

**Bericht der Justizkommission
über ihre Tätigkeit
von Oktober 2004 bis September 2005
und über den Geschäftsbericht 2004 (S. 73 ff.)
des Regierungsrates**

KR-Nr. 239/2005

1. Allgemeines

Gemäss § 49c Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes ist die Justizkommission (JUKO) für die Prüfung der Geschäftsführung der obersten kantonalen Gerichte sowie der Strafverfolgungsbehörden, die der Justizdirektion unterstehen, zuständig. Zudem prüft die Justizkommission nach § 49c Abs. 2 des Kantonsratsgesetzes Beschwerden über die Justizverwaltung, die durch den Regierungsrat unterbreiteten Begnadigungsgesuche und weitere ihr zugewiesene Geschäfte.

Die Justizkommission traf sich zwischen Oktober 2004 und September 2005 zu 18 Sitzungen. Auch in diesem Berichtsjahr pflegte sie den gesetzlich vorgesehenen Informationsaustausch mit anderen Kommissionen des Kantonsrates und weiteren kantonalen Behörden. Sie lud den Polizeidirektor und den Kommandanten der Kantonspolizei zu einer Sitzung ein und stattete der Schweizerischen Bundesanwaltschaft, Zweigstelle Zürich, einen Besuch ab.

Die Justizkommission konnte zudem durch ihre Kenntnisse und Visitationen zum Gelingen der Vorlage betreffend Bewilligung eines Kredits für den An- und Umbau des Bezirksgebäudes Meilen mit der dazu erforderlichen Dringlichkeit beitragen. Sie konnte ferner mit Erleichterung zur Kenntnis nehmen, dass das vorgängig geschlossene Bezirksgefängnis Winterthur seinen Betrieb wieder aufgenommen hat.

2. Oberaufsicht

Gemäss § 34a Abs. 1 Kantonsratsgesetz stehen dem Kantonsrat und seinen Organen, gestützt auf die Kantonsverfassung und nach Massgabe der gesetzlichen Bestimmungen über die Gewaltentrennung, die Oberaufsicht über die Verwaltung und die Rechtspflege des Kantons Zürich zu. Oberaufsicht bedeutet nicht durchgreifende Aufsicht und unterscheidet sich damit deutlich von den anderen Arten des Aufsichtsrechts, namentlich von der so genannten Dienstaufsicht der höheren Verwaltungsinstanzen über die ihr unterstellten Ämter und

Beamte, welche den zur Ausübung der Aufsicht kompetenten Organen eine stärkere Befugnis in die Hand gibt. Im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht können sich der Kantonsrat und seine Organe insbesondere nicht in einzelne Verfahren einmischen und haben den Behörden und Amtsstellen auch keine Weisungen zu erteilen. So sieht § 34a Abs. 2 Kantonsratsgesetz ausdrücklich vor, dass Beschlüsse und Verfügungen der Behörden und Amtsstellen vom Kantonsrat oder von seinen Organen nicht aufgehoben oder geändert werden können.

Gemäss § 34e Kantonsratsgesetz können die Aufsichtskommissionen im Rahmen ihres Bereichs der Oberaufsicht beim Regierungsrat beziehungsweise bei der zuständigen obersten Justizbehörde, dem zuständigen Anstaltsorgan oder bei der Finanzkontrolle die Herausgabe aller mit der Beurteilung des Finanzhaushaltes beziehungsweise der Geschäftsführung in Zusammenhang stehenden Akten verlangen, ausnahmsweise und unter Wahrung der nachstehend genannten besonderen schutzwürdigen Interessen ohne Einvernehmen mit dem zuständigen Organ in der Verwaltung Besichtigungen vornehmen sowie jede Person in der Verwaltung anhören und befragen.

Soweit es zur Wahrung schutzwürdiger privater Interessen, zum Schutz der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges justizförmiges Verfahren unerlässlich ist, kann der Regierungsrat, die zuständige oberste Justizbehörde oder das zuständige Anstaltsorgan an Stelle der Herausgabe von Akten einen besonderen Bericht erstatten.

Das Amtsgeheimnis zum Schutze überwiegender öffentlicher Interessen kann gegenüber den Aufsichtskommissionen nicht geltend gemacht werden.

Die Oberaufsicht geschieht im Verhältnis zu den obersten kantonalen Gerichten und dem Obergericht beigeordneten und unterstellten Gerichten und Amtsstellen seit vielen Jahren in gutem Einvernehmen. Es herrschen eine offene Informationspolitik und ein permanenter Austausch, was zum hohen Ansehen der Rechtspflege sicherlich mitbeiträgt.

Mit demselben Bestreben bietet die Justizkommission ihre guten Dienste auch der Strafverfolgung an. Es ist der Justizkommission ein Anliegen, wo immer angezeigt, das Verständnis für das jeweilige Wirken der anderen Behörden zu fördern. Bei den Visitationen der jeweiligen Amtsstellen sieht sie sich durch eine offene Informationsbereitschaft in ihren Bemühungen unterstützt, was sie sich auch von der politischen Führung wünschte.

3. Geschäfte nach § 49c Abs. 2 Kantonsratsgesetz

Bereits erwähnt wurde die Kompetenz der Justizkommission zur Behandlung von Beschwerden gegen die Justizverwaltung und von Begnadigungsgesuchen. Zudem stellt sie bei Ermächtigungsgesuchen nach § 38 Kantonsratsgesetz (Ermächtigung zur Einleitung einer Strafuntersuchung gegen Magistratspersonen) zuhanden der Geschäftsleitung Antrag. Bei Gesuchen nach § 34 Verwaltungsrechtspflegegesetz oder § 5b des Gesetzes über das Sozialversicherungsgericht (Gesuche von Mitgliedern des Verwaltungs- oder Sozialversicherungsgerichts um Zugehörigkeit zur Verwaltung oder Geschäftsführung einer Handelsgesellschaft oder einer Genossenschaft) sowie bei Gesuchen nach § 37 des Gesetzes über die politischen Rechte (Gesuche um Teilentlassung aus dem Amt für die vom Kantonsrat gewählten Mitglieder der kantonalen Gerichte) stellt die Justizkommission dem Kantonsrat Antrag.

Aufsichtsbeschwerden und Ermächtigungsgesuche

Im Berichtsjahr hat die Justizkommission über neun Aufsichtsbeschwerden, ein Ausstandsbegehren sowie drei Ermächtigungsgesuche entschieden. Ihr Handlungsspielraum ist auf Grund ihrer Kompetenzen als Obergerichtsbehörde allgemein beschränkt, weshalb sie den Vorstellungen der einzelnen Beschwerdeführenden, die sich mit ihren Anliegen an die Aufsichtskommission über die Justiz wenden, nicht immer gerecht werden kann.

Begnadigungsgesuche

Die Justizkommission behandelte im Berichtsjahr drei Begnadigungsgesuche. In allen Fällen handelte es sich um eine Unterrichtung durch den Regierungsrat nach § 491 Abs. 2 der Strafprozessordnung über die Gründe der Abweisung eines Begnadigungsgesuches, welche die Justizkommission lediglich zur Kenntnis nehmen kann.

Die Begnadigung stellt einen vollständigen oder teilweisen, bedingten oder unbedingten Verzicht auf den Vollzug einer rechtskräftigen und vollstreckbaren Strafe gegenüber einer Einzelperson dar. Die Begnadigung ist ein aussergewöhnlicher Rechtsbehelf ohne Rechtsanspruch. Sie ist kein Rechtsmittel, und es findet keine Überprüfung des Strafurteils statt. Die Begnadigung bezweckt im Gegensatz zu einer Revision auch keine Abänderung des Urteils. Sie ist immer eine Rechtswohlthat im individuell-konkreten Einzelfall. Die politische Behörde entscheidet mit einem weiten Ermessen, welches nicht nur unter Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse des Gesuchstellers, sondern auch unter politischen Gesichtspunkten ausgeübt werden

kann. Wesentlich ist jedoch, dass die Begnadigungspraxis eines Kantons so rechtsgleich wie möglich gehandhabt wird, was durch die Justizkommission ständig überprüft wird.

Handbuch

Seit Oktober 2003 überarbeitet eine Arbeitsgruppe das Beschwerdehandbuch. Das im Entwurf vorliegende, neu erarbeitete «Reglement betreffend Verfahren bei Eingaben» samt seinen Anhängen ist der Ersatz für das altgediente und seither immer wieder nur punktuell angepasste Handbuch des ehemaligen Beschwerde- und Petitionsausschusses. Die Ziele der Überarbeitung des Regelwerkes sind eine möglichst grosse Vereinheitlichung der Verfahrensabläufe in den drei zuständigen Kommissionen (Justizkommission, Geschäftsprüfungskommission, Geschäftsleitung), verbesserte Übersicht über die Rechtsgrundlagen, praxistaugliche Hilfe bei der Bearbeitung der verschiedensten Eingaben und erhöhte Transparenz gegen innen und ausen. Die umfassende Überprüfung gestaltete sich recht aufwendig und ergab auch einen Anpassungsbedarf im Kantonsratsgesetz. Diese Änderungen werden dem Kantonsrat mittels einer Parlamentarischen Initiative demnächst unterbreitet.

4. Prüfung der Geschäftsführung der Strafverfolgungsbehörden

Am 1. Januar 2005 ist das Gesetz über die Teilrevision der Strafprozessordnung in Kraft getreten, das die gesetzliche Grundlage für die bereits in den vorangegangenen Jahren begonnene Reorganisation bildet. Ziel war es gemäss Regierungsratsbeschluss 2370/1998 «unter dem Aspekt der Effizienz- und Qualitätssteigerung» die Strafuntersuchungsbehörden neu zu organisieren. Eine Beurteilung der Reorganisation ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich.

Auch in diesem Berichtsjahr konnte die Justizkommission die jährlichen Visitationen der Strafverfolgungsbehörden äusserst beförderlich angehen und bereits am 5. September 2005 mit den gewonnenen Erkenntnissen eine ausführliche Diskussion mit Herrn Regierungsrat Markus Notter sowie dem leitenden Oberstaatsanwalt über den Geschäftsbericht des Regierungsrates führen.

Strafverfolgung Erwachsene

Die Reorganisation wird, zumindest was die räumliche Situation und weitere Anpassungen anbetrifft, noch einige Zeit andauern. So wird der Zusammenzug der verschiedenen Zweigstellen der Staats-

anwaltschaft See/Oberland wohl etwa im März 2006 stattfinden. Die Zweigstellen der Staatsanwaltschaft Limmattal/Albis werden erst im Lauf des Jahres 2008 zusammenziehen, wenn dereinst das Bezirksgebäude Dietikon gebaut sein wird.

Zu den Umsetzungskosten der Reorganisation konnte der Regierungsrat keine messbaren Grössen nennen. Unter diesen Kosten sind nicht nur diejenigen auf Grund der Investitionen in neue Räumlichkeiten zu verstehen, sondern auch der beträchtliche Aufwand des Personals, der im Zusammenhang mit einer solch gross angelegten Reorganisation und deren Nachbearbeitung steht.

Bemängelt wurde des Öfters von den betroffenen Amtsstellen die Informationspolitik im Zusammenhang mit der Reorganisation und dem zeitlichen Ablauf der Umzüge, was dem Vertrauen in die vorgeetzte Behörde nicht gerade förderlich scheint.

Die Pendenzen sind nach wie vor hoch und sind sogar ein wenig angestiegen, wobei sich auch die Altersstruktur der Fälle noch verschlechtert hat. Es ist ein Ziel der Oberstaatsanwaltschaft, in einem ersten Schritt insbesondere die Altersstruktur der Fälle zu verbessern.

Keine spürbare Entlastungswirkung rührt von der auch in Zürich tätigen Bundesanwaltschaft her. Zum Teil führt die nicht immer optimal durchgeführte Delegation von Fällen an den Kanton zu einer Mehrbelastung.

Bei den Strafverfahren ist festzustellen, dass die Erledigung durch Strafbefehle über die letzten Jahre betrachtet zugenommen hat. Für die Zukunft steht mit der eidgenössischen StPO in Aussicht, dass auch Fälle mit nichtgeständigen Tätern mittels Strafbefehl erledigt werden können. Die Justizdirektion erarbeitet zurzeit eine Vorlage, in welcher die Ausweitung der Kompetenzen der Staatsanwaltschaft beim Erlass von Strafbefehlen zur Diskussion gestellt wird. Dadurch liesse sich allenfalls eine Entlastungswirkung erzielen.

Beschäftigt hat die Justizkommission der Fall Swissair. Aufgabe der Strafverfolgung ist es, die wesentlichen und beweisbaren strafrechtlichen Elemente aufzuarbeiten und nicht eine umfassende Analyse oder Geschichtsaufbereitung der Swissair durchzuführen. Für diesen Fall wurde ein Team aus drei Staatsanwälten eingesetzt, welches Anfang 2003 durch vier juristische Sekretäre ergänzt wurde. Die personellen Ressourcen für eine effiziente Bearbeitung dieses Falles sind gemäss dem Teamleiter ausreichend. Trotz personeller Wechsel ist der Know-how-Transfer gewährleistet. Die administrativen und organisatorischen Massnahmen haben sich bewährt. Die Akten sind elektronisch erfasst und so besser zugänglich. Die Zusammenarbeit mit den involvierten Stellen ist gut. Die Justizkommission liess sich versichern, dass während der Untersuchungsdauer keine Delikte verjähren. Klar kam

aber zum Ausdruck, dass sich das Verfahren verzögern könnte, wenn die finanziellen Mittel für die Untersuchungen nicht zur Verfügung stünden.

Mit dem vom Regierungsrat vorgelegten Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht 06 müssen die Strafverfolgungsbehörden zwischen 2006 und 2009 vier Millionen Franken einsparen. Mit der Einführung des neuen allgemeinen Teils des StGB im Jahr 2007 werden aber noch neue Aufgaben auf diese zukommen. Zusammen mit der bereits erfolgten Zunahme des Aufwands auch durch zusätzliche, administrative Aufgaben ist eher mit einer steigenden Belastung der Strafverfolgungsbehörden zu rechnen. Die Justizkommission als Oberaufsicht wird deshalb auch in Zukunft die andauernd hohe Geschäftslast und die damit einhergehende Belastungssituation bei den Mitarbeitenden eng begleiten. Sie wird sich weiterhin bei den zuständigen Stellen regelmässig informieren lassen und ist bereit, ihren Beitrag zu Lösungen zu leisten.

Die Justizkommission ist nach wie vor der Ansicht, dass das laufende Projekt Benchmarking ihr und den Führungsverantwortlichen eine zuverlässige Beurteilung der Geschäftslast in den einzelnen Amtsstellen erleichtern könnte, allerdings verbunden mit einem administrativen Zusatzaufwand. Falls man bereit ist, aus den Ergebnissen die entsprechenden zielführenden Konsequenzen zu ziehen, wird dieses Projekt letztlich zu einer Effizienzsteigerung führen müssen. Auch hier wird eine vorgängige, offene Information der Mitarbeitenden hilfreich sein.

Die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden mit den Polizeikräften ist auf Grund der knappen Ressourcen insbesondere bei den Spezialdiensten der Polizei erschwert. Die Schwerpunktsetzung in der Strafverfolgung seitens des Regierungsrates und durch einzelne Amtsstellen sowie deren Folgen scheinen auch unter dem Aspekt hoher Belastung rechtsstaatlich nicht unbedenklich und werden daher von der Justizkommission aufmerksam begleitet. Anlässlich des Treffens mit dem Polizeidirektor und dem Polizeikommandanten liess sich die Justizkommission informieren, dass bei der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden mit den Spezialeinheiten der Kantonspolizei das Problem vor allem darin liegt, dass die Gewaltkriminalität zunimmt und gleichzeitig bei der Polizei Stellen mit dem Sanierungsprogramm 04 abgebaut werden müssen. Die Polizei hat dabei aber nach wie vor den Auftrag, allen Gesetzen Nachachtung zu verschaffen.

Hingegen stellt die Kommission auf Grund der geführten Gespräche fest, dass die Untersuchungsorgane von der Möglichkeit gemäss § 39a StPO, dem so genannten «gemässigten Opportunitätsprinzip», noch zu wenig Gebrauch machen. Wenn eine im Vergleich zu einer

untersuchten Straftat geringfügige weitere Tat ohne zu erwartenden Einfluss auf das Strafmass nicht auch noch untersucht wird, kann der Arbeitsaufwand in manchem Fall deutlich verringert werden; weder die Rechtsgleichheit noch das Ziel der Generalprävention werden dadurch in Frage gestellt.

Grundsätzlich ist zur Aufgabe der Strafverfolgung festzuhalten, dass diese verpflichtet ist, nach strafprozessualen Grundsätzen den Sachverhalt abzuklären und eine rechtliche Würdigung vorzunehmen. Wenn während eines laufenden Untersuchungsverfahrens journalistische Mutmassungen das Geschehen bestimmen, ist dies einer unabhängigen und unbeeinträchtigten Strafuntersuchung nicht zuträglich. Die Justizkommission erachtet es ebenfalls als nicht opportun, wenn sich Mitglieder der Strafuntersuchungsbehörde oder der Gerichte öffentlich in Medien zu politischen Themen im Bereich der Rechtspflege äussern. Als Ausnahme betrachtet die Justizkommission Meinungsäusserungen in den Medien, die im Rahmen einer die entsprechende Behörde betreffenden Vernehmlassung gemacht werden.

Jugendstrafrechtspflege

Die Geschäftseingänge nahmen auf Grund der Kriminalitätsentwicklung vor allem im Bereich der Gewaltdelikte auch in diesem Jahr wieder zu. Die Pendenzen konnten aber durch die noch höhere Erledigungsanzahl abgebaut werden, was auf die Weisung betreffend «Ausserordentliche Entlastungsmassnahmen in jugendstrafrechtlichen Untersuchungen» zurückzuführen ist. Die Priorisierung der Fälle in A-, B- und C-Kategorien und der Verzicht auf mündliche Einvernahmen stellen eine klare Qualitätseinbusse dar, welche unter rechtsstaatlichen und präventiven Aspekten längerfristig schwer vertretbar ist. Auch der Kontakt und die Betreuung von Eltern straffälliger Jugendlicher sind eine Aufgabe der Jugendstrafrechtspflege, welche auf Grund der Priorisierung stark eingeschränkt werden musste. Da die Pendenzenlast nun gesunken ist, stellt sich die Frage, wann diese Priorisierungsmassnahmen, die keine echte Lösung darstellen, wieder aufgehoben werden können. Nach wie vor besteht im Bereich der Jugendstrafrechtspflege ein dringender Handlungsbedarf. Nicht unerheblich für eine effiziente Wirkung ist die Zusammenarbeit zwischen Jugendstrafrechtspflege und den Jugenddiensten der Polizei. Das Handeln der beiden Stellen ist von unterschiedlichen Überlegungen und Beweggründen geprägt. Um die Zusammenarbeit und die Ziele der jeweiligen Behörde zu klären, wird sich die Justizkommission dieses Themas als einer ihrer Schwerpunkte im kommenden Berichtsjahr vertieft annehmen.

Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Justizkommission die enorme Geschäftslast sowie die Effizienz der in einem schwierigen Umfeld sehr gut arbeitenden Strafverfolgungsbehörden auch in den kommenden Jahren mit der gebotenen Aufmerksamkeit begleiten wird. In diesem Sinne danken wir allen Mitarbeitenden in der Strafrechtspflege. Die Justizkommission beantragt, der Geschäftsbericht des Regierungsrates in den Bereichen Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege sei zu genehmigen.

Zürich, 12. Oktober 2005

Im Namen der Justizkommission

Die Präsidentin:

Gabi Petri

Der Sekretär:

lic. iur. Emanuel Brügger