erledigung übertragen hat.<sup>26</sup>

**Abbildung 2: Fälle der Neubeurteilung bei eigenständigen Kommissionen**



\* Sofern Grundlage in der Gemeindeordnung (§ 45 Abs. 3 GG)

<sup>25</sup> § 170 Abs. 2 GG.

<sup>26</sup> Vgl. MORGENBESSER/MARAZZOTTA, in: Kommentar GG, § 170, N. 5.



## 2.3. Zweckverbände

Grössere Zweckverbände haben in der Regel eine Geschäftsleitung, die für die operative Führung zuständig ist. Sofern der Geschäftsleitung Aufgaben zur selbständigen Erledigung übertragen werden, stellt sich die Frage, ob auch da eine Neubeurteilung zum Zug kommt. Das Verwaltungsgericht hat dies in einem ersten Urteil offen gelassen, in einem späteren unter Hinweis auf § 73 Abs. 4 GG bejaht.<sup>27</sup> Würde eine Neubeurteilung bejaht, würde sich das Verfahren sinngemäss nach § 171 GG richten.<sup>28</sup>

## 2.4. Beispiele

### 2.4.1. Beispiel Kinder- und Jugendhilfegesetz

In der Gemeinde X hat der Gemeindevorstand mittels Behördenerlasses das Bewilligungswesen von Kinderkrippen<sup>29</sup> der Abteilungsleitung Frühbereich übertragen. Anordnungen zu Kinderkrippen müssen dem Gemeindevorstand zur Neubeurteilung vorgelegt werden können.

### 2.4.2. Beispiel Sozialhilfegesetz

Die Gewährleistung der persönlichen Hilfe und die Durchführung der wirtschaftlichen Hilfe obliegen gemäss Sozialhilfegesetz (SHG, LS 851.1) dem Gemeindevorstand der politischen Gemeinde.<sup>30</sup> Der Gemeindevorstand kann seine Aufgaben im Rahmen von § 44 f. GG an Mitglieder, Ausschüsse und Angestellte zur selbständigen Erledigung übertragen. Die Gemeindeordnung kann eine eigenständige oder unterstellte Kommission vorsehen.

Entscheide im Bereich der persönlichen und wirtschaftlichen Hilfe, die gestützt auf eine Aufgabendelegation ergehen, unterstehen der Neubeurteilung. Das Sozialhilfegesetz enthält keine Bestimmungen, die eine Neubeurteilung ausschliessen.

## 3. Ausschluss der Neubeurteilung durch Sachgesetze

### 3.1. Allgemeines

Das Gemeindegesetz verpflichtet die Gemeinden zur Neubeurteilung.<sup>31</sup> Von diesem Regelfall gibt es jedoch zahlreiche Ausnahmen, die in der Praxis eine wichtige Rolle spielen.

Das Gemeindegesetz ist ein allgemeines Gesetz, das u.a. die Organisation der Behörden, die Möglichkeiten der Aufgabenübertragung und damit verbunden den gemeindeinternen Rechtsschutz in den Zürcher Gemeinden regelt. Daneben gibt es im kantonalen Recht zahlreiche Gesetze, die sich auf bestimmte öffentliche Aufgaben beziehen und dabei auch deren Vollzug auf Gemeindeebene regeln. Hier gilt der

---

<sup>27</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts, VB.2020.00566 vom 19. Oktober 2020, E. 3.3 sowie VB.2022.00265 vom 14. September 2022, E. 4.2.

<sup>28</sup> Besteht die Geschäftsleitung aus Angestellten, findet § 170 Abs. 1 lit. c GG Anwendung. Ist die Geschäftsleitung ein Verbandsorgan, sind § 170 Abs. 1 lit. b GG und § 170 Abs. 2 GG in angepasster Form anwendbar.

<sup>29</sup> Art. 13 Abs. 1 PAVO (SR 211.222.338) i.V.m. § 18 b Abs. 1 KJHG (LS 852.1).

<sup>30</sup> § 6 SHG.

<sup>31</sup> Vgl. aber noch die unechte Ausnahme in Ziff. 1.2.



