

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 146/2021

Sitzung vom 25. August 2021

840. Anfrage (Bezirksräte: Qualitätssicherung und Entlöhnung)

Die Kantonsrättinnen Sonja Gehrig, Urdorf, und Christa Stünzi, Horgen, haben am 3. Mai 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Vergleicht man die Bezirksräte und ihre Aufgaben zwischen den Bezirken, kann festgestellt werden, dass ihre Aufgabenzuweisung in Bezirken, insb. zwischen Bezirksräten und Ersatzbezirksräten, uneinheitlich ist (z. B. zu beaufsichtigende Behörden wie Gemeinden und Gemeinbetriebe, Spitexorganisationen, Alters- und Pflegezentren). Zudem wird festgestellt, dass die Arbeitslast und die Aufgabendiversität in den Bezirken aufgrund der unterschiedlichen Bevölkerungszusammensetzung und vorhandenen Institutionen stark variiert. Andererseits ist bei der Entschädigung der Arbeitslast eine fixe Entlohnung vorgesehen. Dies kann zu einer Ungleichbehandlung der Bezirks- und Ersatzbezirksräte führen.

Die Komplexität der Geschäfte stellt für ein Laiengremium eine Herausforderung dar. Die Bezirksräte bringen unterschiedliche Ausbildungen und Vorkenntnisse in ihr Amt mit. Begrüssenswert ist das mögliche Aus- und Weiterbildungsangebot. Jedoch könnte das offenbar für neue Bezirksräte mehrere Wochen beanspruchen und übersteigt wohl die Möglichkeiten eines möglichen Ferienbezugs für arbeitstätige Personen. Das Amt des Bezirks- und Ersatzbezirksrats ist jedoch ein Milizamt und die Vereinbarkeit mit dem Beruf wird dadurch erschwert.

Bezirksräte haben i. d. R. in den diversen Geschäften, für die der Bezirksrat zuständig ist, eine sehr lange Verfahrensdauer. Dies führt zu einer Unsicherheit und unter Umständen einer höheren Leidensdauer der Betroffenen, Verkomplizierung der Situation und Akzeptanzverlust gegenüber der Institution Bezirksrat.

Wir bitten den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Ist die Aufgabenverteilung zwischen Bezirksräten und Ersatzbezirksräten den Bezirken überlassen oder zentral durch den Kanton geregelt? Falls es eine kantonale Regelung gibt: Welche Aufgaben sollen durch die Bezirksräte resp. Ersatzbezirksräte ausgeführt werden? Ist die kantonale Regelung als Empfehlung oder als Vorgabe zu verstehen?
2. Auf welcher Basis wird die Entschädigung für die einzelnen Bezirksräte und Ersatzbezirksräte berechnet?

3. Wann wurde das letzte Mal die Entschädigung der Bezirksräte und Ersatzbezirksräte überprüft? Sind Aufwand/Leistung und Entschädigung auch mit den zunehmend wachsenden Anforderungen an Bezirksräte immer noch adäquat? Und kann über die Aufteilung der Entlöhnung entsprechend der effektiven Pflichten und des Zeitaufwandes unter den Bezirksräten und Ersatzbezirksräten frei verfügt werden?
4. Wird beim Angebot der Aus- und Weiterbildung berücksichtigt, dass es ein Milizamt ist, und werden entsprechend auch Aus- und Weiterbildungen zu Randzeiten – z. B. samstags, abends – angeboten?
5. Gibt es Aufgaben (z. B. Beschwerdefälle), die aufgrund ihres sehr seltenen Vorkommens und fachlich-juristisch komplexer Materie effizienter und mit besseren Vorkenntnissen durch Berufsrichter anstatt durch ein Laiengremium (Bezirksrat) behandelt werden sollten? Ist dies eine rein politische Einschätzung oder gibt es dafür auch sachliche Gründe?
6. Wir bitten um eine Aufstellung der Verhandlungsdauer, aufgeschlüsselt nach Bezirksratsgremium und Sachgebiet über die letzten 5 Jahre. Was sind nach Ansicht des Regierungsrates zulässige Verfahrensdauer und sieht der Regierungsrat da Handlungsbedarf?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Sonja Gehrig, Urdorf, und Christa Stünzi, Horgen, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Aus dem Bundesverfassungsrecht ergeben sich Anforderungen an die richtige Zusammensetzung von kollegialen Entscheidbehörden in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren. Diese Anforderungen sind auch bei der Aufgabenteilung zwischen den ordentlichen Mitgliedern und den Ersatzmitgliedern des Bezirksrates zu beachten, wenn der Bezirksrat als erste Instanz oder als Rechtsmittelinstanz in Verwaltungsverfahren oder als Beschwerdeinstanz im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes tätig ist. So gewährleisten Art. 29 und 30 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) einen Anspruch auf richtige Zusammensetzung der entscheidenden Behörde nach dem anwendbaren Verfahrensrecht. Der Anspruch auf richtige Zusammensetzung der entscheidenden Behörde nach dem anwendbaren Verfahrensrecht verlangt, dass in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen grundsätzlich die ordentlichen Mitglieder des Bezirksrates zum Einsatz kommen und Ersatzmitglieder nur beigezogen werden,

wenn ordentliche Mitglieder in den Ausstand treten müssen oder an der Mitwirkung verhindert sind. Das heisst, der Beizug von Ersatzmitgliedern des Bezirksrates in Verwaltungs- und Beschwerdeverfahren muss sich immer «mit sachlichen Gründen» rechtfertigen lassen.

Ausserhalb von Verwaltungs- und Beschwerdeverfahren bestehen keine bezirksübergreifenden Vorgaben, wie die Aufgaben zwischen ordentlichen Mitgliedern und Ersatzmitgliedern des Bezirksrates aufzuteilen sind. In gewissen Bezirksräten sind Ersatzmitglieder mit der Prüfung der Jahresrechnungen der Gemeinden betraut oder nehmen als Fürsorge- bzw. als Heimreferentinnen und -referenten Visitationen von Sozialbehörden oder von Alters- und Pflegeheimen sowie Spitex-Institutionen vor. Dies insbesondere dann, wenn die Ersatzmitglieder dank ihres beruflichen Hintergrunds über die notwendige Sachkunde und Erfahrung verfügen und diese Aufgaben auch in zeitlicher Hinsicht wahrnehmen können.

Zu Frage 2:

Die ordentlichen Mitglieder der Bezirksräte erhalten nach Massgabe ihres Beschäftigungsgrads einen Teil-Jahreslohn gemäss Lohnstufen 19–23 der Lohnklasse 23 (vgl. § 29 Abs. 1 in Verbindung mit § 30 Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 [PVO, LS 177.11]). Konkret werden die ordentlichen Mitglieder der Bezirksräte bei ihrer erstmaligen Wahl in Lohnklasse 23, Lohnstufe 19, eingereiht. Nach einer vollständigen Amtsperiode und Wiederwahl in den Bezirksrat werden sie in Lohnklasse 23, Lohnstufe 21, und nach zwei vollständigen Amtsperioden und Wiederwahl werden sie in Lohnklasse 23, Lohnstufe 23, eingereiht. Bei der Einreihung nicht berücksichtigt werden allfällige vorgängige Erfahrungen als Ersatzmitglieder oder anderweitige Behördentätigkeiten. Die den einzelnen Bezirken gesamthaft zustehenden Beschäftigungsgrade für ordentliche Bezirksratsmitglieder ergeben sich aus RRB Nrn. 65/1997 (alle Bezirke) und 660/1998 (Zuschlag für Fürsorge- und Heimreferentinnen und -referenten an den Bezirksrat Affoltern).

Die Ersatzmitglieder der Bezirksräte erhalten ein Taggeld nach Lohnklasse 23 (vgl. § 33 in Verbindung mit § 34 PVO) sowie den Ersatz von Fahrauslagen (§ 40 PVO). Für die Vorbereitung einer Halbtagsitzung steht ihnen zusätzlich ein ganzes, für die Vorbereitung einer Ganztagssitzung ein doppeltes Taggeld zu. Die Entschädigung erfolgt nach Aufwand in Lohnstufe 1 der Lohnklasse 23 (vgl. § 55 Abs. 1 Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 [LS 177.111]).

Zu Frage 3:

Der Regierungsrat hat die Beschäftigungsgrade der ordentlichen Mitglieder der Bezirksräte zuletzt 1997 (bzw. ergänzend für den Bezirksrat Affoltern 1998) festgesetzt und seither nicht mehr verändert (vgl. RRB

Nrn. 65/1997 und 660/1998). Die Einreihung in Lohnklasse 23 gilt seit 1. Juli 1999 (Inkrafttreten der Personalverordnung vom 16. Dezember 1998), diejenige in die Lohnstufen 19–23 seit 1. Januar 2010 (Inkrafttreten der Änderung vom 17. Juni 2009 der PVO). Die Bemessung des Taggeldes nach Lohnklasse 23 Lohnstufe 1 für die Ersatzmitglieder des Bezirksrates gilt seit 1. Juli 1999 (Inkrafttreten der PVO). In Lohnklasse 23 sind auch Statthalterinnen und Statthalter eingereiht. Vor diesem Hintergrund wird die Einreihung sowohl für die ordentlichen Mitglieder als auch für die Ersatzmitglieder der Bezirksräte weiterhin als angemessen angesehen. Auch bei der Aufteilung der Beschäftigungsgrade zwischen den Bezirksräten besteht derzeit kein Anlass für eine Neuüberprüfung.

Die Aufgabenteilung zwischen ordentlichen Mitgliedern und Ersatzmitgliedern innerhalb eines Bezirksrates sowie die entsprechende Entschädigung werden für jede Amtsperiode neu ausgehandelt.

Zu Frage 4:

Die Statthalterkonferenz hat in Zusammenarbeit mit der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) die Weiterbildungsangebote «Kompetenzprofil für Mitglieder der Bezirksräte» und «Kompetenzprofil für Statthalterinnen und Statthalter» erstellt. Das Weiterbildungssangebot «Kompetenzprofil für Mitglieder der Bezirksräte» richtet sich an bisherige und neue Bezirksrätinnen und Bezirksräte. Der Studiengang umfasst neben einer allgemeinen Einführung in die Aufgaben der Bezirksratsmitglieder (während 4 Halbtagen) Vertiefungskurse zu verschiedenen Fachbereichen (während 18 Halbtagen), die für die Tätigkeit als Bezirksrätinnen und Bezirksräte wesentlich sind (aktuell: Staats- und Verwaltungsrecht, Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutzrecht sowie Finanzrecht). Die Teilnahme am Studiengang steht auch Ersatzmitgliedern der Bezirksräte offen. Der Studiengang wird laufend an geänderte Rahmenbedingungen angepasst. Die vom Institut für Verwaltungs-Management der ZHAW angebotenen Kurse sind Teil der ordentlichen CAS-Studiengänge «Public Management», «Öffentliches Sozialwesen» sowie «Öffentliche Finanzen und Steuern». Die Teilnehmenden des Studienganges «Kompetenzprofil für Mitglieder der Bezirksräte» nehmen dabei als Hörerinnen bzw. Hörer teil. Die Weiterbildungen finden überwiegend freitags und samstags statt.

Zu Frage 5:

Neun von zwölf Bezirksratspräsidentinnen und -präsidenten verfügen über eine juristische Ausbildung, in zehn von zwölf Bezirksräten sind Juristinnen und Juristen im ordentlichen Spruchkörper vertreten. Zudem stehen alle Bezirksratskanzleien, welche die Geschäfte des Bezirksrates vorbereiten, unter der Leitung von Bezirksratsschreiberinnen

und Bezirksratsschreibern, die ausnahmslos Juristinnen und Juristen mit langjähriger Berufserfahrung sind. Hinzu kommen weitere juristische Mitarbeitende der Bezirksrakanzlei, die in der Regel ebenfalls über mehrjährige Berufserfahrung verfügen. Die juristisch korrekte Behandlung der Rechtsmittelverfahren ist somit gewährleistet. Zudem kann es von Vorteil sein, dass die Bezirksräte nicht nur über Juristinnen und Juristen, sondern auch über Mitglieder mit anderem beruflichem Hintergrund verfügen. Dies gilt insbesondere auch bei weiteren wichtigen Aufgaben, die in die Zuständigkeit der Bezirksräte fallen, wie z. B. der Prüfung von Jahresrechnungen der Gemeinden oder der Visitation der Sozialbehörden oder von Alters- und Pflegeheimen sowie Spitex-Institutionen (vgl. Beantwortung der Frage 1).

Zu Frage 6:

Die vollständige Verfahrensdauer, verstanden als die Dauer ab Eingang eines Rechtsmittels bis zum Entscheid über das Rechtsmittel, ist für sich allein keine aussagekräftige Messgröße, um die Einhaltung des Beschleunigungsgebots durch Rechtsmittelinstanzen zu messen. Die vollständige Verfahrensdauer ist von unterschiedlichen Faktoren abhängig, die von den Bezirksbehörden nicht beeinflusst werden können: So sind in sämtlichen Verfahren nach der Rechtsmitteleingabe zuerst eine Vernehmlassung bei der Gegenpartei durchzuführen und die vollständigen Akten einzuholen. Die dafür anzusetzende Frist beträgt in der Regel 30 Tage (vgl. für das Rekursverfahren § 26b Abs. 2 Verwaltungsrechts-pflegegesetz vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]). Geht eine Stellungnahme der Gegenpartei ein, ist diese der Rechtsmittel erhebenden Partei im Rahmen des rechtlichen Gehörs zur Stellungnahme zu unterbreiten. Die in diesem zweiten Schriftenwechsel angesetzten Fristen sind in der Regel erstreckbar und es können Fristerstreckungsgesuche gestellt werden. Eine allfällige Stellungnahme der Rechtsmittel erhebenden Partei ist in der Regel wiederum der Gegenpartei zur Stellungnahme zu unterbreiten (und umgekehrt). Auch notwendige Sachverhaltsermittlungen, wie die Einholung von Amtsberichten oder Gutachten, nehmen Zeit in Anspruch und sind den Parteien im Rahmen des rechtlichen Gehörs zur Stellungnahme zu unterbreiten. Bis zum Abschluss des Schriftenwechsels und damit der Spruchreife eines Falles können ab Eingang des Rechtsmittels entsprechend mehrere Monate vergehen, ohne dass die Rechtsmittelinstanz darauf Einfluss nehmen kann. Aufgrund von Fristerstreckungsgesuchen, Sistierungsanträgen, Gesuchen um vorsorgliche Massnahmen oder weiteren Eingaben der Parteien, zu denen in der Regel ebenfalls das rechtliche Gehör zu gewähren ist, kann es auch deutlich länger dauern, bis der Schriftenwechsel abgeschlossen bzw. bis ein Fall spruchreif ist. Erst wenn ein Fall spruchreif ist, ist die Rechtsmittel-

instanz für die beförderliche Behandlung des Rechtsmittels allein verantwortlich. Für Rekursverfahren hat der kantonale Gesetzgeber die verwaltungsinternen Rekursinstanzen deshalb dazu verpflichtet, innert 60 Tagen seit Abschluss der Sachverhaltsermittlungen zu entscheiden, d. h., sobald der Schriftenwechsel abgeschlossen und das Verfahren spruchreif ist (§ 27c Abs. 1 VRG). Zwar handelt es sich bei dieser 60-Tage-Frist um eine blosse Ordnungsfrist, die aus guten Gründen (z. B. aufgrund des Umfangs und der Komplexität des Verfahrens) überschritten werden darf. Doch kann ihre systematische Überschreitung auf ein Problem aufsichtsrechtlicher Natur hindeuten, dem mit geeigneten organisatorischen oder personellen Massnahmen begegnet werden muss.

Bei den Wirtschaftlichkeitsindikatoren im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan wird bei den Bezirksräten deshalb nicht die vollständige Verfahrensdauer, sondern die viel aussagekräftigere Prozentzahl der fristgerecht erledigten Rechtsmittel nach Ablauf der 60-Tage-Frist seit Abschluss der Sachverhaltsermittlungen ausgewiesen (vgl. Leistungsgruppe Nr. 2251, Bezirksräte, Wirtschaftlichkeitsindikator B1). Aus demselben Grund wird auch zur Beantwortung der vorliegenden Frage nicht die vollständige Verfahrensdauer, sondern die Prozentzahl der erledigten Rechtsmittel nach Ablauf der 60 Tage-Frist seit Abschluss der Sachverhaltsermittlungen angegeben. Innerhalb der für die Anfragebeantwortung zur Verfügung stehenden Zeit konnte keine Aufschlüsselung nach Rechtsgebiet vorgenommen werden. Auch sind in der nachfolgenden Statistik nur die Rechtsmittelverfahren enthalten, in denen die Erledigungsfrist nach § 27c VRG gilt.

Bezirk	Rechtsmittel (RM)	2016	2017	2018	2019	2020
Affoltern	Erledigte RM	59	78	57	50	40
	Einhaltung 60-Tage-Frist in %	67,00	65,00	60,00	63,00	63,00
Andelfingen	Erledigte RM	25	27	37	66	37
	Einhaltung 60-Tage-Frist in %	98,00	96,00	90,00	95,00	94,00
Bülach	Erledigte RM	207	220	215	210	183
	Einhaltung 60-Tage-Frist in %	95,00	95,00	96,00	94,50	96,00
Dielsdorf	Erledigte RM	107	149	116	178	148
	Einhaltung 60-Tage-Frist in %	73,83	67,54	66,38	70,22	66,72
Dietikon	Erledigte RM	165	113	126	134	104
	Einhaltung 60-Tage-Frist in %	50,00	65,00	50,00	57,00	84,00

Bezirk	Rechtsmittel (RM)	2016	2017	2018	2019	2020
Hinwil	Erledigte RM	112	110	126	93	61
	Einhaltung 60-Tage-Frist in %	64,00	59,00	58,00	55,00	74,00
Horgen	Erledigte RM	107	107	93	84	144
	Einhaltung 60-Tage-Frist in %	80,00	95,00	89,00	63,00	68,00
Meilen	Erledigte RM	100	98	123	95	103
	Einhaltung 60-Tage-Frist in %	62,00	52,00	45,00	51,00	58,00
Pfäffikon	Erledigte RM	66	156	107	101	81
	Einhaltung 60-Tage-Frist in %	62,00	77,00	48,00	55,00	69,00
Uster	Erledigte RM	175	152	153	144	126
	Einhaltung 60-Tage-Frist in %	49,00	53,00	63,00	43,00	58,00
Winterthur	Erledigte RM	185	154	172	147	144
	Einhaltung 60-Tage-Frist in %	78,00	82,00	84,00	87,00	61,00
Zürich	Erledigte RM	238	209	209	247	292
	Einhaltung 60-Tage-Frist in %	75,00	63,00	62,00	68,00	60,00
Total pro Jahr	Erledigte RM	1546	1573	1534	1549	1463
	Einhaltung 60-Tage-Frist in %	71,15	72,55	67,62	66,81	70,98
	Einhaltung 60-Tage-Frist in %					69,82
Total 2016–2020	Erledigte RM					7665
	Durchschnittlich erledigte RM pro Jahr					1533
	Einhaltung 60-Tage-Frist in %					69,82

2018 wurde die Beratungsgesellschaft KPMG beauftragt, im Rahmen der Studie «Bezirksbehörden Portfolioanalyse 2018» den aktuellen Mittelbedarf in der Bezirksverwaltung zu untersuchen. Insgesamt kam die Studie zum Schluss, dass die Bezirksverwaltungen aufgrund des starken Anstiegs der Anzahl Geschäftsfälle an ihre Grenzen stossen. Für den Bereich der Bezirksratskanzleien wurde nebst der Umsetzung von Optimierungsmassnahmen die Schaffung von zwei zusätzlichen 100%-Stellen als notwendig erachtet. Der Regierungsrat beschloss, dass zunächst das festgestellte Optimierungspotenzial auszuschöpfen sei, bevor im Stellenplan der Bezirksratskanzleien weitere unbefristete Stellen geschaffen würden (vgl. RRB Nr. 1189/2020). Nachdem die Bezirksratskanzleien

die von der KPMG empfohlenen Optimierungsmassnahmen, wie etwa den Aufbau eines Wissensmanagements, in die Wege geleitet haben, wird zurzeit auch eine Anpassung der Personalsituation bei den Bezirksratskanzleien geprüft. So deuten doch auch die zum Teil tiefen Prozentzahlen bei der Einhaltung der 60-Tage-Frist (vgl. obenstehende Tabelle) darauf hin, dass gewisse Bezirksratskanzleien personell unterdotiert sind.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli