

Sitzung vom 23. Oktober 2013

1173. Interpellation (Groteske Blüten des Jugendstrafvollzugs)

Kantonsrat Jürg Trachsel, Richterswil, hat am 2. September 2013 folgende Interpellation eingereicht:

Im Zusammenhang mit Auswüchsen einer wohlmeinenden, dem linken Zeitgeist verpflichteten Kuscheljustiz, die insbesondere im Bereich des Jugendstrafvollzugs groteske Blüten treibt, ersuchen wir den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Arbeit der Jugendanwaltschaften des Kantons Zürich?
2. Hat der Regierungsrat in den vergangenen 15 Jahren das Finanzgebaren und das Kostenbewusstsein all jener Staatsstellen untersucht, für die die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler des Kantons Zürich aufzukommen haben? Zu welchem Ergebnis ist er dabei gekommen, falls gelangt?
3. Worauf gründet die Behauptung des Regierungsrates sowie weitere sinngemässe Aussagen, «die Zitrone» sei ausgepresst, und eine substantielle Kostensenkung sei darum nicht möglich?
4. Wusste der Regierungsrat um die teilweise grotesken Vorkommnisse und das fehlende Kostenbewusstsein der Jugendanwaltschaft, als er dem Kantonsrat eine Erhöhung des Staatssteuerfusses um sieben Prozentpunkte beantragte?
5. Erachtet es der Regierungsrat als «gewissenhaft» im Sinne seines Amtsgelübdes, der Bevölkerung eine siebenprozentige Steuerfusserhöhung abzuverlangen, während für jugendliche Gewalttäter Aufwendungen vorgenommen werden, die das Gehalt eines Bundesrates übersteigen?
6. Erachtet es der Regierungsrat als richtig und zielführend, dass in Strafverfahren gegen jugendliche Täter der Strafcharakter nicht nur in den Hintergrund getreten, sondern vom Resozialisierungsgedanken vollkommen verdrängt wurde?
7. Welche Möglichkeiten bestehen, um Mitglieder der Strafverfolgungsbehörden bei Versagen, das heisst, bei völliger Unwirksamkeit der teuren Resozialisierungsmassnahmen, zur strafrechtlichen und haftpflichtrechtlichen Verantwortung zu ziehen?

8. Trifft es zu, dass der unter dem Namen «Carlos» bekannt gewordene Gewalttäter von Staatsangestellten mit illegalen Drogen versorgt wurde? Wenn ja, welche Massnahmen wurden bzw. werden gegen diese Personen ergriffen?
9. Wie viele mit dem «Fall Carlos» vergleichbare Fälle hat die Zürcher Jugendanwaltschaft in ihren Dossiers der letzten zehn Jahre? Wir ersuchen um eine tabellarische Darstellung über:
 - Art des Delikts
 - Schadenshöhe
 - Opfer inkl. Opferhilfe
 - Sanktion/Strafe
 - Massnahme
 - Anzahl der Betreuungspersonen
 - Kosten
 - Besondere Umstände
10. Wie beurteilt der Regierungsrat den Umstand, dass den Interessen von Opfern von Gewaltdelikten praktisch keine Rechnung getragen wird?

Begründung

Diese Interpellation dient als Grundlage für die allfällige spätere Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission durch den Kantonsrat. Die Unterzeichnenden ersuchen den Regierungsrat darum um zügige Beantwortung der gestellten Fragen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Jürg Trachsel, Richterswil, wird wie folgt beantwortet:

Die Interpellation bezieht sich auf den sogenannten Fall «Carlos». Am 25. August 2013 zeigte das Schweizer Radio und Fernsehen (SRF) die Sendung Reporter mit dem Titel «Der Jugendanwalt». Die Sendung hatte Szenen aus dem Berufs- und Privatleben des Leitenden Jugendanwaltes der Jugendanwaltschaft Zürich-Stadt, Hansueli Gürber, lic. iur., zum Inhalt. Unter dem Pseudonym «Carlos» stellte Jugendanwalt Gürber einen 17-jährigen Jugendlichen vor, der bei der Jugendanwaltschaft in einem Vollzugsverfahren steht. Im Fernsehbeitrag wurde gezeigt, dass «Carlos» in einer 4½-Zimmer-Wohnung wohnt, ein Thai-Box-training besucht und intensiv betreut wird.

In den folgenden Tagen griffen zahlreiche Medien das Thema auf, wobei die Ausgestaltung des sogenannten Sonder-Settings und die tatsächlichen monatlichen Kosten von Fr. 29200 zu heftigen Reaktionen führten.

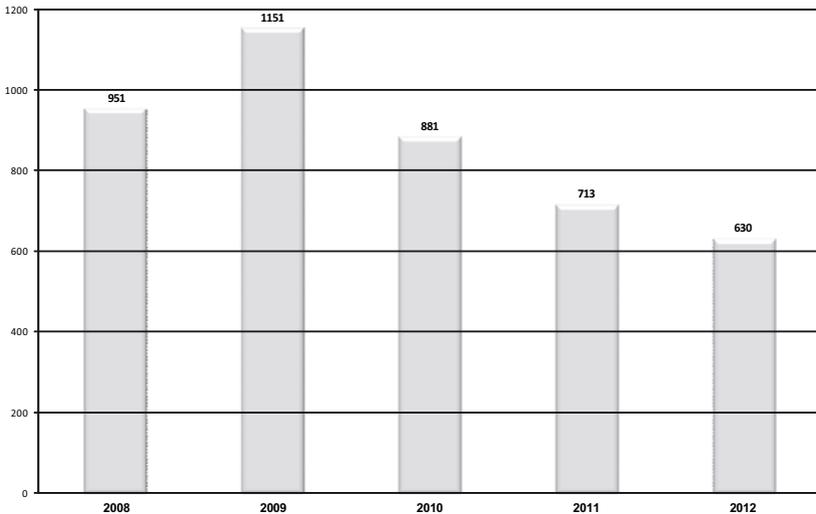
Am 28. August 2013 verlangte der Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern von der Oberjugendanwaltschaft einen Bericht über den Fall «Carlos». Der Bericht wurde am 6. September 2013 an einer Medienkonferenz vorgestellt und veröffentlicht. Am 10. und 24. September 2013 wurde der Bericht in der Justizkommission des Kantonsrates besprochen. Die Abklärungen der Justizkommission sind noch nicht abgeschlossen.

Zu Frage 1:

Der Regierungsrat sieht keine Veranlassung, aufgrund des Falls «Carlos», der ein Einzelfall ist, die Qualität und den Erfolg der Arbeit der Jugendanwaltschaften des Kantons Zürich in Zweifel zu ziehen.

Die Jugendstrafrechtspflege hat in den letzten Jahren in der Bekämpfung der Jugendkriminalität und insbesondere der Jugendgewalt grosse Anstrengungen unternommen. In enger Zusammenarbeit mit der Polizei konnte mit gezieltem Vorgehen gegen Intensivtäter deren Anzahl halbiert werden. Auch dank des Einsatzes der Jugendanwaltschaften und der weiteren Partner wie Polizei, Schulen usw. haben die registrierten Gewaltstraftaten 2012 zum dritten Mal in Folge abgenommen.

Anzahl der wegen einer Gewaltstraftat verzeigten Jugendlichen mit Wohnsitz im Kanton Zürich
(Definition der Gewaltstraftaten analog dem Bundesamt für Statistik (BFS))



Zu Fragen 2 und 3:

Der Regierungsrat und der Kantonsrat prüfen die einzelnen Leistungsgruppenbudgets im Rahmen des jährlich wiederkehrenden Budgetprozesses. Der Regierungsrat hat die Effizienz und die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Leistungsgruppen bei der Erstellung der Leistungen zur Erreichung der Wirkungsziele in den letzten Jahren nicht untersucht und geprüft. Eine Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsprüfung müsste alle kantonalen Leistungen sehr detailliert analysieren, damit das «Carlos-Setting» in einer Beurteilung des Regierungsrates erscheinen würde. Solche detaillierten Analysen sind ausserordentlich teuer, und zwar unabhängig davon, ob sie durch externe Unternehmensberaterinnen und -berater oder sachkundige Mitarbeitende der Verwaltung erarbeitet werden. Es ist die Aufgabe der Führungsverantwortlichen jeder Führungsebene, dafür zu sorgen, dass die Steuerung von Leistungen und Finanzen nach den Prinzipien der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit gemäss §2 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG; LS 611) erfolgt. Beim Sanierungsprogramm San10 hat darum der Regierungsrat ausdrücklich auf eine allgemeine Prüfung der Effizienz und der Wirtschaftlichkeit verzichtet (siehe RRB Nr. 1431/2009, insbesondere Ziff. 3).

Im jährlichen Budgetprozess kann die Effizienz und die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung vom Regierungsrat nicht allgemein geprüft werden, weil dazu zu wenig Zeit und zu wenig Mittel zur Verfügung stehen. Ohne konkrete Hinweise und Vermutungen muss sich der Regierungsrat deshalb darauf verlassen, dass die Direktionen und die Ämter ihre Effizienz und Wirtschaftlichkeit nicht massgeblich steigern können, wenn die jeweiligen Führungsverantwortlichen dies versichern.

Zu Fragen 4 und 5:

Der Regierungsrat kannte das konkrete Dossier «Carlos» nicht. Die Finanzkompetenzen sind im Kanton detailliert geregelt. Im Fall «Carlos» wurden die Ausgaben durch die zuständigen Stellen bewilligt. Sie hat geprüft, ob die Voraussetzungen für die Ausgabe erfüllt und die allgemeinen finanzrechtlichen Bestimmungen eingehalten sind.

Im eingangs erwähnten Bericht der Oberjugendanwaltschaft wird aufgezeigt, dass es sich bei «Carlos» um einen Ausnahmefall handelt. Wegen verschiedener Delikte wurde der Jugendliche zweimal zu einer offenen Unterbringung verurteilt, unter Aufschub des gleichzeitig angeordneten Freiheitsentzugs. Zwei psychiatrische Gutachter diagnostizierten erhebliche Entwicklungsdefizite und beurteilten das Rückfallrisiko für einschlägige Delinquenz bei ausbleibender Behandlung als

hoch. In sechs Jahren wurde «Carlos» rund 20 Mal in verschiedenste Institutionen eingewiesen. Sämtliche Einweisungen in Gefängnisse oder Platzierungen in Heimen und Kliniken mussten abgebrochen werden. Eine längerfristige, stabile Entwicklung konnte nicht einsetzen. Der gerichtliche Auftrag (offene Unterbringung), aber auch der gesetzgeberische Auftrag des Jugendstrafrechts konnte mit den gewohnten Mitteln und Institutionen nicht sichergestellt werden. Aus diesen Gründen wurde seitens der Jugendanwaltschaft Zürich-Stadt für «Carlos» ein Sonder-Setting eingerichtet. Einzig mit dem Sonder-Setting war es gelungen, bei «Carlos» über ein Jahr Stabilität und Verlässlichkeit zu erreichen.

Der Fall «Carlos» ist einer von zwei Fällen, für die ein Sonder-Setting eingerichtet werden musste. Insgesamt vollziehen die zürcherischen Jugendanwaltschaften 130 stationäre Schutzmassnahmen (Stichtag 31. August 2013). Als Lehren aus dem Fall «Carlos» formulierte die Oberjugend-anwaltschaft sechs Massnahmen, die umzusetzen sind (vgl. den eingangs erwähnten Bericht der Oberjugend-anwaltschaft). Von einem fehlenden Kostenbewusstsein in den Jugendanwaltschaften kann angesichts dieses Einzelfalls nicht gesprochen werden.

Zwischen den monatlichen Aufwendungen im Fall «Carlos» und der beantragten Steuerfusserhöhung als Folge einer Aufgabenverschiebung zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Spitalfinanzierung) und der Sanierung BVK besteht kein Zusammenhang.

Zu Frage 6:

Die Jugendanwaltschaften sind gesetzlich verpflichtet, in den Jugendstrafverfahren den Grundsätzen des Jugendstrafgesetzes (JStG; SR 311.1) nachzukommen. Im Jugendstrafrecht stehen – im Unterschied zum Erwachsenenstrafrecht – die erzieherischen Massnahmen im Vordergrund. Die Sanktionen des Jugendstrafrechts dienen in erster Linie nicht der Tatvergeltung, sondern verfolgen das Ziel, den zu beurteilenden Jugendlichen im Sinne der Spezialprävention von der Begehung weiterer Straftaten abzuhalten.

Die Jugendanwaltschaften des Kantons Zürich haben 2012 insgesamt 3381 Jugendliche im Strafbefehlsverfahren verurteilt und mit einer Strafe belegt. Es wurden 1736 Verweise, 903 persönliche Leistungen (Arbeitsleistung), 531 Bussen und 201 Freiheitsentzüge ausgesprochen. In 22 Fällen haben die Jugendgerichte endgültig eine stationäre Schutzmassnahme (Unterbringung) angeordnet. Spricht das Jugendgericht neben der Unterbringung einen unbedingten Freiheitsentzug aus, so wird der Vollzug der Freiheitsstrafe von Gesetzes wegen zugunsten der Unterbringung aufgeschoben. Wird eine ambulante Schutzmassnahme angeordnet, erfolgt in der Regel kein Aufschub des Vollzugs einer unbedingten ausgefallten Strafe.

Dass in Strafverfahren gegen jugendliche Täterinnen und Täter der Strafcharakter nicht nur in den Hintergrund getreten, sondern vom Resozialisierungsgedanken vollkommen verdrängt worden sei, trifft somit nicht zu.

Zu Frage 7:

Die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Angestellten des Kantons Zürich ist im Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0) und die haftpflichtrechtlichen Verantwortlichkeiten sind im Haftungsgesetz vom 14. September 1969 (HG, LS 170.1) geregelt. Diese Gesetze sehen keine Grundlagen vor, um Staatsangestellte zu belangen, wenn die angeordneten Sanktionen keinen «Erfolg» zeigen. Bei einer Haftung des Staates gegenüber einem geschädigten Dritten wäre ein Rückgriff auf Staatsangestellte nur dann möglich, wenn eine vorsätzliche oder grobfahrlässige Verletzung von Amtspflichten vorläge.

Zu Frage 8:

Es liegen keine Hinweise dafür vor, dass Mitarbeitende der Jugendanwaltschaft «Carlos» Betäubungsmittel abgegeben haben. Bestünden konkrete Hinweise auf solche Vorgänge, würde unverzüglich Strafanzeige erstattet und entsprechende personalrechtliche Massnahmen eingeleitet werden.

Zu Frage 9:

Beim Fall «Carlos» handelt es sich um einen von zwei Fällen, für den ein Sonder-Setting eingerichtet wurde. Die Direktion der Justiz und des Innern hat in der Justizkommission des Kantonsrates ausführlich Auskunft über die beiden Sonder-Settings gegeben.

Ein Sonder-Setting ist eine hochintensive sozialpädagogische Einzu-eins-Betreuung während 24 Stunden mit begleitetem Wohnen und verbunden mit therapeutischen Massnahmen sowie Lern- und Schulungselementen. Ein Sonder-Setting wird dann errichtet, wenn bei einer oder einem Jugendlichen die üblichen Vollzugsformen, Institutionen, Heime usw. keinen Erfolg zeigen, die oder der Jugendliche immer wieder delinquent und in den etablierten Heimen und Massnahmenzentren keine Platzierung möglich ist (wegen des Alters der oder des Jugendlichen, weil es keinen Platz hat oder weil die Heime den Jugendlichen oder die Jugendliche zur Verfügung stellen, d. h., nicht mehr bereit sind, sie oder ihn weiter zu betreuen).

Auch nach einer Überprüfung der Fälle der letzten zehn Jahre kann festgehalten werden, dass es sich bei den genannten zwei Fällen um die einzigen handelt, in denen ein Sonder-Setting im beschriebenen Sinn als notwendig erachtet wurde. Dass es sich bei den Sonder-Settings um Einzelfälle handelt, zeigt im Übrigen der folgende Überblick über die An-

zahl Verurteilungen, Schutzmassnahmen, Untersuchungsgeschäfte und Aufwendungen für Schutzmassnahmen der Jugendanwaltschaften des Kantons Zürich von 2009 bis 2012.

Zahlenspiegel	2009	2010	2011	2012
Anzahl verurteilte Jugendliche (Strafbefehle und Gerichtsentscheide)	4 047	3 914	3 850	3 417
Neu angeordnete stationäre Schutzmassnahmen	44	47	27	22
– Anteil an Verurteilungen	1,1%	1,2%	0,7%	0,6%
Neu angeordnete ambulante Schutzmassnahmen	196	222	189	181
– Anteil an Verurteilungen	4,8%	5,7%	4,9%	5,3%
Anzahl Jugendliche in stationären Schutzmassnahmen	288	302	278	239
Anzahl Jugendliche mit ambulanten Schutzmassnahmen	575	581	545	446
Anzahl Untersuchungsgeschäfte	12 361	9 861	9 094	8 129
Anzahl der wegen einer Gewaltstraftat verzeigten Jugendlichen	1 151	881	713	630
Aufwendungen für Schutzmassnahmen in Mio. Franken	29,99	29,98	28,64	25,92

Die nachstehende Tabelle zeigt die verschiedenen Unterbringungsformen und die durchschnittlichen Kosten, die bei den Jugendanwaltschaften für eine untergebrachte Jugendliche oder einen untergebrachten Jugendlichen je nach Unterbringungsform anfallen. Am Stichtag 31. August 2013 befanden sich 130 Jugendliche in einer stationären Unterbringung.

Unterbringungsformen	Anzahl Jugendliche	Durchschnittliche Kosten in Fr.	
		pro Tag	pro Monat
offene und geschlossene Jugendheime	55	452	13 560
Privatpersonen/Familienplatzierungsorganisationen	22	328	9 840
betreute Wohnheime	16	278	8 340
Massnahmezentren	13	442	13 260
betreutes Einzelwohnen	10	222	6 660
Gefängnisse	7	290	8 700
psychiatrische Kliniken	5	989	29 670
Sonder-Setting	2	911	27 330
Total am 31. August 2013	130	410	12 300

Zu Frage 10:

Jede Person, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität unmittelbar beeinträchtigt worden ist (Opfer), hat Anspruch auf Unterstützung nach dem Opferhilfegesetz (OHG; SR 312.5). Zentraler Ansatz des OHG ist, dem Opfer von Straftaten bei der Bewältigung aller Folgen einer Straftat zu helfen. Das OHG baut deshalb auf drei Säulen auf:

Die erste Säule umfasst die unentgeltliche Beratungshilfe. Hier geht es in erster Linie darum, das Opfer bei der Verarbeitung der Straftat zu unterstützen und zu begleiten. Im Kanton Zürich nehmen zurzeit neun Beratungsstellen den Beratungsauftrag wahr. Die Beratungsstellen werden vom Kanton finanziert. Ihr Angebot umfasst grundsätzlich die Beratung des Opfers und von dessen Angehörigen bei allen Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Straftat stellen, und, wenn notwendig, die Leistung von materieller Soforthilfe oder Vermittlung von Fachpersonen (z. B. Anwältinnen und Anwälte, Therapeutinnen und Therapeuten usw.).

Die zweite Säule bezieht sich auf besondere Rechte, die den Opfern im Strafverfahren zustehen und ihre Stellung verbessern sollen (Informations-, Schutz- und Beteiligungsrechte).

Die dritte Säule des OHG besteht aus einem Anspruch des Opfers auf den finanziellen Ersatz des ihm durch die Straftat entstandenen finanziellen und immateriellen Schadens. Die finanzielle Opferhilfe will Lücken im sozialen Netz schliessen und Opfern, die durch eine Straftat in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten, Hilfe gewähren. Sie umfasst die Finanzierung der durch die Beratungsstellen vermittelten Leistungen, die Entschädigung für den finanziell erlittenen Schaden (insbesondere den Schaden aus Erwerbsausfall) und die Leistung einer Genugtuung. Bei der Genugtuung spielen die finanziellen Verhältnisse des Opfers keine Rolle. Sie erreicht aber in der Regel nicht dieselbe Höhe wie die vom Strafgericht zugesprochene bzw. von der Täterin oder vom Täter anerkannte Summe. Der Gesetzgeber hat die Entschädigung auf Fr. 120 000 und die Genugtuung auf Fr. 70 000 begrenzt. Bei der Genugtuung gilt es zu beachten, dass es sich dabei nicht um eine Leistung aus Verantwortlichkeit handelt. Insbesondere muss berücksichtigt werden, dass die Genugtuung nicht von der Täterin bzw. vom Täter, sondern von der Allgemeinheit bezahlt wird.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass mit dem auf drei Säulen beruhenden Opferhilferecht den Interessen der Opfer von Gewalt- und Sexualstraftaten weitgehend Rechnung getragen wird.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi