

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 9. Februar 2022

230. Bezirksbehörden, Umsetzung Portfolioanalyse (Schlussbericht, Stellenplan)

I. Ausgangslage

2018 wurde die Beratungsgesellschaft KPMG beauftragt, im Rahmen der Studie «Bezirksbehörden Portfolioanalyse 2018» den aktuellen Mittelbedarf in der Bezirksverwaltung zu untersuchen. Ziele des Auftrags waren es, für die Statthalterämter und die Bezirksratskanzleien eine Grundlage für die Entscheide zu den erforderlichen personellen Mitteln vorzulegen. Weiter sollten Handlungsfelder für eine Optimierung und Weiterentwicklung der Bezirksbehörden bestimmt werden, dies im Rahmen der bestehenden Bezirksstrukturen. Die in der Folge durchgeführte Analyse durch KPMG kam zum Schluss, dass die Bezirksverwaltung aufgrund des starken Wachstums der Anzahl Geschäftsfälle an ihre Grenzen stösst und dass in verschiedenen Bereichen in den Statthalterämtern und Bezirksratskanzleien noch Verbesserungspotenzial besteht. Die KPMG empfahl deshalb, die bis anhin in der Bezirksverwaltung geschaffenen befristeten Aushilfsstellen in unbefristete Stellen umzuwandeln. Daneben sollten in den Statthalterämtern Stellen in den Bereichen Straffallbearbeitung sowie Buchhaltung und Controlling stellenneutral umverteilt werden, um den unterschiedlichen Belastungen der Statthalterämter Rechnung zu tragen.

Gestützt auf diese Studie beauftragte der Regierungsrat die Direktion der Justiz und des Innern (JI) mit Beschluss Nr. 887/2019, zusammen mit der Bezirksverwaltung vertiefte Abklärungen zu möglichen betrieblichen Verbesserungen bei den Bezirksbehörden vorzunehmen und dem Regierungsrat bis am 30. November 2020 Bericht zu erstatten. Zudem wandelte der Regierungsrat bisher befristete Stellen in den Stellenplänen der Bezirksratskanzleien und Statthalterämter mit Wirkung ab 1. Januar 2020 in unbefristete Stellen um und schuf im Stellenplan der Bezirksratskanzleien mit Wirkung ab 1. Januar 2020, befristet bis 31. Dezember 2021, eine neue Stelle für eine juristische Sekretärin bzw. einen juristischen Sekretär. Begründet wurde die befristete Stellenschaffung damit, dass es angebracht erscheine, vorerst das betriebliche Optimierungspotenzial zu analysieren und wo möglich umzusetzen, bevor zusätzliche Stellen geschaffen würden.

Mit Beschluss Nr. 1189/2020 nahm der Regierungsrat den von der Statthalterkonferenz verfasste Zwischenbericht zur Umsetzung der Portfolioanalyse zur Kenntnis und beauftragte die JI, zusammen mit der Bezirksverwaltung im Hinblick auf die mögliche Schaffung zusätzlicher Stellen im Stellenplan der Bezirksratskanzleien vertiefte Abklärungen zum Optimierungspotenzial vorzunehmen und dem Regierungsrat bis Mitte 2021 Bericht zu erstatten.

2. Schlussbericht

Zur Berichterstattung an den Regierungsrat haben die Bezirksbehörden einen Schlussbericht verfasst. Die Statthalterkonferenz und das Kollegium der Bezirksratsschreiberinnen und Bezirksratschreiber haben zur Umsetzung der in der Analyse der KPMG dargelegten Verbesserungsmöglichkeiten vier Arbeitsgruppen eingesetzt. Die Ergebnisse der Tätigkeiten dieser Arbeitsgruppen werden in den folgenden Abschnitten dargelegt.

2.1 Statthalterämter

2.1.1 Arbeitsgruppe Produktivität Straffallbearbeitung

Die Arbeitsgruppe Produktivität Straffallbearbeitung hat sich zum Ziel gesetzt, zur Sicherstellung einer hohen Qualität und Produktivität in der Straffallbearbeitung bezirksübergreifende Standards zu definieren. In mehreren Sitzungen hat die Arbeitsgruppe zunächst Arbeitsweisen und Prozesse verschiedener Statthalterämter miteinander verglichen und daraus Prozessbeschriebe für die Fallbearbeitung und den Versand erstellt. Die Statthalterkonferenz hat diese Prozessbeschriebe im Sinne von Empfehlungen den Statthalterämtern unterbreitet. Zudem hat sie damit begonnen, wie vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 887/2019 ange-regt, eine Wissensdatenbank aufzubauen.

