

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 29. November 2023

1376. Bericht über die Visitationen der Bezirksbehörden

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat setzte mit Beschluss Nr. 886/2019 das Aufsichtskonzept über die Bezirksbehörden fest und beauftragte die Direktion der Justiz und des Innern (JI) mit deren Umsetzung.

Das Aufsichtskonzept sieht vor, dass die Bezirke in der Regel alle zwei Jahre visitiert werden und dass die JI zu diesem Zweck ein Visitationenreglement ausarbeitet (Aufsichtskonzept, Ziff. 3.2). In der Folge wurden ein solches Reglement und je separate Visitationenfragebögen für die Statthalterämter und die Bezirksratskanzleien erstellt. Die Visitationunterlagen wurden anlässlich einer Pilotvisitation im Bezirk Meilen im November 2020 getestet, am 13. Januar 2021 bei den Bezirksbehörden in Konsultation gegeben und am 21. Mai 2021 von der Direktionsvorsteherin genehmigt.

Gestützt auf das Visitationenreglement und die Visitationenfragebögen konnte im Herbst 2021 der erste Visitationzyklus gestartet werden. Die JI visitierte von September bis Dezember 2021 die ersten sechs Bezirke (Andelfingen, Bülach, Dielsdorf, Dietikon, Pfäffikon und Winterthur). Im Herbst 2022 wurden die verbleibenden sechs Bezirke (Affoltern, Uster, Zürich, Horgen, Hinwil und Meilen) visitiert. Damit ist der erste Visitationzyklus abgeschlossen und es ist dem Regierungsrat Bericht über die durchgeführten Visitationen zu erstatten.

2. Zeitpunkt, Modalitäten und Teilnehmende der Visitationen

Die Visitationen fanden an folgenden Daten statt:

Bezirk	Datum
Andelfingen	1. September 2021
Bülach	17. September 2021
Dielsdorf	29. September 2021
Dietikon	4. November 2021
Pfäffikon	24. November 2021
Winterthur	8. Dezember 2021
Affoltern	8. September 2022
Uster	6. Oktober 2022
Zürich	27. Oktober 2022
Horgen	3. November 2022
Hinwil	17. November 2022
Meilen	30. November 2022

Die Visitationen fanden unter der Leitung der stellvertretenden Generalsekretärin der JI statt. Die Statthalterämter und Bezirksratskanzleien wurden jeweils getrennt, jedoch am gleichen Tag visitiert. Pro Bezirk betrug der Zeitaufwand für die Visitation vor Ort einen Arbeitstag.

Nach der Visitation wurden die Bemerkungen pro visitierte Behörde einzeln in einem Visitationsbericht festgehalten und diese den visitierten Statthalterämtern und Bezirksratskanzleien zur Stellungnahme zugestellt.

3. Gegenstand und Inhalte der Visitationen

Die Bezirksverwaltung steht unter der Leitung und damit auch unter der Aufsicht des Regierungsrates (§ 45 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 [LS 172.1]). Beim Entscheid über eine Strafsache oder ein Rechtsmittel sind die Bezirksbehörden an keine Weisungen gebunden, ausgenommen bei der Rückweisung durch eine höhere Instanz (§ 3 Bezirksverwaltungsgesetz vom 10. März 1985 [BezVG, LS 173.1]).

Der Regierungsrat hat einzelne Aufgaben der Bezirksaufsicht der JI übertragen: Nach § 76a der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR, LS 172.11) übt die JI die Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung der Bezirksverwaltung aus und kann der Bezirksverwaltung Weisungen erteilen. Zur Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung der Bezirksverwaltung gehört insbesondere die Aufsicht über alle betrieblichen Aspekte: Organisation, Personelles, Finanzielles und der äussere Geschäftsgang (Leistungsstatistik, Pendendenlast, Verfahrensdauer usw.).

Die Visitationsfragebögen orientieren sich an diesen betrieblichen Aspekten. Überprüft werden entsprechend die Bereiche Organisation, Personalwesen, Finanzwesen, Leistungsstatistik und Übriges. Die Visitationsfragebögen basieren weitgehend auf dem Prinzip der Selbstdeklaration, wobei an der Visitation Stichprobenkontrollen durchgeführt wurden.

4. Organisation

4.1 Prüfgegenstand

Überprüft wurde, ob die Organisation der Bezirksbehörden dem übergeordneten Recht entspricht, ob die Bezirksbehörden über aktuelle, vollständige und widerspruchsfreie Organisationsreglemente im Sinne von § 67 Abs. 2 VOG RR verfügen, ob die festgelegten Unterschriftsberechtigungen den gesetzlichen Vorgaben entsprechen und in der Praxis eingehalten werden, ob die Einsetzung der ordentlichen und ausserordent-

lichen Stellvertreterinnen und Stellvertreter der Statthalterinnen und Statthalter im Sinne von § 11 BezVG vom Regierungsrat genehmigt wurden, ob schriftlich festgehaltene Prozessbeschriebe, Muster und Vorlagen (Wissensmanagement) für die wichtigsten Prozesse bestehen, ob die Aktenordnung, Dossierführung, Akturierung und Geschäftsverwaltung angemessen ist (Stichprobenkontrollen), ob die Zuständigkeiten für die Archivierung klar sind, ob die Archivierung angemessen ist, ob regelmässig Aktenangebote an das Staatsarchiv stattfinden und ob vom Staatsarchiv nicht übernommene Akten, deren gesetzliche Aufbewahrungsfrist abgelaufen ist, korrekt entsorgt werden.

4.2 Prüfergebnis

Die Bezirksbehörden präsentierten sich als grundsätzlich gut organisierte Einheiten. Teilweise waren die Unterstellungsverhältnisse, die Entscheid- und Unterzeichnungskompetenzen und die Ausgabenkompetenzen in den Organisationsreglementen nicht genügend klar geregelt, weshalb eine klarere Regelung angeregt wurde. Damit nachvollziehbar bleibt, welche Version eines Organisationsreglements zu welchem Zeitpunkt in Kraft war, wurde zudem jeweils die Einführung einer Änderungskontrolle angeregt.

Die Einsetzung der ordentlichen und der ausserordentlichen Stellvertreterinnen und Stellvertreter der Statthalterinnen und Statthalter wurde in jedem Bezirk vom Regierungsrat genehmigt (§ 11 BezVG). Festgestellt wurde zudem, dass sich in kleinen Statthalterämtern die Regelung der Stellvertretungen der Mitarbeitenden als herausfordernd erwies und erweist.

Im Verlauf des Visitationszyklus wurde beim Aufbau eines bezirksübergreifenden Wissensmanagements (mit der Dokumentationssoftware Confluence) insbesondere von den Statthalterämtern grosse Fortschritte gemacht, wobei dieser Prozess noch nicht abgeschlossen ist. Das bezirksübergreifende Wissensmanagement der Bezirksratskanzleien befindet sich noch im Aufbau. Es wurde deshalb empfohlen, dessen Ausbau stärker zu priorisieren. Beiden Bezirksbehörden wurde empfohlen, im Hinblick auf Amtsübergaben, Pensionierungen langjähriger Mitarbeitender oder unvorhersehbarer kurzfristiger Ausfälle die wichtigsten Prozesse zu dokumentieren und Vorlagen und Muster zur Verfügung zu stellen.

Akten von Übertretungsstrafverfahren, die nicht herausgegeben werden müssen, werden in den Statthalterämtern aufgrund ihres regelmässig geringen Umfangs nicht aktuiert. Sobald sie Behörden, Gerichten oder Rechtsvertretungen herausgegeben werden müssen, sind sie jedoch zu akturieren und mit einem Aktenverzeichnis zu versehen. Dies wird in sämtlichen Statthalterämtern bereits so gehandhabt. Die Akten der Verfahren der Bezirksratskanzleien (Rekurs- und Aufsichtsbeschwerdever-

fahren sowie Beschwerdeverfahren im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht) sind grundsätzlich – ausser bei Dossiers von sehr geringem Umfang – zu akturieren und mit Aktenverzeichnissen zu versehen. Dies wird von der überwiegenden Mehrheit der Bezirksratskanzleien so gehandhabt. Wo das nicht der Fall war, wurde eine entsprechende Empfehlung im Visitationsbericht festgehalten.

