



**Kanton Zürich
Regierungsrat**

Aufsichtskonzept über die Bezirksbehörden

vom 25. September 2019



1 Einleitung

1.1 Struktur und Aufgaben der Bezirksbehörden

Die staatliche bzw. kantonale Verwaltung ist in 12 Bezirke gegliedert, soweit sie dezentralisiert ist und die Gesetzgebung nichts anderes bestimmt (§ 1 Abs. 3 BezVG¹).

Als Teil der kantonalen Verwaltung steht die Bezirksverwaltung unter der Leitung des Regierungsrates (§ 45 Abs. 1 OG RR²). Die Vorschriften des OG RR gelten sinngemäss für die Bezirksverwaltung, sofern das Bezirksverwaltungsgesetz keine abweichenden Bestimmungen enthält (§ 45 Abs. 2 OG RR). Die Bezirksbehörden bestehen aus den Bezirksräten und den Statthalterämtern (vgl. § 2 BezVG); die Bezirksverwaltungen sind je in eine Bezirksratskanzlei und ein Statthalteramt gegliedert. Die Bezirksratskanzleien und Statthalterämter sind der Direktion der Justiz und des Innern (JI) administrativ angegliedert (Anhang 2 Ziff. 1.3 lit. a und b VOG RR³). Das Statthalteramt steht unter der Leitung der Statthalterin oder des Statthalters, die bzw. der zugleich die Funktion der Bezirksratspräsidentin bzw. des Bezirksratspräsidenten ausübt (§§ 9 und 11 BezVG). Die Ratsschreiberin oder der Ratsschreiber leitet unter der Aufsicht der Bezirksratspräsidentin oder des Bezirksratspräsidenten die Kanzlei (§ 9 Abs. 3 BezVG).

Gemäss § 12 Abs. 1 BezVG obliegen dem Statthalteramt vor allem die Aufsicht über die Ortpolizei, das Strassenwesen der Gemeinden und das Feuerwehrewesen sowie die Handhabung des Übertretungsstrafrechts; besondere Bestimmungen sind vorbehalten. Die Statthalterin oder der Statthalter vollzieht zudem besondere Aufträge des Regierungsrates. Hinzu kommen zahlreiche Einzelaufgaben, die der Statthalterin bzw. dem Statthalter durch andere Gesetze zugewiesen werden (z. B. Waffentragbewilligung, Schätzungsorgan bei Gebäudeschäden).

Dem Bezirksrat obliegen vor allem die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden und der Entscheid über Rechtsmittel in Gemeindesachen; besondere Bestimmungen sind vorbehalten. Der Bezirksrat besorgt zudem Bezirksaufgaben, für die keine andere Behörde zuständig ist (vgl. § 10 BezVG).

1.2 Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung der Bezirksverwaltung

Das Konzept regelt die Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung der Bezirksverwaltung (administrative Aufsicht). Darunter wird die Aufsicht über die allgemeine Geschäftsführung der Bezirksbehörden verstanden. Hierunter fällt u. a. das Recht, den Be-

¹ Bezirksverwaltungsgesetz vom 10. März 1985 (BezVG, LS 173.1).

² Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (OG RR, LS 172.1).

³ Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR, LS 172.11).



zirksbehörden – ausserhalb ihrer Rechtsprechungstätigkeit (§ 3 BezVG) – Dienstanweisungen zu erteilen und gegen vorschriftswidrige Amtsführung einzuschreiten.⁴ Zur Aufsicht gehört auch die Disziplinargewalt. In Betracht fallen z. B. der Verweis gemäss § 30 PG⁵ bei Amtspflichtverletzungen sowie die Amtseinstellung als vorsorgliche Massnahme gemäss § 29 PG⁶ bis hin zur fristlosen Entlassung gemäss § 22 Abs. 3 PG.⁷

Die Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung der Bezirksverwaltung ist von der (häufig spezialgesetzlich geregelten) *Fachaufsicht*, der Aufsicht über die Aufgabenerfüllung in bestimmten Fachbereichen, abzugrenzen.

Die Bezirksbehörden stehen unter der Aufsicht des Regierungsrates. Als siebenköpfiges Kollegialorgan nimmt der Regierungsrat die ihm zufallenden Aufsichtsaufgaben aber nicht alle selbst wahr; vielmehr ist anerkannt, dass eine stufengerechte Verteilung der Amtsgeschäfte zu suchen ist. Deshalb hat der Regierungsrat die weniger wichtigen Aufsichtsaufgaben im Bereich der *Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung der Bezirksverwaltung* der JI delegiert.⁸

1.3 Zielsetzung des Aufsichtskonzepts

Die Bezirksbehörden tragen die Verantwortung für die zunehmend anforderungsreiche Führung der Bezirke. Die Aufsichtsbehörde ist bestrebt, sie in der Ausübung dieser Funktion zu unterstützen.

Am 17. Mai 2017 hat der Regierungsrat der JI den Auftrag erteilt, ein Konzept über die Aufsicht über die Bezirksbehörden auszuarbeiten (RRB Nr. 468/2017).

Die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion soll sichergestellt, insbesondere sollen die Aufsichtsinstrumente sowie die Aufsichts- und Berichterstattungsprozesse festgelegt werden. Das Konzept umfasst die Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung der Bezirksverwaltung und behandelt somit die Aufsicht über den allgemeinen Geschäftsgang, einschliesslich die personelle Aufsicht.

Die Aufsicht selbst ist möglichst effizient, wirkungsorientiert und somit risikoorientiert auszugestalten. Sie hat ihr Augenmerk auf die besonders sensiblen Bereiche zu legen. Sie hat sich daran zu orientieren, wo die grössten Risiken – nach Eintretenswahrscheinlichkeit und Schaden – zu erwarten sind und wo eine erhöhte Schutzbedürftigkeit der betroffenen Rechtssuchenden besteht.

⁴ Robert Hauser / Erhard Schweri / Viktor Lieber, GOG – Kommentar zum zürcherischen Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2017 [Kommentar GOG], N. 16 f. zu § 81.

⁵ Personalgesetz vom 27. September 1998 (PG, LS 177.10).

⁶ Hauser/Schweri/Lieber, Kommentar GOG, N. 19 f. zu § 81.

⁷ Zur Zuständigkeit vgl. Ausführungen unter Ziff. 2.

⁸ Vgl. § 76a VOG RR. Vgl. auch Anhang 1 lit. A Ziff. 6 (Bezirkswesen) und Ziff. 23 (Übertretungsstrafrecht und Aufsicht über die Statthalterämter) VOG RR.



2 Zuständigkeit

In § 58 Abs. 3 VOG RR ist festgehalten, dass die Direktionen die Aufsicht über die Aufgabenerfüllung ihrer Verwaltungseinheiten und über den Geschäftsgang der ihnen angegliederten Einheiten ausüben. In § 58 Abs. 2 VOG RR wird der Umfang der Zuständigkeit umrissen: In ihrem Zuständigkeitsbereich bereiten die Direktionen die Geschäfte des Regierungsrates vor und erledigen selbstständig die ihnen durch die Gesetzgebung oder durch besondere Delegation des Regierungsrates übertragenen Aufgaben.

Mit RRB Nr. 1202/2017 beschloss der Regierungsrat, dass die JI die Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung der Bezirksverwaltung ausübt und sie das Recht hat, der Bezirksverwaltung Weisungen zu erteilen.⁹ In Fällen, in denen zur Ausübung der Aufsicht formelle Anordnungen zu erlassen sind, ist einerseits sicherzustellen, dass der Regierungsrat sich nicht mit untergeordneten Angelegenheiten zu befassen hat, und andererseits zu gewährleisten, dass Entscheide, die stark in die Rechtsstellung der Statthalterinnen und Statthalter oder der übrigen Mitglieder der Bezirksbehörden eingreifen, durch den Regierungsrat als Kollegialorgan getroffen werden.

3 Instrumente

3.1 Weisungen

Im Rahmen der Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung der Bezirksverwaltung hat die JI die Befugnis, allgemeine Weisungen und Dienstanweisungen im Einzelfall zu erteilen (vgl. § 76a VOG RR).

3.2 Visitationen

Zum allgemeinen Geschäftsgang führt die JI in der Regel alle zwei Jahre in jedem Bezirk Visitationen durch. Sie arbeitet hierzu ein Visitationsreglement aus, das insbesondere folgende Punkte umfasst:

- Übersicht über die aktuelle Struktur, Prozesse, personelle Dotation und Kompetenzordnung der jeweiligen Bezirksbehörde,
- Leistungsstatistik (Eingänge/Abschlüsse/Pendenzen, einschliesslich Altersstruktur der Fälle),
- Schlüsselfälle, personelle Massnahmen und besondere Vorkommnisse,
- Berichterstattung zu den Indikatoren gemäss Konsolidiertem Entwicklungs- und Finanzplan (KEF).