Grundsatz, dass **das spezielle Gesetz (Sachgesetz) dem allgemeinen Gesetz (Gemeindeggesetz) vorgeht**. Sofern die Sachgesetze Regelungen enthalten, die den gemeindeinternen Weiterzug ausschliessen, gelangt § 170 GG nicht zu Anwendung. Ob dies der Fall ist, ist durch Auslegung der entsprechenden Sachgesetze zu ermitteln.

Im Folgenden werden für Gemeinden wichtige kantonale Sachgesetze darauf hin untersucht, ob sie Regelungen enthalten, die eine Neu Beurteilung gemäss § 170 GG ausschliessen oder übersteuern. Dabei ist einschränkend festzuhalten, dass nicht alle hier dargestellten Ausnahmen restlos klar sind. Die Zulässigkeit von Rechtsmitteln ist letztlich eine **Frage die durch die Rechtsmittelinstanzen zu entscheiden ist** (Bezirksrat, Baurekursgericht, Steuerrekursgericht, Verwaltungsgericht).

### **3.2. Planungs- und Bausachen (PBG)**

Entscheide über Baugesuche werden in der Praxis häufig nicht durch den Gemeindevorstand getroffen, sondern sind an untergeordnete Instanzen delegiert. Dabei finden Aufgabenübertragungen an Ausschüsse des Gemeindevorstands<sup>32</sup>, Mitglieder des Gemeindevorstands, Eigenständige und unterstellte Kommission (Baukommission), oder Angestellte (z.B. Bausekretär für einfachere Baugesuche) statt.

Wer Ansprüche aus dem Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) wahrnehmen will, hat innert 20 Tagen seit der öffentlichen Bekanntmachung bei der örtlichen Baubehörde schriftlich die Zustellung des baurechtlichen Entscheids zu verlangen. Ein Einspracheverfahren wird nicht durchgeführt. Rekursinstanz ist das Baurekursgericht.<sup>33</sup>

Das PBG schliesst mit seiner Regelung bei den Planungs- und Bausachen ein gemeindeinternes Überprüfungsverfahren bewusst aus. Das Gemeindeggesetz gelangt nicht zur Anwendung. Diese Auffassung wurde vom Baurekursgericht am 11. Dezember 2018 mit Blick auf die Rechtslage unter dem neuen Gemeindeggesetz und vom Verwaltungsgericht mit Urteil vom 27. Oktober 2022 mit ausführlicher Begründung bestätigt.<sup>34</sup>

*Fazit: Die Neu beurteilung von Entscheiden in Planungs- und Bausachen ist ausgeschlossen.*

### **3.3. Steuerwesen (StG)**

Für Veranlagungsentscheide bei Grundsteuern ist in vielen Fällen eine Grundsteuerbehörde zuständig, die vom Gemeindevorstand gewählt wird und unter dem Vorsitz eines seiner Mitglieder steht (§ 210 StG, LS 631.1). Der Steuerpflichtige kann gegen den Veranlagungsentscheid bei der Grundsteuerbehörde Einsprache erheben.<sup>35</sup> Gegen den Einspracheentscheid kann Rekurs beim Steuerrekursgericht erhoben werden.<sup>36</sup> Eine Neu beurteilung durch den Gemeindevorstand nach Gemeindeggesetz findet nicht statt, weil das Steuergesetz als Spezialgesetz einen eigenen Rechtsweg vorschreibt.

*Fazit: Die Neu beurteilung veranlagter Grundsteuern ist ausgeschlossen.*

---

<sup>32</sup> z.B. Bausektion der Stadt Zürich, bestehend aus drei Mitgliedern des Stadtrats.

<sup>33</sup> § 315 Abs. 1 PBG, § 315 Abs. 3 PBG sowie § 329 PBG.

<sup>34</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts, VB.2022.00439 vom 27. Oktober 2022, E. 3.2.1.; BRKE I Nr. 227/1999, in: BEZ 1999 Nr. 39.

<sup>35</sup> § 211 StG.

<sup>36</sup> § 212 StG.



### 3.4. Öffentliches Beschaffungswesen

Die Vergabe von Aufträgen (Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge) erfolgt durch die **Vergabestelle** der Gemeinde. Das können Gemeindevorstände, Ressortvorsteherinnen und -vorsteher, Ausschüsse, Leiterinnen oder Leiter von Verwaltungsabteilungen (z.B. Hochbau, Tiefbau, Technische Betriebe) sowie Angestellte sein.

Gegen den Zuschlag sowie weitere Entscheide im Rahmen des Vergabeverfahrens steht direkt die Beschwerde an das Verwaltungsgericht (innert 20 Tagen) zur Verfügung. Auf das Beschwerdeverfahren finden die Art.51 ff. der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 (IVöB) sowie die § 3 des Gesetzes über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 20. März 2023 (BeiG IVöB) Anwendung. Eine Neuurteilung durch den Gemeindevorstand gemäss Gemeindegesetz findet nicht statt, weil das Beschaffungsrecht einen eigenen Rechtsweg vorschreibt.

*Fazit: Die Neuurteilung von Entscheiden im Beschaffungswesen ist ausgeschlossen.*

### 3.5. Feuerpolizei und Feuerwehrwesen (FFG)<sup>37</sup>

In diesem Sachbereich sind in der Praxis Aufgabenübertragungen an Kommissionen (z.B. Baukommission, Feuerwehrkommission), an die Leitung der Feuerwehr oder an Angestellte (z.B. Bausekretärin oder -sekretär) häufig. Eine Neuurteilung kommt dennoch nicht Zug. Vielmehr kann gegen Anordnungen im Bereich der Feuerpolizei<sup>38</sup> direkt Rekurs beim Baurekursgericht erhoben werden. Gegen Anordnungen der Feuerwehrorgane der Gemeinden wiederum (z.B. im Bereich des Feuerwehrdienstes) kann direkt Rekurs beim Statthalteramt erhoben werden.<sup>39</sup>

*Fazit: Die Neuurteilung ist im Geltungsbereich des FFG ausgeschlossen.*

### 3.6. Polizeiliche Massnahmen mit Freiheitsentzug

Eine Sonderkonstellation ergibt sich für von der Stadtpolizei der Stadt Zürich gestützt auf das Polizeigesetz vom 23. April 2007 getroffene Anordnungen. Soweit es sich um polizeiliche Massnahmen handelt, die in den Geltungsbereich von Art. 31 Abs. 4 BV (Freiheitsentzug) fallen, ist gemäss Verwaltungsgericht des Kantons Zürich für die Beurteilung der Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs die Haftrichterin oder der Haftrichter zuständig.<sup>40</sup>

*Fazit: Bei polizeilichen Freiheitsentzügen im Ausmass von Art. 31 Abs. 4 BV tritt an Stelle einer allfälligen Neuurteilung das Zwangsmassnahmengericht.*

---

<sup>37</sup> Gesetz über die Feuerpolizei und das Feuerwehrwesen (LS 861.1).

<sup>38</sup> § 15 Abs. 1 FGG, der z.B. Auflagen zum Brandschutz bei Baugesuchen erlaubt.

<sup>39</sup> § 37 Abs. 1 FGG.

<sup>40</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts, VB.2022.00667 vom 24. August 2023, E. 2.3 ff. Das Bundesgericht hat eine Beschwerde gegen diesen Entscheid am 13.Mai 2024 abgewiesen.



### 3.7. Volksschulgesetz (VSG)

Das Volksschulgesetz (VSG, LS 412.100) gibt klare Rahmenbedingungen für die Schulorganisation vor und regelt die Zuständigkeiten der Schulpflege, der Leitung Bildung, der Schulleitung und der Schulkonferenz. Am 1. Januar 2021 ist die Änderung des Volksschul- und Lehrpersonalgesetzes vom 20. April 2020 in Kraft getreten.

Das Gesetz sieht vor, dass die Schulpflege Aufgaben zur selbständigen Erledigung an unterstellte Kommissionen (§ 42 Abs. 4 lit. a VSG) und an Angestellte (§ 42 Abs. 4 lit. b VSG) übertragen kann.<sup>41</sup> Weiter können die Gemeinden eine hierarchische Zwischenstufe in Form einer Leitung Bildung zwischen Schulpflege und Schulleitung einrichten.<sup>42</sup> Neu geregelt werden die Neubeurteilung von Anordnungen und der Weiterzug von Anordnungen von Mitgliedern und Ausschüssen der Schulpflege an den Bezirksrat.

