

**Bericht der Justizkommission
über ihre Tätigkeit
von Oktober 2005 bis September 2006
und über den Geschäftsbericht 2005 (S. 74 ff.)
des Regierungsrates**

KR-Nr. 229/2006

1. Allgemeines

Gemäss § 49 c Abs. 1 Kantonsratsgesetz 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 § 49 c Abs. 2 Kantonsratsgesetz Beschwerden über die Justizverwaltung, die durch den Regierungsrat unterbreiteten Begnadigungsgesuche und weitere ihr zugewiesene Geschäfte.

Auch in diesem Berichtsjahr führte sie aufschlussreiche Diskussionen, z. B. mit dem Justizdirektor und dem Polizeidirektor zum Thema Schwerpunktsetzung in der Kriminalitätsbekämpfung. Auf Anregung bereits im Mai 2005 der Justizkommission fand im März 2006 mit der Jugendstrafrechtspflege, der Kantonspolizei und der Stadtpolizei Zürich sowie der zuständigen Stadträtin eine behördenübergreifende Besprechung zum Thema Jugendkriminalität statt.

2. Oberaufsicht

Gemäss § 34 a 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. 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 § 34 a 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 zu-

ständigen Anstaltsorgan oder bei der Finanzkontrolle die Herausgabe aller mit der Beurteilung des Finanzhaushaltes beziehungsweise der Geschäftsführung in Zusammenhang stehenden Akten verlangen. Ausnahmsweise kann sie zudem 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.

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 zur Einleitung einer Strafuntersuchung gegen Magistratspersonen einen Antrag zuhanden der Geschäftsleitung. Bei Gesuchen von Mitgliedern des Verwaltungs- oder Sozialversicherungsgerichts um Zugehörigkeit zur Verwaltung oder Geschäftsführung einer Handelsgesellschaft oder einer Genossenschaft sowie bei Gesuchen um Teilentlassung aus dem Amt für die vom Kantonsrat gewählten Mitglieder der kantonalen Gerichte stellt die Justizkommission dem Kantonsrat einen Antrag.

Aufsichtsbeschwerden, Ermächtigungs- und Begnadigungsgesuche

Im Berichtsjahr hat die Justizkommission über sechs Aufsichtsbeschwerden, drei Ausstandsbegehren sowie sieben Ermächtigungsgesuche entschieden. Ihr Handlungsspielraum ist auf Grund ihrer Kompetenzen als Obergerichtsbehörde nicht sehr tiefgreifend, weshalb sie den Vorstellungen der einzelnen Beschwerdeführenden, die sich mit ihren Anliegen an die Aufsichtskommission über die Justiz wenden, gerade im Einzelfall nicht immer gerecht werden kann.

Die Justizkommission behandelte im Berichtsjahr keine Begnadigungsgesuche.

Reglement bei Eingaben an den Kantonsrat

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 aussen. Die umfassende Überprüfung gestaltete sich recht aufwendig und ergab auch einen Anpassungsbedarf im Kantonsratsgesetz. Diese Änderungen wurden dem Kantonsrat mittels einer Parlamentarischen Initiative am 19. Dezember 2005 unterbreitet, welche am 30. Januar 2006 mit 132 Stimmen vorläufig unterstützt wurde. Sie wurde der Geschäftsleitung des Kantonsrates zur Behandlung zugewiesen, die am 21. September 2006 den Antrag zuhanden des Kantonsrates verabschiedete.

4. Prüfung der Geschäftsführung der Strafverfolgungsbehörden

Auch in diesem Berichtsjahr konnte die Justizkommission auf Grund der jährlichen Visitationen der Strafverfolgungsbehörden bereits am 7. September 2006 mit Regierungsrat Markus Notter sowie Oberstaatsanwalt Thomas Manhart und Jugendstaatsanwalt Marcel Riesen über den Geschäftsbericht des Regierungsrates eine ausführliche Diskussion führen.

4.1. Strafverfolgung Erwachsene

Reorganisation der Strafverfolgungsbehörden

Auf rechtlicher und weitgehend auch auf organisatorischer Ebene hat die Reorganisation der Strafverfolgung Erwachsene ihren Abschluss gefunden. Die neue Organisation ist eingeführt, muss sich aber noch etablieren. Die damit verbundenen räumlichen Zusammenlegungen, namentlich in Winterthur (Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland) und Uster (Staatsanwaltschaft See/Oberland), sind erfolgt, eine provisorische Situation besteht nun nur noch für die Staatsanwaltschaft Limmattal/Albis, welche bis zum Bezug des Bezirksgebäudes Dietikon im Jahr 2008 anhält.

Die Reorganisation und ihre Folgen bedeuteten für das Personal eine beachtliche Zusatzbelastung, welche dieses jedoch in kooperativer Art bewältigte. Mit einer besseren Kommunikation und einem stärkeren Einbezug des Personals wäre die Umstrukturierung sicherlich auf grössere Akzeptanz gestossen.

Es wird sich noch zeigen müssen, inwiefern die Reorganisation die erwartete Effizienzsteigerung der Strafuntersuchung erbringen wird.

Noch steht die Antwort auf die Frage des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der gesamten Reorganisation aus. Der Forderung nach Kostenübersicht und -transparenz ist endlich Genüge zu tun. Bei der Realisierung der weiteren Schritte der Reorganisation ist insbesondere das Polizei- und Justizzentrum bezüglich seiner Kosten und seines Nutzens kritisch zu hinterfragen.

Personal

Die als Pilotprojekt durchgeführte Personalumfrage ist Bestandteil des gesamtkantonalen Personalcontrollings. Sie sollte die politisch Verantwortlichen veranlassen, sich mit den Anliegen des Personals auseinander zu setzen. Das Resultat der zweiten Umfrage in der Justizdirektion soll deutlich schlechter als dasjenige der ersten ausgefallen sein, vor allem die Feedback-Kultur bedarf laut Justizdirektion der Pflege. Jetzt wird sich zeigen, wie ernst die Führungsverantwortlichen das Instrument der Umfrage und deren Resultate nehmen werden.

Es wurde ein Benchmarking eingeführt, welches einzelne Fallkategorien erfasst, den durchschnittlichen Aufwand für gewisse Deliktsarten ermittelt und im Sinne eines Qualitätsmanagements standardisierte Prozesse beschreibt und festlegt. Das Benchmarking macht nur Sinn, wenn es als Führungsinstrument dient, insbesondere im Bereich der Ressourcen. Die Hauptaufgabe aber bleibt das Führen einer wirkungsvollen Strafuntersuchung.

Eine diesbezüglich klare Einbusse stellt dagegen nach Ansicht der Justizkommission der Stellenabbau in Spezialabteilungen der Kantonspolizei dar.

Schwerpunktsetzung

Die Schwerpunktsetzung in der Strafverfolgung darf durch die einzelnen Amtsstellen nicht unterschiedlich vorgenommen werden, da dies vor dem Gedanken der Rechtsgleichheit rechtsstaatlich bedenklich ist. Unter dem Aspekt der Generalprävention ist die Schwerpunktsetzung ein heikles Unterfangen und sollte nicht nur in Verbindung mit den beschränkten Ressourcen stehen. Der Regierungsrat wird sich noch intensiver damit auseinander setzen müssen, um zu ei-

nem möglichst breit abgestützten Entscheid zu gelangen. Die Schwerpunktsetzung stellt eine Herausforderung dar, die in ihren Resultaten immer wieder zu hinterfragen sein wird.

Staatsanwaltschaft III und Fall «Swissair»

Die auf komplexe Wirtschaftsdelikte spezialisierte Staatsanwaltschaft III weist überproportional viele Langzeitpendenzen auf. Auf Grund der umfangreichen Fälle darf dies nicht erstaunen. Diese Tendenz dürfte sich in den nächsten Jahren kaum ändern. Mittelfristig wird daher die Überbelastung bleiben. Da es sich um ein strukturelles Problem handelt, dem nicht allein mit zusätzlichen Staatsanwaltschaftsstellen beizukommen ist, wird die Lösung im Rahmen einer Organisationsüberprüfung zu suchen sein. Vorab wird dabei eine Priorisierung der Fälle und der Delikte in Betracht gezogen. Die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität muss im Kanton Zürich einen Schwerpunkt bilden, damit auch in diesem Bereich die Funktionsfähigkeit des Rechtsstaats auch als Standortfaktor jederzeit gewährleistet ist.

Der Fall «Swissair» zählt zu den fünf Schlüsselfällen in der Wirtschaftskriminalität, die beachtliche Ressourcen absorbieren.

Bei der Strafverfolgung im Fall «Swissair» kann es nur darum gehen herauszufinden, ob strafbare Handlungen vorliegen, und nicht um eine zeitgeschichtliche Beurteilung der Vorfälle.

Es ist in einem Strafverfahren nichts Aussergewöhnliches, dass eine Anklage zurückgewiesen und mit der notwendigen Präzisierung und Konkretisierung bei der Umschreibung des Sachverhalts und des vorgeworfenen Tatverhaltens verbessert wieder eingereicht wird.

Für das erwartete aufwendige Verfahren vor Gericht wurden die nötigen Ressourcen frühzeitig geplant. So hat das Obergericht dem zuständigen Bezirksgericht Bülach drei Ersatzrichterstellen zugeteilt, damit die ordentlichen Richter sich ausschliesslich dem Fall «Swissair» widmen können. Zusätzlich wurde das juristische Sekretariat um vier Stellen vorläufig verstärkt.

Die Gerichte haben der Justizkommission versichert, die nötigen Vorkehrungen getroffen zu haben, um eine Verjährung weitgehend ausschliessen zu können.

Neuer allgemeiner Teil des Strafgesetzbuches und neues Jugendstrafgesetz

Die auf den 1. Januar 2007 geplante Einführung des neuen allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches sowie des neuen Jugendstrafgesetzes hat im laufenden Jahr die Behörden sowohl der Strafverfolgung Erwachsene wie auch der Jugendstrafrechtspflege bereits intensiv be-

schäftigt und damit weitere der ohnehin schon knappen Ressourcen gebunden. Die involvierten Behörden beteiligen sich mit grossem Engagement an den Vorbereitungen. Der neue Sanktionskatalog des Bundes erfordert sowohl eine beträchtliche Koordination zwischen Strafverfolgern, Gerichten und Justizvollzug als auch in Zukunft einen zusätzlichen Aufwand, beispielsweise bei den Vollzugsanordnungen durch die Gerichte. Ferner wird auch das zentrale Inkasso, geführt durch das Obergericht, durch die Einführung der Geldstrafe an Stelle der kurzen Freiheitsstrafen wesentlich mehr zu tun haben. Wie sich der künftige Mehraufwand entwickelt, wird sorgfältig zu begleiten sein, um ihn nötigenfalls mit geeigneten Massnahmen zu bewältigen.

4.2. Jugendstrafrechtspflege

Prioritäten in der Kriminalitätsbekämpfung

Der Trend der Anzahl Eingänge ist momentan rückläufig, wofür die Gründe noch eruiert werden müssen, soweit dies möglich ist. Ob sich dieser jüngste Trend fortsetzen wird, wird sich noch weisen müssen. Trotzdem ist unbestritten, dass die Jugendkriminalität die Gesellschaft weiterhin beschäftigen wird. Deshalb hat die Justizkommission eine gemeinsame Besprechung mit Jugendstrafrechtspflege und Polizeibehörden verlangt, um zwischen diesen Behörden die Koordination zu verbessern, die Zusammenarbeit noch besser zu institutionalisieren und die Ansprechpartner klar zu definieren. Wichtig für den Erfolg in der Jugendstrafrechtspflege ist, dass von allen Behörden konsequent, rasch und nachvollziehbar gehandelt wird. Es sollte deshalb Einigkeit darüber bestehen, dass die Jugendanwaltschaft als Strafjustiz in erster Linie die möglichen Straftaten aufklärt, um infolge dessen im pädagogischen Sinn die entsprechenden Strafen und Massnahmen anzuordnen, was die Jugendstrafrechtspflege nur stärken kann.

Projekt «Intensivtäter»

Es ist sehr erfreulich, dass der gute Kontakt zwischen der Aufsichtskommission und der Justizdirektion zu einem neuen Projekt geführt hat. Im Dezember 2005 wurde das Projekt «Intensivtäter» von der Justizdirektion in Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden und anderen Beteiligten gestartet.

Im Vordergrund des Projektes stehen Kinder und Jugendliche, welche schwer und immer wieder delinquirieren. Das Verhalten dieser «Intensivtäter» führt bei der Bevölkerung zu einer merklichen Verunsicherung. Dem gilt es nun Rechnung zu tragen.

Zu den Fragen der Definition des Intensivtäters, den nötigen Interventionen und der Wahl der geeigneten Massnahmen, um weitere, einschlägige Delinquenz zu verhindern, wurde von den Behörden ein gemeinsamer Bericht verfasst. Die nötigen Massnahmen zur Umsetzung des Projekts wurden eingeleitet. Die Projektgruppe erwartet in absehbarer Zeit greifbare Resultate. Längerfristig wird zu prüfen sein, inwiefern das Projekt «Intensivtäter» eine Wirkung auf die Entwicklung der Jugendkriminalität haben wird und ob weitere Projekte für andere Tätergruppen folgen müssen.

Mediation

Das neue Jugendstrafgesetz des Bundes, welches auf den 1. Januar 2007 in Kraft treten soll, sieht die Möglichkeit der Mediation vor. Ziel der Mediation ist die Wiederherstellung des Rechtsfriedens. Das Instrument birgt ein gewisses Potenzial, eignet sich aber nicht für jede Konfliktsituation. Die Behörden und allfällig weitere Beteiligte haben in der Praxis dafür zu sorgen, dass dem Opfer aus einer Mediation keine Nachteile erwachsen und der Täter sich damit nicht von Strafe «freikaufen» kann.

Reorganisation der Jugendstrafverfolgungsbehörden

Im laufenden Jahr ist die organisatorische Zusammenlegung der Jugendanwaltschaft Hinwil/Pfäffikon mit derjenigen von Uster/Meilen zur neuen Jugendanwaltschaft See/Oberland erfolgt. Räumlich werden die beiden Zweigstellen Ende August 2007 vereinigt.

In der Jugendstrafrechtspflege, in welcher das Wohnortsprinzip gilt, hat die Nähe der Strafverfolger zu den lokalen Behörden und Vertretern grosse Bedeutung. Mit der Regionalisierung nimmt diese Nähe ab. Andererseits bieten grössere Amtsstellen die Möglichkeit einer besseren Teamarbeit. Der Justizdirektor hat in Aussicht gestellt, die Regionalisierung noch einen Schritt weiterzuführen.

5. Aussichten

Durch die bereits in Kraft getretene neue Kantonsverfassung und das auf den 1. Januar 2007 in Kraft tretende Bundesgerichtsgesetz werden im Bereich der Gerichte neue Organisationsformen erforderlich. Im Bereich der Miet- und Arbeitsgerichte werden der Regierungsrat und der Gesetzgeber sich Gedanken über die Realisierung der Volkswahl der Mitglieder machen müssen.

Am 1. April 2007 tritt das neue Gewaltschutzgesetz in Kraft, welches wirksamere Massnahmemöglichkeiten der Polizei im Bereich der häuslichen Gewalt enthält.

Voraussichtlich werden im Jahr 2011 sowohl die eidgenössische Strafprozessordnung als auch die eidgenössische Zivilprozessordnung eingeführt. Im Hinblick darauf werden auch die mögliche Abschaffung des Geschworenengerichts und ein allfälliges Kriminalgericht wieder diskutiert werden müssen. Ansonsten würde eine Überwälzung der Geschworenengerichtskompetenzen auf die Bezirksgerichte wohl Anpassungen an deren Struktur bedingen.

6. Zusammenfassung und Antrag

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Justizkommission die in einem schwierigen Umfeld sehr gut arbeitenden Strafverfolgungsbehörden auch in den kommenden Jahren nach Möglichkeit unterstützen 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, 18. Oktober 2006

Im Namen der Justizkommission

Die Präsidentin:

Gabi Petri

Der Sekretär:

lic. iur. Emanuel Brügger