Bei Bedarf kann die JI zusätzliche Visitationen durchführen, einen Bericht einholen oder bei besonderen Vorkommnissen eine Administrativuntersuchung anordnen. Die Bezirksbehörden gewähren der JI Einsicht in ihre Geschäftsverwaltungssysteme und Akten. Im Rahmen

⁹ RRB Nr. 1202/2017 vom 13. Dezember 2017 (bestätigt durch das Verwaltungsgericht im Entscheid AN.2018.00001 vom 19. September 2018).



der risikoorientierten Aufsicht kann die JI für die Visitation Schwerpunkte setzen. Die Durchführung der Visitationen erfolgt unter der Leitung der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs oder deren Stellvertreterinnen oder Stellvertreter. Zu jeder Visitation erstellt die JI einen Visitationsbericht.

3.3 Koordination, Planung und Berichterstattung

3.3.1 Kaderdialoge

Die JI führt mit einer Vertretung der Statthalterinnen und Statthalter, einer Vertretung der Bezirksrätinnen und Bezirksräte sowie einer Vertretung der Bezirksratsschreiberinnen und Bezirksratsschreiber regelmässige Kaderdialoge durch. Diese dienen dem aktuellen Informationsaustausch, der Ressourcenplanung und der Koordination der Geschäftstätigkeit der Bezirksbehörden mit anderen Behörden.

3.3.2 Budget und KEF

Die *Budgetierung und Finanzplanung* erfolgen in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat der JI, Abteilung Finanzen, Controlling und Logistik (FCL). Ebenso werden die personellen Ressourcen mittels Stellenplänen usw. in Zusammenarbeit mit der Abteilung Human Resources (HR) koordiniert und geplant.

3.3.3 Berichterstattung

Die *Berichtserstattung* nach § 8 BezVG erfolgt bezirksweise an das Generalsekretariat der JI zuhänden des Regierungsrates. Die JI gibt die Eckwerte zur Berichtserstattung vor.

Die *Berichterstattung* nach § 27 CRG¹⁰ erfolgt in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat der JI, Abteilung FCL, zuhänden des Regierungsrates. Die JI gibt die Eckwerte zur Berichterstattung vor.

3.4 Zusammenarbeitsgespräche

Die Zusammenarbeitsgespräche werden gemäss Personalgesetz durch die Direktionsvorsteherin oder den Direktionsvorsteher der JI geführt und finden mindestens alle zwei Jahre statt. Diese bzw. dieser kann die Zusammenarbeitsgespräche an die Generalsekretärin oder den Generalsekretär delegieren.

Den Besonderheiten der Stellung der Statthalterinnen und Statthalter wird durch den Gesprächsleitfaden des HR JI Rechnung getragen.

¹⁰ Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611).



3.5 Disziplinarische Massnahmen

Die Aufsichtsbehörde ist mit Disziplinargewalt ausgestattet. Für Anordnungen, die über eine Dienstanweisung hinausgehen und die Rechtsstellung der betroffenen Mitglieder der Bezirksbehörden tangieren, ist der Regierungsrat zuständig. In Betracht fallen die Amtseinstellung als vorsorgliche Massnahme gemäss § 29 PG bis hin zur fristlosen Entlassung gemäss § 22 Abs. 3 PG.

3.6 Genehmigungspflicht

Gemäss § 11 BezVG bestimmt die Statthalterin oder der Statthalter mit Genehmigung des Regierungsrates einen oder mehrere Stellvertreterinnen oder Stellvertreter. Vor der Genehmigung durch den Regierungsrat sind die Stellvertreterinnen und Stellvertreter nicht zeichnungsberechtigt.

3.7 Behandlung von Aufsichtsbeschwerden

Aufsichtsbeschwerden gegen die Amtsführung der Bezirksbehörden sind an den Regierungsrat zu richten.

3.8 Finanzaufsicht

Die Finanzaufsicht erfolgt gemäss FKG¹¹ über die *Finanzkontrolle* in den ordentlichen Strukturen und Abläufen (vgl. auch CRG).

¹¹ Finanzkontrollgesetz vom 30. Oktober 2000 (FKG, LS 614).



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Generalsekretariat

Begleitbericht zum Aufsichts- konzept über die Bezirksbehör- den

Fassung vom 31. Juli 2019





1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Im Herbst 2015 wurde aufgrund einer Anzeige des Ombudsmannes zu Unregelmässigkeiten in der Bezirksratskanzlei und im Statthalteramt Dietikon eine Administrativuntersuchung durchgeführt. Der Bericht, das darauffolgende personelle Verfahren und das Strafverfahren gegen den Statthalter haben u. a. aufgezeigt, dass die Frage der Aufsicht über die Bezirksratsbehörden und über die Statthalterinnen und Statthalter als Leiterinnen und Leiter der Statthalterämter und Präsidentinnen und Präsidenten der Bezirksräte der Klärung bedarf (vgl. hierzu Urteil des Verwaltungsgerichts vom 22. März 2017, VB.2016.00803). Zu prüfen ist, wie die Aufsicht konkret auszugestalten und wie die Zuständigkeit der Direktion der Justiz und des Innern (JI) und des Regierungsrates bei der Ausübung der Aufsicht zu organisieren ist.

Hierzu hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 1202/2017 beschlossen, die VOG RR¹ mit § 76a zu ergänzen. Demzufolge wird ausdrücklich festgehalten, dass die JI die Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung der Bezirksverwaltung ausübt und sie das Recht hat, der Bezirksverwaltung Weisungen zu erteilen.²

Die Bezirksbehörden bestehen aus den Bezirksräten und den Statthalterämtern, sind organisatorisch getrennt und nehmen unterschiedliche Aufgaben wahr. Da beide Organisationseinheiten in Personalunion von den Statthalterinnen und Statthaltern bzw. den Bezirksratspräsidentinnen und -präsidenten geführt werden, rechtfertigt es sich, im Aufsichtskonzept beide Bereiche zu behandeln.

1.2 Auftrag (RRB Nr. 468/2017)

Im Juli 2017 begann für die Statthalterinnen und Statthalter eine neue Legislatur. Sie tragen die Verantwortung für die zunehmend anforderungsreiche Führung der Bezirke. Die Aufsichtsbehörde ist bestrebt, sie in der Ausübung dieser Funktion zu unterstützen. Hierzu sind die Zuständigkeiten des Regierungsrates und der Direktion der Justiz und des Innern für die Ausübung der Aufsicht über die Bezirksbehörden zu klären und ein allfälliger Handlungsbedarf zu definieren. Die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion soll sichergestellt und es sollen insbesondere die Aufsichtsinstrumente sowie die Aufsichts- und Berichterstattungsprozesse festgelegt werden.

Ziel der Arbeiten ist die Erstellung eines Aufsichtskonzepts über die Bezirksbehörden, einschliesslich eines Begleitberichts. Das Konzept soll die personelle, finanzielle und fachliche Aufsicht behandeln und hierbei die Besonderheiten der Stellung der Bezirksbehörden berücksichtigen.

¹ Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR, LS 172.11).

² RRB Nr. 1202/2017 vom 13. Dezember 2017 (bestätigt durch das Verwaltungsgericht im Entscheid AN.2018.00001 vom 19. September 2018).



Da gemäss § 3 BezVG³ die Bezirksbehörden beim Entscheid über eine Strafsache oder ein Rechtsmittel an keine Weisung gebunden sind, wurde das Obergericht, das mit der administrativen Aufsicht über rechtsprechende Behörden Erfahrung hat, in geeigneter Weise in die Projektarbeiten einbezogen. Das Aufsichtskonzept soll konkrete Handlungsempfehlungen und Aufsichtsinstrumente sowie deren Einsatz enthalten. Zu berücksichtigen sind hierbei Erfahrungen mit anderen vergleichbaren Behörden (Staatsanwaltschaften [früher Bezirksanwaltschaften], Bezirksgerichte, Betreibungsämter, Notariate usw.).

2 Organisation und Aufgaben der Bezirksbehörden

2.1 Bezirksverwaltung als Teil der kantonalen Verwaltung

In Art. 80 KV⁴ werden die Bezirksbehörden in der Verfassung aufgeführt, namentlich die Statthalterin oder der Statthalter, der Bezirksrat und die gerichtlichen Instanzen des Bezirks. «Die zürcherischen Bezirke sind – im Gegensatz zu den Gemeinden – keine öffentlich-rechtliche Körperschaften. Sie sind bloss Verwaltungseinheiten des Kantons. Mangels Rechtsfähigkeit verfügen sie auch über kein eigenes Vermögen, keine Steuerhoheit und sind nicht autonom. [...] Die Bezirksbehörden sind kantonale Behörden.»⁵

Der Regierungsrat leitet die kantonale Verwaltung und bestimmt im Rahmen des Gesetzes ihre Organisation (Art. 70 Abs. 1 KV).

§ 45 OG RR⁶ hält fest, dass die Bezirksverwaltung unter der Leitung des Regierungsrates steht. Die Vorschriften des OG RR gelten sinngemäss für die Bezirksverwaltung.