Bei der Überprüfung von Anordnungen im Bereich des Volksschulwesens sind zwei Konstellationen zu unterscheiden:

Bei Anordnungen der **Schulleitung**, der **Leitung Bildung**, von **unterstellten Kommissionen** oder **Angestellten** kommt nicht die Neubeurteilung nach Gemeindegesetz, sondern eine **spezialgesetzliche Überprüfungsmöglichkeit** zur Anwendung: Gemäss § 74 Abs. 1 VSG müssen diese Anordnungen nicht schriftlich begründet werden. Sie erwachsen in Rechtskraft, wenn nicht **innert zehn Tagen**<sup>43</sup> eine Neubeurteilung durch die Schulpflege verlangt wird. Die Schulpflege überprüft die Anordnung uneingeschränkt und entscheidet neu.<sup>44</sup>

Wenn die Schulpflege Entscheidkompetenzen an **Ausschüsse** oder einzelne **Mitglieder** überträgt, können deren Anordnungen direkt mit **Rekurs beim Bezirksrat** angefochten werden.<sup>45</sup> Eine Neubeurteilung gemäss § 170 GG ist ausgeschlossen. Dies rechtfertigt sich, weil ein beschleunigtes Verfahren bei schulischen Entscheiden im Interesse aller Beteiligten ist, damit schnell Klarheit über die zu treffenden Massnahmen herrscht. Behördenausschüsse und Behördenmitglieder sind eng mit der Behörde selbst verbunden, was eine politische Abstützung solcher Entscheide gleichwohl gewährleistet.<sup>46</sup>

*Fazit: Die Volksschulgesetzgebung enthält besondere Bestimmungen zur Neubeurteilung, welche die Grundregel von §§ 170 GG ff. übersteuern.*

## 4. Das Verfahren der der Neubeurteilung

### 4.1. Das anwendbare Verfahrensrecht

Das Gemeindegesetz enthält die beiden Grundbestimmungen in §§ 170 und 171 GG. Diese sind durch die Bestimmungen des VRG zu ergänzen, soweit überhaupt Raum für eine Ergänzung besteht.<sup>47</sup> Es ist

---

<sup>41</sup> Sofern eine Grundlage in der Gemeindeordnung besteht (§ 42 Abs. 4 lit. b VSG und § 45 Abs. 3 GG).

<sup>42</sup> § 43 VSG.

<sup>43</sup> Die kurze Frist ist notwendig, weil Entscheide im Schulbereich auf rasche Klärung angewiesen sind.

<sup>44</sup> § 75 Abs. 3 Volksschulverordnung (VSV, LS 412.101), Änderung vom 21. Oktober 2020, in Kraft seit dem 1. Januar 2021.

<sup>45</sup> § 75 VSG.

<sup>46</sup> Antrag Regierungsrat vom 4. Dezember 2018, Weisung, S. 12

<sup>47</sup> Siehe dazu das Urteil des Verwaltungsgerichts, VB.2023.00224 vom 22. November 2023, E. 4.2.4.



aber den Gemeinden unbenommen, von §§ 1-31 VRG abweichenden Verfahrensregeln für die Neubeurteilung zu erlassen.<sup>48</sup> Überlagernd sind die verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien zu beachten.<sup>49</sup>

#### **4.2. Rechtsmittelbelehrung**

Anordnungen im Geltungsbereich von § 170 Abs. 1 GG sind ausnahmslos mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Diese kann wie folgt lauten:

*Gegen diese Anordnung kann innert 30 Tagen beim Gemeinderat ein Begehren um Neubeurteilung gestellt werden. Das Begehren muss einen Antrag und eine Begründung enthalten.*

Das Begehren um Neubeurteilung ist innert 30 Tagen schriftlich bei der zuständigen Instanz zu stellen. Bei besonderer Dringlichkeit kann die anordnende Behörde die Frist bis auf 5 Tage abkürzen.<sup>50</sup> Ob eine solche Kürzung jedoch bei Weiterzug Bestand hätte, ist aufgrund der neueren Rechtsprechung nicht gesichert.<sup>51</sup>

#### **4.3. Aufschiebende Wirkung**

Dem Begehren um Neubeurteilung kommt von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zu.<sup>52</sup> Dies ist sowohl bei der Anfechtung einer Anordnung (Verfügung) als auch bei der Anfechtung eines Erlasses der Fall. Dies hat zur Folge, dass die Anordnung bzw. der Erlass nicht in Kraft treten kann. Doch kann diese aufschiebende Wirkung wiederum entzogen werden, um den Entscheid sofort in Kraft setzen zu können?