Die Ablage der Akten in der laufenden und ruhenden Ablage bzw. dem Archiv präsentierte sich bei allen Bezirksbehörden geordnet. Einzelnen Bezirksbehörden wurde angesichts der verstrichenen Zeit seit dem letzten Aktenangebot empfohlen, ein Aktenangebot an das Staatsarchiv vorzubereiten. Die Entsorgung der nicht durch das Staatsarchiv übernommenen Akten gab zu keinen Bemerkungen Anlass.

5. Personalwesen

5.1 Prüfgegenstand

Im Rahmen der Visitation wurde insbesondere geprüft, mit welchen personellen Mitteln die Bezirksbehörde ausgestattet ist, ob es im Visitationszeitraum personelle Veränderungen gab und was die Gründe für diese Wechsel waren, ob sich die Belastungssituation der Mitarbeitenden angemessen gestaltet (Kontrolle der Ferien- und Gleitzeitguthaben), wie stark in die Weiterbildung der Mitarbeitenden investiert wird, ob mit allen Mitarbeitenden einmal jährlich ein Mitarbeitendengespräch geführt wird und ob alle Mitarbeitenden über aktuelle Stellenbeschriebe verfügen. Da sich die Situation der Statthalterämter und der Bezirksratskanzleien im Hinblick auf die Belastungssituation unterschiedlich präsentierte, wird über diesen Bereich vorliegend getrennt Bericht erstattet.

5.2 Statthalterämter

Bei der Überprüfung der personellen Situation der Statthalterämter wurde festgestellt, dass sich die Belastungssituation der Mitarbeitenden insgesamt als herausfordernd präsentierte. Die einzelnen Statthalterämter verfügen nur über wenige Mitarbeitende. Ausfälle sowie plötzlich auftretende Spitzen in der Arbeitsbelastung können nicht immer mit den bestehenden Mitteln aufgefangen werden. Aufgrund der dezentralen Bezirksstruktur ist eine bezirksübergreifende Vertretung aufwendig zu organisieren, was regelmässig zu einem Anstieg der Pendenzien im betroffenen Bezirk führt. Ein zu starker Anstieg der Pendenzien ist im Hinblick auf das Beschleunigungsgebot im Strafverfahren sowie die mögliche Verjährung von Strafverfahren zu vermeiden. Es ist deshalb auch künftig ein besonderes Augenmerk auf die personelle Situation der Statthalterämter zu legen, um auf Belastungsspitzen frühzeitig reagieren zu können. Ebenso sind weiterhin Anstrengungen zur Optimierung der personellen Mittel

zu unternehmen und die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten im Bereich der Digitalisierung von Schnittstellen, der Automatisierung von Abläufen sowie im Belastungsausgleich zwischen den Statthalterämtern weiter zu ermitteln und entsprechende Massnahmen umzusetzen.

Jährliche Mitarbeitendengespräche werden in allen Statthalterämtern durchgeführt, und auch die Weiterbildung der Mitarbeitenden geniesst einen angemessenen Stellenwert. Die personellen Wechsel bewegen sich im üblichen Rahmen. Empfohlen wurde die Aktualisierung der Stellenbeschriebe.

5.3 Bezirksratskanzleien

Die Belastungssituation der Mitarbeitenden der Bezirksratskanzleien präsentierte sich, von wenigen Ausnahmen abgesehen, grundsätzlich als angemessen. Die mit RRB Nr. 230/2022 geschaffenen 3,0 Stellen mit Springerfunktion in der Richtposition juristische Sekretär/in LK 20 leisten einen wichtigen Beitrag zum Auffangen von Belastungsspitzen. Auch in den Bezirksratskanzleien finden jährliche Mitarbeitendengespräche statt, und es wird Wert auf die Förderung der Mitarbeitenden durch Weiterbildungen gelegt. Die Anzahl personeller Wechsel gibt bei den Bezirksratskanzleien ebenfalls keinen Anlass zu Bemerkungen. Schliesslich wurde auch bei den Bezirksratskanzleien eine Aktualisierung der Stellenbeschriebe der Mitarbeitenden angeregt.

6. Finanzwesen

6.1 Prüfgegenstand

Im Rahmen der Visitation wurde insbesondere überprüft, wie hoch Aufwand und Ertrag im Visitationszeitraum waren, wie hoch die Ausgaben für Spesen waren und wie die Kontrolle der Zahlungseingänge und die Verlustscheinbewirtschaftung organisiert sind.