In der Weisung des Regierungsrates vom 14. Januar 2004 zum OG RR wird hierzu festgehalten: «Die Aufführung der Bezirksverwaltung soll betonen, dass die einzelnen Bezirksverwaltungen kein Bestandteil der föderativen Gliederung des Kantons, sondern Einheiten der kantonalen Verwaltung sind. Entsprechend gelten insbesondere die Bestimmungen des OG RR zur Verwaltung grundsätzlich auch für die Bezirksverwaltung. Die Unterstellung unter die

³ Bezirksverwaltungsgesetz vom 10. März 1985 (BezVG, LS 173.1).

⁴ Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101).

⁵ Vgl. Evi Schwarzenbach, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007, Art. 80 N. 4. Vgl. auch das Votum von Marco Jagmetti (FDP, Zürich) an der 41. Sitzung des Verfassungsrates vom 16. Mai 2003: «Die Bezirksbehörden sind heute dezentrale kantonale Behörden. Ihre spezielle Natur rührt lediglich daher, dass sie vom Volk gewählt werden und damit eine gewisse Autonomie geniessen. Sie unterstehen aber grundsätzlich der Führung durch den Kanton. Damit unterscheiden sich die Bezirke ganz wesentlich von den Gemeinden. Gemeinden sind selbständige Gebietskörperschaften. Sie haben eigene Rechtspersönlichkeit, sie haben Organe, mit denen sie ihren Willen kundtun und sie haben natürlich auch einen eigenen Finanzhaushalt. Der Kanton hat nur zwei Ebenen, nämlich den Kanton und die Gemeinden. Die Bezirke bilden keine dritte Ebene dazwischen und wir wollen das auch nicht, dass die Bezirke zur dritten Ebene zwischen dem Kanton und den Gemeinden mutieren.»

⁶ Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (OG RR, LS 172.1).

Leitung des Regierungsrates bezieht sich selbstverständlich nur auf den administrativen Bereich. Nicht erfasst ist hier die Rechtspflegefunktion der Bezirksräte. Diesbezüglich hat der Regierungsrat lediglich die ordentliche Aufsichtsfunktion.»⁷

Die Bezirke sind also Teil der kantonalen Verwaltung. Entsprechend stellt der Staat den Bezirksbehörden Amtsräume zur Verfügung (§ 7 BezVG) und erstatten die Bezirksbehörden Bericht über ihre Tätigkeit an ihre vorgesetzte Behörde (§ 8 BezVG).

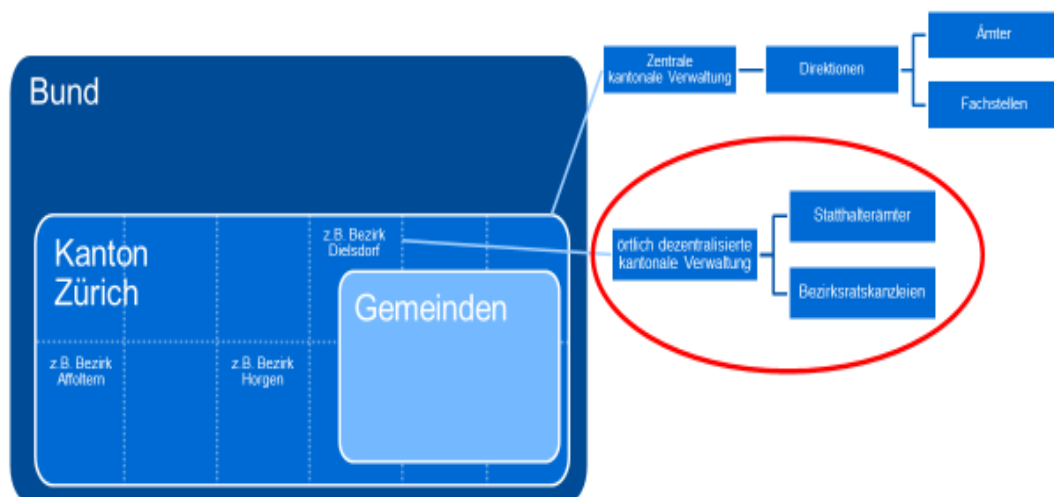
Mit RRB Nr. 1202/2017 beschloss der Regierungsrat die VOG RR mit § 76a zu ergänzen. Demzufolge wird ausdrücklich festgehalten, dass die JI die Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung der Bezirksverwaltung ausübt und sie das Recht hat, der Bezirksverwaltung Weisungen zu erteilen⁸ (vgl. auch Anhang 1 VOG RR, in dem das Bezirkswesen, das Übertretungsstrafrecht und die Aufsicht über die Statthalterämter der JI zugewiesen sind).

2.2 Bezirksverwaltung als dezentrale kantonale Verwaltung

Gemäss BezVG ist die staatliche bzw. kantonale Verwaltung in Bezirke gegliedert, soweit sie dezentralisiert ist und die Gesetzgebung nichts anderes bestimmt (§ 1 Abs. 3 BezVG).

Die Bezirke sind somit keine Gebietskörperschaften und haben keine Rechtspersönlichkeit; vielmehr sind sie lokal definierte Verwaltungseinheiten des Kantons zur dezentralen Erfüllung kantonalen Aufgaben.

Dreigliedriger Bundesstaat



⁷ Vgl. Weisung des Regierungsrates vom 14. Januar 2004 zum OG RR, Vorlage 4147, S. 83 f.

⁸ RRB Nr. 1202/2017 vom 13. Dezember 2017 (bestätigt durch das Verwaltungsgericht im Entscheid AN.2018.00001 vom 19. September 2018).



2.3 Struktur der Bezirksverwaltung

Es gibt zwölf Bezirke, die je das Gebiet von 10 bis 24 Gemeinden umfassen, abgesehen vom «Stadtbezirk» Zürich (vgl. § 1 Abs. 1 BezVG). Bezirksbehörden sind insbesondere die Bezirksräte und die Statthalterämter (§ 2 BezVG). Diese werden vorliegend näher betrachtet.

Die Statthalterin oder der Statthalter sowie die Mitglieder der Bezirksräte werden von den Stimmberechtigten des Bezirkes gewählt. Die Statthalterin oder der Statthalter steht zugleich dem Bezirksrat als dessen Präsidentin oder Präsident vor (vgl. § 9 BezVG).

Die Bezirksräte und die Statthalterämter sind je als eigenständige Verwaltungseinheiten organisiert. Sie haben unterschiedliche Aufgaben, sie sind im konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan des Regierungsrates (KEF) je zu einer eigenen Leistungsgruppe (2251 Bezirksräte und 2261 Statthalterämter) zusammengefasst, führen also je eigenständig ihre Rechnung und erstatten gesondert Bericht.

Die Statthalterämter und Bezirksräte umfassen je nach Grösse des Bezirks zwischen 3 und 30 Mitarbeitende.

2.3.1 Statthalteramt

Die Statthalterinnen und Statthalter leiten das Statthalteramt und üben dessen Entscheidbefugnisse aus. Sie werden hierbei von juristischem und kaufmännischem Personal unterstützt. Sie bestimmen mit Genehmigung des Regierungsrates einen oder mehrere Stellvertreterinnen oder Stellvertreter (§ 11 BezVG).

2.3.2 Bezirksrat

Neben der Statthalterin oder dem Statthalter als Präsidentin oder Präsident des Bezirkesrates, besteht der Rat in Winterthur und Zürich aus vier weiteren ordentlichen Mitgliedern und zwei weiteren ordentlichen Mitgliedern in den übrigen Bezirken. Zudem sind je zwei Ersatzmitglieder zu bestellen. Die Bezirksräte sind Behörden im Nebenamt und deren Mitglieder werden von den Stimmberechtigten des Bezirks gewählt (vgl. § 9 BezVG).

Die Bezirksratskanzlei wird von der Bezirksratsschreiberin oder dem Bezirksratsschreiber geleitet. Die Ratsschreiberin oder der Ratsschreiber sowie deren Stellvertretung wird vom Bezirksrat angestellt und steht unter der Aufsicht der Präsidentin oder des Präsidenten (vgl. hierzu § 9 Abs. 2 und 3 BezVG). Die Statthalterin oder der Statthalter übt für den Bezirksrat die Führungsfunktion gegenüber der Bezirksratsschreiberin oder dem -schreiber aus (z.B. Durchführung von Mitarbeiterbeurteilungen, etc.). Die Bezirksratsschreiberinnen oder -schreiber sind in aller Regel ausgebildete Juristinnen und Juristen. Sie führen die Kanzlei und werden hierbei vom weiteren kaufmännischen und juristischen Personal unterstützt.



2.4 Aufgaben der Bezirksbehörden

2.4.1 Aufgaben der Statthalterämter

Gemäss § 12 Abs. 1 BezVG obliegen dem Statthalteramt vor allem die Aufsicht über die Ortspolizei, das Strassenwesen der Gemeinden und das Feuerwehrowesen sowie die Handhabung des Übertretungsstrafrechts. Besondere Bestimmungen bleiben vorbehalten. Die Statthalterin oder der Statthalter vollzieht zudem besondere Aufträge des Regierungsrates.

