



Juni 2018, Ergänzung Februar 2019

Leitfaden zum Aufbau einer systematischen Rechtssammlung

Das Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (abgekürzt GG) verpflichtet die Gemeinden, ihr Recht in einer systematisch aufgebauten Rechtssammlung zu veröffentlichen¹. Die Veröffentlichung des kommunalen Rechts in der **systematischen Rechtssammlung (SR)** ersetzt nicht die **amtliche Publikation**. Die Erlasse, allgemeinverbindliche Beschlüsse und Wahlergebnisse müssen weiter amtlich publiziert werden². Zusätzlich ist das kommunale Recht in einer systematisch aufgebauten Rechtssammlung zu publizieren.

Der Aufbau der kommunalen systematischen Rechtssammlung ist in weiten Teilen den Gemeinden überlassen. Das kantonale Recht enthält hierzu in der Gemeindeverordnung vom 29. Juni 2016 (abgekürzt VGG) nur wenige Vorschriften. Der vorliegende Leitfaden soll den Gemeinden eine Hilfestellung beim Aufbau ihrer systematischen Rechtssammlung bieten. Er entstand in enger Zusammenarbeit mit dem Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV). Der Leitfaden enthält die gemeinsamen Empfehlungen des Gemeindeamts und des VZGV, die von zwei Pilotgemeinden getestet wurden. Die Ergänzung vom Februar 2019 enthält zudem eine Empfehlung zur einheitlichen Bezeichnung der Erlasse (siehe Ziff. 5).

1. Wer muss eine systematisch aufgebaute Rechtssammlung haben?

- Sämtliche politischen Gemeinden
- Sämtliche Schulgemeinden
- Zweckverbände und gemeinsame Anstalten (vgl. Ziff. 10).

2. Was ist eine systematisch aufgebaute Rechtssammlung?

- Die systematisch aufgebaute Rechtssammlung beinhaltet das gesamte, aktuell geltende Recht der Gemeinde und ordnet dieses nach Sachgebieten³.

Ziel der systematisch aufgebauten Rechtssammlung ist es, dass sich jede Person möglichst einfach, rasch und zu jeder Zeit darüber informieren kann, welche Vorschriften in der Gemeinde gelten. Denn nur wer Zugang zum Recht hat, kann dies zur Kenntnis nehmen und sich auch entsprechend verhalten. Um dieses Ziel zu erreichen, muss das Recht der Gemeinde **im Internet** in seiner **aktuell geltenden Fassung** in der systematischen Rechtssammlung veröffentlicht werden. Zur besseren Auffindbarkeit ist das Recht in der systematischen Rechtssammlung nach **Sachgebieten** zu ordnen. Eine alphabetische Auflistung des Rechts genügt den Anforderungen an eine systematische Rechtssammlung nicht.

¹ § 7 Abs. 2 GG.

² § 7 Abs. 1 GG; vgl. hierzu Merkblatt amtliche Publikation.

³ § 2 Abs. 2 VGG.

3. Welchen Anforderungen muss eine SR genügen?

Die systematische Rechtssammlung

- muss das Recht nach **Sachgebieten** (Themen) gliedern⁴. Die Gliederung
 - soll logisch aufgebaut, übersichtlich, allgemein verständlich und nachvollziehbar sein. Die Auffindbarkeit des Rechts soll mit der Systematik erleichtert werden.
 - soll zweckmässig sein, d.h. es sollte nicht zu wenige und auch nicht zu viele Sachgebiete geben⁵. Jedes Dokument darf nur einem Sachgebiet zugeordnet werden (Eindeutigkeit). Dies schliesst nicht aus, dass ein Hinweis / Link auf ein anderes Sachgebiet oder Dokument angebracht wird.
 - sollte für kleinere und mittelgrosse Gemeinden nicht mehr als neun Sachgebiete (Ziffern) aufweisen. Dabei sollte jedem Dokument in der SR eine eindeutige Nummer zugewiesen werden, die mit der Ziffer des Sachgebiets beginnt. Innerhalb eines Sachgebiets (einer Ziffer) können bei Bedarf weitere (thematische) Untergliederungen vorgenommen oder die Dokumente können in alphabetischer Reihenfolge aufgelistet werden.
 - soll starr sein, d.h. die einmal gewählte Gliederung soll beibehalten und nicht ohne Not verändert werden.
 - wird vor dem Aufbau der Rechtssammlung definiert und festgehalten.
- muss im **Internet** veröffentlicht werden⁶.
- muss das **aktuell** geltende Recht enthalten⁷. Erlasse (Verordnungen, Reglemente) die aufgehoben wurden, sind aus der systematischen Rechtssammlung zu entfernen. Wird ein alter Erlass durch einen neuen ersetzt (Totalrevision), ist der Erlass in der systematischen Rechtssammlung entsprechend auszutauschen. Wird ein Artikel eines Erlasses aufgehoben, geändert und/oder eingefügt (Teilrevision) ist in der systematischen Rechtssammlung der Erlass anzupassen. Die Änderungen sind in den Erlass einzubauen. Der neue Artikel ist im bestehenden Erlass einzufügen, der geänderte Artikel auszutauschen, der aufgehobene zu löschen und erkennbar zu machen, ab wann die Änderung gilt. Dieser Vorgang kann mit einer Fussnote kenntlich gemacht werden.
- muss **nachgeführt** werden. Die Änderungen an einem Erlass müssen unmittelbar nach einer Total- oder Teilrevision in der systematischen Rechtssammlung eingefügt werden (Nachführungspflicht).
- muss **vollständig** sein, d.h. die systematische Rechtssammlung muss alles Recht der Gemeinde enthalten.

⁴ § 2 Abs. 1 VGG; vgl. konkret Anhang 1 und 2.

⁵ Im Bund gibt es nahezu 5'000 Erlasse. Dennoch ist die systematische Sammlung nur in zehn Sachgebiete gegliedert.

⁶ § 2 Abs. 3 VGG.

⁷ § 2 Abs. 3 VGG.

- muss das Recht so veröffentlichen, dass es von Unberechtigten **nicht verändert** werden kann⁸. Die Interessengemeinschaft der Zürcher Gemeinden für information and communications technology⁹ ist hierfür der geeigneter Ansprechpartner.
- Muss spätestens am **1. Januar 2022** zur Verfügung stehen¹⁰.

4. Was beinhaltet die SR?

Die SR beinhaltet das Recht der Gemeinde. Das Recht der Gemeinde ordnet das funktionierende Zusammenleben in der Gemeinde und enthält die dafür notwendigen Vorschriften.

Die Gemeinden schaffen ihr Recht in Form von **Erlassen** (Verordnungen, Reglemente). Die Erlasse sind Zusammenfassungen von **Rechtssätzen** (Vorschriften, Bestimmungen, Normen, Artikel, Paragraphen), welche die erforderlichen Regelungen für einen bestimmten Sachbereich enthalten.

In den Rechtssätzen werden die Rechte und Pflichten des Einzelnen und der Gemeinde festgelegt. Es handelt sich um Normen, die

- den Einzelnen Rechte einräumen (z.B. Recht auf unentgeltlichen Schulbesuch),
- den Einzelnen Pflichten auferlegen (z.B. Meldepflicht bei der Einwohnerkontrolle),
- den Aufbau und die Organisation der Gemeinde regeln (z.B. welche Behörde ist für welche Aufgaben zuständig).

Rechtssätze enthalten **abstrakte** Regeln: Es werden nicht Einzelfälle, sondern abstrakte Lebenssachverhalte geregelt, die in grosser Zahl auftreten können (z.B. Störung der Nachtruhe).

Rechtssätze enthalten **generelle** Regeln: Sie richten sich an die Allgemeinheit, d.h. an eine Vielzahl von Personen. Grundsätzlich sind alle Personen angesprochen, auch wenn in bestimmten Fällen nicht alle Personen gleichermaßen stark vom Erlass betroffen sind.

5. Einheitliche Bezeichnung von Erlassen

Der Bund und die Kantone haben eine einheitliche Praxis bei der Bezeichnung ihrer Erlasse. Sie bezeichnen Erlasse der Legislative (Stimmberechtigte oder Parlament) als "Gesetze" und Erlasse der Exekutive (z.B. Regierungsrat) als "Verordnung".

Das kantonale Gemeindegesetz führt für Erlasse der Stimmberechtigten die Bezeichnung "**Gemeindeerlass**" und für Erlasse der Behörden die Bezeichnung "**Behörden-erlass**" ein (vgl. § 4 Abs. 2 und 3 GG). Wichtige Rechtssätze beschliessen die Gemeinden in Form von Gemeindeerlassen, weniger wichtige Rechtsätze beschliessen die Gemeindebehörden in Form eines Behördenerlasses. Der Sinn der Unterscheidung liegt darin, zentrale Normen in einem besonderen demokratisch legitimierten Verfahren

⁸ § 1 Abs. 2 VGG. Die Unveränderbarkeit der Dokumente kann mit einer speziellen Formatierung der pdf. Dokumente gewährleistet werden. Die Gültigkeit der Dokumente kann mit einer digitalen Signatur (z.B. der Gemeindeschreiberin oder des Gemeindeschreibers) bestätigt werden.

⁹ www.igict.ch

¹⁰ § 173 GG.

zu erlassen¹¹. Dazu gehören Bestimmungen, die in die Rechte und Freiheiten von Privaten eingreifen (Polizeirecht, Gebühren), die einen grossen Kreis von Personen betreffen oder von grosser finanzieller Tragweite sind (vgl. Art. 38 Abs. 1 KV). Bei den weniger wichtigen Rechtssätzen sind die Anforderungen an das Erlassverfahren weniger streng; die Zuständigkeit liegt bei den Behörden, so dass Rechtsnormen schneller und flexibler angepasst werden können.