6.2 Prüfergebnis

Aufgrund ihrer Funktion für den Bussenbezug sind die Statthalterämter weitgehend selbsttragend. Die Kontrolle der Finanzflüsse zeigte sehr deutlich, wie wichtig es in diesem Zusammenhang ist, dass für den Bussenbezug und das Inkasso genügend personelle Mittel zur Verfügung stehen. Bereits mit RRB Nr. 230/2022 wurde festgehalten, dass über sämtliche zwölf Statthalterämter ein grosses Volumen an offenen Verlustscheinen besteht, und es wurde zu dessen Abbau eine auf zwei Jahre befristete Stelle bewilligt. Die fristgerechte Bearbeitung der Verlustscheine ist wichtig, um dadurch die Verjährung von hohen Forderungsbeträgen zu verhindern. Im Visitationszeitraum hat diese Stellenschaffung noch zu keiner merklichen Entlastung beigetragen. So wurden die Verlustscheine nach wie vor von einem Teil der Statthalterämter wegen fehlender Kapazitäten

nicht aktiv bewirtschaftet. Es wurde deshalb als Massnahme bei allen betroffenen Statthalterämtern festgehalten, dass die Bewirtschaftung der Verlustscheine vorangetrieben werden muss. Die JI wird auch künftig im Rahmen der Aufsichtstätigkeit ein besonderes Augenmerk auf die konsequente Bewirtschaftung der Verlustscheine und das Inkasso richten.

Der Umgang mit Spesen gab zu keinen Bemerkungen Anlass. Der für Spesen abgerechnete Betrag ist insgesamt tief und angemessen.

7. Leistungsstatistik

7.1 Prüfgegenstand

Bei der Leistungsstatistik wurde bei den Statthalterämtern insbesondere überprüft, wie sich die Eingänge, Erledigungen und Pendenzen im Bereich des Übertretungsstrafrechts und der übrigen Rechtsgebiete über den Visitationszeitraum entwickelten. Weiter wurde geprüft, wie viele Weiterzüge es gab und in wie vielen Fällen die weitergezogenen Fälle vor oberer Instanz bestätigt wurden, wie viele Übertretungsstraffälle im Visitationszeitraum aus welchem Grund verjährten, wie sich die Altersstruktur der Fälle präsentierte und was die Gründe für eine lange Verfahrensdauer waren.

Bei den Bezirksratskanzleien wurden die Anzahl Eingänge, Erledigungen und Pendenzen der erstinstanzlichen Verfahren, Rekurs- und Aufsichtsbeschwerdeverfahren, der Beschwerden im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht sowie die Anzahl der bei den Gemeinden, Anstalten und Zweckverbänden durchgeführten Visitationen und der geprüften Jahresrechnungen überprüft. Ein besonderes Augenmerk wurde zudem auf die Einhaltung der 60-Tage-Frist gemäss § 27c des Verwaltungsrechts-pflegegesetzes (LS 175.2) gelegt.

7.2 Statthalterämter

Bei der Kontrolle der Leistungsstatistik hat sich gezeigt, dass die Anzahl Pendenzen der Statthalterämter bezirksübergreifend insgesamt eher hoch ist. So verfügten mehrere Statthalterämter über eine nicht unerhebliche Anzahl Fälle mit einer Rechtshängigkeit von über zwölf Monaten. Trotzdem kam es im Visitationszeitraum nur vereinzelt zur Verjährung von Verfahren. Es wird in diesem Zusammenhang erwartet, dass die Statthalterämter weiterhin Anstrengungen zur Qualitäts- und Produktivitätssteigerung unternehmen und die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel (Ausbau des Wissensmanagements, Springerstellen, Optimierung von Abläufen) ausschöpfen. Zur Sicherstellung einer wirkungsvollen Strafverfolgung ist auch in Zukunft im Rahmen der Visitationen ein besonderes Augenmerk auf die Pendenzsituation der Statthalterämter zu legen. Die Quote der Gutheissungen vor oberer Instanz präsentierte sich insgesamt als angemessen und gab zu keinen Bemerkungen Anlass.

7.3 Bezirksratskanzleien

Die Pendenzensituation der Bezirksratskanzleien präsentierte sich insgesamt als angemessen und die Anzahl Rechtsmittel mit einer Rechtsabhängigkeit von über zwölf Monaten war insgesamt eher tief. Allerdings konnte die 60-Tage-Frist, die ein wichtiger Indikator für die fristgerechte Erledigung von Rechtsmitteln ist, bezirksübergreifend nur in 70,98% (2020) bzw. 71,66% (2021) der Fälle eingehalten werden. Bei den besonders betroffenen Bezirksratskanzleien wurde deshalb anlässlich der Visitationen die Empfehlungen abgegeben, dass die Einhaltung der 60-Tage-Frist stärker zu priorisieren sei. Auch bei den Bezirksratskanzleien war die Quote der Gutheissungen von Rechtsmitteln vor oberer Instanz insgesamt angemessen.

8. Übriges

Beim Übrigen wurde insbesondere überprüft, ob die Öffnungszeiten und die telefonische Erreichbarkeit angemessen sind, wie viele Aufsichtsbeschwerden gegen eine bestimmte Bezirksbehörde während des Visitationzeitraums beim Regierungsrat eingereicht wurden und aus welchen Gründen.

Es hat sich gezeigt, dass die meisten Bezirksbehörden bisher keine Entscheide auf der elektronischen Entscheidtdatenbank der kantonalen Verwaltung (www.zhentscheide.zh.ch) publiziert hatten. Zur Umsetzung von Art. 78 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101) wurde deshalb gegenüber allen Statthalterämtern und Bezirksratskanzleien die Empfehlung ausgesprochen, künftig pro Jahr je einen Entscheid zu publizieren. Im Hinblick auf die Öffnungszeiten und die telefonische Erreichbarkeit wurde allen Bezirksbehörden empfohlen, die interne Erreichbarkeit für andere Verwaltungsstellen zu Bürozeiten stets sicherzustellen.

9. Fazit

Zusammenfassend zeigte sich, dass sich die Statthalterämter und die Bezirksratskanzleien grundsätzlich als gut funktionierende Einheiten präsentierten. Als die grössten Herausforderungen lassen sich die knappen personellen Mittel pro einzelne Organisationseinheit und die dezentrale Struktur ausmachen. Insbesondere bei den Statthalterämtern ist deshalb ein Augenmerk auf die Pendenzensituation zu legen. Auch ist der Ausbau des Wissensmanagements der Bezirksbehörden und die damit verbundene Effizienz- und Qualitätssteigerung weiter voranzutreiben. Bei den Bezirksratskanzleien ist verstärkt darauf zu achten, dass die 60-Tage-Frist eingehalten wird. Bei den Statthalterämtern stehen insbesondere die kon-

sequente und aktive Bewirtschaftung der Verlustscheine im Vordergrund. Es wird verlangt, dass die Statthalterämter die Verlustscheinbewirtschaftung künftig stärker priorisieren, damit die Verjährung der Forderungsbeträge verhindert werden kann.

10. Ausblick

Das Prüfschema des ersten Visitationszyklus hat sich in vertiefter Weise auf die verschiedenen betrieblichen Aspekte, die Organisation sowie die Prozesse der Bezirksbehörden erstreckt und die Visitationen waren dadurch – sowohl für die visitierten Bezirksbehörden, aber auch für das Generalsekretariat der JI – sehr aufwendig. Nachdem nun in jedem Bezirk eine erste, vertiefte Visitation durchgeführt wurde und sich gezeigt hat, dass die Bezirksbehörden grundsätzlich gut funktionierende Einheiten sind, kann das Prüfschema für die künftigen Visitationen auf der Grundlage der gemachten Erfahrungen und im Sinne der risikoorientierten Ausgestaltung der Aufsicht im Umfang reduziert werden.

Die Visitationen werden sich künftig verstärkt auf die grundlegendsten Aspekte der administrativen und organisatorischen Führung der Bezirksverwaltung konzentrieren. Die dabei gesetzten Schwerpunkte betreffen die personelle Situation, die Optimierung und Automatisierung von Prozessen und Abläufen sowie die Weiterentwicklung der Kooperation unter den Bezirksbehörden insbesondere im Hinblick auf den Ausbau des Wissensmanagements.

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

I. Vom Bericht über die Visitationen der Bezirksbehörden wird Kenntnis genommen.

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli