



UNIVERSITÄT
BERN

Grundlagen und Handlungsempfehlungen zur Prozessgestaltung für die Übertretungsstrafbehörde Dietikon

Zertifikatsarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Certificate of Advanced Studies in Public Administration (CeMaP)

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

Verfasser: **Thomas Winkelmann**
aus Affoltern am Albis (ZH)
Gstalterstrasse 11
8134 Adliswil

Adliswil, 29. November 2014

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Lehrgangs „Management und Politik öffentlicher Institutionen“ (CeMaP) der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Zusammenfassung

Die Übertretungsstrafbehörde der Stadt Dietikon ist wie die übrige Verwaltung einem Reformdruck aufgrund zunehmender Geschäftslast, höheren Anforderungen an die Verfahren sowie gestiegener Komplexität der Fälle ausgesetzt. Dies meist ohne die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen.

Diese Arbeit hat zum Ziel Grundlagen für eine optimale Ausgestaltung der Kernprozesse der Übertretungsstrafbehörde Dietikon zu schaffen. Nach einer Einleitung werden in Kapitel 2 die Grundlagen des Prozessmanagements und in Kapitel 3 die speziellen Anforderungen bei der Umsetzung in der öffentlichen Verwaltung wiedergegeben. Mit dem Prozessmanagement sollen namentlich die Durchlaufzeiten verkürzt, die Qualität erhöht und die Kosten gesenkt werden. Prozessmodelle stellen Abläufe transparent dar und bilden die Grundlage für Verbesserungen. Die rechtlichen und organisatorischen Gegebenheiten des Stadtrichteramts Dietikon sowie ein Vergleich von Eckdaten und Kennzahlen mit zwei anderen Übertretungsstrafbehörden sind Bestandteil von Kapitel 4.

In Kapitel 5 werden die drei Kernprozesse Strafbefehlsverfahren, Einspracheverfahren und Vollzugsverfahren detailliert beschrieben und darauf basierend als Prozess visualisiert. Die Analyse der einzelnen Kernprozesse zeigt verschiedene Prozessoptimierungsmöglichkeiten auf. Verbesserungspotenziale im Strafbefehlsverfahren liegen insbesondere bei der Segmentierung der Teilprozesse nach Komplexitätsgrad in leichte, mittlere und komplexe Fälle. Durch Vorgaben bei der Verfahrensdauer und einheitlichen Richtlinien für die Strafzumessung sind weitere Optimierungen möglich. Im Einspracheverfahren werden eine standardisierte Vorprüfung der Fälle, Zeit- und Terminvorgaben pro Deliktskategorie sowie eine Geschäftslastverteilung vorgeschlagen. Strukturierte Fallsammlungen und Fallbesprechungen mit anderen Stadtrichtern dienen einer rechtsgleichen Urteilsfindung. Ebenfalls Verbesserungsmöglichkeiten bestehen im Vollzugsverfahren, sei es durch ein mehrstufiges Korrespondenzverfahren unter Einbezug der Betreibungs- und Vollzugskonsequenzen, durch Zeitvorgaben für das Inkasso in Abhängigkeit der Gesamtforderung oder durch die Einführung einer durchgehenden IT-Lösung ohne Medienbrüche.

Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen stossen dort an Grenzen wo sie allgemeine Grundsätze des Strafverfahrens tangieren; sie schliessen Verbesserungen in zeitlicher, qualitativer und quantitativer Sicht aber auch nicht aus. Namentlich das Beschleunigungsgebot nach Art. 5 StPO verlangt explizit eine rasche Verfahrensabwicklung.

In Kapitel 6 werden dem Stadtrichteramt Dietikon Handlungsempfehlungen für eine effiziente Gestaltung der Kernprozesse aufgezeigt, mit dem Zweck die Produktivität der Leistungserstellung zu erhöhen und gleichzeitig die rechtskonforme Verfahrensabwicklung sicherzustellen. Mit einer detaillierten Prozessdokumentation werden die Abläufe im Sinne des Wissensmanagements systematisch dokumentiert, die Transparenz erhöht und bei einer regelmässi-

gen Überprüfung eine stete Prozessverbesserung gewährleistet. Auch der Ressourceneinsatz lässt sich auf der Grundlage der Geschäftsprozesse gezielter steuern.

Um die finanziellen Auswirkungen einer systematischen Prozessgestaltung abschätzen zu können, sind die einzelnen Prozessschritte auf der Grundlage dieser Arbeit detailliert zu beschreiben und den Ressourcenbedarf zu ermitteln. Mit der Einführung eines Prozess- und Qualitätsmanagements soll zudem eine Kultur des Qualitätsbewusstseins geschaffen werden, die zu einer ständigen Verbesserung der Prozesse beiträgt. Dazu empfiehlt sich ein intensiver Erfahrungsaustausch und Vergleich mit anderen Übertretungsstraftbehörden, um sich an den am besten in der Praxis bewährten Prozessen zu orientieren.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	I
Inhaltsverzeichnis	III
Abbildungsverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	VII
1 Ausgangslage und Fragestellung	1
1.1 Änderung der Zuständigkeit im Übertretungsstrafwesen	1
1.2 Ziel der Arbeit	2
1.3 Methodisches Vorgehen	2
2 Grundlagen zum Prozessmanagement	3
2.1 Begriffe und Zielsetzung	3
2.2 Prozessmodellierung	3
2.2.1 Prozessdefinition	4
2.2.2 Prozessstrukturierung	5
2.2.3 Nutzen der Prozessmodellierung	5
2.3 Prozessoptimierung	6
3 Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung	7
3.1 Auslöser von Verwaltungsmodernisierung	7
3.2 Herausforderungen im Prozessmanagement öffentlicher Verwaltungen	8
3.3 Anforderungen an die Prozessmodellierung	8
4 Übertretungsstrafbehörden im Kanton Zürich	9
4.1 Rechtliche Rahmenbedingungen und Aufgaben der Übertretungsstrafbehörden	9
4.2 Organisatorische Lösungen im Kanton Zürich	10
4.3 Stadtrichteramt Dietikon	10
4.3.1 Organisation	10
4.3.2 Ressourceneinsatz	10
4.4 Vergleich mit den Stadtrichterämtern Winterthur und Uster	11
5 Darstellung der Kernprozesse der Übertretungsstrafbehörde Dietikon	13
5.1 Prozessauswahl	13
5.2 Prozessdarstellung (Ist-Zustand)	14
5.2.1 Ablaufbeschreibung Kernprozess Strafbefehlsverfahren	14

5.2.2	Ablaufbeschrieb Kernprozess Einspracheverfahren.....	17
5.2.3	Ablaufbeschrieb Kernprozess Vollzugsverfahren.....	21
5.3	Prozessanalyse	23
5.3.1	Berücksichtigung von Wirksamkeits- und Effizienzüberlegungen.....	23
5.3.2	Verbesserungspotenziale Strafbefehlsverfahren.....	24
5.3.3	Verbesserungspotenziale Einspracheverfahren	25
5.3.4	Verbesserungspotenziale Vollzugsverfahren	27
6	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	29
6.1	Erkenntnisse für die Prozessoptimierung	29
6.2	Handlungsempfehlungen	29
6.2.1	Prozessdokumentation	29
6.2.2	Prozesskennzahlen.....	30
6.2.3	Prozess- und Qualitätsmanagement.....	30
7	Literaturverzeichnis	VII
8	Selbständigkeitserklärung.....	VIII
9	Über den Autor	IX

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Führungs- Kern- und Supportprozesse	4
Abbildung 2: Strukturierung von Prozessen	5
Abbildung 3: Prozessablaufdiagramm Strafbefehlsverfahren	16
Abbildung 4: Prozessablaufdiagramm Einspracheverfahren	20
Abbildung 5: Prozessablaufdiagramm Vollzugsverfahren	22

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Anzahl erlassener Strafbefehle durch das Stadtrichteramt Dietikon	11
Tabelle 2: Eckdaten der Übertretungsstrafbehörden Dietikon, Winterthur und Uster	11
Tabelle 3: Kennzahlen der Übertretungsstrafbehörden Dietikon, Winterthur und Uster	12
Tabelle 4: Einsprachen und deren Erledigung	13
Tabelle 5: Merkmale Kernprozess Strafbefehlsverfahren	17
Tabelle 6: Merkmale Kernprozess Einspracheverfahren	21
Tabelle 7: Merkmale Kernprozess Vollzugsverfahren	23
Tabelle 8: Strafbefehle nach Tatbeständen	24

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
Abs.	Absatz
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
GO	Gemeindeordnung
GOG	Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) vom 10. Mai 2010, LS 211.1
lit.	littera
k.A.	Keine Angaben
KV	Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, LS 101
MA	Mitarbeitende
NPM	New Public Management
OBG	Ordnungsbussengesetz (OBG) vom 24. Juni 1970, SR 741.03
SchKG	Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) vom 11. April 1889, SR 281.1
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007, SR 312.0
SVG	Strassenverkehrsgesetz (SVG) vom 19. Dezember 1958, SR 741.01
vgl.	vergleiche
ZH	Kanton Zürich
ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO) vom 19. Dezember 2008, SR 272

1 Ausgangslage und Fragestellung

1.1 Änderung der Zuständigkeit im Übertretungsstrafwesen

Auf den 1. Januar 2011 sind die eidgenössischen Prozessgesetze in Kraft getreten. Das neue Bundesstrafprozessrecht regelt das Verfahren weitgehend abschliessend. Den Kantonen bleibt die Regelung der Wahl, Zusammensetzung, Organisation, Aufsicht und Befugnisse der Strafbehörden. Im Kanton Zürich blieb das bisherige Staatsanwaltschaftsmodell im Wesentlichen bestehen. Eine grundlegende Änderung ergab sich in der Zuständigkeit des Übertretungsstrafrechts. Stand bisher die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen grundsätzlich den Gemeinden zu, sind gemäss Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) neu die Statthalterämter¹ zuständig. Der Regierungsrat kann die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen auf Gesuch hin einer Gemeinde übertragen, wenn diese sicherstellt, dass sie dazu fachlich und organisatorisch in der Lage ist (§ 89 Abs. 2 GOG). Heute haben sieben Städte im Kanton Zürich eine eigene Übertretungsstrafbehörde.

Auf Antrag des Stadtrates hat der Regierungsrat des Kantons Zürich mit Beschluss vom 30. November 2011 der Stadt Dietikon die Bewilligung zur Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen unter Auflagen erteilt. Der Regierungsrat verlangte, dass für die Weiterführung des Übertretungsstrafrechtes bis spätestens Ende 2012 die nötige gesetzliche Grundlage in der Gemeindeordnung geschaffen wird. Mit der Volksabstimmung vom 25. November 2012 wurde die Gemeindeordnung so angepasst, dass der Stadtrat einer angestellten Person das selbständige Recht zur Verhängung von Polizeibussen sowie die Befugnis zur direkten Antragstellung bei den Oberbehörden und Gerichten einräumen kann (Art. 35 Abs. 3 Gemeindeordnung). Eine zweite Auflage betraf die erforderlichen Fachkenntnisse. In fachlicher Hinsicht muss die Gewähr dafür bestehen, dass die Funktionsträgerinnen und Funktionsträger aufgrund ihrer Ausbildung und bisherigen Berufserfahrung in der Lage sind, die Sachverhalte richtig zu erfassen, die notwendigen Untersuchungen zu leiten und die strafrechtliche Beurteilung unter Beachtung aller strafprozessualen Bestimmungen vorzunehmen.

Es existiert keine eigene Aufbau- und Ablauforganisation für das Stadtrichteramt, da die Funktionäre weitere Aufgaben innerhalb der Stadtverwaltung wahrnehmen. Die verschiedenen Prozesse zur Aufgabenerledigung wurden bisher nur lückenhaft (z.B. in Form von Vorlagen) niedergeschrieben.

¹ Der Statthalter ist im Bezirk der Vertreter des Regierungsrats. Er widmet sich dem Strassenwesen und dem Polizei- und Feuerwehrwesen der Gemeinden; er hat hier die Aufgaben und Kompetenzen einer Rechtsmittelinstanz und Aufsichtsbehörde. Zudem ist er nach Gesetz und kantonaler Verordnung zuständig für die Untersuchung und Beurteilung von Übertretungen, soweit diese Kompetenz nicht den Gemeinden übertragen ist.

1.2 Ziel der Arbeit

Die Aufgaben des Stadtrichteramts sind weitgehend durch die eidgenössische Strafprozessordnung vorgeben. Die Umsetzung erfolgt in Dietikon bisher mehr aus dem Tagesgeschäft heraus nach dem Prinzip "Versuch und Irrtum". Die Arbeit hat zum Ziel die Grundlage für die optimale Ausgestaltung der Kernprozesse der Übertretungsstrafbehörde Dietikon unter Einhaltung der neuen Rechtsgrundlage im Strafprozessrecht zu schaffen. Die wichtigsten Schnittstellen zur Justiz und der übrigen Verwaltung sollen grob skizziert werden. Daraus abgeleitet soll der Übertretungsstrafbehörde Dietikon als Handlungsempfehlung eine effiziente Gestaltung der Kernprozesse aufgezeigt werden, mit dem Zweck die Produktivität der Leistungserstellung zu erhöhen und gleichzeitig die rechtskonforme Verfahrensabwicklung sicherzustellen.

