

Sitzung vom 11. Juli 2007

1071. Interpellation (Vorfälle in der Staatsanwaltschaft III)

Kantonsrat Alfred Heer, Zürich, hat am 11. Juni 2007 folgende Interpellation eingereicht:

Der Kanton Zürich wäre auf eine effiziente und fachlich qualifizierte Staatsanwaltschaft III angewiesen. Die langen Verfahrensdauern bei der Staatsanwaltschaft III sind eine Zumutung für angeschuldigte Personen. Auch besteht immer wieder das Risiko, dass begangene Delikte infolge der langen Verfahren verjähren. Es stellt sich zudem die Frage, ob es eine Staatsanwaltschaft III in dieser Form überhaupt braucht, wenn man bei so genannten Wirtschaftsdelikten auf kostspielige externe Gutachten angewiesen ist. Zudem scheint eine grosse Personalfluktuaton in der Staatsanwaltschaft III vorhanden zu sein, welche die sorgfältige Aufklärung von komplexen Fällen behindert. Verschiedene Berichte in der Bilanz und Stellungnahmen von Verantwortlichen des Kantons bedürfen einer genauen Klärung.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Gemäss Bilanz vom 30. März 2007 betrug die Personalfluktuaton bei der Staatsanwaltschaft III 50%. In den letzten 12 Monaten (ab 30. März 2007) sollen mindestens 10 von 16 Verwaltungsangestellten und sieben von acht Juristen das Weite gesucht haben. Auch das gesamte Swissair-Team mit 3 Personen soll von dannen gezogen sein, nachdem es lediglich ein Jahr lang an der Arbeit gewesen sei. Total sollen bei der Staatsanwaltschaft III innerhalb eines Jahres 20 von 41 Stellen neu besetzt worden sein. Trifft dieser Sachverhalt zu? Falls nicht, wie hoch war die Personalfluktuaton vom 1. Januar 2006 bis 30. März 2007?
2. Trifft es zu, dass die Oberstaatsanwaltschaft eine externe Untersuchung bezüglich der Staatsanwaltschaft III eingeleitet hat? Wer wurde damit betraut? Wie hoch sind die Kosten dafür und was sind die Resultate dieser Untersuchung?
3. Ein Staatsanwalt wird in der Bilanz vom 30. März 2007 wie folgt zitiert:
«Dass wir zweimal das ganze Team (Swissair) verloren haben, ist bedauerlich, zu verhindern war dies leider nicht.» Trifft der Sachverhalt zu? Wieso wurde das Team zweimal verloren?

4. Wie hoch waren die Kosten für das externe Gutachten Schellenberg im Fall Swissair?
5. Hat der Justizdirektor oder die Zürcher Regierung in irgendeiner Art der Staatsanwaltschaft III Weisungen erteilt, wie im Falle Swissair bezüglich Untersuchung und Anklageerhebung vorzugehen sei?
6. Trifft es zu, dass innerhalb der Staatsanwaltschaft III Bestrebungen vorhanden waren, das Verfahren einzustellen? Wer hat letztendlich entschieden, die Anklage in dieser Form einzureichen?
7. Wie hoch sind die Gesamtkosten, welche für das Swissair-Verfahren aufgewendet wurden?
Bitte um eine Vollkostenrechnung inklusive Löhnen des Staatspersonals.
8. Ist die Rechtssicherheit nach Meinung des Regierungsrates noch gegeben, wenn es im Kanton Zürich zu überlangen Verfahren infolge der vielen Personalwechsel in den Fällen Bank Leumi, Swiss Life, Erb-Gruppe, Bank Vontobel und Swiss First kommt?
9. Mit welchen Massnahmen gedenkt der Regierungsrat die Personalquerelen in der Staatsanwaltschaft III in den Griff zu bekommen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Alfred Heer, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Fluktuation auf der Staatsanwaltschaft III betrug im Zeitraum vom 1. Januar 2006 bis zum 31. März 2007 insgesamt rund 50%.

In diesem Zeitraum haben elf von durchschnittlich 16 Verwaltungsangestellten sowie die Revisionsassistentin gekündigt. Die Gründe hierfür waren unterschiedlichster Natur. So sind beispielsweise vier Austritte auf funktions- und lohnmäßige Verbesserungsmöglichkeiten zurückzuführen, in je zwei Fällen waren gesundheitliche Gründe und Mutterschaft ausschlaggebend und in einem Fall kam es nach Fehlleistungen einer Verwaltungssekretärin zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses.

Drei von 15 Staatsanwälten haben im genannten Zeitraum die Amtsstelle verlassen, wobei ein Staatsanwalt von der Möglichkeit der vorzeitigen Pensionierung Gebrauch machte, ein weiterer Staatsanwalt in den Kanton Zug als Chef der Kriminalpolizei wechselte und ein dritter Staatsanwalt in eine andere Amtsstelle versetzt wurde.

In der massgebenden Zeitspanne haben beim juristischen Sekretariat sechs von sieben Personen, wovon drei aus dem Swissair-Team, gekündigt. Die Kündigungen erfolgten mehrheitlich mit der Begründung der mangelnden Karrieremöglichkeit innerhalb der Staatsanwaltschaft III.

Es ist demnach bei Weitem nicht so, dass das gesamte Swissair-Team bereits nach einem Jahr «von dannen gezogen» wäre, besteht das Team doch aus insgesamt elf Mitarbeitenden (ein Leitender Staatsanwalt, drei Staatsanwälte, vier juristische Sekretärinnen oder Sekretäre, drei Verwaltungsangestellte) und haben ausschliesslich juristische Sekretärinnen oder Sekretäre sowie nach Abschluss des ersten Teils des Verfahrens noch ein Staatsanwalt das Team verlassen. Zum Verlust von Mitarbeitenden des juristischen Sekretariats im Swissair-Team ist im Übrigen auch auf die Beantwortung der Frage 3 zu verweisen.

Zu Frage 2:

Angesichts der sich bereits im Frühsommer 2006 abzeichnenden hohen Personalfluktuation auf der Staatsanwaltschaft III hat die Oberstaatsanwaltschaft einen externen Organisationsberater (Frischer Wind, AG für Organisationsentwicklungen, Regensburg) damit beauftragt, die Gründe für die hohe Personalfluktuation zu ermitteln und zuhanden der Oberstaatsanwaltschaft sowie der Amtsleitung der Staatsanwaltschaft III Vorgehensvorschläge zur Verringerung der Personalabgänge auszuarbeiten. Nach zahlreichen Einzelgesprächen mit den Mitarbeitenden fanden im Februar und März 2007 insgesamt drei Workshops mit je einer Mitarbeitendengruppe (Staatsanwälte, juristische Sekretärinnen und Sekretäre, Verwaltungsangestellte) sowie ein zweitägiger Workshop mit allen Mitarbeitenden der Amtsstelle statt. Die Umsetzung dieser Organisationsentwicklung wird nach wie vor in unterschiedlichen Projektgruppen, ohne weitere externe Beratung, durch die Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft III vorangetrieben. Die Kosten der gesamten Organisationsentwicklung beliefen sich auf Fr. 46728 (ohne Löhne der Mitarbeitenden). Ziel der Massnahmen ist unter anderem, die Zufriedenheit der Mitarbeitenden zu steigern, was bereits erste Wirkungen zeigte, liegt doch die gegenwärtige Fluktuationsrate unter 10%, was dem Durchschnitt in der kantonalen Verwaltung entspricht.

Zu Frage 3:

Das «Zitat» des Leitenden Staatsanwalts ist insofern unzutreffend, als die mit dem Swissair-Verfahren betrauten Staatsanwälte nie ausgetauscht worden sind, mithin das ganze Verfahren von Beginn weg geführt haben. Die Aussage des Staatsanwalts bezieht sich auf die im Team beschäftigten juristischen Sekretärinnen und Sekretäre. Tatsache ist, dass das Team der juristischen Sekretärinnen und Sekretäre in der

Zeitspanne zwischen Frühjahr 2003 und Ende 2006 zweimal wechselte. Die juristischen Sekretärinnen und Sekretäre waren von vornherein als Aushilfskräfte und befristet zur Bearbeitung des Swissair-Falles angestellt worden, ohne dass ihnen anfänglich eine verbindliche Zusicherung auf spätere Weiterbeschäftigung abgegeben werden konnte. Auf diesen Umstand waren alle sich Bewerbenden vor ihrer Anstellung ausdrücklich hingewiesen worden. Faktisch wurde dem Antrag auf Verlängerung der Beschäftigung jedoch jeweils ausnahmslos entsprochen. Offensichtlich war aber in der Folge der Drang nach einer «sicheren» Arbeitsstelle schliesslich doch grösser, was zu den Kündigungen führte. Zwei juristische Sekretärinnen haben aus familiären Gründen (Heirat) gekündigt. Zu vermuten ist auch, dass sich bei einigen juristischen Sekretärinnen und Sekretären gewisse Ermüdungserscheinungen bemerkbar machten.

Die geschilderte Fluktuation beim juristischen Sekretariat führte zwar zu einem Wissensverlust, der mit zusätzlichem Einarbeitungsaufwand bei neuen Mitarbeitenden wieder wettgemacht werden musste. Eine massgebliche Beeinflussung der Gesamtdauer der Untersuchung ergab sich daraus aber gleichwohl nicht.

Zu Frage 4:

Dr. Aldo Schellenberg und mehrere seiner Mitarbeiterinnen sowie ein von ihm beigezogenes Partnerunternehmen haben zuhanden der Staatsanwaltschaft III umfassende Berichte, Analysen, Memos und Präsentationen im Zusammenhang mit der Restrukturierung/Sanierung der SAirGroup Holding AG bzw. der SAirLines AG, der Schadensbemessung, den Auswirkungen der verspäteten Nachlassstundung der SAirGroup Holding AG, dem Bestehen eines Financial oder Economical Distress und den Auswirkungen der Auflösung des Cash Pools, der Gläubigerbevorzugung im Zusammenhang mit den Zahlungen vor dem «Grounding», dem so genannten «Milliardenkredit», sowie der Pensionskassenproblematik erstellt. Auf Grund des enormen Aktenvolumens und der Komplexität der sich stellenden Fragen handelte es sich um ein äusserst aufwendiges Mandat. Dr. Schellenberg und seine Mitarbeiterinnen leisteten dafür im Zeitraum Januar 2003 bis Mai 2007 über 4700 Arbeitsstunden, die zu einem Stundenansatz von durchschnittlich knapp Fr. 300 verrechnet wurden. Der entsprechende Aufwand des von Dr. Schellenberg beigezogenen Partnerunternehmens beläuft sich auf rund Fr. 350 000, sodass die Gesamtkosten, einschliesslich der Kosten im Zusammenhang mit den Vorbereitungen zur Hauptverhandlung, rund 1,75 Mio. Franken betragen.

Zu Frage 5:

Weder der Leitende Staatsanwalt noch die untersuchungsführenden Staatsanwälte wurden je hinsichtlich Untersuchungsführung oder Erledigungsart mit Hoffnungen, Wünschen oder gar Direktiven seitens des Vorstehers der Direktion der Justiz und des Inneren oder anderer Mitglieder des Regierungsrats konfrontiert.

Im Sommer 2002 und im November 2004 wurden der Vorsteher der Direktion der Justiz und des Inneren und der damalige I. Staatsanwalt vom Untersuchungsteam «Swissair» über den derzeitigen Verfahrensstand und den Fortgang der Untersuchung orientiert. Ab 2005 fanden verschiedene Besprechungen mit dem Leitenden Oberstaatsanwalt statt, wobei jeweils im Vordergrund der Erledigungszeitpunkt stand. Anlässlich dieser Orientierungen und Besprechungen wurden keine Wünsche oder Direktiven hinsichtlich Verfahrensführung oder Erledigungsart an das Untersuchungsteam herangetragen.

Zu Frage 6:

Im Rahmen des ersten Teils der Untersuchung, die mit Anklageerhebung vom 11. Juli 2006 abgeschlossen wurde, galt es, zahlreiche unterschiedlichste Sachverhalte zu klären. Die einzelnen Sachverhaltskomplexe sind den Staatsanwälten und den juristischen Sekretärinnen und Sekretären zur Bearbeitung zugewiesen worden. Dass im Team über die zum Teil sehr heiklen Fragen hinsichtlich objektiven und subjektiven Tatbestands auf Grund des jeweiligen Beweisergebnisses diskutiert wurde, war nicht bloss selbstverständlich, sondern auch erwünscht. Bezüglich mehrerer Vorwürfe wurde die Untersuchung nach erfolgter Beweiswürdigung ohne Anklageerhebung eingestellt. Die Anklageerhebung in den verbleibenden Sachverhalten wurde von allen Teammitgliedern getragen, hingegen wurden die Verurteilungschancen unterschiedlich eingeschätzt, was einer langjährigen Erfahrung nicht nur in Wirtschaftsstrafsachen entspricht.

Zu Frage 7:

Die aufgewendeten Gesamtkosten (Kosten für Mitarbeitende und Verfahrenskosten) für denjenigen Teil des Swissair-Verfahrens, der mit Anklageerhebung abgeschlossen wurde, betragen knapp 10 Mio. Franken.

Die geschätzten Kosten für die Mitarbeitenden belaufen sich auf insgesamt etwa 5,3 Mio. Franken, wovon knapp 2 Mio. Franken auf Staatsanwälte (insgesamt 12000 Stunden), rund 1,4 Mio. Franken auf das juristische Sekretariat (insgesamt 12000 Stunden), 1,6 Mio. Franken auf Verwaltungsangestellte (insgesamt 16000 Stunden) und gut Fr. 300 000 auf den Leitenden Staatsanwalt und den Leitenden Oberstaatsanwalt (insgesamt 1600 Stunden) entfallen.

Die Verfahrenskosten von rund 4,5 Mio Franken, die teilweise allerdings auch das noch nicht abgeschlossene Verfahren betreffen, sind wie folgt aufzuschlüsseln:

- Kosten für die Tätigkeit von Dr. Schellenberg sowie dessen Mitarbeiterinnen und beigezogenen Partnern: rund 1,75 Mio. Franken.
- Die Firma FCS (Forensic Computing Services) stellte für die elektronische Datensicherung und Datensichtung, die Spiegelung der Serverhardware sowie die Instruktion für das Untersuchungsteam Fr. 215 000 in Rechnung. Zusätzlich verrechnete die Firma FCS der Untersuchungsbehörde Mietkosten für EDV-Hardware (Inhouse Server) im Betrag von rund Fr. 185 000.
- Die physische und elektronische Aufbereitung und Systematisierung der umfangreichen Beweisdokumente (über 4000 Bundesordner), das Scanning und Fotokopieren durch die Firma Ernst & Young verursachte Kosten in der Höhe von knapp 1,7 Mio. Franken.
- Kosten für eine gutachterliche Stellungnahme von Prof. Bieger zum Thema Vollkonsolidierung vs Equity-Bewertung: rund Fr. 145 000.
- Kosten für ein Kurzgutachten betreffend polnisches Recht im Zusammenhang mit dem «Kapp-Gesetz» von Frau RA Dr. J. Samochowiec: rund Fr. 8000.
- Dienstreisekosten: knapp Fr. 40 000.
- Verschiedene zahlreiche weitere Rechnungsposten, wie beispielsweise Übersetzungskosten, Zeugenentschädigungen usw., belaufen sich auf rund Fr. 500 000.

Zu Frage 8:

Bei sämtlichen Verfahren in den Schlüsselfällen Bank Leumi, Swiss Life (Rentenanstalt), Erb-Gruppe, Bank Vontobel und Swissfirst handelt es sich ausnahmslos um äusserst komplizierte und umfangreiche Verfahrenskomplexe. Die Untersuchung komplexer Wirtschaftsstraffälle und deren Erledigung verursachen stets einen erheblichen Zeitaufwand. Neben häufig auftretenden komplexen rechtlichen Fragen – von Angeschuldigtenseite werden fast immer Privatgutachten namhafter Universitätsprofessoren eingereicht – sieht sich die Untersuchungsbehörde in allen grösseren Wirtschaftsstraffällen, insbesondere denjenigen mit Auslandsbezug, dem Einfluss von nicht oder nur wenig beeinflussbaren exogenen Faktoren ausgesetzt. Erwähnt sei dabei beispielsweise die Rechtshilfe, deren Ergebnis in allen Belangen, auch und vor allem in zeitlicher Hinsicht, einzig und allein von der ersuchten ausländischen Behörde abhängt. Ein weiterer teilweise massgeblicher Faktor ist die Gutachtenserstattung, ist es doch gerade in grossen Wirtschaftsstraffällen mit vernetzten Firmen vielfach schwierig, eine unbefangene Gutachterin oder einen unbefangenen Gutachter zu finden, die oder der sich noch

nicht mit der Firma bzw. dem Firmenkomplex beschäftigt hat. Die Bestellung von Gutachten wirkt sich in zeitlicher Hinsicht vielfach erheblich aus, weil die in Frage kommenden Sachverständigen oft über lange Zeit anderweitig beansprucht sind.

Bei Zuteilung von grossen Untersuchungen, die üblicherweise mehrere Jahre in Anspruch nehmen, ist die personelle Karriereentwicklung der oder des Untersuchungsführenden nicht absehbar und bei Austritt der fallführenden Staatsanwältin oder des fallführenden Staatsanwaltes aus dem Amt sind Umteilungen unausweichlich. Hinzu kommt, dass sich die Rekrutierung von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten für die Staatsanwaltschaft III oft sehr schwierig gestaltet, zeigt sich doch, dass das Interesse für die Tätigkeit an einer derart spezialisierten Amtsstelle eher gering ist.

Umteilungen spielen denn auch beim grössten Teil der eingangs genannten Verfahren einen nicht unerheblichen Rolle bezüglich Verfahrensverzögerungen. So ist das Verfahren in der Untersuchung in Sachen gegen verantwortliche Organe der Bank Leumi und Mitbeteiligte mit Anklageerhebung vom 13. Oktober 2006 am Bezirksgericht Zürich nunmehr zwar abgeschlossen, dies jedoch erst nach zweimaliger Umteilung des Falles, weil der ursprünglich zuständige Staatsanwalt in die Privatwirtschaft wechselte und dessen Nachfolger nach kurzer Zeit in eine andere Amtsstelle versetzt wurde. Die Untersuchung in Sachen Swiss Life (Rentenanstalt) wurde ursprünglich von einem im Swissairteam mitwirkenden Staatsanwalt geführt, der auch das sich zusehends ausbreitende und internationale Verflechtungen aufweisende Verfahren gegen die Erb-Gruppe führte. Als Folge des nicht mehr zu bewältigenden Untersuchungsaufwandes wurde das Verfahren zur Gewährleistung einer effizienten Verfahrensführung einem anderen Staatsanwalt zugeteilt. Das Verfahren in Sachen Erb-Gruppe musste nach Ausscheiden des federführenden Staatsanwaltes ebenfalls umgeteilt werden.

Dass Strafuntersuchungen von der Grösse und Komplexität der bei der Staatsanwaltschaft III hängigen Schlüsselfälle mehrere Jahre in Anspruch nehmen, entspricht im Übrigen der Erfahrung, die auch in anderen Kantonen gemacht wird. Anhand eines kantonsübergreifenden Benchmarkings (verglichen wurden sechs Kantone der Deutschschweiz) zeigt sich insbesondere, dass die Altersstruktur der Wirtschaftsstrafverfahren im Kanton Zürich gegenüber den anderen fünf Kantonen durchaus vergleichbar ist. Auch in Deutschland dauern Untersuchungen in Wirtschaftsstrafällen Jahre, wurde doch beispielsweise in einem Verfahren gegen den zurückgetretenen Chef der WestLB (Landesbank) nach vierjähriger Ermittlungstätigkeit der Staatsanwaltschaft Anklage erhoben (vgl. Spiegel Online vom 25. Juni 2007; www.spiegel.de/wirtschaft).

Die Rechtssicherheit ist, auch wenn die Untersuchung in Wirtschaftsstrafverfahren mehrere Jahre dauert, was wie dargelegt in der Natur der Sache liegt, nicht gefährdet. Denn die Tatsache, dass die Verfahren trotz hohem zeitlichem und finanziellem Aufwand und mit teilweise unsicherem Ausgang dennoch geführt werden, zeigt, dass mutmasslich strafbares Verhalten in diesem Bereich nicht toleriert wird. Um die Rechtssicherheit zu erhöhen, bleibt jedoch nach wie vor Zielsetzung, auch komplexe Wirtschaftsstrafverfahren innert dreier Jahre abzuschliessen, wobei, gestützt auf die teilweise nicht beeinflussbaren genannten exogenen und internen Faktoren, immer wieder mit Abweichungen zu rechnen ist. Um Verfahrensabläufe zu verbessern und um Verfahren effizienter zu führen, wurde zudem per 1. Januar 2007 das Projekt Quo Vadis eingeleitet, mit dem Arbeitsabläufe analysiert, reorganisiert und optimiert werden. Die im Rahmen des Projekts erkannten möglichen Sofortmassnahmen wurden teilweise bereits umgesetzt und die Vorbereitungsarbeiten bezüglich vernetzter Zusammenarbeit aller beteiligten Stellen, Schaffung von Kompetenzzentren sowie Prüfung gesetzlicher Anpassungen sind in vollem Gang.

Zu Frage 9:

Der Ausdruck der «Personalquerelen» zeichnet ein falsches Bild der Personalsituation in der Staatsanwaltschaft III. Auch wenn die Personalfuktuation in den Funktionsbereichen Juristisches Sekretariat und Verwaltungssekretariat im vergangenen Jahr sehr hoch war, lassen sich die Abgänge in Kenntnis der bei der Beantwortung der Fragen 1 und 3 dargelegten Hintergründe nachvollziehen. Die starke Belastungssituation und damit einhergehend die an die Mitarbeitenden gestellten hohen Anforderungen dürften im einen oder andern Fall auch dafür verantwortlich sein, dass die «Kündigungsschwelle» schneller erreicht wurde. Um Kündigungswellen zu verhindern, wurden die erforderlichen Massnahmen bereits ergriffen (vgl. Beantwortung der Frage 2), die nunmehr umzusetzen sind.

Die geringe Fluktuationsrate bei den Staatsanwälten aber belegt, dass sich diese über ihre Arbeit identifizieren. Selbstverständlich ist der Austritt eines Staatsanwalts für das Amt bedauerlich, weil in aller Regel mehrere erst teilweise bearbeitete Verfahren an einen andern Staatsanwalt umgeteilt werden müssen, wie dies bei der Beantwortung von Frage 8 ausgeführt worden ist. Dass bei einer Umteilung ein erheblicher Effizienzverlust entsteht, leuchtet ein. Ein gangbarer Weg zur Lösung des Problems könnte allenfalls darin bestehen, dass der ausgetretene bisherige Sachbearbeiter den Fall als freier Mitarbeiter in der Funktion als ausserordentlicher Staatsanwalt noch abschliesst, was indessen

zusätzliche Personalkosten verursacht. Zu prüfen wäre auch, ob und inwiefern Mitarbeitende unter anderem durch finanzielle Anreize dazu bewogen werden könnten, bis zum Abschluss der jeweiligen Verfahren im Amt zu bleiben.

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