Checkliste Geschäftsordnung für Gemeindebehörden

Geschäftsordnungen regeln die interne Organisation von Gemeindebehörden, die Zuständigkeiten ihrer Mitglieder und das Verfahren für die Behandlung ihrer Geschäfte.

Das Gemeindegesetz[[1]](#footnote-1) bestimmt, dass der Gemeindevorstand *die Organisation der Verwaltung* in einem Behördenerlass regelt,[[2]](#footnote-2) schweigt jedoch gemeinhin zum Erlass von *Geschäftsordnungen von Gemeindebehörden*. Es enthält allerdings Rahmenregelungen zur Geschäftsord­nung der Gemeindebehörden.[[3]](#footnote-3) Manche Gemeinden regeln sowohl die Behörden- als auch die Verwaltungsorganisation über einen Erlass.[[4]](#footnote-4) Die vorliegende Checkliste geht wie die Mustergemeindeordnung für Versammlungsgemeinden[[5]](#footnote-5) von zwei getrennten Erlassen aus, wobei zwischen den beiden Erlassen die Abgrenzung der Regelungsgegenstände flexibel gehalten wird. Die Fokussierung der Checkliste auf die Geschäftsordnung berücksichtigt auch die vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden zur Organisation ihrer Verwaltung. So geht die Checkliste beispielsweise davon aus, dass in der Geschäfts­ord­nung bloss die Limiten der nicht delegierbaren Ausgabenbefugnisse der Gesamtbe­hörde enthalten sind und der Verwaltungsorganisationserlass regelt, welche delegierten Ausgabenbefugnisse den Verwaltungseinheiten und einzelnen Stellen zukommen.

Mit dem Gemeindegesetz hat der Spielraum der Gemeinden zur Regelung ihrer Behördenorganisation gemeinhin zugenommen. Die Checkliste dient ihnen, beurteilen zu können, ob sie ihre Geschäftsordnungen revidieren sollen, und wenn ja, wie. Die Checkliste ist eine Empfehlung des Gemeindeamtes für die Gemeinden.

|  |
| --- |
| 1. Wurde die Gemeindeordnung bereits ans Gemeindegesetz angepasst?
 |
| * Ja
	+ Sind neue oder andere Behörden[[6]](#footnote-6) vorgesehen oder wurden bestehende Kommissionen dem Gemeindevorstand unterstellt?
	+ Wurde die Gemeindeordnung von Regelungen der Behördenorganisation befreit?[[7]](#footnote-7)
	+ Wurde die Delegation von Entscheidungsbefugnissen in der Gemeindeordnung nicht abschliessend geregelt?[[8]](#footnote-8)
* Ja[[9]](#footnote-9) (falls eine oder mehrere der Fragen mit Ja beantwortet)
* Eine Anpassung der Geschäftsordnung wird empfohlen.
* Nein
	+ Mit einer Anpassung der Geschäftsordnung soll zugewartet werden.
 |

|  |
| --- |
| 1. Welche Behörden bestehen in der Gemeinde?
 |
| * Jede Gemeinde verfügt zumindest über einen Gemeindevorstand und politi­sche Versammlungsgemeinden zudem mindestens über eine Rechnungsprüfungskommission, die einer Geschäftsordnung bedürfen.[[10]](#footnote-10)
 |
| * Verfügt die Gemeinde zudem über eine eigene Schulpflege, andere eigenständige Kommissionen oder (neu) über unterstellte Kommissionen?
	+ Nur über eine Schulpflege
		- Die Geschäftsordnung der Schulpflege kann zusammen mit dem Organisationsstatut[[11]](#footnote-11) der Schule geregelt werden.
	+ Über andere eigenständige oder unterstellte Kommissionen?
* Ja
	+ - Auch die Geschäftsordnung dieser Behörden und die Organisation der unterstellten Kommissionen bleibt zu regeln.
 |

|  |
| --- |
| 1. Soll eine allgemeine oder sollen mehrere Geschäftsordnungen erlassen werden?
 |
| * Eigenständige Kommissionen regelten bisher ihre Organisation meist selber in einem eigenen Behördenerlass. Jedoch sind auch Mischformen zulässig[[12]](#footnote-12). So kann zum Beispiel eine allgemeine Geschäftsordnung für alle Kommissi­onen gleich geregelte Gegenstände enthalten und Besonderheiten bleiben in separaten Geschäftsordnungen der eigenständigen Kommissionen zu regeln (vgl. Anhang 1, Variante 2.2[[13]](#footnote-13)).
 |
| * Die Organisation von dem Gemeindevorstand unterstellten Kommissionen wird in der Geschäftsordnung des Gemeindevorstandes geregelt.
 |
|  |
| 1. Was sind die Gegenstände einer Geschäftsordnung?
 |
| * Gemeinhin regelt eine Geschäftsordnung mindestens folgende Gegenstände:
	+ Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse, die undelegierbar der gesamten Behörde zukommen, wie:
		- Verabschiedung der Legislaturziele und des Aufgaben- und Finanzplans,
		- bestimmte politisch bedeutsame Entscheidungsbefugnisse,
		- Bewilligung neuer Ausgaben ab einer bestimmten Höhe[[14]](#footnote-14),
		- Bewilligung gebundener Ausgaben ab einer bestimmten Höhe14.
	+ Funktion[[15]](#footnote-15) und Aufgaben[[16]](#footnote-16) einzelner Behördenmitglieder und Organisation von Ausschüssen, wie:
		- Präsidialentscheide und -befugnisse, wie:
			* dringliche, ausserordentliche Angelegenheiten[[17]](#footnote-17),
			* Koordinierung und Priorisierungen,
			* Formalien und Bagatellen[[18]](#footnote-18),
			* Geschäftszuteilung bei unklarer Zuständigkeit mit mehreren Beteiligten,
			* subsidiäre Aufsichtszuständigkeit[[19]](#footnote-19).
		- Departements- oder Ressortvorsteher o.a.,
		- Bestand, Bezeichnung und Zusammensetzung von Ausschüssen.
	+ Mitgliederzahl, Zusammensetzung, Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse unterstellter Kommissionen[[20]](#footnote-20),
	+ Aufsicht über unterstellte Kommissionen[[21]](#footnote-21),
	+ Bildung beratender Kommissionen und Beizug von Sachverständigen[[22]](#footnote-22),
	+ Aufgaben der Gemeindeschreiberin oder des -schreibers[[23]](#footnote-23), wie:
		- Planung, Vor- und Nachbereitung von Gemeindevorstands-Beschlüssen,
		- Empfehlungsrecht an den Gemeindevorstand[[24]](#footnote-24),
		- Leitung der Stabsstelle des Gemeindevorstandes,
		- Koordination mit der RPK, Ratsleitung u.a.,
		- Führung des Sekretariats des Wahlbüros,
		- Publikation von Beschlüssen der Gemeinde.
	+ Sitzungsordnung und Geschäftsablauf[[25]](#footnote-25), wie:
		- Sitzungstermine,
		- Verfahren der Traktandierung,
		- Antragstellung,
		- Beratung,
		- Details der Protokollierung, wie:
			* Art der Protokollierung[[26]](#footnote-26),
			* Vermerkung von Minderheitsmeinungen,
			* protokollführende Instanz,
			* Prüfung und Unterzeichnung,
			* Ausfertigung der Beschlüsse.
	+ Information und Kommunikation,
	+ Offenlegung von Interessensbindungen[[27]](#footnote-27).
 |

|  |
| --- |
| 1. Was eignet sich weniger als Gegenstand der Geschäftsordnung?
 |
| * Folgende Gegenstände ergeben sich bereits aus Bestimmungen des Gemeindegesetzes oder sind in der Gemeindeordnung geregelt oder können Gegenstände eines separaten Verwaltungsorganisationserlasses sein und sind daher *keine* typischen Gegenstände der Geschäftsordnung:
	+ Zusammensetzung, Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse der Behörde[[28]](#footnote-28),
	+ Kollegialitätsprinzip[[29]](#footnote-29),
	+ Verwaltungsorganisation[[30]](#footnote-30), wie:
		- Art der Verwaltungsorganisation (Departements-/Ressortsystem, Geschäfts-/Verwaltungsleitung, Organisation der Verwaltungseinheiten[[31]](#footnote-31)),
		- Zuordnung der Vollzugsaufgaben auf die einzelnen Verwaltungseinheiten,
		- gestufte, konkret bestimmte Zuordnung delegierbarer Anstellungs-, Ausgaben- und allgemeiner Verwaltungsbefugnisse[[32]](#footnote-32),
		- an Angestellte der Verwaltung delegierte Aufgaben und Befugnisse[[33]](#footnote-33),
		- Planungs-, Führungs-, Wirkungsüberprüfungs- und verwaltungsinterne Aufsichts- und Controlling-Instrumente,
		- Geschäftsablauf innerhalb der Verwaltungsorganisation.
	+ Aufsicht über dritte Aufgabenträger,
		- wie diese organisiert wird[[34]](#footnote-34),
		- wer diese personell zu erfüllen hat[[35]](#footnote-35),
		- jedoch können z.B. Informationspflichten[[36]](#footnote-36), Aufsichtsaufträge[[37]](#footnote-37) für Delegierte geregelt oder Eignerstrategien[[38]](#footnote-38) festgelegt werden;
	+ Wahl des Gemeindepräsidiums,
	+ Konstituierung und Amtsantritt[[39]](#footnote-39),
	+ Einberufung, Leitung, Beschlussfähigkeit und Beschlussfassung von Behördensitzungen[[40]](#footnote-40),

Behördenentschädigung[[41]](#footnote-41). |

|  |
| --- |
| 1. Wie sollen die einzelnen Inhalte geregelt werden?
 |
| * Die Checkliste enthält keine ausformulierten Musterbestimmungen[[42]](#footnote-42).
* Die Gemeinden verfügen oft bereits über mehrere solcher Geschäftsordnungen. Diese bleiben an die Bestimmungen des neuen Gemeindegesetzes und der darauf neu abgestimmten Gemeindeordnung anzupassen.
 |
|  |
| 1. Wer beschliesst über die revidierte Geschäftsordnung?
 |
| * Der Gemeindevorstand beschliesst über eine allgemeine Geschäftsordnung seiner Gemeindebehörden[[43]](#footnote-43). Eigenständige Kommissionen können in eigenen Geschäftsordnungen davon abweichend oder sich vertiefend spezifische Regelungen geben und Besonderheiten regeln.
 |
| * Schulpflegen geben sich eine eigene Geschäftsordnung, allenfalls zusammen mit dem Organisationsstatut[[44]](#footnote-44) der Schule.
 |
| * Geschäftsordnungen sind mit Rechtsmittelbelehrung im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde zu publizieren und in die systematische Rechtssammlung der Gemeinde aufzunehmen.
 |

**Anhang 1: Regelungskonzepte für Geschäftsordnungen von Gemeindebehörden**



Mögliche Normkonzepte zum Erlass der Geschäftsordnungen von Gemeindebehörden:

Eine Gemeinde kann für ihre Behörden eine einheitliche Geschäftsordnung erlassen (Variante 1) oder jede Behörde der Gemeinde erlässt ihre eigene Geschäftsordnung (Variante 3) oder es liegt ein Mischsystem vor (Variante 2). Zu Variante 2 sind mehrere Untervarianten denkbar. Beispielsweise können die Geschäftsordnungen der Schulpflege oder anderer eigenständiger Kommissionen für bestimmte (allgemeingültige) Regelungsgegenstände auf die Geschäftsordnung des Gemeindevorstandes verweisen (Variante 2.1) oder eine allgemeine Geschäftsordnung des Gemeindevorstandes enthält einen Regelungsrahmen für alle Kommissionen und verweist z.B. für die Schulpflege und andere eigenständige Kommissionen auf spezifische Regelungen in separaten Geschäftsordnungen dieser Kommissionen. Varianten 1 und 2.2 bedürfen einer Rechtsgrundlage in der Gemeindeordnung.

