

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 13. Dezember 2017

1202. Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Änderung)

**Rechtsetzungstechnische Eingliederung der Organisationsbestimmungen
über die Bezirksverwaltung (Ergänzung des Projektauftrages gemäss
RRB Nr. 468/2017)**

A. Ausgangslage

1. Aufsicht über die Bezirksbehörden

a) Im Herbst 2015 wurde im Statthalteramt Dietikon eine Administrativuntersuchung durchgeführt. Grund dafür war eine Anzeige des Ombudsmanns zu Unregelmässigkeiten in der Bezirksamtskanzlei und im Statthalteramt. Der Bericht, das darauffolgende personalrechtliche Verfahren und das Strafverfahren gegen den Statthalter zeigten u. a., dass die Frage der Aufsicht über die Bezirksratsbehörden sowie über die Statthalterinnen und Statthalter als Leiterinnen und Leiter der Statthalterämter bzw. Präsidentinnen und Präsidenten der Bezirksräte der Klärung bedarf (vgl. hierzu Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2016.00803 vom 22. März 2017). Deshalb beauftragte der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 468/2017 die Direktion der Justiz und des Innern, ein Projekt «Aufsichtskonzept über die Bezirksbehörden» durchzuführen. Das Konzept hat die personelle, finanzielle und fachliche Aufsicht zu behandeln und dabei die Besonderheiten der Stellung der Bezirksbehörden zu berücksichtigen. Als Ergebnis des Projekts ist ein Aufsichtskonzept über die Bezirksbehörden, einschliesslich eines Begleitberichts, zu erstellen.

b) Die Bezirke sind lokal definierte Verwaltungseinheiten des Kantons zur dezentralen Erfüllung kantonalen Aufgaben. Sie sind – im Gegensatz zu den Gemeinden – keine öffentlich-rechtlichen Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit. Mangels Rechtsfähigkeit verfügen sie über kein eigenes Vermögen, keine Steuerhoheit und sind – anders als die Gemeinden – auch nicht mit Autonomie ausgestattet (Evi Schwarzenbach, in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007, Art. 80 N. 4). Die Gliederung des Kantons in Bezirke zur dezentralisierten Aufgabenerfüllung verfolgt unter anderem den Zweck, die Bürgernähe der kantonalen Verwaltung sicherzustellen.

c) Der Regierungsrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons (Art. 60 Abs. 1 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101]). Gemäss Art. 70 Abs. 1 KV leitet er die kantonale Verwaltung und bestimmt im Rahmen des Gesetzes ihre Organisation. Die Bezirksverwaltung ist Teil der kantonalen Verwaltung und steht ebenfalls unter der Leitung des Regierungsrates (§ 45 Abs. 1 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 [OG RR, LS 172.1]). Die Leitungskompetenz schliesst die Zuständigkeit für die Ausübung der Aufsicht ebenso ein wie den Erlass aufsichtsrechtlicher Entscheide (vgl. § 8 Abs. 1 OG RR; vgl. auch Alain Griffel, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, Zürich/Basel/Genf 2017, N. 611). Nach § 38 Abs. 1 OG RR weist der Regierungsrat den Direktionen Zuständigkeitsbereiche und Aufgaben zu. Namentlich weist er etwa in § 58 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang 1 lit. A Ziff. 6 und 23 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR, LS 172.11) die Zuständigkeit für das Bezirkswesen sowie die Aufsicht über die Statthalterämter der Direktion der Justiz und des Innern zu. Die Direktion der Justiz und des Innern bereitet in ihrem Zuständigkeitsbereich die Geschäfte des Regierungsrates vor und erledigt selbstständig die ihr durch die Gesetzgebung oder durch besondere Delegation des Regierungsrates übertragenen Aufgaben (vgl. § 58 Abs. 2 VOG RR). Da der Regierungsrat im Aufsichtsbereich ausdrücklich keine Entscheid- oder Weisungskompetenzen an die Direktion der Justiz und des Innern delegiert hat, beschränkt sich deren Zuständigkeit für die Bezirksverwaltung (im Sinne von § 58 Abs. 2 VOG RR) nach Ansicht des Verwaltungsgerichts grundsätzlich auf die Zuständigkeit zur Vorbereitung der Geschäfte des Regierungsrates (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2016.00803 vom 22. März 2017, E. 4.2).