1.3 Methodisches Vorgehen

In einem ersten Schritt werden die theoretischen Grundlagen des Prozessmanagements im allgemeinen und in der öffentlichen Verwaltung im speziellen anhand der Literaturanalyse zusammenfassend wiedergegeben. Die Unabhängigkeit der Strafbehörde in der Rechtsprechung und Strafverfolgung und die sich daraus ergebenden Besonderheiten in der fachlichen und organisatorischen Eingliederung werden miteinbezogen. Im zweiten Schritt werden die Aufgaben der Übertretungsstrafbehörde anhand der neuen Gesetzesgrundlagen im Strafprozessrecht dargelegt. Die Darstellung der Kernprozesse der Übertretungsstrafbehörde Dietikon mit den wichtigsten internen und externen Schnittstellen stellt den dritten Schritt dar. Aufgrund der Abweichungen zu den bestehenden Abläufen im Stadtrichteramt Dietikon werden anschliessend Verbesserungsvorschläge im Sinne von Handlungsempfehlungen erarbeitet.

2 Grundlagen zum Prozessmanagement

2.1 Begriffe und Zielsetzung

Das Prozessmanagement beschäftigt sich mit der Identifikation, Analyse, Gestaltung, Dokumentation, Implementierung, Steuerung und Verbesserung von Geschäftsprozessen. Der Geschäftsprozess nimmt seinen Anfang beim Kundenbedürfnis bzw. Kundennutzen. Unter Berücksichtigung von Effizienz- und Effektivitätskriterien² soll das Prozessmanagement die Kundenorientierung der Geschäftsprozesse fördern und unterstützen (Schwarz, 2006, S. 35).

Vahs (2012, S. 242) definiert folgende Ziele des Prozessmanagements:

- Verkürzung der Durchlaufzeiten: Insbesondere die Reduktion der Transfer- und Liegezeiten tragen zur Verkürzung des Gesamtprozesses bei. Zudem trägt die Anpassung der einzelnen Teilprozesse zur Reduktion der Schnittstellenproblematik bei.
- Erhöhung der Prozessqualität: Dabei ist eine möglichst grosse Übereinstimmung der Kundenerwartung mit der Leistungserbringung anzustreben. Die Qualität lässt sich anhand der Kriterien geringe Fehlerquote, kurze Durchlaufzeiten, Kundenzufriedenheit und reibungslose Abläufe beurteilen.
- Verbesserung der Innovationsfähigkeit durch aktive Einbindung der Mitarbeitenden und Kunden bei der Gestaltung und Verbesserung von Prozessen.
- Senkung der Prozesskosten durch die Eliminierung nicht wertschöpfender Aktivitäten und durch geringe Fehlerquoten.

Die zielgerichtete Verknüpfung von Aktivitäten wird als Prozess bezeichnet. Für jeden Prozess wird ein Ziel definiert. Ein Prozess beschreibt die Umwandlung eines Inputs in Form eines äusseren Anstosses in einen definierten Output. Zur Prozessabwicklung werden Aktivitäten in einer strukturierten Reihenfolge zweckgerichtet verbunden (Osterloh & Frost, 2006, S. 33).

2.2 Prozessmodellierung

Die Prozessmodellierung schliesst an die allgemeine Zieldefinition an. Nach Fischer (2014, S. 173-174) stehen folgende Anliegen im Vordergrund:

- Gestaltung von Prozessen;
- Visualisierung von Prozessen;
- Dokumentation von Prozessen.

² Thommen (2012, S. 112) umschreibt in Anlehnung an P. Drucker (Managing for Business Effectiveness. Mai-Juni 1963, S. 53–60) Effizienz als die Beurteilung der Beziehung zwischen der erbrachten Leistung und dem Ressourceneinsatz („Die Dinge richtig tun“) und Effektivität als die Beurteilung der Zielerreichung („Die richtigen Dinge tun“).

Während die Gestaltung von Prozessen bei neuen Aufgaben oder Leistungen zum Tragen kommt, geht es bei der Visualisierung und Dokumentation um ein Abbild der aktuellen Situation.

2.2.1 Prozessdefinition

Im Rahmen der Prozessdefinition werden die Kernaufgaben der Organisation abgebildet. Dies erfolgt anhand einer Geschäftsfeldanalyse unter Berücksichtigung der gesetzlichen und strategischen/politischen Vorgaben bzw. Rahmenbedingungen. Es sind dabei diejenigen Prozesse auszuwählen, die einen messbaren Nutzen für den Leistungsempfänger generieren (Thom & Ritz, 2008, S. 286).

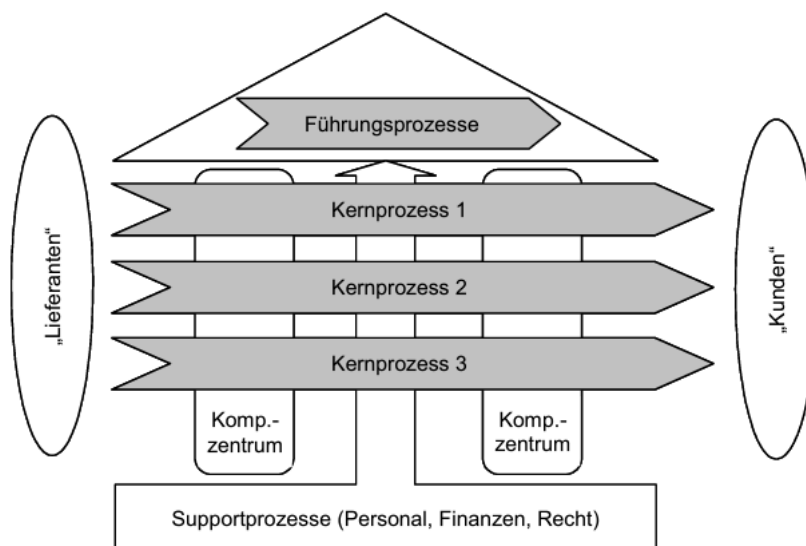


Abbildung 1: Führungs- Kern- und Supportprozesse (Thom & Ritz, 2008, S. 285)

Das Schwergewicht liegt bei der Identifikation der Kernprozesse. „Kernprozesse bestehen aus einem Bündel funktionsübergreifender Tätigkeiten, das darauf ausgerichtet ist, einen Kundenwert zu schaffen“ (Thommen, 2012, S. 743). Sie starten beim Auftrag durch den Kunden und enden mit der Erfüllung des Kundenwunsches. Kernprozesse sind von strategischer Bedeutung und weisen einen hohen Wertschöpfungsanteil in Bezug auf das Produkt auf (Fischer, 2014, S. 161).

Die Supportprozesse lassen sich als Querschnittsfunktionen einer Organisation umschreiben. Wie die Kernprozesse sind auch Supportprozesse auf den Kundennutzen auszurichten. Sie unterstützen die Kernprozesse in ihren Abläufen (Thom & Ritz, 2008, S. 289).

Führungsprozesse widmen sich der Gesamtstrategie und sie legen die erforderlichen Ressourcen fest. Folgende Produkte sind das Resultat von Führungsprozessen: Vision, Leitbild,

Leistungsvereinbarungen, Personalpolitik, Ressourcenplanung und Kommunikation (Thom & Ritz, 2008, S. 287).

2.2.2 Prozesstrukturierung

Nach der Prozessdefinition werden die einzelnen Prozesse strukturiert, indem sie in Teilprozesse zerlegt und in eine zeitliche Reihenfolge gesetzt werden. Dabei richtet sich der Fokus insbesondere auf die Schnittstellen zwischen den einzelnen Teilprozessen (Hopp & Göbel, 2013, S. 175).

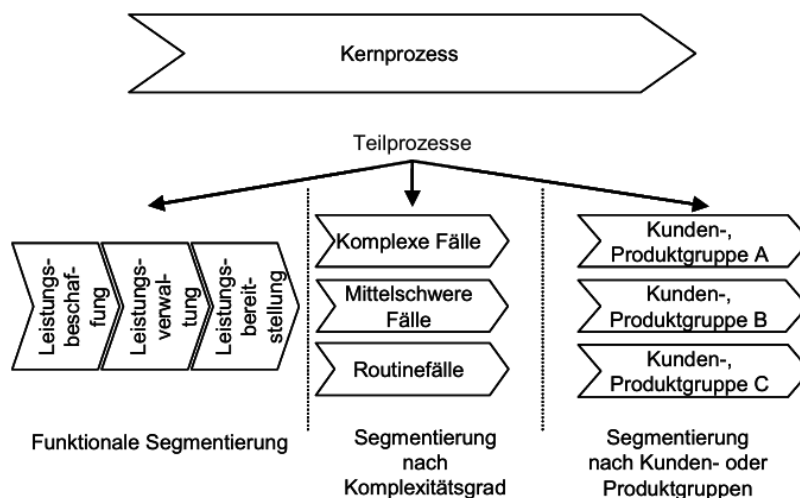


Abbildung 2: Strukturierung von Prozessen (Thom & Ritz, 2008, S. 291)

Zur Unterteilung der Kernprozesse in einzelne Teilprozesse schlagen Osterloh & Frost (2006, S. 52 ff.) eine Segmentierung nach Funktionen, Komplexitätsgraden oder nach Kundengruppen vor. Die funktionale Segmentierung der Kernprozesse in Leistungsbeschaffung, Leistungserbringung und Leistungsbereitstellung entspricht am ehesten der Prozessidee von der Bestellung bis zum Produkt. Eine Gliederung nach Komplexitätsgraden unterscheidet zwischen komplexen, mittelschweren und Routinefällen. Die dritte Segmentierung unterteilt die Teilprozesse nach Kunden- bzw. Produktgruppen. Thom & Ritz (2008, S. 290) sehen in der Prozesstrukturierung eine der Hauptschwierigkeiten innerhalb der Prozessorganisation.

2.2.3 Nutzen der Prozessmodellierung

Prozessmodelle stellen Abläufe transparent dar und bilden eine Diskussionsgrundlage für Verbesserungen. Sie dienen als Grundlage für die Evaluation der Qualität. Die Prozessmodellierungstechniken zwingen zu einer Konzentration auf das Wesentliche und reduzieren dadurch die Komplexität. Dank der grafischen Darstellung wird die Dokumentation und Kommunikation von Abläufen vereinfacht. Die Einführung von IT-Systemen und die damit

verbundene Digitalisierung von Prozessen können durch die Prozessmodellierung massgebend unterstützt werden (Becker et al., 2009, S. 64-66).

2.3 Prozessoptimierung

"Die Prozessoptimierung analysiert die vorhandenen Abläufe bezüglich Stärken und Schwächen und sucht nach Verbesserungen im Sinne der Rationalisierung [..]" (Schwarz, 2006, S. 36). Diese Phase lässt sich in die Prozessanalyse und Prozessreorganisation unterteilen. Bei der Prozessanalyse werden Optimierungsmöglichkeiten in den Bereichen Zeit, Kosten, Qualität und Kundenzufriedenheit identifiziert, um anschliessend im Rahmen der Prozessreorganisation einen verbesserten Soll-Prozess zu entwickeln (Fischer, 2014, S. 194).

Zentral ist die Ausrichtung auf den Kunden- bzw. Produktnutzen. Thom & Ritz (2008, S. 295) sehen die Vorteile der Prozessoptimierung hauptsächlich bei der Beschleunigung der Leistungserstellung, der Verminderung von Komplexität und von Schnittstellen, der Kundenausrichtung sowie der Kostensenkung und Qualitätsverbesserung. Als Nachteile werden namentlich die Vernachlässigung des Spezialistenwissens, die Überadministration im Rahmen der Prozessdefinitionen sowie ungenügende Anpassungen in der Organisation genannt. Neben den formalen Anforderungen an eine Prozessorganisation sind auch neue Befähigungen und Handlungsweisen erforderlich.

3 Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung

3.1 Auslöser von Verwaltungsmodernisierung

Die öffentliche Verwaltung ist einem ständigen Veränderungs- und Modernisierungsdruck ausgesetzt. Einerseits wurden insbesondere den Gemeindeverwaltungen zusätzliche Aufgaben übertragen, ohne die Personal- und Finanzmittel anzupassen. Andererseits stellen die Kunden der öffentlichen Verwaltung immer höhere Anforderungen an die Qualität und Verfügbarkeit staatlicher Leistungen (Fischer, 2014, S. 155).