2.1.2 Arbeitsgruppe Rechnungswesen und Controlling

Die KPMG hat in den Bereichen Rechnungswesen, Controlling und Verlustscheinbewirtschaftung grosse Produktivitätsunterschiede festgestellt. Die Arbeitsgruppe Rechnungswesen und Controlling verfolgt das Ziel, zur Sicherstellung einer hohen Qualität und Produktivität in diesen Bereichen einheitliche Standards festzusetzen. Mittels Vergleich von Arbeitsweisen und Prozessen der Statthalterämter wurden Prozessbeschriebe erarbeitet und vereinheitlicht. Weitere Prozessbeschriebe sind in Erarbeitung. Zusätzlich ist geplant, die Handbücher für das Rechnungswesen zu überarbeiten. Sobald diese Arbeiten abgeschlossen sind, sollen Prozessbeschriebe für das Rechnungswesen und das Controlling der Bezirksratskanzleien erarbeitet werden. Zur Verstärkung der bezirks-

übergreifenden Zusammenarbeit und des Wissensaustausches richteten die Rechnungsführenden der verschiedenen Statthalterämter regelmäßige Treffen ein, die aufgrund der Pandemielage einstweilen elektronisch stattfinden. Die Prozesse im Rechnungswesen werden Eingang in die Wissensdatenbank für die Straffallbearbeitung finden.

2.1.3 Arbeitsgruppe Personalressourcen in den Statthalterämtern

Die Arbeitsgruppe Personalressourcen wurde gebildet, um die Empfehlungen der KPMG zur Umverteilung von Stellen zwischen den Statthalterämtern umzusetzen. Nach einer Erhebung der Arbeitsbelastung der Statthalterämter hat die Arbeitsgruppe bisher insgesamt 4,7 Stellen stellenneutral zwischen den Statthalterämtern verschoben. Dies entspricht 81% des von der KPMG empfohlenen Transfers. Ein weiterer Belastungsausgleich wurde durch Übernahme der Bearbeitung von Fällen durch andere Statthalterämter erreicht. Aufgrund der inzwischen weiter angewachsenen Arbeitsbelastung in den einzelnen Amtsstellen sind zurzeit keine weiteren Verschiebungen geplant.

2.1.4 Würdigung und personelle Auswirkungen

Die Statthalterämter verzeichneten bei den Neueingängen der Straffälle in den Jahren 2013 bis 2016 einen starken Anstieg von 57 788 Fällen im Jahr 2013 auf 71 520 Fälle im Jahr 2016. Von 2016 bis 2019 verharrten die Neueingänge auf diesem hohen Niveau. 2020 gingen infolge der Coronapandemie weniger Fälle ein, was zu einer kurzzeitigen Entspannung führte. 2021 ist die Anzahl Neueingänge wieder auf 66 750 Fälle gestiegen. Dank der bereits getroffenen Massnahmen zur Produktivitätssteigerung, der Schaffung von befristeten Aushilfsstellen und der Abnahme der Neueingänge 2020 konnten die Pendenzen von rund 13 000 im Jahr 2018 auf rund 8000 Pendenzen im Jahr 2020 abgebaut werden. Mit der grösseren Anzahl Neueingänge 2021 sind die Pendenzen jedoch wieder auf 10 360 Fälle angestiegen. Die Zahl der Pendenzen bewegt sich damit auf einem sehr hohen Niveau. Dies schlägt sich insbesondere in der Verfahrensdauer nieder. So ist die Zahl der Straffälle, die eine Erledigungsdauer von über sechs Monaten aufweisen, von 1822 Fällen im Jahr 2017 auf 4866 Fällen im Jahr 2021 angestiegen. Es ist demnach davon auszugehen, dass die Zahlen auch in Zukunft weiter ansteigen werden. Diese Pendenzen wirken sich auch auf die Zahl der Bussenbezugsmassnahmen aus.

