



Stadt Zürich
Rechtskonsulent

Das stadtinterne Einspracheverfahren Verordnung und Kommentar





Der Stadtrat hat am 27. September 2006 eine neue Verordnung über das Verfahren des stadtinternen Rekurses (Einsprache) vor dem Stadtrat erlassen. Die vorliegende Broschüre enthält die Verordnung im Wortlaut, Ausführungen über Hintergrund und Kontext des darin geregelten, besonderen Einspracheverfahrens und Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen. Die Erläuterungen basieren weitgehend auf den Erwägungen des Stadtratsbeschlusses. Einem praktischen Bedürfnis entsprechend finden sich in der Broschüre zudem Hinweise für die Redaktion von Einspracheentscheiden, vor allem Muster für das Dispositiv.



Das Einspracheverfahren ist Gegenstand der zweiten Veranstaltung, die sich an Juristinnen und Juristen der Stadtverwaltung Zürich zu Themen des Staats- und Verwaltungsrechts richtet. An der ersten Veranstaltung dieser Art nahmen vor Jahresfrist über 130 Juristinnen und Juristen der Stadtverwaltung teil. Dieses grosse Interesse hat uns bewogen, eine weitere Veranstaltung folgen zu lassen.

Die verwaltungsinterne Rechtsprechung kommt bei der Aus- und Weiterbildung von Juristinnen und Juristen eher zu kurz; insbesondere fehlt es häufig an praxisorientierten Angeboten. Da das stadtinterne Einspracheverfahren zudem spezielle Eigenheiten aufweist, wird mit dieser Veranstaltung und der vorliegenden Broschüre – so hoffen wir – eine Lücke gefüllt und den Adressaten ein nützliches Hilfsmittel zur Verfügung gestellt. Wir würden uns freuen, wenn diese zweite Broschüre eine ähnlich wohlwollende Aufnahme fände wie die erste (vom November 2005), die dem Thema des kommunalen Initiativrechts gewidmet war.

Im Januar 2007

Dr. Peter Saile
Rechtskonsulent
des Stadtrates von Zürich

Dr. Theo Loretan
Rechtskonsulent-Stv.
des Stadtrates von Zürich

1. Neuregelung der stadtinternen Einsprache

1.1	Der Stadtratsbeschluss vom 27. September 2006	5
1.2	Zur Terminologie	5
1.3	Wert und Charakter der Einsprache	5
1.4	Anlass und Ziele einer Neuregelung	6

2. Grundlagen im Gemeindegesetz und in der Gemeindeordnung

2.1	Die Regelung von § 57 und § 115a Gemeindegesetz	9
2.2	Bedeutung der VRG-Revision von 1997	10
2.3	Die Einsprache in der Zürcher Gemeindeordnung	11
2.4	Ausschluss der Einsprache	12
2.5	Einsprache gegen generell-abstrakte Normen?	13

3. Das Einspracheverfahren im Einzelnen

3.1	Übersicht	14
3.2	Die «Verordnung über das Verfahren des stadtinternen Rekurses (Einsprache) vor dem Stadtrat» vom 27. September 2006 im Wortlaut	16
3.3	Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen der Verordnung	20
3.4	Gebührenerhebung	24
3.5	Keine Parteienschädigung	26
3.6	Grundsätze für die Kommunikation während und nach einem Einspracheverfahren	26

4. Hinweise für die Redaktion der Einspracheentscheide

4.1	Titel / Einleitung	27
4.2	Sachverhalt / Prozessgeschichte	28
4.3	Rechtliche Erwägungen	28
4.4	Dispositiv (Formulierungsmuster)	30
4.5	Anhang: Stilistische Hinweise	32

1. Neuregelung der stadtinternen Einsprache

1.1 Der Stadtratsbeschluss vom 27. September 2006

Am 27. September 2006 erliess der Stadtrat von Zürich die hinten (Kapitel 3.2) im Wortlaut wiedergegebene «Verordnung über das Verfahren des stadtinternen Rekurses (Einsprache) vor dem Stadtrat». Dem Erlass vorausgegangen waren seit Januar 2006 Arbeiten einer interdepartemental breit abgestützten Arbeitsgruppe. Vor den Sommerferien konnte den Departementen ein Vernehmlassungsentwurf zugestellt werden. Der Entwurf stiess im Wesentlichen auf Zustimmung, und nach Bereinigung einiger untergeordneter Punkte wurde er im Stadtrat präsentiert, diskutiert und verabschiedet.

1.2 Zur Terminologie

Die massgebliche kantonale Rechtsgrundlage, die §§ 57 und 115a des Gemeindegesetzes (GG)¹, enthält keine Bezeichnung des hier zur Diskussion stehenden Instituts. Art. 66 der Zürcher Gemeindeordnung (GO)², der diese Bestimmungen auf kommunaler Ebene umsetzt, spricht nebeneinander von stadtinternem Rekurs und von Einsprache. Der Begriff «Einsprache» trifft den Charakter dieses Rechtsmittels besser, weshalb in der Folge nur noch dieser Begriff verwendet wird.

1.3 Wert und Charakter der Einsprache

- 1.3.1 Das Einspracheverfahren ermöglicht dem Stadtrat als oberstem Exekutivorgan eine fallbezogene Rechts- und Ermessenskontrolle der in den Departementen getroffenen Entscheide. Gleichzeitig erhält er, namentlich wenn bestimmte Entscheide gehäuft angefochten werden, Kenntnis von Problemsituationen und kann geeignete Massnahmen in die Wege leiten (Selbstkontrolle). Schliesslich kann die Stadt durch ein stadtinternes Rechtsmittel den Weiterzug einer erheblichen Zahl von Streitfällen an die übergeordneten Behörden vermeiden und leistet damit einen Beitrag an die Entlastung der kantonalen Rechtspflege.

Das Einspracheverfahren trägt dem Umstand Rechnung, dass es die fachkompetente und vollzugserfahrene Verwaltung ist, welche die primäre Verantwortung für die Richtigkeit ihrer Akte trägt und tragen muss³. Abgesehen vom erwähnten Effekt der Selbstkontrolle (der dazu führt, dass die Verwaltung aus «eigenen» Fehlern lernt), schärft die Identität von Instanzenzug und Hierarchie das Verantwortungsbewusstsein von vorgesetzter und nachgeordneter Stelle. Gerade die Angemessenheitsprüfung, die wesensgemäss Teil der verwaltungsinternen Rechtsprechung bildet, setzt ein Fachwissen und eine Vollzugserfahrung voraus, die externen Justizinstanzen eher fehlt. Schliesslich kann die verwaltungsinterne Rechtspflege dank weniger formalisierten Abläufen innert kürzeren Fristen abgewickelt werden und erleichtert bürgernahe Lösungen⁴.

¹ Gesetz über das Gemeindewesen (Gemeindegesetz) vom 6. Juni 1926 (LS 131.1).

² Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 (AS 101.100).

³ Markus Müller, Die Rechtsweggarantie – Chancen und Risiken, Ein Plädoyer für mehr Vertrauen in die öffentliche Verwaltung, in: ZBJV 2004 S. 161 ff., 181.

⁴ M. Müller, a.a.O., S. 187 f.; siehe auch Georg Müller, Abschaffung der Verwaltungsrechtspflege, Gegen die Aufgabe eines wichtigen Steuerungsinstruments, in: NZZ Nr. 251 vom 29. Oktober 2002, S. 16.

Es bestand und besteht daher kein Grund, das Einspracheverfahren abzuschaffen, solange weiterhin gewährleistet ist, dass durch die Einsprache keine unangemessene Verfahrensverlängerung entsteht.

- 1.3.2 Die Einsprache gemäss den §§ 57 bzw. 115a GG und Art. 66 GO steht funktionell zwischen einer eigentlichen Einsprache im Sinne von § 10a Abs. 2 lit. b des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG)⁵ und einem Rekurs im Sinne der §§ 19 ff. VRG. Anders als die eigentliche Einsprache, die zur Überprüfung eines Entscheides durch die gleiche Behörde führt, welche bereits entschieden hat, richtet sich die Einsprache gemäss Art. 66 GO an eine übergeordnete Instanz, den Gesamtstadtrat. Allerdings ist die Behörde, welche den angefochtenen Entscheid getroffen hat (Departement oder Dienstabteilung), in der Gesamtbehörde – dem Stadtrat – durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des betreffenden Departements vertreten. Soweit das fragliche Stadtratsmitglied bei der angefochtenen Anordnung selbst mitgewirkt hat, kann es am Entscheid über die Einsprache mit beratender Stimme mitwirken; hat eine Dienststelle selbständig entschieden, kann das für sie zuständige Stadtratsmitglied auch an der Abstimmung teilnehmen (vgl. Art. 66 Abs. 2 GO). Durch diese Beteiligung der verfügenden Behörde am Rechtsmittelentscheid besteht eine Nähe zur eigentlichen Einsprache und unterscheidet sich der stadinterne Rekurs vom Rekurs gemäss den §§ 19 ff. VRG.

Die Einsprache gemäss Art. 66 GO gewährleistet nach dem zuvor Ausgeführten – nur, aber immerhin – den Anspruch auf einen Entscheid der Gesamtbehörde statt eines Teilorgans bzw. einer untergeordneten Verwaltungseinheit⁶. Kölz/Bosshart/Röhl sprechen von einer Einsprache besonderer Art und qualifizieren sie als ordentliches, vollkommenes und reformatorisches Rechtsmittel⁷.

1.4 Anlass und Ziele einer Neuregelung

- 1.4.1 Handlungsbedarf bestand vorab insofern, als das Verfahren der Einsprache bisher nur rudimentär geregelt war. Ausser einer punktuellen Ordnung durch den Stadtratsbeschluss Nr. 2136 vom 13. Dezember 2000 (vgl. dazu hinten Kapitel 2.2) fehlte eine Normierung. Daher führte insbesondere die Abwicklung des Instruktionsverfahrens hin und wieder zu Unsicherheiten. Die Verordnung klärt diese Fragen und schafft allseitig Transparenz.

⁵ Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 24. Mai 1959 (LS 175.2).

⁶ Vgl. H. R. Thalman, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, N. 7.2.1 zu § 57.

⁷ A. Kölz/J. Bosshart/M. Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 19 bis 28, N. 13 f.

- 1.4.2 Handlungsbedarf bestand auch insofern, als die bisherige Praxis Art. 66 Abs. 2 GO teilweise widersprach. Diese Bestimmung verlangt, dass der Antrag für den Entscheid über die Einsprache in jedem Fall von einem andern als dem verfügenden Departement gestellt wird. Bisher wurde diese Regel nur in jenen Fällen befolgt, in denen die angefochtene Verfügung unmittelbar vom Departement getroffen worden war, nicht hingegen dann, wenn ihre Urheberin eine untergeordnete Dienststelle war. Diese Praxis war zu korrigieren.
- 1.4.3 Die ins Auge gefasste Neuregelung führte zur Frage, ob das bestehende Einspracheverfahren grundsätzlich zu verändern sei, namentlich, ob die Instruktion der Einsprache anders als bisher einer zuvor mit der Sache nicht befassten Dienststelle zu übertragen sei. Die Frage wurde aus folgenden Gründen verneint:
- Das Verfahren der Einsprache soll eine effektive und effiziente Kontrolle der angefochtenen Entscheide gewährleisten, ohne mit ungebührlichen Verfahrensverzögerungen oder einer Aufblähung des Verwaltungsapparates verbunden zu sein.
 - Nach bisheriger Praxis erfolgte die Instruktion der Einsprachen grundsätzlich durch den Rechtsdienst des Departements, aus welchem der angefochtene Entscheid stammt (verkürzt wird im Folgenden von «verfügendem Departement» gesprochen; in zahlreichen Fällen stammt allerdings die Verfügung nicht von der oder dem Departementsvorstehenden, sondern von einer untergeordneten Dienststelle mit selbständiger Entscheidungsbefugnis). Dieses Vorgehen gewährleistet, dass die Überprüfung durch sachkundige, mit den Gegebenheiten des in Frage stehenden Rechtsgebietes vertraute Juristinnen und Juristen erfolgt. Die Vertrautheit mit der Materie dient nicht nur einer sachgerechten, sondern auch einer beförderlichen Fallbearbeitung. Diese Vorteile überwiegen den Nachteil der «Befangenheit», der in diesem Zusammenhang angeführt werden könnte. Um diesem Einwand die Spitze zu brechen, soll immerhin in Zukunft die Einsprachebearbeitung nach Möglichkeit durch eine am bisherigen Verfahren unbeteiligte Person erfolgen.

Im Übrigen rechtfertigen es die Besonderheiten der gemeindeinternen Einsprache, bei der Entscheidvorbereitung pragmatische Lösungen zu wählen und namentlich an die Unabhängigkeit der Personen und Amtsstellen, die mit der Vorbereitung des Entscheides und der Verfahrensleitung betraut sind, geringere Anforderungen zu stellen als im ordentlichen Rekurs- und Beschwerdeverfahren. Ein Rechtsanspruch auf eine Instruktion durch eine bisher unbeteiligte Dienststelle besteht im Einspracheverfahren ebenso wenig wie eine absolute Ausstandspflicht des oder der betroffenen Departementsvorstehenden⁸.

Dieses System hat sich bewährt⁹ und stösst in der Praxis auch bei den Betroffenen kaum je auf Kritik.

- Gegen eine grundsätzliche Neuordnung sprach zudem, dass jede andere Form der Verfahrensgestaltung, insbesondere die Verfahrensinstruktion, durch ein bisher unbeteiligtes Departement oder durch einen neu zu schaffenden zentralen Rechtsdienst, der dem Rechtskonsulenten anzugliedern gewesen wäre, mit erhöhtem Personalbedarf bzw. zusätzlichen Kosten verbunden wäre. Weil das bisherige System keine wesentlichen Mängel enthielt, wurde dieser zusätzliche Aufwand als unverhältnismässig betrachtet. Ohne zusätzliches Personal wären unerwünschte Verfahrensverlängerungen nicht zu vermeiden gewesen.

- 1.4.4 Der Erlass der Verordnung bot Gelegenheit für eine weitere Klärung: Das Einspracheverfahren bei der Projektfestsetzung gemäss dem kantonalen Strassengesetz¹⁰ und dem kantonalen Wasserwirtschaftsgesetz¹¹ folgt – trotz einer bisweilen befolgten gegenteiligen Praxis – nicht den für die hier thematisierte Einsprache geltenden Regeln. Das Projekt, gegen welches gemäss § 17 Strassengesetz bzw. § 18a Wasserwirtschaftsgesetz innert der Auflagefrist Einsprache erhoben werden kann, stellt keine Anordnung dar, sondern den Entwurf einer solchen; die Einsprachemöglichkeit bildet eine besondere Form des rechtlichen Gehörs. Die Einsprachen gegen Strassen- und Gewässerprojekte sind vom Tiefbau- und Entsorgungsdepartement im Rahmen der Projektierung selbständig zu instruieren; das Ergebnis hat in die Weisung für die Projektfestsetzung durch den Stadtrat einzufliessen, ohne dass es des Antrags eines unbeteiligten Departementes oder einer formellen Vernehmlassung des Rechtskonsulenten bedürfte.

⁸ Vgl. Art. 66 Abs. 2 GO; Thalmann, N. 7.2.3 zu § 57.

⁹ Eine Überprüfung der Einspracheentscheide der Jahre 2001 und 2002 – die letzten einigermaßen repräsentativen Jahre vor der Besoldungsrevision und der damit verbundenen unüblich grossen Anzahl Einsprachen – erlaubt den Schluss, dass rund 75 bis 80 % der Einspracheentscheide von den Betroffenen akzeptiert werden; zudem ist die Erfolgsquote bei den Weiterzügen relativ klein (im Bereich von 15 bis 35 %).

¹⁰ Gesetz über den Bau und den Unterhalt der öffentlichen Strassen vom 27. September 1981 (LS 722.1).

¹¹ Vom 2. Juni 1991 (LS 724.11).

2. Grundlagen im Gemeindegesetz und in der Gemeindeordnung

2.1 Die Regelung von § 57 und § 115a Gemeindegesetz

Gemäss § 64 Ziff. 2 GG nimmt die Gemeindevorsteherchaft (in der politischen Gemeinde Zürich: der Stadtrat) die Besorgung der Gemeindeangelegenheiten als Kollegialbehörde wahr, soweit nicht ein anderes Gemeindeorgan hiefür zuständig ist. § 57 Abs. 1 GG bestimmt indes, dass die Gemeindeordnung der Gemeindevorsteherchaft (und weiteren Verwaltungsbehörden¹²) gestatten kann, die Besorgung bestimmter Verwaltungsaufgaben (Geschäftszweige) auf einzelne oder mehrere ihrer Mitglieder zu übertragen; das Gesetz spricht in diesem Zusammenhang von Verwaltungsvorständen bzw. Ausschüssen¹³. In ähnlicher Weise legt § 115a Abs. 1 GG fest, die Gemeindeordnung könne einzelne Verwaltungsbefugnisse besonderen Beamten mit eigener Verantwortlichkeit delegieren. Diese Bestimmung gilt nur für Parlamentsgemeinden¹⁴, während § 57 GG sowohl auf Gemeinden mit Gemeindeparlament als auch auf Gemeinden mit Gemeindeversammlung Anwendung findet¹⁵.

Gegen Anordnungen von Verwaltungsvorständen, Ausschüssen und Beamten mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen ist gemäss kantonalem Recht direkt der Rekurs an die Bezirksorgane (Bezirksrat, Statthalter u.a.) zulässig¹⁶. Die Gemeindeordnung kann jedoch gemäss § 57 Abs. 3 bzw. § 115a Abs. 3 GG in all diesen Fällen vorsehen, dass innert 30 Tagen seit der Mitteilung einer Anordnung deren Überprüfung durch die Gemeindebehörden (Stadtrat, Spezialverwaltungsbehörde) verlangt werden kann, bevor der Rekurs an die Bezirksorgane Platz greift.

¹² Es handelt sich dabei um Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen im Sinne von § 56 GG und andere Spezialbehörden wie etwa die Fürsorgebehörde (Thalmann, N. 2 zu § 57).

¹³ Vgl. das Marginale von § 57 GG.

¹⁴ § 115a GG («Beamte mit selbständigen Befugnissen») ist systematisch in die Bestimmungen über die Gemeinden mit Gemeindeparlament (vor § 88 GG: «A. Organisation mit Grosseem Gemeinderat») eingegliedert.

¹⁵ § 57 i.V.m. § 110 GG.

¹⁶ § 57 Abs. 2 bzw. § 115a Abs. 2 GG i.V.m. §§ 2 ff. des Gesetzes über die Bezirksverwaltung vom 10. März 1985 (LS 173.1).

2.2 Bedeutung der VRG-Revision von 1997

Vor der Revision vom 8. Juni 1997 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, auf welche die heutige Fassung der §§ 57 und 115a GG zurückgeht, schrieb das Gemeindegesetz zwingend ein gemeindeinternes Einspracheverfahren vor¹⁷. Mit der erwähnten Revision wurde unter anderem eine Beschleunigung und Vereinfachung verwaltungsinterner Verfahren bezweckt¹⁸. Der Antrag des Regierungsrates vom 3. Mai 1995 wollte daher die gemeindeinterne Rechtspflege abschaffen¹⁹. Anordnungen einzelner Behördemitglieder und Beamter sollten neu nur noch dem Rekurs an die Bezirksorgane unterliegen. Der Kantonsrat hat dieser Vereinfachung des Rechtsmittelweges nur teilweise zugestimmt, hat er doch unter Hinzufügen eines neuen, dritten Absatzes in den §§ 57 und 115a GG den Gemeinden erlaubt, am bisherigen Einspracheverfahren festzuhalten.