Hinzu kommen zahlreiche Einzelaufgaben, die der Statthalterin bzw. dem Statthalter durch andere Gesetze zugewiesen werden (z.B. Erteilen von Waffentragbewilligungen, Vornahme von Schätzungen bei Gebäudeschäden, etc.).

2.4.2 Aufgaben der Bezirksräte

Dem Bezirksrat obliegen vor allem die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden und der Entscheid über Rechtsmittel in Gemeindesachen. Besondere Bestimmungen bleiben vorbehalten. Der Bezirksrat besorgt zudem Bezirksaufgaben, für die keine andere Behörde zuständig ist (vgl. § 10 BezVG). Den Bezirksräten kommen demnach neben den Verwaltungs- bzw. Aufsichtstätigkeiten auch rechtsprechende Funktionen zu. So sind sie z.B. für Rechtsmittel aus den Bereichen des Sozialhilferechts oder des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts zuständig.

2.5 Würdigung

Die Bezirksbehörden sind *Teil der kantonalen Verwaltung*, sie bilden keine eigene Staatsebene und sind in die Hierarchie der Kantonsverwaltung eingebunden. Somit erscheint es nicht als zwingend, dass die Organisation der Bezirksbehörden in einem eigenen Erlass, dem Bezirksverwaltungsgesetz, geregelt ist. Die Bestimmungen im Bezirksverwaltungsgesetz sind zudem teils nicht stufenkonform (vgl. § 7 BezVG betr. Amtsräume) und mit einer anderen systematischen Einordnung würden sich Unklarheiten bezüglich der Stellung der Bezirksverwaltung beseitigen lassen.

Es erscheint somit als angezeigt, mittelfristig das Bezirksverwaltungsgesetz inhaltlich zu überarbeiten und gesetzssystematisch neu zu verorten. Der Regierungsrat erteilte der JI mit RRB Nr. 1202/2017 vom 13. Dezember 2017 den Auftrag, die rechtsetzungstechnische Eingliederung der Organisationsbestimmungen über die Bezirksverwaltung zu prüfen. Hierbei steht die Eingliederung in das OG RR im Vordergrund. Diese Prüfung ist nach Verabschiedung des Aufsichtskonzepts an die Hand zu nehmen.

Die Bezirksbehörden sind *dezentral* organisiert und bilden mit den zwei Organisationseinheiten Bezirksrat und Statthalteramt nochmals zwei gesonderte Organisationen auf der gleichen Stufe. Somit handelt es sich mehrheitlich um kleine bis sehr *kleine Organisationseinheiten* mit wenig Personal. Auch die Aufgaben der Statthalterämter und Bezirksräte unterscheiden sich voneinander, so dass ein organisationsübergreifender Einsatz des Personals bisher nur



teilweise stattfand. Die dezentrale Struktur erschwert die *Koordination der Verwaltungstätigkeit* und somit die Gewährleistung eines möglichst einheitlichen und widerspruchsfreien Vollzugs.⁹

Die Bezirksräte üben vorwiegend *rechtsprechende Funktionen* aus. Bei der Ausübung der Aufsicht gilt es, ihre Weisungsungebundenheit (§ 3 BezVG) zu beachten.

Vermutlich wegen der *Volkswahl* der Statthalterinnen und Statthalter sowie der Bezirksrätinnen und Bezirksräte bestehen unterschiedliche Vorstellungen über den *Grad der «Autonomie»* der Bezirksbehörden.

3 Regelung der Aufsicht über die Bezirksbehörden

3.1 Vorbemerkung

Die Aufsicht über die Bezirksverwaltung ist nicht allgemein geregelt. Die Organisation und die Instrumente der Aufsicht ergeben sich aus der Verfassung, den Organisationsbestimmungen des Regierungsrates, dem Bezirksverwaltungsgesetz, dem Personalrecht und div. Spezialerlassen.

Da die Bezirksbehörden vorwiegend rechtsprechende Funktionen ausüben, ist bei der Ausübung der Aufsicht der Weisungsungebundenheit im Bereich der Rechtsprechung (§ 3 BezVG) ein besonderes Augenmerk zu schenken. Im GOG¹⁰ ist in den §§ 79 ff. die Aufsicht über die Gerichtsbehörden geregelt. Es rechtfertigt sich daher, in diesen Bereichen den Kommentar zu diesen Bestimmungen heranzuziehen¹¹.

3.2 Zur Aufsicht im Allgemeinen

3.2.1 Inhalt und Umfang der Aufsicht

Die Verwaltungsbehörden sind hierarchisch aufgebaut. Dies hat zur Folge, dass die hierarchisch übergeordnete Behörde gegenüber den ihr unterstellten Dienststellen die Befugnis hat zum Erlass von verbindlichen Anordnungen für den Einzelfall (Dienstbefehle) und von allgemeinen Weisungen (Verwaltungsverordnungen).¹² Die übergeordnete Behörde hat die Befolgung der Gesetze und Verordnungen und die Einhaltung ihrer Dienstbefehle zu überwachen.

⁹ Die Koordination der Verwaltungstätigkeit ist eine Hauptaufgabe der übergeordneten Behörde. Allerdings sollen sich auch die untergeordneten Behörden untereinander gegenseitig informieren und ihre Tätigkeit aufeinander abstimmen. Diese Funktion wird durch die Statthalterkonferenz wahrgenommen.

¹⁰ Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (GOG, LS 211.1).

¹¹ Robert Hauser/Erhard Schwenk/Viktor Lieber, GOG Kommentar zum zürcherischen Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2017 [Kommentar GOG].

¹² Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, N. 1575.



Die übergeordnete Behörde kann von sich aus oder auf Anzeige hin (Aufsichtsbeschwerde)¹³ tätig werden.¹⁴

Die Aufsicht beinhaltet die Kontrolle, ob normative Vorgaben eingehalten sind, d.h. die Prüfung der Rechtmässigkeit des Handelns, inkl. Ermessensfehler. Sie stellt im Wesentlichen einen Vergleich zwischen Soll und Ist dar. Sie beinhaltet in der Regel keine eigene materielle Fallarbeit und beachtet grundsätzlich die Entscheidungsfreiheit der kontrollierten Instanz (Ermessen). Im Rahmen aufsichtsrechtlicher Verfahren ist die Ermessenskontrolle mit grösstmöglicher Zurückhaltung und unter weitestgehender Berücksichtigung und Respektierung der durch die vorgelagerte Behörde entschiedenen Vorgänge auszuüben, solange sich ein Vorgang nicht als offensichtlich unsachlich bzw. unzweckmässig herausstellt.¹⁵

Die Dienstaufsicht umfasst einerseits die Aufsicht über die gesamte Geschäftsführung, worunter u.a. das Recht fällt, den Bezirksbehörden – ausserhalb ihrer Rechtsprechungstätigkeit (§ 3 BezVG) – Dienstanweisungen zu erteilen und gegen vorschriftswidrige Amtsführung einzuschreiten¹⁶. Die Aufsichtsbehörde ist zudem mit Disziplinargewalt ausgestattet. In Betracht fallen der Verweis gemäss § 30 PG¹⁷ bei Amtspflichtverletzungen sowie Amtseinstellung als vorsorgliche Massnahme gemäss § 29 PG¹⁸ bis hin zur fristlosen Entlassung gemäss § 22 Abs. 3 PG.¹⁹

Eine Übersicht zu den verschiedenen Aufsichtsarten sowie dem Umfang und dem Wesen der Aufsicht vermittelt der Anhang 2 (Begriffsklärung zur Aufsicht).

¹³ Für die Ausübung der Aufsicht über das Handeln der Verwaltung in Einzelfällen steht die *Aufsichtsbeschwerde* zur Verfügung: Die Aufsichtsbeschwerde ist der formlose Rechtsbehelf, durch den eine Verfügung oder eine andere Handlung einer Verwaltungsbehörde bei deren Aufsichtsbehörde beanstandet und darum ersucht wird, die Verfügung abzuändern oder aufzuheben oder eine andere – z.B. disziplinarische – Massnahme zu treffen. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, N. 1199. Die Aufsichtsbeschwerde ist im Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich nicht geregelt, sondern sie leitet sich aus der Aufsichtsbefugnis der hierarchisch übergeordneten Verwaltungsbehörde über die untere ab. Vgl. Martin Bertsch, in Kommentar zum VRG, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a, N. 61 ff.

¹⁴ Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, N. 1576.

¹⁵ David Chaksad, Die verwaltungsrechtliche Aufsichtsanzeige, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2015, S. 133 m.w.H.

¹⁶ Hauser/Schweri/Lieber, Kommentar GOG, N. 16 f. zu § 81.

¹⁷ Personalgesetz vom 27. September 1998 (PG, LS 177.10).

¹⁸ Hauser/Schweri/Lieber, Kommentar GOG, N. 19 f. zu § 81.

