

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 341/2004

Sitzung vom 24. November 2004

1771. Anfrage (Zentralisieren statt sparen? Steigende Kosten durch die geplante Zentralisierung der Strafverfolgung?)

Die Kantonsräte Adrian Bergmann, Meilen, Jürg Trachsel, Richterswil, und René Isler, Winterthur, haben am 13. September 2004 folgende Anfrage eingereicht:

§ 80 des revidierten Gerichtsverfassungsgesetzes ermöglicht dem Regierungsrat eine Regionalisierung der Strafverfolgung. Stattdessen wird eine Zentralisierung vorbereitet und umgesetzt, indem die ländlichen Bezirksanwaltschaften (BA) aufgehoben und in Allgemeine Staatsanwaltschaften (ASTA) zusammengefasst werden sollen:

- Meilen, Uster, Hinwil, Pfäffikon => AStA See/Oberland, Sitz in Uster
- Horgen, Affoltern am Albis, Dietikon => AStA Limmat/Albis, Sitz in Dietikon
- Winterthur, Bülach, Dielsdorf => AStA Unterland, Sitz in Winterthur

Es wird befürchtet, dass diese Reorganisation weder Effizienz noch Einsparungen bei den Kosten ergibt.

Der Regierungsrat wird deshalb gebeten, nachstehende Fragen zu beantworten:

1. In welcher Verordnung ist die vorgesehene Zentralisierung geregelt?
2. Weshalb wird eine Zentralisierung der BA angestrebt? Die Kantonspolizei und die Bezirksgerichte, mit welchen die BA praktisch täglich zu tun haben (Aktenverschiebung, Zuführungen, Besprechungen, Auskünfte usw.), werden nicht zentralisiert. Die Zentralisierung hat zur Folge, dass die für reibungslosen Betrieb wichtige Nähe zur Bezirkspolizei und zum Bezirksgericht aufgegeben wird.
3. Die zentralisierten AStA werden weiterhin bei den örtlichen Bezirksgerichten Anklage erheben und Haftanträge stellen müssen. Es entstehen erhebliche Transportkosten (Häftlinge, Akten) und Zeitverlust. Weshalb wird eine Zentralisierung angestrebt, bei der weder Effizienzgewinn noch Personaleinsparungen erwartet werden kann?
4. Wie lassen sich die zu erwartenden Mehrkosten für diese Zentralisierung vertreten? Allein für den Mietzins des vorgesehenen Amtssitzes in Uster ist mit einem jährlichen Betrag von mindestens Fr. 250 000 für ein zurzeit leer stehendes Gebäude zu rechnen. Dazu kommen erhebliche Umbaukosten (Sicherheit, Schallschutz, Einstellzellen usw.). Zur-

zeit arbeiten die BA Meilen, Uster, Horgen und Pfäffikon in kantonseigenen Bezirksgebäuden ohne Raumnot. Dem Kanton fallen hier keine Mietkosten an. Nur die BA Hinwil ist fremd eingemietet.

5. Den BA Meilen, Pfäffikon und Horgen ist je ein funktionierendes Untersuchungsgefängnis angegliedert. BA Hinwil und Uster verfügen über keine Gefängnisse mehr (ausser Betrieb genommen). Im vorgesehenen Zentralgebäude in Uster ist kein Untersuchungsgefängnis vorgesehen. Die Zentralisation führt deshalb zwangsläufig auch zu höheren Kosten für Gefangenentransporte. Angeschuldigte, Zeugen, Rechtsanwälte usw. aus den Bezirken Hinwil, Pfäffikon und Meilen haben für Einvernahmen in Uster zu erscheinen, diejenigen aus den Bezirken Horgen und Affoltern in Dietikon, was angesichts der schlechten Verkehrsverbindungen mit Zeitverlust und Mehrkosten verbunden ist. Es ist mit vermehrtem Nichterscheinen und deshalb mit häufigeren polizeilichen Vorführungen zu rechnen.
6. Wie lassen sich diese Mehraufwendungen mit dem enormen Spardruck (angekündigte Lohnreduktion für kantonale Angestellte von 3% und Sanierungsprogramm) vereinbaren?
7. Weshalb werden nicht einfach die bereits eingeführten sinnvollen zentralen Dienste (Pikettdienst durch einen Bezirksanwalt für alle vier Bezirke, Übernahme von Untersuchungen bei Überlastung usw.) weitergeführt?
8. Weshalb missachtet der Regierungsrat die Tatsache, dass zum Beispiel der Bezirk Horgen nicht zum Limmattal und Meilen nicht zum Grossraum Oberland gehören? Das zeigt sich bei den Verkehrsverbindungen (Strassen und öV), in der wirtschaftlichen Ausrichtung auf Zürich, in der durch den Pfannenstiel gebildeten «Kriminalitätsgrenze» usw.
9. Was unternimmt der Regierungsrat, wenn – wovon auszugehen ist – diese Zentralisierung von der Bevölkerung nicht mitgetragen wird?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Adrian Bergmann, Meilen, Jürg Trachsel, Richterswil, und René Isler, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Das neue Organisationskonzept der Strafuntersuchungsbehörden sieht keine Zentralisierung der Verfolgung allgemeiner Straftatbestände im Kanton Zürich vor. Vielmehr werden die heutigen Bezirksanwaltschaften in vier geografischen Regionen zu fünf Allgemeinen Staatsanwaltschaften zusammengefasst. Diese Regionalisierung berücksichtigt überdies die Grenzen der Bezirke.

Die Regelung der Amtskreise erfolgt gestützt auf § 80 GVG in der vom Regierungsrat am 27. Oktober 2004 beschlossenen Verordnung (LS 213.21; OS 59, 331) über die Organisation der Oberstaatsanwaltschaft und der Staatsanwaltschaften (§ 9). Diese wird gemeinsam mit der revidierten Verfahrensgesetzgebung auf den 1. Januar 2005 in Kraft treten.

Zu Fragen 2 und 8:

Bereits in seiner Weisung vom 4. April 2001 hat der Regierungsrat die angestrebte Neuorganisation der Strafverfolgungsbehörden, die Bestandteil des revidierten Strafverfahrensrechts bildet, eingehend dargelegt und begründet (vgl. Vorlage 3845, S. 47 ff.). Unter anderem wurde nachgewiesen, dass die heutige Zersplitterung der Untersuchungsbehörden der Effizienz der Erwachsenenstrafverfolgung im Kanton Zürich insbesondere mit Rücksicht auf die steigende Pendenzenlast und die inhaltlichen Anforderungen an die Strafverfolgung abträglich ist. Der Zusammenschluss der benachbarten Bezirksanwaltschaften zu regionalen Staatsanwaltschaften und die damit verbundene Vergrößerung der Amtskreise der Behörden, die sich mit allgemeinen Delikten befassen, erlaubt eine Bündelung der Kräfte unter gleichzeitiger Gewährleistung grösster Organisationsflexibilität, wie sie im Rahmen der bisherigen Bezirksanwaltschaften in der Landschaft nicht möglich war.

Nachdem erste Schritte für die Umsetzung des neuen Organisationskonzeptes bereits erfolgt sind, sieht die Reorganisation auf den 1. Januar 2005 die Schaffung von fünf Allgemeinen und vier Besonderen Staatsanwaltschaften vor. Die geografische Umschreibung der Zuständigkeit der allgemeinen Staatsanwaltschaften wurde mit den Verantwortlichen der Kantonspolizei Zürich als wichtigstem Arbeitspartner der Untersuchungsbehörden abgestimmt. Sie wird mit den Einsatzgebieten der Regionalpolizei weitgehend kongruent sein.

Zur Bestimmung eines geografischen Einsatzgebietes können regelmässig verschiedene Kriterien angewandt werden. Im Rahmen der Konzeptarbeiten wurden unter anderem auch die in der Anfrage angesprochenen Aspekte des wirtschaftlichen Grossraums, der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr oder der Topografie überprüft. Nach Abwägung aller Vor- und Nachteile wurde festgestellt, dass die geografische Kongruenz mit der Regionalpolizei unter organisatorischen Gesichtspunkten die meisten Vorteile bietet.

Zu Frage 3:

Die Vorteile der Regionalisierung im Bereich der Strafuntersuchung überwiegen die sich ergebenden Nachteile bezüglich Personen- und Aktentransporten derart, dass Letztere in Kauf zu nehmen sind. Bereits heute führen die Kompetenzen der im ganzen Kanton zuständigen Spe-

zialbezirksanwaltschaften dazu, dass rund die Hälfte der Untersuchenden ihre Anklagen an Bezirksgerichten erheben, die ihren Amtssitz in einem anderen Bezirk haben als die anklagende Behörde. Erfahrungsgemäss sind tägliche persönliche Kontakte zwischen Gerichten und Untersuchungsbehörden auch nicht erforderlich. Schliesslich wird sich – gerade in Anbetracht der heute zum Teil sehr engen Beziehungen in kleinen Bezirken – mit Blick auf die Gewaltentrennung eine gewisse Distanz zwischen Untersuchungsbehörden und Gerichten unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten eher vorteilhaft auswirken.

Zu Fragen 4:

Ursprünglich war für die Staatsanwaltschaft See/Oberland der Bau eines neuen Gebäudes vorgesehen. Aus Kostengründen wird nun eine Mietlösung am zentralen Standort Uster ins Auge gefasst. Es liegt diesbezüglich aber derzeit noch keine genügend konkrete Planung vor, weshalb sich über die hierfür einzusetzenden Kosten noch nichts Zuverlässiges aussagen lässt. Im Sinne einer Gesamtbetrachtung wird aber zu berücksichtigen sein, dass die unter erheblichem Platzmangel leidenden Bezirksgerichte Meilen und Uster die durch den Wegzug der heutigen Bezirksanwaltschaften frei werdenden Räumlichkeiten übernehmen werden.

Zu Frage 5:

Hinsichtlich der Situation bei den Untersuchungsgefängnissen ist festzuhalten, dass voraussichtlich nur unwesentlich mehr Transporte notwendig sein werden. Schon heute kann aus verschiedenen Gründen wie etwa zur Vorbeugung der Kollusionsgefahr oder wegen betrieblicher Dispositionen stets nur ein vergleichsweise kleiner Teil der in Untersuchungshaft befindlichen Personen am Ort der zuständigen Bezirksanwaltschaft untergebracht werden. In der Praxis der spezialisierten Bezirksanwaltschaften mit Untersuchungskompetenz im ganzen Kanton bilden die dezentralen Unterbringungsverhältnisse bereits heute eine Selbstverständlichkeit. Im Übrigen wird der Transportdienst seit einiger Zeit im Sinne eines eigentlichen Shuttlebetriebs organisiert, was ebenfalls zur Vermeidung von Reibungsverlusten beiträgt.

Zu Frage 6:

Es liegt im Wesen von Reorganisationsmassnahmen, dass die Umsetzung in der Regel gewisse Investitionen notwendig macht. Diese sind in erster Linie im Bereich der Standorte erforderlich. Bereits der Konzeptauftrag enthielt jedoch die Rahmenbedingung, dass die neu zu bildenden Strafverfolgungsbehörden im Wesentlichen mit den gleichen Ressourcen auszukommen haben. Diesem Aspekt wurde entsprechend Rechnung getragen, sodass die Umstrukturierung bei mittelfristiger Betrachtung keine ins Gewicht fallenden Mehrkosten, wohl aber wie erwähnt eine deutliche Effizienzsteigerung zur Folge haben wird.

Zu Frage 7:

Im Rahmen der Konzeptarbeiten wurde die Beibehaltung bzw. der Ausbau der angesprochenen bezirksübergreifenden Zusammenarbeitsinstrumente wie der gemeinsame Pikettdienst überprüft. Es hat sich aber gezeigt, dass die einzelnen Mitarbeitenden – gerade bei tendenziell sinkender Anzahl der in den Bezirken tätigen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte – letztlich überproportional mit Sonderaufgaben belastet würden. Auch hier wird die Einsatzdisposition bei grösseren Amtsstellen wesentlich flexibler sein.

Zu Frage 9:

Am 30. November 2003 haben die Zürcher Stimmberechtigten über eine Teilrevision der Strafprozessgesetzgebung abgestimmt und diese mit einem Ja-Stimmen-Anteil von über 76% angenommen. Bei diesem Abstimmungsergebnis darf und muss von einer grossen Akzeptanz der Vorlage bei der Bevölkerung ausgegangen werden. Dies gilt auch für die Ausgestaltung der Reorganisationsmassnahmen, die ihre gesetzliche Grundlage in der erwähnten Vorlage finden und über die schon im Vorfeld regelmässig informiert worden war. So wurde die Öffentlichkeit über die geplante geografische Gruppierung der Amtskreise der Allgemeinen Staatsanwaltschaften erstmals bereits im November 1999 informiert. Gleiches gilt für die ersten Umsetzungsschritte im Jahr 2001, zu denen auch der entsprechende Pilotversuch Winterthur/Unterland gehörte. Ebenso wurden die geplanten Regionen in der Weisung des Regierungsrates (a. a. O., S. 50) unter Nennung der zusammenzufassenden Bezirke bezeichnet und auch in den Abstimmungsunterlagen wurde die angestrebte Vergrösserung der Amtskreise der Allgemeinen Staatsanwaltschaften ausdrücklich angesprochen. Bis heute sind hierzu seitens der Bevölkerung keine ablehnenden Reaktionen eingegangen, sodass keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass diese die vorgesehene Lösung nicht mittragen würde. Im Zeitalter der Mobilität und in Anbetracht der ausgezeichneten Erschliessung der Amtsstandorte durch den öffentlichen Verkehr bestehen auch keinerlei begründete Befürchtungen, dass Verfahrensbeteiligte bei einem örtlichen Zusammenfassen der Bezirksanwaltschaften den Vorladungen weniger Folge leisten werden.

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