

**Bericht der Justizkommission
über ihre Tätigkeit
von Oktober 2002 bis September 2003
und über den Geschäftsbericht 2002 (S. 43 ff.)
des Regierungsrates**

KR-Nr. 242/2003

1. Allgemeines

Gemäss § 49 c Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes ist die Justizkommission (JUKO) für die Prüfung der Geschäftsführung nicht nur der obersten kantonalen Gerichte, sondern auch der Strafverfolgungsbehörden, die der Justizdirektion unterstehen, zuständig. Zudem prüft die JUKO nach § 49 c Abs. 2 des Kantonsratsgesetzes Beschwerden über die Justizverwaltung, die durch den Regierungsrat unterbreiteten Begnadigungsgesuche und weitere ihr zugewiesene Geschäfte. Zur Geschäftsführung der obersten kantonalen Gerichte nimmt die JUKO im Rahmen der Behandlung der Rechenschaftsberichte dieser Gerichte mündlich Stellung. Hingegen soll dieser Bericht in schriftlicher Form Auskunft geben zum einen über die Tätigkeit der JUKO im Bereiche von § 49 c Abs. 2 Kantonsratsgesetz und zum anderen zur Aufsichtstätigkeit der JUKO über die Strafverfolgungsbehörden.

Die JUKO traf sich zwischen Oktober 2002 und September 2003 zu 22 Sitzungen. 13 Sitzungen fielen in die vergangene und 9 Sitzungen in die laufende Legislaturperiode. Sowohl vor als auch nach den Neuwahlen pflegte die JUKO den Informationsaustausch mit anderen Kommissionen des Kantonsrates und weiteren kantonalen Behörden. So konnten nach einem Briefwechsel mit der Finanzkommission (FIKO) und einem Besuch des Präsidenten der JUKO beim Leiter der Finanzkontrolle die Einsichtsrechte der JUKO im Bereich der Finanzen der Gerichte umfassend und abschliessend geklärt werden. Eine Delegation von Mitgliedern der JUKO und der FIKO führte noch vor den Sommerferien mit der Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte ein Gespräch, in welchem das Sparpotenzial bei der Rechtspflege mit Blick auf das Sanierungsprogramm 04 des Regierungsrates erörtert wurde. Im Dezember 2002 besuchte die JUKO das Sozialpädagogische Zentrum Gfellergut in Zürich, was den Mitgliedern einen sehr interessanten Einblick in eine Institution ermöglichte, welche unter anderem von den Jugendanwaltschaften angeordnete Massnahmen vollzieht.

2. Geschäfte nach § 49 c Abs. 2 Kantonsratsgesetz

Bereits erwähnt wurde die Kompetenz der JUKO zur Behandlung von Beschwerden über die Justizverwaltung und von Begnadigungsgesuchen. Zudem stellt die JUKO bei Ermächtigungsgesuchen nach § 38 Kantonsratsgesetz (Ermächtigung zur Einleitung einer Strafuntersuchung gegen Magistratspersonen) zuhanden der Geschäftsleitung Antrag. Bei Gesuchen nach § 34 Verwaltungsrechtspflegesetz oder § 5 b 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 § 118 a Wahlgesetz (Gesuche um Teilentlassung aus dem Amt für die vom Kantonsrat gewählten Mitglieder der kantonalen Gerichte) stellt die JUKO dem Kantonsrat Antrag.

Aufsichtsbeschwerden und Ermächtigungsgesuche

Im Berichtsjahr hat die JUKO eine Aufsichtsbeschwerde entschieden. In acht Fällen wurden schriftliche Eingaben beantwortet, die zwar nicht als Aufsichtsbeschwerden entgegengenommen werden konnten, aber eine Reaktion gleichwohl rechtfertigten. Der Handlungsspielraum der JUKO ist auf Grund ihrer Kompetenzen als Oberaufsichtsbehörde beschränkt und sie kann den Erwartungen der einzelnen Bürger und Bürgerinnen, die sich mit ihren konkreten Anliegen an die Aufsichtskommission über die Justiz wenden, nicht immer gerecht werden. Im Wissen um diese Problematik lud die JUKO den kantonalen Ombudsmann zu einer Sitzung ein und erörterte mit ihm eine optimalere Koordination der beiden Anlaufstellen, um den Anliegen der Bürger und Bürgerinnen soweit als möglich Rechnung tragen zu können. Weiter stellte die JUKO bei drei Ermächtigungsgesuchen nach § 38 Kantonsratsgesetz der Geschäftsleitung Antrag.

Begnadigungsgesuche

Die JUKO behandelte acht Begnadigungsgesuche. In sechs Fällen handelte es sich um eine Unterrichtung durch den Regierungsrat nach § 491 Abs. 2 der Strafprozessordnung über die Gründe der Abweisung eines Begnadigungsgesuches. Zwei Begnadigungsgesuche, deren Gutheissung die JUKO dem Kantonsrat in Übereinstimmung mit den Anträgen des Regierungsrates beantragte, wurden in der Sitzung des Kantonsrates vom 1. September 2003 entsprechend entschieden.

Ausblick

Der Beginn der laufenden Legislaturperiode zeigte deutlich, dass insbesondere neu eintretenden Mitgliedern die Kommissionsarbeit mit einem aktuellen Handbuch zu den verschiedenen, von der JUKO nach § 49 c Kantonsratsgesetz zu behandelnden Geschäften wesentlich erleichtert werden könnte. Drei Organe des Kantonsrates, nämlich die Geschäftsleitung, die Geschäftsprüfungskommission und die JUKO behandeln Beschwerden und weitere ähnliche Geschäfte in verschiedenen Bereichen. Sie haben deshalb beschlossen, eine gemeinsame Subkommission zu bilden, welche ein Handbuch ausarbeitet und dadurch gleichzeitig zur Bildung einer einheitlichen Praxis sämtlicher Organe des Kantonsrates beiträgt.

3. Prüfung der Geschäftsführung der Strafverfolgungsbehörden

Erst nach der Neukonstituierung der JUKO im Juni 2003 konnten ihre Mitglieder mit den jährlichen Visitationen bei den einzelnen Amtsstellen der Strafverfolgungsbehörden beginnen. Dank dem engagierten Einsatz der Mitglieder erfolgten zahlreiche Besuche und die Diskussion der zugehörigen Berichte so zeitig, dass bereits Anfang September 2003 ein auf den gewonnenen Erkenntnissen basierender Fragenkatalog mit Regierungsrat Markus Notter und weiteren Gästen aus der Justizdirektion ausführlich diskutiert werden konnte. Zu einer Sitzung unmittelbar nach den Sommerferien 2003 hatte die JUKO bereits vorher Regierungsrat Markus Notter und die Geschäftsleiter der fünf spezialisierten Bezirksanwaltschaften für den Kanton Zürich eingeladen. Sie konnten die JUKO aus erster Hand eindrücklich über ihre Zuständigkeiten und die stetig steigende Geschäftslast informieren. Die JUKO weist aber gleichwohl darauf hin, dass sie heute und auf Ende ihres ersten Berichtsjahres in der laufenden Legislaturperiode dem Kantonsrat erst vorläufige Feststellungen präsentieren kann, deren Vertiefung in den nächsten drei Jahren zu erfolgen hat.

Strafverfolgung Erwachsene

Die unter dem Arbeitstitel NEXT STEP umgesetzten Teile der Reorganisation der Strafverfolgungsbehörden traten am 1. Oktober 2001 in die operative Phase. Das Berichtsjahr 2002 war denn auch in erheblichem Umfang von den ersten Erfahrungen mit den neuen Strukturen geprägt. Die JUKO hielt in ihrem letzten Bericht fest, sie begrüsse eine beförderliche Behandlung im Kantonsrat der Vorlage 3845 (Teilrevision der Strafprozessgesetzgebung), welche die hinreichende gesetzliche Grundlage für die Reorganisation enthält. Der Kantonsrat hat der

Vorlage inzwischen zugestimmt, noch ausstehend ist jedoch die mittels Behördenreferendums verlangte Volksabstimmung. Der nicht abgeschlossene Gesetzgebungsprozess bedingt in gewissen Bereichen organisatorische Zwischenlösungen, welche die Mitarbeitenden fordern und zu Unsicherheiten sowie Unzufriedenheiten führen.

Bereits dem Geschäftsbericht des Regierungsrates kann entnommen werden, die im Vorfeld der Reorganisation verschiedentlich befürchteten Zuständigkeitskonflikte zwischen den spezialisierten und den allgemeinen Bezirksanwaltschaften seien kaum eingetreten. Die anlässlich der Visitationen erfolgten Rückmeldungen bestätigten grundsätzlich diese erfreuliche Tatsache. Überschattet wird diese jedoch von der gegenwärtigen Entwicklung der Geschäftslast bei den Strafverfolgungsbehörden. Die Geschäftseingänge haben im Berichtsjahr markant zugenommen. Trotz einem erhöhten Erledigungsvolumen konnten deshalb die Pendenzen nicht wie geplant abgebaut werden. Selbst die angestrebte Verbesserung der Altersstruktur der Pendenzen wurde nicht in allen Bereichen erreicht. Die Geschäftslast wird in allen Bereichen als hoch bezeichnet. Die Möglichkeiten der Führungsverantwortlichen mittels eines flexiblen Einsatzes der Personalressourcen auf Belastungsspitzen in einzelnen Bereichen zu reagieren, sind deshalb sehr limitiert. Noch in der vergangenen Legislaturperiode liess sich die JUKO im Nachgang zu verschiedenen Medienberichten detailliert über die Situation bei den für die Verfolgung der Wirtschaftskriminalität zuständigen Behörden unterrichten.

Dass der Regierungsrat sich der Belastungssituation bei den Strafverfolgungsbehörden bewusst ist, zeigt sich insbesondere in seinem klaren Verzicht auf Massnahmen in diesem Bereich im Rahmen des Sanierungsprogramms 04. Vom Sanierungsprogramm 04 in ihren täglichen Arbeitsabläufen tangiert sind die Strafverfolgungsbehörden gleichwohl und insofern, als die beim Amt für Justizvollzug geplante Massnahme (San04.112, Schliessung des Bezirksgefängnisses Winterthur) die Zuführung der Angeschuldigten in den betroffenen Regionen erschwert. Die enge Zusammenarbeit der spezialisierten Bezirksanwaltschaften mit den spezialisierten Polizeikräften wird sich zudem so lange nicht weiter optimieren lassen, als deren personelle Ressourcen lediglich die Durchführung der dringenden sichernden Massnahmen, nicht aber die unverzüglich anschliessende Weiterbearbeitung der erhobenen Informationen jederzeit zu garantieren vermögen. Die JUKO wird auch in Zukunft ein besonderes Augenmerk auf die andauernd hohe Geschäftslast und die damit einhergehende Belastungssituation bei den Mitarbeitenden haben.

Noch immer in der Ausarbeitung steht ein Raster für das Erfassen von einzelnen Elementen einer Strafuntersuchung, welcher eine bessere Vergleichbarkeit der Komplexität von unterschiedlichen Fällen ermöglichen sollte. Die JUKO ist nach wie vor der Ansicht, ein entsprechendes Instrument könnte ihr und den Führungsverantwortlichen eine zuverlässige Beurteilung der Geschäftslast in den einzelnen Amtsstellen erleichtern. Sie sieht deshalb den in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Amt angestrebten Erkenntnis mit Interesse entgegen.

Nach den übereinstimmenden Aussagen der Betroffenen haben die im Zuge der Effizienz-Vorlage des Bundes aufgebauten Bundesbehörden nach wie vor nicht zu einer Entlastung im Kanton Zürich geführt. Die JUKO begrüsst die in diesem Zusammenhang von den Strafverfolgungsbehörden gewählte Vorgehensweise, zur Zuständigkeit in konkreten Einzelfällen gerichtliche Entscheide zu erwirken.

Nachdem die Mitarbeiterbeurteilungen bei verschiedenen Visitationen zu kritischen Stellungnahmen geführt hatten, liess sich die JUKO auch zu diesem Thema ausführlich informieren und diskutierte deren Handhabung mit Regierungsrat Markus Notter. Die Schwierigkeiten werden von den Verantwortlichen erkannt, und die JUKO wird sich über den Verlauf der geplanten Veränderungen erneut informieren lassen. Nach anfänglichen Startschwierigkeiten zu bewähren scheint sich die neue Geschäftskontroll- und Buchhaltungssoftware RIS/IRIS.

Jugendstrafrechtspflege

Die Entwicklungen im Bereich der Jugendstrafrechtspflege präsentieren sich unverändert: Eine erneute Zunahme der Geschäftseingänge führte trotz gesteigerten Fallerledigungen zu einer weiteren Zunahme der Pendenzen sowie einer weiteren Verlängerung der durchschnittlichen Untersuchungsdauer. Die Regierung beantwortete mit ihrer Vorlage 4034/2002 das Postulat KR-Nr. 392/2001 der JUKO betreffend Verzicht auf mündliche Einvernahme von jugendlichen Ersttäterinnen und Ersttätern am 4. Dezember 2002 klar und deutlich. Die JUKO hatte bereits die im Oktober 2000 infolge der anhaltenden Überlastung angeordneten besonderen Massnahmen wenig erfreut zur Kenntnis genommen und festgehalten, der Verzicht auf mündliche Einvernahmen sei längerfristig nicht verantwortbar. Der Postulatsantwort kann nun entnommen werden, die Belastung der Jugendanwaltschaften habe trotz den erwähnten Verfahrensvereinfachungen weiter zugenommen. Da die von der Jugendstaatsanwaltschaft für das Jahr 2002 beantragte Stellenplanerweiterung aus finanziellen Überlegungen nicht bewilligt worden sei, sei ein Verzicht auf die angeordneten

Verfahrensvereinfachungen ausgeschlossen. Vielmehr seien die ausserordentlichen Entlastungsanordnungen zu erweitern, damit mittels einer Konzentration der Kräfte sichergestellt werden könne, dass wenigstens bei schwer wiegenden Delikten oder offenkundiger Massnahmebedürftigkeit die jugendstrafrechtlichen Untersuchungen rasch und nachhaltig erfolgen könnten. Im Gespräch mit der JUKO lokalisierte Regierungsrat Markus Notter denn auch im Bereich der Jugendstrafrechtspflege den dringendsten Handlungsbedarf hinsichtlich der personellen Ressourcen. Die JUKO kann sich unter Berücksichtigung sämtlicher bei ihr angelangten Rückmeldungen dieser Prioritätensetzung anschliessen und wird sich dem Thema in der nächsten Berichtsperiode erneut besonders annehmen.

Noch immer ungenügend und ungelöst ist die schwierige Situation sowohl bei der Abklärung als auch bei der Unterbringung psychisch auffälliger jugendlicher Delinquenten. Die JUKO ist sich bewusst, dass eine Lösung in diesem Bereich sich erst abzeichnen kann, wenn hinsichtlich der zur Verfügung zu stellenden Mittel ein Konsens gefunden wird.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Geschäftslast sowie die Effizienz der in einem schwierigen Umfeld sehr gut arbeitenden Strafverfolgungsbehörden auch in den kommenden Jahren mit der gebotenen Aufmerksamkeit zu verfolgen sein wird. In diesem Sinne beantragt die JUKO, der Geschäftsbericht des Regierungsrates in den Bereichen Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege sei zu genehmigen.

Zürich, 24. September 2003

Im Namen der Justizkommission

Die Präsidentin:

Gabi Petri

Die Sekretärin:

lic. iur. Marion Wyss