¹⁹ Die Zuständigkeit für solche disziplinarischen Anordnungen, die über eine Dienstanweisung hinausgehen und die Rechtsstellung der betroffenen Mitglieder der Bezirksbehörden tangieren, liegt beim Regierungsrat.



3.2.2 Zur Abgrenzung zwischen Fachaufsicht und administrativer Aufsicht

Bei der Wahrnehmung der Aufsicht kann unterschieden werden zwischen fachlicher Aufsicht (*Fachaufsicht*) und administrativer Aufsicht über die allgemeine Geschäftsführung (*administrative Aufsicht*).²⁰

Die Tätigkeit der Bezirksbehörden steht unter der Aufsicht verschiedener Direktionen: Während die JI die administrative Aufsicht wahrnimmt, begründen Spezialerlasse sowohl die Zuständigkeit der Bezirksbehörden in bestimmten Sachbereichen (z.B. Bewilligungserteilung für das Recht, eine Waffe zu tragen) als auch die Fachaufsicht der zuständigen Direktion betreffend Vollzug des Spezialgesetzes (der Vollzug des Waffengesetzes wird durch die Sicherheitsdirektion beaufsichtigt). Dies führt dazu, dass mehreren Direktionen unterschiedlich gearbete Aufsichtsfunktionen gegenüber den Bezirksbehörden zukommen. In der Praxis können sich daraus Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben.

3.3 Zu den Instrumenten der Aufsicht

Die Aufsicht ist teils präventiver, teils repressiver Natur. Die *präventive* Aufsichtstätigkeit bezweckt die vorausschauende Verhinderung von Rechtswidrigkeiten und Missständen. Sie erfolgt routinemässig und unabhängig von einem besonderen Ereignis. Demgegenüber knüpft die *repressive* Aufsichtstätigkeit an ein konkretes Ereignis an, hat insofern ausserordentlichen Charakter und erfolgt erst nach Eintritt bzw. aus Anlass eines Missstands. Sie bezweckt die Beseitigung des rechts- oder ordnungswidrigen Zustands sowie die Sanktionierung des Rechtsverstosses.

Zentrale Elemente sind die informatorischen Aufsichtsmittel wie *Berichterstattung*²¹ (Jahresberichte, Rechnungslegung) und *Visitationen* oder *Inspektionen*. Weiter kann die Aufsicht mittels *Genehmigungspflicht* wahrgenommen werden²². Diese Aufsichtsmittel haben präventiven Charakter. Eine wirksame Visitation setzt voraus, dass die aufsichtsausübende Behörde zur Einsichtnahme in die mit der Geschäftsführung (im Einzelfall) zusammenhängenden Akten berechtigt ist²³.

Die übergeordnete Behörde kann *Weisungen* erteilen²⁴. Die Aufsicht über eine Behörde beinhaltet ferner das Recht, einen Sachverhalt im Rahmen einer *Administrativuntersuchung* abzuklären. Die wirksame Ausübung der Aufsicht setzt zudem eine möglichst umfassende Information der übergeordneten Behörde voraus. Dies ist mittels *Koordination der Planung*

²⁰ Es finden sich weitere Unterscheidungen zwischen Aufsichtsarten, die vorliegend aber nicht weiter zu vertiefen sind: z.B. mittelbare und unmittelbare Aufsicht, parlamentarische Oberaufsicht, Verbandsaufsicht, etc.

²¹ Vgl. § 8 BezVG (Die Bezirksbehörden erstatten den vorgesetzten Behörden jährlich Bericht über ihre Tätigkeit).

²² § 11 BezVG (Genehmigung der Ernennung einer Stellvertretung der Statthalterin oder des Statthalters durch den Regierungsrat).

²³ Vgl. hierzu Hauser/Schweri/Lieber, Kommentar GOG, N. 5 zu § 79.

²⁴ Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, N. 1575.



(Budget und KEF) sowie einem regelmässigen Informationsaustausch in geeigneten *Gefässen* (z.B. in Kaderdialogen) sicherzustellen. Im Rahmen von *Zusammenarbeitsgesprächen* mit der Statthalterin oder dem Statthalter ist schliesslich die Dienstaufsicht auf der personellen Ebene wahrzunehmen.

Das Aufsichtsrecht der vorgesetzten Behörde erstreckt sich nicht nur auf die einzelnen Organisationseinheiten als solche, sondern auch auf deren Mitglieder und Angestellte.

Statthalterinnen und Statthalter sowie Bezirksrätinnen und Bezirksräte sind vom Volk gewählte Behördenmitglieder: Gemäss Art. 80 Abs. 1 lit. a KV wählen die Stimmberechtigten des Bezirks die Statthalterin oder den Statthalter und gemäss lit. b die Mitglieder des Bezirksrates. Bei der Bestellung des Bezirksrates wählen die Stimmberechtigten eines Bezirkes die Statthalterin oder den Statthalter als Präsidentin oder Präsidenten des Bezirksrates. Aus der Formulierung geht hervor, dass es sich bei der Funktion der Bezirksratspräsidentin oder des -präsidenten um eine von der Statthalterfunktion abgeleitete Kompetenz handelt. Gewählt wird eine Statthalterin oder ein Statthalter; die Statthalterin oder der Statthalter nimmt die Funktion als Präsidentin oder Präsident des Bezirksrates Kraft ihres bzw. seines Amtes ein²⁵.

Gemäss § 9 BezVG stehen die Bezirksratsschreiberinnen oder -schreiber unter der Aufsicht der Präsidentinnen oder Präsidenten des Bezirksrates bzw. der Statthalterinnen oder Statthalter (vgl. hierzu vorne unter 2.3.2).

Das Personal des Kantons (und somit auch der Bezirksverwaltung) und seiner unselbständigen Anstalten untersteht dem Personalgesetz²⁶. Die Statthalterinnen oder Statthalter und die Mitarbeitenden der Bezirksbehörden gelten als kantonale Angestellte²⁷. Für die Mitglieder und Ersatzmitglieder der Bezirksräte gelten die Bestimmungen des Personalgesetzes sowie der Ausführungsbestimmungen subsidiär²⁸.

Die Aufsichtsbehörden sind mit Disziplinargewalt ausgestattet und somit befugt, gemäss § 30 PG einen Verweis bei einer Amtspflichtverletzung auszusprechen oder eine Amtseinstellung als vorsorgliche Massnahme gemäss § 29 PG zu verfügen bis hin zur fristlosen Entlassung gemäss § 22 Abs. 3 PG.

3.4 Zuständigkeit zur Ausübung der Aufsicht

Die Bezirksverwaltung steht unter der Leitung des Regierungsrates²⁹, was auch die Zuständigkeit für die Ausübung der Aufsicht und für aufsichtsrechtliche Entscheide einschliesst. Nach § 38 Abs. 1 OG RR weist der Regierungsrat den Direktionen Zuständigkeitsbereiche und Aufgaben zu. In diesem Sinn weist § 58 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang 1 lit. A Ziff. 6 und 23 VOG RR die Zuständigkeit für das Bezirkswesen sowie das Übertretungsstrafrecht und die Aufsicht über die Statthalterämter der Direktion der Justiz und des Innern zu. Gemäss

²⁵ Die Statthalterin bzw. der Statthalter ist von Amtes wegen auch Präsidentin bzw. Präsident des Bezirksrates (§ 9 Abs. 1 lit. a BezVG).

²⁶ § 1 PG.

²⁷ § 3 PG, § 1 Abs. 2 lit. a der Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 (PVO, LS 177.11).

²⁸ § 2 Abs. 1 lit. a PVO.

²⁹ § 45 Abs. 1 OG RR.



Anhang 2 zum VOG RR sind die Bezirksratskanzleien und die Statthalterämter der Direktion der Justiz und des Innern administrativ angegliedert³⁰.

Am 13. Dezember 2017 hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 1202/2017 die VOG RR u.a. mit § 76a ergänzt. Demnach übt die Direktion der Justiz und des Innern die Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung der Bezirksverwaltung aus und kann hierzu Weisungen erteilen.³¹ Die Änderung ist auf den 1. Januar 2019 in Kraft getreten.

4 Ausgestaltung der Aufsicht über die Bezirksbehörden

4.1 Bisherige Ausübung der Aufsicht

Die *Dienstaufsicht* über die Bezirksbehörden wurde bis 2012 durch zwei Direktionen wahrgenommen: Die Statthalterämter waren der Sicherheitsdirektion (DS) und die Bezirksräte der JI zugeteilt³².

Nachdem die Aufsicht auch der Statthalterämter an die JI übertragen wurde, fanden schrittweise Anpassungen statt. Anstelle des bisherigen Einsitzes des stellvertretenden Generalsekretärs der DS in der Statthalterkonferenz wurden regelmässige Rapporte (heute: Kaderdialoge) mit einer Vertretung der Bezirksbehörden bei der JI eingeführt. Der Präsident der Statthalterkonferenz wurde Mitglied der Leitungskonferenz der JI. Anknüpfend an die Praxis in der DS wurden Zusammenarbeitsgespräche aufgenommen.

Anlässlich der Administrativuntersuchung über die Amtsführung des ehemaligen Statthalters in Dietikon wurde deutlich, dass die Zuständigkeiten und Führungsprozesse in verschiedenen Bezirksbehörden ungenügend geregelt sind (Organisationsreglemente fehlen, die Ernennung der a.o. Statthalterinnen und Statthalter war rechtlich ungenügend vorgenommen worden, es bestanden [in Dietikon] keine strukturierten Führungsprozesse, etc.).

Die *Berichterstattung* nach § 27 CRG³³ erfolgt in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat der JI, Abteilung FCL, zuhanden des Regierungsrates. Die JI gibt die Eckwerte zur Berichtserstattung vor.

Die *Budgetierung und Finanzplanung* erfolgt in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat, Abteilung Finanzen, Controlling, Logistik (FCL). Ebenso werden die personellen Ressourcen mittels Stellenplänen in Zusammenarbeit mit dem HR JI koordiniert und geplant.

Die *Finanzaufsicht* erfolgt gemäss FKG³⁴ über die *Finanzkontrolle* in den ordentlichen Strukturen und Abläufen (vgl. auch CRG).

³⁰ Anhang 2 VOG RR, Gliederung der Direktionen (§ 59), Ziff. 1.3. Administrativ angegliederte Bereiche.

³¹ RRB Nr. 1202/2017 vom 13. Dezember 2017 (bestätigt durch das Verwaltungsgericht im Entscheid AN.2018.00001 vom 19. September 2018).

³² RRB Nr. 688/2011 betr. Aufgabenverschiebung zwischen der Direktion der Justiz und des Innern und der Sicherheitsdirektion.

³³ Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611).

³⁴ Finanzkontrollgesetz vom 30. Oktober 2000 (FKG, LS 614).

Wie oben ausgeführt sind für die *Fachaufsicht* weitere Direktionen zuständig: z.B. die Gesundheitsdirektion betr. Aufsicht über die Pflegeinstitutionen, die DS in Bezug auf den Vollzug des Waffengesetzes.

Für die Beurteilung der Rechtsmittel gegen die Entscheide der Bezirksbehörden sind je nach Streitgegenstand verschiedene Behörden und Gerichte zuständig. Die JI als Aufsichtsbehörde hat von den Einzelfällen grundsätzlich keine Kenntnis – mit Ausnahme der Rekursverfahren gegen aufsichtsrechtliche Entscheide der Bezirksräte im Bereich der allgemeinen Gemeindeaufsicht, welche die JI im Auftrag des Regierungsrates instruiert. Heute fallen also die Rechtsmittel- und Aufsichtszuständigkeit weitgehend auseinander.

4.2 Würdigung

Die Aufsicht über die Bezirksbehörden wurde bisher eher zurückhaltend ausgeübt. Sie war geprägt von der Unsicherheit bezüglich der Stellung der Bezirksbehörden und deren Leitung innerhalb der Verwaltung, der Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen der JI und dem Regierungsrat, der dezentralen und kleinräumigen Strukturen sowie dem Umstand, dass verschiedene Direktionen Aufsichtsfunktionen innehaben.

Dies hat sich im Einsatz der Aufsichtsinstrumente niedergeschlagen:

- Die bestehenden **Aufsichtsinstrumente** wurden nicht konsequent eingesetzt: Es wurden keine Visitationen der Bezirksbehörden durchgeführt, organisationale Mängel sowie Mängel in der Geschäftsführung wurden zu spät erkannt (→ *Visitationsreglement für die Visitation der Bezirksbehörden*). Die Art und Weise sowie die Periodizität der Zusammenhaltsgespräche mit den Statthalterinnen und Statthaltern ist nicht klar festgelegt (→ Festlegung des Gesprächsleitfadens und der Periodizität).
- Die **Berichterstattung** der Bezirksbehörden erfolgt konsolidiert über die 12 Bezirke (→ die *Berichterstattung* ist mit Blick auf die notwendige Informationsdichte zu überdenken).

5 Schlussfolgerungen

1. Das Aufsichtskonzept über die Bezirksbehörden hat die Zuständigkeit zwischen dem Regierungsrat und der JI zu klären. Die Ermächtigung zur Erteilung von Weisungen wurde zwischenzeitlich beschlossen (RRB Nr. 1202/2017).

2. Das Aufsichtskonzept äussert sich zur Anwendung der Aufsichtsinstrumente namentlich zu den Zuständigkeiten, Formen und der Periodizität.

3. Mittelfristig ist zu prüfen, ob das Bezirksverwaltungsgesetz gesetzessystematisch neu verortet und inhaltlich überprüft werden soll (vgl. RRB Nr. 1202/2017).



Anhang 1:

Organisatorische Eingliederung und rechtliche Rahmenbedingungen

Wichtigste Rechtsquellen: KV, OG RR, BezVG, PG, PVO, VOG RR

Kantonsverfassung (KV, LS 101)

Art. 70 Leitung der Verwaltung

¹ Der Regierungsrat leitet die kantonale Verwaltung und bestimmt im Rahmen des Gesetzes ihre Organisation.

² Er sorgt dafür, dass die Verwaltung rechtmässig, effizient, kooperativ, sparsam und bürgerfreundlich handelt.

³ Er beaufsichtigt die weiteren Träger öffentlicher Aufgaben, soweit nach Gesetz nicht der Kantonsrat zuständig ist.

Art. 80 Bezirksbehörden

¹ Die Stimmberechtigten des Bezirks wählen:

- a. die Statthalterin oder den Statthalter;
- b. den Bezirksrat;
- c. die gerichtlichen Instanzen des Bezirks.

² Das Gesetz legt die weiteren Behörden fest und bestimmt, wer sie wählt.

³ Die Bezirksbehörden erfüllen die Aufgaben, die ihnen das Gesetz überträgt, insbesondere solche der Aufsicht, der Rechtsprechung und der Verwaltung.

Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR, LS 172.1)

§ 45

¹ Die Bezirksverwaltung steht unter der Leitung des Regierungsrates.

² Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten sinngemäss für die Bezirksverwaltung, sofern das Gesetz über die Bezirksverwaltung keine abweichenden Bestimmungen enthält.

Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG, LS 173)

Gemäss BezVG ist die staatliche Verwaltung in Bezirke gegliedert, soweit sie dezentralisiert ist und die Gesetzgebung nichts anderes bestimmt (§ 1 Abs. 3 BezVG). Die Bezirke sind also Teil der kantonalen Verwaltung. Entsprechend stellt der Staat den Bezirksbehörden Amtsräume zur Verfügung (§ 7 BezVG) und erstattet der Bezirk Bericht an seine vorgesetzte Behörde (§ 8 BezVG).

§ 2 Bezirksverwaltungsbehörden

Bezirksbehörden sind insbesondere die Bezirksräte und die Statthalterämter.

§ 3 Unabhängigkeit

Die Bezirksbehörden sind beim Entscheid über eine Strafsache oder ein Rechtsmittel an keine Weisungen gebunden, ausgenommen bei der Rückweisung durch eine höhere Instanz.

§ 8 Berichterstattung

Die Bezirksbehörden erstatten den vorgesetzten Behörden jährlich Bericht über ihre Tätigkeit.



§ 9 Bezirksrat a. Bestellung

¹ Die Stimmberechtigten eines Bezirks wählen

- a. die Statthalterin oder den Statthalter als Präsidentin bzw. Präsidenten des Bezirksrates,
- b. vier weitere Mitglieder in den Bezirken Zürich und Winterthur und zwei weitere Mitglieder in übrigen Bezirken,
- c. zwei Ersatzmitglieder.

² Der Bezirksrat stellt den Ratsschreiber und die allfälligen Stellvertreter an.

³ Der Ratsschreiber leitet unter der Aufsicht des Präsidenten die Kanzlei.

§ 10 b. Aufgaben

¹ Dem Bezirksrat obliegen vor allem die Aufsicht über die Gemeinden und der Entscheid über Rechtsmittel in Gemeindesachen; besondere Bestimmungen sind vorbehalten.

² Der Bezirksrat besorgt die Bezirksaufgaben, für die keine andere Behörde zuständig ist.

§ 11 Statthalteramt a. Bestellung

Die Statthalterin oder der Statthalter leitet das Statthalteramt und übt dessen Entscheidungsbefugnisse aus. Sie oder er bestimmt mit Genehmigung des Regierungsrates einen oder mehrere Stellvertreter. Sie oder er teilt ihnen die Aufgaben zu.

§ 12 b. Aufgaben

¹ Dem Statthalteramt obliegen vor allem die Aufsicht über die Ortspolizei, das Strassenwesen der Gemeinden und das Feuerwehrwesen sowie die Handhabung des Übertretungsstrafrechts; besondere Bestimmungen sind vorbehalten.

² Das Statthalteramt kann sich der Hilfe der Polizei und der Gemeindebehörden bedienen.

³ Die Statthalterin oder der Statthalter vollzieht besondere Aufträge des Regierungsrates.

Personalgesetz (PG, LS 177.10)

§ 2 Behörden im Nebenamt

Der Regierungsrat kann durch Verordnung die Mitglieder von Verwaltungs- und Gerichtsbehörden im Nebenamt sowie Personen mit weiteren nebenamtlichen Aufgaben diesem Gesetz unterstellen.

§ 3 Angestellte

Angestellte sind Personen, die unbefristet oder befristet mit Angestellte einem vollen oder teilweisen Pensum im Dienst des Kantons stehen, eingeschlossen die gemäss Verfassung oder Gesetz vom Volk auf Amtsdauer gewählten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Personalverordnung (PVO, LS 177.11)

§ 2 Behörden im Nebenamt

¹ Soweit keine besonderen gesetzlichen Vorschriften bestehen, gelten das Personalgesetz und seine Ausführungsbestimmungen auch für

- a. die Mitglieder und Ersatzmitglieder der Bezirksräte,

[...]

Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11)

§ 58 Zuständigkeit und Aufgaben

¹ Die Zuständigkeitsbereiche der Direktionen richten sich nach Anhang 1 zu dieser Verordnung.



² In ihrem Zuständigkeitsbereich bereiten sie die Geschäfte des Regierungsrates vor und erledigen selbständig die ihnen durch die Gesetzgebung oder durch besondere Delegation des Regierungsrates übertragenen Aufgaben.

³ Sie üben die Aufsicht über die Aufgabenerfüllung ihrer Verwaltungseinheiten und über den Geschäftsgang der ihnen angegliederten Einheiten aus.

§ 60 Direktionsvorsteherin oder Direktionsvorsteher

¹ Die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher regelt die Grundsätze der Organisation und der Geschäftsordnung der Direktion, insbesondere

b. die Unterstellung der Leitungen der Verwaltungseinheiten gemäss Anhang 2 dieser Verordnung.

§ 67 c. Leitungen

- Verantwortung der Leitungen für die Aufgabenerfüllung, Organisationsreglement, Unterschriftenberechtigung, Geschäftskontrolle und Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns.

§ 76 a Aufsicht über die Bezirksverwaltung

Die Direktion der Justiz und des Innern übt die Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung der Bezirksverwaltung aus. Sie kann der Bezirksverwaltung Weisungen erteilen.

§ 76 b Aufsicht über die Gemeinden

¹ Die Direktion der Justiz und des Innern übt die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden aus, soweit diese dem Regierungsrat zusteht.

² Sie legt in einer Verwaltungsverordnung fest:

a. die Mittel der allgemeinen Aufsicht,

b. die Aufgabenteilung und den Informationsaustausch zwischen den Bezirksräten und dem Gemeindeamt.

³ Die Verwaltungsverordnung bedarf der Genehmigung des Regierungsrates.

Anhang 1: Zuständigkeitsbereiche der Direktionen

Bst. A Direktion der Justiz und des Innern

6. Bezirkswesen,

23. Übertretungsstrafrecht und Aufsicht über die Statthalterämter.

Anhang 2: Gliederung der Direktionen

1. Justiz und Inneres

Ziff. 1.3 Administrativ angegliederte Einheiten

a. Bezirksratskanzleien,

b. Statthalterämter.



Anhang 2: Begriffsklärung zur Aufsicht

Allgemeines

In der staats- und verwaltungsrechtlichen Literatur werden grundsätzlich drei Aufsichtsarten unterschieden:

1. **Dienstaufsicht** (innerhalb der hierarchisch aufgebauten Verwaltung einer Staatsebene)
2. **Verbandsaufsicht** (im Verhältnis Bund/Kanton und Kanton/Gemeinden, zwischen den verschiedenen Staatsebenen)
3. **parlamentarische Oberaufsicht** über Regierung, Verwaltung, Gerichte, weitere Träger öffentlicher Aufgaben (im Verhältnis Legislative zu den anderen Staatsgewalten Exekutive und Judikative; von der Kantonsverfassung als "**parlamentarische Kontrolle**" bezeichnet, vgl. Art. 57 KV)

Zürcher Kantonsverfassung

Die Zürcher Kantonsverfassung kennt verschiedene Arten von Aufsicht, wobei für das vorliegende Memo nur die Aufsichtsarten in *kursiver Schrift* von Belang sind:

- die "Aufsicht" des Regierungsrates über die kantonale Verwaltung (Art. 70 KV),
 - o in der Literatur bezeichnet als **Dienstaufsicht**
- die "Aufsicht" der Bezirksbehörden und des Regierungsrates über Gemeinden, Zweckverbände und weitere Träger kommunaler Aufgaben (Art. 94 KV, Art. 80 Abs. 3 KV),
 - o in der Literatur bezeichnet als **Verbandsaufsicht**
- die staatliche "Aufsicht" bei der Übertragung staatlicher Aufgaben an Dritte (Art. 98 Abs. 4 Bst. e KV),
- die "staatliche Aufsicht" über Privatschulen (Art. 117 Abs. 1 KV),
- die "Oberaufsicht des Kantons" über kirchliche Körperschaften (Art. 130 KV),
- die "parlamentarische Kontrolle" über Regierung, Verwaltung und andere Träger öffentlicher Aufgaben sowie über den Geschäftsgang der obersten kantonalen Gerichte (Art. 58 Abs. 1 KV)
 - o in der Literatur bezeichnet als **parlamentarische Oberaufsicht**

1. Dienstaufsicht

Adressatin der Dienstaufsicht ist die hierarchisch untergeordnete Verwaltungseinheit. Dienstaufsicht findet innerhalb der kantonalen Zentralverwaltung und gegenüber der örtlich dezentralisierten kantonalen Verwaltung (bzw. der kantonalen Bezirksverwaltung) statt. Mit der Dienstaufsicht ist eine umfassende Weisungskompetenz verbunden, d.h. die Befugnis zum Erlass von Anweisungen im Einzelfall (Dienstbefehl) oder für eine Vielzahl von Fällen (Verwaltungsverordnung). Die Dienstaufsicht ist unbeschränkt und umfassend, d.h. sie beinhaltet



nicht nur eine Rechtmässigkeitskontrolle, sondern auch eine Zweckmässigkeits- bzw. Angemessenheitskontrolle (in Bezug auf die Bezirksbehörden unter Vorbehalt von § 3 BezVG). Die Dienstaufsicht lässt sich weiter untergliedern in **administrative Aufsicht (über den äusseren Geschäftsgang von Ämtern oder Bezirksbehörden)** und Fachaufsicht (über den Vollzug eines konkreten Spezialgesetzes durch die Ämter und die Bezirksbehörden). Sowohl die administrative Aufsicht als auch die Fachaufsicht können **repressiv** (aufsichtsrechtliches Einschreiten zur Behebung einer bereits eingetretenen Ordnungswidrigkeit) als auch **präventiv** (vorausschauende Massnahmen, wie Schulungen, Beratung, Abgabe von Empfehlungen zur Verhinderung des Eintritts einer Ordnungswidrigkeit) ausgeübt werden.

2. Verbandsaufsicht

In vertikaler Hinsicht üben der Bund gegenüber den Kantonen und die Kantone gegenüber den Gemeinden Verbandsaufsicht aus, gemeint ist damit die Aufsicht des übergeordneten Verbandes (Gemeinwesens) gegenüber dem untergeordneten. Die Reichweite der Verbandsaufsicht ist im Vergleich zur Dienstaufsicht beschränkt. Sie hat im Verhältnis Bund/Kantone die Eigenständigkeit der Kantone bzw. im Verhältnis Kanton/Gemeinden die Gemeindeautonomie zu respektieren und sich im Autonomiebereich auf eine Rechtmässigkeitskontrolle zu beschränken. Sie beinhaltet im Autonomiebereich eine auf Fragen der Rechtmässigkeit eingeschränkte Weisungskompetenz. Ausserhalb des Autonomiebereichs besteht eine umfassende Weisungskompetenz. Die Verbandsaufsicht lässt sich im Zürcher Recht weiter untergliedern in "**allgemeine Aufsicht**" (damit gemeint ist im Sinne von § 164 Abs. 1 GG die Aufsicht über alle im Gemeindegesetz geregelten Bereiche wie namentlich die Organisation und die Finanzen der Zürcher Gemeinden) und "Fachaufsicht" (damit gemeint ist im Sinne von § 164 Abs. 2 GG die Aufsicht über die nicht im Gemeindegesetz geregelten Bereiche, wie z.B. den korrekten Vollzug des kantonalen Planungs- und Baugesetzes durch die Zürcher Gemeinden). Sowohl die administrative Aufsicht als auch die Fachaufsicht können repressiv (aufsichtsrechtliches Einschreiten zur Behebung einer bereits eingetretenen Ordnungswidrigkeit) als auch **präventiv** (vorausschauende Massnahmen, wie Schulungen, Beratung, Abgabe von Empfehlungen zur Verhinderung des Eintritts einer Ordnungswidrigkeit) ausgeübt werden.

3. Parlamentarische Oberaufsicht/Parlamentarische Kontrolle

Die parlamentarische Oberaufsicht umfasst die Kontrolle des Parlaments über die Regierung und Verwaltung, die anderen Träger öffentlicher Aufgaben sowie über die Geschäftsführung der Gerichte. Im Gegensatz zur Dienstaufsicht, welche der Regierungsrat über die Verwaltung ausübt, ist die Oberaufsicht mit keinem Weisungsrecht verbunden. Der Kantonsrat kann nicht in konkrete Verfahren und Einzelakte der Behörden und Amtsstellen eingreifen oder Sanktionen aussprechen. Parlamentarische Kontrolle erfolgt primär als nachträgliche Kontrolle; in der Regel bilden abgeschlossene Geschäfte ihren Gegenstand. Die Kantonsverfassung schliesst jedoch eine begleitende Kontrolle nicht aus, welche noch laufende Geschäfte untersucht. Der genaue Umfang der Kompetenz zur begleitenden Kontrolle ist allerdings umstritten und nicht abschliessend geklärt. Namentlich befindet sich die begleitende Kontrolle in einem Spannungsverhältnis zu den Grundprinzipien der Gewaltentrennung. Eine zu strenge Kontrolle führt in der Konsequenz zu einer Mitbestimmung oder gar zu eigenen Entscheidungen der Legislative in einem Bereich, welcher der Exekutive zusteht. Gerade bei der begleitenden Kontrolle ist deshalb besonders darauf zu achten, dass die Verantwortlichkeiten nicht



verwischt werden und dass der Kantonsrat nicht die Kompetenz hat, Entscheidungen des Regierungsrates aufzuheben oder ihm verbindliche Weisungen zu erteilen.

Hinweis zur Begriffsverwendung

Die Begriffe der "nachträglichen" und der "begleitenden" Aufsicht werden für die **Oberaufsicht des Parlaments** (Legislative) über die Regierung, die Verwaltung, die übrigen Träger kantonaler Aufgaben (Exekutive) und über den Geschäftsgang der Gerichte (Judikative) verwendet. Der Kantonsrat hat bei der Ausübung seiner Oberaufsicht den Grundsatz der Gewaltenteilung zu respektieren. Im Gegensatz zur **Dienstaufsicht**, welche der Regierungsrat über die zentrale und die dezentrale Verwaltung ausübt, und zur **Verbandsaufsicht**, welche der Bund über die Kantone und der Kanton über die Gemeinden ausübt, ist die parlamentarische Oberaufsicht mit keinem Weisungsrecht verbunden. Der Kantonsrat kann nicht in konkrete Verfahren und Einzelakte der Behörden und Amtsstellen eingreifen oder Sanktionen aussprechen. Parlamentarische Oberaufsicht erfolgt primär als nachträgliche Kontrolle; in der Regel hat sie abgeschlossene Geschäfte zum Gegenstand. Die Kantonsverfassung schliesst jedoch eine begleitende Kontrolle nicht aus, welche noch laufende Geschäfte untersucht. Gerade bei der begleitenden Kontrolle ist aber besonders darauf zu achten, dass die Verantwortlichkeiten nicht verwischt werden und dass der Kantonsrat nicht in die Kompetenzen des Regierungsrates eingreift.

Die **Dienstaufsicht**, welche der Regierungsrat über die zentrale und die dezentrale Verwaltung ausübt, und die **Verbandsaufsicht**, welche der Kanton über die Gemeinden ausübt, sind mit einem Weisungsrecht verbunden (in Bezug auf die Bezirksbehörden unter Vorbehalt von § 3 BezVG). Bei diesen Aufsichtsarten wird in der staats- und verwaltungsrechtlichen Literatur (sowie in den Materialien zum Gemeindegesetz) unterschieden zwischen "repressiver" und "präventiver" Aufsicht. Die präventive Aufsicht bezweckt die vorausschauende Verhinderung von Rechtswidrigkeiten und Missständen. Sie erfolgt routinemässig und unabhängig von einem besonderen Ereignis. Die repressive Aufsicht knüpft demgegenüber an einen bereits eingetretenen aufsichtsrechtlichen Sachverhalt an. Sie bezweckt die Beseitigung und Sanktionierung des rechts- oder ordnungswidrigen Zustands.



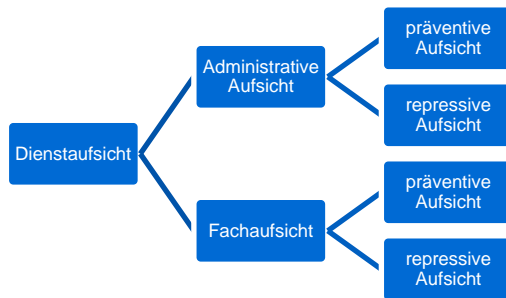
Untergliederung der drei Aufsichtsarten

Die drei Aufsichtsarten lassen sich weiter untergliedern in folgende Kategorien:

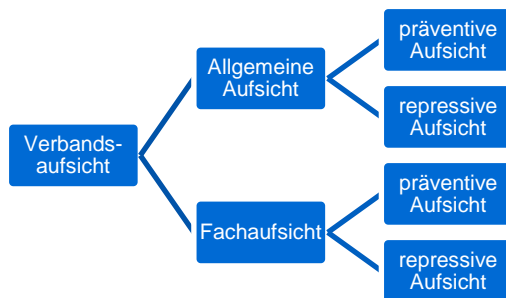
1. **Dienstaufsicht** (innerhalb der hierarchisch aufgebauten Verwaltung)
 - a. **Administrative Aufsicht** (über den äusseren Geschäftsgang der Bezirksbehörden)
 - i. präventiv (vorausschauend zur Verhinderung des Eintritts einer Ordnungswidrigkeit)
 - ii. repressiv (zur Behebung einer bereits eingetretenen Ordnungswidrigkeit)
 - b. **Fachaufsicht** (über konkrete Fachbereiche, wie z.B. den korrekten Vollzug des Straf- und Justizvollzugsgesetzes durch das Amt für Justizvollzug)
 - i. präventiv (vorausschauend zur Verhinderung des Eintritts einer Ordnungswidrigkeit)
 - ii. repressiv (zur Behebung einer bereits eingetretenen Ordnungswidrigkeit)
2. **Verbandsaufsicht** (im Verhältnis Kanton/Gemeinden)
 - a. **"Allgemeine Aufsicht"** (über alle im Gemeindegesetz geregelten Bereiche, namentlich die Organisation und die Finanzen der Zürcher Gemeinden, vgl. § 164 Abs. 1 GG)
 - i. präventiv (vorausschauend zur Verhinderung des Eintritts einer Ordnungswidrigkeit)
 - ii. repressiv (zur Behebung einer bereits eingetretenen Ordnungswidrigkeit)
 - b. **"Fachaufsicht"** (über nicht im Gemeindegesetz geregelte Fachbereiche, wie z.B. den korrekten Vollzug des kantonalen Planungs- und Baugesetzes durch die Zürcher Gemeinden, vgl. § 164 Abs. 2 GG)
 - i. präventiv (vorausschauend zur Verhinderung des Eintritts einer Ordnungswidrigkeit)
 - ii. repressiv (zur Behebung einer bereits eingetretenen Ordnungswidrigkeit)
3. **parlamentarische Oberaufsicht/parlamentarische Kontrolle** über Regierung, Verwaltung, Gerichte, weitere Träger öffentlicher Aufgaben (im Verhältnis Legislative zu den anderen Staatsgewalten Exekutive und Judikative)
 - a. **nachträgliche Kontrolle** (über abgeschlossene Geschäfte; ohne Weisungsmöglichkeit)
 - b. **begleitende Kontrolle** (über laufende Geschäfte; ohne Weisungsmöglichkeit)

Grafische Zusammenstellung der Untergliederungen

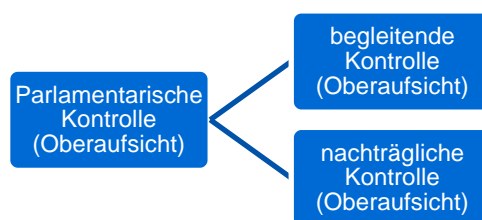
1. **Dienstaufsicht** (innerhalb der hierarchisch aufgebauten Verwaltung einer Staatsebene)



2. **Verbandsaufsicht** (im Verhältnis Kanton/Gemeinden; zwischen den verschiedenen Staatsebenen)



3. **parlamentarische Oberaufsicht/parlamentarische Kontrolle** über Regierung, Verwaltung, Gerichte, weitere Träger öffentlicher Aufgaben (im Verhältnis Legislative zu den anderen Staatsgewalten Exekutive und Judikative)



Übersicht über die wichtigsten Aufsichtsmittel (nicht abschliessend)