In der Praxis der Zürcher Gemeinden ist die Bezeichnung der Erlasse uneinheitlich. Viele Zürcher Gemeinden verwenden für Erlasse der Stimmberechtigten¹² oder des Parlaments die Bezeichnung "Verordnung", einige aber auch "Ordnung" und "Reglement". Praktisch keine Verwendung finden die Begriffe "Gesetz" oder "Gemeindeerlass". Für Erlasse der Behörden verwenden die Gemeinden in der Hauptsache den Begriff "Reglement", weiter ist die Bezeichnung "Vollziehungsverordnung", "Ausführungsbestimmung" oder "Tarif" anzutreffen".

Nicht selten kommt es vor, dass in ein und derselben Gemeinde dieselbe Bezeichnung (z.B. Verordnung) sowohl für Erlasse der Legislative als auch der Exekutive verwendet werden.

Ziel muss es sein, dass alle Erlasse der Legislative und alle Erlasse der Exekutive einheitlich bezeichnet werden. Die einheitliche Bezeichnung soll klarstellen, wer Urheber des Erlasses ist (Legislative oder Exekutive) und damit Rechtssicherheit schaffen. Der Aufbau der systematischen Rechtssammlung ist eine gute Gelegenheit, sich Gedanken über eine einheitliche Bezeichnung der Erlasse zu machen.

Empfehlung

Auf Anregung des VZGV haben Vertreterinnen und Vertreter der Fachsektion Gemeinbeschreiber/in des VZGV und des Gemeindeamtes die nachfolgende Empfehlung ausgearbeitet:

- **Erlasse der Legislative (Gemeindeerlasse) = Verordnung**
Für Gemeindeerlasse soll der Begriff "**Verordnung**"¹³ gewählt werden. Ausnahmen gelten für die Gemeindeordnung und die Bau- und Zonenordnung, die von Gesetzes wegen als "Ordnung" bezeichnet sind¹⁴. Möglich ist es auch, sämtliche Gemeindeerlasse mit dem Begriff "Ordnung" zu bezeichnen.
- **Erlasse der Exekutive (Behördenerlasse) = Reglement**
Für Behördenerlasse soll einheitlich der Begriff "**Reglement**" gewählt werden, der bei den Zürcher Gemeinde weit verbreitet ist¹⁵.
- **Weitere Dokumente (nicht rechtsetzend)**
In diese dritte Kategorie fallen Dienstsanweisungen, Richtlinien, Handbücher, Merk-

¹¹ Reich, in: Kommentar Gemeindegesetz, § 4 N.5. Die Unterscheidung ist auch für die Ausübung des Initiativrechts von Bedeutung: Initiativen, die eine Änderung oder Ergänzung eines Erlasses anstreben, sind nur gültig, wenn sie einen Erlass der Legislative betreffen.

¹² In Versammlungsgemeinden werden Erlasse in der Regel an der Gemeindeversammlung, in einigen wenigen Fällen (z.B. Gemeindeordnung) an der Urne beschlossen.

¹³ Mit dieser Bezeichnung wird von der Terminologie von Bund und Kanton abgewichen, die den Begriff "Verordnung" ausschliesslich für Erlasse der Behörden verwenden. Dieser Widerspruch ist in Kauf zu nehmen, da in der Zürcher Gemeindefachschaft der Begriff "Verordnung" für Erlasse der Gemeindeversammlung weit verbreitet ist.

¹⁴ § 4 GG, § 45 PBG

¹⁵ Nicht weiter verwendet werden sollen die Begriffe Ausführungsbestimmungen und Vollziehungsverordnungen.

blätter, Leitfäden, Leitbilder oder Konzepte, die in der Regel von Behörden beschlossen werden. Die Zwecke sind sehr vielfältig, was sinnvollerweise zu entsprechend unterschiedlichen Bezeichnungen führt. Auf eine **Empfehlung wird deshalb verzichtet**.

Umsetzung

Zuständiges Organ: Die Bezeichnung eines Erlasses darf nicht formlos angepasst werden. Sie darf nur von demjenigen Gemeindeorgan geändert werden, das für dessen Inhalt zuständig ist. Die Bezeichnung eines Erlasses der Legislative kann deshalb nur von den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament geändert werden. Die Bezeichnung eines Erlasses der Exekutive kann nur von der Behörde geändert werden, die für den Erlass zuständig ist.

Verfahren: Es stehen zwei Möglichkeiten zur Verfügung:

- Umsetzung im Einzelfall: Anlässlich der nächsten Revision des Erlasses wird dessen Bezeichnung angepasst.
- Mantelerlass: Die Titel sämtlicher Erlasse einer Gemeinde werden in einem Durchgang angepasst. Es wird eine Liste der Erlasse mit den geänderten Titeln erstellt und als eine Vorlage dem zuständigen Organ zur Beschlussfassung vorgelegt.