Von 2017 bis 2019 hat sich zudem die Zahl der Bussenbezugsmassnahmen um knapp 20%, von 112 473 auf 139 841, erhöht. 2020 war aufgrund der Massnahmen zur Eindämmung der Coronapandemie mit gesamthaft 115 323 Bussenbezugsmassnahmen ein Rückgang zu verzeichnen. Die Zahlen für das Jahr 2021 sind jedoch wiederum höher und liegen gesamt-

haft bei 116632 Bussenbezugsmassnahmen. Diese Zahl steht in direktem Zusammenhang mit der hohen Pendenzenlast bei den nicht erledigten Strafbefehlen. Durch das Abarbeiten dieser Pendenzen werden als direkte Folge die Bussenbezugsmassnahmen wieder steigen.

Es besteht zudem über sämtliche zwölf Statthalterämter ein grosses Volumen an offenen Verlustscheinen. Die fristgerechte Bearbeitung der Verlustscheine ist von grosser Bedeutung, da dadurch zum einen die Verjährung von hohen Forderungsbeträgen verhindert und zum anderen sichergestellt wird, dass der Strafanspruch des Staates durchgesetzt werden kann.

Dieser starke Pendenzenanstieg der vergangenen Jahre wurde bei der Schaffung von personellen Mitteln bei den Statthalterämtern bisher nur unzureichend berücksichtigt. Die sehr dünne Personaldecke der Statthalterämter und die dezentrale Struktur der Organisationseinheiten führt dazu, dass Ausfälle von Mitarbeitenden und plötzlich auftretende Spitzen der Arbeitsbelastung mit den bestehenden personellen Mitteln nicht aufgefangen werden können. Es mussten deshalb in der Vergangenheit wiederholt befristete Aushilfsstellen geschaffen werden. Dies ist jedoch sehr kostenintensiv und wenig effizient. Zudem hat sich gezeigt, dass die getroffenen Massnahmen zur Produktivitätssteigerung den gleichzeitigen Anstieg der eingehenden Geschäfte nicht aufzufangen vermögen. So ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass sich die Empfehlungen der KPMG bezüglich der Arbeitsbelastung der Statthalterämter auf die Zahlen aus dem Jahr 2017 stützen. Diese lagen jedoch in vielen Bereichen – namentlich bei den Bussenbezugsmassnahmen und den pendenten Straffällen – wesentlich tiefer als die ausgewiesenen Zahlen für das Jahr 2021.

Um ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen zu können, sind die Statthalterämter daher auf zusätzliche personelle Mittel angewiesen. Die Zunahme der Geschäfte betrifft zum einen die eingehenden Straffälle, die vom juristischen Personal bearbeitet werden, und zum anderen die Bussenbezugsmassnahmen, die in die Zuständigkeit des Rechnungswesens fallen. Auch für die Bearbeitung der Verlustscheine sind Stellen im Rechnungswesen notwendig. Dies ist mindestens so lange der Fall, bis das Volumen der Verlustscheine so weit abgebaut ist, dass die übrig gebliebenen Verlustscheine neben dem Tagesgeschäft bewirtschaftet werden können.

Im Stellenplan der Statthalterämter sind daher folgende Anpassungen vorzunehmen: Die 1,0 befristeten Stellen Adjunkt/in LK 18 VVO sind neu unbefristet zu führen und dem Statthalteramt Bülach zuzuordnen, da das Statthalteramt Bülach seit einigen Jahren von allen Statthalterämtern die grösste Zahl der neueingehenden Straffälle verzeichnet und auf diese personellen Mittel angewiesen ist. Zusätzlich sind 1,0 Stellen Juristische/r Sekretär/in LK 20 VVO und 2,0 Stellen Rechnungsführer/in LK 14 VVO zu schaffen, damit sowohl die Straffälle als auch die Bus-

senbezugsmassnahmen fristgerecht erledigt werden können. Zusätzlich ist eine auf zwei Jahre befristete Stelle Rechnungsführer/in LK 14 VVO für die Verlustscheinbewirtschaftung zu schaffen. Im Stellenplan der Statthalterämter bestehen bereits identische Stellen. Es handelt sich daher um eine ordentliche Stellenaufstockung.

Bis auf die Stelle der Adjunktin bzw. des Adjunkten, die dem Statthalteramt Bülach zugeordnet wird, haben die Stellen im Stellenplan der Statthalterämter Springerfunktion und sind nicht fest einem bestimmten Statthalteramt zuzuordnen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die zusätzlichen personellen Mittel jeweils direkt jenen Statthalterämtern zur Verfügung gestellt werden können, die einen erhöhten Bedarf an personellen Mitteln aufweisen. Die Ausgestaltung der befristeten Stelle Rechnungsführer/in LK 14 VVO für die Verlustscheinbewirtschaftung mit Springerfunktion bietet zudem den Vorteil, dass dadurch die Verlustscheinbewirtschaftung aller Statthalterämter bei einer Person zusammengefasst und damit eine einheitliche Handhabung sichergestellt wird.

Trotz der neu zu schaffenden Stellen wird erwartet, dass die Statthalterämter ihre Bemühungen zur Qualitäts- und Produktivitätssteigerung weiterverfolgen und diesbezügliche Anstrengungen unternehmen.

2.2 Bezirksratskanzleien

2.2.1 Optimierungspotenzial Bezirksratskanzleien

Zur Berichterstattung über die Ergebnisse der Arbeitsgruppe Optimierungspotenzial Bezirksratskanzleien hat die Arbeitsgruppe per Ende 2021 einen Schlussbericht verfasst. Die Arbeitsgruppe hat Empfehlungen und Aufträge formuliert. Diese betreffen sowohl administrative Prozesse als auch Fragen der effizienten Geschäftszuteilung und Erledigung der Fälle durch das juristische Personal. Die Arbeitsgruppe hat insgesamt 27 Prozessbeschriebe und Vorlagen zu den wichtigsten Aufgaben der Bezirksratskanzleien erarbeitet, die in der Wissensdatenbank abgelegt werden und allen Bezirksratskanzleien zur Verfügung stehen. Es wurde beispielsweise ein Merkblatt zur Führung von Aktenverzeichnissen, eine Vorlage zur Protokollführung bei Bezirksratssitzungen, ein Merkblatt betreffend Rüge- und Substantiierungspflicht sowie Muster-Stellenbeschriebe für alle Positionen bei den Bezirksratskanzleien erarbeitet. Da der bezirksübergreifende Austausch zwischen den Ratsschreiberinnen und Ratsschreibern bereits heute stark gepflegt wird, ist davon auszugehen, dass diese Massnahmen zu einem verbesserten Wissensaustausch und dadurch zu einer Qualitätssteigerung führen, die Produktivität so aber nur wenig erhöht werden kann.

2.2.2 Würdigung und personelle Auswirkungen

Die Bezirksratskanzleien verzeichnen seit Jahren eine steigende Falllast. Die eingehenden Rechtsmittel nehmen dabei nicht nur in ihrer Anzahl, sondern insbesondere auch in ihrer Komplexität zu. Die 60-Tage-Frist gemäss § 27c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (LS 175.2) ist ein wichtiger Indikator für die fristgerechte Erledigung von Rechtsmitteln und die Einhaltung des Beschleunigungsgebots. Diese Frist kann über alle Bezirke betrachtet nur in etwa 71% der Fälle eingehalten werden. Zudem nehmen auch die erstinstanzlichen Verfahren – insbesondere im Bereich «Lex Koller» – stark zu: So wurden 2017 272 Grundstücksgeschäfte erledigt, 2020 453 und 2021 460. Die Bearbeitung dieser Geschäfte ist dabei sehr arbeits- und zeitintensiv, und es ist davon auszugehen, dass diese Geschäftseingänge auch in Zukunft zunehmen oder zumindest auf hohem Niveau bleiben werden.

Durch die getroffenen Massnahmen zur Umsetzung der Portfolioanalyse wurde die Zusammenarbeit zwischen den Bezirken intensiviert. Dies fördert die Qualität der Arbeit und trägt in einem gewissen Umfang zur Entlastung über die Bezirksgrenzen hinweg bei. Diese Bemühungen zur Qualitätssteigerung werden vom Generalsekretariat der JI weiterhin unterstützt, und es wird erwartet, dass die Bezirksbehörden darum bemüht sind, diese Ziele weiterzuverfolgen.

Gleichzeitig hat sich jedoch gezeigt, dass die Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung begrenzt sind und der Zunahme der Pendenzenlast der Bezirksbehörden auf diese Weise nicht beizukommen ist. Anders als für den Bereich der Statthalterämter wurden von der KPMG für die Bezirksratskanzleien keine Stellenverschiebungen zwischen den einzelnen Bezirken vorgeschlagen, sondern es wurde die Schaffung von zusätzlich 2,0 Stellen im Stellenplan der Bezirksratskanzleien als notwendig erachtet. Diese Empfehlung der KPMG stützte sich dabei auf die Zahlen betreffend Eingänge und Pendenzen aus dem Jahr 2017. Seither ist jedoch insbesondere die Zahl der sehr aufwendigen Geschäfte im Bereich «Lex Koller» stark angestiegen.

Bei den Bezirksratskanzleien sind insgesamt rund 55 Mitarbeitende in zwölf Organisationseinheiten beschäftigt. Die Personaldecke pro Bezirksratskanzlei ist damit sehr dünn und plötzliche Pendenzenanstiege, aber auch personelle Ausfälle, beispielsweise bei Krankheit oder Mutterschaft, können mit den bestehenden personellen Mitteln nicht aufgefangen werden. So musste 2020 und 2021 aufgrund eines erheblichen Anstiegs der Pendenzen in mehreren Bezirken im Rahmen von Sofortmassnahmen Aushilfen zum Pendenzenabbau eingesetzt werden, weil die Pendenzenlast und das Tagesgeschäft mit den bestehenden Mitteln nicht mehr bewältigt werden konnten. Auch aus dem Pool der ausserordentlichen Bezirksratsschreiberinnen und -schreiber standen keine weiteren Aushilfen mehr

zur Verfügung. Die Schaffung zusätzlicher personeller Mittel ist daher auch für den Bereich der Bezirksratskanzleien notwendig. Nötig sind zum einen zusätzliche personelle Mittel im juristischen Bereich, jedoch auch im Bereich der administrativen Aufgaben. Nur so kann die fristgerechte Erledigung der Rechtsmittel sichergestellt werden.

Die mit RRB Nr. 887/2019 geschaffenen und auf zwei Jahre befristeten 1,0 Stellen Juristische/r Sekretär/in LK 20 VVO sind neu unbefristet zu führen. Zusätzlich sind im Stellenplan der Bezirksratskanzleien 2,0 Stellen Juristische/r Sekretär/in LK 20 VVO sowie 1,0 Stellen Verwaltungsssekretär/in LK 12 VVO zu schaffen. Im Stellenplan der Bezirksratskanzleien bestehen bereits identische Stellen. Es handelt sich daher um ordentliche Stellenaufstockungen.

Die neu zu schaffenden 2,0 Stellen Juristisch/e Sekretär/in LK 20 VVO haben Springerfunktion, sodass diese Mittel allen Bezirksratskanzleien zur Verfügung stehen und bei Bedarf beigezogen werden können.

3. Aufsicht über die Bezirksbehörden

3.1 Ausgangslage

Der Regierungsrat beauftragte die JI mit Beschluss Nr. 468/2017, die Aufsicht über die Bezirksbehörden auszubauen. Dies erfolgte, nachdem das Verwaltungsgericht festgestellt hatte, dass die Aufsicht über die Bezirksbehörden der Klärung bedarf (Urteil des Verwaltungsgerichts VB. 2016.00803 vom 22. März 2017). Die JI erarbeitete ein Aufsichtskonzept über die Bezirksbehörden, das der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 886/2019 festsetzte und mit dessen Umsetzung er die JI beauftragte. Zu diesem Zweck schuf der Regierungsrat im Stellenplan des Generalsekretariats eine auf zwei Jahre befristete Stelle Juristische/r Sekretär/in LK 20 VVO.

3.2 Inhalt des Aufsichtskonzepts

Mit dem Aufsichtskonzept wurden die Zuständigkeiten zur Ausübung der Aufsicht über die Bezirksbehörden zwischen dem Regierungsrat und der JI geklärt und die Aufsichtsinstrumente sowie deren Einsatz festgesetzt, sodass eine wirkungsvolle Aufsicht gewährleistet werden kann.

Das Aufsichtskonzept sieht folgende Aufsichtsinstrumente vor: Zur Ausübung der Aufsicht wird die JI neu in jedem Bezirk, in der Regel alle zwei Jahre, Visitationen durchführen. Sie kann der Bezirksverwaltung allgemeine Weisungen oder Dienstanweisungen im Einzelfall erteilen (vgl. § 76a Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [LS 172.11]). Die Koordination, die Planung und die Berichterstattung zum Geschäftsgang der Bezirksverwaltung werden wie bisher im Rahmen der Kaderdialoge der Vorstehe-

rin oder des Vorstehers der JI mit einer Vertretung der Statthalterinnen und Statthalter, einer Vertretung der Bezirksrätinnen und Bezirksräte sowie einer Vertretung der Bezirksratsschreiberinnen und Bezirksratsschreiber sichergestellt. Das Aufsichtskonzept hält weiter fest, dass die personelle Aufsicht im Rahmen von Zusammenarbeitsgesprächen zwischen der Vorsteherin oder dem Vorsteher der JI sowie der Statthalterin oder dem Statthalter wahrgenommen wird.

Die Aufgaben des Generalsekretariats der JI zur Umsetzung des Aufsichtskonzepts wurden in RRB Nr. 886/2019 folgendermassen umschrieben: Es sei ein Visitationskonzept zu erstellen und es seien die Abläufe zu definieren und die Hilfsmittel zu erarbeiten, um den administrativen Aufwand möglichst gering zu halten. Zudem seien die Eckwerte für die Berichterstattung zu bestimmen. Schliesslich seien die Erfahrungen aufgrund einer ersten Durchführung des Aufsichtszyklus in der Umsetzung des Konzepts einzuarbeiten.

3.3 Umsetzung des Aufsichtskonzepts

3.3.1 Erarbeitung der Visitationsunterlagen und Durchführung der Visitationen

Das Generalsekretariat der JI erarbeitete ein Visitationskonzept und die Hilfsmittel hierzu. Die Visitationen erfolgen strukturiert und aufgrund von Visitationsfragebögen, wobei die Daten für die Statthalterämter und die Bezirksratskanzleien gesondert erhoben werden müssen. Der Ablauf wurde in einem Visitationsreglement festgehalten. Im November 2020 konnte gestützt auf diese Unterlagen eine Pilotvisitation des Statthalteramtes sowie der Bezirksratskanzlei Meilen durchgeführt und die Fragebögen sowie das Reglement anschliessend den Bezirksbehörden zur Konsultation unterbreitet werden. Die Visitationen der ersten sechs Bezirke fanden im Herbst 2021 statt, diejenigen der übrigen sechs Bezirke werden im Herbst 2022 durchgeführt.

Anlässlich der Visitationen werden die wichtigsten Bereiche des äusseren Geschäftsgangs der Bezirksbehörden geprüft. Die Visitationsfragebögen enthalten Fragen zu den Bereichen Organisation, Personal, Finanzen und Leistungsstatistik. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die fristgerechte Erledigung der Rechtsfälle gelegt.

Um den Visitationsprozess für die betroffenen Bezirke so effizient wie möglich auszugestalten, fällt seitens des Generalsekretariats der JI viel Aufwand für die Vor- und Nachbereitung an (Vorbereitung des Fragebogens, Datenerhebungen, Auswertung, Festlegung von Empfehlungen und Massnahmen, Kontrolle der Einhaltung der Empfehlungen und Massnahmen usw.). Zudem nimmt die Durchführung der Visitationen aufgrund der dezentralen Strukturen einige Zeit in Anspruch: Es wer-

den pro Jahr sechs Bezirke bzw. zwölf Organisationseinheiten (sechs Statthalterämter und sechs Bezirksratskanzleien) visitiert. Die Visitation des Statthalteramtes und der Bezirksratskanzlei eines Bezirks dauert insgesamt rund sechs Stunden. Um die Verhältnisse überprüfen zu können, ist eine Visitation vor Ort unabdingbar. Nach der Visitation ist ein Bericht mit Empfehlungen zu verfassen, die Stellungnahme des Bezirks zu den Empfehlungen einzuholen und schliesslich die Umsetzung der Empfehlungen zu überprüfen.

3.3.2 Auswertung der Visitationen

Nach dem ersten Visitationszyklus ist der Visitationsprozess als Ganzes auszuwerten und die Visitationsunterlagen sowie die Prozessabläufe sind gegebenenfalls anzupassen. Der erste Visitationszyklus wird Ende 2022 abgeschlossen sein, sodass die Auswertung des Visitationsprozesses im ersten Halbjahr 2023 durchgeführt werden kann. Falls sich bei der Auswertung der Visitationen zeigt, dass Massnahmen zu ergreifen sind, sind diese vorzubereiten und umzusetzen.

3.3.3 Überarbeitung und Digitalisierung der Berichterstattung

Die Bezirksbehörden erstatten auf verschiedene Weise Bericht: Die Berichterstattung nach § 8 des Bezirksverwaltungsgesetzes (LS 173.1) erfolgt bezirkswise an das Generalsekretariat der JI zuhänden des Regierungsrates. Ebenso ist nach § 27 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (LS 611) in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat der JI (Abteilung Finanzen, Controlling und Logistik) zuhänden des Regierungsrates zur Rechnung Bericht zu erstatten.

Das vom Regierungsrat festgesetzte Aufsichtskonzept verlangt diesbezüglich, dass die Eckwerte dieser Berichterstattung durch das Generalsekretariat der JI bestimmt werden. Die Berichterstattung der Bezirksbehörden soll dabei vereinheitlicht und, soweit möglich, digitalisiert werden. Die Digitalisierung der Berichterstattung wird die Aufsichtstätigkeit mittelfristig vereinfachen und die Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Bezirksbehörden verbessern. Hierzu ist jedoch ein nicht unerheblicher Initialaufwand notwendig: Es sind aussagekräftige Kennwerte betreffend den Geschäftsgang von 24 Organisationseinheiten zu definieren, möglichst medienbruchfrei zu erheben und automatisiert auszuwerten. Dabei kann auf Erfahrungen zurückgegriffen werden, die zurzeit im Rahmen des Projekts «Digitalisierung der Berichterstattung der Bezirksräte über die Gemeindeaufsicht» gemacht werden (vgl. RRB Nr. 1110/2019 betreffend Genehmigung der Weisung über die Aufgabenteilung in der präventiven allgemeinen Aufsicht über die gemeinderechtlichen Organisationen und die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 359/2020 betreffend Information über die Aufsichtstätigkeit der Bezirksbehörden).

3.3.4 Weitere aufsichtsrechtliche Aufgaben

Neben den Visitationen und der Überarbeitung der Berichterstattung der Bezirksbehörden fallen bei der JI weitere Aufsichtsaufgaben an, die gemäss Aufsichtskonzept im Auftrag des Regierungsrates zu erfüllen sind. So bearbeitet das Generalsekretariat der JI Aufsichtsbeschwerden gegen die Bezirksbehörden sowie kantonsrätliche Vorstösse zur Bezirksaufsicht zuhanden des Regierungsrates. Zur Umsetzung der Empfehlungen aus der Portfolioanalyse wurden zudem die Stellenpläne der Bezirksbehörden konsolidiert, was mit grossem Aufwand verbunden war. Ausserdem finden regelmässig Kaderdialoge mit Vertretungen der Bezirksbehörden sowie alle zwei Jahre Zusammenarbeitsgespräche zwischen der Direktionsvorsteherin und den Statthalterinnen und Statthaltern statt, die ebenfalls vom Generalsekretariat der JI vor- und nachzubereiten sind.

3.4 Würdigung und personelle Auswirkungen

Bei der verwaltungsinternen Aufsichtstätigkeit über die Bezirksbehörden handelt es sich um eine Staatsaufgabe, die nicht an eine externe Stelle delegiert werden kann (vgl. RRB Nr. 886/2019). Wie sich zudem gezeigt hat, bindet die Aufsicht über die Bezirksbehörden im Alltag laufend personelle Mittel und kann mit den bestehenden Mitteln des Generalsekretariats der JI nicht geleistet werden. Die mit Beschluss Nr. 886/2019 im Stellenplan des Generalsekretariats der JI geschaffenen befristeten 1,0 Stellen Juristische/r Sekretär/in LK 20 VVO sind deshalb neu unbefristet zu führen. Die entsprechende Einreihung wurde vom Personalamt überprüft und wird von diesem unterstützt.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die erforderlichen finanziellen Mittel für die Umwandlung der im Stellenplan des Generalsekretariats der JI bestehenden befristeten Stelle Juristische/r Sekretär/in LK 20 VVO in eine unbefristete Stelle sind im Budget 2022 sowie im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2022–2025 enthalten.