d) Die Arbeiten am Aufsichtskonzept zeigen jedoch, dass die effektive und effiziente Wahrnehmung der Aufsichtstätigkeit auch eine Delegation der entsprechenden Kompetenzen vom Regierungsrat an die Direktion der Justiz und des Innern erfordert. Dazu gehört die Kompetenz, aufsichtsrechtliche Entscheide zu fällen und den Bezirksbehörden Weisungen zu erteilen. Dies erfordert gemäss dem zitierten Verwaltungsgerichtsurteil eine ausdrückliche Delegation. Diese soll mit einer Änderung der VOG RR erfolgen. Ausgenommen davon sind lediglich die im Sinne des genannten Urteils zwingend durch den Regierungsrat wahrzunehmenden Aufsichtsaufgaben.

e) Das mit RRB Nr. 468/2017 in Auftrag gegebene Aufsichtskonzept über die Bezirksbehörden (einschliesslich Begleitbericht) liegt im Entwurf vor und wird den Bezirksbehörden Anfang 2018 zur Stellungnahme unterbreitet.

2. Aufsicht über die Gemeinden

a) Gemäss Art. 94 KV stehen die Gemeinden, Zweckverbände und die weiteren Träger kommunaler Aufgaben unter der Aufsicht der Bezirksbehörden und des Regierungsrates. Diese haben darüber zu wachen, dass die gemeinderechtlichen Organisationen die Vorgaben des kantonalen Rechts zu Organisation, Aufgabenerfüllung und Finanzhaushalt beachten sowie ihre Handlungsspielräume korrekt nutzen.

Am 1. Januar 2018 wird das neue Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (nGG) in Kraft treten, das zur Ausübung der allgemeinen Aufsicht über die gemeinderechtlichen Organisationen nur wenige Regelungen enthält. § 164 Abs. 1 nGG erklärt die Bezirksräte und den Regierungsrat als für die allgemeine Aufsicht zuständig. Die allgemeine Aufsicht wird sowohl präventiv als auch repressiv ausgeübt. Die präventive Aufsicht bezweckt die vorausschauende Verhinderung von Rechtswidrigkeiten und Missständen. Sie erfolgt routinemässig und unabhängig von einem besonderen Ereignis. Zu den Mitteln der präventiven Aufsicht gehören unter anderem Genehmigungspflichten, Beratungsdienstleistungen sowie Schulungen und Weiterbildungsveranstaltungen. Die repressive Aufsicht knüpft demgegenüber an einen bereits eingetretenen aufsichtsrechtlichen Sachverhalt an. Sie bezweckt die Beseitigung und Sanktionierung eines rechts- oder ordnungswidrigen Zustands. Als Mittel der repressiven Aufsicht gelten unter anderem Weisungen, Ersatzvornahmen und Ordnungsbussen. Im Bereich der repressiven Aufsicht zur Behebung von Ordnungswidrigkeiten bestimmt § 166 nGG die Zuständigkeit des Bezirksrates (Abs. 2) und in begründeten Fällen des Regierungsrates (Abs. 3). Im Bereich der präventiven Aufsicht enthält das kantonale Recht mit Ausnahme von bestimmten Einzelfällen wie z. B. der Zuständigkeit des Regierungsrates zur Genehmigung von Gemeindeordnungen (§ 4 Abs. 1 nGG) demgegenüber keine allgemeine Grundordnung zur Aufgabenteilung. Eine solche lässt sich auch nicht aus § 10 Abs. 1 des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 10. März 1985 (BezVG, LS 173.1) ableiten, da diese Bestimmung unter Vorbehalt besonderer (insbesondere auch jüngerer) Bestimmungen steht, wie namentlich denjenigen der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 und des neuen Gemeindegesetzes. Bei der Ausübung der präventiven Gemeindeaufsicht besteht deshalb die Gefahr von positiven und negativen Kompetenzkonflikten zwischen den zentralen und den dezentralen Aufsichtsbehörden.