Beispiele:

<i>Gemeindeerlass (rechtsetzend)</i>	<i>Behördenerlass (rechtsetzend)</i>	<i>Weitere Dokumente (nichtrechtsetzend): Dienstanweisungen, Richtlinien, Handbücher, Merkblätter</i>
Bezeichnung: Verordnung (Variante: Ordnung)	Bezeichnung: Reglement	Keine einheitliche Bezeichnung
Abfallverordnung	Gebührenreglement zur Abfallverordnung	Abfallkalender Plan Sammelstellen
Bau- und Zonen <u>ordnung</u> ¹⁶	Geschäftsreglement der Baukommission	
Entschädigungsverordnung	Entschädigungsreglement ¹⁷	
Friedhofverordnung	Reglement Grabsteine	Merkblatt Bepflanzung Gräber
Gemeinde <u>ordnung</u> ¹⁸	Organisationsreglement Gemeinderat	Legislaturziele Richtlinie Informatik
Gebührenverordnung	Gebührenreglement ¹⁹	
Personalverordnung	Personalreglement	Richtlinien für Zeiterfassung

¹⁶ Gesetzlicher Begriff: § 45 PBG

¹⁷ Enthält die Ausführungsbestimmungen zur Entschädigungsverordnung, z.B. Zeitpunkt der Auszahlung von Spesen.

¹⁸ Gesetzlicher Begriff: § 4 GG; die Gemeindeordnung ist der ranghöchste Erlass ("Verfassung der Gemeinde") und ist als einziger Erlass zwingend an der Urne zu beschliessen.

¹⁹ Enthält die Ausführungsbestimmungen zur Gebührenverordnung, z.B. Tarife für Bücherausleihe.

Polizeiverordnung		Sicherheitskonzept für Veranstaltungen
Subventionsverordnung familienergänzende Betreuungsangebote		Wegleitung zum Ausfüllen des Subventionsantrags

6. Was gehört in die SR?

Sämtliche Erlasse und sämtliche rechtsetzenden interkommunale Verträge der Gemeinde müssen in die SR aufgenommen werden²⁰. Keine Rolle spielt dabei, ob die Erlasse von den Stimmberechtigten, dem Gemeindeparlament oder dem Gemeindevorstand beschlossen wurden.

Veröffentlichung in der Rechtssammlung	
Erlasse (Verordnungen und Reglemente)	Rechtsetzende interkommunale Verträge
Beispiele: - Gemeindeordnung - Bau- und Zonenordnung - Gebührenverordnung - Polizeiverordnung - Entschädigungsreglement - Organisationsreglement - Benutzungsreglement - Ausgliederungserlasse ²¹	Dazu gehören: - Anschlussverträge ²² - Zusammenarbeitsverträge - Statuten von Zweckverbänden - Anstaltsordnungen bei gemeinsamen Anstalten - Öffentlich-rechtliche Verträge zur Errichtung einer AG, Stiftung, Genossenschaft
Merkmal Zusammenfassung von Vorschriften zu einem bestimmten Sachbereich, die dauerhaft gelten.	Merkmal Mit diesen Verträgen wird interkommunales Recht geschaffen, das dem kommunalen Recht der beteiligten Gemeinden vorgeht.

Anhang 3 enthält eine Zusammenstellung von Merkmalen, die bei der Einschätzung darüber helfen soll, ob ein Dokument als rechtsetzend zu qualifizieren ist und folglich in die SR aufgenommen werden muss.

²⁰ § 2 Abs. 1 VGG

²¹ z.B. Errichtung einer AG für die Elektrizitätsversorgung.

²² Bei Anschlussverträgen müssen die Anschlussgemeinde(n) und die Trägergemeinde den Vertrag in ihrer SR veröffentlichen.

7. Was gehört nicht in die SR?

Wenn ein rechtlicher Akt der Gemeinde nicht als Erlass oder als rechtsetzender Vertrag zu qualifizieren ist, wird er nicht in die Rechtssammlung aufgenommen.

In der Praxis ist es deshalb wichtig, den Erlass von anderen Formen des rechtlichen Handelns der Gemeinde abzugrenzen. Dazu gehören insbesondere

- Anordnungen (Verfügungen)²³,
- Allgemeinverfügungen,
- Raumpläne²⁴,
- Verwaltungsverordnungen,
- Verträge, die keine rechtsetzenden Bestimmungen enthalten²⁵.

Keine Veröffentlichung in der Rechtssammlung		
Anordnungen (Verfügungen)	Allgemeinverfügungen und Raumpläne	Weitere Dokumente (Ausnahmen siehe Ziff. 8b)
Synonym: Verfügung, Beschluss, Entscheid	Synonym: Allgemeinverbindliche Beschlüsse (§ 7 Abs.1 GG)	Dienstanweisungen, Richtlinien, Handbücher, Merkblätter, Leitfaden, Konzepte
Merkmal Einzelakt, der konkreten Fall regelt z.B. - Steuerveranlagung - Baubewilligung - Kreditbewilligung - Budgetbeschluss - Wahlbeschluss	Merkmal Rechtsform zwischen Rechtssatz und Verfügung. Allgemeinverfügungen: - z.B. Verkehrsanordnungen Raumpläne: - Richtpläne ²⁶ - Zonenpläne ²⁷ - Gestaltungspläne	Merkmal Sicherstellung einer einheitlichen, rechtsgleichen und sachrichtigen Rechtsanwendung der Verwaltung, vor allem bei Ermessensentscheiden.
Verfügungen - regeln einen konkreten Sachverhalt (z.B. Baubewilligung) - richten sich an eine bestimmte Person (z.B. Bauherr)	Allgemeinverfügungen - regeln einen konkreten Sachverhalt (z.B. Fahrverbot auf der Strasse X) - Richten sich an einen grösseren, individuell nicht bestimmten Adressatenkreis (z.B. alle Benützer der Strasse X)	Verwaltungsverordnungen - enthalten Dienstanweisungen einer Behörde an unterstellte Behörden, Verwaltungseinheiten sowie Angestellte - begründen keine Rechte und Pflichten von Privaten

²³ § 10 ff. Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG); Bertschi/Plüss, in: Kommentar VRG, Vorbem. zu §§ 4-31, N. 13 ff.

²⁴ § 19 Abs. 1 lit. a VRG; siehe Bosshard/Bertschi, in: Kommentar VRG, § 19 N. 32 ff.

²⁵ Darunter fallen rechtsgeschäftliche Verträge, die Rechte und Pflichten der Vertragspartner, aber keine Zuständigkeiten und Verfahren festlegen (z.B. Verträge über Informatikdienstleistungen).

²⁶ Siehe dazu die Praxis des Kantons Zürich, wonach Richtpläne nicht in der Loseblattsammlung veröffentlicht werden. In der SR genügt deshalb ein Hinweis darauf, welche Richtpläne bestehen und an welchem Datum sie von der Gemeindeversammlung festgesetzt worden sind, verbunden mit einem Hinweis, wo die Richtpläne eingesehen werden können (vgl. für den Kantonalen Richtplan LS 701.1.)

²⁷ Grundeigentümergebundene Nutzungspläne (Zonenplan, Gestaltungspläne, Quartierpläne) müssen nicht in die SR aufgenommen werden. Es genügt ein Hinweis auf den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (**ÖREB-Kataster**). Mit diesem Kataster können Auskünfte über die öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen für ein bestimmtes Grundstück abgerufen werden. Bis Ende 2019 werden alle Gemeinden aufgeschaltet sein. Der ÖREB-Kataster wird der Öffentlichkeit über den kantonalen GIS-Browser zur Verfügung gestellt (<https://maps.zh.ch>).

8. Spezialfälle der Veröffentlichung in der Rechtssammlung

- a) In der Praxis kommt es vor, dass Gemeinden die **Form des Beschlusses** wählen, obwohl die Regelungsmaterie die Form des Erlasses verlangen würde (z.B. "Beschluss" über das Haushaltsgleichgewicht). Es geht dabei um generell-abstrakte Regelungen, die unbefristet gelten, aber nur einen einzelnen Punkt betreffen. Diese Praxis ist zwar nicht unproblematisch, kann aber vorübergehend toleriert werden. Solche Beschlüsse müssen in der systematischen Rechtssammlung veröffentlicht werden. Wenn diese "Beschlüsse" später revidiert werden, sind die Dokumente mit der korrekten Bezeichnung "Verordnung" bzw. "Reglement" zu versehen.
- b) Das kantonale Recht schreibt den Gemeinden nur vor, was zwingend in die Rechtssammlung aufgenommen werden muss. Darüber hinaus steht es den Gemeinden frei, ihren Bedürfnissen entsprechend **weitere Dokumente** in die Rechtssammlung aufzunehmen, an denen ein öffentliches Interesse besteht und die über einen längeren Zeitraum Geltung beanspruchen. Das können beispielsweise behördenverbindliche Konzepte²⁸, Leitbilder oder Planungsberichte sein. Diese enthalten Vorentscheidungen, wonach bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Massnahmen zu ergreifen sind.

Für die Benutzerinnen und Benutzer der SR muss klar ersichtlich sein, dass es sich dabei nicht um rechtsetzende Erlasse handelt. Dies kann auf zwei Arten geschehen:

- In einem Einleitungstext zur Rechtssammlung wird festgehalten, dass in der SR auch Konzepte und Leitbilder veröffentlicht werden, die nicht rechtsetzend sind.
- Die Titel der Konzepte und Leitbilder werden innerhalb der SR speziell gekennzeichnet (z.B. andere Schrift) und mit dem Zusatz "nichtrechtsetzend" versehen.

9. Vorgeschlagene Systematik

Die im Anhang 1 aufgeführte Empfehlung für den Aufbau einer SR in einer politischen Gemeinde basiert auf der Systematik des Kantons Zürich und des Bundes, die sich bereits über viele Jahre bewährt hat und auf die Bedürfnisse der Gemeinden angepasst wurde. Dies hat den Vorteil, dass Personen, welche bereits geübt sind, in der Systematik des Kantons nach Erlassen zu suchen, sich auch in den Gemeinden rasch orientieren können. Die Anknüpfung der kommunalen SR an die Systematik des Kantons ermöglicht es den Gemeinden ausserdem bei Zuordnungsschwierigkeiten eines Erlasses zu einem Sachgebiet auf die Praxis des Kantons abzustellen.

Nicht empfohlen wird die SR nach Ressort / Verwaltungsabteilungen der Gemeinde aufzubauen. Die Organisation der Verwaltung kann nach dem neuen Gemeindegesetz relativ einfach in einem Erlass des Gemeinderats verändert werden. Diese Flexibilität ist für die SR, die stabil und starr sein soll, jedoch ungeeignet. Werden die Ressorts / Verwaltungsabteilungen neu organisiert nicht aber die SR, fehlt dieser in der Folge der logische Aufbau. Sie wird für die Rechtsuchenden unverständlich und die Personen,

²⁸ z.B. Kulturkonzept, Verkehrskonzept, Informatikkonzept, Konzept Elternmitwirkung. Konzepte zeichnen sich dadurch aus, dass Prosatext verwendet wird. Konzepte enthalten keine Rechtssätze.

die die Erlasse in die SR einordnen müssen, werden dabei Schwierigkeiten haben. Ebenfalls nicht empfohlen wird die SR nach dem Archivplan aufzubauen.

10. Zweckverbände

Zweckverbände und gemeinsame Anstalten müssen ihr Recht ebenfalls im Internet veröffentlichen und aktuell halten. Sie müssen dieses jedoch nicht nach Sachgebieten ordnen. Eine **alphabetische Auflistung** könnte sich bei Zweckverbänden und gemeinsamen Anstalten, die nur wenige Erlasse haben, anbieten.

Zum Recht der Zweckverbände und Anstalten gehören insbesondere die Statuten des Zweckverbands bzw. der Anstaltsvertrag. Diese Rechtsgrundlagen sind mit der Gemeindeordnung in den Gemeinden vergleichbar. Daneben enthält die SR eines Zweckverbands bzw. einer Anstalt allfällige weitere Erlasse der Stimmberechtigten, Delegiertenversammlung, des Vorstands und weiterer Behörden.

11. Erfahrungen der Pilotgemeinden Dürnten und Meilen

Im Pilot hat sich gezeigt, dass die Zuordnung der Erlasse zu einem Sachgebiet keine grösseren Probleme bereitet. Schwieriger war demgegenüber in einigen Fällen zu beurteilen, ob es sich bei einem Dokument, insbesondere bei Verträgen und Leistungsvereinbarungen um einen Erlass handelt, der in die SR aufzunehmen ist oder ob es sich dabei um ein Dokument handelt, das keine rechtsetzenden Bestimmungen enthält. In Zweifelsfällen sollte das Dokument grundsätzlich in die SR aufgenommen werden. Die Unterscheidung rechtsetzend – nicht rechtsetzend kann in einzelnen Fällen nicht ganz einfach sein, da die Grenze fließend ist.

Der Arbeitsaufwand für das Zuweisen der Erlasse zu einem Sachgebiet der SR erwies sich mit weniger als einem Arbeitstag als nicht arbeitsintensiv, wobei in den Pilotgemeinden ca. 50 – 100 Erlasse zuzuteilen waren.

Den einzelnen Sachgebieten wurden unterschiedlich viele Erlasse zugeteilt. So enthält z.B. Ziffer 1 (Gemeinde – Behörden–Verwaltung–Bevölkerung) zahlreiche Erlasse, wohingegen Ziffer 3 (Strafrecht – Opferhilfe – Gewaltschutz) kaum beziehungsweise keine Erlasse enthält, da es in diesem Bereich nur sehr selten einen kommunalen Regelungsbedarf bzw. -spielraum gibt. Um die Parallelität zur Systematik des Kantons und des Bundes zu wahren, wird jedoch empfohlen, Ziffer 3 beizubehalten.

Für das Auffinden und Sammeln der Dokumente, die in die SR aufzunehmen sind, wird der Einsatz eines Projektleiters empfohlen, der den Gesamtüberblick über die Gemeindeverwaltung hat und für eine einheitliche Umsetzung der Anforderungen sorgt.

Die SR der Pilotgemeinden Dürnten und Meilen können als Musterbeispiele auf den nachfolgenden Internetseiten angesehen werden:

Gemeinde Dürnten

http://www.duernten.ch/xml_1/internet/de/application/d6/d941/f952.cfm

Gemeinde Meilen

<http://www.meilen.ch/de/verwaltung/rechtssammlung/>

Die Pilotgemeinden sowie das Gemeindeamt stehen für weitere Fragen gerne zur Verfügung.

Anhang 1

Empfehlung: kommunale SR für politische Gemeinden

1	Gemeinde – Behörden – Verwaltung - Bevölkerung
Bsp.	Organisationserlasse der Organe (Gemeinderat, Schulpflege, eigenständige Kommissionen), Behörden und Verwaltung, Personalrecht, Entschädigung von Behördenmitgliedern, Kompetenzen-, Unterschriftenregelung, (amtliche) Publikationen, Gleichstellung, Datensicherheit, -schutz, Informations-, Geschäftsverwaltung, Archivierung, Informatik
2	Zivilrecht – Familienrecht – Grundbuch – Notariat Schuldbetreibung & Konkurs
Bsp.	Kindes- und Erwachsenenschutz, Zivilstandswesen, Friedensrichter
3	Strafrecht – Opferhilfe – Gewaltschutz
4	Schule* & Bildung – Sport – Freizeit – Kultur
Bsp.	Kindergarten, Primar- und Sekundarschule, weitere Bildungsaufgaben, Bibliothek, Vereine, Benutzungsreglement für Schulliegenschaften inkl. Gebühren
5	Öffentliche Ordnung & Sicherheit: Polizei – Zivilschutz Feuerwehr & Feuerpolizei – Tierschutz
Bsp.	Polizeiverordnung, Schiessanlagen, Waffenplätze, Hundehaltung
6	Finanzen – Steuern – Gebühren
Bsp.	Allgemeine, themenübergreifende Gebührenerlasse (spezifische Gebührenerlasse gehören zu den entsprechenden Sachgebieten)
7	Raumplanung – Bauen – Umwelt – Energie – Verkehr
Bsp.	BZO, Beschaffungen, Enteignung, Kanalisation, Entsorgung (Abfall, Abwasser), Versorgung (Gas, Wasser, Elektrizität), Lärmschutz, Luftreinhaltung, Gewässerschutz, Strassen, Parkierung (inkl. Gebühren), öffentlicher und privater Verkehr, Strassen, Schifffahrt
8	Soziales – Gesundheit – Arbeit
Bsp.	Fürsorge, Sozialhilfe/Sozialleistungen, Ergänzungsleistungen, sozialer Wohnungsbau, Wohnbauförderung (Alterswohnungen), Asyl, Friedhof/Bestattung, Pflege, Spitex, Spital, Beiträge an Hilfsaktionen im In- und Ausland
9	Wirtschaft – Landwirtschaft – Gewerbe
Bsp.	Jagd, Fischerei, Forst, Chilbi, Markt, Bäuerlicher Grundbesitz

Zweckverbandsstatuten, Verträge etc. werden dem Sachgebiet zugeteilt, zu dem sie inhaltlich gehören (z.B. Spitalzweckverband unter 8, Forstzweckverband unter 9).

* Es wird empfohlen, das Sachgebiet "Schule" auch in politischen Gemeinden in die SR aufzunehmen, welche keine Schulaufgaben wahrnehmen.

Anhang 2

Empfehlung: kommunale SR für Schulgemeinden*

1	Gemeinde – Behörden – Verwaltung
Bsp.	Organisationsstatut, Organisationserlasse (Schulpflege evtl. weiterer Organe und Behörden) und Verwaltung, Entschädigung Schulpflege (evtl. weiterer Organe und Behörden), Publikationsrecht, Unterschriftenregelung, Kommunikationsreglement, Personalrecht für kommunale Mitarbeitende, Informationsverwaltung (Archivierung, Informatik)
2	Schulbetrieb: Kindergarten, Primar- & Sekundarschule
Bsp.	Unterrichtsnahen Regelungen: Hausordnung, Jokertage, Schülerzuteilung, Dispensation, Umgang mit Handy, Umgang mit IT, weitere Verhaltensregeln, Sonderschule, integrative Förderung, Therapien, Aufnahmeunterricht, Klassenlager, Schulassistenten, Schulpsychologischer Dienst**
3	Schulergänzende Angebote
Bsp.	Musikschule, Freifächer, Bibliothek, Aufgabenhilfe, Tagesstrukturen, Schülertransport, Schulweg
4	Sport und Freizeit
Bsp.	Schwimmreglement, Benutzungsreglement für Sportanlagen, Gebühren und Tarife für Sportanlagen, freiwillige (Ski)-Lager
5	Finanzen – Gebühren
Bsp.	Allgemeine, themenübergreifende Gebührenerlasse (spezifische Gebührenerlasse gehören zu den entsprechenden Sachgebieten)

* entstanden in Zusammenarbeit mit den Pilotgemeinden und dem Volksschulamt.

** falls die Gemeinde sich für diese Aufgabe mit anderen in einem Zweckverband zusammengeschlossen hat, sind hier die entsprechenden Zweckverbandsstatuten aufzuführen. Allgemein werden Zweckverbandsstatuten, Verträge etc. dem Sachgebiet zugeteilt, zu dem sie inhaltlich gehören.



Anhang 3

Anhaltspunkte für das (Nicht)Vorliegen eines Erlasses

Die nachfolgende Tabelle enthält eine Zusammenstellung von Anhaltspunkten für die Beurteilung, ob es sich beim fraglichen Dokument um einen Erlass handelt. Es handelt sich jedoch um Vereinfachungen, die nur als Anhaltspunkte zu verstehen sind. Im Übrigen vgl. Ziff. 5 und 6.

Pro Erlass	Contra Erlass	Bemerkungen
Formelle Anhaltspunkte		
kommunales Recht, Recht der Gemeinde	Bundesrecht, kantonales Recht, Kirchenrecht	mittels Verlinkung kann auf die kantonale Rechtssammlung bzw. auf diejenige des Bundes verwiesen werden.
Urheber des Dokuments: Stimmberechtigte	Urheber des Dokuments: Verwaltung	Der Gemeindevorstand kann sowohl Rechtssätze (generell-abstrakt) als auch Verfügungen (individuell-konkret) erlassen.
Überschrift des Dokuments: Verordnung, Reglement, Ordnung, Gesetz, Erlass, Gemeindeerlass, Behördenerlass	Überschrift des Dokuments: Merkblatt, Leitfaden, Legislaturziele, Leistungsvereinbarung, Standards, Allgemeinverfügung, Verfügung	Leistungsvereinbarungen sind oft nicht rechtsetzend, da sie lediglich die Rechte und Pflichten zwischen der Gemeinde und dem Vertragspartner regeln, ohne dass die Bevölkerung daraus Rechte ableiten kann.
Sprache: kurz, knapp, verallgemeinernd	Sprache: ausführlich, erklärend, angereichert mit Beispielen	
auf unbestimmte Dauer ausgerichtet	zeitlich begrenzte Geltung	

Pro Erlass	Contra Erlass	Bemerkungen
Inhaltliche (materielle) Anhaltspunkte		
<p>generell-abstrakt: rechtsetzend</p> <p>Ein Erlass richtet sich an eine unbestimmte Zahl von Personen und bietet Lösungen für eine unbestimmte Anzahl Sachverhalte (BZO). Ein Erlass regelt die Organisation und das Verfahren der Behörden.</p>	<p>individuell-konkret: Rechtsanwendung</p> <p>Eine Verfügung richtet sich an eine/mehrere genau bestimmbare (namentlich bezeichnete) Personen und löst einen Einzelfall (Baubewilligung auf Parzelle Nr. 1377 für das eingegebene Bauprojekt gemäss Plan)</p>	<p>Die Anzahl Personen, die direkt vom Erlass betroffen sind, muss nicht zwingend gross sein. Namentliche Nennungen kommen in einem Erlass jedoch nicht vor.</p>
<p>Anspruchsgruppe: Bevölkerung</p> <p>Die Bevölkerung:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ erhält im Erlass Rechte (Subvention), ➤ wird zu etwas verpflichtet (Gebühren), ➤ wird über die Organisation, den Aufbau und die Zuständigkeiten der Gemeinde und ihrer Organe, Behörden sowie Verwaltung orientiert. <p>→ Herstellen von Transparenz für die Bevölkerung</p>	<p>Anspruchsgruppe: Verwaltung</p> <p>Das Pflichtenheft bestimmt die Aufgaben eines namentlich bezeichneten Mitarbeitenden.</p> <p>Interne Anweisungen richten sich an einzelne oder wenige Mitarbeitende und gewährleisten, ein einheitliches Vorgehen, eine einheitliche Umsetzung.</p>	<p>Die Abgrenzung interne Anweisung (nicht rechtsetzend) – kommunales Personalrecht (rechtsetzend) kann in Einzelfällen schwierig sein. Anhaltspunkt dafür, was als rechtsetzend zu betrachten ist, liefert das kantonale Personalrecht.</p> <p>Das Handeln der Gemeinde muss ihre Grundlage in einem Rechtssatz haben. Die Rechtssätze finden sich jedoch nicht immer im kommunalen Recht sondern oft auch im kantonalen oder Bundesrecht.</p>
→ Auswirkungen nach aussen	→ Auswirkungen nur nach innen	
Definition von Voraussetzungen für die finanzielle Unterstützung von Projekten/Personen	Kreditbeschlüsse: Verpflichtungs-, Budgetkredit (für ein bestimmtes Vorhaben)	



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Gemeindeamt
Abteilung Gemeinderecht