Das Gemeindegesetz äussert sich nicht dazu. Es war daher lange unklar, ob die aufschiebende Wirkung entzogen werden kann. Das Verwaltungsgericht hat sich unlängst in einem Entscheid dazu geäussert. Es spricht sich gegen den Entzug der aufschiebenden Wirkung aus.<sup>53</sup> Gemäss Verwaltungsgericht handelt es sich bei § 171 Abs. 2 GG um eine spezialgesetzliche Regelung, die § 25 VRG vorgehe.<sup>54</sup> Das weitere Vorgehen nach diesem Entscheid des Verwaltungsgerichts ist aktuell in Diskussion.

#### **4.4. Vorbereitung des Entscheids**

Bei der Verfahrensgestaltung ist auf einen entscheidenden Punkt hinzuweisen. Sobald eine Neubeurteilung verlangt wird, bedarf es einer instruierenden Stelle. Diese kümmert sich um die Verfahrensleitung und erarbeitet gleichzeitig die Vernehmlassung für den neuen Entscheid.<sup>55</sup> Es empfiehlt sich nach

---

<sup>48</sup> Siehe dazu nachfolgend unter Ziff. 4.3.

<sup>49</sup> Z.B. Art. 29 BV.

<sup>50</sup> Da gemäss § 4 VRG die Bestimmungen über das Verwaltungsverfahren (§§ 4 bis 31 VRG) auch für das Verwaltungsverfahren der Gemeinden gelten, ist § 22 Abs. 3 VRG anwendbar (Abkürzung der Rekursfrist bei besonderer Dringlichkeit; siehe dazu Griffel, in: Kommentar VRG, § 22 N. 25 ff.).

<sup>51</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts, VB.2023.00224 vom 22. November 2023, E. 4.2.4.

<sup>52</sup> § 171 Abs. 2 GG.

<sup>53</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts, VB.2023.00224 vom 22. November 2023, E. 4.2.4. ff.

<sup>54</sup> Darüber hinaus ist das Verwaltungsgericht der Ansicht, dass mit dem Neubeurteilungsentscheid auch die materiellen Fristen (z.B. Kündigungsfristen) erneut zu laufen beginnen. Diese Rechtsprechung ist kritisch zu hinterfragen.

<sup>55</sup> Vgl. § 171 Abs. 3 GG.



Möglichkeit, eine andere Stelle für zuständig zu erklären und die Bearbeitung nicht jener Stelle zuzuweisen, die den nunmehr angefochtenen ursprünglichen Entscheid gefällt hat.<sup>56</sup> Dabei sind unterschiedliche Lösungsansätze denkbar.<sup>57</sup> Es kann eine allgemeine Verfahrensordnung verabschiedet werden, die bestimmten Stellen die Bearbeitung zuweist. Es ist aber auch denkbar, dass der Gemeindevorstand die Bearbeitung im Einzelfall einer bestimmte Gemeindeangestellte oder einem bestimmten Gemeindeangestellten zuweist.

Es empfiehlt sich daher, Überlegungen zum Verfahrensgang anzustellen. Grössere Städte kennen eigene detaillierte Regeln zum Verfahren.<sup>58</sup> Gemeinden ohne eigene Regelung können sich bei der Gestaltung des Verfahrens an folgenden Grundsätzen orientieren:

- Nach Eingang des Begehrens um Neubeurteilung in der Gemeindekanzlei bestimmt der Gemeinderat (d.h. die delegierende Behörde) die instruierende Stelle.
- Die instruierende Stelle lädt die Stelle, welche die angefochtene Anordnung getroffen hat, zur Vernehmlassung ein und zieht die Akten bei.
- Die instruierende Stelle überprüft den Entscheid auf Fehler in der Sachverhaltsermittlung, der Rechtsanwendung und der Ermessensausübung. Die anordnende Stelle kann eingeladen werden, eine Wiedererwägung zu prüfen.<sup>59</sup> Falls die anordnende Instanz am Entscheid festhält, erstellt die instruierende Stelle eine Vernehmlassung in Form eines Entwurfs für den Neubeurteilungsentscheid und stellt das Dossier der Gemeindeschreiberin bzw. dem Gemeindeschreiber zu.
- Die Gemeindeschreiberin bzw. der Gemeindeschreiber prüft den Entwurf für den Neubeurteilungsentscheid und stellt ihn (allenfalls mit einem Mitbericht) dem Mitglied des Gemeinderats zu, das für die Antragstellung bestimmt wurde.
- Das zuständige Mitglied stellt dem Gemeinderat Antrag und vertritt das Geschäft im Kollegium.

Wird auf eine instruierende Stelle verzichtet, so übernimmt die anordnende Stelle diese Aufgaben (Verfahrensleitung, Überprüfung, Entwurf des Neubeurteilungsentscheids etc.).

#### **4.5. Neubeurteilungsentscheid**

Bei der Neubeurteilung durch die Gesamtbehörde dürfen Mitglieder und Ausschüsse, gegen deren Anordnung oder Erlass eine Neubeurteilung verlangt wird, am Entscheid mitwirken. Das Gesetz hält ausdrücklich fest, dass hier kein Ausstandsgrund vorliegt.<sup>60</sup>

---

<sup>56</sup> Vgl. dazu MARCEL BOLZ, Die verwaltungsinterne Rechtspflege – Bedeutung und Funktion im heutigen Umfeld, in: Aargauischer Anwaltsverband (Hrsg.), Festschrift 100 Jahre Aargauischer Anwaltsverband, Zürich/Basel/Genf 2005, S. 95.

<sup>57</sup> Das Gemeindeamt ist gerne behilflich bei der Erarbeitung solcher Lösungsansätze.

<sup>58</sup> Neubeurteilungsreglement (NBR) der Stadt Zürich vom 10. November 2021 (AS 172.150).

<sup>59</sup> Dies kann das Verfahren verkürzen. Anstelle der zu erwartenden Gutheissung kann die ursprüngliche Verfügung wiedererwogen werden. Das sollte aber gut bedacht sein.

<sup>60</sup> § 170 Abs. 3 GG.



Die Neubeurteilung ist durch die Gesamtbehörde vorzunehmen. Der Gesamtbehörde ist es verwehrt, aus ihrem Kreis einen speziellen Ausschuss zu bilden und diesem die Erledigung der Neubeurteilung zu übertragen.<sup>61</sup>

Die Behörde muss die Anordnung uneingeschränkt überprüfen und neu entscheiden. Es handelt sich beim Begehren um Neubeurteilung somit um ein ordentliches, vollkommenes und reformatorisches Rechtsmittel.<sup>62</sup> Die Neubeurteilungsinstanz fällt eine neue Entscheidung. Selbst bei einer Gutheissung erfolgt keine Rückweisung der Sache zur Neubeurteilung an die anordnende Instanz.<sup>63</sup> Der Entscheid der Gesamtbehörde ersetzt den Entscheid der untergeordneten Instanz.<sup>64</sup> Der Entscheid ist zu begründen.

## 5. Sonderfragen

### 5.1. Abgrenzung von der Einsprache

Das Verfahren der Neubeurteilung ist zu unterscheiden vom Verfahren der Einsprache, das im Verwaltungsrechtspflegegesetz geregelt ist.<sup>65</sup> Während bei der Neubeurteilung ein Weiterzug an eine übergeordnete Instanz stattfindet, **erfolgt die Einsprache bei derjenigen Behörde, die selber schon entschieden hat.**

Gemäss § 10a lit. c VRG kann auf die Begründung einer Anordnung verzichtet werden, wenn den Verfahrensbeteiligten angezeigt wird, dass sie innert 30 Tagen bei der anordnenden Behörde Einsprache erheben können. Mit der Gewährung der Einsprachemöglichkeit wird den Verfahrensbeteiligten die Option eröffnet, die Behörde zu ersuchen, ihre unbegründete Anordnung neu zu überprüfen und durch einen begründeten Einspracheentscheid zu ersetzen.