Im Hinblick auf die Gestaltung der Arbeitsweise sieht sich die öffentliche Verwaltung daher mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Stand klassischerweise die Gestaltung der Aufbauorganisation im Vordergrund, gewinnt heute die Prozessorientierung an Bedeutung (Hopp & Göbel, 2013, S. 169). Die Prozessorganisation eignet sich nach Thom & Ritz (2008, S. 285) besonders für Institutionen des öffentlichen Bereichs, da sie mit der Aufgabenerfüllung durch Teamstrukturen statt einer funktionsbezogenen Arbeitsteilung neue Schwerpunkte setzt, die bisher nicht oder zu wenig berücksichtigt wurden. Damit lässt sich die Verantwortung für die gesamte Leistungserbringung bis zum Kunden zuordnen.

Mit dem Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung sollen einzelne Verwaltungsaufgaben bestmöglich geplant, gesteuert und kontrolliert werden (Becker et al., 2009, S. 32). Dabei wird das Prozessmanagement regelmässig durch die Anwendung von modernen Informations- und Kommunikationstechnologien unterstützt. Um das Potenzial des Prozessmanagements für die öffentliche Verwaltung auszuschöpfen, bedarf es einer strukturierten und gut geplanten Vorgehensweise. Wesentliches Verbesserungspotenzial ist insbesondere in den Bereichen Kunden- und Ergebnisorientierung sowie beim Einsatz von Ressourcen zu erwarten (Gruber, 2010, S. 77). Damit werden die konkreten Bedürfnisse der Leistungsempfänger in den Mittelpunkt gestellt, was im privaten Sektor seit Jahren der Fall ist (Fischer, 2014, S. 156). Nach Schedler & Proeller (2011, S. 238) entspricht die Prozessoptimierung den vom New Public Management geforderten Veränderungen.

Heute lassen sich diverse Schwachstellen in den Abläufen der öffentlichen Verwaltungen identifizieren, die mittels Prozessmanagement verbessert werden können. Dazu gehören technische Unzulänglichkeiten wie Medienbrüche durch den Wechsel von Informationsträgern oder redundante Bearbeitungsschritte und Datenspeicherungen. Sehr oft durchlaufen Prozesse zudem verschiedene Organisationseinheiten. Dadurch erhöht sich in der Regel die Durchlaufzeit eines Prozesses, die Qualität nimmt ab und die Belastung von Mitarbeitenden steigt unnötig (Gruber, 2010, S. 81).

3.2 Herausforderungen im Prozessmanagement öffentlicher Verwaltungen

Zu den grössten Herausforderungen im Einsatz von Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung zählen einerseits der Mangel an finanziellen und personellen Ressourcen und andererseits der allgemeine Widerstand gegen Veränderungen. Dies lässt sich auch bei privatwirtschaftlichen Veränderungsprozessen feststellen, jedoch nicht in dem Ausmass wie im öffentlichen Sektor. Daher wird im Bereich der öffentlichen Verwaltung "der Ansatz der kontinuierlichen Veränderung präferiert" (Lück-Schneider, 2012, S. 8). Ein gewisses Risiko sieht Thommen (2012, S. 798) in der Prozess-Kultur, indem der korrekte Prozessablauf (Effizienz) wichtiger ist als die Befriedigung des Kundenbedürfnisses (Effektivität). Eine weitere Herausforderung stellen die rechtlichen Rahmenbedingungen dar.

3.3 Anforderungen an die Prozessmodellierung

Die Vielzahl unterschiedlicher Produkte in der öffentlichen Verwaltung führt zwangsläufig zu einer grossen Anzahl verschiedenartiger Verwaltungsprozesse. Diese müssen soweit als möglich standardisiert und mit möglichst geringem Aufwand modelliert werden können. Der Standardisierung und Automatisierung sind jedoch dort Grenzen gesetzt, wo Verwaltungsprozesse grosse Entscheidungsfreiräume (bspw. im Bewilligungsverfahren) aufweisen (Lück-Schneider, 2012, S. 7). Zudem laufen Verwaltungsprozesse häufig ämterübergreifend ab. Diese Fragmentierung muss bei der Prozessmodellierung mit einer ganzheitlichen Sichtweise berücksichtigt werden (Becker et al., 2009, S. 81-83). Nach Lück-Schneider (2012, S. 38-39) sind zudem die Ziele, die Werkzeuge, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Prozessoptimierung zu klären.

Auslöser von Prozessoptimierungsprojekten

- Effizienzsteigerung
- Kundenorientierung
- Transparenz
- Standardisierung
- Automatisierung
- Qualitätsverbesserung

4 Übertretungsstrafbehörden im Kanton Zürich

4.1 Rechtliche Rahmenbedingungen und Aufgaben der Übertretungsstrafbehörden

Im Rahmen der eidgenössischen Strafprozessordnung (StPO) kommt der Staatsanwaltschaft bei der Verfolgung von Straftaten eine zentrale Rolle zu. Sie trägt die Verantwortung im gesamten Vorverfahren (Schmid, 2013, S. 33). Die Verfolgung von Delikten, die nur mit Busse bestraft werden, kann gemäss Art. 17 Abs. 1 StPO an eine spezielle Verwaltungsbehörde übertragen werden. Die Kantone können dazu spezielle Strafverfolgungsbehörden schaffen.

Die Kompetenzen der kommunalen Übertretungsstrafbehörden im Kanton Zürich sind in der Verordnung über die Zuständigkeit der Gemeinden im Übertretungsstrafrecht vom 3. November 2010 (Zuständigkeitsverordnung, LS 321.1) beschrieben. Die Zuständigkeitsverordnung unterscheidet in der materiellen Kompetenz zwischen den Städten Zürich und Winterthur sowie den übrigen Gemeinden, denen der Regierungsrat die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen übertragen hat. Während die Städte Zürich und Winterthur, von Ausnahmen abgesehen, für alle Übertretungen auf ihrem Stadtgebiet zuständig sind, beschränken sich die Befugnisse der "übrigen Gemeinden" gemäss § 2 f. Zuständigkeitsverordnung auf Übertretungen des kantonalen und kommunalen Rechts sowie auf folgende Übertretungen des Bundesrechts:

- a. Vorschriften über die Bahnpolizei;
- b. Vorschriften auf dem Gebiet des Gesundheitswesens;
- c. Vorschriften über den Strassenverkehr, soweit die Zuwiderhandlung begangen wird durch
 1. Fussgängerinnen oder Fussgänger,
 2. Reiterinnen oder Reiter,
 3. Personen, die Tiere oder Herden führen oder begleiten,
 4. Personen, die Tierfuhrwerke oder Handwagen führen,
 5. Führerinnen, Führer, Halterinnen oder Halter von Fahrrädern oder von Fahrzeugen, die bundesrechtlich den Fahrrädern gleichgestellt sind, jedoch unter Ausschluss der Motorfahräder;
- d. signalisierten Fahrverboten, einschliesslich des Befahrens von Einbahnstrassen in verbotener Richtung;
- e. Vorschriften über das Anhalten und das Parkieren im Strassenverkehr;
- f. gerichtlichen Verboten gemäss Art. 258 ZPO.

Die Strafbefugnis beträgt für alle Zürcher Übertretungsstrafbehörden höchstens Fr. 500.- Busse. Die anzuordnende Ersatzfreiheitsstrafe darf zehn Tage und allenfalls angeordnete gemeinnützige Arbeit von 40 Stunden nicht übersteigen (Art. 89 Abs. 3 GOG).

4.2 Organisatorische Lösungen im Kanton Zürich

Die mit der Verfolgung und Anklage betrauten Untersuchungsorgane sind organisatorisch Teil der kantonalen bzw. kommunalen Verwaltung. Sie sind hierarchisch aufgebaut mit Weisungsbefugnis der vorgesetzten Stellen. Die Strafverfolgungsbehörden sind gleichzeitig auch Organe der Rechtspflege mit eigener Rechtsprechungskompetenz (kommunale Übertretungsstrafbehörden gemäss § 89 GOG). Bei diesen richterlichen Aufgaben wie die Strafzumessung oder den Entscheid über die Einstellung eines Verfahrens ist ihnen die richterliche Unabhängigkeit im Sinne von Art. 30 Abs. 1 BV zuzugestehen (Hauser et al., 2012, S. 281).

In Zürich und Winterthur sind die spezialisierten und von der übrigen Verwaltung unabhängigen Stadtrichterämter für die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen zuständig. In den übrigen Gemeinden mit Zuständigkeit im Übertretungsstrafrecht (Dietikon, Dübendorf, Kloten, Schlieren und Uster) wurde die Aufgabe dem jeweiligen Leiter Sicherheit als Nebenaufgabe übertragen. Damit die fachliche Unabhängigkeit gewahrt ist, sind sie in der Funktion der Übertretungsstrafbehörde weisungsunabhängig.

4.3 Stadtrichteramt Dietikon

4.3.1 Organisation

Der Stadtrat von Dietikon hat das Stadtrichteramt als kommunale Übertretungsstrafbehörde bezeichnet und auf den 1. Januar 2013 den Stadtrichter und dessen Stellvertretung ernannt. Beide Funktionen werden durch städtische Angestellte als Nebenaufgabe wahrgenommen. Organisatorisch wurde das Stadtrichteramt der Sicherheits- und Gesundheitsabteilung angegliedert. Als Stadtrichter fungiert der Leiter der Sicherheits- und Gesundheitsabteilung. In dieser Funktion ist er gestützt auf Art. 35 Abs. 3 GO Stadt Dietikon selbständig und weisungsunabhängig. Als fallführende Personen agieren heute der Stadtrichter und seine Stellvertretung. Das Stadtrichteramt ist der Aufsicht des Statthalters unterstellt.

4.3.2 Ressourceneinsatz

Wie die übrige Verwaltung ist auch die Justiz einem Reformdruck aufgrund zunehmender Geschäftslast, höheren Anforderungen an das Verfahren sowie gestiegene Komplexität der Fälle ausgesetzt. Dies meist ohne zusätzliche Ressourcen (Lienhard et al., 2013, S. 2). Die personellen und finanziellen Ressourcen des Stadtrichteramts basieren auf einer Hochrechnung der Fallzahlen von 2011 nach bisherigem, kantonalem Prozessrecht. Auf die Geschäftslast hat sich der Wegfall der kantonalen Ordnungsbusse bei Missachten eines gerichtlichen Verbotes gestützt auf Art. 258 ZPO entscheidend ausgewirkt. Diese Ordnungsbusse wurde in der Verordnung über das kantonale rechtliche Ordnungsbussenverfahren auf den Zeitpunkt der Einführung der eidgenössischen Strafprozessordnung am 1. Januar 2011 aufgehoben. Seither muss jede Missachtung eines gerichtlichen Verbots im ordentlichen Verfahren erledigt

werden. Dadurch ist die Anzahl Strafbefehle in den Jahren 2011 und 2012 massiv angestiegen. Dazu kam eine deutliche Zunahme von ausgestellten Ordnungsbussen der Stadtpolizei Dietikon aufgrund einer Stellenaufstockung, was sich ebenfalls in einer grösseren Zahl ordentlicher Verfahren wegen Nichtbezahlen oder Ablehnung des Ordnungsbussenverfahrens niederschlug.

Anzahl erlassener Strafbefehle	
2010	359
2011	637
2012	1'333
2013	1'363

Tabelle 1: Anzahl erlassener Strafbefehle durch das Stadtrichteramt Dietikon (Stadt Dietikon, Geschäftsberichte 2010-2013)

Dem Stadtrichteramt wurden ursprünglich personelle Kapazitäten im Umfang von 70 Stellenprozenten für die Funktionen Stadtrichter (20%) und Sachbearbeitung (50%) zugewiesen. Per 1. April 2014 wurden die Ressourcen für administrative Aufgaben um 50% erhöht, namentlich für das Inkassowesen.

4.4 Vergleich mit den Stadtrichterämtern Winterthur und Uster

Ein Vergleich mit zwei anderen kommunalen Übertretungsstrafbehörden liefert erste Anhaltspunkte bezüglich Geschäftslast und Ressourceneinsatz:

2013	Dietikon	Winterthur	Uster
Geschäftslast (Anzahl Strafbefehle)	1'363	10'920	466
Personal (Stellenprozente ohne Lernende)	120	830	k.A.
Erlös (Total Bussen- und Gebühreneinnahmen)	Fr. 168'516	Fr. 3'603'850	Fr. 59'272

Tabelle 2: Eckdaten der Übertretungsstrafbehörden von Dietikon, Winterthur und Uster (Geschäftsberichte 2013, Dietikon, Winterthur, Uster)

Das Stadtrichteramt Uster ist bezüglich Zuständigkeit und Organisation mit Dietikon vergleichbar. Zum Personalaufwand sind im Geschäftsbericht keine Angaben ersichtlich. Das Stadtrichteramt Winterthur ist organisatorisch eigenständig und gänzlich von der übrigen Verwaltung getrennt. Zudem hat es im Vergleich zum Stadtrichteramt Dietikon eine erweiterte Zuständigkeit (vgl. Kapitel 4.1).

2013	Dietikon	Winterthur	Uster
Akzeptanz beschuldigte Person (Einsprachen / Strafbefehle in %)	1.90	4.14	1.86
Ø Erlös (Bussen- und Gebührenein- nahmen) pro Strafbefehl	Fr. 123.65	Fr. 330.00	Fr. 127.20
Ø Erledigungsrate pro MA (Straf- be- fehle / Personal)	1'135	1'315	k.A.

Tabelle 3: Kennzahlen der Übertretungsstrafbehörden von Dietikon, Winterthur und Uster

Die Einnahmen pro Strafbefehl wie auch die Akzeptanz der Strafbefehle bei den beschuldigten Personen sind in Dietikon und Uster vergleichbar. Der durchschnittliche Erlös pro Strafbefehl in Winterthur ist im Gegensatz zu Dietikon und Uster knapp drei Mal höher. Eine Ursache dafür liegt in der Zuständigkeit für grundsätzlich alle Übertretungen und nicht nur für vorwiegend Bagatellfälle. Trotz höherer Komplexität der Übertretungsstraffälle und doppelt so vielen Einsprachen gemessen an der Anzahl Strafbefehlen ist die Erledigungsrate pro Mitarbeitende in Winterthur höher als in Dietikon.

Die im Rahmen dieser Arbeit ermittelten Kennzahlen sprechen deutlich für einen positiven Skaleneffekt³. Die Daten bedürfen noch vertieften Analysen und Ergänzungen um interne Zahlen, um zuverlässige Aussagen über Effektivität und Effizienz der verschiedenen Übertretungsstrafbehörden zu ermöglichen.

³ Als Skaleneffekt (engl. Economies of Scale) wird in der Produktionstheorie der Betriebswirtschaftslehre die Abhängigkeit der Produktionsmenge von der Menge der eingesetzten Produktionsfaktoren definiert. Von positiven Skaleneffekten spricht man, wenn die Produktionsmenge stärker steigt, als die eingesetzten Faktoren (<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/54610/economies-of-scale-v6.html>, Kurzdefinition „Economies of Scale“, abgerufen am 27. November 2014).

5 Darstellung der Kernprozesse der Übertretungsstrafbehörde Dietikon

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Arbeitsabläufe erfasst, analysiert und anschliessend auf mögliche Prozessoptimierungen untersucht. Dies erfolgt in den drei Schritten Prozessauswahl, Prozessdarstellung und Prozessanalyse mit dem Aufzeigen von Verbesserungspotenzialen.

5.1 Prozessauswahl

Bei der Auswahl der zu untersuchenden Prozesse ist auf die Bedeutung des Prozesses, die Schwierigkeit des Prozesses und die Häufigkeit des Prozesses abzustellen (Gruber, 2010, S. 90). Die Auswahl soll sich auf die wichtigsten Kernprozesse beschränken, die der Zielerreichung bzw. Aufgabenerfüllung der Übertretungsstrafbehörde dienen.

Das Stadtrichteramt Dietikon verfolgt und beurteilt Übertretungen gemäss Zuständigkeitsverordnung. Die prozessualen Vorgaben des Übertretungsstrafverfahrens sind in Art. 357 StPO geregelt. Sinngemäss richtet sich das Verfahren nach den Vorschriften über das Strafbefehlsverfahren (Art. 357 Abs. 2 StPO). Dieses Verfahren wird regelmässig mit dem Erlass eines Strafbefehls abgeschlossen. Der Strafbefehl ist das Hauptprodukt des Stadtrichteramts und der Prozess des Strafbefehlsverfahrens demnach ein Kernprozess.

Gegen den Strafbefehl steht das Mittel der Einsprache zur Verfügung. Bei der Einsprache handelt es sich um einen Rechtsbehelf mit eigenen Regeln. Die Parteien können sich nur mit dem Instrument der Einsprache gegen einen Strafbefehl wehren. Damit ist die Einsprache für die Ausübung der Verteidigungsrechte der beschuldigten Person zentral (Daphinoff, 2012, S. 552). Mit der Einsprache wird eine Neuurteilung im ordentlichen Strafverfahren verlangt. Ohne gültige Einsprache wird der Strafbefehl zum rechtskräftigen Urteil (Art. 354 Abs. 3 StPO).

Einsprachen auf Strafbefehle	2013
Einsprachen	26
in Prozent der Strafbefehle	1,9%
Art der Erledigung der Einsprachen	
Rückzug der Einsprache	7
Einstellung des Verfahrens	7
Überweisung an das Bezirksgericht	3
Pendent	9

Tabelle 4: Einsprachen und deren Erledigung (Stadt Dietikon, Geschäftsbericht 2013, S. 234)

Auch wenn weniger als zwei Prozent der Strafbefehle mittels Einsprache angefochten werden, stellt das Einspracheverfahren aufgrund seiner prozessualen Besonderheiten, auf die im Kapitel 5.2.2 näher eingegangen wird, der zweite Kernprozess des Stadtrichteramts dar.

Als dritten Kernprozess wird die Vollstreckung der ausgesprochenen Sanktionen gewählt. Zwar ist der Strafvollzug nicht Sache der Strafuntersuchungsbehörden sondern der Vollzugsbehörden (Art. 439 StPO). Da bei Übertretungen nur Busse in Frage kommt, stellt das Busseninkasso einen wesentlichen Teil der administrativen Aufgaben einer Übertretungsstrafbehörde dar. Gemäss Art. 442 Abs. 1 StPO werden Bussen und Verfahrenskosten nach den Bestimmungen des SchKG eingetrieben. Zwar werden Finanzvorgänge regelmässig den Supportprozessen zugeschrieben (Osterloh & Frost, 2006, S. 38). Im Strafbefehl ist für den Fall, dass die Busse schuldhaft nicht bezahlt wird, eine Ersatzfreiheitsstrafe festzulegen (Art. 106 Abs. 2 StGB). Wenn die Busse auch auf dem Betreuungsweg uneinbringlich ist, wird gestützt auf Art. 36 StGB die Ersatzfreiheitsstrafe vollzogen. Zudem besteht die Möglichkeit, mit Einverständnis des Täters an Stelle der ausgesprochenen Busse gemeinnützige Arbeit anzuordnen (Art. 107 StGB). Daher kommt dem Busseninkasso in Verbindung mit der Anordnung von Ersatzfreiheitsstrafe oder gemeinnütziger Arbeit eine spezielle Bedeutung im Rahmen der Rechtspflege zu, die eine Zuordnung zu den Kernprozessen rechtfertigt.

5.2 Prozessdarstellung (Ist-Zustand)

Bei der Prozessdarstellung geht es darum den Prozess in seinem Ist-Zustand zu erläutern (Gruber, 2010, S. 92). Die grafische Illustration erfolgt in dieser Arbeit mit Hilfe der Software Microsoft Visio 2010.

5.2.1 Ablaufbeschreibung Kernprozess Strafbefehlsverfahren

Der Prozess beschreibt das Untersuchungsverfahren bei Übertretungen im Zuständigkeitsbereich des Stadtrichteramts Dietikon. Nicht Teil des Prozesses ist das polizeiliche Ermittlungsverfahren (Jositsch, 2009, S. 156-157). Nach Abschluss der polizeilichen Ermittlung überweist die Polizei den Fall an die Untersuchungsbehörde. Mit dem Eingang des Falldossiers startet der Prozess. Aufgrund der dreigeteilten Zuständigkeit des Übertretungsstrafrechts im Kanton Zürich⁴ kommt der Zuständigkeitsprüfung ein besonderes Gewicht zu. Regelmässig werden Rapporte der Polizei der falschen Strafbehörde überwiesen. In diesen Fällen überweist das Stadtrichteramt Dietikon den Fall an die zuständige Untersuchungsbehörde. Nach der Zuständigkeitsprüfung erfolgt die formelle Prüfung des Dossiers. Im Falle von Polizeirapporten stellt diese Überprüfung keine nennenswerten Schwierigkeiten dar. Bei knapp der Hälfte der von der Polizei überwiesenen Fälle (vgl. Tabelle 8) handelt es sich um nicht bezahlte

⁴ Zuständigkeit der Städte Zürich und Winterthur sowie Zuständigkeit der übrigen Gemeinden, denen die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen übertragen wurde. Bei allen anderen Gemeinden liegt die Zuständigkeit beim Statthalteramt.

Ordnungsbussen aus dem Strassenverkehrsrecht. Etwa gleich vielen Dossiers liegt ein privater Strafantrag wegen Missachten eines gerichtlichen Verbots zugrunde. Auch in diesen Fällen erfolgt die formelle Prüfung durch die Stadtpolizei. Falls die Voraussetzungen für die Eröffnung der Untersuchung nicht gegeben sind, wird der Fall mit einer Nichtanhandnahmeverfügung erledigt.

Die Rechtsfindung im Strafbefehlsverfahren des Stadtrichteramts Dietikon ist weitgehend schematisiert. Dies gilt namentlich für die nicht bezahlten Ordnungsbussen und für Anzeigen wegen Missachten eines gerichtlichen Verbots. Ergänzende Ermittlungen durch die Polizei sind die Ausnahme. Ist der Sachverhalt ausreichend geklärt, erlässt das Stadtrichteramt gestützt auf Art. 352 Abs. 1 StPO einen Strafbefehl. Erachtet die Übertretungsstrafbehörde in einem Fall eine Busse von mehr als Fr. 500.00 für angezeigt, so überweist sie den Fall zur Beurteilung an das Statthalteramt (§ 4 Zuständigkeitsverordnung). Falls der Übertretungstatbestand nicht erfüllt ist, stellt das Stadtrichteramt das Verfahren mit einer kurz begründeten Verfügung ein (Art. 357 Abs. 3 StPO). Dies kommt gelegentlich bei Strafanträgen wegen Missachten eines gerichtlichen Verbots vor, wenn der Straftatbestand gemäss richterlichem Verbotstext nicht erfüllt ist.

Mit der Eröffnung des Entscheids wird der Prozess abgeschlossen. Der Strafbefehl wird den Einspracheberechtigten schriftlich eröffnet.

Der Prozess Strafbefehlsverfahren lässt sich in drei Teilprozesse gliedern:

- Dossierprüfung und Datenerfassung;
- Rechtsfindung und Entscheid;
- Entscheideröffnung.

Der Gesamtprozess wird durch die Kanzlei des Stadtrichteramts einmal wöchentlich mit der Dossierprüfung und Datenerfassung angestossen. Die Rechtsfindung ist bei den Bagatellfällen wie die nicht bezahlten Ordnungsbussen automatisiert, d.h. nach der Datenerfassung wird der Strafbefehl mit Bussenbetrag und Gebühren automatisch gedruckt. Am Folgetag prüft und unterschreibt die fallführende Person im Stadtrichteramt den Strafbefehl. Einen Tag später erfolgt der eingeschriebene Versand der Strafbefehle durch die Kanzlei. Liegt dem Dossier eine Verzeigung der Polizei ohne Ordnungsbussentatbestand vor, erfolgt die Dossierprüfung, Datenerfassung und Rechtsfindung durch die fallführende Person ohne festgelegten Ablauf. Zwischen Dossiereingang und dem Ausstellen des Strafbefehls vergehen zwischen zwei bis sechs Wochen. Die Entscheideröffnung erfolgt durch die Kanzlei.

