

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 25. September 2019

887. Bezirksbehörden – Umsetzung Portfolioanalyse (Stellenpläne)

1. Ausgangslage

Der Stellenplan der Bezirksratskanzleien und derjenige der Statthalterämter wurde letztmals mit RRB Nr. 1106/2012 festgesetzt. Hintergrund damals war die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (KESR) auf den 1. Januar 2013 und die damit verbundene Aufgabenanpassung in den Bezirksratskanzleien. Aufgrund derselben wurden in den Bezirksratskanzleien insgesamt 4,7 Stellen abgebaut. Da vorwiegend bisher vom kaufmännischen Kanzleipersonal erledigte Routineaufgaben wegfielen, die lediglich einer juristischen Schlusskontrolle unterlagen, wurden insgesamt 3,9 Stellen beim kaufmännischen Kanzleipersonal und 0,8 Stellen beim juristischen Personal aufgehoben. Mit Wirkung ab 1. Januar 2013 umfasste der Stellenplan der Bezirksratskanzleien daher 34,25 Stellen.

Neben dem Stellenplan der Bezirksratskanzleien wurde im erwähnten Beschluss auch der Stellenplan der Statthalterämter auf den 1. Januar 2013 hin angepasst. Hintergrund war, dass die auf den 1. Januar 2011 in Kraft getretene Schweizerische Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) sowie das zum gleichen Zeitpunkt in Kraft gesetzte Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (GOG; LS 211.1) zu einem erheblichen Mehraufwand in den Statthalterämtern führten. Zusätzlich stieg die Geschäftslast erheblich an. Es wurden entsprechend insgesamt 3,2 Stellen, deren 1,45 beim kaufmännischen Kanzleipersonal sowie 1,75 beim juristischen Personal, im Stellenplan der Statthalterämter geschaffen. Mit Wirkung ab 1. Januar 2013 umfasste der Stellenplan der Statthalterämter 68,2 Stellen.

2. Entwicklungen seit 2013

In den Bezirksratskanzleien führte die Aufgabenreduktion wider Erwarten nicht zu einer Aufwandsenkung. Vielmehr nahmen die Rechtsmitteleingänge im KESR-Bereich, aber auch im Sozialwesen in der gesamten Bezirksverwaltung stetig zu. Neben den Fallzahlen stieg im KESR-Bereich aber auch der mit den Verfahren verbundene Aufwand erheblich. Dies war vor allem deshalb der Fall, weil neu die Bestimmungen des Zivilgesetzbuches (SR 210), des Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (LS 232.3), des GOG und subsidiär auch die-

jenigen der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) anzuwenden sind. Ebenso müssen vermehrt einlässlich begründete Zwischenentscheide gefällt werden. Da es sich gerade bei den KESR-Fällen oft um dringliche Fälle mit einschneidenden Konsequenzen wie Fremdplatzierungen von Kindern, Besuchsrechte von Eltern sowie oftmals um schwere Eingriffe in die persönliche Freiheit handelt, ist die Verfahrensdauer im Interesse aller am Verfahren beteiligten Personen so kurz wie möglich zu halten.

In den Statthalterämtern war zwar mit einer mit Einführung der StPO verbundenen Aufwandsteigerung gerechnet worden. Diese fiel aber insbesondere aufgrund des eingeführten Anklageprinzips wesentlich stärker aus als erwartet. Fälle, die durch das Gericht beurteilt werden müssen, erfordern einen ausführlichen Strafbefehl. Die Anforderungen der Gerichte an einen solchen habe in den letzten Jahren stetig zugenommen. Zusätzlich sind die Fallzahlen in den Statthalterämtern seit 2012 (insgesamt 54 500 Neueingänge) auf insgesamt 71 706 Neueingänge im Jahr 2018 angestiegen. Dies entspricht einer Zunahme von rund 31% für den genannten Zeitraum. Der starke Anstieg der Neueingänge führte trotz steigender Erledigungen (66 268 im Jahr 2018 gegenüber 54 212 im Jahr 2012) auch zu einem Anstieg der Pendenzen auf 13 008 im Jahr 2018 (gegenüber 5887 im Jahr 2012), was einer Zunahme von rund 120% entspricht. Die stetig gestiegene Anzahl von Neueingängen kann hauptsächlich zweifach erklärt werden: einerseits mit dem Ausbau der Verkehrsüberwachungssysteme, etwa semistationärer Geschwindigkeitsmessanlagen oder Rotlichtkameras, und andererseits mit den veränderten Bedingungen in der Polizeiarbeit. So wurden etwa die Kommunalpolizeien ausgebaut, bei der Kantonspolizei der Sollbestand erreicht und technisch bedingt Effizienzsteigerungen erzielt. Aufgrund dieser Tatsachen kann ein wesentlicher Rückgang der Geschäftszahlen auf das Niveau früherer Jahre praktisch ausgeschlossen werden.

Um die grössten Belastungsspitzen in der Bezirksverwaltung zu brechen und weiterhin einen ordentlichen Geschäftsgang in den Statthalterämtern und Bezirksratskanzleien sicherzustellen, mussten in den vergangenen Jahren immer wieder Aushilfsstellen geschaffen werden. Insgesamt bestehen in den Statthalterämtern gegenwärtig 4,4 Aushilfsstellen und in den Bezirksratskanzleien deren 4,6.

3. Portfolioanalyse

2018 wurde KPMG beauftragt, im Rahmen der Studie «Bezirksbehörden Portfolioanalyse 2018» den aktuellen Mittelbedarf in der Bezirksverwaltung zu untersuchen. Übergeordnete Ziele des Auftrags waren, für die Statthalterämter und die Bezirksratskanzleien eine Grundlage für die Entscheide zu den erforderlichen personellen Mitteln vorzulegen sowie

Handlungsfelder für eine Optimierung und Weiterentwicklung der Bezirksbehörden vor dem Hintergrund der heutigen Herausforderungen zu identifizieren.

Im Rahmen des erwähnten Auftrags führte KPMG eine Aufgaben- und Kapazitätsanalyse durch, um in einem ersten Schritt Transparenz bezüglich des Personalaufwands in den Bezirken zu erlangen. Abgestellt wurde dabei für die Statthalterämter auf die Zahlen aus dem Jahr 2017 und für die Bezirksratskanzleien auf einen 5-Jahres-Durchschnitt. Um die gemeinsamen Herausforderungen und bezirksspezifische Bedürfnisse aufzunehmen, wurden im nächsten Schritt je Bezirk vier qualitative persönliche Interviews geführt. Durch die beschriebenen Analysen konnten insgesamt acht Schlüsselthemen identifiziert werden, welche im Anschluss vertieft auf Optimierungs- und Weiterentwicklungspotenzial hin untersucht wurden. Dabei zeigte sich, dass in einzelnen Bereichen noch Verbesserungsmöglichkeiten bestehen.

Insgesamt kommt die Studie zum Schluss, dass die Organisationen und Strukturen in der Bezirksverwaltung aufgrund des starken Wachstums der Geschäftsfälle an ihre Grenzen kommen. Sie empfiehlt, die bis anhin in der Bezirksverwaltung geschaffenen Aushilfsstellen in unbefristete Stellen umzuwandeln. Daneben sollen, um die unterschiedliche Belastungssituation in den einzelnen Bezirken auszugleichen, stellenneutral Stellen in den Bereichen Straffallbearbeitung sowie Buchhaltung und Controlling umverteilt werden. Schliesslich wird darüber hinaus für den Bereich der Bezirksratskanzleien die Schaffung von 2,0 zusätzlichen Stellen als notwendig erachtet.

4. Optimierungspotenzial

Die Analyse durch KPMG hat aufgezeigt, dass in einigen Bereichen noch Verbesserungsmöglichkeiten in den Statthalterämtern und Bezirksratskanzleien besteht.

So wurden etwa im Bereich der «Straffallbearbeitung» in den Statthalterämtern erhebliche Produktivitätsunterschiede festgestellt. Während im produktivsten Statthalteramt pro Jahr und Vollzeitäquivalent (FTE) 2900 Straffälle erledigt werden konnten, waren dies im Statthalteramt mit der geringsten Produktivität 1150 Straffälle. Über sämtliche Statthalterämter gesehen wurden 2017 im Schnitt pro FTE 1650 Straffälle abgeschlossen. Im Zusammenhang mit den erwähnten Produktivitätsunterschieden schlägt KPMG einerseits eine Detailanalyse zu den Prozessen in der Straffallbearbeitung sowie die Herleitung einer «Best-Practice» zur Steigerung der durchschnittlichen Produktivität vor. Andererseits sollen in Orientierung an den Produktivitätsdurchschnittswert stellenneutral Stellen zwischen den Bezirken umverteilt werden, um der unterschiedlichen Belastung der Statthalterämter Rechnung zu tragen.

Grosse Produktivitätsunterschiede wurden auch im Bereich «Bearbeitung Bussenbezugsmassnahmen im Statthalteramt» festgestellt. Die Spanne betrug dort 3650 bis 11 750 Bussenbezugsmassnahmen pro FTE. Durchschnittlich wurden jährlich 8400 Bussenbezugsmassnahmen pro FTE bearbeitet. Ähnlich wie bei der Straffallbearbeitung empfiehlt KPMG eine Detailanalyse zu den Prozessen, die Herleitung einer «Best-Practice», die sich an den produktivsten Bereichen orientiert, sowie die Umverteilung von Mitteln zugunsten der heute stark belasteten Bezirke. Zur Möglichkeit einer organisatorischen Zusammenlegung von Buchhaltung und Controlling über die gesamte Bezirksverwaltung konnte KPMG keine abschliessende Empfehlung abgeben.

Neben der Empfehlung, in den beiden erwähnten Bereichen «Straffälle» und «Bearbeitung Bussenbezugsmassnahmen im Statthalteramt» jeweils Detailanalysen der Prozesse vorzunehmen, regt KPMG dies auch allgemein für die «interne Organisation» in den Bezirken an. So soll ein Quervergleich über die zwölf Bezirke im Hinblick auf die Umschreibung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im Detail durchgeführt und damit der Wissenstransfer zwischen den Bezirken gefördert werden. In die Analyse einbezogen werden soll ebenfalls das Thema Unterschriftenpraxis.

Eine (zumindest zeitweise) Zentralisierung wurde für die Verlustscheinbewirtschaftung angeregt. Im September 2018 bestanden in den Bezirksverwaltungen rund 37 000 offene Verlustscheine mit einem Volumen von rund 15,3 Mio. Franken, wobei davon rund 50% auf den Vollzug entfallen («Bussenanteil») und rund 50% auf den «Gebührenanteil». Die Verlustscheinbewirtschaftung erfolgt heute grundsätzlich durch die Rechnungsführenden in den Bezirken neben dem täglichen Geschäft. Eine Auslagerung wurde aufgrund der Notwendigkeit der Aufspaltung des Inkassos von Bussen und Verfahrenskosten als unzweckmässig beurteilt (vgl. RRB Nr. 754/2017). Um eine weitere Zunahme der Verlustscheine und die Verjährung von hohen Forderungsbeiträgen zu verhindern, regt KPMG an, die Beschäftigung einer «Springerin» oder eines «Springers» zur Verlustscheinbewirtschaftung zu prüfen. Dies zumindest so lange, bis sich der Saldo der Verlustscheine über alle Bezirke hinweg erheblich verringert hat und die übrig gebliebenen Verlustscheine neben dem Tagesgeschäft bewirtschaftet werden können.

Verbesserungsmöglichkeiten wurde schliesslich auch im Zusammenhang mit dem Wissensmanagement ausgemacht, dem gerade in einer dezentralen Organisation eine massgebliche Rolle zukommt. Diesbezüglich wird empfohlen, verschiedene Ansatzpunkte für den Aufbau eines Wissensmanagements zu prüfen, wie etwa die Bestimmung der wichtigsten Themen und Abläufe pro Funktion innerhalb einer bezirksübergreifen-

den Arbeitsgruppe und Festhalten der wichtigsten Informationen als Grundlage für Stellvertretungen oder Einarbeitung neuer Mitarbeitender und die Prüfung von möglichst mittelschonenden Austausch-Plattformen zwischen Mitarbeitenden gleicher Funktion (beispielsweise über den Einsatz von ZH Connect). Auf diese Weise soll eine Grundlage zur Erarbeitung von Best-Practice geschaffen und das Potenzial einer zentralen thematischen Aufarbeitung der aktuellen Rechtsprechung und Verteilung an Bezirke sichergestellt werden.

5. Umsetzung der Empfehlungen

Aufgrund der Entwicklung der Falleingänge und Pendenzen in den Statthalterämtern und Bezirksratskanzleien seit 2013 mussten immer wieder Aushilfsstellen geschaffen werden. Die Studie der KPMG kommt klar zum Schluss, dass die bestehenden Aushilfsstellen dauerhaft benötigt werden, um ein rechtmässiges Funktionieren der Bezirksverwaltung gewährleisten zu können. Entsprechend sind die insgesamt 9,0 bestehenden Aushilfsstellen in den ordentlichen Stellenplan der Statthalterämter bzw. der Bezirksratskanzleien überzuführen.

Gleichzeitig mit der erwähnten Überführung sind, ebenfalls der Empfehlung aus der Studie folgend, Stellen stellenneutral zwischen den Bezirken zu verschieben. Um den Veränderungen in den einzelnen Bezirken künftig rascher Rechnung tragen zu können, wird der Stellenplan künftig nur noch auf Leistungsgruppen-Ebene (Leistungsgruppen Nrn. 2261, Statthalterämter, und 2251, Bezirksräte) geführt. Die Bezirke werden ermächtigt, innerhalb der jeweiligen Leistungsgruppe bestehende Stellen stellen- und punkteneutral zu verschieben.

Soweit KPMG die Schaffung von 2,0 zusätzlichen neuen Stellen in den Bezirksratskanzleien empfiehlt, erscheint es angebracht, vorerst das festgestellte Optimierungspotenzial im Detail zu analysieren und auszuschöpfen, bevor neue unbefristete Stellen geschaffen werden. Ein besonderes Augenmerk ist dabei allgemein auf die mit der digitalen Transformation einhergehenden Möglichkeiten und auf Robotics im Besondern zu legen.

Um die Bezirke dabei zu unterstützen, die entsprechenden Abklärungen vorzunehmen, werden befristet für zwei Jahre 1,0 Stellen Juristische/r Sekretär/in geschaffen.

6. Erforderliche Stellen

Im Stellenplan der Bezirksratskanzleien wurden 3,8 Aushilfsstellen in der Richtposition Juristische/r Sekretär/in LK 20 VVO sowie deren 0,8 in der Richtposition Adjunkt/in LK 18 VVO geschaffen. Im Stellenplan der Statthalterämter wurden 1,7 Aushilfsstellen in der Richtposition Juristische/r Sekretär/in LK 20 VVO, 1,2 Aushilfsstellen in der

Richtposition Adjunkt/in LK 18 VVO und 1,5 Aushilfsstellen in der Richtposition Verwaltungssekretär/in LK 12 VVO geschaffen. Werden die entsprechenden Aushilfsstellen nun in den ordentlichen Stellenplan übergeführt, handelt es sich bei sämtlichen Stellen um Stellenaufstockungen. Eine Einreihungsprüfung ist demnach nicht erforderlich.

Die Einreihung der in den Bezirksratskanzleien zusätzlich, befristet auf zwei Jahre, zu schaffenden 1,0 Stellen in der Richtposition Juristische/r Sekretär/in LK 20 VVO wurde vom Personalamt geprüft und wird von diesem unterstützt.

7. Finanzierung

Die erforderlichen finanziellen Mittel für die bestehenden Aushilfsstellen sind im Budgetentwurf 2020 und im KEF 2020–2023 (Fr. 1 245 000 jährlich) enthalten. Die 1,0 neu zu schaffenden befristeten Stellen sind im Budgetentwurf 2020 nicht enthalten und sind in den KEF 2021–2024 aufzunehmen (Fr. 150 000 jährlich). Falls eine Kompensation innerhalb des Budgetkredits nicht gelingt, führt dies im Jahr 2020 zu einer Kreditüberschreitung.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Direktion der Justiz und des Innern wird beauftragt, zusammen mit der Bezirksverwaltung vertiefte Abklärungen zum Optimierungspotenzial gemäss Ziff. 4 der Erwägungen vorzunehmen und dem Regierungsrat bis 30. November 2020 Bericht zu erstatten.

II. Im Stellenplan der Bezirksratskanzleien werden mit Wirkung ab 1. Januar 2020 bisher befristete Stellen wie folgt in unbefristete Stellen umgewandelt:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
3,8	Juristische/r Sekretär/in	20
0,8	Adjunkt/in	18

III. Im Stellenplan der Statthalterämter werden mit Wirkung ab 1. Januar 2020 bisher befristete Stellen wie folgt in unbefristete Stellen umgewandelt:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
1,7	Juristische/r Sekretär/in	20
1,2	Adjunkt/in	18
1,5	Verwaltungssekretär/in	12

IV. Im Stellenplan der Bezirksratskanzleien wird mit Wirkung ab 1. Januar 2020, befristet bis 31. Dezember 2021, die folgende Stelle neu geschaffen:

Stelle	Richtposition	Klasse VVO
1,0	Juristische/r Sekretär/in	20

V. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli