

4034

KR-Nr. 392/2001

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 392/2001 betreffend
Verzicht auf mündliche Einvernahme von
jugendlichen Ersttäterinnen und Ersttätern**

(vom 4. Dezember 2002)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 15. April 2002 folgendes von der Justizkommission am 17. Dezember 2001 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Bei Übertretungen, in welche jugendliche Ersttäterinnen und Ersttäter involviert sind, verzichten die Jugendanwaltschaften wegen der hohen Pendenzenlasten in den meisten Fällen auf die mündliche Einvernahme – im Sinne einer vor Monaten getroffenen «Notmassnahme». Der Regierungsrat wird eingeladen, zu prüfen, welche Massnahmen zu ergreifen sind, um wiederum eine befriedigende Lösung zu erreichen.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Das Jugendstrafrecht als Täterstrafrecht; Zuständigkeiten

Im Gegensatz zum Erwachsenenstrafrecht ist das Jugendstrafrecht (Art. 82 ff. Strafgesetzbuch, StGB; SR 311.0) in erster Linie auf die Täterschaft und die Möglichkeiten ihrer Beeinflussung ausgerichtet. Die Sanktionen und Massnahmen des Jugendstrafrechts sollen minderjährige Täter von weiteren Delikten abhalten. Die Jugendanwaltschaften haben in der Untersuchung neben der Abklärung des Sachverhalts, soweit die Beurteilung es erfordert, Erhebungen über das Verhalten, die Erziehung und die Lebensverhältnisse des Täters vorzunehmen und Berichte und Gutachten über dessen körperlichen und geistigen Zustand einzuholen. Der erzieherische Auftrag des Jugendstrafrechts umfasst, dass die Kinder und Jugendlichen mit ihrem Verhalten und dessen Auswirkungen konfrontiert werden und sich mit der Tragweite

ihres Handelns auseinander setzen. Bedarf der Täter einer erzieherischen Betreuung, so sind von Gesetzes wegen die entsprechenden Massnahmen anzuordnen. Erst wenn sich zeigt, dass keine erzieherischen Massnahmen notwendig sind, wird eine Strafe ausgefällt.

Die Regelung des zürcherischen Jugendstrafverfahrens (§§ 367 ff. Strafprozessordnung, StPO; LS 321) schreibt in § 368 Abs. 1 StPO entsprechend vor, dass das Verfahren den erzieherischen und fürsogerischen Bedürfnissen eines Minderjährigen anzupassen und mit Beschleunigung zu führen ist. Soweit die Bestimmungen des Jugendstrafverfahrens keine besonderen Regeln aufstellen, gelten die allgemeinen Vorschriften des Erwachsenenstrafverfahrens (§ 367 Abs. 3 StPO). Diese sind jedoch in einer dem genannten Grundgedanken des Jugendstrafrechts entsprechenden Weise anzuwenden.

Im Übertretungsstrafrecht der Jugendstrafrechtspflege ist von einer weiten Zuständigkeit der Jugendanwaltschaft auszugehen. Dies gilt zunächst für die von Kindern (7- bis 14-Jährige; Art. 82 StGB) begangenen Übertretungen (§ 94 Abs. 1 Gerichtsverfassungsgesetz, GVG; LS 211.1), wobei zu beachten ist, dass die Jugendstrafverordnung (JStrV; LS 322) hier die Durchführung eines summarischen Verfahrens ohne Einvernahme des Kindes bereits vorsieht (§ 25 JStrV e contrario). Bei Übertretungen von Jugendlichen (15- bis 18-Jährige; Art. 83 StGB) kommt den Jugendanwältinnen und Jugendanwälten eine ergänzende Zuständigkeit neben den Statthalterämtern und Gemeinderäten zu (§ 74 Abs. 2 in Verbindung mit § 94 Abs. 1 GVG und § 8 der Verordnung über die Zuständigkeit im Übertretungsstrafrecht des Bundes; LS 321.1).

2. Zur Bedeutung der jugendanwaltschaftlichen Einvernahmen

Die Praxis bestätigt, dass auch ein geringfügiges Delikt eines Heranwachsenden Ausdruck einer schweren Störung sein kann. Oft bildet nicht die Straftat selbst, sondern vielmehr die Reaktion der Staats und der Umwelt ein prägendes Erlebnis. Der persönlichen Begegnung nicht nur mit der ermittelnden Polizei, sondern auch mit der Jugendanwältin oder dem Jugendanwalt kann daher auch bei geringfügigen Delikten ein besonderes Gewicht zukommen. Die schriftliche Vorladung auf die Amtsstelle, die Befragung zur Person und zur Sache zwingen auch die jugendliche Täterin oder den jugendlichen Täter verstärkt, sich mit ihrem bzw. seinem Handeln, ihren bzw. seinen Motiven und den Folgen der Tat auseinander zu setzen. Insofern kann in der persönlichen Befragung ein wesentlicher Teil des pädagogischen Auftrags im Jugendstrafverfahren liegen. Zudem gewinnt die Jugendanwältin oder

der Jugendanwalt bei der Einvernahme einen direkteren Eindruck des Jugendlichen und seines Umfelds. Die Einleitung allenfalls angezeigter erzieherischer oder therapeutischer Massnahmen und der Einbezug des Ausübenden der elterlichen Sorge können dabei noch gezielter erfolgen.

Bei vielen von Kindern und Jugendlichen begangenen Delikten handelt es sich aber um alters- und umständebedingte Gelegenheits-taten. Geringfügige Diebstähle, Übertretungen von Normen des Strassenverkehrsrechts oder des Betäubungsmittelrechts sind bei vielen Heranwachsenden episodenhaft. Sie werden von «normalen» wie von massnahmebedürftigen Täterinnen und Tätern begangen und kommen entsprechend häufig vor. Auch wenn eine angemessene Reaktion des Staates auch bei Kinder- und Jugenddelinquenz erzieherisch wie rechtlich erforderlich erscheint, wäre es weder verhältnismässig noch praktisch durchführbar, flächendeckend in all diesen Fällen ein aufwendiges Übertretungsstrafverfahren mit eingehenden Persönlichkeitsabklärungen, Einsatz von Sozialarbeitern, Einholen von Berichten und anderen Massnahmen durchzuführen. Dies gilt umso mehr, wenn die zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht mit der Entwicklung der Geschäftslast Schritt halten. Selbst wenn die generelle Durchführung von Einvernahmen der Jugendanwaltschaft als an sich wünschbar zu erachten ist, erscheint die Wirkung einer persönlichen Befragung nicht in allen Fällen unerlässlich, um eine Tatwiederholung auszuschliessen.

3. Stetige Zunahme der Geschäftslast der Jugendanwaltschaften

Wie in der Erwachsenenstrafverfolgung hat auch die Geschäftslast im Bereich der Jugendstrafrechtspflege im letzten Jahrzehnt stetig zugenommen. Seit 1990 hat sich die Zahl der jährlich bei den Jugendanwaltschaften eröffneten Fälle von netto 2478 bis auf 5202 (Bruttoeingänge: 9827) im Jahr 2001 erhöht und damit mehr als verdoppelt. Die Anzahl der bei den Jugendanwaltschaften tätigen Jugendanwältinnen und Jugendanwälte wurde demgegenüber im gleichen Zeitraum lediglich von 13,8 auf 17,8 Stellen erhöht, also um knapp 29%. Entsprechend nahm die Geschäftslast der einzelnen Jugendanwältinnen und Jugendanwälte deutlich zu. Gingen 1990 im Durchschnitt je volle Jugendanwälte-Stelle jährlich noch knapp 180 neue Fälle ein, so stiegen diese Werte bis 2001 auf über 292 jährliche Neueingänge an. Unter der Annahme, dass eine Jugendanwältin oder Jugendanwalt pro Monat durchschnittlich 20 Fälle abschliessen würde, wären allein zur Bewältigung dieser Neueingänge im Jahr 2001 bei gleichem Verfahrensstan-

dard 23,6 Jugendanwalts-Stellen, also rund sechs Stellen mehr als im heutigen Stellenplan vorgesehen, notwendig gewesen.

Die Jugendanwaltschaften vermochten zwar die Zahl der Verfahrensabschlüsse mit Verurteilungen von 1320 im Jahre 1990 auf 3302 im Jahr 2001 zu erhöhen und damit um ganze 250% zu steigern. Ein jährlicher Pendenzenanstieg war bei der gegebenen Personaldotation dennoch unvermeidlich. Im Jahr 2001 stieg die Zahl der Pendenzen trotz der gegenüber dem Vorjahr um 19,4% gesteigerten Fallerledigung auf 2063 offene Fälle. Die Pendenzenlast pro Jugendanwältin oder Jugendanwalt erreichte damit erstmals über 110 Fälle. Unberücksichtigt bleibt dabei die Zusatzbelastung, die mit der Führung der jeweiligen Vollzugsfälle verbunden ist.

4. Bisherige Massnahmen in der Jugendstrafrechtspflege

Wie dies in den Jahren zuvor bereits im Bereich der Erwachsenenstrafverfolgung erforderlich geworden war, zwang die anhaltende Überlastung der Jugendanwaltschaften auch die Jugendstaatsanwaltschaft im Oktober des Jahres 2000 dazu, besondere Massnahmen zu ergreifen. Im Einvernehmen mit der Direktion der Justiz und des Innern ordnete sie für die Untersuchungsführung Verfahrensvereinfachungen an, die zur Verkürzung der Verfahrensdauer und damit zum Abbau der Pendenzen beitragen sollen. Konkret sind die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte seither ermächtigt, verschiedene in der StPO allgemein vorgesehene Verfahrenserleichterungen, die mit Rücksicht auf die Täterorientierung des Jugendstrafverfahrens für diesen Bereich zuvor abgelehnt worden waren, auch im jugendstrafrechtlichen Verfahren anzuwenden. Im Vordergrund stehen hier der Verzicht auf eine untersuchungsrichterliche Verfahrenswiederholung (§ 32 a StPO) und die Grundsätze zum Strafbefehlsverfahren (§ 317 ff. StPO). Seither kann eine Jugenanwältin oder ein Jugendanwalt auf eine Einvernahme verzichten und allein gestützt auf die Akten Erziehungsverfügungen erlassen, sofern eine Übertretung in Frage steht und die oder der über 15-jährige Angeschuldigte Ersttäterin oder Ersttäter ist, den Sachverhalt gegenüber der Polizei eingestanden hat und keine offensichtliche Massnahmenbedürftigkeit vorliegt. Gestützt auf diese Anordnungen wurden im Jahr 2001 von den insgesamt 2900 Erziehungsverfügungen rund 600 ohne Einvernahme durch die Jugendanwältin oder den Jugendanwalt, also im so genannten Schnellverfahren, erlassen.

Darüber hinaus hat die zürcherische Jugendstrafrechtspflege in den letzten Jahren mehrere Projekte zur Optimierung ihrer Tätigkeit durchgeführt. Im Rahmen des laufenden *wif!*-Projekts «LeWi» («Leistungs- und Wirkungsorientierung in der Jugendstrafrechtspflege») wurden ein Leitbild und Führungsgrundsätze erarbeitet. Weiter wurden die bisher elf Jugendanwaltschaften gestützt auf betriebswirtschaftliche Überlegungen per 1. Januar 2000 auf sieben Amtsstellen konzentriert und neu strukturiert. Derzeit werden die wichtigsten Arbeitsabläufe und Prozesse im Untersuchungs- und Vollzugsbereich der Jugendanwaltschaften nach den Grundsätzen des Qualitätsmanagements überarbeitet.

5. Aktuelle Entwicklungen

Die vor diesem Hintergrund von der Jugendstaatsanwaltschaft für das Jahr 2002 beantragte Stellenplanerweiterung war in Berücksichtigung der angespannten Lage des Finanzhaushaltes nicht bewilligt worden. Trotz der erwähnten Verfahrensvereinfachungen hat die Belastung der Jugendanwaltschaften aber auch im laufenden Jahr 2002 weiter zugenommen. Gemäss Halbjahresstatistik gingen netto 2488 Fälle ein (Bruttoeingänge: 5221), was im Vergleich mit der entsprechenden Vorjahresperiode einem Zuwachs von 3,8% bzw. 11,5% entspricht. Im ersten Halbjahr 2002 konnten die Jugendanwaltschaften die Zahl der Fallerledigungen (einschliesslich Schnellverfahren) zwar um 20% steigern. Dennoch haben sich die Pendenzen weiter auf nunmehr 2383 offene Fälle erhöht. Die Anzahl der Pendenzen pro Jugendanwältin oder Jugendanwalt stieg damit im Jahr 2002 auf über 130 Fälle. Im analogen Verhältnis ist auch die Zusatzbelastung durch die Führung der jeweiligen Vollzugsfälle weiter angestiegen.

Angesichts dieser Entwicklung und der anhaltenden Personalknappheit ist der Verzicht auf die im Oktober 2000 angeordneten Verfahrensvereinfachungen offensichtlich ausgeschlossen. Im Gegenteil ist davon auszugehen, dass der Situation nur mit weiteren ausserordentlichen Entlastungsmassnahmen bei der Durchführung jugendstrafrechtlicher Untersuchungen begegnet werden kann. Die Jugendstaatsanwaltschaft hat hierzu ein die bereits bestehenden Notmassnahmen ausdehnendes Massnahmenpaket erarbeitet und der Regierungsrat hat die Direktion der Justiz und des Innern soweit erforderlich ermächtigt, die Erteilung entsprechender Weisungen an die Jugendstrafbehörden zu genehmigen. Diese werden aller Voraussicht nach am 1. Januar 2003 in Kraft treten und die früheren Entlastungsanordnungen ersetzen bzw. erweitern. Sie enthalten vorab folgende Neuerungen:

a) Für die jugendstrafrechtlichen Untersuchungen werden neu drei Prioritätsstufen A, B und C mit unterschiedlichen Vorgaben für die Verfahrensbeschleunigung festgelegt. Die Stufe A mit oberster Priorität umfasst die schwere Gewaltkriminalität, Delikte gegen die öffentliche Sicherheit und Verfahren mit dringlichem Handlungsbedarf. In der zweiten Prioritätsstufe B werden alle übrigen Verbrechen oder Vergehen und Verfahren mit Hinweisen auf eine Massnahmenbedürftigkeit der Täterin oder des Täters zusammengefasst. Unter die Stufe C fallen die Übertretungen von Kindern und Jugendlichen. Jedes Verfahren wird einer solchen Stufe zugeordnet und ist in zeitlicher Hinsicht gemäss den entsprechenden Vorgaben vor- oder nachrangig zu bearbeiten.

b) Die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte werden ermächtigt, in allen Untersuchungen das Opportunitätsprinzip gemäss § 39 a StPO vollumfänglich auszuschöpfen und – analog der Regelung beim Strafbefehl des Erwachsenenstrafrechts – auf die Begründung von Erziehungsverfügungen grundsätzlich zu verzichten, sofern darin nicht Massnahmen angeordnet werden.

c) In nachrangigen Untersuchungen kann in klaren, unbestrittenen Fällen auf jugendanwaltschaftliche Ermittlungen und eingehende Einvernahmen verzichtet (Prioritätsstufe B) oder gar nur das schriftliche Verfahren angewendet werden (Prioritätsstufe C).

d) Entsprechend kann in den nachrangigen Untersuchungen auf den Einsatz der Sozialarbeit teilweise (Prioritätsstufe B) oder ganz (Prioritätsstufe C) verzichtet werden.

Um die Priorisierung von Untersuchungen und die Anzahl Erledigungen in einem gewissen Gleichgewicht zu halten, sind die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte im Sinne eines Benchmarks schliesslich gehalten, pro Monat durchschnittlich mindestens 20 Untersuchungen zu erledigen.

6. Folgerungen

Es ist davon auszugehen, dass das Postulat mit der angesprochenen «befriedigenden Lösung» ein Untersuchungsverfahren mit Einvernahme anstrebt. Wie dargelegt wird nicht verkannt, dass der jugendanwaltschaftlichen Einvernahme an sich auch bei Übertretungen eine gewisse Bedeutung beigemessen werden kann. Die im Jahr 2000 aus Ressourcengründen eingeführten Verfahrensvereinfachungen erfolgten vor dem Hintergrund der überhöhten Fall- und Pendenzenzahlen und führten im Übertretungsstrafverfahren nicht zu einem flächendeckenden, sondern nur teilweisen Verzicht auf Einvernahmen bei ju-

gendlichen Ersttäterinnen und Ersttätern. Nachdem sich die Ausgangslage im Jugendstrafbereich auch seither noch verschärft hat, kann mit den weiteren ausserordentlichen Entlastungsmassnahmen, im Sinne einer Konzentration der Kräfte, sichergestellt werden, dass die jugendstrafrechtlichen Untersuchungen vorab bei schwer wiegenden Delikten oder offenkundiger Massnahmebedürftigkeit rasch und nachhaltig erfolgen können. Da eine Verstärkung der Personalressourcen auf Grund der finanziellen Situation nicht möglich erscheint, sind Entlastungsmassnahmen trotz dem Wissen, dass sie dem erzieherischen Auftrag des Jugendstrafrechts tendenziell zuwiderlaufen und auch einem gewissen Leistungsabbau in der Jugendstrafrechtspflege gleichkommen, unumgänglich und auch nicht durch eine direktionsinterne Ressourcenverschiebung ersetzbar. Unter den gegebenen Umständen muss dem Interesse an einem verstärkten Abbau der Pendenzenlast dasjenige der stark individualisierten Verfahrensführung untergeordnet werden. Die Gefahr, dass dadurch nicht alle interventionsbedürftigen Kinder und Jugendlichen im Rahmen der staatlichen Reaktion auf Jugenddelinquenz erkannt werden können, muss dabei in Kauf genommen werden.

Die ausserordentlichen Entlastungsmassnahmen im jugendstrafrechtlichen Untersuchungsbereich und die damit verbundenen Nachteile liessen sich nur bei einer erheblichen Ressourcenerweiterung vermeiden, die jedoch nicht durch direktionsinterne Verschiebungen geschaffen werden kann. Konkret wäre eine Aufstockung des gegenwärtigen Stellenplans um vier Jugendanwältinnen oder Jugendanwälte, vier juristische Sekretärinnen oder juristische Sekretäre, zwei Sozialarbeiterinnen oder Sozialarbeiter und vier Verwaltungssekretärinnen oder -sekretäre erforderlich. Diese Zahlen gehen davon aus, dass die Stelle eines juristischen Sekretärs bei einer Jugendanwaltschaft in ihrer Entlastungswirkung einer halben Jugendanwalts-Stelle entspricht. Mit den genannten acht Juristenstellen würde also eine zusätzliche Arbeitskapazität im Ausmass von sechs Jugendanwalts-Stellen geschaffen. Dies entspricht dem oben unter Ziffer 4 aufgezeigten zusätzlichen Personalbedarf, um die jährlichen Neueingänge bei den Jugendanwaltschaften im ordentlichen Verfahren fristgerecht zu bewältigen. Diese Erweiterung des juristischen Bereichs und die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags würden ihrerseits die aufgeführten Sozialarbeiter- und Sekretariatsstellen bedingen.

Eine Trendwende bezüglich der stetig ansteigenden Geschäftslast ist derzeit nicht ersichtlich. Die bisher für den Bereich der Jugendstrafrechtspflege festgelegten Indikatorenwerte des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) lassen sich kurzfristig nur mit den genannten Notmassnahmen gewährleisten. Mittelfristig werden diese jedoch nur mit der dargelegten Stellenerweiterung zu halten bzw. zu

verbessern sein. Dies gilt insbesondere für die Anzahl der Verurteilungen, der erledigten Verfahren und der Massnahmenanordnungen. Eine dauerhafte Stellenplafonierung auf dem gegenwärtigen Stand wird demgegenüber die Untersuchungsdauer, das Pendenzenalter sowie den Pendenzenüberhang stark ansteigen und teilweise in die Verjährung treiben lassen. Eine Aushöhlung des staatlichen Strafanspruchs und die Nichtversorgung massnahmenbedürftiger Jugendlicher wären die bedenklichen Folgen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 392/2001 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Buschor

Der Staatsschreiber:

Husi