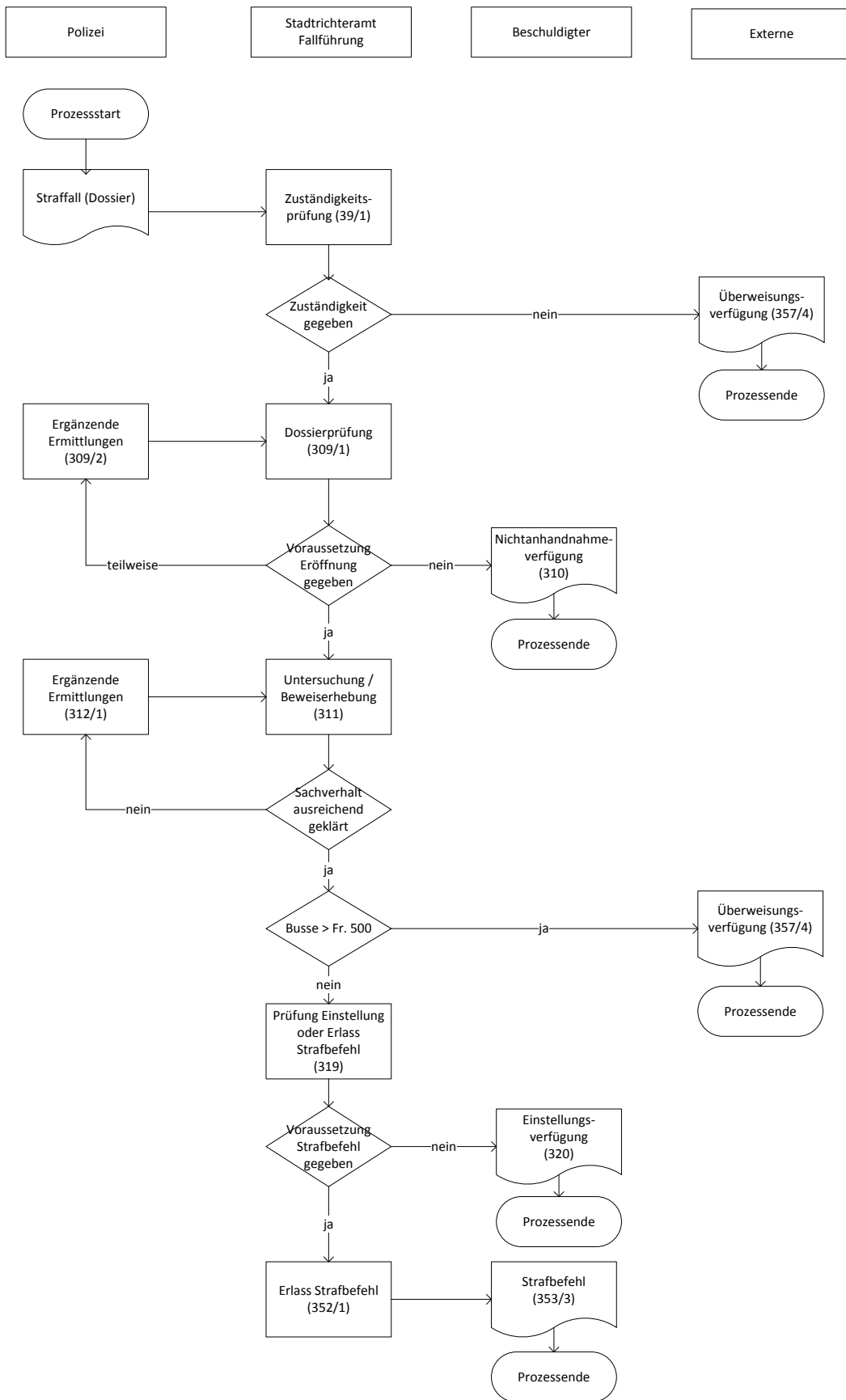


Abbildung 3: Prozessablaufdiagramm Strafbefehlsverfahren (die Zahlen in Klammern beziehen sich auf die Artikel der StPO)

Am Gesamtprozess sind vier Parteien beteiligt (Kanzlei, fallführende Person des Stadtrichteramts, Polizei, Statthalteramt), wovon die externen Schnittstellen bei rund 10% der Fälle miteinbezogen werden, namentlich bei Rückfragen bei der Polizei zum Dossier oder bei Überweisung an das Statthalteramt aufgrund der Bussenkompetenz. Die internen Kosten des Verfahrens werden heute nur pauschal ermittelt.

Kernprozess Strafbefehlsverfahren	
Anzahl Beteiligter Parteien / externe Schnittstellen	4 Parteien / 2 externe Schnittstellen
Häufigkeit des Prozesses	1'500 pro Jahr
Anzahl Teilprozesse	3
Durchschnittliche Bearbeitungszeitdauer des Prozesses (geschätzt) ⁵	15 - 20 Minuten
Durchschnittliche Gesamtzeitdauer des Prozesses (geschätzt)	3 Tage
IT-Unterstützung	Teilautomatisierte Datenübernahme, Dokumentenausgabe mit Vorlagen und Textbausteinen

Tabelle 5: Merkmale Kernprozess Strafbefehlsverfahren

5.2.2 Ablaufbeschrieb Kernprozess Einspracheverfahren

Ist die gebüsste Person mit dem Entscheid der Übertretungsstrafbehörde nicht einverstanden, so kann sie innert 10 Tagen seit der Zustellung schriftlich Einsprache erheben (Art. 354 StPO). Mit dem Eingang der Einsprache startet der Prozess. Das Stadtrichteramt prüft die Einsprache in einem ersten Schritt auf die formalen Anforderungen wie Einspracheberechtigung, Schriftlichkeit und Begründung. Mangelhafte Einsprachen werden zur Ergänzung zurückgewiesen. Zwar wären neben der beschuldigten Person auch weitere Betroffene zur Einsprache berechtigt. In der Praxis des Stadtrichteramtes werden Einsprachen ausnahmslos von beschuldigten Personen oder deren Rechtsvertretung erhoben. Häufig ist anhand der Schreiben nicht klar ersichtlich, ob Einsprache erhoben wird oder ob es sich nur um eine allgemeine Stellungnahme zum Strafbefehl handelt.

Eine besondere Bedeutung kommt der Prüfung der 10-tägigen Frist zu. Dabei handelt es sich um eine gesetzliche Frist, die nicht erstreckt werden kann (Art. 89 Abs. 1 StPO). Erachtet das Stadtrichteramt eine Einsprache als verspätet, teilt sie dies der einsprechenden Person, unter Beilage eines Rückzugsformulars, mit. Über die Gültigkeit der verspäteten Einsprache entscheidet das erstinstanzliche Gericht (Art. 356 Abs. 2 StPO). Das heisst, das Stadtrichteramt führt die Untersuchung gemäss Art. 355 StPO auch bei verspäteter und vom Beschuldigten nicht zurückgezogener Einsprache durch.

⁵ Gilt für Übertretungen, deren Sachverhalt aufgrund des Dossiers ausreichend geklärt ist.

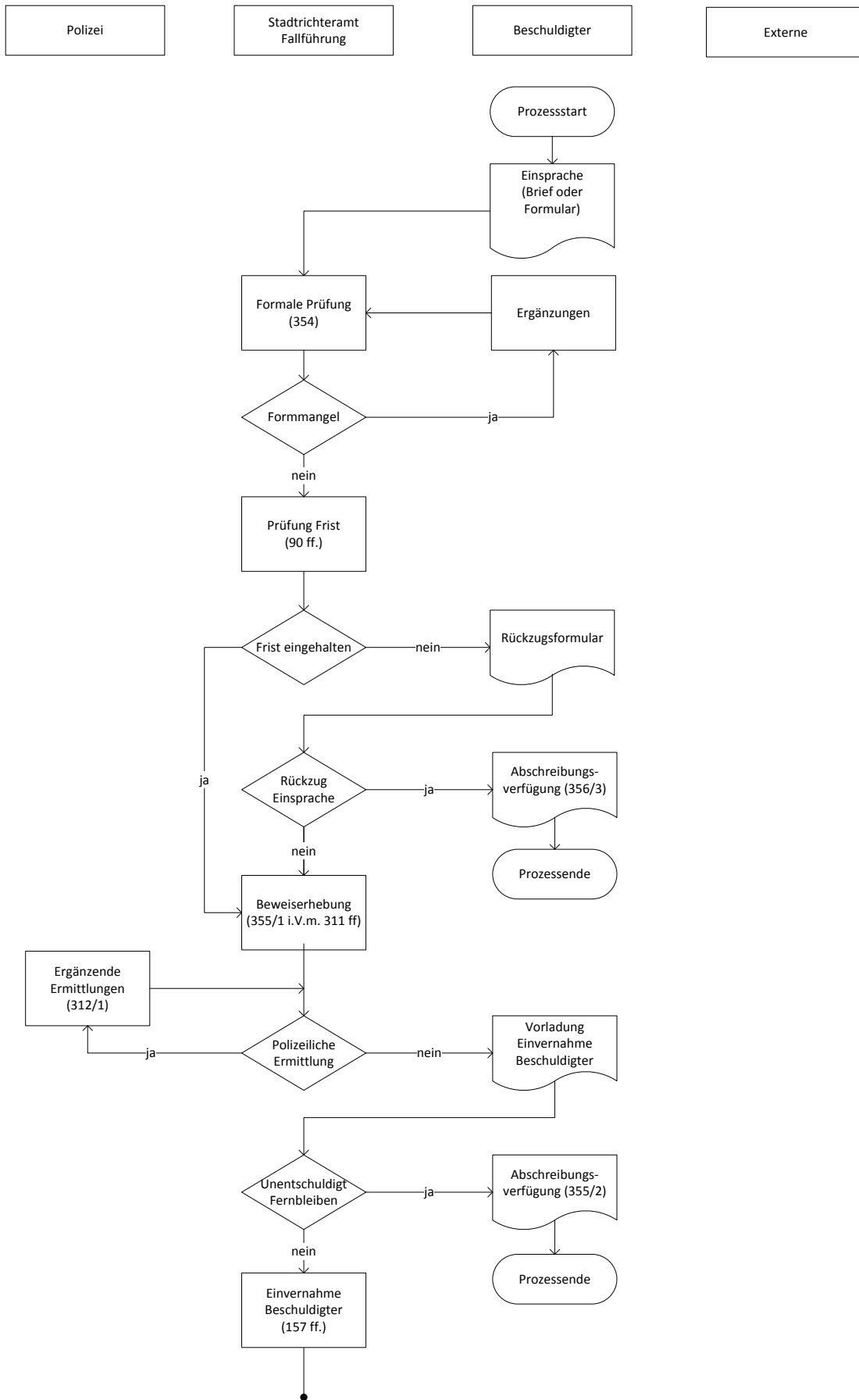
Als nächster Prozessschritt folgt die eigentliche Untersuchung durch das Stadtrichteramt. Da bei Erlass des Strafbefehls in der Regel aufgrund der Polizeiakten entschieden wird, hat nun nachträglich eine Untersuchung im Sinne von Art. 308 ff. StPO zu erfolgen. Kern der Untersuchung ist die Beweiserhebung. Dazu gehört primär die Einvernahme der beschuldigten Person (Schmid, 2013, S. 692). Von der Möglichkeit, die Polizei mit der Einvernahme zu beauftragen (Art. 312 Abs. 2 StPO), macht das Stadtrichteramt Dietikon keinen Gebrauch. Die Einvernahmen sowohl der beschuldigten Person wie auch allfälliger Zeugen oder Auskunftspersonen erfolgen durch das Stadtrichteramt. Bleibt die Einsprache erhebende Person trotz Vorladung einer Einvernahme unentschuldigt fern, so gilt die Einsprache als zurückgezogen (Art. 355 Abs. 2 StPO). Denkbar sind auch ergänzende Ermittlungsaufträge an die Polizei im Rahmen der Untersuchung (Art. 312 Abs. 1 StPO). Dies kommt im Einzelfall vor. So wurde bspw. die Stadtpolizei im Rahmen einer Lärmklage vom Stadtrichteramt beauftragt, ergänzende Lärmmessungen vorzunehmen.

Nach Abschluss der Untersuchung hat das Stadtrichteramt gemäss Art. 355 Abs. 4 StPO drei Möglichkeiten:

- am Strafbefehl festhalten;
- das Verfahren einstellen;
- einen neuen Strafbefehl erlassen;
- Anklage beim erstinstanzlichen Gericht erheben.

Wenn die ergänzende Untersuchung bezüglich Sachverhalt und rechtlicher Würdigung keine Änderung des Strafbefehls notwendig macht, überweist das Stadtrichteramt die Akten an das erstinstanzliche Gericht (Art. 356 Abs. 1 StPO), im Fall des Stadtrichteramts Dietikon an das Bezirksgericht Dietikon. Der Strafbefehl gilt dabei als Anklageschrift (Art. 356 Abs. 1 StPO). Liegen Einstellungsgründe gemäss Art. 319 StPO vor, stellt das Stadtrichteramt das Verfahren mittels Verfügung ein. Falls eine veränderte Sach- und/oder Rechtslage eine Anpassung des Schuldspruchs und/oder der Busse zur Folge hat, erlässt das Stadtrichteramt einen neuen Strafbefehl. Die Möglichkeit der Anklageerhebung steht dem Stadtrichteramt aufgrund der Sanktionsobergrenze gemäss § 89 Abs. 3 GOG nicht zu.

Die Einsprache erhebende Person kann die Einsprache bis zum Abschluss der Parteivorträge vor dem erstinstanzlichen Gericht zurückziehen (Art. 356 Abs. 3 StPO). In diesem Fall erlässt das Stadtrichteramt eine Abschreibungsverfügung inklusive Kostenfolgen. Der Strafbefehl wird zum rechtskräftigen Urteil.



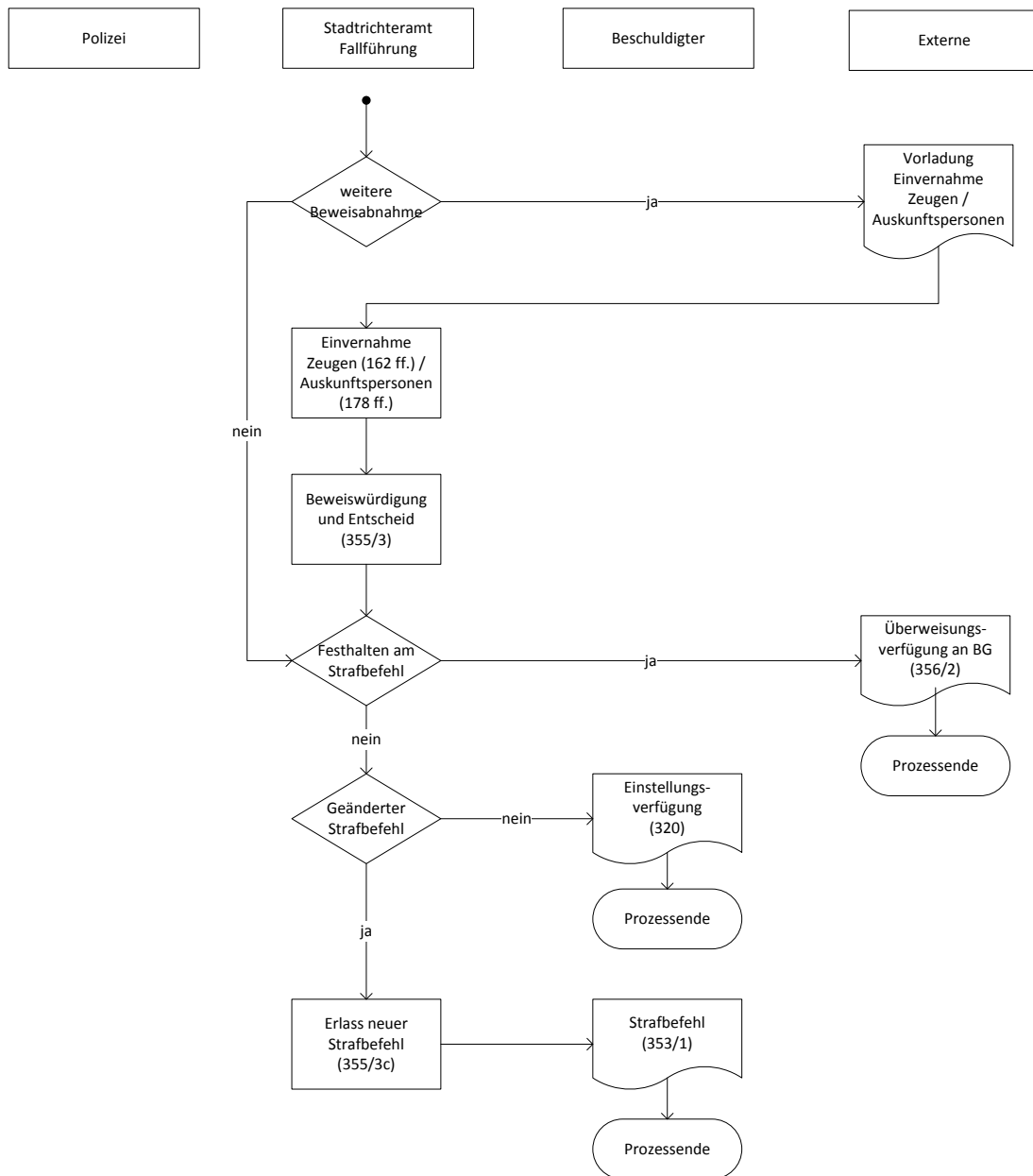


Abbildung 4: Prozessablaufdiagramm Einspracheverfahren

(die Zahlen in Klammern beziehen sich auf die Artikel der StPO)

Der Prozess Einspracheverfahren wird heute nicht in eigentliche Teilprozesse aufgeteilt. Einzig die Eingangsbestätigung erfolgt losgelöst von den übrigen Prozessschritten. Die Dossierprüfung, die Beweiserhebung und Bewiswürdigung sowie der Entscheid über das weitere Vorgehen werden von der fallführenden Person einzelfallweise erledigt. Die Erledigungsgeschwindigkeit der Einsprache ist stark von der Arbeitsbelastung der fallführenden Person sowie vom Umfang der gewählten Beweiserhebung abhängig. Auch der Abschluss des Prozesses (Überweisung an das Bezirksgericht, Einstellen des Verfahrens oder Neuerlass des Strafbefehls) erfolgt durch die fallführende Person.

Am Gesamtprozess sind vier Parteien beteiligt (fallführende Person des Stadtrichteramts, Polizei, beschuldigte Person, ev. Zeugen bzw. Auskunftspersonen), wobei im Normalfall die beschuldigte Person als externe Schnittstelle zur Einvernahme vorgeladen wird. Die internen Kosten des Verfahrens sind heute nicht ermittelt.

Kernprozess Einspracheverfahren	
Anzahl Beteiligter Parteien / externe Schnittstellen	4 Parteien / 3 externe Schnittstellen
Häufigkeit des Prozesses	30 - 50 pro Jahr
Durchschnittliche Bearbeitungszeitdauer des Prozesses (geschätzt) ⁶	4 - 8 Stunden
Durchschnittliche Gesamtzeitdauer des Prozesses (geschätzt)	3 Monate
IT-Unterstützung	Teilautomatisierte Datenübernahme, Dokumentenausgabe mit Vorlagen und Textbausteinen

Tabelle 6: Merkmale Kernprozess Einspracheverfahren

5.2.3 Ablaufbeschreibung Kernprozess Vollzugsverfahren

Der Prozess Vollzugsverfahren beginnt mit der Fälligkeitsanzeige, nachdem die verurteilte Person die Forderung gemäss rechtskräftigem Strafbefehl trotz Mahnung nicht bezahlt. Bis zum Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe besteht unter gewissen Umständen die Möglichkeit, mit Einverständnis des Täters an Stelle der ausgesprochenen Busse gemeinnützige Arbeit anzuordnen (Art. 107 StGB). Sowohl die Prüfung der Voraussetzungen wie der Vollzug der gemeinnützigen Arbeit wird durch das Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich wahrgenommen. Die gemeinnützige Arbeit wird in nicht gewinnorientierten Institutionen wie Spitälern, Altersheimen, im Natur- und Umweltschutz oder im öffentlichen Dienst geleistet. Ein Tag Ersatzfreiheitsstrafe entspricht 4 Stunden gemeinnützige Arbeit (Art. 39 Abs. 2 StGB).

Bei Personen ohne bestimmten oder mit ausländischem Wohnsitz wird der Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe sofort beantragt. Ist die Adresse der verurteilten Person in der Schweiz bekannt, wird nach erfolgloser Betreibungsandrohung grundsätzlich die Betreibung eingeleitet (Art. 35 Abs. 3 StGB). Ist die Busse auch auf dem Betreibungsweg uneinbringlich, wird die Ersatzfreiheitsstrafe vollzogen. Vorgängig wird der verurteilten Person mittels Fälligkeitsanzeige nochmals die Möglichkeit gegeben, den Verlustschein zu tilgen. Wird die Schuld nicht beglichen, geht das Dossier mittels Vollzugauftrag an das Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich. Zu berücksichtigen ist die relativ kurze Vollzugsverjährungsfrist von drei Jahren (Art. 109 StGB).

⁶ Die Verfahrensdauer variiert je nach Beweiserhebung (z.B. mehrere Einvernahmen oder ergänzende Ermittlungen durch die Polizei) stark.

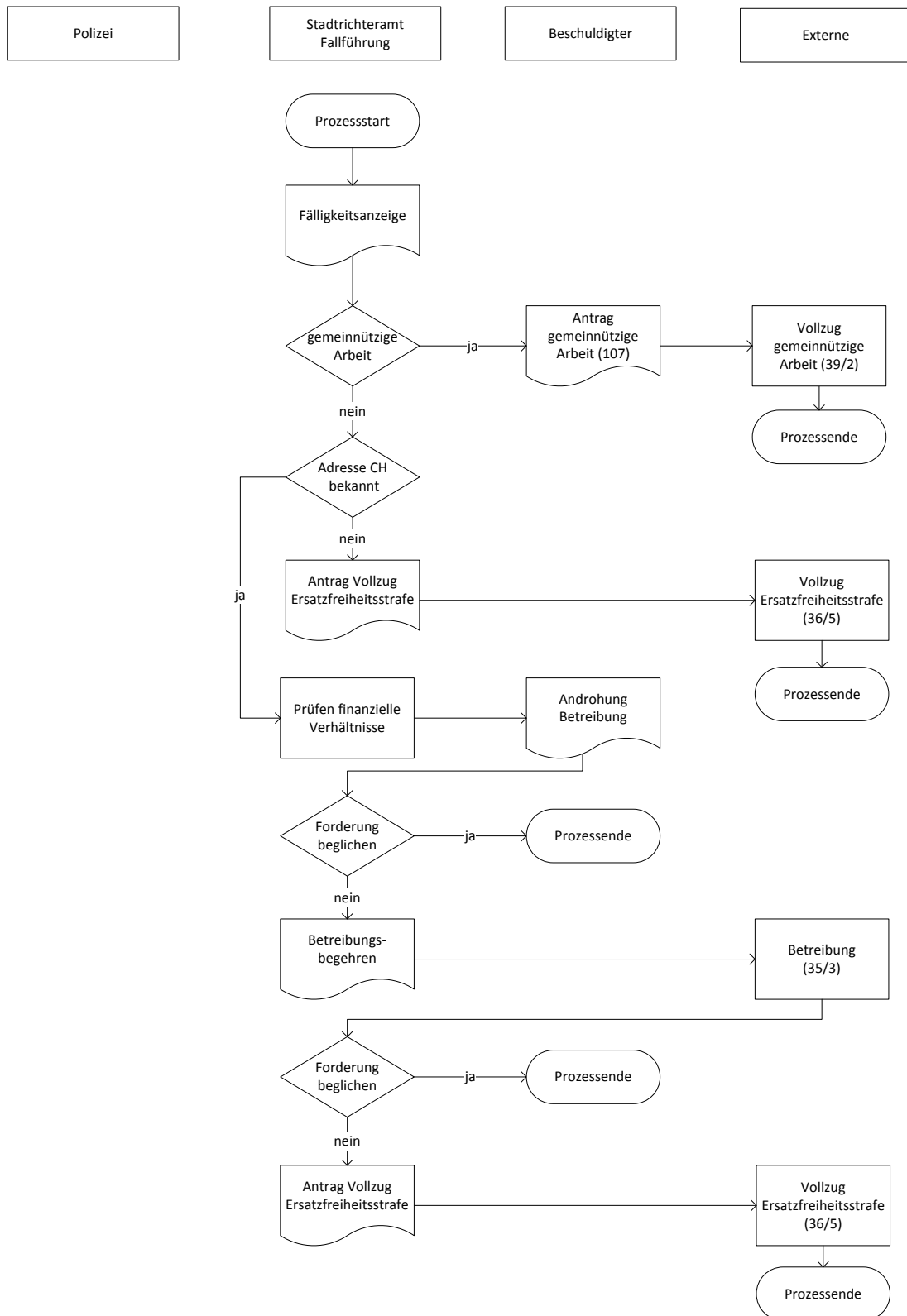


Abbildung 5: Prozessablaufdiagramm Vollzugsverfahren
(die Zahlen in Klammern beziehen sich auf die Artikel des StGB)

Der Prozess Vollzugsverfahren ist in verschiedene Teilschritte ohne durchgehende IT-Unterstützung gegliedert. Allerdings ist der Prozessverlauf stark abhängig vom Verhalten der säumigen Person, bspw. im Falle von Stundungs- oder Teilzahlungsvereinbarungen. Neben

der Kanzlei sind im Prozess die säumige Person, das Betreibungsamt sowie die Vollzugsstelle involviert.

Kernprozess Vollzugsverfahren	
Anzahl Beteiligter Parteien / externe Schnittstellen	4 Parteien / 3 externe Schnittstellen
Häufigkeit des Prozesses	500 pro Jahr
Durchschnittliche Bearbeitungszeitdauer des Prozesses (geschätzt)	2 Stunden
Durchschnittliche Gesamtzeitdauer des Prozesses (geschätzt) ⁷	6 Monate
IT-Unterstützung	Keine Datenübernahme, Dokumentenausgabe mit Vorlagen und Textbausteinen

Tabelle 7: Merkmale Kernprozess Vollzugsverfahren

5.3 Prozessanalyse

In diesem Kapitel gilt es Schwachstellen und Verbesserungspotenziale der Ist-Prozesse zu identifizieren und zu analysieren. Im Folgenden werden die drei Kernprozesse Strafbefehlsverfahren, Einspracheverfahren und Vollzugsverfahren auf Optimierungsmöglichkeiten untersucht und konkrete Vorschläge abgeleitet.

5.3.1 Berücksichtigung von Wirksamkeits- und Effizienzüberlegungen

Auch die Strafbehörden haben wie die übrige Verwaltung Wirtschaftlichkeitskriterien zu erfüllen (Art. 122 Abs. 2 KV ZH). Zu möglichen Massnahmen gehören beispielsweise die Kategorisierung von Verfahren, zeitliche Vorgaben für einzelne Prozesse festzulegen, die inhaltliche Tiefe der rechtlichen Würdigung bei Bagatellfällen sowie Leistungsziele als Richtwerte vorzugeben (Wipfli, 2006, S. 57).

Der Grundsatz des einfachen und raschen Verfahrens, das sich aus dem Verbot der Rechtsverzögerung und dem Beschleunigungsgebot ableiten lässt, dient der Rechtssicherheit und dem Rechtsfrieden (Lienhard, 2005, S. 468). Im Strafrecht hat dieser Grundsatz wegen der direkten Betroffenheit der im Verfahren Beteiligten eine grosse Bedeutung.

Die Abläufe und die Struktur der Übertretungsstrafbehörde sind so auszugestalten, dass die Verfahren rasch und effizient durchgeführt werden können. Die Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen dürfen jedoch nicht über die allgemeinen Grundsätze des Strafverfahrens gestellt werden (vgl. Kapitel 6.1).

⁷ Bei Rechtsvorschlag im Betreibungsverfahren verlängert sich der Prozess um drei bis sechs Monate.

5.3.2 Verbesserungspotenziale Strafbefehlsverfahren

Wie in Kapitel 4.1 dargelegt, regelt die Zuständigkeitsverordnung die materielle Zuständigkeit der übrigen mit der Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen betrauten Gemeinden eng. Daher lassen sich die Strafbefehle in wenige Tatbestandskategorien zusammenfassen:

Strafbefehle nach Tatbestände	2013
Strassenverkehrsrecht	617
Zivilprozessordnung (Gerichtliche Verbote)	615
Gesundheitswesen (Lebensmittelkontrolle)	2
Gemeindegesezt (Meldevorschriften)	52
Transportgesetz	0
Straf- und Justizvollzugsverordnung (Betteln und Ruhestörungen)	6
Gastgewerbegesetz	7
Planungs- und Baugesetz	1
Feuerwehr und Feuerpolizei	0
Polizeiverordnung der Stadt Dietikon	63

Tabelle 8: Strafbefehle nach Tatbeständen (Stadt Dietikon, Geschäftsbericht 2013, S. 234)

Die Übertretungen von Vorschriften über den Strassenverkehr und über die Zivilprozessordnung (Gerichtliche Verbote) machen je 45% aller Strafbefehle im Jahr 2013 aus. Grossmehrheitlich handelt es sich dabei um das Bagatelldelikt Falschparkieren. Der Sachverhalt ist zeitlich und örtlich klar umschrieben. Trotzdem bestehen in der Strafverfolgung für das gleiche Delikt Falschparkieren wesentliche Unterschiede, je nachdem ob die Übertretung auf Privatgrund oder auf öffentlichem Grund stattfand. Einerseits geht dem Strafbefehlsverfahren wegen Missachten von Vorschriften über das Anhalten und das Parkieren im Strassenverkehr in der Regel eine Ordnungsbussse voraus. Erst wenn die Ordnungsbussse nicht fristgerecht bezahlt oder bestritten wird, erfolgt eine Verfügung der Polizei zuhanden der Übertretungsstrafbehörde. Andererseits wurde per 1. Januar 2014 das Ordnungsbussenwesen bei Übertretungen der Strassenverkehrsvorschriften gestrafft. Ist nicht bekannt, wer eine Widerhandlung begangen hat, so wird die Busse neu dem im Fahrzeugausweis eingetragenen Fahrzeughalter auferlegt (Art. 6 Abs. 1 OBG). Beim Missachten eines gerichtlichen Verbots ist weiterhin der verantwortliche Lenker zu ermitteln. Damit findet bei Übertretungen von SVG-Vorschriften im Gegensatz zum Falschparkieren auf Privatgrund keine Beweiserhebung mehr statt. Es ist daher zu prüfen, trotz faktisch gleichem Sachverhalt (Falschparkieren) zwei separate Teilprozesse einzuführen.

Auch die verbleibenden 10% der Strafbefehle lassen sich wiederum in zwei Hauptgruppen unterteilen. 52 Strafbefehle wurden wegen Missachten von Meldevorschriften erlassen und 63 Strafbefehle wegen Übertretungen von Vorschriften der kommunalen Polizeiverordnung. Davon grossmehrheitlich wegen Verunreinigung von öffentlichem Grund (Littering). Von den insgesamt 1'363 Strafbefehlen im Jahr 2013 verbleiben damit rund 50 Fälle, die nicht den

Kategorien Falschparkieren, Missachten von Meldevorschriften oder Vorschriften der Polizeiverordnung zuzuordnen sind. Die verbleibenden Fälle kommen einerseits zahlenmässig seltener vor und sind andererseits tendenziell komplexer in der Sachverhaltsermittlung und der strafrechtlichen Beurteilung. Als Beispiel kann der Verkehrsunfall mit Beteiligung eines Fussgängers oder eines Fahrradfahrers unter Alkoholeinfluss oder ein Verstoß gegen die Lebensmittelgesetzgebung wegen Verkauf verdorbener Lebensmittel dienen.

Es ist daher zu prüfen, ob der heutige Strafbefehlsprozess je nach Deliktskategorie in verschiedene Teilprozesse unterteilt werden soll. Dies würde einer Segmentierung nach Komplexitätsgrad entsprechen, wobei unterschiedliche Personalressourcen zum Einsatz gelangen könnten (Osterloh & Frost, 2006, S. 52). Die standardisierten Fälle sind bereits heute weitgehend automatisiert und zeitlich terminiert. Zu prüfen sind zeitliche Vorgaben für die Erledigung der übrigen, nach Tatbeständen gruppierten Fälle. Bei diesen Dossiers könnte eine Verteilung auf die fallführenden Personen die Arbeitslast ausgleichen. Beides muss bereits bei der Dossiererfassung geschehen. Trotz der geforderten Einzelfallbeurteilung ist auch eine gewisse Schematisierung der Bussenhöhe notwendig. Dies dient einerseits der rechtsgleichen Behandlung gleichartiger Tatbestände und andererseits der effizienten und damit raschen und kostengünstigen Erledigung. Auch bei der Begründungsdichte können bei Bagatellfällen insofern Abstriche gemacht werden, indem der Sachverhalt und die dadurch erfüllten Straftatbestände kurz und knapp umschrieben werden. Allerdings sind der Reduktion Grenzen gesetzt, da im Einsprachefall der Strafbefehl als Anklage wirkt. Auf diese Problematik wird im nächsten Kapitel näher eingegangen.

Verbesserungspotenziale Strafbefehlsverfahren

- Standardisierte Vorprüfung der eingehenden Dossiers
- Segmentierung der Teilprozesse nach Komplexitätsgrad
- Verfahrensdauer pro Deliktskategorie
- Einheitliche Richtlinien für die Strafzumessung
- Ausgewogene Geschäftslastverteilung
- Verstärkte Nutzung von Vorlagen
- Durchgehende IT-Lösung ohne Medienbrüche

5.3.3 Verbesserungspotenziale Einspracheverfahren

Zwar wurden im Jahr 2013 nur gegen 1,9% der Strafbefehle Einsprache erhoben (vgl. Tabelle 4), was für eine hohe Akzeptanz der Strafbefehle seitens der beschuldigten Personen spricht. Trotzdem stellt das Einspracheverfahren das Stadtrichteramt vor besondere Herausforderungen. Im Entwurf zur eidgenössischen Strafprozessordnung waren für das Übertretungsstrafverfahren vereinfachende Regeln gegenüber dem allgemeinen Strafbefehlsverfahren vorgesehen. Insbesondere war geplant, dass die Übertretungsstrafbehörde bei erfülltem Übertretungstatbestand ohne weitere Untersuchungshandlung einen Strafbefehl erlässt, der nicht begründet werden muss. Damit hätte ein von einer Übertretungsstrafbehörde erlassener

Strafbefehl auch nicht die Funktion der Anklageschrift übernommen. Dies aus dem Gedanken, dass die Übertretungsstrafbehörde bei Bagatellfällen ihre Strafbefehle häufig sehr summarisch abfassen wird, die nicht den Inhalt einer Anklageschrift aufweisen⁸. Die in den Entwürfen zur StPO vorgesehenen vereinfachenden Regeln für das Übertretungsstrafverfahren wurden vom Parlament gestrichen (Schmid, 2013, S. 698).

Heute wird mit der Einsprache aus dem besonderen Verfahren des Strafbefehlsverfahrens ein ordentliches Verfahren unter Garantie aller Verfahrens- und Verteidigungsrechte (Daphinoff, 2012, S. 552). Da der Strafbefehl zur Anklageschrift wird, sind der Reduktion der inhaltlichen Tiefe der rechtlichen Würdigung bei Bagatellfällen enge Grenzen gesetzt. Zwar wäre es möglich, einen summarisch verfassten Strafbefehl im Einspracheverfahren gestützt auf Art. 355 Abs. 3 lit. c durch einen neuen, "vollständigen" Strafbefehl zu ersetzen. Das Gesetz sieht keine besonderen Voraussetzungen wie eine veränderte Sach- oder Rechtslage für den Erlass eines neuen Strafbefehls vor. Trotzdem wäre es weder korrekt noch gerecht, systematisch unvollständige Strafbefehle zu erlassen und erst im Einsprachefall diesen durch einen neuen zu ersetzen (Daphinoff, 2012, S. 668).

Das Einspracheverfahren stellt das Stadtrichteramt auch vor fachliche Herausforderungen. In aller Regel wird, wie in Kapitel 5.2.2 aufgezeigt, erst im Einspracheverfahren die Einvernahme der beschuldigten Person durchgeführt und allfällige weitere Beweise abgenommen. Aufgrund der geringen Fallzahlen stellt sich erst nach einer gewissen Zeit eine Routine und Erfahrung in der Beweisabnahme ein, zumal es bei einzelnen Deliktskategorien im Zuständigkeitsbereich des Stadtrichteramts selten bis nie zur Einsprache kommt. Hier hilft der intensive Wissens- und Erfahrungsaustausch mit den übrigen kommunalen Übertretungsstrafbehörden, die sich in der Stadtrichterkonferenz des Kantons Zürich⁹ zusammengeschlossen haben. Zur Verbesserung der Qualität können Qualitätsstandards betreffend Sprache, Urteilsaufbau sowie gleichartige Begründungsdichte und –tiefe definiert werden. Dazu dient auch der Zugriff auf Datenbanken mit Leitentscheiden (Wipfli, 2006, S. 76).

Der Prozessablauf ist in allen Einsprachefällen der gleiche. Die Intensität der Untersuchung kann von Fall zu Fall jedoch stark abweichen. Entsprechend ist der Geschäftslastverteilung innerhalb des Stadtrichteramts besonderes Augenmerk zu widmen. Aufgrund der personellen Kapazitäten werden heute Strafbefehle und Einsprachen von derselben Person bearbeitet. Es kommt daher regelmässig vor, dass die den Strafbefehl erlassene Person auch das Einspracheverfahren durchführt und damit quasi ihren eigenen Entscheid überprüft bzw. die eigene Untersuchung ergänzt. Es liegt im Wesen der Einsprache, dass sich die gleiche Behörde, die den Strafbefehl erlassen hat, nochmals mit dem Fall zu befassen hat. Trotz einer gewissen

⁸ Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vom 21. Dezember 2005, Art. 363 und 364 des Entwurfs der Schweizerischen Strafprozessordnung, S. 1293-1294.

⁹ Die sieben Stadtrichter haben sich im Jahr 2012 zur Konferenz der Stadtrichter im Kanton Zürich (Stadtrichterkonferenz) zusammen geschlossen. Die Stadtrichterkonferenz dient den sieben Stadtrichtern als Informations- und Weiterbildungsplattform und soll darüber hinaus helfen, gemeinsame Anliegen gegenüber der kantonalen Politik, Justiz und Verwaltung - beispielsweise im Rahmen von Vernehmlassungen - besser vertreten zu können.

Vorbefassung liegt jedoch kein Ausnahmegrund gemäss Art. 56 StPO vor (Schmid, 2013, S. 92). Trotzdem wäre es aus Gründen der Unbefangenheit und der Qualitätskontrolle anzustreben, dass sich nicht die gleiche Person sowohl im Strafbefehlsverfahren als auch im Einspracheverfahren mit demselben Fall befasst.

Wie in Kapitel 5.2.2 ausgeführt, ist anhand der Einwendungen auf den Strafbefehl nicht immer ersichtlich, ob tatsächlich eine gerichtliche Beurteilung des Strafbefehls verlangt wird. Teilweise handelt es sich um allgemeine Unmutsbekundungen und der Sachverhalt wird nicht bestritten. Dies führt dazu, dass in der Hälfte der Einsprachefälle ein Rückzug vor oder nach Überweisung an das erstinstanzliche Gericht erfolgt (vgl. Tabelle 4). Häufig ist das Kostenrisiko der entscheidende Faktor. Mit ausführlichen Informationen zum Einspracheverfahren als Beilage zum Strafbefehl sowie im Internet kann der rechtsunkundigen, beschuldigten Person das Kostenrisiko frühzeitig aufgezeigt und damit die Geschäftslast aus Einsprachen, die nachträglich zurückgezogen werden, reduziert werden. Ein wirksames Instrument zur Vermeidung vorschneller Einsprachen wäre der Kostenvorschuss. Da jedoch eine entsprechende Regelung im Gesetz fehlt und die Strafbehörde von Amtes wegen und unabhängig vom Bezahlen eines Kostenvorschusses aktiv werden muss, kommt dieses Mittel nicht in Frage (Daphinoff, 2012, S. 613).

Verbesserungspotenziale Einspracheverfahren

- Breites Informationsangebot zum Einspracheverfahren im Internet
- Standardisierte Vorprüfung des Anklagegrundsatzes
- Nutzen von Fallsammlungen und Fallbesprechungen mit anderen Stadtrichtern
- Zeit- und Terminvorgaben pro Deliktskategorie
- Zuweisung der Einsprachen nach Geschäftslast
- Rechtsgleiche Urteilsfindung

5.3.4 Verbesserungspotenziale Vollzugsverfahren

Obwohl das Einfordern der Busse und der Verfahrenskosten nach den Bestimmungen des SchKG erfolgt und sich damit nicht grundsätzlich von anderen Forderungen unterscheidet, kommt dem Vollzug eine besondere Bedeutung zu. Einerseits dient das konsequente Eintreiben rechtskräftiger Bussen der Rechtsgleichheit und dem Vertrauen in die Justiz. Andererseits handelt es sich um dem Staat zustehende Einnahmen. Dazu kommt die Massnahme, bei schuldhaftem Nichtbezahlen die Busse in die im Strafbefehl festgelegte Ersatzfreiheitsstrafe umzuwandeln, was einem schweren Eingriff in die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) gleichkommt. Allein dieser Aspekt spricht dafür, das Inkasso durch das Stadtrichteramt selber wahrzunehmen und nicht der zentralen Inkassostelle der Finanzverwaltung zu übergeben.

Gegen ein konsequentes Eintreiben der rechtskräftigen Bussen um jeden Preis, d.h. jede Forderung bis zum Verlustschein zu betreiben, sprechen Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen. Zumal rund 90% aller Strafbefehle einen Gesamtbetrag (Busse sowie Verfah-

renskosten) von weniger als Fr. 150.- aufweisen. Die anfallenden Betreuungskosten sind somit regelmässig grösser als die ursprüngliche Forderung. Eine Einschätzung des Betreuungserfolgs lässt sich mittels Auszug aus dem Betreibungsregister vornehmen. Allerdings ist bereits das systematische Beschaffen von Betreibungsregisterauszügen mit erheblichen personellen und finanziellen Kosten verbunden. Im Prozess des Vollzugsverfahrens ist daher zu prüfen, ob sich Regeln für das Inkasso finden lassen, wie sowohl dem Wirtschaftlichkeitsgedanken als auch der Rechtsgleichheit möglichst gut entsprochen werden kann. Dies ist nur schon aufgrund der begrenzten personellen Ressourcen notwendig. Bisher hat sich ein mehrstufiges Korrespondenzverfahren mit Betreibungs- und Vollzugsandrohung bewährt. Dieses ist noch systematischer anzuwenden.

Da rund 70% aller mit Strafbefehl gebüsster Personen Wohnsitz in Dietikon haben, würde die Vernetzung der internen, personenbezogenen Informationssysteme von Polizei, Sozialamt, Einwohnerkontrolle und Steueramt zu einer besseren Beurteilung der Inkassochancen führen. Ebenfalls sind Regeln für die Bewirtschaftung der Verlustscheine zu entwickeln.

Verbesserungspotenziale Vollzugsverfahren

- Mehrstufiges Korrespondenzverfahren unter Einbezug der Betreibungs- und Vollzugskonsequenzen
- Fallbezogene Zeitvorgaben für das Inkasso in Abhängigkeit der Gesamtforderung
- Zweckmässige Arbeitsorganisation
- Pendenzenüberwachung und Ressourcensteuerung
- Vernetzung der internen, personenbezogenen Informationssysteme
- Verlustscheinmanagement
- Durchgehende IT-Lösung ohne Medienbrüche

6 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

6.1 Erkenntnisse für die Prozessoptimierung

Die Analyse der einzelnen Kernprozesse im Stadtrichteramt Dietikon hat Verbesserungspotenzial aufgezeigt. Zwar werden die Aufgaben heute bereits weitgehend produkteorientiert erledigt. Es fehlen jedoch Steuerungsmechanismen, namentlich betreffend Zeitvorgaben und Personaleinsatz. Die Abläufe und die Struktur der Übertretungsstrafbehörde sind so auszugestalten, dass die Verfahren rasch und effizient durchgeführt werden können und dabei eine gute Qualität aufweisen. Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen stossen dort an Grenzen wo Grundsätze des Strafverfahrens unzulässig tangiert werden (bspw. Fairnessgebot, Unabhängigkeit, Untersuchungsgrundsatz, Verfolgungszwang). Diese Grundsätze schliessen Verbesserungen in zeitlicher, qualitativer und quantitativer Sicht aber auch nicht aus. Namentlich das Beschleunigungsgebot (Art. 5 StPO) stipuliert eine rasche Verfahrensabwicklung.

Die finanziellen Auswirkungen einer systematischen Prozessoptimierung sind im Rahmen dieser Arbeit nicht abschätzbar. Es ist jedoch davon auszugehen, dass mit den bestehenden personellen und finanziellen Ressourcen auch eine massvoll gesteigerte Geschäftslast zu bewältigen ist. Voraussetzung dafür sind nach Komplexitätsgrad segmentierte und dokumentierte Kernprozesse, die den gezielten Einsatz der Ressourcen ermöglichen.

6.2 Handlungsempfehlungen

Auf der Basis der vorangegangenen Prozessanalyse in Kapitel 5.3 werden im Folgenden Handlungsempfehlungen als Grundlage für die Soll-Prozessgestaltung beschrieben.

6.2.1 Prozessdokumentation

Zwar verfügen alle Verwaltungseinheiten über Organigramme, aber nur wenige besitzen eine Beschreibung der Prozesse. Basierend auf den Grundlagen dieser Arbeit werden mit einer detaillierten Prozessdokumentation inklusive Teilprozessen und Leistungsmerkmalen die Abläufe im Sinne des Wissensmanagements systematisch dokumentiert, die Transparenz erhöht und bei einer regelmässigen Überprüfung eine stete Prozessverbesserung gewährleistet. Auf der Grundlage der Geschäftsprozesse lässt sich der Ressourceneinsatz gezielter steuern (Becker et al., 2009, S. 253). Die Prozessbeschreibung hat in einer der Tätigkeit angemessenen Tiefe zu erfolgen. Für das Stadtrichteramt Dietikon sind die Kernprozesse, nach Komplexitätsgrad segmentiert, vertiefter zu analysieren und zu dokumentieren. Eine solche Vorgehensweise und die daraus resultierenden Ergebnisse erlauben anschliessend eine erhöhte Planbarkeit des Ressourceneinsatzes und dienen der raschen Einführung neuer Mitarbeitenden.

6.2.2 Prozesskennzahlen

Heute erfolgt die Budgetierung der Aufwendungen weitgehend basierend auf Erfahrungswerten der vergangenen Rechnungsperioden. Im Dienstleistungsbereich ist der Anteil Gemeinkosten an den gesamten Kosten sehr hoch und besteht überwiegend aus Personalkosten. Einerseits lassen sich diese nicht ohne weiteres auf die einzelnen Produkte umlegen, andererseits verändert die Produktionsmenge - im Fall des Stadtrichteramts die Anzahl Strafbefehle - die Kosten nur unwesentlich. Dies gilt insbesondere bei kurzfristigen Schwankungen der Arbeitslast, was bei Strafbehörden aufgrund der exogenen Faktoren (Tätigkeit der Polizei, Anzeigeverhalten Privater, Gesetzesänderungen) regelmässig vorkommt. Mit dem Einsatz von Prozesskennzahlen sollen die Abläufe transparent, planbar und steuerbar gemacht werden (Becker et al., 2009, S. 266). Voraussetzung dafür ist wie in Kapitel 6.2.1 dargelegt eine detaillierte Tätigkeitsanalyse, die die einzelnen Verrichtungen beschreibt und den Ressourcenbedarf ermittelt.

6.2.3 Prozess- und Qualitätsmanagement

Das Qualitätsmanagement bezieht sich in diesem Zusammenhang nicht nur auf die Kontrolle des Endprodukts, bspw. den Strafbefehl, sondern auf den gesamten Prozess der Leistungserbringung. Dabei ist das Qualitätsmanagement ganzheitlich zu verstehen und soll zu einer kontinuierlichen Leistungssteigerung beitragen. Im Vergleich zur Privatwirtschaft sind beim Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung spezifische Besonderheiten zu beachten, namentlich das spezielle Verhältnis zwischen Staat und Bürger. Dies gilt für eine Strafbehörde im besonderen Masse, werden doch Leistungen regelmässig "gegen" den Kunden erbracht. Mit der Einführung eines Prozess- und Qualitätsmanagements soll auch eine Kultur des Qualitätsbewusstseins geschaffen werden, die zu einer steten Verbesserung der Prozesse beiträgt. Zur Qualitätssicherung empfiehlt sich zudem der Vergleich mit anderen Übertretungsstrafbehörden, um sich an den am besten in der Praxis bewährten Prozessen zu orientieren. Die Stadtrichterkonferenz des Kantons Zürich kann dazu als Plattform für den regelmässigen Erfahrungs- und Erkenntnisaustausch dienen.

7 Literaturverzeichnis

- Becker, J., Algermissen, L. & Falk, T. (2009). *Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung* (2. Aufl.). Heidelberg: Springer.
- Daphinoff, M. (2012). *Das Strafbefehlsverfahren in der Schweizerischen Strafprozessordnung*. Zürich: Schulthess.
- Fischer, T. (2014). Prozessmanagement. In R. Paulic (Hrsg.), *Verwaltungsmanagement und Organisation* (3. Aufl., S. 155-202). Frankfurt: Verlag für Verwaltungswissenschaft.
- Gruber, B. (2010). *Prozessoptimierung in Gemeindeverwaltungen*, Diplomarbeit Internationale Betriebswirtschaft, Universität Wien.
- Hauser, R., Schweri, E. & Lieber, V. (2012). *Kommentar zum zürcherischen Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess*. Zürich: Schulthess.
- Hopp, H. & Göbel, A. (2013). *Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen* (4. Aufl.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Jositsch, D. (2009), *Grundriss des schweizerischen Strafprozessrechts*. Zürich: Dike.
- Lienhard, A. (2005), *Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz*. Bern: Stämpfli.
- Lienhard, A., Kettiger, D. & Winkler, D. (2013). *Stand des Justizmanagements in der Schweiz*. In: „Justice – Justiz – Giustizia“ 2013/1.
- Lück-Schneider, D. (2012). *Geschäftsprozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung*. Neuhofen: Forschungsstelle für Betriebsführung und Personalmanagement.
- Müller, P. (2014). *Geschäftslastbewirtschaftung mittels Lastenkennziffer*. In: „Justice – Justiz – Giustizia“ 2014/2.
- Osterloh, M. & Frost, J. (2006). *Prozessmanagement als Kernkompetenz* (5. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.
- Schedler, B. & Proeller, I. (2011). *New Public Management* (5. Aufl.). Bern: Haupt.
- Schmid, N. (2013). *Schweizerische Strafprozessordnung, Praxiskommentar*. Zürich: Dike.
- Schwarz, P. (2006). *Management-Prozesse und -Systeme in Nonprofit-Organisationen*. Entscheidung, Steuerung/Planung, Kontrolle. Bern: Haupt.
- Thom, N. & Ritz, A. (2008). *Public Management – Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (4. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.
- Thommen, J.-P. (2012). *Betriebswirtschaftslehre* (8. Aufl.). Zürich: Versus.
- Vahs, D. (2012): *Organisation, Ein Lehr- und Managementbuch* (8. Aufl.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.:
- Wipfli, H. (2006): *Justizmanagement am Beispiel eines Steuergerichts. Struktur, Organisation und Führung*. Bern: KPM Schriftenreihe Nr. 13.

8 Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Adliswil, 29. November 2014



Thomas Winkelmann

9 Über den Autor



Thomas Winkelmann (*1969) ist seit 2008 Leiter Sicherheits- und Gesundheitsabteilung der Stadt Dietikon. Seit 2012 übt er zusätzlich die Funktion des Stadtrichters aus.

Vor seiner Anstellung in Dietikon war er von 2005 bis 2008 beim VBS und von 2001 bis 2004 bei der Stadt Zürich angestellt. Davor war er 10 Jahre in der Versicherungswirtschaft im In- und Ausland tätig.

Ausbildung als Betriebsökonom FH und Weiterbildung MAS Verwaltungsrecht, Uni Basel.

Stadt Dietikon, Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon,

thomas.winkelmann@dietikon.ch