Die Stadt Zürich kannte schon vor 1998, ja schon vor dem Erlass des Verwaltungsrechtspflegegesetzes von 1959 das gemeindeinterne Einspracheverfahren in der Gemeindeordnung. Allerdings sah Art. 66 GO sogar ein zweistufiges stadtinternes Verfahren vor, d.h., Entscheide von Abteilungsvorstehenden waren zunächst an die Sektion und von dort an den Stadtrat weiterzuziehen²⁰. Später hiessen die drei Ebenen dann Dienstabteilung, Departement und Stadtrat. Auch nach Inkrafttreten des revidierten VRG am 1. Januar 1998 hielt die Stadt Zürich zunächst am zweistufigen Einspracheverfahren fest. In einer Entscheidung vom 26. August 1999 warf das Verwaltungsgericht die Frage auf, ob diese Dreistufigkeit vor dem revidierten VRG standhalte, und im Dezember 1999 lud der Präsident des Verwaltungsgerichts den Rechtskonsulenten des Stadtrates nachdrücklich ein, einen Grundsatzentscheid des Stadtrates zur Straffung des stadtinternen Einspracheverfahrens zu erwirken. Daraufhin fasste der Stadtrat am 10. Juni 2000 den Grundsatzbeschluss, das stadtinterne Einspracheverfahren auf eine Instanz, nämlich den Stadtrat, zu beschränken. Mit Beschluss Nr. 2136 vom 13. Dezember 2000 regelte der Stadtrat im Sinne dieses Grundsatzbeschlusses einige Einzelheiten des Einspracheverfahrens, ohne indessen eine eigentliche Verfahrensordnung zu erlassen.

¹⁷ §§ 57 und 115a alte Fassung GG.

¹⁸ Abstimmungszeitung zur kantonalen Volksabstimmung vom 8. Juni 1997, S. 6.

¹⁹ ABI 1995, S. 1545: «Die Möglichkeit, Beschlüsse und Verfügungen von Verwaltungsvorständen, Ausschüssen und Beamten, denen die Besorgung bestimmter Geschäfte übertragen worden ist, mit Einsprache bei der Gesamtbehörde anzufechten, wird aufgehoben.»

²⁰ K. Keller, Grundzüge der Gemeindeordnung der Stadt Zürich, Zürich 1971, S. 75.

2.3 Die Einsprache in der Zürcher Gemeindeordnung

Gemäss Art. 50 GO werden die dem Stadtrat obliegenden Geschäfte von diesem als Kollegialbehörde oder von den einzelnen Stadtratsmitgliedern als Departementsvorstehende erledigt (Abs. 1). Der Stadtrat regelt in seiner Geschäftsordnung die entsprechenden Aufgaben und Kompetenzen und kann dabei insbesondere einzelne Kompetenzen an untere Instanzen delegieren (Abs. 2). Gemäss Art. 50 Abs. 3 GO kann der Stadtrat sodann die Erledigung einzelner Verwaltungsbefugnisse besonderen Beamtinnen und Beamten mit eigener Verantwortung übertragen.

Die Zürcher Gemeindeordnung enthält damit eine allgemein gehaltene Ermächtigung zur Aufgabendelegation an einzelne «Verwaltungsvorstände», wie § 57 Abs. 1 GG dies voraussetzt²¹. Abs. 3 enthält analog Abs. 2 ebenfalls eine Ermächtigung des Stadtrates zur Bezeichnung von Beamten mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen, obwohl § 115a Abs. 1 GG seinem Wortlaut nach eine Kompetenzübertragung unmittelbar durch die Gemeindeordnung selbst verlangt. Die Delegation an den Stadtrat fand sich indessen bereits in der GO vom 15. Januar 1933, so dass auch Art. 50 Abs. 3 GO vom Regierungsrat genehmigt wurde²².

Wie dargelegt, wären Anordnungen (Verfügungen) dieser selbständigen Entscheidungsträger gemäss kantonalem Recht unmittelbar mit Rekurs an die Bezirksorgane anfechtbar (§ 57 Abs. 2 und § 115a Abs. 2 GG). Art. 66 GO institutionalisiert nun aber die den Gemeinden in § 57 Abs. 3 und § 115a Abs. 3 GG zugestandene Einsprachemöglichkeit. Die Bestimmung lautet wie folgt:

«Anordnungen der Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher sowie von Angestellten mit Verwaltungsbefugnissen mit eigener Verantwortlichkeit (ausgenommen Stadtamtsfrauen und Stadtmänner sowie Friedensrichterinnen und Friedensrichter) können beim Stadtrat mit stadtinternem Rekurs (Einsprache) angefochten werden. Der stadtinterne Rekurs ist schriftlich unter Angabe der Gründe einzureichen. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes über den Rekurs.

Der Stadtrat entscheidet nach Vernehmlassung des betreffenden Departements und der Rechtskonsultantin oder des Rechtskonsulenten auf Antrag der Vorsteherin oder des Vorstehers eines nichtbeteiligten Departements. Mitglieder, die bei der angefochtenen Anordnung mitgewirkt haben, sind nicht stimmberechtigt.»

²¹ Thalmann, N. 1 zu § 57.

²² Thalmann, N. 2 zu § 115.

2.4 Ausschluss der Einsprache

Die Einsprache an den Stadtrat ist nur zulässig, soweit sie in der Gemeindeordnung vorgesehen und nicht durch übergeordnetes Recht ausgeschlossen ist. Art. 66 GO selbst nimmt Anordnungen der Stadtammänner und Stadtamtsfrauen sowie der Friedensrichterinnen und Friedensrichter vom Geltungsbereich der Einsprache ausdrücklich aus²³. Ebenfalls aufgrund des kantonalen Rechts ist die Einsprache im Baupolizeiwesen²⁴ sowie in Feuerpolizei- und Feuerwehrsachen²⁵ unzulässig. Gleiches gilt für die Strafverfügungen des Stadtrichters, welche direkt der gerichtlichen Beurteilung durch den Einzelrichter am Bezirksgericht unterliegen²⁶. Demgegenüber können personalrechtliche Anordnungen des Stadtrichters mit Einsprache beim Stadtrat angefochten werden²⁷. Auch kommunale Steuerentscheide sind der Einsprache im Sinne von Art. 66 GO nicht zugänglich, weil das kantonale Steuergesetz für Steuerangelegenheiten besondere Rechtsmittelwege vorsieht²⁸. Ausgeschlossen ist die Einsprache an den Stadtrat ferner gegen Anordnungen des oder der Datenschutzbeauftragten, der Ombudsperson und der Leitung der Parlamentsdienste, da diese Funktionsträger dem Gemeindeparlament angegliedert sind und hierarchisch nicht dem Stadtrat unterstehen; die Einsprache an das Plenum des Parlaments fällt ausser Betracht, weil es hierfür an einer Grundlage in der Gemeindeordnung fehlt und wohl auch das kantonale Recht dies nicht zulässt^{29,30}. Ebenfalls keine Einsprachemöglichkeit besteht gegen Entscheide der Fürsorgebehörde und der Schulpflege, da diese Spezialverwaltungsbehörden mit selbständigem Aufgabenbereich dem Stadtrat nicht unterstellt sind und vom Wortlaut von Art. 66 GO überdies auch gar nicht erfasst werden. Bereits von Bundesrechts wegen ist die Einsprache unzulässig gegen Entscheide der Vormundschaftsbehörde; diese unterliegen unmittelbar der Beschwerde an den Bezirksrat³¹.

²³ Soweit es um ihren zwangsvollstreckungsrechtlichen bzw. zivilprozessualen Wirkungsbereich geht, verfügen diese Amtsträger bereits aufgrund des kantonalen Rechts über originäre Entscheidkompetenzen, welche nicht im Sinne von § 115a GG Abs. 1 «übertragen» sind, weshalb die in Abs. 3 erwähnte Einsprache hier nicht Platz greifen kann. Aber auch administrative (insbesondere personalrechtliche) Anordnungen der Friedensrichter und Stadtammänner sind aufgrund von Art. 66 Abs. 1 GO von der Einsprache an den Stadtrat ausgeschlossen.

²⁴ § 315 Abs. 3 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz) vom 7. September 1975 (LS 700.1).

²⁵ §§ 15 Abs. 1 und 37 Abs. 1 des Gesetzes über die Feuerpolizei und das Feuerwehrwesen vom 24. September 1978 (LS 861.1).

²⁶ §§ 342 f. der Strafprozessordnung vom 4. Mai 1919 (LS 321).

²⁷ Art. 66 Abs. 1 GO und Art. 39 Abs. 1 des städtischen Personalrechts (AS 177.100).

²⁸ Vgl. z.B. §§ 192, 195 f. und 211 f. des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (LS 631.1). Bei den hier vorgesehenen Einsprachen handelt es sich um eigentliche Einsprachen, welche sich an die verfügende Behörde richten.

²⁹ Bei der Einspracheinstanz muss es sich um ein Exekutivorgan handeln, weil nur Exekutivorgane als «Gemeindebehörden» im Sinne von § 115a Abs. 3 GG gelten (vgl. Thalman, N. 2.1 zu § 55).

³⁰ Es steht ein neuer Art. 66 Abs. 3 GO in Planung, wonach Anordnungen der Leiterin oder des Leiters der Parlamentsdienste mittels Einsprache beim Büro des Gemeinderates angefochten werden können. Nach Auffassung des kantonalen Gemeindeamtes ist eine solche Regelung zulässig.

³¹ Art. 420 Abs. 2 ZGB i.V.m. § 75 des Einführungsgesetzes zum schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG zum ZGB) vom 2. April 1911 (LS 230).

Für die Bestreitung einer Schadenersatz- oder Genugtuungsforderung aus Staatshaftung ist stets der Gesamtstadtrat zuständig; dies gilt auch dann, wenn deren Anerkennung angesichts der Höhe des in Frage stehenden Betrags in die Zuständigkeit eines einzelnen Departements fallen würde³². Äussert sich ein Departementsvorsteher in einer ersten informellen Stellungnahme ablehnend zum geltend gemachten Anspruch, kommt daher nicht die Bedeutung eines verbindlichen einsprachefähigen Entscheides zu; es ist ja der Gesamtstadtrat, der definitiv darüber entscheidet, ob eine Forderung seitens der Stadt bestritten wird. Erst dessen negativer Entscheid löst die Jahresfrist von § 24 Abs. 2 Haftungsgesetz aus, innert welcher der oder die Geschädigte beim Bezirksgericht gegen die Stadt klagen muss, um seinen bzw. ihren Anspruch zu wahren.

2.5 Einsprache gegen generell-abstrakte Normen?

Für den Erlass generell-abstrakter Normen ist der Gemeinderat (das Gemeindeparlament) zuständig, sofern es sich dabei um «Verordnungen von allgemeiner Wichtigkeit» handelt (Art. 41 lit. I GO); andernfalls steht die Verordnungs-kompetenz grundsätzlich dem Stadtrat zu (§ 64 Ziff. 2 i.V.m. § 110 GG). Ausnahmsweise kann – gestützt auf eine besondere gesetzliche Grundlage – der Erlass generell-abstrakter Normen aber auch in die Zuständigkeit eines einzelnen Departements oder einer Dienststelle fallen.

Das zürcherische Gemeinderecht kennt die abstrakte Normenkontrolle: Gegen Erlasse des Gemeinderates kann Gemeindebeschwerde (§ 151 GG), gegen solche der übrigen Gemeindebehörden Rekurs geführt werden (§ 152 GG). Ungeklärt bleibt die Frage, ob gegen die (vereinzelt vorkommenden) Verordnungen von Departementsvorstehenden und Dienstchefinnen bzw. Dienstchefs unmittelbar der Rechtsmittelzug an den Bezirksrat Platz greift oder ob zunächst beim Stadtrat Einsprache zu erheben ist. Die §§ 115a Abs. 3 und 57 Abs. 3 GG, welche den zulässigen Rahmen der Einsprache abstecken, sprechen ausschliesslich von «Anordnungen». Dabei unterscheidet das Gemeindegesezt begrifflich sehr wohl zwischen (individuell-konkreten) Anordnungen und (generell-abstrakten) Erlassen, was insbesondere aus § 152 GG deutlich hervorgeht. Die Einsprache gegen generell-abstrakte Normen ist vom Wortlaut des Gesetzes mithin nicht erfasst. Wenn allerdings schon gegen individuell-konkrete Anordnungen eine Überprüfung durch die Gesamtbehörde verlangt werden kann, sollte dies bei generell-abstrakten Normen angesichts ihrer allgemeineren Tragweite umso eher möglich sein. Eine normzweckorientierte (teleologische) Betrachtung legt daher nahe, die Einsprache auch gegen solche Verordnungen zuzulassen³³. Es wird dereinst Aufgabe der Rechtsmittelinstanzen sein, diese offene Frage anlässlich eines konkreten Anwendungsfalls zu klären.

³² Vgl. § 22 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 des Gesetzes über die Haftung des Staates und der Gemeinden sowie ihrer Behörden und Beamten (Haftungsgesetz) vom 14. September 1969 (LS 170.1).

³³ Es kann eine planwidrige Unvollständigkeit des Gesetzes angenommen werden, die im Wege der Lückenfüllung durch analoge Anwendung der §§ 57 Abs. 3 und 115a Abs. 3 GG zu schliessen ist (vgl. U. Häfelin/G. Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2002, NN. 222 f. und 233 ff.).

3. Das Einspracheverfahren im Einzelnen

3.1 Übersicht

Einsprachen sind an den Stadtrat gerichtet. Sie gehen daher bei der Stadtkanzlei ein, die den Eingang bestätigt und die Einsprachebehandlung in Gang setzt. Diese erfolgt anknüpfend an das bisherige Verfahren im Wesentlichen in drei Phasen:

Phase 1:

Das verfügende Departement erarbeitet eine Vernehmlassung. Bei dieser Gelegenheit hat es den angefochtenen Entscheid hinsichtlich Sachverhaltsermittlung, Rechtsanwendung und Ermessensausübung gründlich zu überprüfen. In dieser Phase können, soweit Anlass zu einer Korrektur besteht, im Hinblick auf eine allseits akzeptable Lösung Verhandlungen mit den Einsprechenden geführt und/oder der angefochtene Entscheid in Wiedererwägung gezogen werden.

Phase 2:

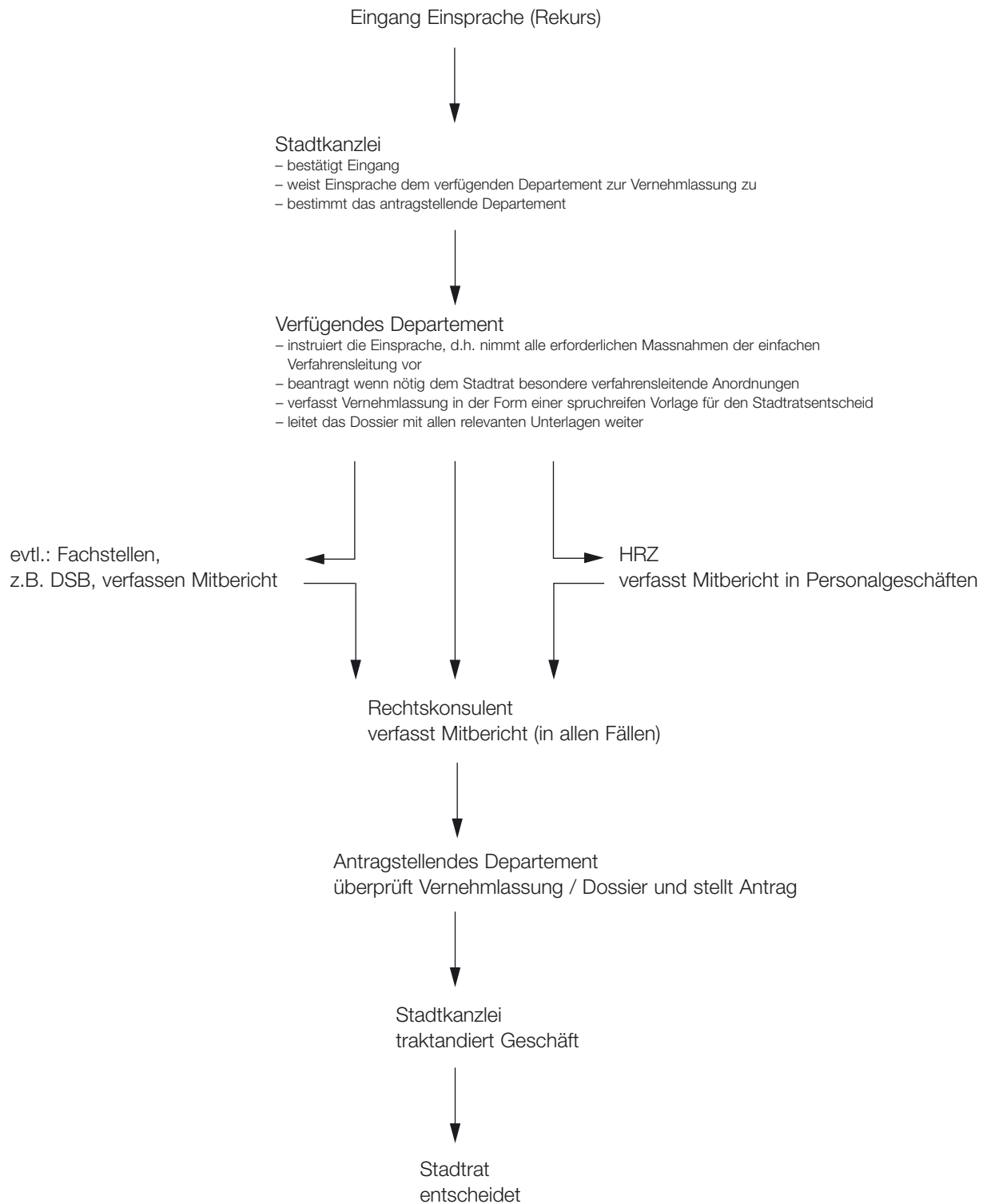
Das Dossier mit der Vernehmlassung des verfügenden Departementes wird dem Rechtskonsulenten des Stadtrates, in Personalangelegenheiten vorab auch Human Resources Stadt Zürich (HRZ) sowie in besonderen Fällen auch Fachstellen wie dem oder der Datenschutzbeauftragten (DSB), zur Vernehmlassung (in der Praxis als «Mitbericht» bezeichnet) zugestellt.

Phase 3:

Das Dossier mit allen Vernehmlassungen geht zur Antragstellung an das hierfür bestimmte Departement, welches die Angelegenheit via Stadtkanzlei dem Stadtrat zur Entscheidung unterbreitet.

Die Verordnung unterscheidet zwischen einfacher Verfahrensleitung und verfahrensleitenden Anordnungen von erhöhter materieller Bedeutung, namentlich über vorsorgliche Massnahmen. Die einfache Verfahrensleitung ist Sache des Rechtsdiensts des verfügenden Departements. Über verfahrensleitende Anordnungen von erhöhter materieller Bedeutung hat hingegen der Stadtrat zu entscheiden.

Schematisch lässt sich das Verfahren wie folgt darstellen:



3.2 Die «Verordnung über das Verfahren des stadtinternen Rekurses (Einsprache) vor dem Stadtrat» vom 27. September 2006 im Wortlaut



Stadt Zürich

172.150

Verordnung über das Verfahren des stadtinternen Rekurses (Einsprache) vor dem Stadtrat

Stadtratsbeschluss vom 27. September 2006 (1140)

Der Stadtrat erlässt, gestützt auf Art. 50 Abs. 2 und in Ausführung von Art. 66 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich¹ folgende Verordnung:

A. Geltungsbereich

Art. 1

¹Diese Verordnung regelt das Verfahren für die Vorbereitung von Entscheiden des Stadtrates über stadtinterne Rekurse (Einsprachen) im Sinne der §§ 57 und 115a Gemeindegesetz.²

Einspracheverfahren gemäss Gemeindegesetz

²Auf Einsprachen gegen Strassen- und Gewässerprojekte ist sie nicht anwendbar.

B. Entscheidvorbereitung

Art. 2

¹Die Stadtkanzlei bestätigt der oder dem Einsprechenden unverzüglich den Eingang der Einsprache und weist diese dem Departement, aus welchem der angefochtene Entscheid stammt (verfügendes Departement), zur Ausarbeitung einer Vernehmlassung zu.

Eingangsbestätigung und Zuteilung

²Zugleich bestimmt die Stadtkanzlei ein anderes Departement, welches dem Stadtrat Antrag für den Einspracheentscheid zu stellen hat.

Art. 3

¹Das verfügende Departement überprüft den angefochtenen Entscheid nach Massgabe der in der Einsprache gestellten Anträge auf Fehler der Sachverhaltsermittlung, der Rechtsanwendung und der Ermessensausübung.

Vernehmlassung des verfügenden Departements

²Soweit die Überprüfung nicht zu einer Aufhebung des angefochtenen Entscheids durch Wiedererwägung oder Widerruf führt und keine einvernehmliche Lösung mit der oder dem Einsprechenden getroffen wird, verfasst das verfügende Departement eine Vernehmlassung in Form einer spruchreifen Vorlage für den stadträtlichen Einspracheentscheid.

Art. 4

Weitere Vernehmlassungen (Mitberichte)

Nachdem das verfügende Departement seine Vernehmlassung verfasst hat, stellt es das Dossier mit allen entscheidrelevanten Akten der Rechtskonsulentin bzw. dem Rechtskonsulenten, in Personalangelegenheiten vorab Human Resources Stadt Zürich (HR Stadt Zürich), zum Mitbericht zu.

Art. 5

Antrag an den Stadtrat

¹Die Rechtskonsulentin bzw. der Rechtskonsulent übermittelt das Dossier samt seinem Mitbericht sowie gegebenenfalls jenem von HR Stadt Zürich dem mit der Erstellung des Antrags beauftragten Departement.

²Das antragstellende Departement überprüft die Akten, veranlasst nötigenfalls deren Ergänzung und stellt dem Stadtrat Antrag für den Einspracheentscheid. Sobald es das Dossier der Stadtkanzlei übergeben hat, traktandiert diese die Einsprache für den Entscheid durch den Stadtrat.

C. Verfahrensleitung und -erledigung

Art. 6

Einfache Verfahrensleitung

a) Verfügendes Departement

¹Der Rechtsdienst des verfügenden Departements ist zuständig für folgende verfahrensleitende Massnahmen (einfache Verfahrensleitung):

- a) das Ansetzen einer Nachfrist, um die Einspracheschrift zu verbessern oder zusätzliche Unterlagen einzureichen;
- b) das Einholen einer Vollmacht;
- c) das Einfordern eines Kostenvorschusses;
- d) das Einholen von Vernehmlassungen der verfügenden Dienststelle und weiterer Beteiligter;
- e) die Abklärung des Sachverhalts und die Vornahme der damit verbundenen Untersuchungen wie das Einholen

von Amtsberichten und Gutachten sowie die Durchführung von Augenscheinen;

- f) das Gewähren von Akteneinsicht;
- g) die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels;
- h) die Androhung, die angefochtene Verfügung zum Nachteil der oder des Einsprechenden zu ändern (reformatio in peius).

²Die Massnahmen gemäss lit. a bis c können mit der Androhung verbunden werden, dass der Stadtrat bei Nichtbefolgen auf die Einsprache nicht eintreten werde.

Art. 7

¹Der Stadtrat kann die einfache Verfahrensleitung dem antragstellenden Departement übertragen oder an sich ziehen.

b) Stadtrat

Art. 8

¹Die Zuständigkeit für alle anderen verfahrensleitenden und insbesondere für vorsorgliche Massnahmen liegt beim Stadtrat, der hierüber auf den Antrag des verfügenden Departements entscheidet. Zu diesen Massnahmen gehören namentlich:

Andere verfahrensleitende Massnahmen

- a) die formelle Sistierung des Verfahrens;
- b) der Entzug bzw. die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung;
- c) Massnahmen zur Sicherung des Prozessgegenstandes;
- d) die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege.

²Vor dem Entscheid über Massnahmen gemäss Abs. 1 ist ein Mitbericht der Rechtskonsultentin bzw. des Rechtskonsulenten einzuholen.

Art. 9

Der Stadtrat beendet das Verfahren durch einen materiellen oder, wenn auf die Einsprache nicht eingetreten werden kann, durch einen formellen Entscheid.

Verfahrenserledigung
a) Stadtrat

b) Stadtkanzlei

Art. 10

¹Die Stadtkanzlei beendet das Verfahren durch Abschreibung von der Geschäftsliste des Stadtrates mit der Feststellung, dass die Angelegenheit durch Rückzug erledigt wurde oder wegen Widerrufs² oder Wiedererwägung der angefochtenen Verfügung oder aus anderen Gründen gegenstandslos geworden ist.

²Wurde eine Parteientschädigung beantragt, so stellt die Stadtkanzlei unter Hinweis auf § 17 Abs. 1 des Verwaltungspfleugesetzes³ und diese Verordnung fest, dass eine solche im Einspracheverfahren nicht geschuldet ist.

³Bei Verfahrensabschreibungen wird in der Regel keine Gebühr erhoben.

⁴Soll das Verfahren unter Kostenfolgen abgeschrieben werden, stellt die Stadtkanzlei dem Stadtrat entsprechend Antrag.

D. Schlussbestimmungen**Art. 11**

Aufhebung bisherigen Rechts

Der StRB Nr. 2136/2000 wird aufgehoben.

Art. 12

In-Kraft-Treten

Diese Verordnung tritt auf den 1. Januar 2007 in Kraft.

¹ Vom 26. April 1970, AS 101.100.

² Gesetz über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926, LS 131.1.

³ VRG, vom 24. Mai 1969, LS 175.2.

3.3 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen der Verordnung

Vorbemerkungen

Die folgenden Erläuterungen sollen die Anwendung der neuen Verordnung erleichtern. Sie beschränken sich auf die Besonderheiten des stadtinternen Einspracheverfahrens. Art. 66 GO verweist im Übrigen für das Verfahren auf die Vorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes über den Rekurs. Für Fragen in diesem Zusammenhang sei auf die Fachliteratur verwiesen, insbesondere auf den VRG-Kommentar³⁴.

Die Verordnung ist in vier Teile untergliedert. Titel A (Art. 1) befasst sich mit dem Geltungsbereich, Titel B (Art. 2 bis 5) mit der Entscheidvorbereitung, d.h. dem Verfahren, das zum Entscheid des Stadtrates führt. Titel C (Art. 6 bis 10) regelt die Verfahrensleitung und -erledigung, d.h. er legt fest, welche Behörde in welchem Verfahrensstadium für die entsprechenden Massnahmen und Entscheide zuständig ist. Titel D (Art. 11 und 12) enthält die Schlussbestimmungen.

Art. 1 Einspracheverfahren gemäss Gemeindegesetz

Diese Bestimmung dient insbesondere auch dazu, eine negative Abgrenzung vorzunehmen: Einsprachen gegen Strassen- und Gewässerprojekte unterliegen nicht dem hier geregelten Verfahren (vgl. vorne Kapitel 1.4, Ziff. 1.4.4).

Art. 2 Eingangsbestätigung und Zuteilung

Der Stadtkanzlei obliegt es, nach Eingang einer Einsprache ein entsprechendes Geschäft anzulegen, der oder dem Einsprechenden den Eingang zu bestätigen, das stadtinterne Vernehmlassungsverfahren zu eröffnen und das antragstellende Departement zu bezeichnen (und natürlich gleichzeitig zu orientieren). Bei der Zuteilung ist die Stadtkanzlei an sich frei, berücksichtigt aber praxismässig die vorhandene Belastung mit Einsprachen. In personalrechtlichen Angelegenheiten ist grundsätzlich nicht das Finanzdepartement (in welchem HR Stadt Zürich eingegliedert ist), sondern ein anderes Departement mit der Antragstellung zu beauftragen.

Art. 3 Vernehmlassung des verfügenden Departementes

Das verfügende Departement bzw. sein Rechtsdienst hat – dem Wesen der Einsprache gemäss – den angefochtenen Entscheid ohne Kognitionsbeschränkung zu überprüfen, d.h. einer grundsätzlich umfassenden Sachverhalts-, Rechts- und Ermessenskontrolle zu unterwerfen. Immerhin darf es die Überprüfung auf die in der Einsprache erhobenen Anträge und Rügen fokussieren.

Sofern nötig, kann das Departement der Dienststelle, welche die angefochtene Verfügung erlassen hat, den Widerruf oder eine Wiedererwägung nahelegen, in anderer Weise auf eine einvernehmliche Erledigung der Angelegenheit mit der oder dem Einsprechenden durch die Dienststelle hinwirken oder unmittelbar selbst entsprechende Schritte unternehmen.

³⁴ Vgl. vorne Fussnote 7.

Die Vernehmlassung ist klar als solche zu kennzeichnen. Im Übrigen soll die bisherige Praxis beibehalten werden, wonach die Vernehmlassung des verfügenden Departements in eine Form zu giessen ist, die einer spruchreifen Vorlage für einen Stadtratsentscheid entspricht.

Die Verordnung verzichtet darauf, Behandlungsfristen festzusetzen. Aufgrund der Verweisung in Art. 66 GO ist die Behandlungsfrist von § 27a VRG massgeblich. In dringenden Fällen ist es Sache des verfügenden Departements, in eigener Verantwortung für eine rasche Erarbeitung seiner Vernehmlassung und – durch entsprechende Absprachen – für eine beschleunigte Behandlung auch durch die übrigen beteiligten Dienststellen zu sorgen.

Zur Prozessleitung siehe die Bemerkungen zu Art. 6 ff.

Art. 4 Weitere Vernehmlassungen

Zu den Einsprachen und zur Vernehmlassung des verfügenden Departements ist in Personalangelegenheiten eine Vernehmlassung von HRZ sowie in allen Fällen eine Vernehmlassung des Rechtskonsulenten bzw. der Rechtskonsulentin des Stadtrates – in der Praxis Mitbericht genannt – einzuholen. Dies ist bezüglich des Mitberichts des Rechtskonsulenten in Art. 66 Abs. 2 GO ausdrücklich verankert und entspricht bezüglich des Mitberichts von HRZ einer seit einigen Jahren fest etablierten Praxis.

In datenschutzrelevanten Fällen ist der oder die Datenschutzbeauftragte zu einem Mitbericht einzuladen (siehe Erläuterungen zu Art. 6 und 7). Allenfalls sind auch andere Mitberichte einzuholen. Dies hat in jedem Fall zu geschehen, bevor das Dossier dem Rechtskonsulenten zugeleitet wird.

Art. 5 Antrag an den Stadtrat

Auch wenn die einfache Verfahrensleitung gemäss Art. 6 dem Rechtsdienst des verfügenden Departementes übertragen ist, versteht es sich, dass das antragstellende Departement, wo ihm das nötig erscheint, weitere Abklärungen vornehmen kann.

In der Sache selbst hat das antragstellende Departement zumindest eine Plausibilitätsüberprüfung der Sachverhalts- und Rechtsfragen vorzunehmen – auch hier wirkt zweckmässigerweise der Rechtsdienst mit. Damit übernimmt der oder die Vorstehende des antragstellenden Departementes eine rechtliche und politische Mitverantwortung für den gestellten Antrag. Kann das antragstellende Departement dem Antrag des verfügenden Departementes oder einem abweichenden Antrag in einem Mitbericht nicht beistimmen, so steht es ihm frei, eine informelle Direktbereinigung zu versuchen oder dem Stadtrat seinen eigenen Antrag zum Entscheid zu unterbreiten, unter Hinweis auf die abweichende Vernehmlassung.

Bemerkung zum ganzen Titel B (Entscheidungsvorbereitung)

Die Dossierzirkulation wird durch die Regelung in den Art. 2 bis 5 gegenüber heute insofern vereinfacht, als das Dossier im Verlauf des Verfahrens jeweils ohne Mitwirkung der Stadtkanzlei weiterzuleiten ist.

Art. 6 und 7 Einfache Verfahrensleitung

Der Rechtsdienst des verfügenden Departements hat für eine zweckmässige, rationelle Einspracheinstruktion und Verfahrensleitung zu sorgen. Die in Art. 6 aufgeführten Massnahmen bezeichnen abschliessend den Umfang der einfachen Verfahrensleitung in der Zuständigkeit des Rechtsdienstes. Es versteht sich, dass die hier aufgeführten Massnahmen nur soweit erforderlich anzuordnen sind; insbesondere soll mit lit. g nicht gesagt werden, dass regelmässig ein zweiter Schriftenwechsel durchzuführen sei.

Vorbehalten bleibt auch die Finanzkompetenz des anordnenden Organs; konkret bedeutet dies, dass der Rechtsdienst namentlich Gutachten nur dann ohne Zustimmung der vorgesetzten Instanz in Auftrag geben kann, wenn er über entsprechende Ausgabenkompetenzen verfügt (vgl. Art. 46 GeschO StR, AS 172.100).

Gemäss Art. 16 lit. a der Allgemeinen Datenschutzverordnung der Stadt Zürich (ADSV, AS 236.100) obliegt es der oder dem Datenschutzbeauftragten, Stellung zu nehmen zu allen Anträgen an den Stadtrat, welche Belange des Datenschutzes betreffen. Zudem hat der Stadtrat gemäss Art. 20 Abs. 1 lit. c in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 ADSV vor einem Einspracheentscheid in Datenschutzfragen die Stellungnahme des oder der Datenschutzbeauftragten einzuholen. Das verfügende Departement hat kraft dieser ausdrücklichen gesetzlichen Regelung in allen datenschutzrelevanten Fällen im Rahmen der Verfahrensleitung auch eine Stellungnahme der oder des Datenschutzbeauftragten einzuholen, ohne dass dies in der Verordnung über das Einspracheverfahren wiederholt wird. In vielen Fällen dürfte es übrigens sinnvoll sein, den bzw. die Datenschutzbeauftragte bereits früher, bei der Vorbereitung der erstinstanzlichen Verfügung, beratend beizuziehen.

Allenfalls kann es sich ergeben, dass ein Mitbericht einer anderen Fachstelle (z.B. Fachstelle für Gleichstellung) einzuholen ist. Hierüber hat die instruierende Behörde aufgrund der konkreten Umstände nach ihrem Ermessen zu entscheiden.

Es kann trotz der zuvor dargelegten Gründe in Einzelfällen zweckmässig sein, die einfache Verfahrensleitung nicht dem verfügenden Departement zu belassen. In solchen Fällen kann der Stadtrat gemäss Art. 7 nach freiem Ermessen die Verfahrensleitung dem antragstellenden Departement übertragen oder an sich ziehen.

Art. 8 Andere verfahrensleitende Massnahmen

Für alle in Art. 6 nicht erwähnten verfahrensleitenden Massnahmen ist der Stadtrat zuständig. Die nicht abschliessende Aufzählung in Art. 8 dient lediglich der Veranschaulichung.

Aus verfahrensökonomischen Gründen soll das verfügende Departement nicht nur die einfache Verfahrensleitung ausüben, sondern dem Stadtrat für verfahrensleitende Massnahmen ausserhalb seiner Zuständigkeit direkt – ohne Mitwirkung des antragstellenden Departements – Antrag stellen können. Immerhin muss der Rechtskonsulent auch zu diesen Anträgen einen Mitbericht erstatten.

Art. 9 Verfahrenserledigung durch den Stadtrat

Die Erledigung der Einsprache durch einen Sach- oder einen Nichteintretensentscheid fällt in die Zuständigkeit des Stadtrates.

Die Festsetzung der Verfahrenskosten und die Formulierung der entsprechenden Ziffern des Dispositivs richten sich nach dem StRB Nr. 25 vom 7. Januar 1998. Vgl. hierzu das anschliessende Kapitel 3.4.

Art. 10 Verfahrenserledigung durch die Stadtkanzlei

Kommt es (in der Regel im Rahmen der Einsprachebearbeitung durch das verfügende Departement) zu einem Rückzug der Einsprache oder wird das Verfahren wegen Widerruf oder Wiedererwägung der angefochtenen Verfügung oder aus anderen Gründen gegenstandslos, so kann das Verfahren von der Geschäftsliste des Stadtrates abgeschrieben werden. Das verfügende Departement hat die Stadtkanzlei entsprechend zu informieren. Die Abschreibung hat keine materielle Tragweite, weshalb es gerechtfertigt ist, sie in die Zuständigkeit der Stadtkanzlei zu stellen. Dies gilt auch in jenen Fällen, in denen eine Parteientschädigung verlangt wurde, weil im Einspracheverfahren eine solche nicht geschuldet ist (§ 17 Abs. 1 VRG, siehe dazu hinten Kapitel 3.5). Die Stadtkanzlei kann sich daher auf die entsprechende Feststellung beschränken.

Zur Frage der Gebührenerhebung siehe das anschliessende Kapitel 3.4.

Art. 11 und 12 (Schlussbestimmungen)

Der Stadtrat hat die neuen Verfahrensregeln auf den 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt; sie sind daher ab diesem Datum zu beachten. Der StRB 2136/2000 wurde aufgehoben.

3.4 Gebührenerhebung

Gemäss § 13 VRG können die Verwaltungsbehörden für ihre Amtshandlungen Gebühren und Kosten auferlegen (Abs. 1). Die Kostentragungspflicht richtet sich grundsätzlich nach Massgabe des Obsiegens bzw. Unterliegens (Abs. 2). In Verfahren betreffend personalrechtliche Streitigkeiten werden keine Kosten erhoben; vorbehalten bleibt die Kostenaufgabe an die unterliegende Partei, die durch ihre Prozessführung einen unangemessenen Aufwand verursacht hat (Abs. 3).

Einen sehr weiten Gebührenrahmen von Fr. 10 bis Fr. 3'750 enthält die regierungsrätliche Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden³⁵.

Um diesen Rahmen einzuengen und weitere Aspekte der Gebührenerhebung bei Einspracheentscheiden zu vereinheitlichen, hat der Stadtrat am 7. Januar 1998 mit Verbindlichkeit für die gesamte Stadtverwaltung Folgendes beschlossen (StRB 25/1998):

«1.1 Für den Gebührenbezug bei Einspracheentscheiden des Stadtrates gilt folgende Dispositivformulierung:

X.	Die Verfahrenskosten, bestehend aus	Fr.
	Verwaltungsgebühr	--
	Gebühren der Verfügung Nr. ...	--
	Schreib- und Zustellgebühr	--
	Total	--
	werden dem Einsprecher / der Einsprecherin auferlegt.	
XI.	Das xy-Departement (Departementssekretariat) wird eingeladen, diese Verfahrenskosten nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheides beim Einsprecher / bei der Einsprecherin einzufordern.	

Der Stadtkanzlei ist pro erledigtes und abgerechnetes Einspracheverfahren eine Pauschalabgeltung von Fr. 50.— auszurichten. Diese ist je Departement einmal jährlich gutzuschreiben.

1.2 Gestützt auf § 1 in Verbindung mit § 3 der Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden werden folgende Gebührenansätze für Einspracheentscheide des Stadtrates festgesetzt:

		Fr.
	Nichteintretensentscheide	100 bis 400
	andere verfahrenserledigende Entscheide in Sonderfällen	100 bis 300
	materielle Sachentscheide	
	– Minimalgebühr	150
	– einfache Fälle	150 bis 400
	– mittelschwierige Fälle	401 bis 700
	– sehr aufwendige / schwierige Fälle	nach Aufwand
	– bei mehreren EinsprecherInnen im gleichen Verfahren mind.	je 150

1.3/2 ...³⁶

³⁵ Vom 8. Dezember 1966 (LS 681), § 1 lit. A, Ziff. 5.

³⁶ Die hier nicht wiedergegebenen Ziff. 1.3 und 2 des StRB 25/1998 behandelten die Verlustscheinbewirtschaftung und die Frage der Inkassozentralisierung. Sie sind inzwischen durch den StRB 872 vom 22. Juni 2005 aufgehoben worden. Dieser neue StRB überträgt dem Stadtrichteramt das zentrale Verlustscheininkasso der meisten Dienstabteilungen der Stadt Zürich.

3. Der Stadtschreiber wird eingeladen, die Dispositivformulierung sowie die Gebührenansätze (Dispositiv Ziff. 1.1. und 1.2) in die «Richtlinien für das Verfassen von Weisungen an den Stadtrat» aufzunehmen.
4. Mitteilung ...»

Der hier im Wortlaut wiedergegebene Stadtratsbeschluss spricht weitgehend für sich selbst. Immerhin ist auf drei Punkte speziell hinzuweisen:

- In der Praxis werden die «Gebühren der Verfügung Nr. ...» (vgl. Disp.-Ziff. 1.1, X.), d.h. der angefochtenen Verfügung, häufig im Dispositiv des Einspracheentscheids nicht mehr erwähnt. Dies erscheint rechtlich insofern unproblematisch, als durch die Abweisung der Einsprache die angefochtene Verfügung und damit auch die darin enthaltene Kostenaufgabe ohnehin bestätigt wird. Wie sich aus den Erwägungen ergibt, sollte allerdings mit dem StRB 25/1998 unter anderem erreicht werden, dass die Gebühren von Einspracheentscheiden inklusive Kosten der angefochtenen Verfügung und der Ausfertigungskosten von einer Stelle eingezogen werden. Der oder die Betroffene soll m.a.W. nur eine Rechnung erhalten, nicht getrennte Rechnungen für die Verfügung und für den Einspracheentscheid. Dies setzt voraus, dass der Einspracheentscheid Klarheit über das Total der geschuldeten Kosten schafft. Der Gebühreneinzug kann dann durch das Departementssekretariat oder aber durch die Dienstabteilung erfolgen. Letzteres drängt sich vor allem dort auf, wo die Dienstabteilungen über das entsprechende Rechnungswesen verfügen, wie dies z.B. bei den Industriellen Betrieben, bei ERZ oder bei der Stadtpolizei der Fall ist. Unabhängig von der gewählten Möglichkeit müssen die Leistungen, die nicht der Inkassostelle zustehen, intern weiterverrechnet werden. Dies verursacht zwar einen gewissen Zusatzaufwand, der aber im Interesse der Kundinnen und Kunden hinzunehmen ist und der dadurch reduziert werden kann, dass die Weiterverrechnungen nur periodisch (z.B. ein- oder zweimal pro Jahr) vorgenommen werden.
- Unter «anderen verfahrenserledigenden Entscheiden» (Disp.-Ziff. 1.2) sind Entscheide ohne materielle Anspruchsprüfung infolge Rückzug, Anerkennung usw. zu verstehen. Solche Fälle können in der Regel ohne Stadtratsbeschluss durch eine Abschreibungsverfügung der Stadtkanzlei erledigt werden (Art. 10 Abs. 1). Auf die Erhebung einer Gebühr ist bei Abschreibungsverfügungen grundsätzlich zu verzichten (Art. 10 Abs. 3). In «Sonderfällen» drängt sich allerdings das Gegenteil auf, etwa wenn ein Verfahren aufwendig war und die Einsprache erst kurz vor Abschluss des Verfahrens zurückgezogen wird (Art. 10 Abs. 4). In diesen Fällen kann die Stadtkanzlei auf Einladung des verfügenden Departements dem Stadtrat einen Abschreibungsbeschluss einschliesslich der Auflage einer Gebühr beantragen, deren Höhe sich nach Disp.-Ziff. 1.2 des StRB 25/1998 bemisst.
- Die Gebührenansätze gemäss StRB 25/1998 können in aller Regel ohne weiteres angewendet werden. Ausnahmen sind in seltenen Fällen denkbar. So würde bei ausgesprochenen Masseneinsprachen (z.B. 300 Einsprechende, vertreten durch sieben verschiedene Anwälte) der Ansatz von Fr. 150 pro EinsprecherIn zu übersetzten Gebühren führen. Hier ist mit Augenmass vorzugehen.

3.5 Keine Parteientschädigung

Gemäss § 17 Abs. 1 VRG werden im Verfahren vor den Verwaltungsbehörden keine Parteientschädigungen zugesprochen. Das Einspracheverfahren stellt ein solches Verfahren dar, weshalb hier eine Parteientschädigung unabhängig vom Verfahrensausgang von vornherein nicht in Betracht kommt³⁷.

Zwar verweist Art. 66 Abs. 1 GO für das «Verfahren» der Einsprache auf die Vorschriften des VRG über den Rekurs. Die Regelung der Parteientschädigung stellt aber keine Verfahrensvorschrift in diesem Sinn dar. Das VRG regelt das Rekursverfahren in den §§ 19 ff. unter dem Titel «C. Rekurs», während sich § 17 im Titel «B. Allgemeine Vorschriften» findet. Parteientschädigungen sind gemäss § 17 Abs. 2 VRG im «Rekursverfahren» und im «Verfahren vor Verwaltungsgericht» vorgesehen. Mit «Rekursverfahren» meint § 17 VRG nur Rekursverfahren vor unabhängigen, eigentlichen Rekursinstanzen. Der Verweis in Art. 66 GO hat daher nicht die Tragweite, dass Einsprechenden damit entgegen der Regelung von § 17 Abs. 1 VRG ein Anspruch auf Parteientschädigung zugestanden werden soll. Um dies zu verdeutlichen, hält Art. 10 Abs. 2 der stadt-rätlichen Verordnung ausdrücklich fest, dass im Einspracheverfahren eine Parteientschädigung nicht geschuldet ist.

3.6 Grundsätze für die Kommunikation während und nach einem Einspracheverfahren

- 3.6.1 Allgemeine Grundsätze
- Es gelten die Grundsätze der
 - Parteiöffentlichkeit
 - Wahrung der Vertraulichkeit gegenüber Dritten
- 3.6.2 Information der einsprechenden Partei(en)
- Eingangsbestätigung durch Stadtkanzlei
 - Auskünfte über den Stand des Verfahrens etc. durch verfügendes Departement
 - Bekanntgabe der Vernehmlassung auf Verlangen durch verfügendes Departement oder durch Stadtkanzlei, wenn dieser die Akten bereits zugegangen sind
 - Mitteilung des StR-Entscheids durch Stadtkanzlei
- 3.6.3 Information der Öffentlichkeit
- Grundsätzlich wird die Öffentlichkeit über laufende und abgeschlossene Rekursverfahren nicht informiert.
 - Im Einzelfall kann aber eine Interessenabwägung ergeben, dass das Informationsinteresse der Öffentlichkeit oder der Behörde überwiegt. Insbesondere bei bereits in der Öffentlichkeit diskutierten Angelegenheiten können zumindest allgemeine Informationen über den Verfahrensgang und den

³⁷ Kölz/Bosshart/Röhl, N. 23 zu § 17 mit Hinweis auf die gleich lautende Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts.

Ausgang des Verfahrens notwendig werden.

- Da Informations- und Sachzuständigkeit sich grundsätzlich decken sollten, erscheint es zweckmässig, dass die Kommunikation in der Regel über das verfügende Departement läuft, sei es, dass dieses selbst informiert oder die Information durch den Stadtrat vorbereitet. Der Stadtrat kann jederzeit auch ohne Bezug des verfügenden Departements in der ihm geeignet erscheinenden Form an die Öffentlichkeit treten.

4. Hinweise für die Redaktion der Einspracheentscheide

Für das Abfassen von Einspracheentscheiden sind zunächst die Richtlinien der Stadtkanzlei für das Verfassen von Weisungen an den Stadtrat (Stand Juni 2004)³⁸ zu beachten.

Im Weiteren empfehlen wir, den Entscheid in die vier Teile Titel / Einleitung, Sachverhalt / Prozessgeschichte, rechtliche Erwägungen und Dispositiv zu gliedern und bei der Bearbeitung die nachstehenden Anregungen und Muster-vorschläge zu beachten.

4.1 Titel / Einleitung

- 4.1.1 Der Titel (das Betreffnis) besteht in einer möglichst kurzen Umschreibung der Einsprache-Thematik. Es empfiehlt sich, darin die verfügende Vorinstanz (Departement bzw. Dienststelle) und einen Hinweis auf den Einsprachegegenstand aufzunehmen. Der Name der Einsprecherin oder des Einsprechers ist hier aus Datenschutzgründen lediglich mit den Initialen anzugeben, da der Titel auf der Traktandenliste des Stadtrates erscheint. Der Titel könnte etwa wie folgt lauten:

«Elektrizitätswerk (ewz), F. M., Einsprache gegen eine Gebührenaufgabe.»

- 4.1.2 Der eigentliche Entscheid ist mit einer Einleitung zu versehen, welche die einsprechende Person, deren allfällige Rechtsvertretung, den Einsprachegegner sowie die angefochtene Anordnung genau bezeichnet. Dies ermöglicht ein rasches Auffinden dieser Angaben, die in jedem Einspracheentscheid enthalten sein müssen. Es kann folgende Formulierung verwendet werden:

«In Sachen Felix Muster, Alphastrasse 14, 8000 Zürich, Einsprecher, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Franz Streithahn, Gerechtigkeitsgasse 18, 8000 Zürich, gegen den Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements, Einsprachegegner, betreffend die Verfügung Nr. 123 des Vorstehers des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements der Stadt Zürich vom 11. November 2006 hat sich ergeben:»

³⁸ Im Intranet unter: <http://skz.intra.stzh.ch/intranet/skzintra/home/dokumente/richtlinien.html>.

4.2 Sachverhalt / Prozessgeschichte

Es ist darzustellen, was Gegenstand des Rechtsstreites ist (Sachverhalt), was die Beteiligten in der Sache bisher unternommen haben, insbesondere welche Behörde bisher was angeordnet hat (Prozessgeschichte), und welche Anträge der oder die Einsprechende stellt. Diese Darstellung ist beschreibender Art. Wertungen bzw. rechtliche Beurteilungen und Folgerungen gehören daher nicht hierher, sondern in die rechtlichen Erwägungen. Der Teil über Sachverhalt und Prozessgeschichte soll alle wichtigen Elemente enthalten, dabei aber grundsätzlich knapp gehalten werden.

Der Inhalt des angefochtenen Entscheides (Begründung) und der Einspracheschrift kann in der Prozessgeschichte zusammengefasst werden; das Dispositiv des angefochtenen Entscheides und die Anträge der Einsprache sind jedoch in der Regel wörtlich wiederzugeben. Weitschweifig formulierte Rechtsbegehren bzw. Anträge des oder der Einsprechenden sind – wenn möglich – so zusammenzufassen, dass ihr wesentlicher Inhalt dargestellt wird.

4.3 Rechtliche Erwägungen

- 4.3.1 Prozessuale Fragen (Zuständigkeit, Legitimation etc.) sind vorweg zu behandeln. Wo die Eintretensvoraussetzungen offensichtlich erfüllt sind, können entsprechende Erwägungen knapp gehalten werden. Falls die einsprechende Person zugleich Verfügungsadressatin ist, kann folgende Formulierung verwendet werden:

«Die Einsprecherin ist als Verfügungsadressatin im Sinne von §21 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, LS 175.2) zur Einsprache legitimiert. Die Einsprache erfolgte ordnungsgemäss und innert Frist, sodass darauf einzutreten ist.»

Näher zu behandeln ist nur Strittiges bzw. sind nur Fragen, deren Beantwortung nicht ohne weiteres klar ist.

- 4.3.2 Der Aufbau der Erwägungen in der Sache selbst soll sich an den als massgeblich erkannten Rechtsfragen orientieren, sekundär an den Einwänden bzw. Vorbringen der Parteien.

Allgemeine oder grundsätzliche Erwägungen und besondere zum konkreten Fall sind auseinanderzuhalten. Allgemeine gehen logischerweise vor und werden mit Vorteil so formuliert, dass sie künftig ohne weiteres auf gleichartige Fälle angewendet werden können.

Bei der fallspezifischen Anwendung der so gefundenen Rechtsauslegung können die Erwägungen der angefochtenen Verfügung und die Ausführungen der Einsprechenden aufgegriffen werden. Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs verlangt eine begründete Auseinandersetzung (nur) mit den relevanten Vorbringen der Parteien. Den sachbezogenen Vorbringen und Einwänden der Einsprechenden ist nicht auszuweichen, sondern der Einspracheentscheid soll darauf mit klaren und nachvollziehbaren Argumenten eingehen.

Auf Erwägungen zu nicht streitigen, zu gegenstandslos gewordenen und ähnlichen Fragen kann in der Regel verzichtet werden.

- 4.3.3 Die Gliederung der Prozessgeschichte und der Erwägungen soll die Leserin oder den Leser führen, d.h., sie soll nach Thema und Unterthema vorgenommen werden. Idealerweise lässt sich jedem Gliederungselement ein bestimmtes Stichwort zuordnen.
- 4.3.4 Die Entscheidungsbegründung soll sich soweit erforderlich mit der einschlägigen Literatur und Rechtsprechung auseinandersetzen. Für den Stadtrat als erste Instanz sind keine übertriebenen Anforderungen zu stellen. Erwartet werden darf jedoch, dass die Behauptung, eine bestimmte Praxis/Auffassung entspreche der Lehre oder Rechtsprechung, jeweils durch einen entsprechenden Hinweis auf Literatur oder Judikatur belegt wird, so dass er überprüft und nachvollzogen werden kann. Weiter empfiehlt es sich, die Lehre und/oder die Gerichtspraxis zu zitieren zu wichtigen und gleichzeitig schwierigen, insbesondere umstrittenen Fragen.
- 4.3.5 Erwägungen zu einem allfälligen Antrag auf Parteientschädigung: Wie vorne erwähnt, werden im Einspracheverfahren keine Parteientschädigungen zugesprochen. Stellt der Einsprecher einen Antrag auf Parteientschädigung, kann dazu Folgendes ausgeführt werden:

«Eine Parteientschädigung nach § 17 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, LS 175.2) ist im Einspracheverfahren vor dem Stadtrat von vornherein ausgeschlossen (Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum VRG, 2. A., Zürich 1999, N 23 zu § 17). Der entsprechende Antrag ist daher abzuweisen.»

4.4 Dispositiv (Formulierungsmuster)

4.4.1 Allgemeine Bemerkungen

Die vom Stadtrat im Dispositiv getroffenen Anordnungen sollen möglichst präzise formuliert, im Interesse der Übersichtlichkeit aber auch knapp gehalten werden. Name und Adresse sowie eine allfällige Rechtsvertretung der Einsprecherin oder des Einsprechers gehen aus Einleitung bzw. Begründung des Entscheids hervor und bedürfen keiner Wiederholung im Dispositiv.

4.4.2 Gutheissung

Wird die Einsprache gutgeheissen, so muss der Einspracheentscheid eine vollstreckbare Anordnung enthalten, die an die Stelle des angefochtenen Entscheides tritt. Ein korrekt abgefasstes Rechtsbegehren (z.B.: «Es sei dem Einsprecher ein Ausbildungsbeitrag in der Höhe von Fr. 2000.— zuzusprechen») kann in entsprechend abgewandelter Form zur Dispositiv-Anordnung erhoben werden.

«Die Einsprache wird gutgeheissen. Demnach wird dem Einsprecher ein Ausbildungsbeitrag in der Höhe von Fr. 2'000.— zugesprochen.»

Ausnahmsweise kann eine Gutheissung im Sinne der präzise bezeichneten Erwägungen erfolgen. Das ist etwa dann zweckmässig, wenn die Gutheissung der Einsprache die Neuformulierung eines Arbeitszeugnisses zur Folge hat. Hier kann auf die Wiedergabe des Wortlautes im Dispositiv verzichtet werden, wenn dieser aus den Erwägungen hervorgeht.

«Die Einsprache wird im Sinne der Erwägungen (Ziff. 3.2) gutgeheissen.»

Es entspricht dem Wesen und Charakter der Einsprache, dass der Stadtrat bei Gutheissung einen Entscheid in der Sache fällt. Eine blosser Rückweisung (Kassation) führt zu unerwünschten Verfahrensverlängerungen und sollte nur in absoluten Ausnahmefällen in Betracht gezogen werden.

«In Gutheissung der Einsprache wird der angefochtene Entscheid aufgehoben und die Angelegenheit zu neuem Entscheid (evtl.: im Sinne der Erwägungen) an [das X-Departement; die Dienstabteilung Y] zurückgewiesen.»

4.4.3 Teilweise Gutheissung

Wird die Einsprache teilweise gutgeheissen, ist im Dispositiv die vom Stadtrat angeordnete Rechtsfolge (oder festgestellte Rechtslage), welche vom Rechtsbegehren abweicht, festzuhalten.

«In teilweiser Gutheissung der Einsprache wird dem Einsprecher ein Ausbildungsbeitrag in der Höhe von Fr. 1'500.— zugesprochen. Im Übrigen wird die Einsprache abgewiesen.»

4.4.4 Abweisen

Wird die Einsprache (vollumfänglich) abgewiesen, versteht sich von selbst, dass die angefochtene Anordnung der Vorinstanz bestätigt wird. Es kann darauf verzichtet werden, dies im Dispositiv ausdrücklich festzuhalten.

«Die Einsprache wird abgewiesen.»

4.4.5 Nichteintreten

«Auf die Einsprache wird nicht eingetreten.»

4.4.6 Teilweises Abweisen, teilweises Nichteintreten

«Die Einsprache wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.»

4.4.7 Kostenfolgen

Für die Gebührenerhebung besteht gemäss StRB 25/1998 eine verbindliche Dispositivformulierung (im Wortlaut zitiert in Kapitel 3.4 hiervor). Die Ablehnung des Antrags auf Parteientschädigung kann wie folgt formuliert werden:

«Eine Entschädigung wird nicht zugesprochen.»

4.5 Anhang: Stilistische Hinweise

Gut geschriebene Begründungen leuchten besser ein und sind verständlicher; sie werden eher akzeptiert. Anzustreben ist eine einfache und klare Sprache, um Überlegungen wirkungsvoll mitzuteilen. Hier einige grundlegende Empfehlungen:

- Auf verbalen Stil achten: anstelle von Hauptwörtern wo möglich Verben gebrauchen.

Beispiele:

- Die zweite Frage ist noch nicht entschieden, statt: Hinsichtlich der zweiten Frage wurde noch keine Entscheidung getroffen.
- Es ist zweifelhaft, ob dieses Erfordernis erfüllt ist, statt: Ob dem genannten Erfordernis hier Genüge getan ist, ist zweifelhaft.

- Die Aktivform ergibt in der Regel besser lesbare Sätze und zwingt auch dazu, mitzuteilen, wer etwas tut. Die Passivform ist dort zu verwenden, wo die Aussage sie verlangt.

Beispiel:

Die Einsprecherin macht geltend, ... statt: Es wird (von Seiten der Einsprecherin) geltend gemacht

- Mehrere kurze Sätze sind in der Regel besser lesbar als ein langer (ein Satz, der sich über mehr als vier Zeilen hinzieht, sollte meistens in zwei oder mehr eigenständige Sätze zerlegt werden).
- In einen Satz gehört grundsätzlich nur ein Gedanke.
- Wichtiges gehört in einen Hauptsatz, nicht in einen Nebensatz.
- Unnötige Satzteile vermeiden: Unnötig sind Wendungen, die keinen wirklichen Inhalt haben und auch den Leser nicht bei der Lektüre unterstützen. Hierzu gehören namentlich Einleitungsfloskeln (die vielleicht beim «denkenden Schreiben» helfen, aber hinterher zu eliminieren sind) und Einschübe ohne materiellen Gehalt.

Beispiel: Die eingereichte Fotomontage ist ohne Kenntnis von Lage und Höhe des Aufnahmestandortes kaum zu würdigen, statt: Mit Bezug auf die eingereichte Fotomontage ist zu sagen, dass diese ohne Kenntnis von ... kaum zu würdigen ist.

- Fremdwörter sollten abgesehen von wissenschaftlichen Fachausdrücken und solchen, die fest eingebürgert sind, nur verwendet werden, wenn es kein gebräuchliches deutsches Wort gibt, das den Begriff deckt. Das Duden-Fremdwörterbuch (Band 5) erleichtert die Suche nach dem treffenden deutschen Wort.

Stadt Zürich
Rechtskonsulent
Stadthaus
Postfach, 8022 Zürich
Telefon 044 216 31 92

www.stadt-zuerich.ch

Redaktion

Dr. iur. Peter Saile
Dr. iur. Theo Loretan
lic. iur. Marc Burgherr

Layout / Druck

Scholtysik Niederberger Kraft AG
Schellenberg Druck AG

Auflage

300 Exemplare

Ausgabe

Januar 2007