

# **Administrative Aufsicht über die Bezirksstrukturen**

**– ein Vergleich zwischen den Kantonen Zürich und Bern**

MAS-Arbeit eingereicht der Universität Bern  
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Andreas Lienhard**  
Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

Verfasserin: **Dr. iur. Anna Rüefli**  
von Grenchen (SO)  
Sälrain 6  
CH-4500 Solothurn

Solothurn, 16. April 2023

## Vorwort

Von April 2017 bis März 2023 wirkte ich im Stabs- und Rechtsdienst des Generalsekretariats der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich an der Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht über die Zürcher Bezirksstrukturen mit – zunächst als juristische Mitarbeiterin, anschliessend als Leiterin des Fachbereichs Aufsicht. Bei dieser Tätigkeit zeigte sich immer wieder, dass die historisch gewachsenen Bezirksstrukturen mit ihrer dezentralen Organisation und ihren organisatorischen und funktionalen Besonderheiten hohe Anforderungen an eine «gute», d.h. rechtmässige, effiziente und effektive Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht stellen. In der Hektik des Verwaltungsalltags kommt der rechts- und vollzugsvergleichende Blick über die Kantonsgrenzen häufig zu kurz. Diese MAS-Arbeit bot nun die Gelegenheit, die Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen der Kantone Zürich und Bern miteinander zu vergleichen und einen Teil meines während der Tätigkeit beim Kanton Zürich erworbenen (Erfahrungs-)Wissens einem breiteren Publikum zugänglich zu machen. Zu dieser Arbeit inspiriert haben mich auch zwei jüngere Beiträge, welche die Bezirksstrukturen als Phänomene des kantonalen Organisationsrechts kantonsübergreifend beleuchteten: so der Beitrag von BENJAMIN SCHINDLER und ARMIN STÄHLI über die «Bezirksstrukturen in den Kantonen – Annäherungsversuch an ein staats- und verwaltungsrechtliches Mauerblümchen» und die Dissertation von KATJA GFELLER mit dem Titel «Die Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Einordnung in das System der Verwaltungsrechtspflege». Als weitere Inspirationsquellen dienten mir der Grundlagenbeitrag von ANDREAS STÖCKLI zum Thema «Verwaltungskontrolle – eine Einführung» und insbesondere das Referat, das er im Rahmen des Executive Master of Public Administration zu diesem Thema gehalten hat.

An dieser Stelle bedanke ich mich bei allen, die diese Arbeit möglich gemacht haben. Besonderer Dank gebührt meinen Interviewpartnerinnen und -partnern aus den Kantonen Zürich und Bern: vorab meiner ehemaligen Vorgesetzten *Susanna Stähelin*, Stellvertretende Generalsekretärin der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich und Co-Leiterin des Stabs- und Rechtsdienstes im Generalsekretariat, ferner *Claude Schmidt*, Vorsitzender der Zürcher Statthalterkonferenz und Statthalter des Bezirks Affoltern, *Karin Weyermann*, Vorsitzende des Zürcher Ratsschreiberkollegiums und Ratsschreiberin des Bezirkrates Pfäffikon, *Ursula Wyssmann*, Generalsekretärin der Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern, *Roland Wittwer*, Leiter Rechtsamt der Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern, *Michael Teuscher*, Vorsitzender der Geschäftsleitung der Berner Regierungsstatthalterinnen und -statthalter und Regierungsstatthalter des Verwaltungskreises Obersimmental-Saanen, sowie *Kurt von Känel*, Geschäftsführer der Geschäftsstelle der Regierungsstatthalterämter Kanton Bern. Ein besonderer Dank geht ausserdem an *Prof. Dr. Andreas Lienhard*, der mir wertvolle Hinweise gab und meine Arbeit betreute. Schliesslich bedanke ich mich bei *Patrik Louis*, der meine Arbeit gegengelesen hat und mir mit Verständnis und Interesse zur Seite gestanden ist.

Solothurn, im April 2023

Anna Rüefli

## Kurzzusammenfassung

Zur dezentralen Erfüllung kantonaler Aufgaben haben verschiedene Kantone ihr Gebiet in Bezirke oder Verwaltungskreise mit eigenen Behörden gegliedert (sog. «Bezirksstrukturen»). So auch die beiden grössten Schweizer Kantone Zürich und Bern: Der Kanton Zürich verfügt über zwölf Bezirke mit je einem Statthalteramt und einer Bezirksratskanzlei, der Kanton Bern über zehn Verwaltungskreise mit je einem Regierungsstatthalteramt. Die verwaltungsinterne Aufsicht über die allgemeine Geschäftsführung der Bezirksstrukturen wird häufig als administrative Aufsicht bezeichnet. Die historisch gewachsenen Bezirksstrukturen mit ihrer dezentralen Organisation und ihren organisatorischen und funktionalen Besonderheiten stellen hohe Anforderungen an eine «gute», d.h. rechtmässige, effiziente und effektive Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht.

Die vorliegende Arbeit geht den Fragen nach, wie die administrative Aufsicht über die Bezirksstrukturen in den Kantonen Zürich und Bern ausgestaltet ist und wie sie ausgeübt wird, was die Stärken und Schwächen der jeweiligen Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht im Hinblick auf die Kriterien der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit sind und welche Erkenntnisse sich aus dem Vergleich für eine Weiterentwicklung und Verbesserung der administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen gewinnen lassen.

Zur Beantwortung dieser Fragen werden anhand einer Analyse des einschlägigen Verfassungs- und Gesetzesrechts, der Literatur sowie öffentlich zugänglicher Prüfberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle zunächst die theoretischen Grundlagen einer «guten» (d.h. rechtmässigen, wirtschaftlichen und wirksamen) administrativen Aufsicht erarbeitet. Sodann werden die organisatorischen und funktionalen Besonderheiten der Bezirksstrukturen der Kantone Zürich und Bern beleuchtet. In einem weiteren Schritt werden die Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen der beiden Kantone miteinander verglichen. Im Rahmen dieses Vergleichs werden insbesondere die Eigenheiten der jeweiligen Aufsichtsorganisation aufgezeigt und diese anhand der theoretischen Grundlagen (mit Blick auf die Kriterien der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit) beurteilt. Ausgehend von den so gewonnenen Erkenntnissen werden Empfehlungen für eine Weiterentwicklung und Verbesserung der administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen formuliert, wobei bei jeder Empfehlung angegeben wird, wie gross der diesbezügliche Handlungsbedarf im jeweiligen Kanton ist.

Der Vergleich zeigt, dass die administrative Aufsicht über die Bezirksstrukturen in den Kantonen Zürich und Bern in vielen Bereichen ähnlich ausgeübt wird, dass es aber bei der Ausgestaltung der administrativen Aufsicht – insbesondere in Bezug auf die Normdichte und die Normstufe der Aufsichtsregelungen – Unterschiede zwischen den beiden Kantonen gibt: Während die Ausgestaltung der administrativen Aufsicht im Kanton Zürich auf Gesetzes- und Verordnungsstufe nur rudimentär geregelt ist und sich zu einem grossen Teil ausschliesslich aus Verwaltungsverordnungen und anderen Vollzugshilfen ergibt, ist die Ausgestaltung der administrativen Aufsicht im Kanton Bern zu einem grossen Teil formell-gesetzlich normiert

und in Verordnungsbestimmungen weiter konkretisiert. Während bei der Rechtmässigkeit der Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht wenig Unterschiede zwischen den beiden Kantonen auszumachen sind, liegt die Stärke des Kantons Zürich bei der administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen im Bereich der Effektivität, diejenige des Kantons Bern im Bereich der Effizienz. Die Empfehlungen zur Weiterentwicklung und Verbesserung der administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen ergeben sich aus Anhang I.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort .....</b>	<b>I</b>
<b>Kurzzusammenfassung .....</b>	<b>II</b>
<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>IV</b>
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>1</b>
1.1 Ausgangslage, Zielsetzung und Fragestellung.....	1
1.2 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands.....	2
1.2.1 Verwaltungsinterne administrative Aufsicht .....	2
1.2.2 Bezirksstrukturen .....	2
1.3 Methodisches Vorgehen.....	3
1.3.1 Methodenvielfalt.....	3
1.3.2 Auswahl der Kantone im Besonderen.....	4
1.4 Aufbau der Arbeit .....	5
<b>2. Theoretische Grundlagen einer «guten» administrativen Aufsicht.....</b>	<b>5</b>
2.1 Allgemeine verfassungs- und gesetzesrechtliche Anforderungen .....	5
2.2 Rechtmässigkeit (Legalität) .....	7
2.3 Wirtschaftlichkeit (Effizienz) .....	7
2.4 Wirksamkeit (Effektivität) .....	9
<b>3. Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht über die     Bezirksstrukturen in den Kantonen Zürich und Bern .....</b>	<b>11</b>
3.1 Bezirksstrukturen in den Kantonen Zürich und Bern .....	11
3.1.1 Statthalterämter und Bezirksratskanzleien des Kantons Zürich .....	11
3.1.1.1 Stellung und Anzahl.....	11
3.1.1.2 Grösse .....	12
3.1.1.3 Aufgaben.....	12
3.1.1.4 Behörden- und bezirksübergreifende Organisation .....	13
3.1.2 Regierungsstatthalterämter des Kantons Bern .....	14
3.1.2.1 Stellung und Anzahl.....	14
3.1.2.2 Grösse .....	15
3.1.2.3 Aufgaben.....	15
3.1.2.4 Behörden- und verwaltungskreisübergreifende Organisation.....	16
3.1.3 Zusammenfassung .....	18

---

3.2	Vergleich der Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen in den Kantonen Zürich und Bern und Beurteilung anhand der theoretischen Grundlagen.....	19
3.2.1	Zuständigkeiten für die administrative Aufsicht.....	19
3.2.1.1	Kanton Zürich .....	19
3.2.1.2	Kanton Bern .....	19
3.2.1.3	Würdigung .....	19
3.2.2	Organisation der Aufsichtsorgane.....	20
3.2.2.1	Kanton Zürich .....	20
3.2.2.2	Kanton Bern .....	21
3.2.2.3	Würdigung .....	22
3.2.3	Gegenstand der administrativen Aufsicht.....	23
3.2.3.1	Kanton Zürich .....	23
3.2.3.2	Kanton Bern .....	25
3.2.3.3	Würdigung .....	26
3.2.4	Adressatinnen und Adressaten der administrativen Aufsicht .....	26
3.2.4.1	Kanton Zürich .....	26
3.2.4.2	Kanton Bern .....	27
3.2.4.3	Würdigung .....	28
3.2.5	Massstäbe bzw. Kriterien der administrativen Aufsicht .....	28
3.2.5.1	Kanton Zürich .....	28
3.2.5.2	Kanton Bern .....	28
3.2.5.3	Würdigung .....	29
3.2.6	Instrumente der administrativen Aufsicht.....	29
3.2.6.1	Vorbemerkungen.....	29
3.2.6.2	Aufsichtsstrategie (Aufsichtskonzept bzw. Einsatzstrategie) .....	30
3.2.6.2.1	Kanton Zürich.....	30
3.2.6.2.2	Kanton Bern.....	30
3.2.6.2.3	Würdigung .....	31
3.2.6.3	Weisungsrecht .....	31
3.2.6.3.1	Kanton Zürich.....	31
3.2.6.3.2	Kanton Bern.....	32
3.2.6.3.3	Würdigung .....	32
3.2.6.4	Personalrechtliche und disziplinarische Massnahmen im Allgemeinen ...	34
3.2.6.4.1	Kanton Zürich.....	34

---

3.2.6.4.2	Kanton Bern.....	35
3.2.6.4.3	Würdigung.....	35
3.2.6.5	Zusammenarbeits- bzw. Standortgespräche.....	36
3.2.6.5.1	Kanton Zürich.....	36
3.2.6.5.2	Kanton Bern.....	36
3.2.6.5.3	Würdigung.....	37
3.2.6.6	Weiterbildung.....	37
3.2.6.6.1	Kanton Zürich.....	37
3.2.6.6.2	Kanton Bern.....	38
3.2.6.6.3	Würdigung.....	38
3.2.6.7	Mitspracherechte bei der Bestimmung von Stellvertreterinnen und Stellvertretern.....	38
3.2.6.7.1	Kanton Zürich.....	38
3.2.6.7.2	Kanton Bern.....	39
3.2.6.7.3	Würdigung.....	39
3.2.6.8	Kontrolle der Organisationsreglemente bzw. Genehmigung der Geschäftsordnungen.....	40
3.2.6.8.1	Kanton Zürich.....	40
3.2.6.8.2	Kanton Bern.....	40
3.2.6.8.3	Würdigung.....	40
3.2.6.9	Austauschgefässe.....	41
3.2.6.9.1	Kanton Zürich.....	41
3.2.6.9.2	Kanton Bern.....	41
3.2.6.9.3	Würdigung.....	42
3.2.6.10	Aufsichtsbesuche.....	42
3.2.6.10.1	Kanton Zürich.....	42
3.2.6.10.2	Kanton Bern.....	43
3.2.6.10.3	Würdigung.....	43
3.2.6.11	Behandlung von Aufsichtsbeschwerden bzw. aufsichtsrechtlichen Anzeigen.....	44
3.2.6.11.1	Kanton Zürich.....	44
3.2.6.11.2	Kanton Bern.....	45
3.2.6.11.3	Würdigung.....	46
3.2.6.12	Berichterstattungspflichten.....	46
3.2.6.12.1	Kanton Zürich.....	46
3.2.6.12.2	Kanton Bern.....	47
3.2.6.12.3	Würdigung.....	47

3.2.6.13 Instrumente des New Public Management (NPM) .....	48
3.2.6.13.1 Kanton Zürich.....	48
3.2.6.13.2 Kanton Bern.....	49
3.2.6.13.3 Würdigung.....	50
3.2.7 Ergebnis des Vergleichs.....	51
<b>4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....</b>	<b>52</b>
<b>Anhang.....</b>	<b>VIII</b>
Anhang I: Empfehlungen für die Weiterentwicklung der administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen in den Kantonen Zürich und Bern .....	VIII
Anhang II: Interviewleitfaden (Kanton Zürich, Direktion der Justiz und des Innern, Generalsekretariat): Ausgestaltung und Ausübung der verwaltungsinternen administrativen Aufsicht über die Bezirksverwaltung.....	IX
Anhang III: Interviewleitfaden (Kanton Zürich, Bezirksverwaltung): Ausgestaltung und Ausübung der verwaltungsinternen administrativen Aufsicht über die Bezirksverwaltung.....	XII
Anhang IV: Interviewleitfaden (Kanton Bern, Direktion für Inneres und Justiz, Generalsekretariat und Rechtsamt): Ausgestaltung und Ausübung der verwaltungsinternen administrativen Aufsicht über die Regierungsstatthalterämter .....	XIV
Anhang V: Interviewleitfaden (Kanton Bern, Regierungsstatthalterämter): Ausgestaltung und Ausübung der verwaltungsinternen administrativen Aufsicht über die Regierungsstatthalterämter .....	XVII
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>XX</b>
<b>Materialienverzeichnis .....</b>	<b>XXIII</b>
<b>Rechtsquellenverzeichnis .....</b>	<b>XXV</b>
<b>Selbständigkeitserklärung .....</b>	<b>XXVII</b>
<b>Über die Autorin.....</b>	<b>XXVIII</b>

# 1. Einleitung

## 1.1 Ausgangslage, Zielsetzung und Fragestellung

Zur dezentralen Erfüllung kantonaler Aufgaben haben verschiedene Kantone ihr Gebiet in «Bezirke» – bzw. «Distrikte», «Amteien», «Regionen», «Kreise» oder «Verwaltungskreise» – mit eigenen Behörden gegliedert (sog. «Bezirksstrukturen»)<sup>1</sup> So auch die beiden grössten Schweizer Kantone Zürich und Bern: Der Kanton Zürich verfügt über zwölf Bezirke mit je einem Statthalteramt und einer Bezirksratskanzlei,<sup>2</sup> der Kanton Bern über zehn Verwaltungskreise mit je einem Regierungsstatthalteramt.<sup>3</sup> Die verwaltungsinterne Aufsicht über die allgemeine Geschäftsführung der Bezirksstrukturen<sup>4</sup> wird häufig als administrative Aufsicht bezeichnet.<sup>5</sup> Die historisch gewachsenen<sup>6</sup> Bezirksstrukturen mit ihrer dezentralen Organisation und ihren organisatorischen<sup>7</sup> und funktionalen<sup>8</sup> Besonderheiten stellen hohe Anforderungen an eine «gute» (d.h. rechtmässige, wirtschaftliche und wirksame) Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht. Diese Anforderungen wurden in der Wissenschaft bisher jedoch nur punktuell und mit einem engen Fokus auf Fragen zur rechtlichen Zulässigkeit der Aufsicht thematisiert.<sup>9</sup> Neben Fragen zur rechtlichen Zulässigkeit stellen sich in der Praxis aber regelmässig auch Fragen zur Wirtschaftlichkeit und zur Wirksamkeit der Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht.<sup>10</sup> Im Rahmen der vorliegenden Arbeit sollen deshalb anhand eines Vergleichs der Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen in den Kantonen Zürich und Bern Erkenntnisse für deren Weiterentwicklung und Verbesserung – im Hinblick auf die Kriterien der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit – gewonnen werden. Vor diesem Hintergrund geht die Arbeit folgenden Fragen nach:

1. Wie ist die administrative Aufsicht über die Bezirksstrukturen in den Kantonen Zürich und Bern ausgestaltet und wie wird sie ausgeübt?
2. Was sind die Stärken und Schwächen der jeweiligen Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht im Hinblick auf die Kriterien der Rechtmässigkeit (Legalität), Wirtschaftlichkeit (Effizienz) und Wirksamkeit (Effektivität)?
3. Welche Erkenntnisse für eine Weiterentwicklung und Verbesserung der administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen lassen sich aus dem Vergleich gewinnen?

<sup>1</sup> Vgl. SCHINDLER/STÄHLI, Bezirksstrukturen, S. 222 f., 230.

<sup>2</sup> Vgl. Art. 96 Abs. 1 KV ZH i.V.m. § 1 Abs. 1 BezVG ZH und Art. 80 Abs. 1 lit. a und b KV ZH.

<sup>3</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 2 und Art. 93 Abs. 1-3 KV BE i.V.m. Art. 39a Abs. 3 OrG BE.

<sup>4</sup> Werden unterschiedliche Rechtsordnungen miteinander verglichen, sind autonome Begriffe der Rechtsvergleichung zu bilden, die für alle betrachteten Rechtsordnungen als Überbegriffe verwendet werden können (vgl. WIESER, Vergleichendes Verfassungsrecht, S. 22 f.). Vorliegend wird der Begriff der «Bezirksstrukturen» (wie bei SCHINDLER/STÄHLI, Bezirksstrukturen, S. 223; vgl. 1.2.2) als Überbegriff für die Behörden- und Verwaltungsorganisation der Zürcher Bezirke und der Berner Verwaltungskreise verwendet.

<sup>5</sup> Vgl. 1.2.1.

<sup>6</sup> Vgl. SCHINDLER/STÄHLI, Bezirksstrukturen, S. 223 ff.; ILLI, Geschichte der Zürcher Kantonsverwaltung, S. 24, 26, 32 f., 56, 64 f., 343.

<sup>7</sup> Zu den organisatorischen Besonderheiten vgl. 3.1.1.1-2, 3.1.2.1-2, 3.1.1.4 und 3.1.2.4.

<sup>8</sup> Zur Aufgabenvielfalt vgl. 3.1.1.3 und 3.1.2.3.

<sup>9</sup> Vgl. insbesondere GFELLER, Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Rz. 570 ff.

<sup>10</sup> Rechtlich wird nebst einer rechtmässigen regelmässig auch eine wirtschaftliche und wirksame Ausgestaltung und Ausübung der Aufsicht verlangt (vgl. 2.1).

## 1.2 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands

### 1.2.1 Verwaltungsinterne administrative Aufsicht

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist die *verwaltungsinterne administrative* Aufsicht über die Bezirksstrukturen der Kantone Zürich und Bern. *Aufsicht* bezeichnet in allgemeiner Weise die «Befugnis einer übergeordneten Stelle, Handlungen nachgeordneter Stellen zu veranlassen, zu kontrollieren, zu beanstanden und möglicherweise auch zu korrigieren».<sup>11</sup> Der vorliegenden Arbeit liegt ein weites Aufsichtsverständnis zugrunde, das auch Instrumente der Verwaltungssteuerung umfasst.<sup>12</sup> Die vorliegende Arbeit beschränkt sich aber auf die *verwaltungsinterne* Aufsicht.<sup>13</sup> Nicht betrachtet werden damit alle Formen *verwaltungsexterner*<sup>14</sup> Kontrolle. Zudem fokussiert die vorliegende Arbeit auf die *administrative* Aufsicht. Diese beinhaltet die Aufsicht über alle betrieblichen (d.h. organisatorischen, administrativen, personellen und finanziellen) Aspekte der Führung der Bezirksstrukturen einschliesslich der Aufsicht über den äusseren Geschäftsgang (wie z.B. Leistungs- und Erledigungsstatistiken oder die Höhe und Altersstruktur der Pendenzen).<sup>15</sup> Die (so verstandene) administrative Aufsicht ist üblicherweise abzugrenzen von der *Fachaufsicht* (bzw. der *Rechts- und Fachaufsicht*), d.h. der (häufig spezialgesetzlich geregelten) Aufsicht über die Aufgabenerfüllung der Bezirksstrukturen in bestimmten Aufgabenbereichen,<sup>16</sup> die vorliegend nicht behandelt wird.<sup>17</sup>

### 1.2.2 Bezirksstrukturen

Die vorliegende Arbeit beleuchtet die verwaltungsinterne administrative Aufsicht über die *Bezirksstrukturen* in den Kantonen Zürich und Bern. Der Begriff der Bezirksstrukturen orientiert sich dabei an dem von SCHINDLER/STÄHLI in ihrem Beitrag über die «Bezirksstrukturen in den Kantonen» geprägten (engen) Begriffsverständnis: Die beiden Autoren verstehen unter Bezirksstrukturen in erster Linie die «regional gegliederten Behördenstrukturen, welche gemeindeübergreifend und gestützt auf kantonales Recht mit Aufgabenkompetenzen von einer gewissen Breite ausgestattet sind»<sup>18</sup>. Dazu gehören im Kanton Zürich die «Statthalterämter»

<sup>11</sup> TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 136.

<sup>12</sup> Für ein weites Aufsichtsverständnis vgl. MÜLLER/FELLER, Verwaltungsorganisationsrecht BE, Rz. 125, m.w.H., sowie MAYHALL, Aufsicht und Staatshaftung, S. 96. Für die Abgrenzung des Begriffs der Aufsicht von benachbarten Begriffen wie Kontrolle, Steuerung, Leitung, Lenkung, Controlling, Evaluation, Compliance oder Risikomanagement vgl. STÖCKLI, Verwaltungskontrolle, S. 8 ff.

<sup>13</sup> Vgl. STÖCKLI, Verwaltungskontrolle, S. 15 ff.; UHLMANN, Kontrolle, S. 476 ff.; MASTRONARDI, Demokratische Verwaltungskontrolle, S. 18 ff.

<sup>14</sup> Wie etwa die Oberaufsicht durch die kantonalen Parlamente, die Aufsicht durch besondere Behörden wie die verwaltungsunabhängigen Finanzkontrollen der beiden Kantone, die Kontrolle durch die Ombudsperson des Kantons Zürich oder die Überprüfung des Verwaltungshandelns durch die Gerichte und die Medien (vgl. STÖCKLI, Verwaltungskontrolle, S. 18 ff.; UHLMANN, Kontrolle, S. 473 ff., 479 ff., 485 f.; MASTRONARDI, Demokratische Verwaltungskontrolle, S. 20 ff.).

<sup>15</sup> Zu einem ähnlichen Verständnis des Gegenstands der administrativen Aufsicht vgl. TSCHÜMPERLIN, Aufsicht des Bundesgerichts, S. 235 f., und FREY HAESLER, Aufsicht über die Justiz, § 3 Rz. 36, § 5 Rz. 28, 82 f.

<sup>16</sup> Vgl. TSCHÜMPERLIN, Aufsicht des Bundesgerichts, S. 233; VOGEL, Einheit der Verwaltung, S. 154. Vgl. auch RRB ZH Nr. 1202/2017, E. B.1a; RRB ZH Nr. 886/2019, E. 2; Aufsichtskonzept ZH, E. 1.2; GFELLER, Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Rz. 260.

<sup>17</sup> Auch wenn die Übergänge zwischen diesen Aufsichtsarten bisweilen fließend sein können.

<sup>18</sup> SCHINDLER/STÄHLI, Bezirksstrukturen, S. 223. Zur zunehmenden Verdrängung allgemein zuständiger Bezirksstrukturen durch regionale Spezialbehörden mit je abweichenden territorialen Zuständigkeiten vgl. KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, S. 151 f.

und die «Bezirksratskanzleien» in den zwölf «Bezirken» und im Kanton Bern die «Regierungsstatthalterämter» in den zehn «Verwaltungskreisen». Nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit sind demgegenüber bezirkweise oder regional gegliederte Behördenstrukturen, die nur für bestimmte Aufgaben zuständig sind (wie z.B. die ausschliesslich für die erstinstanzliche Zivil- und Strafgerichtsbarkeit zuständigen «Bezirksgerichte» im Kanton Zürich oder die «Regionalgerichte» im Kanton Bern), wenngleich diese zu den «Bezirksstrukturen» in einem weiteren Sinn gezählt werden könnten und im kantonalen Recht teilweise auch unter den Begriff der «Bezirksbehörden»<sup>19</sup> fallen.

### 1.3 Methodisches Vorgehen

#### 1.3.1 Methodenvielfalt

Für die Beantwortung der Forschungsfragen drängt sich ein qualitatives<sup>20</sup> Vorgehen auf: Zunächst werden anhand einer Analyse des einschlägigen Verfassungs- und Gesetzesrechts, der Literatur sowie öffentlich zugänglicher Prüfberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle<sup>21</sup> die theoretischen Grundlagen zur Beantwortung der Frage erarbeitet, was eine «gute» – d.h. rechtmässige, effiziente und effektive – administrative Aufsicht auszeichnet. Für den Vergleich der Ausgestaltung und der Ausübung der administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen in den Kantonen Bern und Zürich bedient sich die Arbeit sodann der rechtswissenschaftlichen Methode der Rechtsvergleichung:<sup>22</sup> Dabei werden zum einen die rechtlichen Grundlagen der administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen der Kantone Zürich und Bern analysiert, ausgelegt und einander vergleichend gegenübergestellt. Zum anderen werden in diese rechtsvergleichende Analyse auch Rechtsakte oder Dokumente einbezogen, die keinen rechtsetzenden Charakter aufweisen, die aber gestützt auf die jeweils geltenden Rechtsgrundlagen erstellt oder erlassen wurden und die jeweils geltenden Rechtsgrundlagen konkretisieren, wie z.B. Aufsichtskonzepte, Handbücher, Visitationsfragebogen oder andere Vollzugshilfen. Darüber hinaus wurden teilstrukturierte Interviews mit Personen geführt, die entweder als Mitarbeitende eines Aufsichtsorgans oder als Mitglieder oder Mitarbeitende eines beaufsichtigten Organs in die Ausübung der administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen in den Kantonen Zürich und Bern involviert sind.<sup>23</sup> Anhand dieser teilstrukturierten Experteninterviews werden Erkenntnisse über die tatsächliche Ausübung der administrativen

<sup>19</sup> Vgl. 3.1.1.1.

<sup>20</sup> Vgl. HÄDER, Empirische Sozialforschung, S. 64 ff.

<sup>21</sup> Die Eidgenössische Finanzkontrolle veröffentlicht ihre Prüfberichte praxisgemäss (vgl. Art. 14 Abs. 2 FKG und <https://www.efk.admin.ch>), besucht am 13. Januar 2023).

<sup>22</sup> Zur Methode der Rechtsvergleichung im Allgemeinen und im öffentlichen Recht im Besonderen vgl. WIESER, Vergleichendes Verfassungsrecht, S. 15 ff., 38 ff., 48.

<sup>23</sup> Im Kanton Zürich wurden folgende Personen interviewt: *Susanna Stähelin*, Stellvertretende Generalsekretärin der Direktion der Justiz und des Innern und Co-Leiterin Stabs- und Rechtsdienst im Generalsekretariat, *Claude Schmidt*, Vorsitzender der Statthalterkonferenz und Statthalter des Bezirks Affoltern, und *Karin Weyerermann*, Vorsitzende des Ratsschreiberkollegiums und Ratsschreiberin des Bezirksrates Pfäffikon. Im Kanton Bern wurden folgende Personen interviewt: *Ursula Wyssmann*, Generalsekretärin der Direktion für Inneres und Justiz, gemeinsam mit *Roland Wittwer*, Leiter Rechtsamt der Direktion für Inneres und Justiz, *Michael Teuscher*, Vorsitzender der Geschäftsleitung der Regierungsstatthalterinnen und -statthalter und Regierungsstatthalter des Verwaltungskreises Obersimmental-Saanen, und *Kurt von Känel*, Geschäftsführer der Geschäftsstelle der Regierungsstatthalterämter Kanton Bern. Für die verwendeten Interviewleitfäden vgl. Anhänge II-V.

Aufsicht in den jeweiligen Kantonen gewonnen, ebenso wie Ansichten zur Frage, ob im jeweiligen Kanton die Aufsicht rechtmässig, effizient und effektiv ausgestaltet ist bzw. ausgeübt wird und welches Verbesserungspotenzial in der Organisation der administrativen Aufsicht gesehen wird. Schliesslich werden die Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht in den beiden Kantonen anhand der theoretischen Grundlagen beurteilt.

### 1.3.2 Auswahl der Kantone im Besonderen

Die Bezirksstrukturen in den zwei grössten Schweizer Kantonen Zürich und Bern weisen hinsichtlich ihrer organisatorischen Ausgestaltung und ihres Aufgabenspektrums diverse Ähnlichkeiten auf, die einen Vergleich der Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen durch diese beiden Kantone erkenntnisreich erscheinen lassen:<sup>24</sup> So sind sowohl die Bezirke des Kantons Zürich als auch die Verwaltungskreise des Kantons Bern örtlich dezentrierte, kantonale Verwaltungseinheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit.<sup>25</sup> Gleichzeitig sind aber sowohl die Spitzen der Zürcher als auch der Berner Bezirksstrukturen direktdemokratisch legitimiert, weil sie nicht etwa (wie z.B. im Kanton Waadt)<sup>26</sup> von den Kantonsregierungen eingesetzt, sondern vom Volk gewählt werden.<sup>27</sup> Zudem nehmen sowohl die Bezirksstrukturen des Kantons Zürich als auch diejenigen des Kantons Bern nebst anderen Aufgaben auch Rechtspflegefunktionen wahr,<sup>28</sup> was die Frage aufwirft, ob und wie ihre Unabhängigkeit in der rechtsprechenden Tätigkeit gegenüber den verwaltungsinternen Aufsichtsinstanzen abgesichert ist. Aufgrund ihrer institutionellen Ähnlichkeiten ordnen auch SCHINDLER/STÄHLI die Bezirksstrukturen der Kantone Zürich und Bern in ihrer Typologisierung bestehender Bezirksstrukturen in den Kantonen demselben Typus zu, nämlich demjenigen der Bezirksstrukturen mit «Brückenbauer-Funktion».<sup>29</sup> Insbesondere aufgrund der direktdemokratischen Legitimation ihrer Spitzen seien solche Behördenstrukturen besonders dafür prädestiniert, die Funktion von vermittelnden Brückenbauerinnen zwischen regionaler Bevölkerung, Gemeinden und Kanton wahrzunehmen.<sup>30</sup> Schliesslich ähneln sich die beiden Kantone auch in der Anzahl zu beaufsichtigender Gebietseinheiten: zwölf im Kanton Zürich und zehn im Kanton Bern.<sup>31</sup>

<sup>24</sup> Weil die Organisation und das Aufgabenspektrum einer Behörde die Ausgestaltung und Ausübung der Aufsicht stark prägen, drängt es sich auf, für den Rechtsvergleich Kantone auszuwählen, deren Bezirksstrukturen sich in ihrer organisatorischen Ausgestaltung und ihrem Aufgabenspektrum nicht zu stark voneinander unterscheiden (vgl. in einem übertragenen Sinne auch WIESER, Vergleichendes Verfassungsrecht, S. 20 ff., wonach die Rechtsvergleichung innerhalb verwandter [Rechts-]Ordnungen häufig am ertragreichsten ist). Dies umso mehr, als es in der vorliegenden Arbeit nicht darum geht, Vorschläge für eine Reform der historisch gewachsenen Bezirksstrukturen zu entwickeln, sondern mit Blick auf die bestehenden Bezirksstrukturen in zwei Kantonen Erkenntnisse für eine Weiterentwicklung der administrativen Aufsicht zu gewinnen.

<sup>25</sup> Vgl. 3.1.1.1 und 3.1.2.1. Anders als z.B. die Bezirke im Kanton Schwyz (vgl. § 69 Abs. 2 KV SZ).

<sup>26</sup> Vgl. Art. 159 Abs. 1 KV VD. Vgl. auch SCHINDLER/STÄHLI, Bezirksstrukturen, S. 227 ff.

<sup>27</sup> Vgl. 3.1.1.1 und 3.1.2.1.

<sup>28</sup> Vgl. 3.1.1.3 und 3.1.2.3.

<sup>29</sup> Vgl. SCHINDLER/STÄHLI, Bezirksstrukturen, S. 227 ff., 229.

<sup>30</sup> Vgl. SCHINDLER/STÄHLI, Bezirksstrukturen, S. 229.

<sup>31</sup> Vgl. 3.1.1.1 und 3.1.2.1.

## 1.4 Aufbau der Arbeit

Zunächst werden in Kapitel 2 die theoretischen Grundlagen einer «guten» administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen erarbeitet, anhand derer in Kapitel 3 eine Beurteilung der Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht in den Kantonen Zürich und Bern vorgenommen werden kann. Kapitel 4 beinhaltet die Schlussfolgerungen und leitet über zu den in Anhang I enthaltenen Empfehlungen für die Verbesserung und Weiterentwicklung der administrativen Aufsicht in den beiden Kantonen.

## 2. Theoretische Grundlagen einer «guten» administrativen Aufsicht

### 2.1 Allgemeine verfassungs- und gesetzesrechtliche Anforderungen

Aus dem Bundesverfassungsrecht und dem kantonalen Verfassungsrecht ergeben sich verschiedene Grundsätze, die für die Verwaltungsorganisation und das Verwaltungshandeln in den Kantonen im Allgemeinen und damit auch für die Ausgestaltung und Ausübung der verwaltungsinternen administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen im Besonderen relevant sind. Dazu gehören zunächst die *Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns*, die in Art. 5 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 verankert sind und sich an den Staat in sämtlichen Erscheinungsformen und auf allen drei Staatsebenen (und damit auch an die Kantone Zürich<sup>32</sup> und Bern)<sup>33</sup> richten.<sup>33</sup> Nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit (Legalitätsprinzip) ist das Recht Grundlage und Schranke staatlichen Handelns.<sup>34</sup> Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.<sup>35</sup> Staatliche Organe (und Private) haben nach Treu und Glauben zu handeln,<sup>36</sup> wobei das Gebot von Treu und Glauben auch im Verkehr unter staatlichen Organen gilt.<sup>37</sup>

Nebst den bundesverfassungsrechtlichen Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns (und weiteren eng damit zusammenhängenden Prinzipien wie z.B. dem Rechtsgleichheitsgebot oder dem Willkürverbot)<sup>38</sup> sind in den Kantonsverfassungen regelmässig weitere Prinzipien verankert, die für die Verwaltungsorganisation und das Verwaltungshandeln und damit auch für die Ausgestaltung und Ausübung der kantonalen verwaltungsinternen administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen von Bedeutung sind.<sup>39</sup> So verlangt etwa die Zürcher Kantonsverfassung, dass der Kanton sicherstellt, dass die öffentlichen Aufgaben *wirkungsvoll, wirt-*

<sup>32</sup> Im Kanton Zürich werden die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns in Art. 2 KV ZH wiederholt.

<sup>33</sup> Vgl. SCHINDLER, St. Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rz. 17.

<sup>34</sup> Vgl. Art. 5 Abs. 1 BV. Vgl. auch Art. 2 Abs. 1 KV ZH.

<sup>35</sup> Vgl. Art. 5 Abs. 2 BV. Vgl. auch Art. 2 Abs. 2 KV ZH.

<sup>36</sup> Vgl. Art. 5 Abs. 3 BV. Vgl. auch Art. 2 Abs. 3 KV ZH.

<sup>37</sup> Vgl. SCHINDLER, St. Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rz. 54, m.w.H.

<sup>38</sup> Vgl. Art. 8 und Art. 9 BV.

<sup>39</sup> Vgl. LIENHARD, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft?, S. 1380, wonach Prinzipien wie Wirksamkeit und Effizienz als Elemente des Leistungs- und Wirtschaftsstaatsprinzips nicht nur inhärenter Bestandteil jeder Aufgabenumschreibung sowie des Grundsatzes des öffentlichen Interesses und des Verhältnismässigkeitsprinzips sind, sondern sich zunehmend auch ausdrücklich in Verfassungsbestimmungen des Organisationsrechts finden und insofern eine den Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns ähnliche Kraft entfalten.

*schaftlich* und *nachhaltig* erfüllt werden.<sup>40</sup> Innerhalb des Kantons Zürich hat sodann der Regierungsrat dafür zu sorgen, dass die Verwaltung *rechtmässig, effizient, kooperativ, sparsam* und *bürgerfreundlich* handelt.<sup>41</sup> Auch der Gesetzgeber hat für die Zürcher Verwaltung Handlungsgrundsätze aufgestellt, die sich zwar nicht wortwörtlich, aber sinngemäss am Verfassungswortlaut von Art. 70 Abs. 2 KV ZH und Art. 95 Abs. 2 KV ZH orientieren: So verpflichtet der Gesetzgeber die Verwaltung in § 33 OG RR ZH, *nach Verfassung und Gesetz zu handeln* (Abs. 1) und dabei die Grundsätze der *Wirtschaftlichkeit*, der *Bürgernähe* und der *Nachhaltigkeit* zu beachten (Abs. 2). Auch die Berner Kantonsverfassung fordert, dass der Regierungsrat für eine *rechtmässige, bürgernahe* und *wirkungsvolle* Verwaltungstätigkeit sorgt,<sup>42</sup> wobei der kantonale Gesetzgeber diese Vorgaben ebenfalls weiter konkretisiert und den Berner Regierungsrat unter anderem anhält, die Grundsätze der Führungs-, Wirkungs-, Leistungs- sowie Kosten- und Erlösorientierung zu beachten und unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden.<sup>43</sup>

Von diesen kantonalrechtlichen Grundsätzen sind für die Ausgestaltung und Ausübung der verwaltungsinternen Aufsicht über die Bezirksstrukturen jedoch nicht alle gleichermassen relevant: Bei der verwaltungsinternen administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen stehen in erster Linie Verwaltungsbehörden in einem (Aufsichts-)Verhältnis zueinander. Entsprechend kommt dem Grundsatz der *Bürgerfreundlichkeit* oder *Bürgernähe* bei der Ausgestaltung und Ausübung der verwaltungsinternen administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen eine eher untergeordnete Bedeutung zu,<sup>44</sup> weshalb er im Rahmen der vorliegenden Arbeit ausser Acht gelassen wird. Sodann lässt sich der in der Zürcher Kantonsverfassung vorgesehene Grundsatz der *Sparsamkeit* demjenigen der *Wirtschaftlichkeit* oder *Effizienz* zuordnen,<sup>45</sup> weshalb er in diesem Zusammenhang betrachtet wird. Dies gilt in seiner wirtschaftlichen Dimension auch für den Grundsatz der *Nachhaltigkeit*. Da die Abwägung zwischen der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Dimension des Grundsatzes der *Nachhaltigkeit* in erster Linie durch den Gesetzgeber zu erfolgen hat und der Grundsatz der *Nachhaltigkeit* als Kriterium für die öffentliche Aufgabenerfüllung ohne gesetzliche Konkretisierung schwer zu operationalisieren ist,<sup>46</sup> wird er in seiner ökologischen und sozialen Dimension als Anforderung an die Ausgestaltung und Ausübung der verwaltungsinternen Aufsicht über die Bezirksstrukturen ebenfalls ausser Acht gelassen. Da zudem nur die Zürcher, nicht aber auch die Berner Kantonsverfassung ausdrücklich verlangt, dass die Verwaltung *kooperativ* handelt, bleibt auch dieser Grundsatz für den Vergleich zwischen den Kantonen unberücksichtigt.<sup>47</sup> Damit verbleiben als für die Ausgestaltung und Ausübung der Aufsichtstätigkeit für

<sup>40</sup> Vgl. Art. 95 Abs. 2 KV ZH.

<sup>41</sup> Vgl. Art. 70 Abs. 2 KV ZH.

<sup>42</sup> Vgl. Art. 87 Abs. 2 KV BE. Vgl. auch Art. 23 Abs. 1 Satz 2 OrG BE.

<sup>43</sup> Vgl. Art. 24 Abs. 1 und 2 lit. e OrG BE.

<sup>44</sup> Der Grundsatz der Bürgerfreundlichkeit oder Bürgernähe ist in erster Linie im Umgang der Aufsichtsbehörden mit Privaten, die gegen die beaufsichtigten Behörden aufsichtsrechtliche Anzeige erstatten, relevant. Zur Behandlung aufsichtsrechtlicher Anzeigen vgl. 3.2.6.11.

<sup>45</sup> Vgl. 2.3.

<sup>46</sup> Vgl. MÜLLER A., Kommentar KV ZH, Art. 95 Rz. 12; SOBOTICH, Kommentar KV ZH, Art. 6 Rz. 4, 12.

<sup>47</sup> Allerdings kann er im Rahmen des Kriteriums der Wirksamkeit der administrativen Aufsicht eine Rolle spielen, wenn sich die Frage stellt, ob das Verhältnis zwischen Hierarchie und Kooperation für eine effektive Ausübung der Aufsicht angemessen ist. Vgl. 2.4.

beide Kantone gleichermaßen relevante Grundsätze derjenige der *Rechtmässigkeit* oder *Legalität*, derjenige der *Wirtschaftlichkeit* oder *Effizienz* und derjenige der *Wirksamkeit* oder *Effektivität*.<sup>48</sup>

## 2.2 Rechtmässigkeit (Legalität)

Die administrative Aufsicht über die Bezirksstrukturen ist rechtmässig auszugestalten und auszuüben. Zwar ist heute unbestritten, dass insbesondere der Grundsatz der Gesetzmässigkeit (Legalitätsprinzip) auch im Bereich der verwaltungsinternen Aufsicht gilt und dass zumindest die Aufsichtsfunktion zu normieren ist.<sup>49</sup> Allerdings können bei der verwaltungsinternen Aufsicht namentlich in Abhängigkeit des Verbindlichkeitsgrads und der Eingriffsintensität der aufsichtsrechtlichen Massnahmen gewisse Relativierungen der Anforderungen an die Normdichte und die Normstufe erfolgen.<sup>50</sup> Jüngere Gerichtspraxis und Literatur legen nahe, bei der Fülle der Anforderungen, die sich aus den Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns an die Ausgestaltung und Ausübung der verwaltungsinternen Aufsicht über die Bezirksstrukturen ergeben, insbesondere folgende Bereiche zu betrachten:

1.	Zuständigkeit <sup>51</sup>	Ist die Zuständigkeit für die administrative Aufsicht genügend geregelt und werden die rechtlich vorgesehenen Zuständigkeiten bei der Ausübung der Aufsicht eingehalten?
2.	Ausreichende Regelung und rechtmässige Ausübung <sup>52</sup>	Besteht für die administrative Aufsicht (auch über die Zuständigkeit hinaus) eine genügende gesetzliche Grundlage und erfolgt sie rechtmässig?
3.	Weisungsfreiheit <sup>53</sup>	Wird bei der Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht eine allfällig bestehende Weisungsfreiheit der Beaufsichtigten respektiert?

## 2.3 Wirtschaftlichkeit (Effizienz)

Die administrative Aufsicht über die Bezirksstrukturen ist wirtschaftlich auszugestalten und auszuüben. Als Begriff der wirkungsorientierten Verwaltungsführung meint Wirtschaftlichkeit (Effizienz) das Verhältnis zwischen Kosten (eingesetzten Mitteln) und Leistungen (Wirkungen oder Nutzen).<sup>54</sup> Dieses Verhältnis lässt sich optimieren, indem eine vorgesehene Leistung mit einem Minimum an Ressourceneinsatz erbracht wird (Minimumprinzip),<sup>55</sup> indem mit den vorhandenen Ressourcen ein Maximum an Leistungen erbracht wird (Maximumprinzip)

<sup>48</sup> EMERY, Qualitätsmanagement, S. 174, kommt in Zusammenhang mit der Messung von Qualität einer öffentlichen Leistung auf ähnliche Kriterien.

<sup>49</sup> Vgl. SCHULTHESS/WIEDERKEHR, Aufsicht und Legalitätsprinzip, S. 188. Vgl. auch Art. 38 Abs. 1 lit. c sowie Abs. 2 und 3 KV ZH und Art. 69 Abs. 4 lit. d KV BE.

<sup>50</sup> Vgl. SCHULTHESS/WIEDERKEHR, Aufsicht und Legalitätsprinzip, S. 207.

<sup>51</sup> Vgl. VGr ZH, 22.03.2017, VB.2016.00803, E. 4.3; VGr ZH, 19.09.2018, AN.2018.00001, E. 4.2.

<sup>52</sup> Vgl. VGr ZH, 22.03.2017, VB.2016.00803, E. 9; VGr ZH, 19.09.2018, AN.2018.00001, E. 4.4 und E. 4.5; SCHULTHESS/WIEDERKEHR, Aufsicht und Legalitätsprinzip, S. 181 ff.; GFELLER, Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Rz. 282.

<sup>53</sup> Vgl. GFELLER, Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Rz. 256 ff., 270, 279-281, 458 f.

<sup>54</sup> Vgl. MÜLLER A., Kommentar KV ZH, Art. 95 Rz. 9, mit Verweis auf LIENHARD, New Public Management, S. 26. Vgl. auch HÄNER, Kommentar KV ZH, Art. 70 Rz. 8, Fn. 17.

<sup>55</sup> Vgl. HÄNER, Kommentar KV ZH, Art. 70 Rz. 8, m.w.H.

oder indem sich Leistung und Ressourceneinsatz im bestmöglichen Verhältnis befinden (Optimumprinzip).<sup>56</sup> Mit der Frage, wie Aufgaben möglichst effizient erledigt werden können, beschäftigt sich insbesondere die betriebswirtschaftliche Organisationslehre.<sup>57</sup> Im Hinblick auf eine möglichst effiziente Leistungserbringung werden dabei unter anderem die Aufbau- und Ablauforganisation, der Einsatz von Personal und Informatik sowie die Betriebskultur beurteilt.<sup>58</sup> Über grosse Erfahrung mit der Beurteilung, ob Verwaltungseinheiten (und insbesondere auch verwaltungsinterne Aufsichtsorgane) ihre Aufgaben effizient erfüllen, verfügt die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). Dabei klärt sie unter anderem ab, ob die Verwaltungseinheiten die Mittel sparsam einsetzen und Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis stehen.<sup>59</sup> Ausgehend von der betriebswirtschaftlichen Literatur und ausgewählten<sup>60</sup> Prüfberichten der Eidgenössischen Finanzkontrolle werden deshalb bei der Beurteilung, ob die Ausgestaltung und Ausübung der Aufsicht über die Bezirksstrukturen in den Kantonen Zürich und Bern effizient erfolgt, insbesondere folgende Bereiche näher angeschaut:

1.	Aufsichtsstrategie, Risikoanalyse und Priorisierung <sup>61</sup>	Stützen sich die Aufsichtsbehörden auf eine Aufsichtsstrategie und eine Risikoanalyse, die eine Priorisierung der Aufsichtstätigkeiten erlaubt?
2.	Klare Zuständigkeiten und Begrenzung des Koordinationsaufwands <sup>62</sup>	Bestehen klare Zuständigkeiten für die Ausübung der Aufsicht? Ist die Aufgabenteilung zwischen den zuständigen Aufsichtsorganen und die Ausgestaltung und Ausübung der Aufsicht gegenüber den beaufsichtigten Stellen auf eine Vermeidung von Schnittstellen und eine Begrenzung des Koordinationsaufwands angelegt?
3.	Standardisierung und Vergleichbarkeit <sup>63</sup>	Sind die Aufsichtsprozesse, Prüfprogramme und die internen Abläufe standardisiert? Besteht eine «unité de doctrine» <sup>64</sup> gegenüber den beaufsichtigten Stellen? Sind die Aufsichtsergebnisse vergleichbar? Bestehen Indikatoren zur Beurteilung der Aufsichtsergebnisse?
4.	Aufsichtskreisläufe <sup>65</sup>	Bestehen Aufsichtskreisläufe, so dass vergangene Aufsichtsergebnisse institutionalisiert in die weitere Aufsichtstätigkeit einfließen?
5.	Dokumentation und Wissensmanagement <sup>66</sup>	Sind die Aufsichtsprozesse, Prüfprogramme und die internen Abläufe dokumentiert? Besteht ein Wissensmanagement?

<sup>56</sup> Vgl. BUSSMANN, Wirtschaftlichkeitsprüfungen, S. 12; RITZ/THOM, Public Management, S. 454; WENGER/THOM, Optimale Organisation, S. 35.

<sup>57</sup> Vgl. BUSSMANN, Wirtschaftlichkeitsprüfungen, S. 12; THOM/WENGER, Effiziente Organisationsformen, S. 1 ff., 22; WENGER/THOM, Optimale Organisationsform, S. 34.

<sup>58</sup> Vgl. BUSSMANN, Wirtschaftlichkeitsprüfungen, S. 12.

<sup>59</sup> Zu den Aufsichtskriterien der Eidgenössischen Finanzkontrolle vgl. Art. 5 FKG.

<sup>60</sup> Es wurden in erster Linie EFK-Berichte über die Aufgabenerledigung von verwaltungsinternen Aufsichtsorganen des Bundes betrachtet.

<sup>61</sup> Vgl. EFK Oberaufsicht SchKG BJ, S. 4, 18, 20; EFK Oberaufsicht GBW BJ, S. 5, 25. Vgl. auch THOM/WENGER, Effiziente Organisationsformen, S. 44 f.; WENGER/THOM, Optimale Organisationsform, S. 15, 123 f. Zur Priorisierung der EFK-Empfehlungen nach Risiken vgl. EFK Oberaufsicht SchKG BJ, S. 32.

<sup>62</sup> Vgl. THOM/WENGER, Effiziente Organisationsformen, S. 44 f.; WENGER/THOM, Optimale Organisationsform, S. 15, 123.

<sup>63</sup> Vgl. ANGERER/BRAND/LIBERATORE, Prozessoptimierung, S. 156 f.; EFK Oberaufsicht SchKG BJ, S. 4, 21, 23 f.; EFK Oberaufsicht GBW BJ, S. 28.

<sup>64</sup> Vgl. EFK Oberaufsicht SchKG BJ, S. 4, 19.

<sup>65</sup> Vgl. RITZ/THOM, Public Management, S. 94, 332.

<sup>66</sup> Vgl. WENGER/THOM, Optimale Organisationsform, S. 15, 98 ff., 104, 124 f.

6.	Digitalisierung <sup>67</sup>	Werden digitale Möglichkeiten bei der Ausübung der Aufsichtstätigkeit ausgeschöpft (z.B. durch Nutzung elektronischer Plattformen zur Erhebung von Daten)?
7.	(vereinzelte) Kennzahlen <sup>68</sup>	In welchem zahlenmässigen Verhältnis steht die Anzahl Mitarbeitender der Aufsichtsorgane (Vollzeitäquivalent [VZÄ]) zur Anzahl beaufsichtigter Behörden oder zu deren Anzahl Mitarbeitender (VZÄ)?

## 2.4 Wirksamkeit (Effektivität)

Die administrative Aufsicht über die Bezirksstrukturen ist wirksam auszugestalten und auszuüben. In der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre bezeichnet Wirksamkeit (Effektivität) die grundsätzliche Eignung einer organisatorischen Lösung zur Erreichung der Sachziele einer Organisation.<sup>69</sup> Als Begriff der wirkungsorientierten Verwaltungsführung meint Wirksamkeit das Verhältnis zwischen geplanter und erzielter Wirkung.<sup>70</sup> Entsprechend ist zu fragen, welche Zielsetzung(en) oder welche Wirkung(en) mit der administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen verfolgt bzw. angestrebt werden und wie die Zielerreichung oder die Wirkung gemessen bzw. beurteilt werden kann. Da sich der Zweck der administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen weder im Kanton Zürich noch im Kanton Bern direkt aus Rechtsnormen ergibt, ist indirekt aus dem rechtlich verankerten Aufsichtsgegenstand<sup>71</sup> und den rechtlich verankerten Aufsichtsmassstäben<sup>72</sup> zu schliessen, welche Ziele mit der administrativen Aufsicht erreicht bzw. welche Wirkungen damit erzielt werden sollen. Gegenstand der administrativen Aufsicht bilden insbesondere die mit der Führung der Bezirksstrukturen verbundenen betrieblichen Aspekte und der äussere Geschäftsgang.<sup>73</sup> Die Führung der Bezirksstrukturen ist durch die Aufsichtsbehörden (mangels besonderer Massstäbe für die administrative Aufsicht) anhand der allgemeinen Kriterien zu beaufsichtigen, die auch für die Aufsicht über die übrige kantonale Verwaltungstätigkeit gelten.<sup>74</sup> In allgemeiner Weise lassen sich die mit der administrativen Aufsicht verfolgten Zielsetzungen oder beabsichtigten Wirkungen damit als das (nach den im jeweiligen Kanton gesetzlich verankerten Aufsichtsmassstäben zu bemessende)<sup>75</sup> *gute Funktionieren der Bezirksstrukturen* umschreiben. In einem engeren (negativeren) Sinn kann auch die *Verhinderung künftiger* oder die *Behebung bereits eingetretener Ordnungswidrigkeiten* bei der Führung der Bezirksstrukturen als Ziel oder beabsichtigte Wirkung der administrativen Aufsicht bezeichnet werden. Ob die Bezirksstrukturen (nach allen gesetzlich verankerten Aufsichtsmassstäben) gut funktionieren und inwieweit das gute

<sup>67</sup> Vgl. EFK Oberaufsicht GBW BJ, S. 27 f.

<sup>68</sup> Vgl. RITZ/THOM, Public Management, S. 326.

<sup>69</sup> Vgl. WENGER/THOM, Optimale Organisationsform, S. 34.

<sup>70</sup> Vgl. MÜLLER A., Kommentar KV ZH, Art. 95 Rz. 9, mit Verweis auf LIENHARD, New Public Management, S. 26.

<sup>71</sup> Vgl. 1.2.1 und 3.2.3.

<sup>72</sup> Vgl. 3.2.5.

<sup>73</sup> Vgl. 1.2.1 und 3.2.3.

<sup>74</sup> Zu diesen Kriterien gehören insbesondere: Rechtmässigkeit oder Legalität, Wirksamkeit oder Effektivität, Wirtschaftlichkeit oder Effizienz, Bürgerfreundlichkeit oder Bürgernähe, im Kanton Zürich zusätzlich auch Nachhaltigkeit und kooperatives Verwaltungshandeln. Vgl. 3.2.5.

<sup>75</sup> Zur demokratischen und zur rechtsstaatlichen Funktion der Aufsicht vgl. STÖCKLI, Verwaltungskontrolle, S. 13 ff.

oder weniger gute Funktionieren kausal auf die Ausübung der administrativen Aufsicht zurückzuführen ist, ist allerdings schwer zu messen<sup>76</sup> und kann im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht abschliessend beantwortet werden. Die Wirksamkeit der administrativen Aufsicht über die Führung der dezentralen kantonalen Verwaltung in den Kantonen Zürich und Bern soll deshalb anhand von nachfolgenden «Stellvertreter-»kriterien beurteilt werden, die gestützt auf die Aufsichtsliteratur und ausgewählte Aufsichtsberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle ausgewählt wurden:

1.	Aufsichtsstrategie, Vollzugshilfen, Aufsichtsgegenstand und Vielfalt an Aufwandskriterien <sup>77</sup>	Stützen sich die Aufsichtsbehörden auf eine Aufsichtsstrategie und geeignete Vollzugshilfen, die eine wirksame bzw. effektive Ausübung der Aufsicht erlauben? Werden die zentralen Bereiche, die den Gegenstand der administrativen Aufsicht bilden, beaufsichtigt? Werden sie aus unterschiedlichen Perspektiven bzw. anhand unterschiedlicher Aufwandskriterien beaufsichtigt?
2.	zeitgerechtes Handeln dank klarer Zuständigkeiten und geeigneter präventiver und repressiver Aufwandsinstrumente <sup>78</sup>	Erlaubt die getroffene Zuständigkeitsregelung zeitgerechtes aufsichtsrechtliches Tätigwerden? Bestehen geeignete präventive Aufwandsinstrumente, die auf ein gutes Funktionieren der beaufsichtigten Behörden und eine Verhinderung künftiger Ordnungswidrigkeiten abzielen? Bestehen geeignete repressive Aufwandsinstrumente, mit denen eingetretene Ordnungswidrigkeiten zeitgerecht behoben (und allenfalls sanktioniert) werden können?
3.	Monitoring <sup>79</sup>	Besteht ein Monitoring über die zeitgerechte Behebung festgestellter Ordnungswidrigkeiten oder Beanstandungen?
4.	Fachkompetenz <sup>80</sup>	Sind die für die Ausübung der Aufsicht erforderlichen Fachkompetenzen in den zuständigen Aufsichtsorganen vertreten?
5.	Abstimmung <sup>81</sup>	Wird die Aufsichtstätigkeit mit anderen Aufsichtsorganen abgestimmt und erfolgt auch innerhalb der Aufsichtsbehörden eine Abstimmung?
6.	Transparenz <sup>82</sup>	Werden Aufsichtsergebnisse veröffentlicht, so dass das Vertrauen der Bevölkerung in das Funktionieren der Aufsicht und der beaufsichtigten Behörden durch Transparenz gestärkt werden kann?
7.	angemessenes Verhältnis zwischen Hierarchie und Kooperation <sup>83</sup>	Besteht ein angemessenes Verhältnis zwischen hierarchischer und kooperativer Aufsichtstätigkeit (wobei davon ausgegangen wird, dass zu viel Hierarchie Abwehrreflexe auslöst und zu viel Kooperation zu grosse Nähe zu den beaufsichtigten Behörden erzeugt und damit der Durchsetzungsfähigkeit und der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden schadet)?

<sup>76</sup> Die Wirkungsmessung ist umso schwieriger, weil die Aufsichtstätigkeit zu den «nichtwertschöpfenden» Tätigkeiten gehört (vgl. ANGERER/BRAND/LIBERATORE, Prozessoptimierung, S. 154.).

<sup>77</sup> Vgl. SERMIER/VARONE, Architecture de la surveillance, S. 19, 20 f., 22 ff.

<sup>78</sup> Vgl. EFK Oberaufsicht GBW BJ, S. 5. Zu präventiven und repressiven Aufwandsinstrumenten vgl. 3.2.6.1.

<sup>79</sup> Vgl. EFK Oberaufsicht SchKG BJ, S. 4, 19; EFK Oberaufsicht GBW BJ, S. 5, 25, 30 f.

<sup>80</sup> Vgl. EFK Oberaufsicht GBW BJ, S. 25.

<sup>81</sup> Vgl. SERMIER/VARONE, Architecture de la surveillance, S. 26 f.

<sup>82</sup> Vgl. SERMIER/VARONE, Architecture de la surveillance, S. 28 ff.

<sup>83</sup> Vgl. MÜLLER M., Was ist Aufsicht?, S. 405 f. Zur Unabhängigkeit der Aufsicht vgl. auch SERMIER/VARONE, Architecture de la surveillance, S. 28 ff., 37. Zur Gefahr der Rollenvermischung bei zu geringer Distanz zwischen Aufsichtsbehörde und beaufsichtigter Behörde vgl. STÖCKLI, Verwaltungskontrolle, S. 7. Zur Aufsicht als Kooperationsverhältnis vgl. KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, S. 179 f.

### 3. Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen in den Kantonen Zürich und Bern

#### 3.1 Bezirksstrukturen in den Kantonen Zürich und Bern

##### 3.1.1 Statthalterämter und Bezirksratskanzleien des Kantons Zürich

###### 3.1.1.1 Stellung und Anzahl

Der Kanton Zürich ist zur dezentralen Erfüllung kantonaler Aufgaben in zwölf Bezirke eingeteilt.<sup>84</sup> Bei den Zürcher Bezirken handelt es sich nicht um autonome Gebietskörperschaften oder eine eigenständige dritte Staatsebene zwischen Kanton und Gemeinden, sondern um örtlich dezentralisierte, der Kantonebene zugehörige Gebietseinheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit.<sup>85</sup> Zu den in der Kantonsverfassung vorgesehenen Bezirksbehörden gehören – nebst den im Rahmen dieser Arbeit nicht näher betrachteten gerichtlichen Instanzen des Bezirks<sup>86</sup> – die (als monokratische Organe tätigen) *Statthalterinnen und Statthalter*<sup>87</sup> und die (als Kollegialorgane tätigen) *Bezirksräte*<sup>88</sup>. Die Statthalterin oder der Statthalter ist von Amtes wegen in Personalunion gleichzeitig auch Präsidentin oder Präsident des jeweiligen Bezirksrates.<sup>89</sup> Die Bezirksräte der Bezirke Zürich und Winterthur bestehen aus je fünf Mitgliedern, die Bezirksräte der übrigen Bezirke aus je drei Mitgliedern.<sup>90</sup> Jeder Bezirksrat verfügt überdies über zwei Ersatzmitglieder.<sup>91</sup>

Die Mitglieder der Bezirksbehörden werden auf eine Amtsdauer von vier Jahren von der Bezirksbevölkerung gewählt.<sup>92</sup> Wählbar ist, wer Schweizer Bürgerin oder Schweizer Bürger ist, das achtzehnte Altersjahr zurückgelegt hat, politischen Wohnsitz im Kanton hat und von der Ausübung der politischen Rechte auf Bundesebene nicht ausgeschlossen ist.<sup>93</sup> Auch nach dem Amtsantritt besteht für die Mitglieder der Bezirksbehörden keine Pflicht zur Wohnsitznahme im betreffenden Bezirk; der politische Wohnsitz im Kanton genügt.<sup>94</sup>

Jede Statthalterin und jeder Statthalter leitet ein *Statthalteramt*.<sup>95</sup> Jedem Bezirksrat ist eine *Bezirksratskanzlei* angegliedert, die unter der Aufsicht der Bezirksratspräsidentin oder des Bezirksratspräsidenten von der Bezirksratsschreiberin oder dem Bezirksratsschreiber geleitet

<sup>84</sup> Vgl. Art. 96 Abs. 1 KV ZH i.V.m. § 1 Abs. 1 BezVG ZH. Aktuell verlangt eine im Zürcher Kantonsrat hängige Behördeninitiative («Für eine zeitgemässe dezentrale Organisation des Kantons Zürich»; KR-Nr. 376/2021) eine Reduktion der Anzahl Bezirke auf höchstens zehn.

<sup>85</sup> Vgl. VGr ZH, 19.09.2018, AN.2018.00001, E. 1.2.1 und E. 3.2; SCHWARZENBACH, Kommentar KV ZH, Vorbemerkungen zu Art. 83-94 Rz. 2, Art. 96 Rz. 1 und Art. 80 Rz. 4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 1598 f.; GFELLER, Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Rz. 81, m.w.H.

<sup>86</sup> Vgl. Art. 80 Abs. 1 lit. c KV ZH und 1.2.2.

<sup>87</sup> Vgl. Art. 80 Abs. 1 lit. a KV ZH.

<sup>88</sup> Vgl. Art. 80 Abs. 1 lit. b KV ZH.

<sup>89</sup> Die Stimmberechtigten eines Bezirks wählen die Statthalterin oder den Statthalter als Präsidentin bzw. Präsidenten des Bezirksrates (vgl. § 9 Abs. 1 lit. a BezVG ZH).

<sup>90</sup> Vgl. § 9 Abs. 1 lit. b BezVG ZH.

<sup>91</sup> Vgl. § 9 Abs. 1 lit. c BezVG ZH.

<sup>92</sup> Vgl. Art. 80 Abs. 1 i.V.m. Art. 41 Abs. 1 KV ZH.

<sup>93</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 i.V.m. § 23 Abs. 1 GPR ZH.

<sup>94</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 i.V.m. § 23 Abs. 1 GPR ZH e contrario.

<sup>95</sup> Vgl. § 11 Satz 1 BezVG ZH.

wird.<sup>96</sup> Die Bezirksbehörden stehen unter der Leitung des Regierungsrates<sup>97</sup> und sind der Direktion der Justiz und des Innern administrativ angegliedert.<sup>98</sup>

### 3.1.1.2 Grösse

2021 hatte der Kanton Zürich rund 1.56 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner und 162 politische Gemeinden.<sup>99</sup> Der einwohnerstärkste Bezirk war der Bezirk Zürich mit rund 422 000 Einwohnerinnen und Einwohner und der Stadt Zürich als einziger politischer Gemeinde.<sup>100</sup> Der einwohnerschwächste Bezirk war der Bezirk Andelfingen mit rund 32 000 Einwohnerinnen und Einwohnern und 22 politischen Gemeinden.<sup>101</sup> In den Statthalterämtern arbeiteten 2021 108 Personen mit einem Beschäftigungsumfang von 76.5 Vollzeitstellen.<sup>102</sup> In den Bezirksratskanzleien arbeiteten 2021 70 Personen mit einem Beschäftigungsumfang von 44.2 Vollzeitstellen.<sup>103</sup> Insgesamt arbeiteten bei den Zürcher Bezirksbehörden 2021 demnach 178 Personen mit einem Gesamtbeschäftigungsumfang von 120.7 Vollzeitstellen.

### 3.1.1.3 Aufgaben

Nach der Zürcher Kantonsverfassung erfüllen die Bezirksbehörden die Aufgaben, die ihnen das Gesetz überträgt, insbesondere solche der Aufsicht, der Rechtsprechung und der Verwaltung.<sup>104</sup> Den *Statthalterämtern* obliegen – vorbehaltlich spezialgesetzlicher Bestimmungen – die Aufsicht über die Ortspolizei, das Strassenwesen der Gemeinden und das Feuerwesen, der Entscheid über Rechtsmittel aus diesen Gebieten sowie die Handhabung des Übertretungsstrafrechts,<sup>105</sup> wobei die Handhabung des Übertretungsstrafrechts quantitativ (zahlenmässig und zeitlich) den grössten Teil der Arbeit der Statthalterämter ausmacht.<sup>106</sup> Hinzu kommen zahlreiche weitere Aufgaben, die den Statthalterämtern durch andere Gesetze zugewiesen werden, wie etwa der Entscheid über die Erteilung von Waffentragbewilligungen oder über Waffenbeschlagnahmen.<sup>107</sup> Zudem vollziehen die Statthalterinnen und Statthalter besondere Aufträge des Regierungsrates.<sup>108</sup>

Den *Bezirksräten* obliegen – vorbehaltlich spezialgesetzlicher Bestimmungen – insbesondere die Aufsicht über die Gemeinden und der Entscheid über Rechtsmittel in Gemeindegängen.<sup>109</sup>

<sup>96</sup> Vgl. § 9 Abs. 3 BezVG ZH. Die Bezirksratsasschreiberin oder der Bezirksratsasschreiber und ihre oder seine Stellvertreterinnen und Stellvertreter werden vom Bezirksrat angestellt (vgl. § 9 Abs. 2 BezVG ZH).

<sup>97</sup> Vgl. § 45 Abs. 1 OG RR ZH.

<sup>98</sup> Vgl. Anhang 2 Ziff. 1.3 VOG RR ZH.

<sup>99</sup> Vgl. <https://www.zh.ch/de/soziales/bevoelkerungszahlen.zhweb-noredirect.zhweb-cache.html?keywords=einwohner#/> sowie <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gemeinden.html>, besucht am 9. Oktober 2022.

<sup>100</sup> Vgl. <https://www.zh.ch/de/soziales/bevoelkerungszahlen.zhweb-noredirect.zhweb-cache.html?keywords=einwohner#/> sowie <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gemeinden.html>, besucht am 9. Oktober 2022.

<sup>101</sup> Vgl. <https://www.zh.ch/de/soziales/bevoelkerungszahlen.zhweb-noredirect.zhweb-cache.html?keywords=einwohner#/> sowie <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gemeinden.html>, besucht am 9. Oktober 2022.

<sup>102</sup> Vgl. Geschäftsbericht ZH II 2021, S. 14, 56.

<sup>103</sup> Vgl. Geschäftsbericht ZH II 2021, S. 14, 52.

<sup>104</sup> Vgl. Art. 80 Abs. 3 KV ZH.

<sup>105</sup> Vgl. § 12 Abs. 1 BezVG ZH, § 40 Abs. 2 StrG ZH, § 37 Abs. 1 FFG ZH und § 89 Abs. 1 GOG ZH.

<sup>106</sup> Vgl. Interview mit Claude Schmidt vom 31. Oktober 2022.

<sup>107</sup> Vgl. BGE 139 III 98 E. 4.4.2 f. sowie GFELLER, Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Rz. 88, m.w.H. Vgl. § 5 Abs. 1 und § 8 Abs. 1 WafVO ZH.

<sup>108</sup> Vgl. § 12 Abs. 3 BezVG ZH.

<sup>109</sup> Vgl. § 10 Abs. 1 BezVG ZH.

Auch sind die Bezirksräte gerichtliche Beschwerdeinstanzen im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht und beurteilen als Gerichte im materiellen Sinn<sup>110</sup> Beschwerden gegen Entscheide der (inter-)kommunalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.<sup>111</sup> Als Verwaltungsbehörden übernehmen die Bezirksräte (nebst der Aufsicht über die Gemeinden) unter anderem die Wahlleitung bei Wahlen im Bezirk und die Bewilligung des Grundstückserwerbs durch Personen im Ausland (Lex Koller).<sup>112</sup> Hinzu kommen zahlreiche weitere Aufgaben der Bezirksräte, die sich aus spezialgesetzlichen Bestimmungen ergeben.<sup>113</sup> Schliesslich besorgen die Bezirksräte diejenigen Bezirksaufgaben, für die keine andere Behörde zuständig ist.<sup>114</sup> Zahlenmässig und zeitlich am stärksten ins Gewicht fällt die Tätigkeit der Bezirksräte als Rekurs- und Beschwerdeinstanzen.<sup>115</sup>

#### 3.1.1.4 Behörden- und bezirksübergreifende Organisation

Die zwölf Statthalterinnen und Statthalter, die in Personalunion gleichzeitig auch als Bezirksratspräsidentinnen und Bezirksratspräsidenten amten, haben sich auf freiwilliger Basis zu einer *Statthalterkonferenz* zusammengeschlossen und die wichtigsten Aspekte im Hinblick auf die Organisation und den Zweck ihres Zusammenschlusses in einem Statut festgehalten.<sup>116</sup> Nebst der Statthalterkonferenz besteht eine *Bezirksratsvereinigung* als freiwilliger Zusammenschluss (insbesondere) der nebenamtlichen Bezirksrätinnen und Bezirksräte und ein *Ratsschreiberkollegium* als freiwilliger Zusammenschluss der Bezirksratsschreiberinnen und Bezirksratsschreiber.<sup>117</sup>

Die *Statthalterkonferenz* verfolgt unter anderem folgende Ziele: Sie stellt die konsistente Aufgabenerfüllung der Statthalterämter und Bezirksräte sicher und gewährleistet dabei die Mitwirkung der Bezirksratsvereinigung und des Ratsschreiberkollegiums.<sup>118</sup> Sie nimmt die Interessen der Statthalterinnen und Statthalter sowie der Bezirksräte und deren Kanzleien insbesondere in Fragen der Organisation und der Rechtsetzung wahr und sie vernetzt sich dazu intern und extern.<sup>119</sup> Die Statthalterkonferenz tritt in der Regel monatlich<sup>120</sup> oder auf Verlangen einer Mehrheit der Mitglieder zu einer Sitzung zusammen.<sup>121</sup> Die Sitzungen werden von der oder dem Vorsitzenden einberufen und geleitet.<sup>122</sup> Die oder der Vorsitzende wird von der Statthalterkonferenz für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt und vertritt die Statthalterkonferenz nach aussen.<sup>123</sup> Die *Bezirksratsvereinigung* ist als Verein organisiert und bezweckt

<sup>110</sup> Vgl. BGE 139 III 98 E. 4.5 S. 110, BGer, 1C\_7/2021 vom 26. März 2021, E. 4.2. Anderer Meinung vor Klärung der Frage durch das Bundesgericht: MÜLLER G., Gerichtliche Beschwerdeinstanz, S. 70 f.

<sup>111</sup> Vgl. § 63 Abs. 1 EG KESR ZH. Vgl. auch Art. 450 Abs. 1 ZGB.

<sup>112</sup> Vgl. § 12 Abs. 1 lit. b GPR ZH und § 4 lit. a EG BewG ZH.