1. GG, LS 131.1. [↑](#footnote-ref-1)
2. § 48 Abs. 2 GG. [↑](#footnote-ref-2)
3. §§ 38–46 GG. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ebenso auf kantonaler Ebene das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung mit entsprechender Verordnung (LS 172.1 und 172.11). [↑](#footnote-ref-4)
5. Art. 26 Ziffer 1 und 2 Mustergemeindeordnung Versammlungsgemeinden [[MuGO](https://www.zh.ch/de/politik-staat/gemeinden/gemeindeorganisation.html)], Stand März 2023. [↑](#footnote-ref-5)
6. Schulpflege und andere eigenständige oder unterstellte Kommissionen. [↑](#footnote-ref-6)
7. Die ans Gemeindegesetz angepasste Gemeindeordnung sieht z.B. Delegationsmöglichkei­ten an einzelne Mitglieder oder Ausschüsse nur noch generell (vgl. Art. 22 MuGO) oder gar nicht mehr vor. [↑](#footnote-ref-7)
8. Die MuGO sieht keine abschliessende Regelung der Delegation behördlicher Entschei­dungsbefugnisse vor. [↑](#footnote-ref-8)
9. Falls eine der drei Fragen mit Ja beantwortet. [↑](#footnote-ref-9)
10. In Schulgemeinden können die Gegenstände der Geschäftsordnung in das Organisations­statut der Schule aufgenommen werden. Als Rechnungsprüfungskommission (RPK) einer Schulgemeinde amtet i.d.R. die RPK der politischen Gemeinde (§ 58 Abs. 3 und 4 GG); diesfalls erlässt die politische Gemeinde deren Geschäftsordnung. Parlamentsgemein­den verfügen über eine Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission, die jedoch – als Organ des Parlaments – im Organisationserlass des Parlaments geregelt wird (§ 60 i.V.m. § 31 GG). [↑](#footnote-ref-10)
11. § 41a Abs. 2 Volksschulgesetz (VSG, LS 412.100) i.V.m. § 41 Volksschulverordnung (LS 412.101). [↑](#footnote-ref-11)
12. Vgl. Anhang 1. [↑](#footnote-ref-12)
13. Allenfalls mit einer Kenntnisbringpflicht beim Gemeindevorstand für Geschäftsordnungen eigenständiger Kommissionen und/oder einer Genehmigungspflicht beim Gemeindevorstand für Geschäftsordnungen unterstellter Kommissionen. [↑](#footnote-ref-13)
14. In Ergänzung zur Gemeindeordnung, enthält die Geschäftsordnung eine zusätzliche Delegationsbeschränkungsbestimmung, die festgelegt, ab welcher Limite die Gesamtbehörde ihre Kompetenz zur Bewilligung von gebundenen Ausgaben und neuen Ausgaben (bei neuen Ausgaben z.B. oberstes Drittel der exekutiven Befugnisse) nicht delegieren darf. [↑](#footnote-ref-14)
15. Je nach Art der Verwaltungsorganisation der Gemeinde, nehmen die einzelnen Mitglieder des Gemeindevorstandes spezifische Funktionen wahr (bei einer Ressortorganisation steht z.B. jedes Mitglied einem Ressort vor und vertritt eine Vorsteherin oder einen Vorsteher eines anderen Ressorts). [↑](#footnote-ref-15)
16. Z.B. vertritt der oder die Werkvorsteher/in die Gemeinde in einem Abwasser-Zweckverband, bewilligt bis zu einer bestimmten Höhe Ausgaben oder erteilt ein Bauausschuss Baubewilli­gungen im ordentlichen Verfahren. [↑](#footnote-ref-16)
17. § 41 Abs. 1 GG. [↑](#footnote-ref-17)
18. Ausführung von § 41 Abs. 2 GG, vgl. auch § 23 Abs. 3 Organisationsgesetz des Regierungs­rates (OG RR, LS 172.1). [↑](#footnote-ref-18)
19. Kontrolle einer zweckmässig organisierten und durch Gemeindevorstand und Verwaltung zweckmässig ausgeübten Aufsicht (vgl. § 22 Abs. 2 lit. c OG RR). [↑](#footnote-ref-19)
20. § 50 Abs. 2 GG, insbesondere ihrer allgemeinen Verwaltungs- und ihrer Ausgabenbefugnis­se in den Schranken der Gemeindeordnung (Art. 27 und 28 je Abs. 2 MuGO). [↑](#footnote-ref-20)
21. Im Rahmen von § 49 Abs. 2 GG, z.B. internes Kontrollsystem, (Rechnungs-)Controlling und Selbsteinritt (vgl. § 40 Abs. 2 OG RR und §§ 13–17 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und die kantonale Verwaltung [VOG RR, LS 172.11]). Innerhalb der Ver­waltung bleibt die Aufsicht weiter im Verwaltungsorganisationserlass zu regeln. [↑](#footnote-ref-21)
22. Umsetzung von § 46 GG. [↑](#footnote-ref-22)
23. Regelungsgegenstand sind v.a. die vom Gemeindevorstand übertragenen Aufgaben gemäss § 52 Abs. 2 GG; je nach Verwaltungsorganisationsmodell der Gemeinde bleibt die Stellung näher zu regeln. [↑](#footnote-ref-23)
24. Dem Gemeindescheiber oder der Gemeindeschreiberin kann in beratender Funktion (§ 52 Abs. 3 GG) grundsätzlich nur ein Empfehlungs- und kein Antragsrecht zukommen (Saile/Burgherr/ Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009; N. 389 f.; Jenni, Kommentar GG, § 52 N. 10). [↑](#footnote-ref-24)
25. Vgl. z.B. §§ 28–52 VOG RR. [↑](#footnote-ref-25)
26. § 6 Abs. 2 GG gibt für die Protokollierung einen Minimalstandard vor. [↑](#footnote-ref-26)
27. Umsetzung des Minimalstandards von § 42 Abs. 2 GG, vgl. Art. 20 MuGO; keinen Gegenstand bildet jedoch die Ausstandspflicht, die sich abschliessend aus Art. 43 KV und § 42 Abs. 1 GG i.V.m. § 5a Verwaltungsrechtspflegesetz (LS 175.2) ergibt. [↑](#footnote-ref-27)
28. Für den Gemeindevorstand und eigenständige Kommissionen ergeben sich diese aus dem Gesetz und aus der Gemeindeordnung (vgl. §§ 47–49 und 51 GG). Jedoch sind diese für unterstellte Kommissionen Gegenstand der Geschäftsordnung (§ 50 Abs. 2 GG). [↑](#footnote-ref-28)
29. Dieses ist bereits in § 39 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 GG geregelt (Schindler/Widmer, Kommentar GG, § 39 N. 13). Jedoch regelt die Geschäftsordnung das Zirkularverfahren. [↑](#footnote-ref-29)
30. Sie kann – muss aber nicht – zusammen mit der Behördenorganisation geregelt werden (vgl. Art. 26 Ziffer 1 und 2 MuGO). [↑](#footnote-ref-30)
31. Allenfalls in Form eines Organigramms. [↑](#footnote-ref-31)
32. Allenfalls in Form einer sogenannten "Kompetenztabelle". [↑](#footnote-ref-32)
33. Vgl. § 45 Abs. 2 und 3 GG. [↑](#footnote-ref-33)
34. Diese ist Gegenstand des Ausgliederungsvertrags oder -erlasses (§ 76 Abs. 1 lit. f oder § 68 lit. d GG). [↑](#footnote-ref-34)
35. Das regelt in der Regel bereits die Gemeindeordnung (vgl. Art. 25 Ziffer 1 lit. b und Ziffer 2 lit. c MuGO). [↑](#footnote-ref-35)
36. Wann und wie eine delegierte Aufsichtsperson seine Gemeindebehörde o.a. Gemeindeorgane wie die RPK oder vorberatende parlamentarische Kommissionen zu informieren hat; vgl. z.B. § 7 Abs. 4 OG RR. [↑](#footnote-ref-36)
37. Sogenannte "gebundene Mandate", bei denen die sachlich zuständige Behörde einer Trägergemeinde ihrer Vertretung im Rechtsträger Weisungen erteilen kann; vgl. [Leitfaden für Zweckverbände](https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/politik-staat/gemeinden/ikz/zweckverband/leitfaden_zweckverband_20170703_anwendbarkeit_gemeindegesetz_und_gemeindeverordnung.pdf) vom Juli 2017, S. 6/17. [↑](#footnote-ref-37)
38. [Handbuch](https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/politik-staat/gemeinden/ikz/gemeinsame-anstalt/handbuch_anstalten.pdf) Anstalten vom März 2019, S. 16; diese können über die gemeinsame Organisation des Trägers für alle Trägergemeinden gemeinsam oder – z.B. bei Beteiligungen an einer AG – durch eine Trägergemeinde selber festgelegt werden. [↑](#footnote-ref-38)
39. Konstituierung und Amtsantritt kommunaler Behörden sind in §§ 33 und 33a Gesetz über die politischen Rechte (LS 161) geregelt. [↑](#footnote-ref-39)
40. Diese Gegenstände regelt bereits §§ 38–43 GG; aus Gründen der Verständlichkeit können sie allenfalls wiederholt – aber als übergeordnet geltendes Recht nicht verändert – werden; für Beispiele problematischer Wiederholungen vgl. Saile/Burgherr/Loretan, a.a.O., N. 405. [↑](#footnote-ref-40)
41. Diese ist durch die Legislative in einem Gemeindeerlass zu regeln (Art. 14 Ziffer 2 MuGO). [↑](#footnote-ref-41)
42. Der VZGV verfügt über Beispiele ausformulierter Geschäftsordnungen. [↑](#footnote-ref-42)
43. Art. 26 Ziffer 1 und Ziffer 3 MuGO. [↑](#footnote-ref-43)
44. Art. 34 Ziffer 3 MuGO. [↑](#footnote-ref-44)