b) Solche Kompetenzkonflikte ereigneten sich unter dem Regime des noch geltenden Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1) immer wieder. Die Direktion der Justiz und des Innern setzte deshalb 2013 eine Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Zentral- und der Bezirksverwaltung ein, die ein Konzept zur Aufsicht über die Gemein-

den erarbeitete. Das Aufsichtskonzept vom 2. September 2014 wollte mit einer schematischen Abgrenzung eine wirksame Aufsicht über die Gemeinden ohne Doppelspurigkeiten, Widersprüche und Lücken einrichten. Die Praxis der letzten Jahre zeigte allerdings, dass wesentliche Fragen zur Zuständigkeit und in Bezug auf den Einsatz von Aufsichtsmitteln ungeklärt blieben. Der grosse Koordinationsaufwand zwischen den verschiedenen Aufsichtsbehörden konnte nur unwesentlich verringert werden. Jene Bereiche, in denen eine Zusammenarbeit der verschiedenen Stellen zielführend wäre, nämlich die Festlegung der Abläufe sowie die Ausgestaltung des Informationsaustauschs zwischen den Aufsichtsbehörden, fanden zudem zu wenig Beachtung. Aus diesen Gründen wurde das mit dem Aufsichtskonzept vom 2. September 2014 verfolgte Ziel nicht erreicht.

Das bevorstehende Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes erforderte im Frühling 2017 die Einberufung einer weiteren Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Zentral- und der Bezirksverwaltung mit dem Auftrag, das Aufsichtskonzept vom 2. September 2014 zu aktualisieren, zu konkretisieren und an die neuen gesetzlichen Vorgaben anzupassen. Es sollten klare, einheitliche Regeln geschaffen werden, die auch der Öffentlichkeit zugänglich sind. Die Arbeitsgruppe traf sich zwischen Juni und August 2017 zu drei Sitzungen und setzte zur Unterstützung einen paritätisch aus Vertreterinnen und Vertretern der Zentral- und der Bezirksverwaltung bestehenden Arbeitsausschuss ein, der an zwei Sitzungen Vorschläge für mögliche Regelungen zur Aufteilung der Gemeindeaufsicht erarbeitete. Die Arbeitsgruppe stellte ihre Arbeiten Ende August 2017 ein.

c) Die Arbeit der Arbeitsgruppe zeigte, dass der Regierungsrat zunächst eine Delegationsnorm zu erlassen hat, bevor eine Aufteilung der Aufgaben vorgenommen werden kann. Erst durch eine klare systematische Einordnung der beteiligten Verwaltungseinheiten können die einzelnen Aufsichtsmittel sinnvoll aufgeteilt und eine effiziente sowie effektive Tätigkeit sichergestellt werden. Dies gilt insbesondere für jene Bereiche, in denen die Aufsicht kantonsweit einheitlich ausgeübt werden soll. Dazu ist die VOG RR anzupassen. Mit einer neuen Bestimmung soll der für das Gemeindewesen zuständigen Direktion der Justiz und des Innern die Kompetenz zur Ausübung der Aufsicht übertragen werden. Gestützt darauf hat die Direktion in einer Verwaltungsverordnung die Mittel der präventiven Aufsicht sowie die Aufgabenteilung und den Informationsaustausch zwischen den kantonalen Aufsichtsbehörden festzulegen. Die Verwaltungsverordnung untersteht der Genehmigung des Regierungsrates.

B. Verordnungsänderung

1. Aufsicht über die Bezirke

a) Bei der Aufsicht über die Bezirksverwaltung ist zwischen der administrativen Aufsicht über die allgemeine Geschäftsführung und der Fachaufsicht über den Vollzug von Spezialgesetzen zu unterscheiden. Die administrative Aufsicht betrifft den äusseren Geschäftsgang der Bezirksbehörden und leitet sich aus § 45 OG RR ab. Demgegenüber ist die Fachaufsicht über die Bezirksverwaltung spezialgesetzlich geregelt (vgl. etwa § 40 Strassengesetz vom 27. September 1981, LS 722.1; § 10 Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981, LS 851.1; § 24a Gesetz über die Feuerpolizei und das Feuerwesen vom 24. September 1978, LS 861.1). Die vorliegende Verordnungsänderung betrifft nur die administrative Aufsicht über die allgemeine Geschäftsführung der Bezirksbehörden. Diese administrative Aufsicht ist inhaltlich auf die äussere Amtsführung beschränkt. Namentlich verschafft sich die übergeordnete Behörde Einblick in den Geschäftsgang der untergeordneten Behörde und kontrolliert, ob diese ordnungsgemäss und zeitgerecht arbeitet. Stellt die Aufsichtsbehörde Säumnisse im Geschäftsgang oder Pflichtverletzungen fest, ordnet sie die notwendigen Massnahmen zur Behebung an. Eine inhaltliche Kontrolle ist dort ausgeschlossen, wo der Bezirksverwaltung Rechtsprechungskompetenzen zukommen. Zur Gewährleistung der Unabhängigkeit darf die Aufsichtsbehörde diesbezüglich keine Weisungen erteilen (vgl. § 3 BezVG). Allerdings muss die übergeordnete Behörde auch in diesen Bereichen die Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung der Bezirksverwaltung und damit die Kontrolle über den äusseren Gang der Rechtspflege übernehmen. In diesem Sinne kann die übergeordnete Behörde etwa Einsicht in die amtsinternen Abläufe nehmen und die entsprechenden administrativen und organisatorischen Vorkehrungen innerhalb der Bezirksverwaltung untersuchen.

b) Die Bezirksbehörden sind Teil der kantonalen Verwaltung und unterstehen als dezentrale Verwaltungseinheiten dem Regierungsrat (§ 45 Abs. 1 OG RR). Als solche sind sie Teil der hierarchischen Verwaltungsorganisation, die aus Über- bzw. Unterordnungsverhältnissen besteht (vgl. Griffel, a. a. O., N. 611; Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, N. 1569). Aus dieser hierarchischen Über- bzw. Unterstellung fliessen spezifische Informations- und Kontrollrechte des Regierungsrates ebenso wie die Befugnis, Weisungen und Dienstbefehle zu erlassen. Darüber hinaus unterstehen die Bezirksbehörden den Bestimmungen des kantonalen Personalgesetzes (vgl. für die Statthalterinnen und Statthalter § 3 Personalgesetz vom 27. September 1998 [PG, LS 177.10] und für die Mitglieder

der Bezirksräte § 2 PG in Verbindung mit § 2 Abs. lit. a der Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 [PVO, LS 177.11]). Insofern kann der Regierungsrat die dort verankerten personalrechtlichen Massnahmen ergreifen.

c) Bei der administrativen Aufsicht über die allgemeine Geschäftsführung ist zwischen präventiver und repressiver Aufsichtstätigkeit zu unterscheiden. Die präventive Aufsicht bezweckt die vorausschauende Verhinderung von Rechtswidrigkeiten und Missständen. Sie erfolgt routinemässig und unabhängig von einem besonderen Ereignis. Demgegenüber knüpft die repressive Aufsicht 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.

d) Zu den präventiven Aufsichtsinstrumenten gehören die informativen Aufsichtsmittel wie die Pflicht der Bezirksbehörden zur regelmässigen Berichterstattung (Jahresberichte, Rechnungslegung; vgl. § 8 BezVG) oder die Möglichkeit des Regierungsrates zur Vornahme von Visitationen bzw. Inspektionen. Im Rahmen von Visitationen bzw. Inspektionen ist der Regierungsrat auch zur Einsichtnahme in die mit der Geschäftsführung zusammenhängenden Akten berechtigt. Zu den Aufsichtsmitteln zählen auch die Durchführung regelmässiger Rapporte und die Koordination der Budgetplanung. Sodann kann die präventive Aufsicht auch mittels Genehmigungspflichten wahrgenommen werden (vgl. § 11 BezVG). Ebenso kann der Regierungsrat die Bezirksbehörden im Rahmen der präventiven Aufsicht zu einer besonderen Berichterstattung auffordern. Um einen rechtskonformen und zweckmässigen Geschäftsgang der Bezirksbehörden sicherzustellen, kann der Regierungsrat sodann generell-abstrakte Weisungen (Verwaltungsverordnungen) erlassen. Zu seinem Aufsichtsinstrumentarium gehört ferner auch die Kompetenz zum Erlass individuell-konkreter Weisungen (Dienstbefehle), mit denen im Einzelfall im administrativen Bereich Anweisungen an die Bezirksbehörden erteilt werden. Bestehen Anhaltspunkte für Missstände bei den Bezirksbehörden, kann der Regierungsrat darüber hinaus eine Administrativuntersuchung anordnen, um den Sachverhalt abzuklären. Sodann muss der Regierungsrat nach Feststellung von Missständen auch in den Geschäftsgang der Bezirksverwaltung eingreifen können. Korrekturen im Bereich der repressiven Aufsicht werden etwa durch die Aufhebung von Anordnungen und Beschlüssen vorgenommen, allerdings nur in denjenigen Bereichen, in denen die Bezirksbehörden nicht über Unabhängigkeit verfügen (vgl. § 3 BezVG). Ebenso können Ersatzvornahmen angedroht und angeordnet werden. Schliesslich stellen auch administrative bzw. disziplinarische Massnahmen geeignete Mittel dar, um den ordentlichen Geschäftsgang sicherzustellen.

e) Da der Regierungsrat als siebenköpfiges Kollegialorgan die operativen Aufsichtsfunktionen grundsätzlich nicht selbst wahrnimmt, sind mit der vorliegenden Verordnungsänderung alle delegierbaren Aufsichtsaufgaben des Regierungsrates der Direktion der Justiz und des Innern zu übertragen. Im Bereich der präventiven Aufsicht sind dies die meisten Aufsichtskompetenzen des Regierungsrates. Bei der repressiven Aufsicht ist demgegenüber zu differenzieren zwischen Befugnissen zur Vornahme von schwerwiegenden aufsichtsrechtlichen Eingriffen, die – mangels einer anders lautenden ausdrücklichen formell-gesetzlichen Grundlage – dem Regierungsrat als demokratisch legitimiertem Kollegialorgan vorbehalten sind, und Befugnissen zur Vornahme von untergeordneten aufsichtsrechtlichen Eingriffen, die auf dem Verordnungsweg an die Direktion der Justiz und des Innern übertragen werden können.

f) Ob eine nicht delegierbare Kompetenz vorliegt, beurteilt sich nach der Wichtigkeit der Entscheidung und nach der Intensität des Eingriffs in (individuelle) Rechtspositionen. Die Definition solcher Kompetenzen kann nicht generell-abstrakt, sondern nur bezogen auf den jeweiligen Einzelfall erfolgen. Es dient jedoch der Transparenz, wenn bereits in den vorliegenden Erläuterungen beispielhaft Aufsichtskompetenzen festgehalten werden, die aufgrund ihres elementaren Charakters zwingend durch den Regierungsrat ausgeübt werden müssen. Dazu gehören etwa die fristlose Entlassung (§ 22 PG; vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2016.00803 vom 22. März 2017, E. 4.2), die vorsorgliche Einstellung im Amt (§ 29 PG), die Entscheide über Gesuche um vorzeitige Entlassung aus dem Amt (§§ 35 f. Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR, LS 161]), die Festsetzung des Lohnes (vgl. § 14 Vollzugsverordnung zum Personalgesetz [VVO, LS 177.111]; nicht aber individuelle Lohnerhöhungen), die Entscheide über einen strittigen Ausstand (vgl. § 5 a Abs. 2 VRG; nicht aber die Entbindung vom Amtsgeheimnis nach Art. 320 Ziff. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 [StGB, SR 311.0]).

2. Aufsicht über die Gemeinden

a) Die Zuständigkeit für die Ausübung der repressiven allgemeinen Gemeindeaufsicht bei Ordnungswidrigkeiten ist im neuen Gemeindegesetz und in der VOG RR geregelt (vgl. §§ 166 und 168 nGG in Verbindung mit § 38 Abs. 1 OG RR, § 58 Abs. 1 und Anhang 1 lit. A Ziff. 5 VOG RR sowie § 38 Abs. 4 OG RR und § 66 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Anhang 3 Ziff. 1.1 lit. e VOG RR). Für die Ausübung der präventiven allgemeinen Gemeindeaufsicht hat der Gesetzgeber demgegenüber auf die Regelung einer allgemeinen Grundordnung verzichtet.

b) Mit der Änderung der VOG RR soll der Direktion der Justiz und des Innern deshalb einerseits die Kompetenz übertragen werden, die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden auszuüben, soweit diese dem Regierungsrat zusteht. Andererseits soll die Direktion die Kompetenz zum Erlass einer Verwaltungsverordnung erhalten, in der sie die Mittel der präventiven Aufsicht sowie die Aufgabenteilung und den Informationsaustausch zwischen den kantonalen Aufsichtsbehörden festlegt. Bei der Verwaltungsverordnung handelt es sich um eine generell-abstrakte Weisung, die sich an das Gemeindeamt und an die Bezirksräte als beaufsichtigte Verwaltungsträger, nicht jedoch an die Gemeinden oder an Privatpersonen richtet. Als verwaltungsinternes Aufsichtsinstrument entfaltet sie keine Aussenwirkung (vgl. Griffel, a. a. O., N. 127). Die Verwaltungsverordnung untersteht der Genehmigung des Regierungsrates.

c) Die präventive Aufsicht soll nach den Grundsätzen der Risikoorientierung (Wahrscheinlichkeit des Eintritts und des Schadenspotenzials eines aufsichtsrechtlichen Sachverhalts), der Wirksamkeit und Zweckmässigkeit, der gegenseitigen Unterstützung sowie der Nachvollziehbarkeit und Transparenz erfolgen. Die Öffentlichkeit ist über die Ergebnisse der Aufsichtstätigkeit der kantonalen Aufsichtsbehörden zu informieren.

3. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 76a:

Die Delegation der administrativen Aufsichtskompetenz des Regierungsrates über die Bezirksverwaltung an die Direktion der Justiz und des Innern bedingt die Einfügung einer neuen Bestimmung in die VOG RR.

In *Satz 1* der vorliegenden Bestimmung wird deutlich gemacht, dass die administrative Aufsicht die Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung der Bezirksverwaltung umfasst. Gemeint ist damit eine Aufsicht über den äusseren Geschäftsgang der Bezirksverwaltung, damit die rechtskonforme und zweckmässige Verwaltungstätigkeit der dezentralen Verwaltung sichergestellt werden kann.

Ausdrücklich erwähnt wird in *Satz 2* die Erteilung von Weisungen. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass zum delegierten Aufsichtsinstrumentarium sowohl die Abgabe von Empfehlungen oder die Vornahme von Visitationen bzw. Inspektionen als auch die Erteilung von generell-abstrakten Weisungen (Verwaltungsverordnungen) und individuell-konkreten Weisungen (Dienstbefehlen) gehört. Eine abschliessende Aufzählung sämtlicher möglicher Aufsichtsmittel ist jedoch nicht sachgerecht. Definition und konzeptionelle Einbettung weiterer Aufsichtsmittel werden daher im Rahmen des erwähnten Aufsichtskonzepts über die Bezirksverwaltung verabschiedet. Zur Vereinheitlichung werden darin die wichtigsten Führungs- und Aufsichtsinstrumente bezeichnet und erläutert. Darüber hinaus liegt es an der zuständigen Direktion, diese Aufsichtsinstrumente bedarfsgerecht einzusetzen.

Zu § 76b:

In *Abs. 1* wird der Direktion der Justiz und des Innern die Kompetenz zur Ausübung der allgemeinen Aufsicht über die Gemeinden übertragen, soweit diese dem Regierungsrat zusteht.

Abs. 2 verpflichtet die Direktion der Justiz und des Innern, die Mittel der allgemeinen Aufsicht sowie die Aufgabenteilung und den Informationsaustausch zwischen den Bezirksräten und dem Gemeindeamt festzulegen. Die Verwaltungsverordnung hat nur verwaltungsinterne Wirkung und richtet sich ausschliesslich an die im Verordnungstext erwähnten weisungsgebundenen Verwaltungseinheiten.

Gemäss *Abs. 2 lit. a* sind die Mittel der allgemeinen Aufsicht in der Verwaltungsverordnung festzulegen. Hierzu gehören grundsätzlich alle präventiv wirkenden Aufsichtsmittel, die verhindern sollen, dass ein aufsichtsrechtlicher Sachverhalt eintritt. Mögliche, in der Verwaltungsverordnung festzulegende Mittel sind unter anderem die Prüfung, Auswertung und Veröffentlichung von Dokumenten und Daten der gemeinderechtlichen Organisationen, die Einholung von Auskünften von Behördenmitgliedern und Mitarbeitenden, die Besuche vor Ort (Visitationen), die Durchführung von Schulungen und Weiterbildungsveranstaltungen sowie die Erbringung von Beratungsdienstleistungen. Ein weiteres, wichtiges Mittel der präventiven Aufsicht ist die Veröffentlichung der Ergebnisse der Aufsichtstätigkeit. Gestützt auf die Grundsätze der Transparenz und Öffentlichkeit des staatlichen Handelns ist die Bevölkerung über die Ergebnisse der Aufsichtstätigkeit einschliesslich der Rechtsprechung zu informieren. Dadurch soll ihr Vertrauen in die Tätigkeit der kantonalen Aufsichtsbehörden gestärkt werden. Der Einsatz der Aufsichtsmittel hat nach einem risikobasierten Ansatz zu erfolgen, der die Wahrscheinlichkeit des Eintritts und das Schadenspotenzial des aufsichtsrechtlichen Sachverhalts berücksichtigt. Die Aufsicht ist so auszuüben, dass sie mit den vorhandenen Mitteln möglichst zweckmässig und wirtschaftlich erfolgt.

Nach *Abs. 2 lit. b* sind in der Verwaltungsverordnung die Aufgabenteilung und der Informationsaustausch zwischen den Bezirksräten und dem Gemeindeamt festzulegen. Es soll eine wirksame Aufgabenteilung zwischen den kantonalen Aufsichtsbehörden bei der präventiven Aufsicht über die Organisation und den Haushalt der gemeinderechtlichen Organisationen ermöglicht werden. Kompetenzkonflikte sollen beseitigt oder zumindest wesentlich verringert werden. Bei der Festlegung der Aufgabenteilung sollen die Eignung (z. B. die Vertrautheit mit lokalen Gegebenheiten, besondere Fachkenntnisse, Interesse an einer kantonsweit einheitlichen Aufsicht) und die Wirksamkeit im Vordergrund stehen. Neben Grundsätzen sollen detaillierte Vorgaben zur Aufgabenverteilung zwi-

schen den kantonalen Aufsichtsbehörden festgelegt werden. Weiter soll die Verwaltungsverordnung den Informationsaustausch zwischen den Bezirksräten und dem Gemeindeamt festlegen. Für eine wirksame Ausübung der Aufsicht haben sich die kantonalen Aufsichtsbehörden gegenseitig zu unterstützen. Sie haben sich von sich aus über die Ergebnisse ihrer Aufsichtstätigkeit zu informieren und die in diesem Zusammenhang bestehenden Unterlagen (insbesondere Pläne, Berichte, Entscheide über Beschwerden und Rekurse, Auskünfte sowie Budgets und Jahresrechnungen der gemeinderechtlichen Organisationen) gegenseitig zur Verfügung zu stellen. In der Verwaltungsverordnung sollen die hierfür erforderlichen organisatorischen und technischen Vorkehrungen bestimmt werden.

Abs. 3 bestimmt, dass die Verwaltungsverordnung der Genehmigung des Regierungsrates bedarf.

4. Finanzielle Auswirkungen

Während die Delegation der Aufsicht über die Gemeinden der Klärung der Aufgabenverteilung und der Vermeidung von Doppelspurigkeiten dient, sind die Auswirkungen der Regelung der Aufsicht über die Bezirksbehörden schwer abzuschätzen. Je nach Umfang und Intensität der Umsetzung dieser Aufgabe sind zusätzliche Personalmittel erforderlich. Weitere finanzielle Auswirkungen sind nicht zu erwarten. Es wäre aber verfrüht, bereits zum heutigen Zeitpunkt zusätzliche Stellenprozente oder Stellen vorzusehen. Dieser Entscheid soll vielmehr erst dann getroffen werden, wenn erste Erfahrungen eine genauere Einschätzung erlauben. Bis dahin ist die Umsetzung des Aufsichtskonzepts mit den bestehenden Mitteln zu bewältigen.

5. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Verordnungsänderung ist mit keinen Auswirkungen auf Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) verbunden. Es bedarf deshalb keiner Regulierungsfolgeabschätzung.

C. Prüfung der rechtsetzungstechnischen Eingliederung der Organisationsbestimmungen über die Bezirksverwaltung

a) Im Rahmen der Arbeiten am Aufsichtskonzept und am Begleitbericht gemäss dem Projektauftrag (RRB Nr. 468/2017) zeigte sich, dass die rechtsetzungstechnische Aufteilung der organisationsrechtlichen Bestimmungen zu den Bezirksbehörden im Bezirksverwaltungsgesetz und im Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (vgl. § 45 Abs. 2 OG RR: «Die Vorschriften dieses Gesetzes

gelten sinngemäss für die Bezirksverwaltung, sofern das Gesetz über die Bezirksverwaltung keine abweichenden Bestimmungen enthält.») in der Praxis zu Unklarheiten führt. So stellt sich zum Beispiel die Frage, was mit «sinngemässer» Anwendung des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung auf die Bezirksverwaltung gemeint ist. Darüber hinaus wurden jüngere rechtliche Entwicklungen wie etwa die Totalrevision der Kantonsverfassung oder das neue Gemeindengesetz im Bezirksverwaltungsgesetz nicht oder nicht vollständig abgebildet. Entsprechend geraten die Bestimmungen des Bezirksverwaltungsgesetzes häufig in Konflikt mit den genannten jüngeren Erlassen, weshalb eine widerspruchsfreie Anwendung des Gesetzes in der jetzigen Fassung nur begrenzt möglich ist.

b) Die Bezirke sind – im Gegensatz zu den Gemeinden – keine öffentlich-rechtlichen Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit (Schwarzenbach, a. a. O., Art. 80 N. 4). Mangels Rechtsfähigkeit verfügen sie über kein eigenes Vermögen, keine Steuerhoheit und sind – anders als die Zürcher Gemeinden – auch nicht mit Autonomie ausgestattet. Vielmehr sind sie lokal definierte Verwaltungseinheiten des Kantons zur dezentralen Erfüllung kantonalen Aufgaben – mit der Besonderheit, dass die Mitglieder der Bezirksbehörden vom Volk gewählt werden (Schwarzenbach, a. a. O., Art. 80 N. 4 f.). Ausgehend von der Feststellung, dass die Bezirke Verwaltungseinheiten des Kantons sind, drängt sich die Frage auf, weshalb ihre Organisation – anders als die Organisation der übrigen kantonalen Verwaltung – in einem separaten Gesetz geregelt wird. Systematisch betrachtet müssten die organisationsrechtlichen Bestimmungen über die Bezirksverwaltung in das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung eingegliedert werden. Eine Konsolidierung der Organisationsvorschriften über die kantonale Verwaltung wäre auch der Sicherstellung einer effektiven und effizienten Aufsicht über die Bezirksverwaltung zuträglich. Die Direktion der Justiz und des Innern soll deshalb damit beauftragt werden, in Ergänzung zum Auftrag gemäss RRB Nr. 468/2017 die rechtsetzungstechnische Eingliederung der Organisationsbestimmungen der Bezirksverwaltung in das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung zu prüfen. Im Rahmen dieser Überprüfung soll auch abgeklärt werden, ob diese Eingliederung der organisationsrechtlichen Bestimmungen Änderungen von weiteren Erlassen bedingt.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 wird geändert.

II. Die Verordnungsänderung wird auf den 1. März 2018 in Kraft gesetzt. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.

III. Gegen die Verordnungsänderung und Dispositiv II Satz 1 kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten.

IV. Die Direktion der Justiz und des Innern wird im Sinne von Abschnitt C der Erwägungen beauftragt, in Ergänzung zum Auftrag gemäss RRB Nr. 468/2017 die rechtsetzungstechnische Eingliederung der Organisationsbestimmungen über die Bezirksverwaltung zu prüfen.

V. Veröffentlichung von Dispositiv I–III dieses Beschlusses, der Verordnungsänderung sowie der Abschnitte A und B der Begründung im Amtsblatt.

VI. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi