

**Bericht der Justizkommission
über ihre Tätigkeit
von Oktober 2003 bis September 2004
und über den Geschäftsbericht 2003 (S. 50 ff.)
des Regierungsrates**

KR-Nr. 289/2004

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 Direktion der Justiz und des Innern 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 2003 und September 2004 zu 22 Sitzungen. Auch in diesem Berichtsjahr pflegte die JUKO den gesetzlich vorgesehenen Informationsaustausch mit anderen Kommissionen des Kantonsrates und weiteren kantonalen Behörden.

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 Verwaltungsrechtspflegegesetz 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 über sieben Aufsichtsbeschwerden sowie zwei Ermächtigungsgesuche entschieden. In zwei 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 allgemein beschränkt, weshalb sie den Erwartungen der einzelnen Bürger und Bürgerinnen, die sich mit ihren konkreten Anliegen an die Aufsichtskommission über die Justiz wenden, nicht immer gerecht werden kann.

Begnadigungsgesuche

Durch eine Vertreterin der Direktion der Justiz und des Innern liess sich die JUKO über die Praxis des Regierungsrates im Begnadigungsverfahren ausführlich informieren. Die JUKO behandelte im Berichtsjahr vierzehn Begnadigungsgesuche. In zwölf 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 JUKO lediglich zur Kenntnis nehmen kann. Einem Begnadigungsgesuch wurde entsprochen. Hinsichtlich der teilweise langen Verfahrensdauer gelangte die JUKO im Januar des Berichtsjahres in zwei Fällen an die Direktion der Justiz und des Innern und erhielt eine zufrieden stellende Erklärung. Die JUKO wird jedoch weiter ein Augenmerk auf die teilweise lange Verfahrensdauer halten. Nachdem die Identität einer betroffenen Person nach einer gutgeheissenen Begnadigung durch die Presse in einem Artikel verwertet wurde, zog die Direktion der Justiz und des Innern aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes eine Beschränkung der Zugänglichkeit von Begnadigungsbeschlüssen in Erwägung. Nach intensiver Vorarbeit in Zusammenarbeit mit der JUKO und der Geschäftsleitung des Kantonsrates wurde am 23. April des laufenden Berichtsjahres neue Richtlinien zur Vertraulichkeit und Zugänglichkeit von Begnadigungsbeschlüssen veröffentlicht. Auf Grund heftiger Kritik seitens der akkreditierten Medienschaffenden wurden diese Richtlinien erneut in Bearbeitung gezogen und sind mit Beschluss der Geschäftsleitung des Kantonsrates vom 12. August wieder gelockert worden.

Handbuch

Die Arbeit der gemeinsamen Subkommission der Geschäftsleitung, der Geschäftsprüfungskommission und der JUKO hinsichtlich der Überarbeitung des Handbuchs bezüglich der von der JUKO nach § 49 c Kantonsratsgesetz zu behandelnden Geschäfte ist im Gange, ein erster Entwurf ist bereits in der Subkommission in Beratung. Das gemeinsame Handbuch ist ein wesentlicher Garant für eine rechtsgleiche Behandlung in den verschiedenen Kommissionen.

3. Prüfung der Geschäftsführung der Strafverfolgungsbehörden

Im November 2003 hatte die JUKO Vertreter der Direktion der Justiz und des Innern zusammen mit dem stellvertretenden I. Staatsanwalt, der Staatsanwältin und stellvertretenden Geschäftsleiterin der Bezirksanwaltschaft Zürich sowie den Geschäftsleitern der Bezirksanwaltschaften Horgen, Winterthur und Pfäffikon eingeladen. Sie konnten die JUKO aus erster Hand eindrücklich über ihre Zuständigkeiten und die stetig steigende Geschäftslast sowie über ihre Befürchtungen hinsichtlich der Reorganisation, informieren. Die JUKO weist aber gleichwohl darauf hin, dass sie, insbesondere bezüglich der Reorganisation welche erst zu kleinen Teilen umgesetzt ist, heute dem Kantonsrat erst vorläufige Feststellungen präsentieren kann, deren Vertiefung in den nächsten zwei Jahren der Legislaturperiode zu erfolgen hat. Auch in diesem Berichtsjahr konnte die JUKO die jährlichen Visitationen der Strafverfolgungsbehörden äusserst beförderlich angehen und bereits im September 2004 mit den gewonnenen Erkenntnissen eine ausführliche Diskussion mit Regierungsrat Markus Notter sowie dem stellvertretenden I. Staatsanwalt über den Geschäftsbericht des Regierungsrates führen.

Strafverfolgung Erwachsene

Die unter dem Arbeitstitel NEXT STEP umgesetzten Teile der Reorganisation der Strafverfolgungsbehörden traten am 1. Oktober 2001 in die operative Phase. Auch das Berichtsjahr 2003 war denn auch in erheblichem Umfang von den ersten Erfahrungen mit den neuen Strukturen geprägt. Die Vorlage 3845 (Teilrevision der Strafprozessgesetzgebung), welche die hinreichende gesetzliche Grundlage für die Reorganisation enthält, wurde mittels Volksabstimmung am 30. November 2003 durch das Zürcher Stimmvolk angenommen. Die im Zusammenhang mit der Abstimmung erhobenen Stimmrechtsbeschwerden wies der Kantonsrat ab. Die daraufhin gegen den Beschluss des Kantonsrates erhobenen staatsrechtlichen Beschwerden wurden mit

Urteil des Bundesgerichts vom 28. Juli 2004 abgewiesen. Die revidierte StPO und damit die gesetzliche Grundlage der bereits vor Monaten eingeleiteten Reorganisation tritt voraussichtlich am 1. Januar 2005 in Kraft. Bereits im letzten Berichtsjahr war auf die Verunsicherung bei den Mitarbeitenden hingewiesen worden. Die immer noch andauernden Zwischenlösungen führen mittlerweile zu einer deutlich spürbaren Unzufriedenheit. Aus dem Diskurs mit den Bezirksanwaltschaften der ländlichen Gebiete ging für die JUKO hervor, dass das angestrebte Ziel der Effizienz- und Qualitätssteigerung im jetzigen Zeitpunkt noch nicht erreicht ist. Im Gegenteil: Eindrücklich berichteten die eingeladenen Geschäftsleiter und die Geschäftsleiterin über die anhaltend hohe Pendenzenzahl und die dadurch enorme Belastung der Mitarbeitenden. Die JUKO stellt eine Stellenverschiebung in den spezialisierten Bezirksanwaltschaften des Kantons Zürich, BAK I–V, fest. Eine daraus zu schliessende Verschiebung der Prioritätensetzung liess die Direktion der Justiz und des Innern offen. Zusätzlich stellen die Bereiche der Zusammenarbeit mit der Polizei sowie dem Institut für Rechtsmedizin insofern Schwierigkeiten dar, als auch diese Stellen überlastet und folgedessen nicht in der Lage sind, innert eines angemessenen Zeitrahmens Aufgaben der Strafverfolgungsbehörden anhand zu nehmen.

Vom Sanierungsprogramm 04 in ihren täglichen Arbeitsabläufen tangiert waren die Strafverfolgungsbehörden insofern, als die Schliessung des Bezirksgefängnisses Winterthur die Zuführung der Angeeschuldigten in den betroffenen Regionen erschwerte. Ebenso belastend ist die Überbelegung der Gefängnisse allgemein. Der erhöhte Spardruck, die zusätzlichen administrativen Aufwendungen auf Grund der Reorganisation sowie die Unsicherheiten und Veränderungen hinsichtlich selbiger sind der wichtigen Staatsaufgabe der Strafverfolgung nicht zuträglich. Die JUKO wird auch in Zukunft ein besonderes Augenmerk auf die andauernd hohe Geschäftslast und die damit einhergehende Belastungssituation bei den Mitarbeitenden haben und sich bei den zuständigen Stellen regelmässig informieren lassen, um in geeigneten Momenten zu Lösungen beitragen zu können.

Das Projekt Benchmarking, welches eine Gewichtung der Strafuntersuchungen ermöglichen soll wurde auf alle Bezirksanwaltschaften ausgedehnt und die Auswertung ist zurzeit im Gange. 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.

Auch in diesem Berichtsjahr waren die Mitarbeiterbeurteilungen ein grosses Thema, insbesondere deshalb, weil anlässlich der Visitationen ersichtlich wurde, dass diese Beurteilungen unterschiedlich und

zum Teil gar nicht durchgeführt werden. Obwohl Mitarbeiterbeurteilungen nicht lohnwirksam sind, sind sie ein wichtiges Führungsinstrument, deren Ausgestaltung auch hinsichtlich der Reorganisation weiter beobachtet werden sollte. Anlässlich des Diskurses mit Regierungsrat Markus Notter zum Geschäftsbericht 2003 wurde auch diese Thematik erneut ausführlich erörtert. Hinsichtlich der Revision der StPO und der damit einhergehenden Änderung bei der künftigen Vertretung der Anklage vor den Rechtsmittelinstanzen durch die einzelnen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte wird sich eine zusätzliche Möglichkeit des Einsatzes der Mitarbeiterbeurteilungen als Führungs- und Zielsetzungsinstrument eröffnen.

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 wird daher von der JUKO aufmerksam begleitet.

Nach den übereinstimmenden Aussagen der Betroffenen haben die im Zuge der Effizienz-Vorlage des Bundes aufgebauten Bundesbehörden, welche am 1. Juli 2004 ihre regionale Vertretung in Zürich eröffneten, nach wie vor nicht zu einer Entlastung im Kanton Zürich geführt. Zwischen der Staatsanwaltschaft und der Bundesanwaltschaft wurde noch im Sommer 2004 ein Operative Working Agreement (OWA) erarbeitet, welches die Grundzüge der Zusammenarbeit klären und erleichtern soll. Die JUKO wird sich Ende 2004 mit der Bundesanwaltschaft austauschen.

Jugendstrafrechtspflege

Im Dezember des Berichtsjahres lud die JUKO Vertreter der Jugendstaatsanwaltschaft und der Jugendanwaltschaften zu einer Informationsveranstaltung. In ausführlicher und eindrücklicher Art und Weise konnten der Jugendstaatsanwalt, der Leiter der Jugendanwaltschaft Zürich sowie der Jugendanwaltschaft Horgen die Probleme aufzeigen.

Die Entwicklungen im Bereich der Jugendstrafrechtspflege präsentieren sich unverändert: Eine erneute Zunahme der Geschäftseingänge führte trotz gesteigerter Fallerledigungen zu einer weiteren Zunahme der Pendenzen. Dies ergab teilweise eine Pendenzenlast pro juristischer Mitarbeiterin oder Mitarbeiter von rund 120, bei der Jugendanwaltschaft Zürich bis zu 200 Fällen. Die Priorisierung der Fälle in A-, B- und C-Kategorien und der Verzicht auf mündliche Einvernah-

men stellen eine klare Qualitätseinbusse dar, welche unter rechtsstaatlichen und präventiven Aspekten längerfristig schwer vertretbar ist, was die JUKO bereits im letzten Berichtsjahr befürchtete. Auch der Kontakt und die Betreuung von Eltern straffälliger Jugendlicher stellt eine Aufgabe der Jugendstrafrechtspflege dar, welche auf Grund der Priorisierung stark zurückgebunden werden musste. Auf Grund der finanziellen Knappheit erliess der Jugendstaatsanwalt im Sommer des Berichtsjahres einen Einweisungsstopp, welcher kurz darauf jedoch wieder aufgehoben wurde. Um diese Massnahmen weiter gewährleisten zu können, stellte die Direktion der Justiz und des Innern ein Nachtragskreditbegehren. Nach wie vor besteht im Bereich der Jugendstrafrechtspflege ein dringender Handlungsbedarf hinsichtlich der personellen Ressourcen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die enorme 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, 29. September 2004

Im Namen der Justizkommission

Die Präsidentin:

Gabi Petri

Die Sekretärin:

lic. iur. Contessina Theis