<sup>113</sup> Vgl. BGE 139 III 98 E. 4.4.2 f.; GFELLER, Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Rz. 91, m.w.H.

<sup>114</sup> Vgl. § 10 Abs. 2 BezVG ZH.

<sup>115</sup> Vgl. GFELLER, Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Rz. 91.

<sup>116</sup> Vgl. Interview mit Claude Schmidt vom 31. Oktober 2022 und Statut der Statthalterkonferenz ZH, Ziff. 1.

<sup>117</sup> Vgl. Interview mit Karin Weyermann vom 13. Oktober 2022.

<sup>118</sup> Vgl. Statut der Statthalterkonferenz ZH, Ziff. 3.

<sup>119</sup> Vgl. Statut der Statthalterkonferenz ZH, Ziff. 3.

<sup>120</sup> Aktuell tagt die Statthalterkonferenz jeden zweiten Dienstag im Monat. Vgl. Interview mit Claude Schmidt vom 31. Oktober 2022.

<sup>121</sup> Vgl. Statut der Statthalterkonferenz ZH, Ziff. 2.

<sup>122</sup> Vgl. Statut der Statthalterkonferenz ZH, Ziff. 2.

<sup>123</sup> Vgl. Statut der Statthalterkonferenz ZH, Ziff. 2.

die Wahrung der Interessen der Bezirksräte und ihrer Mitglieder sowie die Förderung und Weiterbildung der Bezirksratsmitglieder.<sup>124</sup> Mitglied des Vereins können Personen werden, die Mitglieder, Ersatzmitglieder oder Präsidentinnen oder Präsidenten eines Bezirksrates sind oder waren.<sup>125</sup> Der Vorstand der Bezirksratsvereinigung trifft sich in der Regel vier bis fünf Mal pro Jahr.<sup>126</sup> Das *Ratsschreiberkollegium* tritt in der Regel monatlich<sup>127</sup> zu einer Sitzung zusammen und wird von einer Vorsitzenden oder einem Vorsitzenden geleitet, die oder der das Ratsschreiberkollegium gegen aussen vertritt.<sup>128</sup>

Die zwölf Statthalterämter und die zwölf Bezirksratskanzleien bilden je konsolidiert eine eigene Leistungsgruppe mit eigenem (Global-)Budget: Leistungsgruppe «2261 Statthalterämter» und Leistungsgruppe «2251 Bezirksräte».<sup>129</sup>

### 3.1.2 Regierungsstatthalterämter des Kantons Bern

#### 3.1.2.1 Stellung und Anzahl

Der Kanton Bern ist auf kantonaler Ebene in fünf Verwaltungsregionen, zehn Verwaltungskreise und 26 Amtsbezirke gegliedert,<sup>130</sup> wobei der Einteilung des Kantonsgebiets in 26 Amtsbezirke seit der Verwaltungsreform im Jahr 2006<sup>131</sup> nur noch eine eingeschränkte Bedeutung zukommt.<sup>132</sup> Die Berner Kantonsverfassung fasst in Art. 93 die Gesamtheit der obgenannten Gliederungseinheiten unter der Marginalie «Bezirksverwaltung» zusammen. Die Verwaltungsregionen und die Verwaltungskreise sind gemäss Kantonsverfassung die «ordentlichen dezentralen Verwaltungseinheiten des Kantons».<sup>133</sup> Damit stellt die Kantonsverfassung klar, dass die Berner Verwaltungsregionen und Verwaltungskreise – wie die Zürcher Bezirke, aber anders als die Berner Gemeinden – keine autonomen Gebietskörperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit, sondern Teil der kantonalen Verwaltung sind.<sup>134</sup>

Die in der vorliegenden Arbeit näher betrachteten Regierungsstatthalterämter sind die Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden der Verwaltungskreise, wobei die Regierungstatthalterin oder der Regierungstatthalter dem Regierungstatthalteramt vorsteht und als Einzel-

<sup>124</sup> Vgl. Art. 1 f. der Statuten der Vereinigung der Bezirksräte des Kantons Zürich (VBRZ) vom 17. November 1997 (Stand: 20. März 2019).

<sup>125</sup> Vgl. Art. 6 der Statuten der Vereinigung der Bezirksräte des Kantons Zürich (VBRZ) vom 17. November 1997 (Stand: 20. März 2019).

<sup>126</sup> Vgl. E-Mail vom 22. Januar 2023 von Pierre Dalcher, Präsident der Vereinigung der Bezirksräte des Kantons Zürich.

<sup>127</sup> Aktuell tagt das Ratsschreiberkollegium jeden ersten Dienstag im Monat. Vgl. Interview mit Karin Weyermann vom 13. Oktober 2022.

<sup>128</sup> Vgl. Interview mit Karin Weyermann vom 13. Oktober 2022.

<sup>129</sup> Vgl. § 11 CRG ZH und KEF ZH 2022-2025, S. 95 ff. Vgl. auch 3.2.6.13.1.

<sup>130</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 2 und Art. 93 KV BE i.V.m. Art. 38 Abs. 2 und Art. 39a Abs. 3 OrG BE.

<sup>131</sup> Vgl. KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, S. 152, mit Verweis auf die Botschaft des Grossen Rates des Kantons Bern zur kantonalen Volksabstimmung vom 24. September 2006, S. 6.

<sup>132</sup> Vgl. MÜLLER/FELLER, Verwaltungsorganisationsrecht BE, Rz. 30, Fn. 35, wonach sich die Bedeutung der Amtsbezirke heute im Wesentlichen auf Festlegungen im Gesetz über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des Verwaltungskreises Biel/Bienne beschränkt.

<sup>133</sup> Art. 93 Abs. 1 Satz 1 KV BE.

<sup>134</sup> Vgl. BOLZ, Handbuch KV BE, Art. 93 Rz. 1a; NUSPLIGER/MÄDER, Bernisches Staatsrecht, S. 91. Vgl. auch GFELLER, Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Rz. 507.

organ tätig ist.<sup>135</sup> Die Stimmberechtigten des Verwaltungskreises<sup>136</sup> wählen für jeden der zehn Verwaltungskreise eine Regierungsstatthalterin oder einen Regierungsstatthalter auf eine Amtsdauer von vier Jahren.<sup>137</sup> Wählbar ist jede in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigte Person, die das ordentliche Pensionsalter bei Amtsantritt noch nicht erreicht hat.<sup>138</sup> Nach Amtsantritt besteht für die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter ein Wohnsitzerfordernis im Verwaltungskreis.<sup>139</sup>

Der Regierungsrat übt durch die Direktion für Inneres und Justiz die Aufsicht über die administrative, organisatorische und fachliche Führung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter aus,<sup>140</sup> wobei die Regierungsstatthalterämter der Direktion für Inneres und Justiz administrativ angegliedert sind.<sup>141</sup>

### 3.1.2.2 Grösse

2021 hatte der Kanton Bern 1 047 473 Einwohnerinnen und Einwohner und 338 (Einwohner- und gemischte) Gemeinden.<sup>142</sup> Der grösste Verwaltungskreis Bern-Mittelland umfasste 75 Gemeinden mit insgesamt 416 469 Einwohnerinnen und Einwohnern.<sup>143</sup> Der kleinste Verwaltungskreis Obersimmental-Saanen umfasste sieben Gemeinden mit insgesamt 16 556 Einwohnerinnen und Einwohnern.<sup>144</sup> In den Berner Regierungsstatthalterämtern arbeiteten 2021 rund 170 Personen mit einem Beschäftigungsumfang von insgesamt 111.40 Vollzeitstellen.<sup>145</sup>

### 3.1.2.3 Aufgaben

Die Regierungsstatthalterämter sind die Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden der Verwaltungskreise.<sup>146</sup> Trotz der gesetzlichen Bezeichnung als «Verwaltungsjustizbehörde[n]»<sup>147</sup> wird die rechtsprechende Tätigkeit der Regierungsstatthalterämter der verwaltungsinternen Rechtspflege zugeordnet.<sup>148</sup> Die Regierungsstatthalterämter nehmen vielfältige Aufgaben wahr, die sich sowohl aus dem Gesetz über die Regierungsstatthalterinnen und Regie-

<sup>135</sup> Vgl. Art. 1 Abs. 1 RStG BE; GFELLER, Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Rz. 507. Vor der Verwaltungsreform im Jahr 2006 standen die Regierungsstatthalterinnen und -statthalter den 26 Amtsbezirken vor.

<sup>136</sup> Vgl. Art. 114 PRG BE.

<sup>137</sup> Vgl. Art. 93 Abs. 2 KV BE i.V.m. Art. 2a Abs. 1 RStG BE. Zur Häufigkeit von stillen Wahlen bei Regierungsstatthalterinnen und -statthaltern vgl. SCHMITT, Structures territoriales comparées, S. 22 f.

<sup>138</sup> Vgl. Art. 2 RStG BE.

<sup>139</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 2 RStG BE.

<sup>140</sup> Vgl. Art. 6b Abs. 1 Satz 1 RStG BE.

<sup>141</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 4 OrVDIJ BE.

<sup>142</sup> Vgl. <<https://www.fin.be.ch/de/start/themen/OeffentlicheStatistik/bevoelkerungsstatistik/bevoelkerungsstand-und--struktur.html>> und <<https://www.gemeinden.dij.be.ch/de/start/gemeindedaten---infos/statistische-daten-der-gemeinden.html>>, besucht am 4. Februar 2023.

<sup>143</sup> Vgl. <<https://www.rsta.dij.be.ch/de/start/ueber-uns/regierungsstatthalteraemter/bern-mittelland.html>>, besucht am 4. Februar 2023.

<sup>144</sup> Vgl. <<https://www.rsta.dij.be.ch/de/start/ueber-uns/regierungsstatthalteraemter/obersimmental-saanen.html>>, besucht am 4. Februar 2023. Zur grossen Heterogenität der Berner Verwaltungskreise vgl. SCHMITT, Structures territoriales comparées, S. 11.

<sup>145</sup> Vgl. E-Mails von Kurt von Känel vom 12. Januar 2023.

<sup>146</sup> Vgl. Art. 1 Abs. 1 RStG BE.

<sup>147</sup> Art. 1 Abs. 1 und Art. 9 Abs. 1 lit. b RStG BE.

<sup>148</sup> Vgl. GFELLER, Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Rz. 509, m.w.H.

rungsstatthalter als auch aus der Spezialgesetzgebung ergeben.<sup>149</sup> Zu ihren Hauptaufgaben gehören die Aufsicht über die Gemeinden<sup>150</sup>, die Beurteilung von Beschwerden gegen Entschiede von Gemeindebehörden<sup>151</sup> und die Durchführung von Baubewilligungsverfahren<sup>152</sup>, wobei in quantitativer Hinsicht ihre Funktion als Baubewilligungsbehörde am stärksten ins Gewicht fällt.<sup>153</sup> Die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter vertreten den Regierungsrat im Verwaltungskreis<sup>154</sup> und vermitteln im Rahmen ihrer Aufgaben und Zuständigkeiten nach Möglichkeit zwischen der Bevölkerung und den Behörden des Kantons und der Gemeinden.<sup>155</sup> Auch wirken sie als Polizeibehörden, erfüllen Führungs- und Koordinationsaufgaben im Bereich des Bevölkerungsschutzes<sup>156</sup> und nehmen Aufgaben im Bereich der Bekämpfung der häuslichen Gewalt<sup>157</sup> wahr. Zudem obliegen ihnen zahlreiche weitere Aufgaben nach Massgabe der Spezialgesetzgebung:<sup>158</sup> Insbesondere sind sie Bewilligungsbehörden in Verfahren zum Erwerb von Grundeigentum durch Personen im Ausland (Lex Koller),<sup>159</sup> bei Bewilligungstatbeständen des bäuerlichen Bodenrechts,<sup>160</sup> in gastgewerblichen Verfahren<sup>161</sup> sowie bei Bewilligungstatbeständen zur Ausübung des Prostitutionsgewerbes<sup>162</sup>. Auch koordinieren sie die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen in den Gemeinden<sup>163</sup> und nehmen weitere Aufgaben in Zusammenhang mit eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen<sup>164</sup> wahr.

#### 3.1.2.4 Behörden- und verwaltungskreisübergreifende Organisation

Als gemeinsames Organ der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sieht das Gesetz eine *Geschäftsleitung* vor.<sup>165</sup> Die Geschäftsleitung besteht aus allen Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern und ist zuständig für die Koordination der Aufgabenerfüllung sowie die Umsetzung der (regierungsrätlichen) Einsatzstrategie<sup>166</sup> und der (im Rahmen der Neuen Verwaltungsführung als Führungs- und Aufsichtsinstrument eingeführten und jährlich mit der Direktion für Inneres und Justiz abzuschliessenden) Leistungsvereinbarung<sup>167</sup>.<sup>168</sup> Zur Vorbereitung ihrer Geschäfte und zur selbständigen Erledigung einzelner An-

<sup>149</sup> Vgl. Art. 93 Abs. 3 KV BE, Art. 9 Abs. 2 RStG BE sowie MÜLLER/FELLER, Verwaltungsorganisationsrecht BE, Rz. 30. Zur Unübersichtlichkeit der Aufgaben in der Spezialgesetzgebung vgl. vgl. SCHMITT, Structures territoriales comparées, S. 25 f.

<sup>150</sup> Vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. b RStG BE.

<sup>151</sup> Vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. c RStG BE i.V.m. Art. 63 Abs. 1 VRPG BE.

<sup>152</sup> Vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. c RStG BE i.V.m. Art. 33 Abs. 1 BauG BE.

<sup>153</sup> Vgl. Interview mit Kurt von Känel vom 11. Oktober 2022 und GFELLER, Justizfunktion der Zürcher Bezirke, Rz. 515, m.w.H.

<sup>154</sup> Vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. a RStG BE.

<sup>155</sup> Vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. e und Art. 10 RStG BE.

<sup>156</sup> Vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. d und Art. 11 RStG BE.

<sup>157</sup> Vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. f und Art. 11a RStG BE.

<sup>158</sup> Vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 RStG BE.

<sup>159</sup> Vgl. Art. 1 Abs. 1 EG BewG BE.

<sup>160</sup> Vgl. Art. 6 Abs. 1 BPG BE.

<sup>161</sup> Vgl. Art. 31 Abs. 1 GGG BE.

<sup>162</sup> Vgl. Art. 18 Abs. 1 PGG BE.

<sup>163</sup> Vgl. Art. 34 Abs. 3 lit. a PRG BE.

<sup>164</sup> Vgl. insbesondere Art. 47 Abs. 2, Art. 48 Abs. 3, Art. 62 Abs. 1, Art. 68 Abs. 1, Art. 71 Abs. 1, Art. 77 Abs. 4, Art. 79 Abs. 3 und Art. 92 Abs. 2 PRG BE.

<sup>165</sup> Vgl. Art. 6 Satz 1 RStG BE.

<sup>166</sup> Zur Einsatzstrategie vgl. 3.2.6.2.2.

<sup>167</sup> Zur Leistungsvereinbarung vgl. 3.2.6.13.2.

gelegenheiten bestellt die Geschäftsleitung einen *Ausschuss* von mindestens drei und höchstens fünf Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern.<sup>169</sup> Zudem bestimmt die Geschäftsleitung ein Mitglied des Ausschusses, das den Vorsitz im Ausschuss und in der Geschäftsleitung führt.<sup>170</sup> Vorbehältlich anderer Regelungen ist die oder der *Vorsitzende* verantwortlich für die Vertretung und den Kontakt nach aussen.<sup>171</sup> Der Ausschuss verfügt über ein ständiges Sekretariat,<sup>172</sup> das von der *Geschäftsstelle der Regierungsstatthalterämter* geführt wird. Die Geschäftsleitung tagt rund sechs Mal pro Jahr und führt zusätzlich einmal pro Jahr eine Retraite durch.<sup>173</sup> Der Ausschuss tagt jeweils zwei Wochen vor der Geschäftsleitung.<sup>174</sup> Die Geschäftsleitung ist beschlussfähig, wenn acht Mitglieder anwesend sind. Ihr Ausschuss ist beschlussfähig, wenn zwei Drittel der Mitglieder anwesend sind.<sup>175</sup> Bei Stimmgleichheit entscheidet die oder der Vorsitzende durch Stichentscheid.<sup>176</sup> Über die Sitzungen ist ein Ergebnisprotokoll zu führen.<sup>177</sup> Bei Dringlichkeit oder bei Geschäften mit rein technischem oder routinemässigem Charakter können Beschlüsse auf dem Zirkulationsweg gefasst werden.<sup>178</sup>

Der *Geschäftsleitung* obliegt im Rahmen der Neuen Verwaltungsführung insbesondere das gesetzmässige Funktionieren der Produktgruppe(n), die personelle, fachliche und organisatorische Führung innerhalb der Produktgruppe(n), das Berichtswesen, die Personalentwicklung und die Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie bei Bedarf die Unterstützung der Zentralverwaltung, der Gerichte und der Staatsanwaltschaft.<sup>179</sup> Zu diesem Zweck kann sie in ihrem Zuständigkeitsbereich Weisungen erlassen.<sup>180</sup> Zudem ist die Geschäftsleitung für die Erstellung, Verwaltung und Einhaltung ihres Globalbudgets verantwortlich und trifft bei Abweichungen entsprechende Massnahmen.<sup>181</sup> Sie teilt jedem Bereich die notwendigen und möglichen Mittel zu, führt das Controlling und erstattet die erforderlichen Berichte.<sup>182</sup> Die Geschäftsleitung verfügt über eigene Ausgabenkompetenzen, die sie auch ihrem Ausschuss oder einzelnen Personen mit Führungsfunktionen in den Verwaltungskreisen ganz oder teilweise übertragen kann.<sup>183</sup> Zudem verfügt die Geschäftsleitung über bestimmte Kompetenzen in den Bereichen Informatik, Infrastruktur und Logistik sowie Ausbildung.<sup>184</sup>

<sup>168</sup> Vgl. Art. 6 Satz 2 RStG BE.

<sup>169</sup> Vgl. Art. 6a Abs. 1 Satz 1 RStG BE.

<sup>170</sup> Vgl. Art. 6a Abs. 1 Satz 2 RStG BE.

<sup>171</sup> Vgl. Art. 5 Abs. 4 OSDV BE.

<sup>172</sup> Vgl. Art. 6a Abs. 3 RStG BE.

<sup>173</sup> Vgl. Interview mit Kurt von Känel vom 11. Oktober 2022.

<sup>174</sup> Vgl. Interview mit Kurt von Känel vom 11. Oktober 2022.

<sup>175</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 1 OSDV BE.

<sup>176</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 3 Satz 2 OSDV BE.

<sup>177</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 4 OSDV BE.

<sup>178</sup> Vgl. Art. 8 OSDV BE.

<sup>179</sup> Vgl. Art. 1 Abs. 2 i.V.m. Art. 9 Abs. 1 OSDV BE, wobei die die Direktion für Inneres und Justiz nach Rücksprache mit den Geschäftsleitungen die detaillierte Abgrenzung der Aufgaben und der damit verbundenen Verantwortung in den einzelnen Produktgruppen in Reglementen und in den jeweiligen Leistungsvereinbarungen regelt (vgl. Art. 9 Abs. 3 OSDV BE).

<sup>180</sup> Vgl. Art. 9 Abs. 2 OSDV BE.

<sup>181</sup> Vgl. Art. 14 Abs. 2 Satz 1 OSDV BE.

<sup>182</sup> Vgl. Art. 14 Abs. 2 Satz 2 OSDV BE.

<sup>183</sup> Vgl. Art. 15 Abs. 1 und 3 OSDV BE.

<sup>184</sup> Vgl. Art. 16 f. und Art. 18a f. OSDV BE.

Der *Ausschuss* ist insbesondere zuständig für die Vorbereitung aller Geschäfte der Geschäftsleitung, insbesondere die Leistungsvereinbarung, das Produktgruppenbudget, den Aufgaben- und Finanzplan, die Berichterstattung und die Ressourcenzuteilung an die einzelnen Regierungsstatthalterämter, die Koordination unter den Regierungsstatthalterämtern sowie zwischen diesen und der übrigen Kantonsverwaltung, die Kommunikation von Rückmeldungen und Anliegen der Regierungsstatthalterämter an den Regierungsrat und die Direktionen, die Abgabe von Stellungnahmen in Mitberichts- und Vernehmlassungsverfahren, die den Aufgabenbereich der Regierungsstatthalterämter tangieren, sowie die Organisation und Durchführung von Schulungs- und Weiterbildungsveranstaltungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.<sup>185</sup> Der Ausschuss ist für die Begründung und Beendigung der Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter zuständig, wobei die mit der Zuständigkeit für das Personalmanagement zusammenhängenden Befugnisse dem Generalsekretariat der Direktion für Inneres und Justiz vorbehalten bleiben.<sup>186</sup> Als Anstellungsbehörde ist der Ausschuss gehalten, das Personal optimal und insbesondere unter Berücksichtigung von Belastungsspitzen an einzelnen Regierungsstatthalterämtern einzusetzen.<sup>187</sup> Die Erteilung ausgewählter personalrechtlicher Bewilligungen für die Mitarbeitenden der Regierungsstatthalterämter obliegt entweder dem Ausschuss oder den einzelnen Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern, wobei für die Erteilung besagter Bewilligungen an die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter selbst die Direktion für Inneres und Justiz zuständig ist.<sup>188</sup>

### 3.1.3 Zusammenfassung

Sowohl die zwölf Zürcher Bezirke als auch die zehn Berner Verwaltungskreise sind keine autonomen Gebietskörperschaften, sondern örtlich dezentralisierte Gebietseinheiten des jeweiligen Kantons ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Während im Kanton Zürich pro Bezirk zwei Bezirksbehörden mit je eigenen Verwaltungsstrukturen (Statthalterämter und Bezirksratskanzleien) bestehen, deren Spitzen vom Bezirksvolk gewählt werden und von denen eine monokratisch und eine als Kollegialorgan organisiert ist, gibt es im Kanton Bern pro Verwaltungskreis eine vom Volk gewählte (monokratisch organisierte) Behörde mit einer eigenen Verwaltungsstruktur (Regierungsstatthalterämter). 2021 arbeiteten bei den Zürcher Statthalterämtern und Bezirksratskanzleien insgesamt 178 Personen mit einem Beschäftigungsumfang von 120.7 Vollzeitstellen, während bei den Berner Regierungsstatthalterämtern rund 170 Personen mit einem Beschäftigungsumfang von insgesamt 111.40 Vollzeitstellen tätig waren. Bei den Aufgaben gibt es gewisse Überschneidungen: Sowohl den Zürcher Bezirksbehörden als auch den Berner Regierungsstatthalterämtern obliegt z.B. die Aufsicht über die Gemeinden, die Behandlung von Rechtsmitteln in Gemeindesachen sowie die Bewilligung des Grundstückserwerbs durch Personen im Ausland (Lex Koller). Quantitativ und zeitlich am meisten ins Gewicht fallen aber andere Aufgaben (ausser bei den Zürcher Bezirksräten, bei denen die Behandlung von Rechtsmitteln dominiert): bei den Zürcher Statthalterämtern das

<sup>185</sup> Vgl. Art. 10 OSDV BE.

<sup>186</sup> Vgl. Art. 11 Abs. 1 lit. a OSDV BE.

<sup>187</sup> Vgl. Art. 11 Abs. 3 OSDV BE.

<sup>188</sup> Vgl. Art. 12 OSDV BE.

Übertretungsstrafrecht und bei den Berner Regierungsstatthalterämtern die Durchführung von Baubewilligungsverfahren. Bei der behördenübergreifenden Organisation fällt auf, dass diese im Kanton Bern (mit der Geschäftsleitung, dem Ausschuss und dem Vorsitz sowie den jeweiligen Abstimmungsmodalitäten) detailliert gesetzlich geregelt, mit zwingenden (gesetzlichen) Aufgaben betraut und mit eigenen Verwaltungsstrukturen (Geschäftsstelle der Regierungsstatthalterämter) versehen ist, während sie im Kanton Zürich lediglich auf freiwilliger Basis erfolgt bzw. einer (ständigen) Praxis entspricht.

## **3.2 Vergleich der Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen in den Kantonen Zürich und Bern und Beurteilung anhand der theoretischen Grundlagen**

### **3.2.1 Zuständigkeiten für die administrative Aufsicht**

#### **3.2.1.1 Kanton Zürich**

Im Kanton Zürich steht die Bezirksverwaltung unter der Leitung (und damit auch unter der Aufsicht) des Regierungsrates.<sup>189</sup> Der Regierungsrat hat die (auf dem Verordnungsweg delegierbaren) Befugnisse zur Ausübung der – in der Verordnung als *Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung der Bezirksverwaltung* bezeichneten – administrativen Aufsicht der Direktion der Justiz und des Innern übertragen.<sup>190</sup> Ob es sich um Aufsichtsentscheide oder -massnahmen wesentlicher politischer Bedeutung handelt, die dem Regierungsrat als Kollegialorgan vorbehalten bleiben, oder ob eine delegierbare bzw. delegierte Aufsichtsaufgabe der Direktion der Justiz und des Innern vorliegt, beurteilt sich dabei im jeweiligen Einzelfall anhand der Wichtigkeit der Entscheidung und der Intensität des Eingriffs in (individuelle) Rechtspositionen.<sup>191</sup> Das Zürcher Verwaltungsgericht hielt fest, dass diese auf die weniger wichtigen Aufsichtsbefugnisse beschränkte Aufgabenübertragung des Regierungsrates an die Direktion mittels Verordnungsänderung zulässig ist.<sup>192</sup>

#### **3.2.1.2 Kanton Bern**

Im Kanton Bern übt der Regierungsrat durch die Direktion für Inneres und Justiz die – durch das Gesetz als *Aufsicht über die administrative, organisatorische und fachliche Führung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter* bezeichnete – administrative Aufsicht aus.<sup>193</sup>

#### **3.2.1.3 Würdigung**

Im Kanton Zürich liegt die Zuständigkeit für die administrative Aufsicht über die Bezirksverwaltung von Gesetzes wegen beim Regierungsrat, wobei sich die (auf weniger wichtige Aufsichtsaufgaben beschränkten) Aufsichtsbefugnisse der Direktion der Justiz und des Innern

<sup>189</sup> Vgl. § 45 Abs. 1 OG RR ZH sowie VGr ZH, 22.03.2017, VB.2016.00803, E. 4.2, und VGr ZH, 19.09.2018, AN.2018.00001, E. 3.2. Vgl. auch BGr, 18.12.2017, 1C\_517/2017, E. 4.5.

<sup>190</sup> Vgl. § 76 a VOG RR ZH und RRB ZH Nr. 1202/2017, E. B.1e-f.

<sup>191</sup> Vgl. § 76 a VOG RR ZH, RRB ZH Nr. 1202/2017, E. B.1e-f und VGr ZH, 19.09.2018, AN.2018.00001, E. 4.2, m.w.H. Für eine beispielhafte Aufzählung von übertragenen und nicht übertragenen Aufsichtsaufgaben vgl. RRB ZH Nr. 1202/2017, E. B.1f.

<sup>192</sup> Vgl. VGr ZH, 19.09.2018, AN.2018.00001, E. 4.2, m.w.H.; RÜSSELI, Kommentar zu AN.2018.00001, S. 218.

<sup>193</sup> Vgl. Art. 6b Abs. 1 Satz 1 RStG BE.

nur aus einer Verordnungsbestimmung ergeben. Das Verwaltungsgericht hielt zwar fest, dass der Regierungsrat der Direktion der Justiz und des Innern mittels Verordnungsänderung die weniger wichtigen Aufsichtsaufgaben übertragen darf, womit die Verordnungsbestimmung verfassungs- und gesetzeskonform ausgelegt werden kann und demnach *rechtmässig* ist. Da aus dem Wortlaut von § 76 a VOG RR ZH jedoch nicht klar hervorgeht, dass der Regierungsrat der Direktion der Justiz und des Innern nur die weniger wichtigen Aufsichtsaufgaben delegiert hat, kann die Bestimmung leicht missverstanden werden, was zum einen einer *rechtmässigen* und zum anderen einer *effizienten* Ausübung der administrativen Aufsicht abträglich ist. Hinzu kommt, dass die Direktion der Justiz und des Innern in jedem Einzelfall (bzw. bei jeder einzelnen Aufsichtshandlung) abwägen muss, ob es sich um eine (weniger wichtige und damit delegierbare bzw. delegierte) Aufsichtsaufgabe handelt, welche die Direktion selbständig wahrnehmen darf, oder ob es sich um eine wichtige Aufsichtsaufgabe handelt, die dem Regierungsrat als Kollegialorgan vorbehalten bleibt (weil die Verordnungsbestimmung von ihrem Wortlaut her offen gehalten ist und die übertragenen Befugnisse nicht einzeln aufzählt). Dies wirft in der Praxis gelegentlich *Zuständigkeitsfragen* auf.<sup>194</sup> Zudem führt es im Ergebnis dazu, dass im Zweifelsfall ein Aufsichtsgeschäft vor den Regierungsrat gebracht wird,<sup>195</sup> was bei- des einem *effizienten* Vorgehen nicht förderlich ist, weil das Verfahren der Antragstellung an den Regierungsrat, des Entscheids durch den Regierungsrat und der Ausfertigung des gefassten Regierungsratsbeschlusses in der Regel wesentlich aufwendiger ist, viel mehr Schnittstellen beinhaltet und im Ergebnis deutlich länger dauert als eine selbständige Aufgabenerledigung durch die Direktion. Insbesondere wenn für die Erfüllung einer wichtigen (und damit dem Regierungsrat vorbehaltenen) Aufsichtsaufgabe im Rahmen der administrativen Aufsicht besondere Dringlichkeit besteht, kann die getroffene Zuständigkeitsregelung auch einem *effektiven* (insbesondere zeitgerechten) aufsichtsrechtlichen Handeln entgegenstehen.

Demgegenüber ist im Kanton Bern bereits auf Gesetzesstufe vorgesehen, dass der Regierungsrat die Aufsicht über die administrative, organisatorische und fachliche Führung der Regierungsratsstatthalterinnen und Regierungsratsstatthalter *durch die Direktion für Inneres und Justiz* ausübt. Die Direktion ist damit für alle Aufsichtshandlungen zuständig, die auf (Verfassungs- oder) Gesetzesstufe nicht ausdrücklich<sup>196</sup> dem Regierungsrat vorbehalten sind. Da sich die Zuständigkeit der Direktion für Inneres und Justiz aus einem Gesetz im formellen Sinn ergibt, bestehen im Verwaltungsalltag wenig *Zuständigkeitsfragen*,<sup>197</sup> was einer *rechtmässigen, effizienten* und *effektiven* Ausübung der Aufsicht zuträglich ist.

### 3.2.2 Organisation der Aufsichtsorgane

#### 3.2.2.1 Kanton Zürich

Im Kanton Zürich nimmt nebst dem Regierungsrat auch die Direktion der Justiz und des Innern Aufsichtsaufgaben wahr.<sup>198</sup> Innerhalb der Direktion der Justiz und des Innern übt das

<sup>194</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>195</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>196</sup> Vgl. z.B. Art. 6b Abs. 1 Satz 1 RStG BE, wonach der Regierungsrat eine Einsatzstrategie als Führungsinstrument festlegt.

<sup>197</sup> Vgl. Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022.

<sup>198</sup> Vgl. 3.2.1.1.

Generalsekretariat nebst und im Auftrag der Direktionsvorsteherin die administrative Aufsicht über die Bezirksverwaltung aus.<sup>199</sup> Im Generalsekretariat sind in erster Linie der Stabs- und Rechtsdienst (SRD) mit dessen Fachbereich Aufsicht sowie die beiden Abteilungen Finanzen, Controlling und Logistik (FCL) sowie Human Resources (HR) mit Aufsichtsaufgaben betraut.<sup>200</sup> Aufgeschlüsselt nach Personen und Stellenprozenten nehmen verwaltungsseitig insbesondere die stellvertretende Generalsekretärin und Co-Leiterin des SRD (zu rund 10 %), zwei Mitarbeitende des im SRD angesiedelten Fachbereichs Aufsicht (zu insgesamt rund 90 %), der Leiter und ein bis zwei Mitarbeitende der Abteilung FCL (zu insgesamt rund 5 %) und der Leiter sowie zwei Mitarbeitende der Abteilung HR (zu insgesamt rund 15 %) Aufgaben der administrativen Aufsicht über die Bezirksverwaltung wahr.<sup>201</sup> Die stellvertretende Generalsekretärin und die beiden Mitarbeitenden des SRD verfügen alle über einen juristischen Abschluss, der Leiter und die Mitarbeitenden der Abteilung FCL über einen betriebswirtschaftlichen Hintergrund bzw. fundierte Kenntnisse des Rechnungswesens, der Leiter der Abteilung HR über einen juristischen Abschluss und seine Mitarbeitenden über Ausbildungen als HR-Fachpersonen.<sup>202</sup> Die Zusammenarbeit und der Austausch zwischen dem SRD, der Abteilung FCL sowie der Abteilung HR bei der Ausübung der administrativen Aufsicht über die Bezirksbehörden erfolgt weitestgehend spontan ohne formalisierte Prozesse.<sup>203</sup>

### 3.2.2.2 Kanton Bern

Der Berner Regierungsrat übt seine Aufsicht durch die Direktion für Inneres und Justiz aus.<sup>204</sup> Innerhalb der Direktion nehmen nebst der Direktionsvorsteherin das Generalsekretariat und das Rechtsamt Aufgaben der administrativen Aufsicht wahr.<sup>205</sup> Im Generalsekretariat ist in erster Linie die Generalsekretärin, in zweiter Linie auch die Abteilung Finanzen und Controlling (FC) sowie die Abteilung Human Resources (HR) für die administrative Aufsicht zuständig.<sup>206</sup> Aufgeschlüsselt nach Personen und Stellenprozenten nehmen verwaltungsseitig die Generalsekretärin (zu rund 15 %), Mitarbeitende der Abteilung FC (zu insgesamt rund 5 %), Mitarbeitende der Abteilung HR (zu insgesamt rund 5%) und der Leiter sowie Mitarbeitende des Rechtsamtes (zu insgesamt rund 30%) Aufsichtsaufgaben wahr.<sup>207</sup> Die Generalsekretärin und die Mitarbeitenden des Rechtsamtes verfügen über einen juristischen Abschluss. Die Mitarbeitenden der Abteilung FC haben in der Regel einen betriebswirtschaftlichen Hintergrund und die Mitarbeitenden des HR sind HR-Fachpersonen. Die Generalsekretärin und das Rechtsamt tauschen sich nur über wichtige Aufsichtsgeschäfte aus (z.B. in Fällen, in denen sich Aufsichtsanzeigen gegen bestimmte Regierungstatthalterinnen oder Regierungstatthalter häufen).<sup>208</sup> Eine gewisse Koordination der Aufsichtstätigkeit sei aber sichergestellt, weil

<sup>199</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 lit. e und § 5 Abs. 2 lit. a JIOV ZH.

<sup>200</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022. Vgl. auch § 8 Abs. 2 lit. a, § 9 Abs. 1 lit. a und d sowie § 10 lit. d und h JIOV ZH.

<sup>201</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>202</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>203</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>204</sup> Vgl. 3.2.1.2.

<sup>205</sup> Vgl. Handbuch über die Wahrnehmung der Aufsicht BE, S. 2 und 4.

<sup>206</sup> Vgl. Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022.

<sup>207</sup> Vgl. Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022.

<sup>208</sup> Vgl. Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022.

die Direktionsvorsteherin ohnehin jeden Aufsichtsentscheid, den das Rechtsamt vorbereite, persönlich unterzeichne.<sup>209</sup> Auch die Abteilungen FC sowie HR tauschen sich mit der Generalsekretärin nicht über jede Aufsichtshandlung aus.<sup>210</sup>

### 3.2.2.3 Würdigung

In beiden Kantonen bestehen bei der Aufsichtsorganisation innerhalb der Verwaltung zahlreiche Schnittstellen, die den Koordinationsaufwand erhöhen und einer *effizienten* Wahrnehmung der administrativen Aufsicht eher abträglich sind: Im Kanton Zürich sind die Aufsichtsaufgaben verwaltungsseitig auf drei Abteilungen des Generalsekretariats (SRD, FCL und HR) verteilt. Im Kanton Bern nehmen verwaltungsseitig nebst der Generalsekretärin und zwei Abteilungen des Generalsekretariats (FC, HR) auch das Rechtsamt Aufsichtsaufgaben wahr. Damit weist der Kanton Zürich innerhalb der Verwaltung eine Schnittstelle weniger auf als der Kanton Bern, was für eine leicht *effizientere* Aufsichtsorganisation im Kanton Zürich spricht. Im Kanton Zürich stehen für die Aufsicht über die Bezirksbehörden verwaltungsseitig insgesamt rund 120 Stellenprozente zur Verfügung. Im Kanton Bern stehen für die Aufsicht über die Regierungsstatthalterämter rund 55 Stellenprozente zur Verfügung. Der Kanton Bern nimmt die Aufsichtsaufgaben demnach mit weniger Stellenprozenten als der Kanton Zürich wahr, was für eine *effizientere* Ausübung der Aufsicht im Kanton Bern spricht. Allerdings können die für die Aufsicht aufgewendeten Stellenprozente nicht eins zu eins miteinander verglichen werden: Zum einen, weil der Kanton Bern nur über zehn Verwaltungskreise mit je einer Behörde (Regierungsstatthalteramt) und einem Beschäftigungsumfang von 111.40 Vollzeitstellen verfügt, der Kanton Zürich hingegen über zwölf Bezirke mit je zwei Behörden (Statthalteramt und Bezirksratskanzlei) und einem Beschäftigungsumfang von 120.7 Vollzeitstellen.<sup>211</sup> Zum anderen, weil im Kanton Bern gewisse (Aufsichts- und Koordinations-)Aufgaben, die im Kanton Zürich von den Abteilungen des Generalsekretariats wahrgenommen werden, von der Geschäftsstelle der Regierungsstatthalterämter besorgt werden.<sup>212</sup> Sowohl im Kanton Zürich als auch im Kanton Bern sind Personen mit juristischer Ausbildung, Personen mit betriebswirtschaftlichem Hintergrund und HR-Fachpersonen mit Aufsichtsaufgaben betraut, wodurch viele für die administrative Aufsicht zentrale Disziplinen in den Aufsichtsbehörden vertreten sind. Dies spricht für eine *effektive* Aufsichtsorganisation und ist einer *effektiven* Ausübung der Aufsicht förderlich. In beiden Kantonen fehlt es in den mit der administrativen Aufsicht betrauten Abteilungen und Ämtern – soweit ersichtlich – jedoch an Personen mit IT-Hintergrund, was der *Effektivität* der administrativen Aufsicht (in einer sich im digitalen Wandel befindenden Verwaltung) hinderlich sein kann. Hinzu kommt, dass die mit Aufsichtsaufgaben betrauten Einheiten innerhalb der Direktionen ihre Aufsichtstätigkeit weder im Kanton Zürich noch im Kanton Bern routinemässig aufeinander abstimmen, was einer *effektiven* Ausübung der administrativen Aufsicht ebenfalls nicht förderlich ist.

---

<sup>209</sup> Vgl. Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022.

<sup>210</sup> Vgl. Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022.

<sup>211</sup> Vgl. 3.1.1.1-2 und 3.1.2.1-2.

<sup>212</sup> Zu den Aufgaben der Geschäftsstelle vgl. 3.1.2.4.

### 3.2.3 Gegenstand der administrativen Aufsicht

#### 3.2.3.1 Kanton Zürich

Die – in der Verordnung des Zürcher Regierungsrates als *Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung der Bezirksverwaltung* bezeichnete<sup>213</sup> – administrative Aufsicht über die Bezirksbehörden ist insbesondere von der Aufsicht über die erstinstanzliche Aufgabenerfüllung in bestimmten Fachbereichen (*Fachaufsicht* oder *Rechts- und Fachaufsicht*) abzugrenzen, die spezialgesetzlich geregelt ist<sup>214</sup> und durch die jeweiligen Fachdirektionen des Regierungsrates, den Regierungsrat selbst und die Gerichte ausgeübt wird.<sup>215</sup> Da die Zürcher Bezirksbehörden beim *Entscheid über eine Strafsache oder ein Rechtsmittel* an *keine Weisungen* gebunden sind, ausgenommen bei der Rückweisung durch eine höhere Instanz,<sup>216</sup> ist die administrative Aufsicht so auszuüben, dass die gesetzlich verankerte Weisungsfreiheit der Bezirksbehörden in Bezug auf ihre rechtsprechende Tätigkeit (bzw. die ausschliessliche Zuständigkeit der ordentlichen Rechtsmittelinstanzen für die Beurteilung von Rechtsmittelentscheiden der Bezirksbehörden) nicht beeinträchtigt wird. Inhaltlich bezieht sich die administrative Aufsicht ausschliesslich auf die *allgemeine Geschäftsführung* oder den *äusseren Geschäftsgang der Bezirksbehörden*.<sup>217</sup> Gemäss Visitationsreglement der Direktion der Justiz und des Innern umfasst sie insbesondere die Aufsicht über die Bereiche Organisatorisches, Personelles, Finanzielles und Leistungsstatistik.<sup>218</sup> Beim *Organisatorischen* wird dabei unter anderem überprüft, ob die Organisation der Bezirksbehörden dem übergeordneten Recht entspricht, ob die Bezirksbehörden über aktuelle Organisationsreglemente<sup>219</sup> verfügen, ob die festgelegten Unterschriftsberechtigungen den gesetzlichen Vorgaben entsprechen, ob die Einsetzung der ordentlichen und ausserordentlichen Stellvertreterinnen und -vertreter der Statthalterinnen und Statthalter vom Regierungsrat genehmigt wurden,<sup>220</sup> ob schriftlich festgehaltene Prozessbeschriebe, Muster und Vorlagen für die wichtigsten Prozesse bestehen (Wissensmanagement),<sup>221</sup> ob die Aktenordnung, Dossierführung, Akturierung und Geschäftsverwaltung angemessen ist, ob die Zuständigkeiten für die Archivierung klar und die Archivierung angemessen ist, ob Archivierungs- bzw. Ablieferungsvereinbarungen mit dem Staatsarchiv bestehen und ob vom Staatsarchiv nicht übernommene Akten, deren gesetzliche Aufbewahrungsfrist abgelaufen ist,<sup>222</sup> korrekt entsorgt werden.<sup>223</sup> Beim *Personellen* wird unter anderem angeschaut, ob und warum es im überprüften Zeitraum personelle Veränderungen gab, wie hoch die Fluktuationsrate bei der Bezirksverwaltung ist, ob aktuelle Stellenbeschriebe bestehen, ob einmal jährlich mit allen Mitarbeitenden eine Mitarbeiterbeurteilung durchgeführt wird, ob die Amtspflichten im Umgang mit Geschenken und Interessenkollisionen be-

<sup>213</sup> Vgl. § 76 a VOG RR ZH.

<sup>214</sup> Vgl. z.B. § 40 StrG ZH, § 10 SHG ZH sowie §§ 4-6 und §§ 23-24a FFG ZH.

<sup>215</sup> Vgl. RRB ZH Nr. 1202/2017, E. B.1a; RRB ZH Nr. 886/2019, E. 2; Aufsichtskonzept ZH, E. 1.2; Begleitbericht Aufsichtskonzept ZH, E. 3.2.2. Vgl. auch GFELLER, Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Rz. 260.

<sup>216</sup> Vgl. § 3 BezVG ZH. Vgl. auch 3.2.6.3.1.

<sup>217</sup> Vgl. RRB ZH Nr. 1202/2017, E. B.1a; RRB ZH Nr. 886/2019, E. 2; Aufsichtskonzept ZH, E. 1.2 und E. 1.3.

<sup>218</sup> Vgl. Visitationsreglement ZH, Ziff. 6.

<sup>219</sup> Vgl. § 67 Abs. 2 VOG RR ZH.

<sup>220</sup> Vgl. § 11 Satz 2 BezVG ZH und VGr ZH, 22.03.2017, VB.2016.00803, E. 6.3.1.

<sup>221</sup> Vgl. RRB ZH Nr. 887/2019, E. 4; RRB ZH Nr. 1189/2020, E. 2.1.

<sup>222</sup> Vgl. VGr ZH, 22.03.2017, VB.2016.00803, E. 6.3.2.

<sup>223</sup> Vgl. Fragebogen Visitation Statthalterämter bzw. Bezirksratskanzleien ZH, E. II.

kannt sind, ob die Arbeitszeit korrekt erfasst wird,<sup>224</sup> ob die Belastungssituation angemessen ist und sich die Gleitzeit- und Ferienguthaben in einem vertretbaren Rahmen bewegen, wie hoch die krankheitsbedingten Absenzen im überprüften Zeitraum ausgefallen sind und wie viele Stunden durchschnittlich für Weiterbildungen und Vernetzungsanlässe eingesetzt werden.<sup>225</sup> Beim *Finanziellen* steht im Fokus, wie sich Aufwand und Ertrag im überprüften Zeitraum entwickelten, wann letztmals eine Prüfung durch die Finanzkontrolle erfolgte, was diese ergab und ob allfällige von der Finanzkontrolle festgestellte Mängel behoben wurden, wie Rücklagen verwendet werden,<sup>226</sup> wie mit Barmitteln umgegangen und wie diese aufbewahrt werden, wie das Inkasso und die Verlustscheinbewirtschaftung organisiert sind, wie Spesen abgerechnet werden, wie hoch diese im überprüften Zeitraum waren und wie sichergestellt wird, dass die Vorgaben des internen Kontrollsystems eingehalten werden.<sup>227</sup> Bei der *Leistungsstatistik* wird unter anderem überprüft, wie sich die Eingänge, Erledigungen und Pendenzen über den überprüften Zeitraum entwickelten, wie viele Weiterzüge es gab und in wie vielen Fällen die weitergezogenen Fälle vor oberer Instanz bestätigt wurden, welche Prioritätenregelung bei der Fallbearbeitung besteht, ob die gesetzlich vorgesehene 60 Tage-Frist bei der Behandlung von Rekursen eingehalten wird,<sup>228</sup> wie viele Übertretungsstraffälle im überprüften Zeitraum aus welchem Grund verjährt, wie viele Fälle eine Rechtshängigkeit zwischen zwölf und 24 Monaten und wie viele eine Rechtshängigkeit von über 24 Monaten aufweisen, wann mit einer Erledigung gerechnet werden kann und was die Gründe für die lange Verfahrensdauer sind.<sup>229</sup> Im *Übrigen* wird noch überprüft, ob die Öffnungszeiten und die telefonische Erreichbarkeit der Bezirksbehörden angemessen sind, wie viele Aufsichtsbeschwerden gegen eine bestimmte Bezirksbehörde während des überprüften Zeitraums beim Regierungsrat eingereicht wurden<sup>230</sup> und aus welchen Gründen, wie viele Entscheide seitens der Bezirksbehörde auf der elektronisch zugänglichen Entscheidungsdatenbank der Zürcher Verwaltung<sup>231</sup> veröffentlicht wurden,<sup>232</sup> welche Prozesse sich vermehrt digitalisieren liessen, wie die Aufsichtsbehörden die Bezirksbehörden in diesem Prozess unterstützen können und wie zufrieden die Bezirksbehörden mit den Dienstleistungen der Aufsichtsbehörden sind.<sup>233</sup>

<sup>224</sup> Vgl. VGr ZH, 22.03.2017, VB.2016.00803, E. 6.4.

<sup>225</sup> Vgl. Fragebogen Visitation Statthalterämter bzw. Bezirksratskanzleien ZH, E. III.

<sup>226</sup> Vgl. VGr ZH, 22.03.2017, VB.2016.00803, E. 6.3.3.

<sup>227</sup> Vgl. Fragebogen Visitation Statthalterämter bzw. Bezirksratskanzleien ZH, E. IV.

<sup>228</sup> Vgl. § 27 c VRG ZH.

<sup>229</sup> Vgl. Fragebogen Visitation Statthalterämter bzw. Bezirksratskanzleien ZH, E. V. Vgl. dazu weitergehend die Antwort des Zürcher Regierungsrates (RRB ZH Nr. 1135/2018) auf die Anfrage der Kantonsräte Christian Hurter und Christian Schucan (KR-Nr. 278/2018) betreffend «Durchlaufzeiten von Geschäften in Stimmrechtsfragen in Bezirksräten» sowie die Antwort des Zürcher Regierungsrates (RRB ZH Nr. 840/2021) auf die Anfrage der Kantonsrätinnen Sonja Gehrig und Christa Stünzi (KR-Nr. 146/2021) betreffend «Bezirksräte: Qualitätssicherung und Entlohnung».

<sup>230</sup> Vgl. 3.2.6.11.1.

<sup>231</sup> Vgl. <www.zhentscheide.zh.ch>, besucht am 20. Februar 2023.

<sup>232</sup> Vgl. Art. 78 KV ZH. Vgl. weitergehend die Antwort des Zürcher Regierungsrates (RRB ZH Nr. 92/2018) auf die Anfrage von Kantonsrat Michael Zeugin (KR-Nr. 328/2017) betreffend «Rechtsmittelinstanz Bezirksrat: Transparenz schaffen, Öffentlichkeitsprinzip anwenden und verfassungskonform publizieren», die Antwort des Zürcher Regierungsrates (RRB ZH Nr. 1162/2020) auf die Anfrage der Kantonsrätinnen Karin Fehr Thoma, Silvia Rigoni und Wilma Willi (KR-Nr. 359/2020) betreffend «Information über die Aufsichtstätigkeit der Bezirksbehörden» sowie GFELLER, Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Rz. 575 ff.

<sup>233</sup> Vgl. Fragebogen Visitation Statthalterämter bzw. Bezirksratskanzleien ZH, E. VI.

### 3.2.3.2 Kanton Bern

Im Kanton Bern ist auf Gesetzesstufe festgehalten, dass der Regierungsrat durch die Direktion für Inneres und Justiz die Aufsicht über die *administrative, organisatorische und fachliche Führung* der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter ausübt.<sup>234</sup> In den Gesetzesmaterialien wird zwar nicht näher umschrieben, was die Aufsicht über die administrative, organisatorische und fachliche Führung beinhaltet.<sup>235</sup> Eine indirekte Konkretisierung nimmt die Direktion für Inneres und Justiz jedoch im Entwurf ihres Handbuchs vom 31. August 2017 über die Wahrnehmung der Aufsicht über die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter vor. Indirekt deshalb, weil der Entwurf des Handbuchs zwar nicht den Gegenstand der Aufsicht, dafür aber den Gegenstand der administrativen, organisatorischen und fachlichen Führung durch die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter, auf die sich die Aufsicht gemäss Art. 6b RStG BE bezieht, näher umschreibt. Danach gehören zur *administrativen* Führung insbesondere die «Verwaltung der Ressourcen, die Personalführung, die Umsetzung sämtlicher Sicherheitsmassnahmen, die Berichterstattung, die einwandfreie Führung der elektronischen Geschäftskontrolle sowie die vorschriftsgemässe Führung und Bewirtschaftung der Ablage und der Archive».<sup>236</sup> Die *organisatorische* Führung betrifft die «Gestaltung der Organisationsstrukturen» und beinhaltet gemäss Entwurf des Handbuchs die «Gestaltung der Arbeitsabläufe, die Arbeitsteilung, die Erstellung der Stellenbeschreibungen, die Stellvertretungsregelungen zwischen den Mitarbeitenden und die Sicherstellung einer guten betriebsinternen Kommunikation».<sup>237</sup> Dabei wird festgehalten, dass sich die administrative und die organisatorische Amtsführung jedoch nicht scharf voneinander abgrenzen lassen.<sup>238</sup> Zur *fachlichen* Führung gehören gemäss Entwurf des Handbuchs die «Besetzung der Stellen mit fachkompetenten Mitarbeitenden», die «Förderung der Weiterbildung des Personals» und eine «wirksame Qualitätskontrolle».<sup>239</sup> Mit der fachlichen Führung sei die Qualität der vom Personal erbrachten Dienstleistungen sicherzustellen.<sup>240</sup> Aus dieser indirekten Umschreibung der Aufsichtsgehalte von Art. 6b RStG BE ergibt sich, dass die Aufsicht über die administrative, organisatorische und fachliche Führung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter im Verständnis der Aufsichtsbehörde mit dem vorliegenden Verständnis der administrativen Aufsicht, d.h. der Aufsicht über die betrieblichen Aspekte und den äusseren Geschäftsgang, weitgehend übereinstimmt. Insbesondere ist mit der Aufsicht über die *fachliche* Führung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter nicht die Aufsicht über die Aufgabenerfüllung in einzelnen Fachbereichen (im Sinne einer *Fach-* oder *Fach- und Rechtsaufsicht*) gemeint. Nach dem Verständnis der Aufsichtsbehörde geht es bei der Aufsicht über die fachliche Führung vielmehr um die Kontrolle, ob die Regierungsstatthalterinnen

<sup>234</sup> Vgl. Art. 6b RStG BE.

<sup>235</sup> Vgl. Tagblatt GR BE 2009, Beilage 17, S. 31.

<sup>236</sup> Vgl. Handbuch über die Wahrnehmung der Aufsicht BE, S. 8.

<sup>237</sup> Vgl. Handbuch über die Wahrnehmung der Aufsicht BE, S. 8. Gemäss Antwort des Berner Regierungsrates auf die Interpellation von Grossrat Jean-Pierre Aellen (I 021/2010) betreffend «Öffnungszeiten der Regierungsstatthalterämter» wird im Rahmen der administrativen Aufsicht etwa auch überwacht, ob die Öffnungszeiten der Regierungsstatthalterämter die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger abdecken.

<sup>238</sup> Vgl. Handbuch über die Wahrnehmung der Aufsicht BE, S. 8.

<sup>239</sup> Vgl. Handbuch über die Wahrnehmung der Aufsicht BE, S. 8.

<sup>240</sup> Vgl. Handbuch über die Wahrnehmung der Aufsicht BE, S. 8.

und Regierungsstatthalter bei der Führung ihres Regierungsstatthalteramtes durch entsprechende Stellenbesetzungen, Weiterbildung des Personals und Qualitätssicherungsmassnahmen dafür sorgen, dass die Aufgaben der Regierungsstatthalterämter fachgerecht erfüllt werden können.

### 3.2.3.3 Würdigung

Sowohl im Kanton Zürich als auch im Kanton Bern ist der Gegenstand der administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen nur rudimentär geregelt. Die Konkretisierung, welche Bereiche die administrative Aufsicht umfasst bzw. welche Bereiche im Rahmen der administrativen Aufsicht überprüft werden, erfolgt in erster Linie in Vollzugshilfen und steht damit weitestgehend im Ermessen der Aufsichtsbehörden. Nur der Kanton Zürich kennt eine ausdrückliche gesetzliche Begrenzung des Gegenstands der administrativen Aufsicht durch die im Bezirksverwaltungsgesetz verankerte Weisungsfreiheit der Bezirksbehörden in ihrer rechtssprechenden Tätigkeit. Wie noch zu zeigen sein wird, dient diese Regelung der Weisungsfreiheit auf Gesetzesstufe der *rechtmässigen* Ausübung der administrativen Aufsicht.<sup>241</sup> Die Vollzugshilfen beider Kantone konkretisieren die wesentlichen Bereiche der administrativen Aufsicht, was zu ihrer *effektiven* Ausübung beiträgt. Da die im Rahmen der administrativen Aufsicht betrachteten Bereiche in den Vollzugshilfen des Kantons Zürich etwas detaillierter festgehalten sind als in denjenigen des Kantons Bern, erlaubt dies dem Kanton Zürich unter diesem Gesichtspunkt eine leicht *effektivere* Aufsichtsausübung. Die Vollzugshilfen dienen aber nicht nur einer effektiven, sondern auch einer *effizienten* Ausübung der Aufsicht, weil sie die zentralen Aufsichtsbereiche dokumentieren und Teil des Wissensmanagements im Aufsichtsbereich darstellen.

## 3.2.4 Adressatinnen und Adressaten der administrativen Aufsicht

### 3.2.4.1 Kanton Zürich

Die Zürcher Bezirksverwaltung ist Teil der kantonalen Verwaltung und die Bezirksbehörden sind kantonale Behörden.<sup>242</sup> Daraus folgt gemäss dem Zürcher Verwaltungsgericht, dass es sich bei der (administrativen) Aufsicht über die Zürcher Bezirksverwaltung um eine Dienstaufsicht und nicht um eine Organisations- oder Verbandsaufsicht handelt.<sup>243</sup> Adressatinnen und Adressaten der Dienstaufsicht sind die hierarchisch untergeordneten Verwaltungseinheiten und die in diesen Verwaltungseinheiten tätigen Personen.<sup>244</sup> Adressatinnen und Adressaten der administrativen Aufsicht können demnach grundsätzlich alle in der Bezirksverwaltung tätigen Personen sein. In der Praxis richtet sich die administrative Aufsicht über die Statthalterämter jedoch in erster Linie an die (für die Leitung der Statthalterämter verantwortlichen)<sup>245</sup> Statthalterinnen und Statthalter, wobei diese – je nach Aufsichtsinstrument<sup>246</sup> – ein-

<sup>241</sup> Vgl. 3.2.6.3.3.

<sup>242</sup> Vgl. 3.1.1.1.

<sup>243</sup> Vgl. VGr ZH, 19.09.2018, AN.2018.00001, E. 1.2.1 und E. 3.2; GRIFFEL, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 611.

<sup>244</sup> Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 137; GRIFFEL, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 611.

<sup>245</sup> Vgl. § 11 Satz 1 BezVG ZH.

<sup>246</sup> Vgl. 3.2.6.

zeln oder gemeinsam als Mitglieder der Statthalterkonferenz<sup>247</sup> von den Aufsichtsbehörden adressiert werden.<sup>248</sup> Die Aufsicht über die Bezirksratskanzleien richtet sich in erster Linie an die Bezirksratspräsidentinnen und Bezirksratspräsidenten sowie die (unter Aufsicht der Bezirksratspräsidentin oder des Bezirksratspräsidenten die Bezirksratskanzlei leitenden)<sup>249</sup> Ratschreiberinnen und Ratsschreiber, wobei diese – je nach Aufsichtsinstrument – einzeln oder gemeinsam als Mitglieder der Statthalterkonferenz bzw. des Ratsschreiberkollegiums<sup>250</sup> von den Aufsichtsbehörden adressiert werden.<sup>251</sup> Seltener werden die nebenamtlichen Mitglieder der Bezirksräte von den Aufsichtsbehörden direkt adressiert; entweder einzeln oder gemeinsam als Mitglieder der Bezirksratsvereinigung<sup>252, 253</sup>. In Einzelfällen richten sich die Aufsichtsbehörden auch direkt an einzelne Mitarbeitende der Statthalterämter oder Bezirksratskanzleien, die in Querschnittbereichen (z.B. im Bereich des Controllings) Aufgaben für alle Bezirksbehörden wahrnehmen.<sup>254</sup>

### 3.2.4.2 Kanton Bern

Auch die Berner Regierungsstatthalterämter sind Teil der kantonalen Verwaltung.<sup>255</sup> Nach dem Wortlaut von Art. 6b Abs. 1 RStG BE übt der Regierungsrat durch die Direktion für Inneres und Justiz die Aufsicht über die administrative, organisatorische und fachliche Führung *der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter* aus. Adressatinnen und Adressaten der administrativen Aufsicht sind demnach die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter, wobei diese – je nach Aufsichtsinstrument<sup>256</sup> – einzeln oder gemeinsam als Mitglieder der Geschäftsleitung<sup>257</sup> adressiert werden.<sup>258</sup> Seit die Geschäftsleitung mit dem 2009 eingeführten Modell der Neuen Verwaltungsführung zur Verbesserung der «Selbststeuerung und Eigenaufsicht»<sup>259</sup> als gemeinsames Organ der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter organisatorisch, administrativ und funktionell gestärkt wurde, werden die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter im Bereich der administrativen Aufsicht als Mitglieder der Geschäftsleitung vermehrt kollektiv in die Verantwortung genommen.<sup>260</sup>

<sup>247</sup> Vgl. 3.1.1.4.

<sup>248</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022 und Interview mit Claude Schmidt vom 31. Oktober 2022.

<sup>249</sup> Vgl. § 9 Abs. 3 BezVG ZH.

<sup>250</sup> Vgl. 3.1.1.4.

<sup>251</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022, Interview mit Claude Schmidt vom 31. Oktober 2022 und Interview mit Karin Weyermann vom 13. Oktober 2022.

<sup>252</sup> Vgl. 3.1.1.4.

<sup>253</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>254</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>255</sup> Vgl. 3.1.2.1.

<sup>256</sup> Vgl. 3.2.6.

<sup>257</sup> Vgl. 3.1.2.4. Vgl. z.B. Art. 6b Abs. 2 RStG BE, wonach die Direktion für Inneres und Justiz mit der Geschäftsleitung eine Leistungsvereinbarung abschliesst.

<sup>258</sup> Vgl. Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022.

<sup>259</sup> Vortrag Einsatzstrategie BE, S. 7.

<sup>260</sup> Vgl. Tagblatt GR BE 2009, Beilage 17, S. 31; Vortrag Einsatzstrategie BE, S. 7 f.; Handbuch über die Wahrnehmung der Aufsicht BE, S. 7.

### 3.2.4.3 Würdigung

Da im Kanton Zürich grundsätzlich alle in der Bezirksverwaltung tätigen Personen Adressatinnen und Adressaten der administrativen Aufsicht sein können und da es im Kanton Zürich nebst den einzelnen Bezirksbehörden mehrere (auf Freiwilligkeit beruhende) Zusammenschlüsse der Mitglieder und Mitarbeitenden der Bezirksbehörden gibt, die – wenngleich gesetzlich nicht vorgesehen – aus Gründen der Prozessökonomie ebenfalls von den Aufsichtsbehörden adressiert werden, ist die Anzahl Adressatinnen und Adressaten der Aufsicht im Kanton Zürich grösser als im Kanton Bern. Dies führt zu zahlreichen Schnittstellen, die einer *effizienten* Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht nicht förderlich sind. Da die Zusammenschlüsse der Mitglieder und Mitarbeitenden der Bezirksbehörden auf Freiwilligkeit beruhen, ist ihrer kollektiven Inpflichtnahme als Adressatinnen und Adressaten der Aufsicht Grenzen gesetzt, was einer *effizienten* Ausübung der Aufsicht ebenfalls nicht dienlich ist. Im Kanton Bern legt demgegenüber das Gesetz klar fest, dass die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter Adressatinnen und Adressaten der administrativen Aufsicht sind und dass sie nicht nur einzeln, sondern auch kollektiv als Geschäftsleitung, deren Bestehen und Funktionieren gesetzlich detailliert geregelt ist,<sup>261</sup> in die Pflicht genommen werden können. Diese *effiziente* Ausgestaltung ermöglicht im Kanton Bern auch eine *effizientere* Ausübung der administrativen Aufsicht.

## 3.2.5 Massstäbe bzw. Kriterien der administrativen Aufsicht

### 3.2.5.1 Kanton Zürich

Im Kanton Zürich haben Verfassungs-, Gesetz- und Verordnungsgeber darauf verzichtet, für die administrative Aufsicht über die Bezirksverwaltung besondere – von den allgemeinen Aufsichtsmassstäben der verwaltungsinternen Aufsicht abweichende oder diese überlagernde – Aufsichtsmassstäbe oder -kriterien zu definieren. Damit ist die administrative und organisatorische Führung der Bezirksverwaltung anhand derselben Kontrollmassstäbe zu beaufsichtigen, die auch für die übrige Verwaltungstätigkeit gelten: Die administrative und organisatorische Führung hat rechtmässig, wirkungsvoll, effizient, wirtschaftlich, sparsam, nachhaltig, kooperativ und bürgerfreundlich bzw. bürgernah zu sein.<sup>262</sup> Der Zürcher Regierungsrat nimmt in seinem Aufsichtskonzept eine gewisse, wenn auch sehr vage Gewichtung der Kriterien vor, indem er festlegt, dass die administrative Aufsicht «möglichst effizient, wirkungs- und risikoorientiert» auszugestalten sei und «ihr Augenmerk auf die besonders sensiblen Bereiche zu legen» bzw. sich daran zu orientieren habe, wo nach Eintretenswahrscheinlichkeit und Schaden die «grössten Risiken» zu erwarten seien und eine «erhöhte Schutzbedürftigkeit» der Rechtsuchenden bestehe.<sup>263</sup>

### 3.2.5.2 Kanton Bern

Auch im Kanton Bern wurde darauf verzichtet, für die administrative Aufsicht über die Regierungsstatthalterämter besondere Aufsichtsmassstäbe oder -kriterien zu definieren. Damit ist

<sup>261</sup> Vgl. 3.1.2.4.

<sup>262</sup> Vgl. 2.1.

<sup>263</sup> Vgl. Aufsichtskonzept ZH, E. 1.3. Vgl. auch 3.2.6.2.1.

die administrative, organisatorische und fachliche Führung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter anhand der allgemeinen Kontrollmassstäbe zu beaufsichtigen, die insbesondere in der Kantonsverfassung und im Organisationsgesetz für die gesamte Verwaltungstätigkeit verankert sind: Die administrative, organisatorische und fachliche Führung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter hat rechtmässig, bürgernah und wirkungsvoll zu sein, sie hat die Grundsätze der Führungs-, Wirkungs-, Leistungs- sowie Kosten- und Erlösorientierung zu beachten und unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden.<sup>264</sup>

### 3.2.5.3 Würdigung

Sowohl im Kanton Zürich als auch im Kanton Bern bestehen für die administrative Aufsicht keine besonderen, von den allgemeinen Aufsichtsmassstäben der verwaltungsinternen Aufsicht abweichende oder diese überlagernde Aufsichtsmassstäbe. Die Vielzahl an Aufsichtsmassstäben erlaubt den Aufsichtsbehörden, die betrieblichen Aspekte der Bezirksstrukturen im Rahmen der administrativen Aufsicht sowohl umfassend als auch situationsadäquat zu beaufsichtigen, was die *Effektivität* der Aufsicht erhöht. Gleichzeitig kann die fehlende Priorisierung der Aufsichtsmassstäbe seitens Verfassung, Gesetz und Verordnung einer *effizienten* Ausübung der Aufsicht aber auch hinderlich sein, zumindest wenn auch in den Aufsichtsstrategien<sup>265</sup> keine Priorisierungen vorgenommen werden.

## 3.2.6 Instrumente der administrativen Aufsicht

### 3.2.6.1 Vorbemerkungen

Wie bei jeder Aufsicht kann auch bei der Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht zwischen präventiven und repressiven Aufsichtsinstrumenten unterschieden werden.<sup>266</sup> Präventive Aufsichtsinstrumente bezwecken die vorausschauende Verhinderung von Ordnungswidrigkeiten und Missständen und kommen routinemässig und unabhängig von einem besonderen Ereignis zur Anwendung.<sup>267</sup> Demgegenüber werden repressive Aufsichtsinstrumente erst nach Eintritt bzw. aus Anlass (oder zur Abklärung) einer Ordnungswidrigkeit eingesetzt und bezwecken die Beseitigung des rechts- oder ordnungswidrigen Zustands und die Sanktionierung des Rechtsverstosses.<sup>268</sup> Da nicht alle Aufsichtsinstrumente eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage benötigen,<sup>269</sup> kann zwischen formellen (ausdrücklich gesetzlich geregelt) und informellen (aus dem Aufsichtsrecht fliessenden, aber nicht ausdrücklich geregelt) Aufsichtsinstrumenten unterschieden werden. Die nachfolgende Darstellung beschränkt sich auf die wichtigsten Instrumente der administrativen Aufsicht, unabhängig davon, ob sie zu den präventiven oder repressiven, formellen oder informellen Instrumenten gehören.<sup>270</sup>

<sup>264</sup> Vgl. 2.1.

<sup>265</sup> Vgl. 3.2.6.2.

<sup>266</sup> Vgl. JAAG/RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht ZH, Rz. 1801b.

<sup>267</sup> Vgl. JAAG/RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht ZH, Rz. 1802.

<sup>268</sup> Vgl. JAAG/RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht ZH, Rz. 1803.

<sup>269</sup> Vgl. SCHULTHESS/WIEDERKEHR, Aufsicht und Legalitätsprinzip, S. 187, 207.

<sup>270</sup> Nachfolgend nicht betrachtet werden insbesondere die Behandlung von Ausstandsgesuchen, die Entbindung vom Amtsgeheimnis, die Einleitung einer Administrativuntersuchung oder die Erstattung einer Strafanzeige durch die Aufsichtsbehörden und die – mehr im Rahmen der Fachaufsicht als der administrativen Aufsicht

### 3.2.6.2 Aufsichtsstrategie (Aufsichtskonzept bzw. Einsatzstrategie)

#### 3.2.6.2.1 Kanton Zürich

Im Herbst 2019 setzte der Zürcher Regierungsrat das aktuell in Kraft stehende *Aufsichtskonzept über die Bezirksbehörden* fest, mit dessen Ausarbeitung er die Direktion der Justiz und des Innern im Frühling 2017 beauftragt hatte.<sup>271</sup> Das Aufsichtskonzept ist eine (vom Regierungsrat an die Direktion der Justiz und des Innern und an die Bezirksbehörden gerichtete) Verwaltungsverordnung, die unter Konkretisierung des übergeordneten Rechts insbesondere beschreibt, wie und mit welchen Aufsichtsinstrumenten der Regierungsrat und die Direktion die administrative Aufsicht über die Bezirksbehörden wahrnehmen.<sup>272</sup> Gemäss Aufsichtskonzept sollen die Bezirksbehörden in der zunehmend anforderungsreichen Führung der Bezirke unterstützt werden.<sup>273</sup> Zwar hält das Aufsichtskonzept fest, die administrative Aufsicht sei «möglichst effizient, wirkungs- und risikoorientiert» auszugestalten, sie habe «ihr Augenmerk auf die besonders sensiblen Bereiche zu legen» und sich daran zu orientieren, wo nach Eintretenswahrscheinlichkeit und Schaden die «grössten Risiken» zu erwarten seien und eine «erhöhte Schutzbedürftigkeit» der Rechtsuchenden bestehe.<sup>274</sup> Eine Konkretisierung dieser Aussagen nimmt das Aufsichtskonzept jedoch nicht vor und auch die darin aufgezählten Aufsichtsinstrumente<sup>275</sup> werden nicht priorisiert.

#### 3.2.6.2.2 Kanton Bern

Der Berner Gesetzgeber verpflichtet den Regierungsrat, in Bezug auf die Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter eine *Einsatzstrategie* als Führungsinstrument festzulegen.<sup>276</sup> Die aktuell in Kraft stehende Einsatzstrategie wurde vom Regierungsrat auf Antrag der Direktion für Inneres und Justiz (damals: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion) 2008 beschlossen.<sup>277</sup> Die Einsatzstrategie soll die gesetzliche Regelung über die Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter konkretisieren und enthält insbesondere auch Aussagen zu den Grundzügen der Ausgestaltung der Aufsicht.<sup>278</sup> Gemäss Einsatzstrategie soll die Aufsicht seitens des Regierungsrates bzw. der damit betrauten Direktion für Inneres und Justiz in erster Linie durch das Controlling über die Einhaltung der Leistungsvereinbarung erfolgen,<sup>279</sup> mit dem Ziel, die Aufsicht konsequent auf das Modell der Neuen Verwaltungsführung auszurichten.<sup>280</sup> In der Einsatzstrategie werden weitere Aufsichtsmittel aufgezählt,<sup>281</sup> darunter auch die (seit 2017 nicht mehr durchgeführten)<sup>282</sup> Inspektionen.<sup>283</sup>

---

interessierende – Frage, ob, inwieweit und unter welchen Bedingungen eine aufsichtsrechtliche Aufhebung eines Beschlusses, eine Ersatzvornahme oder ein Selbsteintritt (Evokation) der Aufsichtsbehörden zulässig sind.

<sup>271</sup> Vgl. RRB ZH Nr. 886/2019 und RRB ZH Nr. 468/2017.

<sup>272</sup> Vgl. Aufsichtskonzept ZH.

<sup>273</sup> Vgl. Aufsichtskonzept ZH, E. 1.3. Vgl. auch bereits RRB ZH Nr. 468/2017, E. 2.

<sup>274</sup> Vgl. Aufsichtskonzept ZH, E. 1.3. Vgl. auch 3.2.5.1.

<sup>275</sup> Die einzelnen darin aufgeführten Aufsichtsinstrumente werden in den folgenden Abschnitten behandelt.

<sup>276</sup> Vgl. Art. 6b Abs. 1 Satz 2 RStG BE.

<sup>277</sup> Vgl. Einsatzstrategie BE.

<sup>278</sup> Vgl. Einsatzstrategie BE, E. 5; Vortrag Einsatzstrategie BE, S. 1.

<sup>279</sup> Vgl. Einsatzstrategie BE, E. 5a und E. 4c. Vgl. auch 3.2.6.13.2.

<sup>280</sup> Vgl. Vortrag Einsatzstrategie BE, S. 8. Vgl. LIENHARD, *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft?*, S. 1387, wonach sich das New Public Management grundsätzlich auch auf die «vertikale Dezentralisierung (Bezirksverwaltungen, Regionen) übertragen» lässt.

### 3.2.6.2.3 Würdigung

Eine *effiziente* und *effektive* Aufsichtstätigkeit verlangt nach einer (aktuell gehaltenen) Aufsichtsstrategie, die eine Priorisierung der Aufsichtstätigkeiten erlaubt. Dies ist umso wichtiger, als das Aufsichtsrecht und die Instrumente der administrativen Aufsicht regelmässig (und insbesondere im Kanton Zürich und im Kanton Bern) nicht durchgehend gesetzlich durchnormiert sind. Sowohl der Kanton Zürich als auch der Kanton Bern verfügen über Aufsichtsstrategien, welche die Ausübung der Aufsicht konkretisieren, gewisse Leitplanken für die Aufsicht setzen und die wichtigsten Aufsichtsinstrumente aufzählen. Die Einsatzstrategie des Kantons Bern ist zwar stellenweise veraltet, insbesondere was die Ausführungen zu den (seit 2017 nicht mehr durchgeführten) Inspektionen anbelangt. Diesbezüglich büsst sie (mangels Aktualität) an *Effektivität* ein. Gleichwohl nimmt die Einsatzstrategie des Kantons Bern insgesamt eine stärkere Priorisierung unter den Aufsichtsinstrumenten vor als das Aufsichtskonzept des Kantons Zürich und erlaubt insofern eine *effizientere* Ausübung der administrativen Aufsicht. Die Aufsichtsstrategie des Kantons Zürich nimmt zwar eine gewisse Gewichtung der Aufsichtsmasstäbe vor, bleibt darin aber sehr vage. Dass die Zürcher Bezirksbehörden gemäss Aufsichtskonzept in der zunehmend anforderungsreichen Führung der Bezirke unterstützt werden sollen, deutet auf ein kooperatives Aufsichtsverständnis hin. Dabei muss vorliegend aber offen bleiben, ob das Verhältnis zwischen Hierarchie und Kooperation im Kanton Zürich für eine *effektive* Aufsichtsausübung angemessen ist.

### 3.2.6.3 Weisungsrecht

#### 3.2.6.3.1 Kanton Zürich

Bei der Aufsicht über die Bezirksbehörden im Kanton Zürich handelt es sich um eine Dienstaufsicht und nicht um eine Organisations- oder Verbandsaufsicht.<sup>284</sup> Als Aufsichtsbehörde kann der Regierungsrat den ihm unterstellten Bezirksbehörden Weisungen erteilen.<sup>285</sup> Das Weisungsrecht umfasst die Befugnis zum Erlass von Weisungen im Einzelfall (sog. Dienstbefehle) und von generellen Weisungen (sog. Verwaltungsverordnungen).<sup>286</sup> Ausgenommen vom Weisungsrecht sind jedoch die Strafverfolgung und die Behandlung von Rechtsmitteln: Beim Entscheid über eine Strafsache oder ein Rechtsmittel sind die Bezirksbehörden an keine Weisungen gebunden, ausgenommen bei der Rückweisung durch eine höhere Instanz.<sup>287</sup> Anders als das Weisungsrecht des Regierungsrates, das sich unmittelbar aus der hierarchischen Unterstellung der Bezirksbehörden ergibt und nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt ist,<sup>288</sup> hat

<sup>281</sup> Diese werden in den folgenden Abschnitten behandelt.

<sup>282</sup> Vgl. 3.2.6.10.2.

<sup>283</sup> Vgl. Einsatzstrategie BE, E. 5 und E. 5c.

<sup>284</sup> Vgl. 3.2.4.1.

<sup>285</sup> Vgl. Art. 60 Abs. 1 und Art. 70 Abs. 1 KV ZH, § 45 OG RR ZH sowie VGr ZH, 19.09.2018, AN.2018.00001, E. 3.2 und E. 4.3.

<sup>286</sup> Vgl. RRB ZH Nr. 1202/2017, E. B.1d; VGr ZH, 19.09.2018, AN.2018.00001, E. 3.2 und E. 4.3. Vgl. auch RRB ZH Nr. 230/2022, E. 3.2; GRIFFEL, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 126, 611 f.

<sup>287</sup> Vgl. § 3 BezVG ZH und 3.2.3.1.

<sup>288</sup> Vgl. VGr ZH, 19.09.2018, AN.2018.00001, E. 4.3: «[...] So verfügt [der Regierungsrat] im Bereich der Dienstaufsicht gegenüber den Bezirksräten bzw. Statthalterinnen und Statthaltern über eine umfassende Kompetenz, welche insbesondere auch die (genuine) Befugnis beinhaltet, Verwaltungsverordnungen und Weisungen an diese zu richten. Einer förmlichen gesetzlichen Ermächtigung bedürfen derartige Akte nicht

der Regierungsrat die Direktion der Justiz und des Innern mittels Verordnungsänderung im Umfang der ihr übertragenen Aufsichts Kompetenzen ausdrücklich dazu ermächtigt, den Bezirksbehörden Weisungen zu erteilen.<sup>289</sup> Die Einräumung dieses Weisungsrechts auf Verordnungsstufe wurde vom Zürcher Verwaltungsgericht als rechtmässig beurteilt.<sup>290</sup>

### 3.2.6.3.2 Kanton Bern

Der Berner Gesetzgeber ermächtigt die Direktion für Inneres und Justiz ausdrücklich, den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern *verbindliche generelle Weisungen* zu erteilen.<sup>291</sup> Gemäss Vortrag des Regierungsrates zum Gesetz über die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter «bezieht sich [das Weisungsrecht der Direktion] jedoch nicht auf die Behandlung des einzelnen Geschäftes, insbesondere nicht im Verwaltungsjustizverfahren».<sup>292</sup> Als Ausfluss seines Aufsichtsrechts kommt auch dem Regierungsrat, für den die Direktion für Inneres und Justiz die Aufsicht ausübt,<sup>293</sup> ein Weisungsrecht gegenüber den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern zu, wenngleich dies nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt ist.<sup>294</sup> Insgesamt bleibt jedoch unklar, ob mit dem Aufsichtsrecht des Regierungsrates und der Direktion für Inneres und Justiz ausserhalb von förmlichen Verfahren im Rahmen der administrativen Aufsicht in Bezug auf den äusseren Geschäftsgang nicht auch ein Weisungsrecht *im Einzelfall* verbunden ist.<sup>295</sup>

### 3.2.6.3.3 Würdigung

Der Zürcher Gesetzgeber sichert den Bezirksbehörden Weisungsunabhängigkeit beim Entscheid über eine Strafsache oder ein Rechtsmittel ausdrücklich zu. Damit besteht ein starker Schutz vor äusseren Beeinflussungen in der rechtsprechenden Tätigkeit.<sup>296</sup> Dieser Schutz ist vor allem für den Bezirksrat und vor allem in seiner Funktion als *gerichtliche* Beschwerdeinstanz im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht entscheidend,<sup>297</sup> weil er in dieser Funktion die Anforderungen an ein Gericht im Sinne von Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK erfüllen muss (und gemäss Bundesgericht unter anderem dank der gesetzlich verankerten Weisungsfreiheit auch erfüllt)<sup>298</sup>. Eine klare Regelung zur Weisungsfreiheit bei der rechtsprechenden Tätigkeit ist für die *rechtmässige* Ausübung des Weisungsrechts im Rahmen der administrativen Aufsicht zentral.<sup>299</sup> In Bezug auf die *Rechtmässigkeit*, die *Effizienz* und die *Ef-*

---

[...]; ihre formelle Grundlage lässt sich unmittelbar in der Aufsichts befugnis, der allgemeinen Vollzugsgehalt und dem Hierarchieprinzip erblicken [...].»

<sup>289</sup> Vgl. § 76 a Satz 2 VOG RR ZH.

<sup>290</sup> Vgl. VGr. ZH, 19.09.2018, AN.2018.00001, E. 4.3: «[...] Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn die Direktion der Justiz und des Innern in § 76 a Satz 2 VOG RR ausdrücklich ermächtigt wird, den ihr untergeordneten Bezirksräten bzw. den Statthalterinnen und Statthaltern im Rahmen und Umfang der ihr nach § 76 a Satz 1 VOG RR übertragenen (Dienst-)Aufsichtskompetenzen Weisungen zu erteilen [...].»

<sup>291</sup> Vgl. Art. 6b Abs. 3 RStG BE.

<sup>292</sup> Vgl. Tagblatt GR BE 2006, Beilage 5, S. 27. Vgl. auch WALDMANN/WIEDERKEHR, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 104.

<sup>293</sup> Vgl. Art. 6b Abs. 1 RStG BE.

<sup>294</sup> Vgl. BGE 128 I 254 E. 4.5 S. 268.

<sup>295</sup> Die Frage wurde vom Bundesgericht offengelassen. Vgl. BGE 128 I 254 E. 4.5 S. 269.

<sup>296</sup> Vgl. GFELLER, Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Rz. 256.

<sup>297</sup> Vgl. BGE 139 III 98 E. 4.1 S. 103; Art. 450 ZGB. Vgl. auch 3.1.1.3 und 3.2.6.4.3.

<sup>298</sup> Vgl. BGE 139 III 98 E. 4.5 S. 110.

<sup>299</sup> Vgl. auch GFELLER, Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Rz. 570, wonach die «Ausgestaltung des Bezirksrates als vom Volk gewählte, kollegiale Verwaltungsbehörde, die partiell als materielles Gericht und

*ektivität* des Weisungsrechts als Aufsichtsinstrument im Kanton Zürich kann im Übrigen auf die Ausführungen zur *Zuständigkeit* zur administrativen Aufsicht verwiesen werden.<sup>300</sup> Die Einräumung eines Weisungsrechts durch den Zürcher Regierungsrat an die Direktion der Justiz und des Innern im Umfang der ihr übertragenen Aufsichtsbefugnisse auf Verordnungsstufe wurde vom Zürcher Verwaltungsgericht als *rechtmässig* qualifiziert. Da die Verordnungsbestimmung die der Direktion übertragenen Aufsichtsbefugnisse jedoch nicht einzeln aufzählt, muss die Direktion der Justiz und des Innern vor einem allfälligen Gebrauch des Weisungsrechts in jedem Einzelfall abwägen, ob es sich um eine Weisung im Rahmen der ihr übertragenen Aufsichtskompetenzen handelt, welche die Direktion selbständig erteilen darf, oder ob es sich um eine Weisung im Rahmen einer wichtigen Aufsichtsaufgabe handelt, deren Erteilung dem Regierungsrat als Kollegialorgan vorbehalten bleibt. Trotz ausdrücklicher Einräumung des Weisungsrechts bleiben damit *Fragen in Bezug auf die Zuständigkeit* zur Erteilung von Weisungen offen, was gebietet, im Zweifelsfall den *aufwendigeren* Weg einzuschlagen und dem Regierungsrat die Erteilung einer Weisung zu beantragen. Beides ist einer *effizienten* Ausübung der administrativen Aufsicht nicht förderlich. Insbesondere wenn für die Erteilung einer wichtigen (und damit dem Regierungsrat vorbehaltenen) Weisung im Rahmen der administrativen Aufsicht besondere Dringlichkeit besteht, kann die getroffene Zuständigkeitsregelung in Bezug auf die Weisungserteilung auch einem *effektiven* (insbesondere zeitgerechten) aufsichtsrechtlichen Handeln entgegenstehen.

Im Kanton Bern ist auf Gesetzesstufe verankert, dass die Direktion für Inneres und Justiz den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern *generelle* Weisungen erteilen darf. Mit dieser Formulierung wollte der Gesetzgeber offenbar ausschliessen, dass Weisungen in Bezug auf einzelne (förmliche) Verfahren und insbesondere in Bezug auf Rechtsmittelverfahren erteilt werden.<sup>301</sup> Mit der getroffenen Regelung bleibt jedoch unklar, ob es der Direktion für Inneres und Justiz auch untersagt werden soll, im Rahmen und in Bezug auf die Gegenstände der administrativen Aufsicht (Verwaltung der Ressourcen, Personalführung etc.)<sup>302</sup> Weisungen im Einzelfall zu erteilen. Diese Unklarheit ist einer *rechtmässigen* und *effizienten* Ausübung der administrativen Aufsicht nicht förderlich. Eine klare diesbezügliche Regelung – wie im Kanton Zürich – wäre wünschenswert (und gemäss Teilen der Lehre für eine unabhängige Rechtsprechungstätigkeit auch erforderlich)<sup>303</sup>.

Dass sich das Weisungsrecht des Zürcher Regierungsrates direkt aus seiner hierarchischen Stellung ableitet und nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt ist und dass der Berner Gesetzgeber nur das Weisungsrecht der Direktion für Inneres und Justiz, nicht aber dasjenige des Regierungsrates im Gesetz ausdrücklich vorsieht, ist zwar *rechtmässig*, aber einer klaren Rege-

---

partiell als verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanz amte» von den Aufsichtsbehörden «eine besonders differenzierende Herangehensweise bei der Ausübung der Aufsicht» erfordert und wonach «die bisher zurückhaltende Handhabe der Aufsicht [...] von einem gewissen Bewusstsein [bei den Aufsichtsbehörden] für den hybriden Charakter des Bezirksrates» zeuge.

<sup>300</sup> Vgl. 3.2.1.1 und 3.2.1.3.

<sup>301</sup> Vgl. Tagblatt GR BE 2006, Beilage 5, S. 27.

<sup>302</sup> Vgl. 3.2.3.2.

<sup>303</sup> Vgl. GFELLER, Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Rz. 514.

lung der Aufsichtsinstrumente und Zuständigkeiten (und damit einer *effizienten* Aufsichtsorganisation) nicht zuträglich.

### 3.2.6.4 Personalrechtliche und disziplinarische Massnahmen im Allgemeinen

#### 3.2.6.4.1 Kanton Zürich

Die Mitglieder und die Mitarbeitenden der Zürcher Bezirksbehörden unterstehen dem kantonalen Personalrecht, wodurch bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen als Aufsichtsmittel grundsätzlich auch die im Personalrecht vorgesehenen Massnahmen in Frage kommen.<sup>304</sup> Insbesondere aufgrund der Volkswahl der Mitglieder der Bezirksbehörden (und der nebenamtlichen Tätigkeit der ordentlichen Mitglieder und der Ersatzmitglieder des Bezirksrates) sind jedoch diverse Einschränkungen und Sonderregelungen zu beachten: So sind zwar auch die vom Volk gewählten Statthalterinnen und Statthalter bzw. Bezirksratspräsidentinnen und Bezirksratspräsidenten keine (der Personalgesetzgebung grundsätzlich nicht unterstellte) Magistratspersonen,<sup>305</sup> sondern *vom Volk auf Amtsdauer gewählte Angestellte* des Kantons.<sup>306</sup> Bei auf Amtsdauer gewählten Angestellten kann das Anstellungsverhältnis jedoch nicht durch ordentliche Kündigung vorzeitig beendet werden.<sup>307</sup> Bei auf Amtsdauer gewählten Angestellten ist bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen nur eine fristlose Entlassung aus wichtigen Gründen<sup>308</sup> möglich.<sup>309</sup> Dasselbe gilt für die nebenamtlich tätigen Mitglieder der Bezirksräte.<sup>310</sup> Weil eine fristlose Entlassung aus wichtigen Gründen bei vom Volk gewählten Personen immer auch einen Eingriff in das verfassungsmässige Recht der Stimmberechtigten darstellt, die besagte Person auf eine bestimmte Amtsdauer zu wählen, muss sich die dafür zuständige Aufsichtsbehörde aus einem Gesetz im formellen Sinn ergeben.<sup>311</sup> Zuständig für die fristlose Entlassung von Mitgliedern der Bezirksbehörden ist demnach der Regierungsrat,<sup>312</sup> wobei der Regierungsrat diese Kompetenz nicht auf dem Verordnungsweg der Direktion der Justiz und des Innern übertragen kann.<sup>313</sup> Inwieweit andere im Personalrecht vorgesehene Massnahmen<sup>314</sup> gegenüber vom Bezirksvolk gewählten Personen

<sup>304</sup> Für die Statthalterinnen und Statthalter vgl. § 3 PG ZH, für die Mitglieder der Bezirksräte vgl. § 2 PG ZH i.V.m. § 2 Abs. 1 lit. a PVO ZH, für die Angestellten der Statthalterämter und Bezirksratskanzleien vgl. § 1 Abs. 1 PG ZH i.V.m. § 1 Abs. 2 lit. a PVO ZH. Vgl. GFELLER, Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Rz. 221, m.w.H.

<sup>305</sup> Vgl. § 1 Abs. 2 PG ZH e contrario und VGr ZH, 22.03.2017, VB.2016.00803, E. 3.1.

<sup>306</sup> Vgl. § 3 PG ZH.

<sup>307</sup> Vgl. § 25 Abs. 3 i.V.m. § 22 PG ZH; VGr ZH, 22.03.2017, VB.2016.00803, E. 3.1.

<sup>308</sup> Ein wichtiger Grund ist ein Umstand, bei dessen Vorhandensein nach Treu und Glauben die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nicht zumutbar ist. Vgl. § 22 Abs. 2 PG ZH.

<sup>309</sup> Vgl. § 25 Abs. 3 i.V.m. § 22 PG ZH; VGr ZH, 22.03.2017, VB.2016.00803, E. 3.1; JAAG/RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht ZH, Rz. 3040 f. Vgl. auch die Antwort des Zürcher Regierungsrates (RRB Nr. 269/2018) auf die Interpellation der Kantonsräte Jürg Sulser, Beat Huber und André Bender (KR-Nr. 28/2018) betreffend «Gesamtkosten rechtswidrige fristlose Entlassung des Dietiker Statthalters».

<sup>310</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 lit. a i.V.m. Abs. 2 PVO ZH. Vgl. auch GFELLER, Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Rz. 221.

<sup>311</sup> Vgl. VGr ZH, 22.03.2017, VB.2016.00803, E. 4.2.

<sup>312</sup> Vgl. § 45 Abs. 1 OG RR ZH; VGr ZH, 22.03.2017, VB.2016.00803, E. 4.2.

<sup>313</sup> Vgl. VGr ZH, 22.03.2017, VB.2016.00803, E. 4.2. Vgl. auch GFELLER, Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Rz. 230.

<sup>314</sup> Vgl. §§ 28-30 PG ZH.

zulässig sind, ist im Einzelfall abzuklären.<sup>315</sup> Zusammengefasst sind die Möglichkeiten, gegenüber vom Volk gewählten Mitgliedern der Bezirksbehörden personalrechtliche Massnahmen zu ergreifen, jedoch stark eingeschränkt.

#### 3.2.6.4.2 Kanton Bern

Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sind vom Volk auf eine bestimmte Amtsdauer gewählte Mitarbeitende des Kantons (sog. hauptamtliche Behördenmitglieder).<sup>316</sup> Hauptamtliche Behördenmitglieder können nicht entlassen, sondern nur abberufen werden.<sup>317</sup> Eine Abberufung ist möglich, wenn Unfähigkeit, dauerhaft ungenügende Leistungen, schwere oder wiederholte Pflichtverletzung oder ein anderer wichtiger Grund die Fortsetzung der Amtsführung unzumutbar machen.<sup>318</sup> Zuständig für die Abberufung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter ist das Verwaltungsgericht auf Antrag des Regierungsrates.<sup>319</sup> Inwieweit andere personalrechtliche Massnahmen gegenüber hauptamtlichen Behördenmitgliedern zulässig sind, ist im Einzelfall abzuklären.

#### 3.2.6.4.3 Würdigung

Dass Mitglieder der Zürcher Bezirksbehörden aufgrund der Volkswahl nicht ordentlich gekündigt, sondern nur fristlos entlassen werden können, macht sie in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit institutionell unabhängiger.<sup>320</sup> Dieser starke institutionelle Schutz ist vor allem für den Bezirksrat in seiner Funktion als *gerichtliche* Beschwerdeinstanz im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht wichtig, weil er in dieser Funktion die Anforderungen an ein Gericht im Sinne von Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK erfüllen muss (und gemäss Bundesgericht auch erfüllt).<sup>321</sup> Zudem wird durch die Unmöglichkeit der ordentlichen Kündigung und die mit der fristlosen Entlassung verbundenen hohen Hürden auch das verfassungsmässige Recht der Stimmberechtigten gesichert, die Mitglieder der Bezirksbehörden grundsätzlich auf eine vierjährige Amtsdauer zu wählen. Dass personalrechtliche Massnahmen gegenüber den vom Volk gewählten Mitgliedern der Bezirksbehörden nur sehr eingeschränkt möglich sind, verringert jedoch die *Effektivität* der administrativen Aufsicht. Zusätzlich ist auch die *Effizienz* der administrativen Aufsicht eingeschränkt, weil in Bezug auf die Zulässigkeit der übrigen personalrechtlichen Massnahmen gegenüber den vom Volk gewählten Personen keine klaren Regelungen bestehen und weil einschneidende personalrechtliche Massnahmen dem Regierungsrat als Kollegialbehörde vorbehalten sind (was eine aufwendige Antragstellung an den Regierungsrat erforderlich macht und den Koordinationsaufwand erhöht). Wenn für personalrechtliche Massnahmen besondere Dringlichkeit besteht, kann die getroffene Zuständig-

---

<sup>315</sup> Eine Versetzung nach § 28 PG ZH ist wahrscheinlich nicht zulässig, die vorsorgliche Einstellung im Amt nach § 29 PG ZH und der Verweis nach § 30 PG ZH bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen vermutlich schon.

<sup>316</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 4 i.V.m. Art. 37 ff. PG BE.

<sup>317</sup> Vgl. Art. 39-41 PG BE.

<sup>318</sup> Vgl. Art. 41 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 PG BE.

<sup>319</sup> Vgl. Art. 41 Abs. 1, 2 und 4 lit. d PG BE. Vgl. auch GFELLER, Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Rz. 511.

<sup>320</sup> Vgl. GFELLER, Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Rz. 233 f., die auch von einem Schutz der Mitglieder der Bezirksbehörden vor politisch motivierten Absetzungen spricht.

<sup>321</sup> Vgl. BGE 139 III 98 E. 4.5 S. 110. Vgl. auch 3.1.1.3 und 3.2.6.3.3.

keitsregelung auch einem *effektiven* (zeitgerechten) aufsichtsrechtlichen Handeln entgegenstehen.

Weil im Kanton Bern Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter nur durch ein Gericht abberufen werden können, ist der institutionelle Schutz ihrer Tätigkeit noch grösser als im Kanton Zürich.<sup>322</sup> Dies reduziert jedoch wie im Kanton Zürich die *Effektivität* und die *Effizienz* der administrativen Aufsicht. Insbesondere wenn für personalrechtliche Massnahmen besondere Dringlichkeit besteht, kann die getroffene Zuständigkeitsregelung auch einem *effektiven* (zeitgerechten) aufsichtsrechtlichen Handeln entgegenstehen.

### 3.2.6.5 Zusammenarbeits- bzw. Standortgespräche

#### 3.2.6.5.1 Kanton Zürich

Im Kanton Zürich sind Angestellte von ihren Vorgesetzten mindestens einmal pro Jahr zu beurteilen.<sup>323</sup> Ziele der Mitarbeiterbeurteilung sind die Förderung des Personals sowie die Beurteilung der Leistungen und des Verhaltens.<sup>324</sup> Anstelle von klassischen personalrechtlichen Mitarbeiterbeurteilungen führt die Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern mit den einzelnen Statthalterinnen und Statthaltern bzw. Bezirksratspräsidentinnen und Bezirksratspräsidenten mindestens alle zwei Jahre *Zusammenarbeitsgespräche* durch.<sup>325</sup> Die Zusammenarbeitsgespräche dauern rund eine Stunde.<sup>326</sup> An den Zusammenarbeitsgesprächen nimmt nebst der Direktionsvorsteherin und der Statthalterin oder dem Statthalter in der Regel auch die stellvertretende Generalsekretärin teil.<sup>327</sup> Mit den nebenamtlich tätigen Mitgliedern der Bezirksräte, die höchstens in Kleinpensen beim Kanton Zürich angestellt sind,<sup>328</sup> werden keine Zusammenarbeitsgespräche geführt.

#### 3.2.6.5.2 Kanton Bern

Auch im Kanton Bern sind Vorgesetzte verpflichtet, mit ihren Mitarbeitenden jährlich mindestens eine Standortbestimmung in Form eines Mitarbeitergesprächs vorzunehmen, wobei das Mitarbeitergespräch als Führungs-, Qualitäts- und Personalentwicklungsinstrument bezeichnet wird und in der Regel eine Leistungs- und Verhaltensbeurteilung beinhaltet.<sup>329</sup> Weil die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter vom Volk gewählte Mitarbeitende (sog. hauptamtliche Behördenmitglieder)<sup>330</sup> sind und weil für sie Gehaltsstufen ohne Leistungs- und Verhaltensbeurteilung angerechnet werden,<sup>331</sup> führt die Vorsteherin der Direktion für Inneres und Justiz mit ihnen kein Mitarbeitergespräch,<sup>332</sup> sondern ein *Standortge-*

<sup>322</sup> Vgl. GFELLER, Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Rz. 511.

<sup>323</sup> Vgl. § 46 Abs. 1 PG ZH i.V.m. § 136 Abs. 1 Satz 1 VVO ZH.

<sup>324</sup> Vgl. § 136 Abs. 2 VVO ZH.

<sup>325</sup> Vgl. Aufsichtskonzept ZH, E. 3.4. Vgl. auch RRB ZH Nr. 230/2022, E. 3.2 und E. 3.3.4.

<sup>326</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>327</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>328</sup> Vgl. die Antwort des Zürcher Regierungsrates (RRB ZH Nr. 840/2021) auf die Anfrage der Kantonsrätinnen Sonja Gehrig und Christa Stünzi (KR-Nr. 146/2021) betreffend «Bezirksräte: Qualitätssicherung und Entlohnung».

<sup>329</sup> Vgl. Art. 161, Art. 166 und Art. 163 PV BE.

<sup>330</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 4 i.V.m. Art. 37 ff. PG BE.

<sup>331</sup> Vgl. Art. 47 Abs. 1 lit. o PV BE.

<sup>332</sup> Vgl. Art. 48 Abs. 1 PG BE.

*spräch*<sup>333, 334</sup> Dieses findet einmal pro Jahr statt und dauert rund eine Stunde.<sup>335</sup> Es findet bei der Direktionsvorsteherin in Bern oder am jeweiligen Amtssitz der Regierungsstatthalterin oder des Regierungsstatthalters statt.<sup>336</sup> Grundlage für das Standortgespräch bildet der Jahresbericht nach Art. 8 RStG BE.<sup>337</sup>

### 3.2.6.5.3 Würdigung

Sowohl im Kanton Zürich als auch im Kanton Bern bestehen aufgrund der Volkswahl der Mitglieder der Bezirksbehörden bzw. der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter Abweichungen von den üblichen Personalbeurteilungsprozessen. Diese lassen die Aufsicht kooperativ erscheinen. Es kann aber nicht abschliessend beurteilt werden, ob die administrative Aufsicht in den Kantonen Zürich und Bern durch die Abweichungen von den üblichen Personalbeurteilungsprozessen *effektiver* oder *weniger effektiv* ausgeübt werden kann. Während die Abweichungen im Kanton Bern rechtlich vorgesehen sind, entsprechen sie im Kanton Zürich hingegen lediglich einer im Aufsichtskonzept des Regierungsrates festgelegten Praxis. Dabei ist fraglich, ob es mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist, das Zusammenarbeitsgespräch nur (mindestens) alle *zwei* Jahre durchzuführen, da die Vollzugsverordnung zum Personalgesetz eine jährliche Beurteilung verlangt und bei der Periodizität, anders als bei den übrigen Modalitäten, keine Abweichungen vorsieht. Die Zusammenarbeitsgespräche nur alle zwei Jahre durchzuführen, entspricht zwar einer *effizienten*, nicht zwingend aber auch einer *effektiven* Aufsichtsausübung. Im Kanton Bern wirkt sich *effizienzsteigernd* aus, dass mit den Jahresberichten nach Art. 8 RStG BE ein anderes Aufsichtsinstrument Grundlage für die Standortgespräche bildet und die Berichte dadurch mehrfach verwendet werden.

### 3.2.6.6 Weiterbildung

#### 3.2.6.6.1 Kanton Zürich

Anlässlich der Visitationen prüft die Direktion der Justiz und des Innern als Teil der administrativen Aufsicht über das Personelle, wie viele Stunden in den Statthalterämtern und Bezirksratskanzleien durchschnittlich für Weiterbildungen eingesetzt werden und wer welche Weiterbildungen besucht.<sup>338</sup> Die Statthalterkonferenz hat zusammen mit dem Institut für Verwaltungs-Management der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) ein Weiterbildungsangebot für Statthalterinnen und Statthalter und Mitglieder der Bezirksräte aufgebaut.<sup>339</sup>

<sup>333</sup> Vgl. Art. 48 Abs. 3 Satz 2 PG BE i.V.m. Art. 13 Abs. 1 OSDV BE.

<sup>334</sup> Vgl. Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022.

<sup>335</sup> Vgl. Art. 13 Abs. 1 OSDV BE und Interview mit Michael Teuscher vom 29. September 2022.

<sup>336</sup> Vgl. Interview mit Michael Teuscher vom 29. September 2022; Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022.

<sup>337</sup> Vgl. Interview mit Michael Teuscher vom 29. September 2022 und Interview mit Kurt von Känel vom 11. Oktober 2022. Zum Jahresbericht vgl. 3.2.6.12.2.

<sup>338</sup> Vgl. Fragebogen Visitation Statthalterämter bzw. Bezirksratskanzleien ZH, E. III; 3.2.3.1 und 3.2.6.10.1.

<sup>339</sup> Das Weiterbildungsangebot heisst «Kompetenzprofile für Statthalterinnen und Statthalter sowie für Mitglieder der Bezirksräte Kanton Zürich» (vgl. <https://www.zhaw.ch/de/sml/institute-zentren/ivm/weiterbildung-ivm/>, besucht am 3. Januar 2023). Zum Ziel der Statthalterkonferenz, gezielte Weiterbildungen sicherzustellen, vgl. Statut der Statthalterkonferenz ZH, Ziff. 4.4.

### 3.2.6.6.2 Kanton Bern

Im Kanton Bern verlangt der kantonale Gesetzgeber, dass die Direktion für Inneres und Justiz für die Aus- und Weiterbildung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sorgt,<sup>340</sup> was gemäss Gesetzesmaterialien insbesondere angesichts des breiten Aufgabenfelds der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter wichtig sei.<sup>341</sup> Die Einsatzstrategie des Regierungsrates fordert von der Direktion für Inneres und Justiz, die erforderlichen Schulungen für die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter entweder selbst anzubieten oder für ein entsprechendes Angebot durch Dritte zu sorgen.<sup>342</sup> Die Direktion für Inneres und Justiz organisiert selbst keine besonderen Weiterbildungen für die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter.<sup>343</sup> Den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern stehe – wie den übrigen Mitarbeitenden – der Besuch der Weiterbildungen des Personalamtes<sup>344</sup> oder direktionsinterner Weiterbildungen<sup>345</sup> offen und sie würden – wie die übrigen Mitarbeitenden – bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen beim Besuch externer Weiterbildungen<sup>346</sup> unterstützt.<sup>347</sup>

### 3.2.6.6.3 Würdigung

Die Sicherstellung der lebenslangen Aktualisierung und Erweiterung des Wissens über Weiterbildungen kann in einem weiten Sinn als präventive aufsichtsrechtliche Massnahme zur Verhinderung künftiger Ordnungswidrigkeiten und zur Aufrechterhaltung einer hohen Qualität in der Leistungserbringung gesehen werden.<sup>348</sup> Dass im Kanton Zürich anlässlich der Visitationen der Bezirksbehörden überprüft wird, wie viele Stunden durchschnittlich für Weiterbildungen eingesetzt werden und wer welche Weiterbildungen besucht, spricht deshalb für eine *effektive* Ausübung der administrativen Aufsicht. Dass die Berner Direktion für Inneres und Justiz aus der gesetzlich ausdrücklich geregelten Verpflichtung, für die Aus- und Weiterbildung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter zu sorgen und aus der Konkretisierung dieser Verpflichtung in der Einsatzstrategie des Regierungsrates, keine über die allgemeinen personalrechtlichen Regeln hinausgehenden Handlungspflichten ableitet, wirft Fragen in Bezug auf eine *effektive* Aufsichtsausübung (und in Bezug auf die diesbezügliche Aktualität der Rechtsgrundlagen und der Einsatzstrategie) auf.

### 3.2.6.7 Mitspracherechte bei der Bestimmung von Stellvertreterinnen und Stellvertretern

#### 3.2.6.7.1 Kanton Zürich

Die Bestimmung von (ordentlichen und ausserordentlichen) Stellvertreterinnen und Stellvertretern durch die Statthalterinnen und Statthalter untersteht der Genehmigung des Zürcher Regierungsrates.<sup>349</sup> Die regierungsrätliche Genehmigung ist erforderlich, damit die Stellver-

<sup>340</sup> Vgl. Art. 7 RStG BE.

<sup>341</sup> Vgl. Tagblatt GR BE 2006, Beilage 5, S. 27.

<sup>342</sup> Vgl. Einsatzstrategie BE, E. 7c.

<sup>343</sup> Vgl. Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022.

<sup>344</sup> Vgl. Art. 169 PV BE.

<sup>345</sup> Vgl. Art. 170 PV BE.

<sup>346</sup> Vgl. Art. 172 ff. PV BE.

<sup>347</sup> Vgl. Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022.

<sup>348</sup> Zur Weiterbildung als Massnahme der Qualitätssteuerung und der Personalentwicklung vgl. RITZ/THOM, Public Management, S. 333, 385, 531 ff.

<sup>349</sup> Vgl. § 11 Satz 2 BezVG ZH.

treterinnen und Stellvertreter die Entscheidungsbefugnisse des Statthalteramtes ausüben<sup>350</sup> bzw. rechtswirksam im Namen des Kantons handeln (und insbesondere Übertretungsstraffälle behandeln<sup>351</sup> bzw. Strafbefehle, Verfügungen oder Rechtsmittelentscheide unterzeichnen) dürfen.<sup>352</sup> Vor der Genehmigung sind die Stellvertreterinnen und Stellvertreter nicht zeichnungsberechtigt.<sup>353</sup> Damit der Regierungsrat über die Genehmigung entscheiden kann, bedarf es eines Antrags der Direktion der Justiz und des Innern, der von der Abteilung Human Resources des Generalsekretariats vorbereitet wird.<sup>354</sup>

#### 3.2.6.7.2 Kanton Bern

Der Regierungsrat wurde vom kantonalen Gesetzgeber verpflichtet, die Stellvertretung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter durch Verordnung zu regeln:<sup>355</sup> Jede Regierungsstatthalterin und jeder Regierungsstatthalter verfügt über eine ordentliche Stellvertreterin oder einen ordentlichen Stellvertreter, die oder der Mitarbeiterin oder Mitarbeiter des betreffenden Regierungsstatthalteramtes ist.<sup>356</sup> Die Direktion für Inneres und Justiz ist Anstellungsbehörde,<sup>357</sup> wobei die ordentlichen Stellvertreterinnen und Stellvertreter in der Regel auf Antrag der jeweiligen Regierungsstatthalterin oder des jeweiligen Regierungsstatthalters ernannt werden.<sup>358</sup> Zudem ernennt die Direktion aus den Reihen der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sowie der Stellvertreterinnen und Stellvertreter der anderen Verwaltungskreise eine ausserordentliche Stellvertreterin oder einen ausserordentlichen Stellvertreter, wenn sowohl die Regierungsstatthalterin oder der Regierungsstatthalter und die ordentliche Stellvertreterin oder der ordentliche Stellvertreter verhindert sind.<sup>359</sup> Ausnahmsweise kann die Direktion auch eine andere Person zur ausserordentlichen Stellvertreterin oder zum ausserordentlichen Stellvertreter ernennen.<sup>360</sup>

#### 3.2.6.7.3 Würdigung

Durch die Genehmigung ermächtigt der Zürcher Regierungsrat eine nicht vom Volk gewählte Stellvertreterin oder einen nicht vom Volk gewählten Stellvertreter einer Statthalterin oder eines Statthalters, die Entscheidungsbefugnisse des Statthalteramtes auszuüben.<sup>361</sup> Insofern kann die Genehmigung durch den Regierungsrat als Surrogat zur Kompensation der fehlenden demokratischen Legitimation bei den Stellvertreterinnen und Stellvertretern der Statthalterinnen und Statthalter verstanden werden.<sup>362</sup> Gleichzeitig wirkt der Genehmigungsvorbehalt des Re-

<sup>350</sup> Vgl. § 11 Satz 1 BezVG ZH.

<sup>351</sup> Vgl. HAUSER/SCHWERI/LIEBER, Kommentar GOG ZH, § 86 Rz. 18.

<sup>352</sup> Unter Vorbehalt von § 11 Satz 3 BezVG ZH, wonach die Statthalterin oder der Statthalter den Stellvertreterinnen und Stellvertretern die Aufgaben zuteilt.

<sup>353</sup> Vgl. VGr ZH, 22.03.2017, VB.2016.00803, E. 6.3.1; Aufsichtskonzept ZH, E. 3.6.

<sup>354</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>355</sup> Vgl. Art. 4 RStG BE.

<sup>356</sup> Vgl. Art. 1 Abs. 1 und 2 RstSV BE. Der ordentlichen Stellvertreterin oder dem ordentlichen Stellvertreter kommt oftmals eine wichtige Funktion bei der Einarbeitung einer neu gewählten Regierungsstatthalterin oder eines neu gewählten Regierungsstatthalters zu. Vgl. Interview mit Kurt von Känel vom 11. Oktober 2022.

<sup>357</sup> Vgl. Art. 2 RstSV BE.

<sup>358</sup> Vgl. E-Mail vom 1. März 2023 von Ursula Wyssmann.

<sup>359</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 1 RstSV BE.

<sup>360</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 2 RstSV BE.

<sup>361</sup> Unter Vorbehalt von § 11 Satz 3 BezVG. Vgl. Fn. 352.

<sup>362</sup> Ähnlich wie die Ernennung der ausserordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte durch den Regierungsrat, die über dieselben Befugnisse wie die ordentlichen (von den Stimmberechtigten des Bezirks ge-

gierungsrates aber auch als präventives<sup>363</sup> administratives Aufsichtsinstrument, weil es dem Regierungsrat ein Vetorecht bei der Bezeichnung der Stellvertreterinnen und Stellvertreter verschafft. Der Genehmigungsvorbehalt durch den Regierungsrat im Sinne eines präventiven administrativen Aufsichtsinstruments mag zur Verhinderung ungeeigneter Stellvertretungen zwar *effektiv* sein, ist aufgrund des aufwendigen (und schnittstellenbehafteten regierungsrätlichen Antrags- und Entscheid-)Verfahrens aber wenig *effizient*.

Im Kanton Bern bestimmt die Direktion für Inneres und Justiz die Stellvertretungen der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter, was weniger aufwendig und deshalb *effizienter* ist, als wenn – wie im Kanton Zürich für die Genehmigung – der Gesamregierungsrat zuständig ist. Zudem geht das Aufsichtsrecht der Berner Direktion für Inneres und Justiz weiter als das Vetorecht des Zürcher Regierungsrates, weil sie nicht nur ungeeignete Personen verhindern, sondern auch geeignete Personen selbst auswählen kann. Allerdings muss offen bleiben, ob das Instrument dadurch auch tatsächlich *effektiver* ist, weil die Direktion für Inneres und Justiz für die Beurteilung der Eignung der in Frage kommenden Personen vermutlich auch auf eine diesbezügliche Einschätzung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter angewiesen ist.

### **3.2.6.8 Kontrolle der Organisationsreglemente bzw. Genehmigung der Geschäftsordnungen**

#### **3.2.6.8.1 Kanton Zürich**

Anlässlich der Visitationen prüft die Direktion der Justiz und des Innern als Teil der administrativen Aufsicht über das Organisatorische, ob die Bezirksbehörden über aktuelle Organisationsreglemente verfügen und ob die Organisation der Bezirksbehörden dem übergeordneten Recht entspricht.<sup>364</sup>

#### **3.2.6.8.2 Kanton Bern**

Im Kanton Bern haben die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter die Aufgaben, Befugnisse und Verantwortung des Personals in einer Geschäftsordnung zu regeln, welche der Genehmigung durch die Direktion für Inneres und Justiz unterliegt.<sup>365</sup>

#### **3.2.6.8.3 Würdigung**

Beide Kantone haben Aufsichtsinstrumente, mit denen sie überprüfen, ob die Organisation der einzelnen Bezirksbehörde bzw. des einzelnen Regierungsstatthalteramtes dem übergeordneten Recht entspricht. Während der Genehmigungsvorbehalt der Direktion für Inneres und Justiz für die Geschäftsordnung im Kanton Bern ausdrücklich gesetzlich geregelt ist, prüft die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich die Übereinstimmung des Organisationsreglements mit dem übergeordneten Recht nur praxisgemäss. Die Aufsicht über die Organisation der Bezirksstrukturen ist im Kanton Bern demnach verbindlicher und insofern *effektiver* ausgestaltet als im Kanton Zürich.

---

wählten) Staatsanwältinnen und Staatsanwälte verfügen (vgl. § 95 GOG ZH sowie HAUSER/SCHWERI/LIEBER, Kommentar GOG ZH, § 95 Rz. 2).

<sup>363</sup> Vgl. JAAG/RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht ZH, Rz. 1802.

<sup>364</sup> Vgl. Fragebogen Visitation Statthalterämter bzw. Bezirksratskanzleien ZH, E. II. Vgl. 3.2.3.1 und 3.2.6.10.1.

<sup>365</sup> Vgl. Art. 14 RStG BE.

### 3.2.6.9 Austauschgefässe

#### 3.2.6.9.1 Kanton Zürich

Im Kanton Zürich führt die Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern mit Vertretungen der Statthalterinnen und Statthalter, der nebenamtlichen Bezirksrätinnen und Bezirksräte und der Bezirksratsschreiberinnen und Bezirksratsschreiber regelmässige *Kaderdialoge* durch.<sup>366</sup> Die Kaderdialoge dienen unter anderem dem Informationsaustausch, der Ressourcenplanung und der Koordination der Geschäftstätigkeit der Bezirksbehörden mit anderen Behörden.<sup>367</sup> An den Kaderdialogen nehmen seitens der Bezirksbehörden in der Regel der Vorsitzende der Statthalterkonferenz und eine weitere Statthalterin oder ein weiterer Statthalter, ein von der Bezirksratsvereinigung entsendetes nebenamtliches Mitglied eines Bezirksrates sowie die Vorsitzende des Ratsschreiberkollegiums teil.<sup>368</sup> Seitens der Direktion der Justiz und des Innern nehmen nebst der Direktionsvorsteherin in der Regel die stellvertretende Generalsekretärin sowie Mitarbeitende des Fachbereichs Aufsicht des Stabs- und Rechtsdienstes des Generalsekretariats teil.<sup>369</sup> Aktuell finden diese vierteljährlich statt.<sup>370</sup> Über jeden Kaderdialog wird von einer Vertreterin oder einem Vertreter der Bezirksbehörden ein Beschlussprotokoll mit einer Pendenzenliste erstellt.<sup>371</sup> Die Vorbereitung der Kaderdialoge erfolgt in der Regel mündlich zwischen der stellvertretenden Generalsekretärin und dem Vorsitzenden der Statthalterkonferenz, wobei Einladung und Beilagen sowie Protokolle per E-Mail versendet werden.<sup>372</sup> Nebst den Kaderdialogen gibt es zahlreiche weitere direktionsinterne Führungs- und Austauschgefässe, an denen Vertretungen der Bezirksbehörden teilnehmen.<sup>373</sup>

#### 3.2.6.9.2 Kanton Bern

Im Kanton Bern führt die Vorsteherin der Direktion für Inneres und Justiz vierteljährlich mit Vertretungen der Geschäftsleitung und der Geschäftsstelle der Regierungsstatthalterämter einen Jour fixe durch.<sup>374</sup> Der Jour fixe dient der Koordination und dem Austausch sowie der Aushandlung und der Berichterstattung über die Einhaltung der Leistungsvereinbarung.<sup>375, 376</sup> Der Jour fixe findet abwechselungsweise in einem kleinen Kreis (in der Regel mit der Direktorin, der Generalsekretärin, dem Vorsitzenden der Geschäftsleitung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter und dem Geschäftsführer der Geschäftsstelle der Regierungsstatthalterämter) und in einem grossen Kreis (mit allen Regierungsstatthalterinnen und

<sup>366</sup> Vgl. § 32 Abs. 1 und § 33 Abs. 1 (hier noch als «Rapporte» bezeichnet) i.V.m. § 2 Abs. 2 JIOV ZH, Aufsichtskonzept ZH, E. 3.3.1, sowie RRB ZH Nr. 230/2022, E. 3.2 und E. 3.3.4. Zum «Rapport» als Aufsichtsinstrument vgl. PETER, Verwaltungsinterne Aufsicht Fallstudie, S. 57.

<sup>367</sup> Vgl. Aufsichtskonzept ZH, E. 3.3.1. Vgl. auch § 32 Abs. 2 i.V.m. § 2 Abs. 2 JIOV ZH.

<sup>368</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>369</sup> Vgl. § 33 Abs. 1 lit. c i.V.m. § 2 Abs. 2 JIOV ZH sowie Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>370</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>371</sup> Vgl. § 34 Abs. 2 i.V.m. § 2 Abs. 2 JIOV ZH sowie Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>372</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>373</sup> Vgl. Interview mit Claude Schmidt vom 31. Oktober 2022.

<sup>374</sup> Vgl. Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022, Interview mit Michael Teuscher vom 29. September 2022 und Interview mit Kurt von Känel vom 11. Oktober 2022.

<sup>375</sup> Vgl. 3.2.6.13.2.

<sup>376</sup> Vgl. Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022, Interview mit Michael Teuscher vom 29. September 2022 und Interview mit Kurt von Känel vom 11. Oktober 2022.

Regierungsstatthaltern) statt.<sup>377</sup> Über den Jour fixe wird ein Kurzprotokoll geführt.<sup>378</sup> Der Jour fixe wird über das elektronische Geschäftsverwaltungssystem (Axioma) vorbereitet, wobei die Traktandenliste und die Beilagen (sowie die Kurzprotokolle vergangener Jours fixes) in einem Geschäft abgelegt sind, auf das sowohl die Regierungsstatthalterämter als auch das Generalsekretariat der Direktion für Inneres und Justiz Zugriff haben.<sup>379</sup> Nebst den Jours fixes gibt es noch weitere direktionsinterne Führungs- und Austauschgefässe, an denen Vertretungen der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter teilnehmen.<sup>380</sup>

### 3.2.6.9.3 Würdigung

Die Kaderdialoge im Kanton Zürich bzw. die Jours fixes im Kanton Bern tragen zu einer *effektiven* Aufsichtsausübung bei, weil sie den Aufsichtsbehörden erlauben, sich kontinuierlich über die Tätigkeit der Bezirksbehörden bzw. der Regierungsstatthalterämter zu informieren und über relevante Vorgänge Auskunft zu erhalten.<sup>381</sup> Die Vorbereitung und Nachbereitung der Jours fixes erscheint im Kanton Bern *effizienter* organisiert zu sein als im Kanton Zürich, weil alle Vorbereitungsunterlagen und Protokolle in einem gemeinsamen Geschäft im Rahmen des gemeinsam genutzten Geschäftsverwaltungssystems von allen Beteiligten elektronisch abgelegt und eingesehen werden können.

### 3.2.6.10 Aufsichtsbesuche

#### 3.2.6.10.1 Kanton Zürich

Seit 2021 werden die Bezirksbehörden durch die Direktion der Justiz und des Innern alle zwei Jahre ordentlich visitiert.<sup>382</sup> Die *Visitationen* sind im Aufsichtskonzept des Regierungsrates vorgesehen und sollen sicherstellen, dass die Direktion der Justiz und des Innern eine eigene unmittelbare Wahrnehmung des Geschäftsgangs der Bezirksbehörden erhält.<sup>383</sup> Sie dienen dazu, frühzeitig Anliegen der Bezirksbehörden aufzunehmen und allfällige Ordnungswidrigkeiten oder Missstände zu erkennen.<sup>384</sup> Pro Jahr werden in der Regel sechs Bezirke visitiert, so dass ein Visitationszyklus in der Regel zwei Jahre dauert (weil nach zwei Jahren jeder Bezirk einmal besucht wurde).<sup>385</sup> Die Bezirksratskanzlei und das Statthalteramt eines Bezirks werden dabei anlässlich desselben Besuchs visitiert, wobei für die Visitation jeder Behörde ungefähr je drei Stunden aufgewendet werden.<sup>386</sup> Die Visitationen werden in der Regel durch die stellvertretende Generalsekretärin und zwei Mitarbeitende des Fachbereichs Aufsicht des Stabs- und Rechtsdienstes des Generalsekretariats durchgeführt.<sup>387</sup> Bei Bedarf können weitere direktionsinterne Fachpersonen beigezogen werden.<sup>388</sup> Seitens der Bezirksbehörden nehmen

<sup>377</sup> Vgl. Interview mit Michael Teuscher vom 29. September 2022.

<sup>378</sup> Vgl. Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022.

<sup>379</sup> Vgl. Interview mit Kurt von Känel vom 11. Oktober 2022.

<sup>380</sup> Vgl. Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022.

<sup>381</sup> Vgl. PETER, Verwaltungsinterne Aufsicht Fallstudie, S. 57.

<sup>382</sup> Vgl. Aufsichtskonzept ZH, E. 3.2, Geschäftsbericht ZH I 2021, S. 24, Visitationsreglement ZH, Ziff. 3, sowie Geschäftsbericht ZH II 2021, S. 16.

<sup>383</sup> Vgl. Aufsichtskonzept ZH, E. 3.2, und Visitationsreglement ZH, Ziff. 2.

<sup>384</sup> Vgl. Visitationsreglement ZH, Ziff. 2.

<sup>385</sup> Vgl. Visitationsreglement ZH, Ziff. 3.

<sup>386</sup> Vgl. Visitationsreglement ZH, Ziff. 3, und RRB ZH Nr. 230/2022, E. 3.3.1.

<sup>387</sup> Vgl. Visitationsreglement ZH, Ziff. 5, und Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>388</sup> Vgl. Visitationsreglement ZH, Ziff. 5.

für das Statthalteramt mindestens die Statthalterin oder der Statthalter und für die Bezirksratskanzlei mindestens die Bezirksratsschreiberin oder der Bezirksratsschreiber an der Visitation teil,<sup>389</sup> wobei die Teilnahme der Bezirksratspräsidentin oder des Bezirksratspräsidenten (nebst derjenigen der Bezirksratsschreiberin oder des Bezirksratsschreibers) bei der Visitation der Bezirksratskanzlei die Regel ist.<sup>390</sup> An der Visitation werden folgende Geschäftsbereiche überprüft: Organisatorisches, Personelles, Finanzen und Leistungsstatistik.<sup>391</sup> In der Regel wird für jeden Visitationszyklus ein Schwerpunktthema definiert.<sup>392</sup> Die Visitationen werden anhand und entlang eines strukturierten Fragebogens durchgeführt, wobei für die Statthalterämter und für die Bezirksratskanzleien je unterschiedliche Fragebogen bestehen.<sup>393</sup> Die Fragebogen enthalten Felder, die von den Bezirksbehörden im Vorfeld der Visitation auszufüllen sind. Andere Felder sind von den visitierenden Personen der Direktion der Justiz und des Innern anlässlich der Visitation auszufüllen.<sup>394</sup> Im Anschluss an die Visitation werden die Fragebogen seitens der visitierenden Personen vervollständigt und mit Empfehlungen versehen.<sup>395</sup> Die vervollständigten Fragebogen mit den Empfehlungen bilden die Visitationsberichte, die den visitierten Bezirksbehörden zur Stellungnahme unterbreitet werden.<sup>396</sup> Die Stellungnahmen der Bezirksbehörden werden den Visitationsberichten angefügt. Die (mit der Stellungnahme der Bezirksbehörden) vervollständigten Visitationsberichte dienen als Vorbereitung für die nächste Visitation, an der auch die Umsetzung der Empfehlungen überprüft wird.<sup>397</sup>

#### 3.2.6.10.2 Kanton Bern

Seit 2017 werden bei den Regierungsstatthalterämtern keine Inspektionen mehr durchgeführt.<sup>398</sup> Davor wurde pro Jahr ein Regierungsstatthalteramt durch einen Mitarbeiter des damaligen Amtes für Betriebswirtschaft und Aufsicht der Direktion für Inneres und Justiz (sog. «Justizinspektor») und den Geschäftsführer der Geschäftsstelle der Regierungsstatthalterämter inspiziert.<sup>399</sup>

#### 3.2.6.10.3 Würdigung

Aufsichtsbesuche werden aktuell nur im Kanton Zürich als Aufsichtsinstrument eingesetzt: Die anhand der Fragebogen klar strukturierten, in Bezug auf die überprüften Geschäftsbereiche und gestellten Fragen transparenten und (sowohl direktions- als auch bezirksverwaltungsseitig) gut vorbereiteten Visitationen ermöglichen im Kanton Zürich eine *effektive* Aufsichts-

<sup>389</sup> Vgl. Visitationsreglement ZH, Ziff. 5.

<sup>390</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>391</sup> Vgl. Visitationsreglement ZH, Ziff. 6. Vgl. auch RRB ZH Nr. 230/2022, E. 3.3.1, sowie 3.2.3.1.

<sup>392</sup> Vgl. Visitationsreglement ZH, Ziff. 6.

<sup>393</sup> Vgl. Visitationsreglement ZH, Ziff. 7.

<sup>394</sup> Vgl. Visitationsreglement ZH, Ziff. 7; Fragebogen Visitation Statthalterämter bzw. Bezirksratskanzleien ZH.

<sup>395</sup> Vgl. RRB ZH Nr. 230/2022, E. 3.3.1.

<sup>396</sup> Vgl. Visitationsreglement ZH, Ziff. 9.

<sup>397</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>398</sup> Vgl. Handbuch über die Wahrnehmung der Aufsicht BE, S. 7, und Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022.

<sup>399</sup> Vgl. Interview mit Kurt von Känel vom 11. Oktober 2022; Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022. Vgl. auch Tagblatt GR BE 2006, Beilage 5, S. 27, und Tagblatt GR BE 2009, Beilage 17, S. 31.

ausübung, weil sie die beaufsichtigten Behörden zur Selbstkontrolle anregen,<sup>400</sup> weil sie Impulse für Verbesserungen setzen<sup>401</sup> und weil sie dazu beitragen, Vertrauen zu schaffen und ein gegenseitiges Verständnis dafür zu entwickeln, was administrativ gut funktionierende Behörden auszeichnet<sup>402</sup>.<sup>403</sup> Zudem lernen sich die daran beteiligten Personen besser kennen, was die Hürden für spätere Kontaktaufnahmen senkt und damit einer langfristig *effektiven* Aufsichtstätigkeit ebenfalls förderlich ist.<sup>404</sup> Hingegen ist die sorgfältige Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Visitationen mit den (aktuell rund hundert Punkte behandelnden)<sup>405</sup> Visitationsfragebogen mit nicht zu vernachlässigendem Aufwand verbunden,<sup>406</sup> was die Frage aufwirft, ob die Visitationen z.B. durch eine stärkere Schwerpunktsetzung oder Risikobasierung nicht *effizienter* ausgestaltet werden könnten. In Bezug auf die *Effizienz* der Visitationen ist hingegen positiv anzumerken, dass dank den Visitationsfragebogen einheitliche Prüfprogramme bestehen, die Aufsichtsprozesse und die Aufsichtsergebnisse dokumentiert sind und die Ergebnisse zwischen den visitierten Behörden dadurch auch vergleichbar(er) werden. Zudem erlaubt die Visitation, dass vergangene Aufsichtsergebnisse bzw. die Umsetzung von Empfehlungen vergangener Visitationen bei späteren Visitationen überprüft werden können, wodurch ein Aufsichtskreislauf mit Monitoring entsteht, was sowohl einer *effektiven* als auch *effizienten* Aufsichtstätigkeit förderlich ist.

Der Kanton Bern führt seit 2017 keine Aufsichtsbesuche mehr durch, wodurch er auf ein Aufsichtsmittel vollständig verzichtet, was zwar einer *effizienten*, nicht aber zwingend auch einer *effektiven* Aufsichtsausübung förderlich ist.

### 3.2.6.11 Behandlung von Aufsichtsbeschwerden bzw. aufsichtsrechtlichen Anzeigen

#### 3.2.6.11.1 Kanton Zürich

Aufsichtsbehörden werden nicht nur von Amtes wegen, sondern auch auf Anzeige hin tätig.<sup>407</sup> Im Kanton Zürich hat sich für die (formlose, im kantonalen Recht nicht geregelte) aufsichtsrechtliche Anzeige der Begriff der Aufsichtsbeschwerde eingebürgert.<sup>408</sup> Die Aufsichtsbeschwerde ist kein förmliches Rechtsmittel, sondern ein formloser Rechtsbehelf, der sich aus der Aufsichtsbefugnis der hierarchisch übergeordneten Behörde über die untere ableitet.<sup>409</sup> Mit der Aufsichtsbeschwerde kann jede Person eine Aufsichtsinstanz über Missstände bei einer beaufsichtigten Behörde informieren.<sup>410</sup> Wer Aufsichtsbeschwerde erhebt, hat keine Parteistellung und keinen Anspruch auf einen förmlichen Beschwerdeentscheid.<sup>411</sup> Praxisge-

<sup>400</sup> Vgl. Interview mit Karin Weyermann vom 13. Oktober 2022.

<sup>401</sup> Vgl. Interview mit Karin Weyermann vom 13. Oktober 2022. Vgl. auch ANGERER/BRAND/LIBERATORE, Prozessoptimierung, S. 159, wonach für solche Impulse vor Ort in die Büros gegangen werden muss.

<sup>402</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>403</sup> Zu den Vorteilen von Aufsichtsbesuchen (Inspektionen) bei Gemeinden vgl. WICHTERMANN, Kommentar GG BE, Art. 87 Rz. 11. Vgl. auch MORGENBESSER/MARAZZOTTA, Kommentar GG ZH, § 163 Rz. 7.

<sup>404</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>405</sup> Vgl. Fragebogen Visitation Statthalterämter bzw. Bezirksratskanzleien ZH.

<sup>406</sup> Vgl. RRB ZH Nr. 230/2022, E. 3.3.1.

<sup>407</sup> Vgl. JAAG/RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht ZH, Rz. 1801b; CHAKSAD, Aufsichtsanzeige, S. 27.

<sup>408</sup> Vgl. BERTSCHI, Kommentar VRG ZH, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a, Rz. 61.

<sup>409</sup> Vgl. BERTSCHI, Kommentar VRG ZH, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a, Rz. 61.

<sup>410</sup> Vgl. JAAG/RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht ZH, Rz. 2026.

<sup>411</sup> Vgl. BERTSCHI, Kommentar VRG ZH, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a, Rz. 62.

mäss wird aufsichtsbeschwerdeführenden Personen jedoch die Erledigung mitgeteilt,<sup>412</sup> wobei teilweise aus dem Petitionsrecht gemäss Art. 16 KV ZH auch ein Anspruch auf Mitteilung der Erledigung einer Aufsichtsbeschwerde abgeleitet wird.<sup>413</sup> Zwischen 2018 und 2022 wurden pro Jahr durchschnittlich zehn Aufsichtsbeschwerden gegen die Amtsführung der Bezirksbehörden eingereicht.<sup>414</sup> Die Aufsichtsbeschwerden werden auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern durch den Regierungsrat behandelt, unabhängig davon, wie gewichtig die damit angezeigten Missstände sind, und unabhängig davon, ob die Aufsichtsbeschwerde beim Regierungsrat oder der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht wurde.<sup>415</sup>

### 3.2.6.11.2 Kanton Bern

Anders als im Kanton Zürich ist die aufsichtsrechtliche Anzeige im Kanton Bern ausdrücklich gesetzlich vorgesehen: Nach Art. 101 Abs. 1 VRPG BE können Tatsachen, die ein Einschreiten gegen eine Behörde als erforderlich erscheinen lassen, der Aufsichtsbehörde angezeigt werden. Wer anzeigt, hat vorbehältlich anderer Vorschrift keine Parteirechte, kann aber verlangen, dass ihm Auskunft über die Erledigung der Anzeige gegeben werde (Abs. 2). Wie im Kanton Zürich ist die aufsichtsrechtliche Anzeige ein Rechtsbehelf, der keinen Anspruch auf förmliche Behandlung und Erledigung des Begehrens einräumt.<sup>416</sup> Der Regierungsrat hat aber in Form einer Verwaltungsverordnung Richtlinien für die Behandlung von aufsichtsrechtlichen Anzeigen erlassen: Danach sind aufsichtsrechtliche Anzeigen in der Regel innert längstens sechs Monaten zu behandeln, wobei die Aufsichtsbehörde die anzeigende Person nach Abschluss der Prüfung über die Art der Erledigung informieren muss.<sup>417</sup> Pro Jahr gehen rund zehn bis zwölf aufsichtsrechtliche Anzeigen gegen die Amtsführung einer Regierungsstatthalterin oder eines Regierungsstatthalters ein.<sup>418</sup> Diese werden von den Aufsichtsbehörden im Durchschnitt innert drei bis vier Monaten beantwortet.<sup>419</sup> Je nachdem, wie politisch gewichtig die angezeigten Missstände sind, wird eine aufsichtsrechtliche Anzeige gegen eine Regierungsstatthalterin oder einen Regierungsstatthalter durch den Regierungsrat als Kollegialorgan oder durch die Direktion für Inneres und Justiz (mittels einfachem Schreiben durch die Direktionsvorsteherin) erledigt.<sup>420</sup> Bei der Bestimmung der die Anzeige beantwortenden Behörde kann auch eine Rolle spielen, ob die aufsichtsrechtliche Anzeige beim Regierungsrat oder bei der Direktion für Inneres eingereicht wurde bzw. an wen sie adressiert ist.<sup>421</sup>

<sup>412</sup> Vgl. BERTSCHI, Kommentar VRG ZH, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a, Rz. 62; JAAG/RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht ZH, Rz. 2026.

<sup>413</sup> Vgl. BERTSCHI, Kommentar VRG ZH, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a, Rz. 62; CHAKSAD, Aufsichtsanzeige, S. 137.

<sup>414</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>415</sup> Vgl. Aufsichtskonzept ZH, E. 3.7.

<sup>416</sup> Vgl. FELLER, Kommentar VRPG BE, Art. 101 Rz. 2.

<sup>417</sup> Vgl. Richtlinien Behandlung aufsichtsrechtlicher Anzeigen BE, E. 3 und E. 7; FELLER, Kommentar VRPG BE, Art. 101 Rz. 21.

<sup>418</sup> Vgl. Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022.

<sup>419</sup> Vgl. Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022.

<sup>420</sup> Vgl. Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022.

<sup>421</sup> Vgl. Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022. Vgl. auch VGr BE, 13.04.2021, 100.2020.128U, E. 2.2.

### 3.2.6.11.3 Würdigung

Indem im Kanton Zürich alle Aufsichtsbeschwerden gegen die Amtsführung der Bezirksbehörden praxisgemäss durch den Regierungsrat behandelt werden, muss die Direktion der Justiz und des Innern nicht in jedem Einzelfall abwägen, ob sie die Aufsichtsbeschwerde im Rahmen ihrer delegierten<sup>422</sup> Kompetenzen selbst behandeln darf oder ob der Gesamtregierungsrat dafür zuständig ist. Dies ist einer *effizienten* Ausübung der administrativen Aufsicht grundsätzlich förderlich. Weil das Verfahren der Antragstellung an den Regierungsrat jedoch aufwendiger ist, mehr Schnittstellen beinhaltet und im Ergebnis deutlich länger dauert als eine selbständige Aufgabenerledigung durch die Direktion, kann nicht gesagt werden, dass die vom Kanton Zürich verfolgte Praxis *effizienter* ist als diejenige des Kantons Bern, wo in jedem Einzelfall abgewogen wird, ob die Direktion für Inneres und Justiz oder der Regierungsrat aufsichtsrechtliche Anzeigen gegen die Amtsführung der Regierungsstatthalterinnen oder Regierungsstatthalter behandelt. Insbesondere wenn für die Behandlung einer Aufsichtsbeschwerde besondere Dringlichkeit besteht, kann die getroffene Zuständigkeitsregelung im Kanton Zürich einem *effektiven* (insbesondere zeitgerechten) aufsichtsrechtlichen Handeln entgegenstehen.

### 3.2.6.12 Berichterstattungspflichten

#### 3.2.6.12.1 Kanton Zürich

Nach dem *Bezirksverwaltungsgesetz* erstatten die Zürcher Bezirksbehörden den vorgesetzten Behörden jährlich Bericht über ihre Tätigkeit.<sup>423</sup> Der Regierungsrat hat in seinem Aufsichtskonzept festgelegt, dass diese Berichterstattung bezirksweise an das Generalsekretariat der Direktion der Justiz und des Innern zuhanden des Regierungsrates zu erfolgen hat, wobei die Direktion Eckwerte für die Berichterstattung vorgibt.<sup>424</sup> Die Direktion der Justiz und des Innern hat noch keine Eckwerte für die Berichterstattung festgelegt.<sup>425</sup> Zudem erstatten zurzeit nur die einzelnen Bezirksratskanzleien, nicht aber die einzelnen Statthalterämter jährlich Bericht über ihre Tätigkeit.<sup>426</sup> Die Berichte werden dem Regierungsrat oder der Direktion der Justiz und des Innern in der Regel physisch per Post zugestellt.<sup>427</sup> Ferner ergeben sich auch aus dem *Gesetz über Controlling und Rechnungslegung* Rechenschaftspflichten.<sup>428</sup> Darüber hinaus bestehen verschiedene Berichterstattungspflichten nach der *Spezialgesetzgebung*.<sup>429</sup> Von diesen spezialgesetzlichen Berichten (und allfälligen darin enthaltenen und für die Ausübung der administrativen Aufsicht relevanten Feststellungen) haben die administrativen Aufsichtsbehörden jedoch nur Kenntnis, wenn sie (ausnahmsweise) zugleich auch Fachaufsichtsbehörden sind<sup>430</sup> oder ihnen diese Berichte oder zumindest die für die Ausübung der administ-

<sup>422</sup> Vgl. 3.2.1.1.

<sup>423</sup> Vgl. § 8 BezVG ZH.

<sup>424</sup> Vgl. Aufsichtskonzept ZH, E. 3.3.3.

<sup>425</sup> Vgl. RRB ZH Nr. 230/2022, E. 3.3.3.

<sup>426</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>427</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>428</sup> Vgl. insbesondere §§ 26 f. CRG ZH. Diese werden in Zusammenhang mit den Steuerungs- und Aufsichtsinstrumenten des New Public Management thematisiert. Vgl. 3.2.6.13.1.

<sup>429</sup> Vgl. z.B. die Berichterstattungspflichten nach § 4 Abs. 2 und § 23 Abs. 1 FFG ZH, § 8 Abs. 2 lit. b SHG ZH i.V.m. § 7 Abs. 1 SHV ZH, § 37 Abs. 1 GesG ZH, § 165 GG ZH oder § 33 Abs. 2 LV ZH.

<sup>430</sup> Z.B. im Falle von § 165 GG ZH.

rativen Aufsicht relevanten Feststellungen von den Fachaufsichtsbehörden mitgeteilt werden, was jedoch nicht routinemässig geschieht.<sup>431</sup> Schliesslich ergibt sich unmittelbar aus dem Aufsichts- bzw. hierarchischen Unterstellungsverhältnis das *Recht* der administrativen Aufsichtsbehörden, bei den Bezirksbehörden *Berichte und Auskünfte* im Einzelfall *einzuholen*,<sup>432</sup> wobei diese Befugnis auch unter das *Weisungsrecht*<sup>433</sup> subsumiert werden kann.

### 3.2.6.12.2 Kanton Bern

Nach dem *Gesetz über die Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter* erstellen die Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter jährlich einen Bericht zuhanden des Regierungsrates über die wesentlichen Aspekte ihrer Tätigkeit sowie über besondere Ereignisse im Verwaltungskreis.<sup>434</sup> Es gibt keine Vorgaben in Bezug auf Inhalt, Form oder Länge der Berichterstattung.<sup>435</sup> Hingegen besteht die Vorgabe, die fertigen Berichte elektronisch in einem Geschäft des gemeinsam genutzten Geschäftsverwaltungssystems (Axioma) abzulegen, auf das sowohl die Regierungstatthalterämter als auch das Generalsekretariat der Direktion für Inneres und Justiz Zugriff haben.<sup>436</sup> Dem Regierungsrat werden die Berichte von der Direktion für Inneres und Justiz im Rahmen eines Informationsgeschäfts anlässlich einer Regierungsratssitzung zur Kenntnis gebracht.<sup>437</sup> Dabei weist die Direktion für Inneres und Justiz in einer Kurznotiz auf die wichtigsten Punkte der Jahresberichte hin.<sup>438</sup> Die Jahresberichte bilden zudem Grundlage für das Standortgespräch der Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter mit der Direktionsvorsteherin.<sup>439</sup> Auch aus dem *Finanzhaushaltsgesetz* ergeben sich Rechenschafts- und Berichterstattungspflichten.<sup>440</sup> Zudem müssen die Regierungstatthalterämter über die Einhaltung der Leistungsvereinbarung Bericht erstatten.<sup>441</sup> Auch im Kanton Bern ergibt sich unmittelbar aus dem Aufsichtsrecht das *Recht* der Aufsichtsbehörden, bei den Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthaltern *Berichte und Auskünfte* im Einzelfall *einzuholen*.<sup>442</sup>

### 3.2.6.12.3 Würdigung

§ 8 BezVG ZH richtet sich an die «Bezirksbehörden» und verpflichtet damit sowohl die Statthalterämter als auch die Bezirksräte, den vorgesetzten Behörden jährlich Bericht über ihre Tätigkeit zu erstatten. Die Aufsichtsbehörden setzen die Berichterstattungspflicht bei den Statthalterämtern aktuell jedoch nicht durch. Zudem hat die Direktion der Justiz und des Innern den im Aufsichtskonzept über die Bezirksbehörden vom 25. September 2019 enthaltenen

<sup>431</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>432</sup> Vgl. SCHULTHESS/WIEDERKEHR, Aufsicht und Legalitätsprinzip, S. 198, wonach informatorische Aufsichtsmittel in der Regel auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage zulässig sind.

<sup>433</sup> Vgl. 3.2.6.3.1.

<sup>434</sup> Vgl. Art. 8 RStG BE.

<sup>435</sup> Vgl. Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022 und Interview mit Michael Teuscher vom 29. September 2022.

<sup>436</sup> Vgl. Interview mit Kurt von Känel vom 11. Oktober 2022.

<sup>437</sup> Vgl. Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022.

<sup>438</sup> Vgl. Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022.

<sup>439</sup> Vgl. Interview mit Michael Teuscher vom 29. September 2022 und Interview mit Kurt von Känel vom 11. Oktober 2022.

<sup>440</sup> Vgl. insbesondere Art. 13 Abs. 2 lit. d FHG BE. Vgl. 3.2.6.13.2.

<sup>441</sup> Vgl. 3.2.6.13.2.

<sup>442</sup> Vgl. SCHULTHESS/WIEDERKEHR, Aufsicht und Legalitätsprinzip, S. 198. Vgl. Fn. 432.

Auftrag noch nicht umgesetzt, Eckwerte für die Berichterstattung festzulegen. Entsprechend scheint die administrative Aufsicht in diesem Bereich aktuell noch nicht *effektiv* ausgeübt zu werden. Da Eckwerte für die jährliche Berichterstattung fehlen, sind die Jahresberichte untereinander auch nicht vergleichbar. Zudem gehen sie in der Regel physisch per Post ein, was beides einer *effizienten* Ausübung der administrativen Aufsicht abträglich ist. Hinzu kommt, dass die Berichterstattung nach dem Bezirksverwaltungsgesetz weder auf die Berichterstattung nach dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung noch auf die Berichterstattung nach der Spezialgesetzgebung abgestimmt ist, was Doppelspurigkeiten oder Lücken zur Folge haben kann. Zudem erhalten die administrativen Aufsichtsbehörden von Feststellungen der Fachaufsichtsbehörden, die für die administrative Aufsicht relevant sein könnten, nicht routinemässig Kenntnis, was beides einer *effizienten* und *effektiven* Ausübung der administrativen Aufsicht entgegenstehen kann.

Auch im Kanton Bern bestehen keine Vorgaben in Bezug auf Inhalt, Form oder Länge der Jahresberichterstattung, was der Vergleichbarkeit und damit auch einer *effizienten* Aufsichtsausübung durch dieses Instrument entgegensteht. Auch ist die Berichterstattung nicht auf die Berichterstattung nach dem Finanzhaushaltsgesetz oder auf diejenige über die Einhaltung der Leistungsvereinbarung abgestimmt. Immerhin werden die Jahresberichte im Kanton Bern in einem gemeinsamen Geschäft elektronisch abgelegt, was *effizienter* ist als die standardmässige Übermittlung in physischer Form wie im Kanton Zürich. *Effizient* erscheint auch, dass die Jahresberichte im Kanton Bern als Grundlage für das Standortgespräch (und damit mehrfach) verwendet werden.