Abgesehen von spezialgesetzlich festgelegten Ausnahmen ist das Einspracheverfahren in allen Verwaltungsbereichen zulässig.<sup>66</sup> Jede kommunale Behörde ist demnach frei, Anordnungen gestützt auf § 10a lit. c VRG ohne Begründung und mit der Möglichkeit der Einsprache zu erlassen. Das Einspracheverfahren ist dem Verfahren der Neubeurteilung **vorgeschaltet.**<sup>67</sup>

---

<sup>61</sup> Diese ging nur, wenn die Gemeindeordnung dies vorsehen würde und damit die Neubeurteilung gemäss Gemeindegesetz von vornherein ausgeschlossen würde (vgl. für diese Konstellation auch noch die FN 7).

<sup>62</sup> SAILE/BURGHERR/LORETAN, a.a.O., N. 445.

<sup>63</sup> § 171 Abs. 3 GG. Dies schliesst aber eine Wiederwägung lite pendente nicht aus. Dies sollte aber in Koordination mit der Neubeurteilungsinstanz erfolgen.

<sup>64</sup> SAILE/BURGHERR/LORETAN, a.a.O., N. 445.

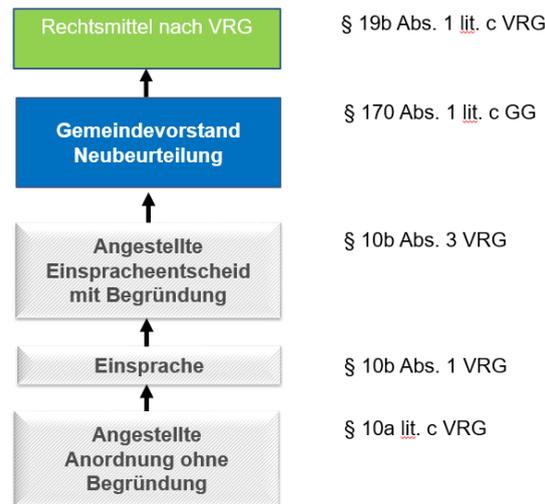
<sup>65</sup> § 10a lit. c und § 10b Abs. 3 VRG

<sup>66</sup> PLÜSS, in: Kommentar VRG, § 10a N. 27.

<sup>67</sup> PLÜSS, in: Kommentar VRG, § 10a N. 24.



**Abbildung 3: Neubeurteilung mit vorgelagertem Einspracheverfahren**



Die Einsprache muss nicht begründet werden.<sup>68</sup> Demgegenüber müssen Begehren um Neubeurteilung begründet werden. Dies setzt zwingend voraus, dass auch der Entscheid, der dem Begehren zugrunde liegt, begründet wurde.<sup>69</sup>

## 5.2. Präsidialentscheide (§ 41 GG)

§ 41 Abs. 1 GG lautet wie folgt: «Können dringende Angelegenheiten nicht rechtzeitig in der Behörde behandelt werden, entscheidet die Präsidentin oder der Präsident an ihrer Stelle. Sie oder er informiert die Behörde.»

Beim Präsidialentscheid handelt es sich nicht um eine Aufgabenübertragung an ein einzelnes Behördenmitglied. Es ist vielmehr eine direkt vom Gesetz zugewiesene «Alleinentscheidkompetenz». Der Präsidialentscheid bedarf keiner Genehmigung durch die Gesamtbehörde. Eine Neubeurteilung ist ausgeschlossen.<sup>70</sup>

<sup>68</sup> Die Einsprache muss gemäss § 10b Abs. 1 VRG nur einen Antrag enthalten.

<sup>69</sup> MORGENBESSER/MARAZZOTTA, in: Kommentar GG, § 171 N. 1

<sup>70</sup> SCHINDLER/WIDMER, in: Kommentar GG, § 41 N. 6.



## **Impressum und Redaktion**

Gemeindeamt des Kantons Zürich  
Abteilung Gemeinderecht  
Postfach  
8090 Zürich

Telefon 043 259 83 30

E-Mail [gemeinderecht.gaz@ji.zh.ch](mailto:gemeinderecht.gaz@ji.zh.ch)

Internet [Gemeindeamt | Kanton Zürich \(zh.ch\)](https://www.gemeindeamt.kanton-zuerich.ch)