Die erforderlichen finanziellen Mittel für die Umwandlung der 2,0 im Stellenplan der Statthalterämter und Bezirksratskanzleien bestehenden befristeten Stellen in unbefristete Stellen sind ebenfalls im Budget 2022 und im KEF 2022–2025 enthalten.

Die 7,0 im Stellenplan der Statthalterämter und Bezirksratskanzleien neu zu schaffenden Stellen sind in das Budget 2023 und den KEF 2023–2026 aufzunehmen.

Es ist für diese 7,0 neu zu schaffenden Stellen mit einem Lohnaufwand von Fr. 742 600 zu rechnen. Die 4,0 neu zu schaffenden Stellen im Stellenplan der Statthalterämter sind dabei aufgrund ihrer Funktion für den Bussenvollzug weitgehend selbsttragend. Die Statthalterämter

haben 2020 einen Ertrag von Fr. 29 600 000 erwirtschaftet. Diesem Betrag stand ein Aufwand von Fr. 21 300 000 gegenüber, sodass ein Saldo von Fr. 8 200 000 resultierte. Es ist davon auszugehen, dass der Ertrag der Statthalterämter durch die Schaffung der neuen Stellen, die auch eine Bewirtschaftung der offenen Verlustscheine ermöglichen, weiter erhöht werden kann und eine Kompensation der neu zu schaffenden Stellen innerhalb des Budgets gelingt. Es ist somit davon auszugehen, dass diese Stellenschaffung zu keiner finanziellen Mehrbelastung führt.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Schlussbericht der Statthalterkonferenz zur Umsetzung der Portfolioanalyse vom 17. Juni 2021 und der Schlussbericht der Arbeitsgruppe Optimierungspotenzial Bezirksratskanzleien vom 14. Dezember 2021 werden zur Kenntnis genommen.

II. Im Stellenplan der Statthalterämter wird mit Wirkung ab 1. Januar 2023 folgende befristete Stelle in eine unbefristete Stelle umgewandelt:

| Stellen | Richtposition | Klasse VVO |
|---------|---------------|------------|
| 1,0 | Adjunkt/in | 18 |

III. Im Stellenplan der Statthalterämter werden mit Wirkung ab 1. Januar 2023 folgende unbefristete Stellen geschaffen:

| Stellen | Richtposition | Klasse VVO |
|---------|---------------------------|------------|
| 1,0 | Juristische/r Sekretär/in | 20 |
| 2,0 | Rechnungsführer/in | 14 |

IV. Im Stellenplan der Statthalterämter wird, befristet auf zwei Jahre, mit Wirkung ab 1. Januar 2023 folgende Stelle neu geschaffen:

| Stellen | Richtposition | Klasse VVO |
|---------|--------------------|------------|
| 1,0 | Rechnungsführer/in | 14 |

V. Im Stellenplan der Bezirksratskanzleien wird mit Wirkung ab 1. Januar 2023 folgende befristete Stelle in eine unbefristete Stelle umgewandelt:

| Stellen | Richtposition | Klasse VVO |
|---------|---------------------------|------------|
| 1,0 | Juristische/r Sekretär/in | 20 |

VI. Im Stellenplan der Bezirksratskanzleien werden mit Wirkung ab 1. Januar 2023 folgende unbefristete Stellen geschaffen:

| Stellen | Richtposition | Klasse VVO |
|---------|---------------------------|------------|
| 2,0 | Juristische/r Sekretär/in | 20 |
| 1,0 | Verwaltungssekretär/in | 12 |

VII. Im Stellenplan des Generalsekretariats der Direktion der Justiz und des Innern wird mit Wirkung ab 1. Januar 2023 folgende befristete Stelle in eine unbefristete Stelle umgewandelt:

| Stellen | Richtposition | Klasse VVO |
|---------|---------------------------|------------|
| 1,0 | Juristische/r Sekretär/in | 20 |

VIII. Mitteilung an die Finanzdirektion sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Peter Hösli