### 3.2.6.13 Instrumente des New Public Management (NPM)

#### 3.2.6.13.1 Kanton Zürich

Die Steuerungs- und Aufsichtsinstrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sind im Kanton Zürich insbesondere im Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung und dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung geregelt.<sup>443</sup> Nach § 6 CRG ZH sind die staatlichen Tätigkeiten durch ein zweckmässiges *Controlling* zu steuern, das die Zielfestlegung, die Planung von Massnahmen, die Steuerung und die Überprüfung staatlichen Handelns umfasst. Als kantonale Behörden sind die Bezirksbehörden in diesen Controlling-Kreislauf zur Planung und Steuerung der kantonalen Finanzen und Leistungen eingebunden. Die Einbindung erfolgt über die Direktion der Justiz und des Innern, der sie administrativ angegliedert sind.<sup>444</sup> Die zwölf Statthalterämter und die zwölf Bezirksratskanzleien bilden für den Controlling-Kreislauf je konsolidiert eine eigene *Leistungsgruppe* mit eigenem (*Global-*)*Budget*.<sup>445</sup> Für die wichtigsten Aufgaben dieser beiden Leistungsgruppen werden im Rahmen des vierjährigen Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) und im Rahmen des Budgets *Leistungs-, Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsindikatoren* bestimmt, wobei die Werte der Indikatoren zu erreichende Ziele, aber auch nur Prognosen

<sup>443</sup> Vgl. JAAG/RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht ZH, Rz. 1421.

<sup>444</sup> Vgl. 3.1.1.1.

<sup>445</sup> Leistungsgruppe «2251 Bezirksräte» und Leistungsgruppe «2261 Statthalterämter». Vgl. § 11 CRG ZH und KEF ZH 2022-2025, S. 95-98. Vgl. 3.1.1.4.

darstellen können.<sup>446</sup> Ein Entwurf dieser Indikatoren und des Globalbudgets wird durch die Abteilung Finanzen, Controlling und Logistik (FCL) des Generalsekretariats der Direktion der Justiz und des Innern zusammen mit den Bezirksbehörden erarbeitet, wobei ein diesbezüglicher Austausch zwischen der Abteilung FCL und dem im Generalsekretariat für den Grossteil der übrigen administrativen Aufsichtsaufgaben zuständigen Stabs- und Rechtsdienstes (SRD) weitestgehend spontan ohne formalisierte Prozesse erfolgt.<sup>447</sup> Inwieweit das Budget eingehalten wird bzw. eingehalten werden konnte und ob die damit zu erzielenden Wirkungen und die zu erbringenden Leistungen erreicht werden können bzw. konnten, ergibt sich während des laufenden Budgetjahres aus der *Zwischenberichterstattung*<sup>448</sup> und nach Abschluss des Budgetjahres aus dem *Geschäftsbericht*<sup>449</sup>, der auch die Ergebnisse der Leistungsgruppen und die Jahresrechnung umfasst<sup>450</sup>. Entsprechend legen die Bezirksbehörden im Rahmen der Zwischenberichterstattung und des Geschäftsberichts (zeitlich zuerst gegenüber der Direktion der Justiz und des Innern und dem Regierungsrat, sodann gegenüber dem Kantonsrat und der Öffentlichkeit) Rechenschaft über die Einhaltung des (Global-)Budgets und die Erreichung der Indikatoren ab.

### 3.2.6.13.2 Kanton Bern

Die Steuerungs-, Führungs- und Aufsichtsinstrumente der Neuen Verwaltungsführung (NEF) sind im Kanton Bern insbesondere im Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung sowie dem Finanzhaushaltsgesetz<sup>451</sup> geregelt. Danach steuern die Behörden und die Verwaltung die staatlichen Tätigkeiten durch ein angemessenes, stufengerechtes und aufeinander abgestimmtes *Controlling*, wobei der Controlling-Kreislauf die Zielfestlegung und Planung von Massnahmen, die Steuerung der Umsetzung von Massnahmen und die Überprüfung staatlichen Handelns beinhaltet.<sup>452</sup> Die Regierungsstatthalterämter sind konsolidiert als eigene *Produktgruppe*<sup>453</sup> (mit eigenem *Globalbudget* mit Leistungs- und Wirkungsinformationen) in diesen Controlling-Kreislauf eingebunden.<sup>454</sup> Die Einbindung erfolgt über die Direktion für Inneres und Justiz, der sie administrativ angegliedert sind.<sup>455</sup> Über die Einhaltung und Erfüllung des Globalbudgets wird insbesondere im *Geschäftsbericht* Rechenschaft abgelegt (nicht nur gegenüber dem Regierungsrat und der Direktion, sondern insbesondere auch gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit).<sup>456</sup> Zudem führen die Direktionen und die Staatskanzlei nach Art. 22 Abs. 1 OrG BE die ihnen unterstellten Ämter und gleichgestellte Organisationseinheiten grundsätzlich mit *Leistungsvereinbarungen*, wobei die Direk-

<sup>446</sup> Vgl. § 7 FCV ZH.

<sup>447</sup> Vgl. Interview mit Susanna Stähelin vom 11. Oktober 2022.

<sup>448</sup> Vgl. § 26 CRG ZH.

<sup>449</sup> Vgl. § 27 CRG ZH.

<sup>450</sup> Vgl. § 27 Abs. 2 lit. b und c CRG ZH.

<sup>451</sup> Das Finanzhaushaltsgesetz vom 15. Juni 2022 (FHG BE) löste per 1. Januar 2023 das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 26. März 2002 (FLG BE) ab. Mit dem FHG BE soll auf die starke NEF-Fokussierung des bisherigen FLG BE verzichtet werden, ohne dabei aber zentrale NEF-Instrumente vollständig aufzugeben (vgl. Vortrag FHG BE, S. 2 f., 28, 30).

<sup>452</sup> Vgl. Art. 4 FHG BE.

<sup>453</sup> Vgl. Geschäftsbericht 2021 II BE, S. 110 f.

<sup>454</sup> Vgl. Einsatzstrategie BE, E. 4b, m.w.H.

<sup>455</sup> Vgl. 3.1.2.1.

<sup>456</sup> Vgl. Art. 13 Abs. 2 lit. d FHG BE.

tion für Inneres und Justiz im Gesetz über die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter verpflichtet wird, statt mit den einzelnen Regierungsstatthalterämtern, mit der Geschäftsleitung (und damit konsolidiert mit der Gesamtheit der Regierungsstatthalterämter) eine Leistungsvereinbarung abzuschliessen.<sup>457</sup> In der Leistungsvereinbarung werden die jährlich seitens der Regierungsstatthalterämter zu erbringenden Leistungen (Produkte), die dafür zur Verfügung stehenden Mittel (Saldo der Produkte) sowie die zu beachtenden Vorgaben umschrieben.<sup>458</sup> Die Zuordnung der in der Leistungsvereinbarung umschriebenen Ressourcen und Verpflichtungen zu den einzelnen Regierungsstatthalterämtern ist nicht Gegenstand der Leistungsvereinbarung, sondern wird durch die Geschäftsleitung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter wahrgenommen.<sup>459</sup> Nach dem Modell der Neuen Verwaltungsführung hat die Aufsicht über die Regierungsstatthalterämter in erster Linie durch das Controlling über die Einhaltung der Leistungsvereinbarung zu erfolgen.<sup>460</sup> Die Einhaltung der Leistungsvereinbarung wird halbjährlich an den Jours fixes<sup>461</sup> besprochen.<sup>462</sup>

### 3.2.6.13.3 Würdigung

Die Bezirksstrukturen sind sowohl im Kanton Zürich als auch im Kanton Bern Teil des mit New Public Management (NPM) eingeführten Controlling-Kreislaufs und der (wichtigsten) dazugehörigen Instrumente (mehrjährige Planungen, Globalbudgets mit Indikatoren bzw. Informationen über Leistungen und Wirkungen, Berichterstattungspflichten etc.), wobei die Leistungsvereinbarung als separates NPM-Instrument nur im Kanton Bern Verwendung findet. Der Controlling-Kreislauf ermöglicht, Ergebnisse vergangener Leistungsperioden systematisch und institutionalisiert in die künftige Steuerungs- und Aufsichtstätigkeit einfließen zu lassen und ein entsprechendes Monitoring zu betreiben, was zu einer *effizienten* und *effektiven* Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht beiträgt. Auch die mit der Rechenschaftsablage gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit verbundene Transparenz einzelner NPM-Instrumente trägt zur *Effektivität* der administrativen Aufsicht bei. Einer *effizienten* Ausgestaltung und Ausübung der Aufsicht ebenfalls förderlich ist, dass die NPM-Instrumente einen konsolidierten Blick über die Leistungserbringung der Bezirksstrukturen in ihrer Gesamtheit erlauben, weil sie in einer Leistungs- bzw. Produktgruppe zusammengefasst dargestellt sind. Auch die Standardisierung und Vergleichbarkeit der Ergebnisse ist einer *effizienten* Aufsichtsübung förderlich. Insgesamt setzt der Kanton Bern den NPM-Gedanken bei der administrativen Aufsicht über die Regierungsstatthalterämter konsequenter um als der Kanton Zürich, weil auch die Leistungsvereinbarung als separates NPM-Instrument Verwendung findet und weil der Regierungsrat in seiner Einsatzstrategie festgelegt hat, dass die Aufsicht über die Regierungsstatthalterämter *in erster Linie* über das Controlling dieser Leis-

<sup>457</sup> Vgl. Art. 6b Abs. 2 RStG BE. Zur Rechtsnatur der Leistungsvereinbarung vgl. MÜLLER/FELLER, Verwaltungsorganisationsrecht BE, Rz. 68 ff.

<sup>458</sup> Vgl. Einsatzstrategie BE, E. 4b.

<sup>459</sup> Vgl. Einsatzstrategie BE, E. 4b. Vgl. 3.1.2.4.

<sup>460</sup> Vgl. Tagblatt GR BE 2009, Beilage 17, S. 31, Einsatzstrategie BE, S. 4, und Handbuch über die Wahrnehmung der Aufsicht BE, S. 9. Weitergehend zur Leistungsvereinbarung als Instrument der Verwaltungsführung vgl. LIENHARD, New Public Management, S. 380 ff.

<sup>461</sup> Vgl. 3.2.6.9.2.

<sup>462</sup> Vgl. Interview mit Ursula Wyssmann und Roland Wittwer vom 25. Oktober 2022, Interview mit Michael Teuscher vom 29. September 2022 und Interview mit Kurt von Känel vom 11. Oktober 2022.

tungsvereinbarung zu erfolgen hat. Aus diesem Grund wurde mit dem 2009 bei den Regierungsstatthalterämtern eingeführten Modell der Neuen Verwaltungsführung auch die Geschäftsleitung als gemeinsames Organ der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter und Partei der Leistungsvereinbarung organisatorisch, administrativ und funktionell gestärkt.<sup>463</sup>

Inwieweit die konsolidierte Darstellung in den NPM-Instrumenten demgegenüber erlaubt, Fehlentwicklungen in einer einzelnen Zürcher Bezirksbehörde oder einem einzelnen Berner Regierungsstatthalteramt im Sinne einer *effektiven* präventiven administrativen Aufsicht frühzeitig zu entdecken, ist hingegen fraglich. Im Kanton Zürich kommt hinzu, dass die im Generalsekretariat für die NPM-Prozesse zuständige Abteilung Finanzen, Controlling und Logistik und der für den Grossteil der übrigen Aufsichtsaufgaben zuständige Stabs- und Rechtsdienst ihre Aufsichtstätigkeiten nicht routinemässig aufeinander abstimmen, was einer *effektiven* Ausübung der administrativen Aufsicht ebenfalls nicht förderlich ist.

### 3.2.7 Ergebnis des Vergleichs

In Bezug auf die *Zuständigkeiten* zur administrativen Aufsicht ist festzuhalten, dass die klarere formell-gesetzliche Zuständigkeitsregelung des Kantons Bern einer rechtmässigen, effizienten und effektiven Ausübung der administrativen Aufsicht zuträglicher ist als die auf Gesetz und Verordnung verteilte und die Aufsichtsaufgaben den verschiedenen Aufsichtsorganen nicht klar zuweisende Zuständigkeitsregelung des Kantons Zürich.

Mit Blick auf die *Organisation* der Aufsichtsorgane sind die zahlreichen Schnittstellen innerhalb der Verwaltung der beiden Kantone einer effizienten Ausübung der administrativen Aufsicht nicht förderlich, wobei der Kanton Zürich in Bezug auf die Schnittstellen etwas effizienter organisiert ist als der Kanton Bern, der Kanton Bern jedoch weniger Stellenprozente für die Aufsicht aufwendet und insofern die Aufsicht effizienter ausübt als der Kanton Zürich. In den Aufsichtsbehörden beider Kantone sind die zentralen Disziplinen (mit Ausnahme des IT-Fachwissens) vertreten, was grundsätzlich für eine effektive Aufsichtsorganisation spricht. Dass die innerhalb der Direktionen mit Aufsichtsaufgaben betrauten Einheiten ihre Aufsichtstätigkeit in keinem Kanton routinemässig aufeinander abstimmen, ist einer effektiven Ausübung der administrativen Aufsicht hingegen nicht förderlich.

Sowohl im Kanton Zürich als auch im Kanton Bern ist der *Gegenstand* der administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen nur rudimentär geregelt, durch dessen hinreichende Konkretisierung in Vollzugshilfen ist die diesbezügliche Effektivität und Effizienz des Aufsichtshandelns aber dennoch gewährleistet. Da die beaufsichtigten Bereiche in den Vollzugshilfen des Kantons Zürich etwas detaillierter festgehalten sind als in denjenigen des Kantons Bern, erlaubt dies dem Kanton Zürich insbesondere auch im Hinblick auf die Dokumentation und das Wissensmanagement eine effektivere und effizientere Aufsichtsausübung.

Die klarere formell-gesetzliche Regelung des Kantons Bern zu den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern als *Adressatinnen und Adressaten* der administrativen Aufsicht

---

<sup>463</sup> Vgl. 3.2.4.2.

ermöglicht im Kanton Bern eine effizientere Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht als im Kanton Zürich, in dem eine Vielzahl von Adressatinnen und Adressaten bestehen, die sich ausschliesslich auf freiwilliger Basis zusammengeschlossen haben. Dies trifft auch auf die Berner Regelung zu, wonach die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter nicht nur einzeln, sondern auch kollektiv als Geschäftsleitung, deren Bestehen und Funktionieren ebenfalls detailliert geregelt ist, in die Pflicht genommen werden können.

Die Vielzahl an *Aufsichtsmassstäben* erlaubt den Aufsichtsbehörden beider Kantone eine umfassende, situationsadäquate und damit effektive Ausübung der administrativen Aufsicht, kann aber im Hinblick auf eine effiziente Aufsichtsausübung auch hinderlich sein. Dies insbesondere, wenn in den Aufsichtsstrategien keine Priorisierungen vorgenommen werden.

In Bezug auf die *Aufsichtsinstrumente* ist zusammenfassend festzuhalten, dass beide Kantone über eine Vielzahl unterschiedlicher, insbesondere präventiver Aufsichtsinstrumente verfügen. Aufgrund der Volkswahl der Behördenmitglieder und der im Kanton Zürich ausdrücklich geregelten Weisungsfreiheit der Bezirksbehörden in Bezug auf ihre rechtsprechende Tätigkeit bzw. der im Kanton Bern unklaren Regelung zur Zulässigkeit von Weisungen im Einzelfall im Rahmen der administrativen Aufsicht sind aber repressiven (und insbesondere personalrechtlichen) Massnahmen enge Grenzen gesetzt. Dieser Umstand stärkt zwar die Unabhängigkeit der Bezirksbehörden, mindert gleichzeitig jedoch die Effektivität der administrativen Aufsicht. Mit Ausnahme der Weisungsfreiheit der Bezirksbehörden in Bezug auf die rechtsprechende Tätigkeit, die im Kanton Zürich auf Gesetzesstufe verankert ist und zu einer *rechtmässigen* Ausübung der administrativen Aufsicht beiträgt, ist festzustellen, dass es im Kanton Zürich mehr informelle, gesetzlich nicht ausdrücklich geregelte Aufsichtsinstrumente gibt als im Kanton Bern und die Aufsichtsinstrumente im Kanton Bern insgesamt auch detaillierter geregelt sind als im Kanton Zürich. Zudem fällt auf, dass der Kanton Bern freiwillig auf Aufsichtsbesuche verzichtet und der Kanton Zürich die Leistungsvereinbarungen als separates NPM-Instrument nicht kennt.

Zusammengefasst ergibt sich, dass die administrative Aufsicht in beiden Kantonen grundsätzlich rechtmässig ausgestaltet ist und rechtmässig ausgeübt wird. Der Kanton Zürich schneidet beim Kriterium der Effektivität insgesamt etwas besser ab als der Kanton Bern. Dafür ist die Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht im Kanton Bern insgesamt effizienter als im Kanton Zürich.

#### **4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die Arbeit ging zunächst der Frage nach, wie die administrative Aufsicht über die Bezirksstrukturen in den Kantonen Zürich und Bern ausgestaltet ist und wie sie ausgeübt wird. Der Vergleich hat gezeigt, dass die administrative Aufsicht über die Bezirksstrukturen in den Kantonen Zürich und Bern in vielen Bereichen ähnlich ausgeübt wird, dass es aber bei der Ausgestaltung der administrativen Aufsicht – insbesondere in Bezug auf die Normdichte und die Normstufe der Aufsichtsregelungen – Unterschiede zwischen den beiden Kantonen gibt: Während die Ausgestaltung der administrativen Aufsicht im Kanton Zürich auf Gesetzes- und

Verordnungsstufe nur rudimentär geregelt ist und sich zu einem grossen Teil ausschliesslich aus Verwaltungsverordnungen und anderen Vollzugshilfen ergibt, ist die Ausgestaltung der administrativen Aufsicht im Kanton Bern zu einem grossen Teil formell-gesetzlich normiert und in Verordnungsbestimmungen weiter konkretisiert.

Sodann fragte die Arbeit nach den Stärken und Schwächen der jeweiligen Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht im Hinblick auf die drei (Güte-)Kriterien der Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit. Während bei der Rechtmässigkeit der Ausgestaltung und Ausübung der administrativen Aufsicht wenig Unterschiede zwischen den beiden Kantonen auszumachen sind, liegt die Stärke des Kantons Zürich bei der administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen im Bereich der Effektivität, diejenige des Kantons Bern im Bereich der Effizienz. Teilweise bestehen zwischen den Kriterien der Effektivität und der Effizienz aber auch Zielkonflikte, z.B. wenn eine effiziente Aufsichtsausübung eine Begrenzung des Koordinationsaufwands fordert, während eine effektive Aufsichtsausübung mehr Abstimmung verlangt. Für eine differenzierte Betrachtung dieser Frage wird auf die Ausführungen in 3.2 (und die Zusammenfassung in 3.2.7) verwiesen.

Auf die dritte und letzte Forschungsfrage, welche Erkenntnisse sich für eine Weiterentwicklung und Verbesserung der administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen aus dem Vergleich gewinnen lassen, wurden im Anhang Empfehlungen zusammengetragen.<sup>464</sup> Dabei wird bei jeder Empfehlung angegeben, wie gross der diesbezügliche Handlungsbedarf im jeweiligen Kanton ist. Abschliessend wird noch einmal darauf hingewiesen, dass die vorliegende Arbeit keine Vorschläge für eine Reform der historisch gewachsenen Bezirksstrukturen enthält. Vielmehr liefert sie Erkenntnisse für eine Weiterentwicklung der administrativen Aufsicht über die *bestehenden* Bezirksstrukturen in den Kantonen Zürich und Bern.

---

<sup>464</sup> Vgl. Anhang I.

## Anhang

### Anhang I: Empfehlungen für die Weiterentwicklung der administrativen Aufsicht über die Bezirksstrukturen in den Kantonen Zürich und Bern

Bereich	Nr.	Empfehlung	Handlungsbedarf Kanton Zürich	Handlungsbedarf Kanton Bern
<b>Zuständigkeit</b>	1	Zuständigkeiten zur administrativen Aufsicht formell-gesetzlich klar regeln	gross	klein
<b>Organisation der Aufsichtsorgane</b>	2	Schnittstellen innerhalb der Aufsichtsorgane reduzieren	mittel	gross
	3	Aufsichtstätigkeit der mit der administrativen Aufsicht betrauten Stellen innerhalb der Aufsichtsorgane besser aufeinander abstimmen	mittel	gross
	4	auf die für die administrative Aufsicht aufgewendeten personellen Ressourcen achten	mittel	klein
	5	IT- bzw. Digitalisierungskompetenzen der mit der Aufsicht betrauten Stellen erhöhen	gross	gross
<b>Gegenstand</b>	6	die im Rahmen der administrativen Aufsicht überprüften Bereiche in den Vollzugshilfen detailliert umschreiben	klein	mittel
<b>Adressatinnen und Adressaten</b>	7	Möglichkeit der kollektiven Inpflichtnahme der Adressatinnen und Adressaten der Aufsicht formell-gesetzlich regeln	gross	klein
	8	Schnittstellen zu Adressatinnen und Adressaten reduzieren	gross	klein
<b>Massstäbe bzw. Kriterien</b>	9	vielfältige Aufsichtsmassstäbe bzw. -kriterien gesetzlich verankern	klein	klein
	10	in Aufsichtsstrategien Priorisierungen von Aufsichtsmassstäben bzw. -kriterien vornehmen	mittel	mittel
<b>Instrumente</b>	11	Aufsichtsstrategie aktuell halten	klein	gross
	12	in Aufsichtsstrategien Priorisierungen von Aufsichtsinstrumenten vornehmen	gross	mittel
	13	klare (mindestens) formell-gesetzliche Regelung erlassen, ob und in welchen Bereichen aufsichtsrechtliche Weisungen zulässig sind	klein	gross
	14	klare (mindestens) formell-gesetzliche Regelung erlassen, welche personalrechtlichen Massnahmen gegenüber Behördenmitgliedern unter Berücksichtigung ihrer Volkswahl (und einer möglichen Weisungsfreiheit in Bezug auf	mittel	mittel

		ihre rechtsprechende Tätigkeit) zulässig bzw. verbindlich sind		
15		sicherstellen, dass regelmässig Aus- und Weiterbildungen besucht werden	klein	gross
16		Ausübung der Mitspracherechte der Aufsichtsbehörde bei der Bestimmung der Stellvertreterinnen und Stellvertreter der gewählten Behördenmitglieder vereinfachen	gross	klein
17		Instrumente zur Überprüfung der Rechtmässigkeit der Organisation der Bezirksstrukturen ausdrücklich regeln	mittel	klein
18		Vor- und Nachbereitung des Austauschs in Austauschgefässen effizient ausgestalten (z.B. durch Nutzung digitaler Mittel)	mittel	klein
19		Aufsichtsbesuche als Aufsichtsinstrument nutzen	klein	gross
20		Effizienz bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von Aufsichtsbesuchen erhöhen	gross	klein
21		Zuständigkeit für die Behandlung von aufsichtsrechtlichen Anzeigen klären	klein	mittel
22		einheitliche Vorgaben für die Berichterstattung festlegen	gross	gross
23		Berichterstattungsprozess effizient ausgestalten (z.B. durch Nutzung digitaler Mittel)	gross	mittel
24		allgemeine und spezialgesetzliche Berichterstattungspflichten besser aufeinander abstimmen	gross	klein
25		Austausch zwischen Behörden der administrativen Aufsicht und der Fachaufsicht verbessern	gross	klein
26		Anwendung der NPM-Instrumente und übrige Aufsichtstätigkeit besser aufeinander abstimmen und Austausch der damit betrauten Stellen innerhalb der Aufsichtsorgane verbessern	gross	mittel

**Anhang II: Interviewleitfaden (Kanton Zürich, Direktion der Justiz und des Innern, Generalsekretariat): Ausgestaltung und Ausübung der verwaltungsinternen administrativen Aufsicht über die Bezirksverwaltung**

Themen	Vorstellung
<b>1. Begrüssung</b>	Vorstellung der eigenen Person und des Forschungsprojekts (Kontext, Gegenstand)

	Ablauf des Interviews, Umgang mit Interviewdaten, Einverständnis (Aufnahme, Transkription, Zitierweise, Gelesen)
	<b>Fragen</b>
<b>2. Einleitung</b>	1. Dürfte ich Sie bitten, sich kurz vorzustellen (Beruf, Funktion, Dauer in dieser Funktion)?
	2. Was ist Ihr Bezug zum Thema?
<b>3. Gegenstand / Zuständigkeit</b>	3. Warum ist der Gegenstand der Aufsicht der JI auf die «Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung der Bezirksverwaltung» beschränkt? Welche Art der Aufsicht ist davon nicht erfasst?
	4. Gibt es Situationen, in denen unklar ist, ob der Regierungsrat oder die JI für eine Aufsichtshandlung zuständig ist? Falls ja, welche und wie gehen Sie in solchen Situationen vor?
	5. In Bereichen, in denen andere Direktionen spezialgesetzlich Aufsichtsaufgaben gegenüber der Bezirksverwaltung wahrnehmen, werden die Ergebnisse der Aufsichtstätigkeit zwischen den Direktionen systematisch/routinemässig ausgetauscht? Gibt es Bereiche, in denen es Zuständigkeitskonflikte geben kann? Wenn ja, welche?
	6. (Wie) Arbeiten Sie mit weiteren Aufsichtsorganen (z.B. Finanzkontrolle, kantonsrätliche Aufsichtskommissionen etc.) zusammen? Teilen sich die Aufsichtsorgane die Ergebnisse ihrer Aufsichtstätigkeit systematisch/routinemässig mit?
<b>4. Organisation</b>	7. Wie ist die Aufsicht innerhalb der JI organisiert (verschiedene Abteilungen des GS)?
	8. Wie viele Personen (und mit welchen Funktionen) nehmen innerhalb der JI Aufsichtsaufgaben wahr?
	9. Über welche Ausbildung bzw. welchen fachlichen Hintergrund verfügen diese Personen?
	10. Wie viele Stellenprozent (Vollzeitstellenäquivalente) werden innerhalb der JI insgesamt für Aufsichtsaufgaben aufgewendet?
	11. (Wie) Wird sichergestellt, dass die zuständigen Personen voneinander wissen, was sie tun und wer was tut?
	12. Was sind die Stärken und Schwächen der Aufsichtsorganisation?
<b>5. Ziele / Kriterien</b>	13. Welches Ziel oder welche Ziele verfolgen der Regierungsrat und die JI mit der Aufsicht?
	14. Erreichen der Regierungsrat und die JI die Ziele, die sie mit der Aufsicht verfolgen? Wie wird die Zielerreichung gemessen?
	15. Nach welchen Kriterien oder Massstäben (z.B. Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Bürgernähe, Effizienz, Effektivität etc.) üben Sie die Aufsicht aus? Welche Bedeutung haben die einzelnen Kriterien für die Aufsichtstätigkeit (Priorisierung) aus Ihrer Sicht und warum?
<b>6. Adressatinnen und Adressaten</b>	16. Wer sind die (hauptsächlichen) Adressatinnen und Adressaten der Aufsicht (Statthalterkonferenz, Verband der Bezirksräte, Kollegium der Bezirksrats-

	schreiberinnen, einzelne Statthalter/-innen/Bezirksratspräsident/-innen, einzelne Mitglieder des Bezirkrates, einzelne Mitarbeitende der Statthalterämter und Bezirksratskanzleien, andere)?
<b>7. Instrumente</b>	17. Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Aufsichtsmittel (rechtliche Ausgestaltung und Anwendung in der Praxis) bezüglich Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit (Effizienz, Aufwand/Nutzen) und Wirksamkeit (Effektivität)?
	a. Weisungsrecht des Regierungsrates
	b. Weisungsrecht der Direktion der Justiz und des Innern nach § 76 a Satz 2 VOG RR
	c. Berichterstattungspflichten nach BezVG
	d. Berichterstattungspflichten nach CRG
	e. Recht der Aufsichtsbehörden zur Einholung eines Berichts im Einzelfall
	f. Genehmigungsvorbehalt des Regierungsrates bei der Bezeichnung einer Stellvertreterin oder eines Stellvertreters der Statthalterin oder des Statthalters nach § 11 BezVG
	g. Personalrechtliche Massnahmen
	h. Zusammenarbeitsdialoge
	i. Kaderdialoge
	j. Visitationen
	k. Behandlung von Aufsichtsbeschwerden
	l. Einleitung einer Administrativuntersuchung
	m. Einreichung einer Strafanzeige
	n. Entscheid über den Ausstand
o. Entscheid über förmliche Rechtsmittel	
	18. Sehen Sie in den Aufsichtsinstrumenten und insbesondere im Weisungsrecht eine Gefahr für eine unabhängige Behandlung von Rechtsmitteln oder Strafsachen (vgl. § 3 BezVG)?
	19. Werden noch andere Aufsichtsinstrumente eingesetzt, die bisher nicht erwähnt wurden? Falls ja, welche?
<b>8. Transparenz / Kultur</b>	20. Werden die Ergebnisse der Aufsichtstätigkeit (z.B. Schlussberichte von Visitationen, Behandlung von Aufsichtsbeschwerden) veröffentlicht? Falls ja, wo und in welcher Form? Falls nein, warum nicht?
	21. Wirkt sich die Volkswahl der Statthalter/-innen und der Mitglieder des Bezirkrates auf die Aufsicht aus? Falls ja, wie?
	22. Empfinden Sie die Ausübung der Aufsicht eher als hierarchisch oder eher als kooperativ? Wie begründen Sie Ihre Antwort?
	23. Wurde jemals der Vorwurf erhoben, das Aufsichtsverhältnis sei zu hierarchisch oder zu kooperativ? Wenn ja, von wem und in welchem Zusammenhang?
<b>9. Gesamtbeurteilung</b>	24. Wie beurteilen Sie die rechtliche Ausgestaltung der Aufsicht? Gibt es Lücken oder Widersprüche in der rechtlichen Ausgestaltung (Gegenstand, Zu-

	ständigkeit, Organisation, Ziele, Kriterien, Adressatinnen und Adressaten, Instrumente etc.)? Erlauben die bestehenden Regelungen eine rechtmässige, effiziente und effektive Ausübung der Aufsicht? Falls ja, wie begründen Sie das? Falls nein, warum nicht? Sehen Sie irgendwo Verbesserungspotential?
	25. Wie beurteilen Sie die tatsächliche Ausübung der Aufsicht? Ist sie rechtmässig, effizient, effektiv? Falls ja, wie begründen Sie das? Falls nein, warum nicht? Sehen Sie irgendwo Verbesserungspotential?
<b>10. Schluss</b>	26. Sind aus Ihrer Sicht alle relevanten Themen zur Sprache gekommen oder gibt es etwas Wichtiges, das Sie noch ergänzen möchten?

### **Anhang III: Interviewleitfaden (Kanton Zürich, Bezirksverwaltung): Ausgestaltung und Ausübung der verwaltungsinternen administrativen Aufsicht über die Bezirksverwaltung**

<b>Themen</b>	<b>Vorstellung</b>
<b>1. Begrüssung</b>	Vorstellung der eigenen Person und des Forschungsprojekts (Kontext, Gegenstand)
	Ablauf des Interviews, Umgang mit Interviewdaten, Einverständnis (Aufnahme, Transkription, Zitierweise, Gegenlesen)
	<b>Fragen</b>
<b>2. Einleitung</b>	1. Dürfte ich Sie bitten, sich kurz vorzustellen (Beruf, Funktion, Dauer in dieser Funktion)?
	2. Was ist Ihr Bezug zum Thema?
<b>3. Gegenstand / Zuständigkeit</b>	3. Warum ist der Gegenstand der Aufsicht der JI auf die «Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung der Bezirksverwaltung» beschränkt? Welche Art der Aufsicht ist davon nicht erfasst?
	4. Gibt es Situationen, in denen unklar ist, ob der Regierungsrat oder die JI für eine Aufsichtshandlung zuständig ist? Falls ja, welche und wie gehen Sie in solchen Situationen vor?
	5. Kann es in Bereichen, in denen andere Direktionen spezialgesetzlich Aufsichtsaufgaben gegenüber der Bezirksverwaltung wahrnehmen, Zuständigkeitskonflikte geben? Wenn ja, welche?
	6. (Wie) Arbeiten Sie mit weiteren Aufsichtsorganen (z.B. Finanzkontrolle, kantonsrätliche Aufsichtskommissionen etc.) zusammen?
<b>4. Organisation</b>	7. Welche Stärken oder Schwächen bestehen aus Ihrer Sicht in der Organisation der Aufsicht?
<b>5. Ziele / Kriterien</b>	8. Welches Ziel oder welche Ziele verfolgen der Regierungsrat und die JI mit der Aufsicht?
	9. Erreichen der Regierungsrat und die JI die Ziele, die sie mit der Aufsicht verfolgen? Wie wird die Zielerreichung gemessen?
	10. Nach welchen Kriterien oder Massstäben (z.B. Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Bürgernähe, Effizienz, Effektivität etc.) wird die Aufsicht ausge-

	<p>übt? Welche Bedeutung haben die einzelnen Kriterien für die Aufsichtstätigkeit (Priorisierung) und warum?</p>
<b>6. Adressatinnen und Adressaten</b>	<p>11. Wer sind die (hauptsächlichen) Adressatinnen und Adressaten der Aufsicht (Statthalterkonferenz, Verband der Bezirksräte, Kollegium der Bezirksrats-schreiberinnen, einzelne Statthalter/-innen/Bezirksratspräsident/-innen, einzel-ne Mitglieder des Bezirkrates, einzelne Mitarbeitende der Statthalterämter und Bezirksratskanzleien, andere)?</p>
<b>7. Instrumente</b>	<p>12. Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Aufsichtsmittel (rechtliche Ausge-staltung und Anwendung in der Praxis) bezüglich Rechtmässigkeit, Wirtschaft-lichkeit (Effizienz, Aufwand/Nutzen) und Effektivität (Wirksamkeit)?</p> <p>a. Weisungsrecht des Regierungsrates</p> <p>b. Weisungsrecht der Direktion der Justiz und des Innern nach § 76 a Satz 2 VOG RR</p> <p>c. Berichterstattungspflichten nach BezVG</p> <p>d. Berichterstattungspflichten nach CRG</p> <p>e. Recht der Aufsichtsbehörden zur Einholung eines Berichts im Einzelfall</p> <p>f. Genehmigungsvorbehalt des Regierungsrates bei der Bezeichnung einer Stellvertreterin oder eines Stellvertreters der Statthalterin oder des Statthal-ters nach § 11 BezVG</p> <p>g. Personalrechtliche Massnahmen</p> <p>h. Zusammenarbeitsdialoge</p> <p>i. Kaderdialoge</p> <p>j. Visitationen</p> <p>k. Behandlung von Aufsichtsbeschwerden</p> <p>l. Einleitung einer Administrativuntersuchung</p> <p>m. Einreichung einer Strafanzeige</p> <p>n. Entscheid über den Ausstand</p> <p>o. Entscheid über förmliche Rechtsmittel</p> <p>13. Sehen Sie in den Aufsichtsinstrumenten und insbesondere im Weisungs-recht eine Gefahr für eine unabhängige Behandlung von Rechtsmitteln oder Strafsachen (vgl. § 3 BezVG)?</p> <p>14. Werden noch andere Aufsichtsinstrumente eingesetzt, die bisher nicht er-wähnt wurden? Falls ja, welche?</p>
<b>8. Transparenz / Kultur</b>	<p>15. Werden die Ergebnisse der Aufsichtstätigkeit (z.B. Schlussberichte von Visitationen, Behandlung von Aufsichtsbeschwerden) veröffentlicht? Falls ja, wo und in welcher Form? Falls nein, warum nicht?</p> <p>16. Wirkt sich die Volkswahl der Statthalter/-innen und der Mitglieder des Bezirkrates auf die Aufsicht aus? Falls ja, wie?</p> <p>17. Empfinden Sie die Ausübung der Aufsicht eher als hierarchisch oder eher als kooperativ? Wie begründen Sie Ihre Antwort?</p> <p>18. Wurde jemals der Vorwurf erhoben, das Aufsichtsverhältnis sei zu hierar-</p>

	chisch oder zu kooperativ? Wenn ja, von wem und in welchem Zusammenhang?
<b>9. Gesamtbeurteilung</b>	19. Wie beurteilen Sie die rechtliche Ausgestaltung der Aufsicht? Gibt es Lücken oder Widersprüche in der rechtlichen Ausgestaltung (Gegenstand, Zuständigkeit, Organisation, Ziele, Kriterien, Adressatinnen und Adressaten, Instrumente etc.)? Erlauben die bestehenden Regelungen eine rechtmässige, effiziente und effektive Ausübung der Aufsicht? Falls ja, wie begründen Sie das? Falls nein, warum nicht? Sehen Sie irgendwo Verbesserungspotential?
	20. Wie beurteilen Sie die tatsächliche Ausübung der Aufsicht? Ist sie rechtmässig, effizient, effektiv? Falls ja, wie begründen Sie das? Falls nein, warum nicht? Sehen Sie irgendwo Verbesserungspotential?
<b>10. Schluss</b>	21. Sind aus Ihrer Sicht alle relevanten Themen zur Sprache gekommen oder gibt es etwas Wichtiges, das Sie noch ergänzen möchten?

**Anhang IV: Interviewleitfaden (Kanton Bern, Direktion für Inneres und Justiz, Generalsekretariat und Rechtsamt): Ausgestaltung und Ausübung der verwaltungsinternen administrativen Aufsicht über die Regierungsstatthalterämter**

<b>Themen</b>	<b>Vorstellung</b>
<b>1. Begrüssung</b>	Vorstellung der eigenen Person und des Forschungsprojekts (Kontext, Gegenstand)
	Ablauf des Interviews, Umgang mit Interviewdaten, Einverständnis (Aufnahme, Transkription, Zitierweise, Gegenlesen)
	<b>Fragen</b>
<b>2. Einleitung</b>	1. Dürfte ich Sie bitten, sich kurz vorzustellen (Beruf, Funktion, Dauer in dieser Funktion)?
	2. Was ist Ihr Bezug zum Thema?
<b>3. Gegenstand / Zuständigkeit</b>	3. Warum ist der Gegenstand der Aufsicht der DIJ nach Art. 6b Abs. 1 RStG auf die «Aufsicht über die administrative, organisatorische und fachliche Führung» beschränkt? Welche Art der Aufsicht ist davon nicht erfasst?
	4. Warum übt der Regierungsrat seine administrative Aufsicht «durch die DIJ» aus?
	5. Gibt es Situationen, in denen unklar ist, ob der Regierungsrat oder die DIJ für eine Aufsichtshandlung zuständig ist? Falls ja, welche und wie gehen Sie in solchen Situationen vor?
	6. (Wie) Erfährt der Regierungsrat, wie die DIJ in seinem Namen Aufsichtsaufgaben wahrnimmt?
	7. Gibt es andere Direktionen, die spezialgesetzlich auch Aufsichtsaufgaben gegenüber den Regierungsstatthalterämtern wahrnehmen? Falls ja, in welchen Bereichen? Falls ja, werden die Ergebnisse der Aufsichtstätigkeit systematisch/routinemässig ausgetauscht? Gibt es Bereiche, in denen es Zuständigkeitskonflikte geben kann? Wenn ja, welche?

	8. (Wie) Arbeiten Sie mit weiteren Aufsichtsorganen (z.B. Finanzkontrolle, grossrätliche Aufsichtskommissionen etc.) zusammen? Teilen sich die Aufsichtsorgane die Ergebnisse ihrer Aufsichtstätigkeit systematisch/routinemässig mit?
<b>4. Organisation</b>	9. Wie ist die Aufsicht innerhalb der DIJ organisiert (GS, Ämter, Abteilungen etc.)?
	10. Wie viele Personen (und mit welchen Funktionen) nehmen innerhalb der DIJ Aufsichtsaufgaben wahr?
	11. Über welche Ausbildung bzw. welchen fachlichen Hintergrund verfügen diese Personen?
	12. Wie viele Stellenprozente (Vollzeitstellenäquivalente) werden innerhalb der DIJ insgesamt für Aufsichtsaufgaben aufgewendet?
	13. (Wie) Wird sichergestellt, dass die zuständigen Personen voneinander wissen, was sie tun und wer was tut?
	14. Was sind die Stärken und Schwächen der Aufsichtsorganisation?
<b>5. Ziele / Kriterien</b>	15. Welches Ziel oder welche Ziele verfolgen der Regierungsrat und die DIJ mit der Aufsicht?
	16. Erreichen der Regierungsrat und die DIJ die Ziele, die sie mit der Aufsicht verfolgen? Wie wird die Zielerreichung gemessen?
	17. Nach welchen Kriterien oder Massstäben (z.B. Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Bürgernähe, Effizienz, Effektivität etc.) wird die Aufsicht ausgeübt? Welche Bedeutung haben die einzelnen Kriterien für die Aufsichtstätigkeit (Priorisierung) und warum?
<b>6. Adressatinnen und Adressaten</b>	18. Wer sind die (hauptsächlichen) Adressat/-innen der Aufsicht (GL der Regierungsratthalter/-innen, einzelne Regierungsratthalterämter, einzelne Regierungsratthalter/-innen, einzelne Mitarbeitende der Regierungsratthalterämter, andere)?
<b>7. Instrumente</b>	19. Wie spielen die Einsatzstrategie des Regierungsrates und die Leistungsvereinbarung zusammen (Art. 6b Abs. 1 und 2 RStG)? Wie häufig werden sie angepasst und welche Ziele werden mit diesen Instrumenten verfolgt?
	20. Wie funktioniert die Aushandlung der Leistungsvereinbarung nach Art. 6b Abs. 2 RStG?
	21. Wie funktioniert das Controlling der Leistungsvereinbarung nach Art. 6b Abs. 2 RStG? Was geschieht, wenn das Controlling ergibt, dass nicht alle Punkte der Leistungsvereinbarung erfüllt wurden?
	22. Wie und wie häufig übt die DIJ ihr Weisungsrecht nach Art. 6b Abs. 3 RStG aus? Zu welchen Themen?
	23. Warum ist das Weisungsrecht auf «verbindliche generelle Weisungen» beschränkt?
	24. Kommt es vor, dass auch der Regierungsrat Weisungen erlässt? Zu welchen Themen oder in welchen Situationen?
	25. Sehen Sie in den Aufsichtsinstrumenten und insbesondere im Weisungs-

	recht eine Gefahr für eine unabhängige Behandlung von Rechtsmitteln?
	26. Werden Inspektionen bei einzelnen Regierungsstatthalterämtern durchgeführt? Falls ja, wie häufig, wie und durch wen? Falls nein, warum nicht?
	27. Wie sorgt die DIJ für die Aus- und Weiterbildung der Regierungsstatthalter/-innen (Art. 7 RStG)?
	28. Gibt es Vorgaben für die jährliche Berichterstattung nach Art. 8 RStG (Inhalt, Form, Länge)? An wen gehen diese Berichte und was geschieht mit diesen Berichten?
	29. Wie lange dauern die Standortgespräche und wer ist an den Standortgesprächen dabei?
	30. Wie viele Aufsichtsanzeigen werden jährlich im Durchschnitt behandelt? Wie und durch wen? Mit welcher durchschnittlichen Erledigungsdauer? Mit welchem durchschnittlichen Ergebnis?
	31. Wie viele Ausstandsgesuche werden jährlich im Durchschnitt behandelt? Wie und durch wen? Mit welcher durchschnittlichen Erledigungsdauer? Mit welchem durchschnittlichen Ergebnis?
	32. Behandeln der Regierungsrat oder die DIJ Rechtsmittel gegen Entscheide der Regierungsstatthalterämter? Falls ja, aus welchen Bereichen? Wie viele im Durchschnitt pro Jahr? Gibt es daraus Erkenntnisse, die für die administrative Aufsicht genutzt werden können?
	33. Hat der Regierungsrat beim Verwaltungsgericht schon einmal die Abberufung einer Regierungsstatthalterin oder eines Regierungsstatthalters beantragt (Art. 41 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 lit. d PG)? Falls ja, aus welchen Gründen und mit welchem Ausgang?
	34. Werden noch andere Aufsichtsinstrumente eingesetzt, die bisher nicht erwähnt wurden? Falls ja, welche?
<b>8. Transparenz / Kultur</b>	35. Werden die Ergebnisse der Aufsichtstätigkeit (z.B. Controlling der Leistungsvereinbarung, Behandlung von Aufsichtsanzeigen, Aufsichtsberichte etc.) veröffentlicht? Falls ja, wo und in welcher Form? Falls nein, warum nicht?
	36. Wirkt sich die Volkswahl der Regierungsstatthalter/-innen auf die Ausübung der Aufsicht aus? Falls ja, wie?
	37. Empfinden Sie die Ausübung der Aufsicht eher als hierarchisch oder eher als kooperativ? Wie begründen Sie Ihre Antwort?
	38. Wurde jemals der Vorwurf erhoben, das Aufsichtsverhältnis sei zu hierarchisch oder zu kooperativ? Wenn ja, von wem und in welchem Zusammenhang?
<b>9. Gesamtbeurteilung</b>	39. Wie beurteilen Sie die rechtliche Ausgestaltung der Aufsicht? Gibt es Lücken oder Widersprüche in der rechtlichen Ausgestaltung (Gegenstand, Zuständigkeit, Organisation, Ziele, Kriterien, Adressatinnen und Adressaten, Instrumente etc.)? Erlauben die bestehenden Regelungen eine rechtmässige, effiziente und effektive Ausübung der Aufsicht? Falls ja, wie begründen Sie Ihre Antwort? Falls nein, warum nicht? Sehen Sie irgendwo Verbesserungspotential?
	40. Wie beurteilen Sie die tatsächliche Ausübung der Aufsicht? Ist sie recht-

	mässig, effizient, effektiv? Falls ja, wie begründen Sie Ihre Antwort? Falls nein, warum nicht? Sehen Sie irgendwo Verbesserungspotential?
<b>10. Schluss</b>	41. Sind aus Ihrer Sicht alle relevanten Themen zur Sprache gekommen oder gibt es etwas Wichtiges, das Sie noch ergänzen möchten?

### Anhang V: Interviewleitfaden (Kanton Bern, Regierungsstatthalterämter): Ausgestaltung und Ausübung der verwaltungsinternen administrativen Aufsicht über die Regierungsstatthalterämter

<b>Themen</b>	<b>Vorstellung</b>
<b>1. Begrüssung</b>	Vorstellung der eigenen Person und des Forschungsprojekts (Kontext, Gegenstand)
	Ablauf des Interviews, Umgang mit Interviewdaten, Einverständnis (Aufnahme, Transkription, Zitierweise, Gegenlesen)
	<b>Fragen</b>
<b>2. Einleitung</b>	1. Dürfte ich Sie bitten, sich kurz vorzustellen (Beruf, Funktion, Dauer in dieser Funktion)?
	2. Was ist Ihr Bezug zum Thema?
<b>3. Gegenstand / Zuständigkeit</b>	3. Warum ist der Gegenstand der Aufsicht der DIJ nach Art. 6b Abs. 1 RStG auf die «Aufsicht über die administrative, organisatorische und fachliche Führung» beschränkt? Welche Art der Aufsicht ist davon nicht erfasst?
	4. Warum übt der Regierungsrat seine administrative Aufsicht «durch die DIJ» aus?
	5. Gibt es Situationen, in denen unklar ist, ob der Regierungsrat oder die DIJ für eine Aufsichtshandlung zuständig ist? Falls ja, welche und wie gehen Sie in solchen Situationen vor?
	6. Gibt es andere Direktionen, die spezialgesetzlich auch Aufsichtsaufgaben gegenüber den Regierungsstatthalterämtern ausüben? Falls ja, in welchen Bereichen? Gibt es Bereiche, in denen es Zuständigkeitskonflikte geben kann? Wenn ja, welche?
	7. (Wie) Arbeiten Sie mit weiteren Aufsichtsorganen (z.B. Finanzkontrolle, grossrätliche Aufsichtskommissionen etc.) zusammen?
<b>4. Organisation</b>	8. Welche Stärken oder Schwächen bestehen aus Ihrer Sicht in der Organisation der Aufsicht?
<b>5. Ziele / Kriterien</b>	9. Welches Ziel oder welche Ziele verfolgen der Regierungsrat und die DIJ mit der Aufsicht?
	10. Erreichen der Regierungsrat und die DIJ die Ziele, die sie mit der Aufsicht verfolgen? Wie wird die Zielerreichung gemessen?
	11. Nach welchen Kriterien oder Massstäben (z.B. Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Bürgernähe, Effizienz, Effektivität etc.) wird die Aufsicht ausgeübt? Welche Bedeutung haben die einzelnen Kriterien für die Aufsichtstätigkeit (Priorisierung) und warum?

<b>6. Adressatinnen und Adressaten</b>	12. Wer sind Adressatinnen und Adressaten der Aufsicht (GL der Regierungstatthalter/-innen, einzelne Regierungstatthalterämter, einzelne Regierungstatthalter/-innen, einzelne Mitarbeitende der Regierungstatthalterämter, andere)?
<b>7. Instrumente</b>	13. Wie spielen die Einsatzstrategie des Regierungsrates und die Leistungsvereinbarung zusammen (Art. 6b Abs. 1 und 2 RStG)? Wie häufig werden sie angepasst und welche Ziele werden mit diesen Instrumenten verfolgt?
	14. Wie funktioniert die Aushandlung der Leistungsvereinbarung nach Art. 6b Abs. 2 RStG?
	15. Wie funktioniert das Controlling der Leistungsvereinbarung nach Art. 6b Abs. 2 RStG? Was geschieht, wenn das Controlling ergibt, dass nicht alle Punkte der Leistungsvereinbarung erfüllt wurden?
	16. Wie und wie häufig übt die DIJ ihr Weisungsrecht nach Art. 6b Abs. 3 RStG aus? Zu welchen Themen?
	17. Warum ist das Weisungsrecht auf «verbindliche generelle Weisungen» beschränkt?
	18. Kommt es vor, dass auch der Regierungsrat Weisungen erlässt? Zu welchen Themen oder in welchen Situationen?
	19. Sehen Sie in den Aufsichtsinstrumenten und insbesondere im Weisungsrecht eine Gefahr für eine unabhängige Behandlung von Rechtsmitteln?
	20. Werden Inspektionen bei einzelnen Regierungstatthalterämtern durchgeführt? Falls ja, wie häufig, wie und durch wen? Falls nein, warum nicht?
	21. Wie sorgt die DIJ für die Aus- und Weiterbildung der Regierungstatthalter/-innen (Art. 7 RStG)?
	22. Gibt es Vorgaben für die jährliche Berichterstattung nach Art. 8 RStG (Inhalt, Form, Länge)? An wen gehen diese Berichte und was geschieht mit diesen Berichten?
	23. Wie lange dauern die Standortgespräche und wer ist an den Standortgesprächen dabei?
	24. Hat der Regierungsrat beim Verwaltungsgericht schon einmal die Abberufung einer Regierungstatthalterin oder eines Regierungstatthalters beantragt (Art. 41 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 lit. d PG)? Falls ja, aus welchen Gründen und mit welchem Ausgang?
	25. Werden noch andere Aufsichtsinstrumente eingesetzt, die bisher nicht erwähnt wurden? Falls ja, welche?
<b>8. Transparenz / Kultur</b>	26. Werden die Ergebnisse der Aufsichtstätigkeit (z.B. Controlling der Leistungsvereinbarung, Behandlung von Aufsichtsanzeigen, Aufsichtsberichte etc.) veröffentlicht? Falls ja, wo und in welcher Form? Falls nein, warum nicht?
	27. Wirkt sich die Volkswahl der Regierungstatthalter/-innen auf die Ausübung der Aufsicht aus? Falls ja, wie?
	28. Empfinden Sie die Ausübung der Aufsicht eher als hierarchisch oder eher als kooperativ? Wie begründen Sie Ihre Antwort?

---

	29. Wurde jemals der Vorwurf erhoben, das Aufsichtsverhältnis sei zu hierarchisch oder zu kooperativ? Wenn ja, von wem und in welchem Zusammenhang?
<b>9. Gesamtbeurteilung</b>	30. Wie beurteilen Sie die rechtliche Ausgestaltung der Aufsicht? Gibt es Lücken oder Widersprüche in der rechtlichen Ausgestaltung (Gegenstand, Zuständigkeit, Organisation, Ziele, Kriterien, Adressatinnen und Adressaten, Instrumente etc.)? Erlauben die bestehenden Regelungen eine rechtmässige, effiziente und effektive Ausübung der Aufsicht? Falls ja, wie begründen Sie Ihre Antwort? Falls nein, warum nicht? Sehen Sie irgendwo Verbesserungspotential?
	31. Wie beurteilen Sie die tatsächliche Ausübung der Aufsicht? Ist sie rechtmässig, effizient, effektiv? Falls ja, wie begründen Sie Ihre Antwort? Falls nein, warum nicht? Sehen Sie irgendwo Verbesserungspotential?
<b>10. Schluss</b>	32. Sind aus Ihrer Sicht alle relevanten Themen zur Sprache gekommen oder gibt es etwas Wichtiges, das Sie noch ergänzen möchten?

## Literaturverzeichnis

- ANGERER ALFRED/BRAND TIM/LIBERATORE FLORIAN, 2.2 Prozessoptimierung, in: Bergmann Andreas/Giauque David/Kettiger Daniel/Lienhard Andreas/Nagel Erik/Ritz Adrian/Steiner Reto (Hrsg.), Praxishandbuch Public Management, Zürich 2016, S. 147-162 (zit. Prozessoptimierung)
- ARN DANIEL/FRIEDERICH UELI/FRIEDLI PETER/MÜLLER MARKUS/MÜLLER STEFAN/WICHTERMANN JÜRIG (Hrsg.), Kommentar Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999 (zit. AUTOR/-IN, Kommentar GG BE, Art. ... Rz. ...)
- BUSSMANN WERNER, Einführung: Wirtschaftlichkeitsprüfungen als Herausforderung für die Evaluation, in: LeGes 1/2007, S. 11-24 (zit. Wirtschaftlichkeitsprüfungen)
- CHAKSAD DAVID, Die verwaltungsrechtliche Aufsichtsanzeige, Diss. Zürich, Zürich 2015 (zit. Aufsichtsanzeige)
- EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J. /VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die Schweizer Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014 (zit. AUTOR/-IN, St. Galler Kommentar zu Art. ... BV, Rz. ...)
- EMERY YVES, 2.3 Qualitätsmanagement in öffentlichen Organisationen, in: Bergmann Andreas/Giauque David/Kettiger Daniel/Lienhard Andreas/Nagel Erik/Ritz Adrian/Steiner Reto (Hrsg.), Praxishandbuch Public Management, Zürich 2016, S. 163-195 (zit. Qualitätsmanagement)
- FREY HAESLER MIRJAM E., Aufsicht über die Justiz, Diss. Bern, Basel 2017 (zit. Aufsicht über die Justiz)
- GFELLER KATJA, Die Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte, Einordnung in das System der Verwaltungsrechtspflege, Diss. Zürich, Zürich 2021 (zit. Justizfunktion der Zürcher Bezirksräte)
- GRIFFEL ALAIN, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, Zürich/Basel/Genf 2017 (zit. Allgemeines Verwaltungsrecht)
- GRIFFEL ALAIN (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. AUTOR/-IN, Kommentar VRG ZH, § ... Rz. ...)
- HÄDER MICHAEL, Empirische Sozialforschung, Eine Einführung, 4. Aufl., Wiesbaden 2019 (zit. Empirische Sozialforschung)
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020 (zit. Allgemeines Verwaltungsrecht)
- HÄNER ISABELLE/RÜSSLI MARKUS/SCHWARZENBACH EVI (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007 (zit. AUTOR/-IN, Kommentar KV ZH, Art. ... Rz. ...)
- HAUSER ROBERT/SCHWERI ERHARD/LIEBER VIKTOR, GOG, Kommentar zum zürcherischen Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2017 (zit. Kommentar GOG ZH, § ... Rz. ...)
- HERZOG RUTH/DAUM MICHEL (Hrsg.), Kommentar zum Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern (VRPG; BSG 155.21), 2. Aufl., Bern 2020 (zit. AUTOR/-IN, Kommentar VRPG BE, Art. ... Rz. ...)

- ILLI MARTIN, Von der Kameralistik zum New Public Management, Geschichte der Zürcher Kantonsverwaltung von 1803 bis 1998, Zürich 2008 (zit. Geschichte der Zürcher Kantonsverwaltung)
- JAAG TOBIAS/RÜSSLI MARKUS, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2019 (zit. Staats- und Verwaltungsrecht ZH)
- JAAG TOBIAS/RÜSSLI MARKUS/JENNI VITTORIO (Hrsg.), GG, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, Zürich/Basel/Genf 2017 (zit. AUTOR/-IN, Kommentar GG ZH, § ... Rz. ...)
- KÄLIN WALTER/BOLZ URS (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien 1995 (zit. AUTOR/-IN, Handbuch KV BE, Art. ... Rz. ...)
- KARLEN PETER, Schweizerisches Verwaltungsrecht, Gesamtdarstellung unter Einbezug des europäischen Kontextes, Zürich/Basel/Genf 2018 (zit. Schweizerisches Verwaltungsrecht)
- LIENHARD ANDREAS, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft? – Vom Sinn und Unsinn des Neuen, in: AJP 2010, S. 1381-1393 (zit. Neue Verwaltungsrechtswissenschaft?)
- LIENHARD ANDREAS, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Analyse – Anforderungen – Impulse, Bern 2005 (zit. New Public Management)
- MASTRONARDI PHILIPPE, Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Analyse und Konzept der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund, Habil. Bern, Basel/Frankfurt am Main 1991 (zit. Demokratische Verwaltungskontrolle)
- MAYHALL NADINE, Aufsicht und Staatshaftung, Diss. Freiburg, Zürich/Basel/Genf 2008 (zit. Aufsicht und Staatshaftung)
- MÜLLER GEORG, Gerichtliche Beschwerdeinstanz gemäss Art. 450 ZGB im Kanton Zürich, in: ZBl 114/2013, S. 59-72 (zit. Gerichtliche Beschwerdeinstanz)
- MÜLLER MARKUS, Von Krisen und Schulhausabwarten. Oder: Was ist Aufsicht?, in: ZBl 121/2020, S. 405-406 (zit. Was ist Aufsicht?)
- MÜLLER MARKUS/FELLER RETO, 1. Kapitel: Verwaltungsorganisationsrecht, in: Müller Markus/Feller Reto (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl, Bern 2021, S. 1-49 (zit. Verwaltungsorganisationsrecht BE)
- NUSPLIGER KURT/MÄDER JANA, Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone, 4. Aufl., Bern 2012 (zit. Bernisches Staatsrecht)
- PETER MARIANNE, Fallstudie 5: Von Secordia zu Spina: Verwaltungsinterne Aufsicht im Kanton Custodia, in: Ritz Adrian/Blankart Carl Rudolf/Jacobs Claus D./Lienhard Andreas/Radulescu Doina/Sager Fritz (Hrsg.), Praxisfälle Public Management, Ein multidisziplinärer Ansatz mit konzeptionellen Bausteinen, Wiesbaden 2021, S. 51-59 (zit. Verwaltungsinterne Aufsicht Fallstudie)
- RITZ ADRIAN/THOM NORBERT, Public Management, Erfolgreiche Steuerung öffentlicher Organisationen, 6. Aufl., Wiesbaden 2019 (zit. Public Management)
- RÜSSLI MARKUS, Kommentar, Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 19. September 2018, AN.2018.00001, in: ZBl 120/2019, S. 208-218 (zit. Kommentar zu AN.2018.00001)

- SCHINDLER BENJAMIN/STÄHLI ARMIN, Bezirksstrukturen in den Kantonen – Annäherungsversuch an ein staats- und verwaltungsrechtliches Mauerblümchen, in: ZBl 119/2018, S. 219-241 (zit. Bezirksstrukturen)
- SCHMITT NICOLAS, Les structures territoriales comparées, Fribourg – Vaud – Berne – Neuchâtel, Une étude réalisée pour le canton de Fribourg sur mandat du Département des Institutions, de l’Agriculture et des Forêts, Freiburg 2017, <[https://www.fr.ch/sites/default/files/reprise/documents/pdf/fr\\_ANX\\_Structures\\_territoriales\\_Institut\\_Federalisme\\_Etude\\_Complete.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/reprise/documents/pdf/fr_ANX_Structures_territoriales_Institut_Federalisme_Etude_Complete.pdf)>, besucht am 12. Juni 2022 (zit. Structures territoriales comparées)
- SCHULTHESS STEFAN/WIEDERKEHR RENÉ, Aufsicht und Legalitätsprinzip, in: ZBl 110/2009, S. 181-208 (zit. Aufsicht und Legalitätsprinzip)
- SERMIER CHRISTIAN/VARONE FRÉDÉRIC, Architecture de la surveillance à Genève: état des lieux et perspectives, in: Bellanger François/Tanquerel Thierry (Hrsg.), Surveillance et contrôles de l’administration, Genf/Zürich/Basel 2008, S. 9-39 (zit. Architecture de la surveillance)
- STÖCKLI ANDREAS, Verwaltungskontrolle – eine Einführung, in: Jahrbuch 2018/2019 der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (Hrsg.), Bern 2019, S. 3-46 (zit. Verwaltungskontrolle)
- THOM NORBERT/WENGER ANDREAS P., Bewertung und Auswahl effizienter Organisationsformen, Die effiziente Organisationsstruktur als Kernkompetenz, Bern 2000 (zit. Effiziente Organisationsformen)
- TSCHANNEN PIERRE/MÜLLER MARKUS/KERN MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022 (zit. Allgemeines Verwaltungsrecht)
- TSCHÜMPERLIN PAUL, Die Aufsicht des Bundesgerichts, in: SJZ 105/2009, S. 233-243 (zit. Aufsicht des Bundesgerichts)
- UHLMANN FELIX, Die Kontrolle des Verwaltungshandelns, in: ZBl 118/2017, S. 471-489 (zit. Kontrolle)
- VOGEL STEFAN, Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten, Grundprobleme der Verwaltungsorganisation, Rechtliche Rahmenbedingungen, Konzepte, Strukturen und Formen für die Organisation von Aufgabenträgern der öffentlichen Verwaltung, Habil. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2008 (zit. Einheit der Verwaltung)
- WALDMANN BERNHARD/WIEDERKEHR RENÉ, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/Basel/Genf 2019 (zit. Allgemeines Verwaltungsrecht)
- WENGER ANDREAS P./THOM NORBERT, Die optimale Organisationsform, Grundlagen und Handlungsanleitung, 2. Aufl., Wiesbaden 2021 (zit. Optimale Organisationsform)
- WIESER BERND, Vergleichendes Verfassungsrecht, Wien/New York 2005 (zit. Vergleichendes Verfassungsrecht)

## Materialienverzeichnis

### Schweizerische Eidgenossenschaft

- Eidgenössische Finanzkontrolle, Prüfung der Oberaufsicht über das Grundbuchwesen, Bundesamt für Justiz, Bericht Nr. 21529 vom 30. Mai 2022 (zit. EFK Oberaufsicht GBW BJ)
- Eidgenössische Finanzkontrolle, Prüfung der Oberaufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs, Bundesamt für Justiz, Bericht Nr. 20236 vom 12. Januar 2021 (zit. EFK Oberaufsicht SchKG BJ)
- Bundesgericht, Urteil vom 18. Dezember 2017, 1C\_517/2017 (zit. BGr, 18.12.2017, 1C\_517/2017)

### Kanton Zürich

- Regierungsrat des Kantons Zürich, Aufsichtskonzept über die Bezirksbehörden vom 25. September 2019 (zit. Aufsichtskonzept ZH)
- Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschluss Nr. 468 vom 17. Mai 2017 betreffend Bezirksbehörden, Konzept über die Aufsicht, Auftrag (zit. RRB ZH Nr. 468/2017)
- Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschluss Nr. 1202 vom 13. Dezember 2017 betreffend 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 (zit. RRB ZH Nr. 1202/2017)
- Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschluss Nr. 886 vom 25. September 2019 betreffend Aufsichtskonzept über die Bezirksbehörden (zit. RRB ZH Nr. 886/2019)
- Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschluss Nr. 887 vom 25. September 2019 betreffend Bezirksbehörden, Umsetzung Portfolioanalyse, Stellenpläne (zit. RRB ZH Nr. 887/2019)
- Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschluss Nr. 1189 vom 2. Dezember 2020 betreffend Bezirksbehörden, Umsetzung Portfolioanalyse, Zwischenbericht (zit. RRB ZH Nr. 1189/2020)
- Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschluss Nr. 230 vom 9. Februar 2022 betreffend Bezirksbehörden, Umsetzung Portfolioanalyse, Schlussbericht, Stellenplan (zit. RRB ZH Nr. 230/2022)
- Regierungsrat des Kantons Zürich, Geschäftsbericht 2021, Teil I: Regierungsrat (zit. Geschäftsbericht ZH I 2021)
- Regierungsrat des Kantons Zürich, Geschäftsbericht 2021, Teil II: Direktionen und Staatskanzlei (zit. Geschäftsbericht ZH II 2021)
- Regierungsrat des Kantons Zürich, Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2022-2025, Budgetentwurf 2022 (zit. KEF ZH 2022-2025)
- Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Begleitbericht zum Aufsichtskonzept über die Bezirksbehörden vom 25. September 2019 (zit. Begleitbericht Aufsichtskonzept ZH)
- Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Generalsekretariat, Fragebogen für die Visitation der Bezirksratskanzleien des Kantons Zürich, Version 2022 (zit. Fragebogen Visitation Bezirksratskanzleien ZH)

- Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Generalsekretariat, Fragebogen für die Visitation der Statthalterämter des Kantons Zürich, Version 2022 (zit. Fragebogen Visitation Statthalterämter ZH)
- Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Generalsekretariat, Visitationsreglement Bezirksbehörden Kanton Zürich (zit. Visitationsreglement ZH)
- Statthalterkonferenz des Kantons Zürich, Statut vom 1. Juli 2013 (zit. Statut der Statthalterkonferenz ZH)
- Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Urteil vom 22. März 2017, VB.2016.00803 (zit. VGr ZH, 22.03.2017, VB.2016.00803)
- Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Beschluss vom 19. September 2018, AN.2018.00001 (zit. VGr ZH, 19.09.2018, AN.2018.00001)

### **Kanton Bern**

- Regierungsrat des Kantons Bern, Einsatzstrategie des Regierungsrates für die Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter vom 10. September 2008, RRB 1527/2008 (zit. Einsatzstrategie BE)
- Regierungsrat des Kantons Bern, Richtlinien für die Behandlung aufsichtsrechtlicher Anzeigen vom 14. November 2012, RRB 1616/2012 (zit. Richtlinien Behandlung aufsichtsrechtlicher Anzeigen BE)
- Regierungsrat des Kantons Bern, Vortrag und Antrag zum Finanzhaushaltsgesetz (FHG) vom 10. November 2021 (zit. Vortrag FHG BE)
- Regierungsrat des Kantons Bern, Vortrag und Antrag zur Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung, Verfassung des Kantons Bern (Änderung), Gesetz über die Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter (RStG), Dekret über die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung, Beilage 5 zum Tagblatt des Grossen Rates 2006 (zit. Tagblatt GR BE 2006, Beilage 5)
- Regierungsrat des Kantons Bern, Vortrag und Antrag zur Gesetzgeberischen Umsetzung der Justizreform, Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG), Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ), Beilage 17 zum Tagblatt des Grossen Rates 2009 (zit. Tagblatt GR BE 2009, Beilage 17)
- Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern, Handbuch über die Wahrnehmung der Aufsicht über die Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter, Entwurf/Version 1 vom 31. August 2017 (zit. Handbuch über die Wahrnehmung der Aufsicht BE)
- Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern, Vortrag an den Regierungsrat zur Einsatzstrategie für die Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter des Kantons Bern vom 2. September 2008 (zit. Vortrag Einsatzstrategie BE)
- Finanzdirektion des Kantons Bern, Geschäftsbericht 2021, Band 2, Produktgruppen inkl. Besondere Rechnungen und Spezialfinanzierungen des Kantons Bern (zit. Geschäftsbericht 2021 II BE)
- Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Urteil vom 13. April 2021, 100.2020.128U (zit. VGr BE, 13.04.2021, 100.2020.128U)

## Rechtsquellenverzeichnis

### Schweizerische Eidgenossenschaft

Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK, SR 0.101)

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101)

Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210)

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 (Finanzkontrollgesetz/FKG, SR 614.0)

### Kanton Zürich

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

Gemeindegesezt vom 20. April 2015 (GG ZH, LS 131.1)

Gesezt über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR ZH, LS 161)

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

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

Organisationsverordnung der Direktion der Justiz und des Innern vom 16. September 2009 (JIOV ZH, LS 172.110.1)

Bezirksverwaltungsesezt vom 10. März 1985 (BezVG ZH, LS 173.1)

Verwaltungsrechtspflegeesezt vom 24. Mai 1959 (VRG ZH, LS 175.2)

Personalesezt vom 27. September 1998 (PG ZH, LS 177.10)

Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 (PVO ZH, LS 177.11)

Vollzugsverordnung zum Personalesezt vom 19. Mai 1999 (VVO ZH, LS 177.111)

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

Einführungesezt zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 25. Juni 2012 (EG KESR ZH, LS 232.3)

Einführungesezt zum Bundesesezt über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 4. Dezember 1988 (EG BewG ZH, LS 234.1)

Waffenverordnung vom 16. Dezember 1998 (WafVO ZH, LS 552.1)

Gesezt über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG ZH, LS 611)

Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 (FCV ZH, LS 611.2)

Strassesezt vom 27. September 1981 (StrG ZH, LS 722.1)

Gesundheitsesezt vom 2. April 2007 (GesG ZH, LS 810.1)

Sozialhilfesezt vom 14. Juni 1981 (SHG ZH, LS 851.1)

Verordnung zum Sozialhilfesezt vom 21. Oktober 1981 (SHV ZH, LS 851.11)

Gesezt über die Feuerpolizei und das Feuerwesen vom 24. September 1978 (FFG ZH, LS 861.1)

Landwirtschaftsverordnung vom 23. Oktober 2019 (LV ZH, LS 910.11)

**Kanton Bern**

Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV BE, BSG 101.1)

Gesetz über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des Verwaltungskreises Biel/Bienne vom 13. September 2004 (Sonderstatutsgesetz/SSStG BE, BSG 102.1)

Gesetz über die politischen Rechte vom 5. Juni 2012 (PRG BE, BSG 141.1)

Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 20. Juni 1995 (Organisationsgesetz/OrG BE, BSG 152.01)

Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Direktion für Inneres und Justiz vom 18. Oktober 1995 (Organisationsverordnung DIJ BE/OrVDIJ BE, BSG 152.221.131)

Gesetz über die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter vom 28. März 2006 (RStG BE, BSG 152.321)

Verordnung über die Stellvertretung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter vom 18. Februar 2009 (RstSV BE, BSG 152.321.2)

Verordnung über die Organisation und Steuerung der dezentralen Verwaltung der Direktion für Inneres und Justiz vom 9. September 2009 (OSDV BE, BSG 152.322.1)

Personalgesetz vom 16. September 2004 (PG BE, BSG 153.01)

Personalverordnung vom 18. Mai 2005 (PV BE, BSG 153.011.1)

Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1989 (VRPG BE, BSG 155.21)

Gesetz über das bäuerliche Boden- und Pachtrecht vom 21. Juni 1995 (BPG BE, BSG 215.124.1)

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 25. September 1988 (EG BewG BE, BSG 215.126.1)

Finanzhaushaltsgesetz vom 15. Juni 2022 (FHG BE, BSG 620.0)

Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG BE, BSG 721.0)

Gastgewerbegesetz vom 11. November 1993 (GGG BE, BSG 935.11)

Gesetz über das Prostitutionsgewerbe vom 7. Juni 2012 (PGG BE, BSG 935.90)

**Andere Kantone**

Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (KV SZ, SRSZ 100.100)

Verfassung des Kantons Waadt vom 14. April 2003 (KV VD, RSV 101.01)

## Selbständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche gekennzeichnet. Mir ist bekannt, dass andernfalls die Arbeit als nicht erfüllt bzw. mit Note 1 bewertet wird und dass die Universitätsleitung bzw. der Senat zum Entzug des aufgrund dieser Arbeit verliehenen Abschlusses bzw. Titels berechtigt ist. Für die Zwecke der Begutachtung und der Überprüfung der Einhaltung der Selbstständigkeitserklärung bzw. der Reglemente betreffend Plagiate erteile ich der Universität Bern das Recht, die dazu erforderlichen Personendaten zu bearbeiten und Nutzungshandlungen vorzunehmen, insbesondere die schriftliche Arbeit zu vervielfältigen und dauerhaft in einer Datenbank zu speichern sowie diese zur Überprüfung von Arbeiten Dritter zu verwenden oder hierzu zur Verfügung zu stellen.



Solothurn, 16. April 2023

Anna Rüefli

## Über die Autorin

Anna Rüefli, Dr. iur., Jahrgang 1985, geboren und aufgewachsen in Solothurn, ist seit April 2023 Departementssekretärin des Departements des Innern des Kantons Solothurn. Zuvor arbeitete sie während sechs Jahren zunächst als juristische Mitarbeiterin, anschliessend als Leiterin des Fachbereichs Aufsicht im Stabs- und Rechtsdienst des Generalsekretariats der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich.

Anna Rüefli studierte in Genf Internationale Beziehungen und in St. Gallen Rechtswissenschaft. Nach einem juristischen Praktikum im Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt arbeitete sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität St. Gallen, wo sie mit einer Dissertation zum Thema «Fachrichterbeteiligung im Lichte der Justiz- und Verfahrensgarantien» promovierte. Während 16 Jahren war Anna Rüefli in politischen Ämtern tätig, von 2005 bis 2021 als Gemeinderätin der Stadt Solothurn, von 2008 bis 2021 auch als Kantonsrätin des Kantons Solothurn.