

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Hans-Peter Amrein betreffend
Ordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Justiz und öffentliche Sicherheit vom 19. September 2013,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 229/2012 von Hans-
Peter Amrein wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag von Claudio Schmid, Hans-Rudolf Bär (in Vertre-
tung von Walter Langhard) und Rico Brazzerol:***

*I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 229/
2012 von Hans-Peter Amrein wird nachfolgende Gesetzesänderung be-
schlossen.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 19. September 2013

Die Präsidentin:
Barbara Steinemann

Der Sekretär:
Emanuel Brügger

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Barbara Steinemann (Präsidentin), Regensdorf; Markus Bischoff, Zürich; Rico Brazzerol, Horgen; Karin Egli-Zimmermann, Elgg; Leila Feit-Serrat, Zürich; Catherine Heuberger, Zürich; Daniel Hodel, Zürich; Dieter Kläy, Winterthur; Walter Langhard, Winterthur; Davide Loss, Adliswil; Peter Ritschard, Zürich; Susanna Rusca Speck, Zürich; Claudio Schmid, Bülach; Armin Steinmann, Adliswil; Michael Welz, Oberembrach; Sekretär: Emanuel Brügger.

**Gesetz
über die Gerichts- und Behördenorganisation
im Zivil- und Strafprozess**

*(Änderung vom ; Festlegung der Anzahl Wahlstellen für
Staatsanwältinnen und Staatsanwälte pro Bezirk)*

Der Kantonsrat,

*nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Jus-
tiz und öffentliche Sicherheit vom 19. September 2013,*

beschliesst:

*I. Das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im
Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 wird wie folgt geändert:*

*Ordentliche
Staatsanwälte*

§ 94. Abs. 1 unverändert.

*² Der Kantonsrat setzt die Zahl der im Kanton und in den Bezirken
zu wählenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte fest und berücksich-
tigt dabei den Einwohnerbestand und die Bevölkerungsentwicklung in
den Bezirken.*

Abs. 3 unverändert.

*II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referen-
dum.*

*III. Der Beleuchtende Bericht wird von der Geschäftsleitung des
Kantonsrates verfasst.*

Erläuternder Bericht

Die parlamentarische Initiative wurde am 27. August 2012 von Hans-Peter Amrein und Mitunterzeichnenden eingereicht. Der Kantonsrat hat sie am 18. März 2013 mit 84 Stimmen vorläufig unterstützt und der Kommission am 25. März 2013 zu Beratung und Antragstellung zugewiesen. Diese nahm die Beratungen in Anwesenheit der Direktion der Justiz und des Innern an ihrer Sitzung vom 4. April 2013 auf. Der Erstunterzeichner erhielt Gelegenheit, die parlamentarische Initiative zu begründen und zu erläutern. Die Beratung wurde an der Sitzung vom 2. Mai 2013 fortgesetzt.

Die parlamentarische Initiative

Die parlamentarische Initiative verlangt folgende Änderung von § 94 Abs. 2 GOG: «Der Kantonsrat setzt die Zahl der im Kanton und in den Bezirken zu wählenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte fest und berücksichtigt dabei den Einwohnerbestand und die Bevölkerungsentwicklung in den Bezirken.»

Beratung in der Kommission

Die Kommission hat festgestellt, dass gemäss der parlamentarischen Initiative bei der Festlegung der Zahl der in den Bezirken zu wählenden Staatsanwälte die Verteilung der erfassten Straftaten auf die Bezirke künftig kein Kriterium mehr sein soll.

Die Mehrheit der Kommission hält diese Änderung für nicht zweckmässig. Sie würde zu einer erheblichen Verschiebung der Anzahl Stellen vom Bezirk Zürich in andere Bezirke führen. Der Anzahl Stellen sollte aber – analog der Anzahl ordentliche Richterstellen an den Bezirksgerichten – auch die Geschäftslast als Kriterium zugrunde liegen, also die Anzahl der erfassten Straftaten in einem Bezirk. Die heute geltende Regelung kommt im Übrigen bei den Gesamterneuerungswahlen 2013 erstmalig voll zum Tragen (siehe auch Beschluss des Kantonsrates über die Zahl der ordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Kanton und die Verteilung der Wahlstellen auf die Bezirke vom 31. März 2008). Auch vor diesem Hintergrund sollte nicht zum jetzigen Zeitpunkt eine Änderung vorgenommen werden. Schliesslich stellt die Kommissionsmehrheit fest, dass die geltende Regelung keinerlei Probleme bereite und sich eine Änderung im beantragten Sinne nicht aufdränge.

Die Kommission hat zudem darüber beraten, ob im Rahmen der vorliegenden parlamentarischen Initiative eine grundsätzlichere Änderung bei den Wahlen von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten geprüft werden soll. Dies fand jedoch keine Mehrheit.

Die Kommission beschloss daher anlässlich der Sitzung vom 2. Mai 2013 mit 10:3 Stimmen bei 1 Enthaltung, die parlamentarische Initiative vorläufig abzulehnen.

Stellungnahme des Regierungsrates

Mit Schreiben vom 22. August 2013 nahm der Regierungsrat wie folgt Stellung zur parlamentarischen Initiative und zu den bisherigen Beratungen in der Kommission:

1. Ausgangslage

Um die heutige Regelung zu verstehen, rechtfertigt sich eine Übersicht über die Wahlregelungen der vergangenen zehn Jahre.

1.1 Regelung vor dem 31. Dezember 2004

In § 80 des damals geltenden Gerichtsverfassungsgesetzes (aGVG) war vorgesehen, dass der Bezirksanwalt (heute Staatsanwalt) der Statthalter des Bezirks ist. Wo das Bedürfnis es erforderte, errichtete der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates eine besondere Bezirksanwaltschaft und setzte die Zahl der Bezirksanwälte fest. Der Kantonsrat errichtete seit 1906 nach und nach in allen Bezirken, ausser Andelfingen und Dietikon, besondere Bezirksanwaltschaften und legte aufgrund der Amtsstellengrösse die Anzahl der Bezirksanwälte fest. Die Amtsbefugnis der ordentlichen Bezirksanwältinnen und Bezirksanwälte beschränkte sich auf das Gebiet des Bezirks, in dem sie gewählt wurden.

Damit sie auch im ganzen Kanton tätig sein konnten, ernannte sie der Regierungsrat bisweilen auch zu ausserordentlichen Bezirksanwältinnen und Bezirksanwälte. Es gab 66 ordentliche und ungefähr ebenso viele ausserordentliche Bezirksanwältinnen und Bezirksanwälte.

1.2 Übergangsregelung bis zum 31. Dezember 2006 gemäss Gesetz über die Teilrevision der Strafprozessgesetzgebung vom 27. Januar 2003 (OS 59, 22)

Entgegen dem Antrag des Regierungsrates wurde im genannten Gesetz die Volkswahl der Bezirksanwältinnen und Bezirksanwälte (oder neu der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte) beibehalten. Die Stimmberechtigten sollten die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte weiterhin auf Amtsdauer, aber mit Amtsbefugnis im ganzen Kanton, wählen. Der Kantonsrat sollte die in den Bezirken zu wählenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Verhältnis zur Wohnbevölkerung festlegen. Der Regierungsrat konnte dann den Einsatzort der gewählten Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bestimmen (§ 81 Abs. 1 und 3 aGVG). Das Gesetz über die Teilrevision der Strafprozessgesetzgebung wurde auf den 1. Januar 2005 in Kraft gesetzt. Die Bestimmungen betreffend die Wahl der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte wurde jedoch von der Inkraftsetzung ausgenommen und die Erneuerungswahl im Jahr 2005 nach altem Recht durchgeführt.

1.3 Gesetz über Änderungen im Strafverfahren vom 16. Juni 2006 (OS 61, 421, in Kraft seit 1. Januar 2007)

Die Bestimmung gemäss dem Gesetz über die Teilrevision der Strafprozessgesetzgebung, wonach der Kantonsrat die Zahl der in den Bezirken zu wählenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Verhältnis zur Wohnbevölkerung festlegt, wurde auch später nicht in Kraft gesetzt.

Es wurde festgestellt, dass die Zahl der in den Bezirken zu wählenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in den Bezirken nach altem und neuem Recht zum Teil erheblich differieren würde. Namentlich im Bezirk Zürich würde sich die Zahl der zu wählenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sehr stark verkleinern (d. h. von 43 auf 18). Die neue Verteilung der Anzahl der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte auf die Bezirke unter Berücksichtigung des damaligen Zustandes hätte nur mit komplizierten Übergangsregelungen erreicht werden können. Auch um ein Anknüpfen an die bisherige Verteilung der Wahlstellen auf die Bezirke zu ermöglichen und damit grössere personelle Probleme zu vermeiden, wurde mit dem Gesetz über Änderungen im Strafverfahren vom 16. Juni 2006 § 81 Abs. 3 aGVG dahingehend geändert, dass die Zahl der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nicht nach einem einzigen und strikten Zuteilungskriterium bestimmt werden soll. Vielmehr sollte dem Kantonsrat bei der Zuordnung der Wahlstellen auf die Bezirke ein gewisses Ermessen eingeräumt werden, indem er weitere zusätzliche Kriterien berücksichtigen kann, wie etwa die Anzahl der erfassten Straftaten im Bezirk und die Bevölkerungsentwicklung (vgl. dazu ABI 2005, 1070 f.).

1.4 Beschluss des Kantonsrates über die Zahl der ordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Kanton und die Verteilung der Wahlstellen auf die Bezirke vom 31. März 2008 (LS 213.12)

Mit diesem Beschluss wurden die Wahlstellen auf die Bezirke nach den neuen Kriterien gemäss § 81 Abs. 3 aGVG verteilt. Es wurden namentlich die Verteilung der erfassten Straftaten auf die Bezirke, der Einwohnerbestand und die Bevölkerungsentwicklung in den Bezirken berücksichtigt. Auch für diese Regelung mussten Übergangsregelungen für Ersatzwahlen während der Amtsdauern 2005–2009 und 2009–2013 sowie für die Erneuerungswahlen 2009 erlassen werden, um die neue Verteilung der Wahlstellen umzusetzen. Die neue Verteilung der Wahlstellen gemäss dem Kantonsratsbeschluss vom 31. März 2008 wurde erst kürzlich ganz umgesetzt, sodass sie erst bei den Erneuerungswahlen 2013 erstmals voll zum Tragen kam.

1.5 Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (GOG; in Kraft seit 1. Januar 2011, LS 211.1)

Die Regelung in § 81 Abs. 3 aGVG wurde in § 94 Abs. 2 GOG inhaltlich übernommen.

2. Beurteilung und Konsequenzen der vorgeschlagenen Regelung

Nach der heutigen Regelung wird in den Bezirken folgende Anzahl ordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte gewählt (Volkswahl):

Bezirk	Anzahl
Affoltern	1
Andelfingen	–
Bülach	5
Dielsdorf	2
Dietikon	4
Hinwil	2
Horgen	3
Meilen	2
Pfäffikon	1
Uster	4
Winterthur	7
Zürich	35
Total	66

Diese 66 ordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sind zurzeit wie folgt eingesetzt:

Einsatzort Ordentliche Staatsanwälte

Allgemeine Staatsanwaltschaften

– Zürich-Limmat	7
– Zürich-Sihl	11
– Winterthur/Unterland	8
– See/Oberland	7
– Limmattal/Albis	7

Besondere Staatsanwaltschaften 26

Total 66

Von den 66 ordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten arbeiten 44 im Bezirk Zürich in den Allgemeinen Staatsanwaltschaften und den Besonderen Staatsanwaltschaften. Im Bezirk Zürich werden damit deutlich weniger ordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte gewählt, als dort tätig sind. Die 26 ordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, die in einer besonderen Staatsanwaltschaft tätig sind, sind für das ganze Kantonsgebiet zuständig.

Im Kanton arbeiten ferner zurzeit 96 ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, was 89 Vollzeitstellen entspricht. 70 davon sind im Bezirk Zürich tätig. Dort sind damit insgesamt 114 ordentliche und ausserordentliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte eingesetzt.

Nachdem der Regierungsrat auch die ordentlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im ganzen Kanton einsetzen kann, müssen die in einem Bezirk gewählten Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nicht im selben Bezirk tätig sein. Dies wäre denn auch gar nicht immer möglich, befindet sich doch wegen der regionalen Organisation nicht in jedem Bezirk eine Staatsanwaltschaft. Angesichts der Tatsache, dass die in einem Bezirk gewählten Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im ganzen Kanton eingesetzt werden können, ist es nicht einfach, geeignete Kriterien zur Verteilung der Wahlstellen zu finden. Bei der Festsetzung der Wahlstellen der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte auf die Bezirke neben dem Einwohnerbestand auch auf die Verteilung der erfassten Straftaten in den Bezirken abzustellen, ist aber jedenfalls sinnvoll. So können Bezirke, die mehr Straftaten zu verzeichnen haben, auch mehr Staatsanwältinnen und Staatsanwälte stellen.

Wie ausgeführt, wurde die gegenwärtige Verteilung der Wahlstellen auf die Bezirke erst vor einigen Monaten ganz umgesetzt. Die mit der parlamentarischen Initiative verlangte neue Regelung hätte erneut

Verschiebungen der Wahlstellen in den Bezirken zur Folge. Rein aufgrund der Wohnbevölkerung der Bezirke am 31. Dezember 2012 ergäbe sich folgende Neuverteilung der Wahlstellen:

Bezirk	Anzahl heute	Anzahl neu (Differenz zum Ist-Zustand)
Affoltern	1	2 (+1)
Andelfingen	-1	(+1)
Bülach	5	6 (+1)
Dielsdorf	2	4 (+2)
Dietikon	4	4 (-)
Hinwil	2	4 (+2)
Horgen	3	6 (+3)
Meilen	2	5 (+3)
Pfäffikon	1	3 (+2)
Uster	4	6 (+2)
Winterthur	7	7 (-)
Zürich	35	18 (-17)
Total	66	66

Besonders im Bezirk Zürich müsste also die Zahl der Wahlstellen zugunsten anderer Bezirke stark verkleinert werden. Dies hätte zur Folge, dass rund die Hälfte der heute im Bezirk Zürich gewählten Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bei den nächsten Erneuerungswahlen nicht mehr in diesem Bezirk gewählt werden können. Sie könnten sich zwar in einem anderen Bezirk zur Wahl stellen. Eine Wiederwahl als Staatsanwältin oder Staatsanwalt in einem anderen Bezirk wäre jedoch aufgrund der Auswahl- und Vorschlagspraxis der Parteien je nach Wohnort und Parteizugehörigkeit höchstens in Einzelfällen möglich. Es käme zu grösseren personellen Umbesetzungen mit möglicherweise erheblichen Kostenfolgen. Bei einer Übergangsregelung, wonach überdotierte Bezirke nur bei Vakanzen eine Wahlstelle abgeben müssten, wäre wohl die Sollverteilung nach Jahren noch nicht erreicht. Daher sind die Kriterien zur Festlegung der in den Bezirken zu wählenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nicht schon wieder zu ändern.

Zusammenfassend halten wir die vorgeschlagene Änderung von § 94 Abs. 2 GOG für nicht zweckmässig, weshalb die parlamentarische Initiative KR-Nr. 229/2012 abzulehnen ist.

Antrag der Kommission

An der Sitzung vom 19. September 2013 zog die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates in Beratung und beschloss mit 9:6 Stimmen, dem Kantonsrat die Ablehnung der parlamentarischen Initiative zu beantragen.

Die Minderheit beantragt dem Kantonsrat, der parlamentarischen Initiative zuzustimmen.