

Sitzung vom 10. Januar 2024

41. Motion (Wahlfähigkeitszeugnis für Oberjugendanwältinnen und -anwälte und deren Leiterin oder Leiter)

Die Kantonsräte René Isler, Winterthur, und Markus Schaaf, Rämismühle, haben am 30. Oktober 2023 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Anforderungen für Oberjugendanwältinnen und -anwälte das Wahlfähigkeitszeugnis im Sinne von § 97 und § 98 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) anzupassen.

Begründung

Die Oberjugendanwaltschaft und deren Leitung plant, führt und steuert die Jugendstrafverfolgung im Kanton Zürich (§ 114 Abs. 1 GOG). Sie übt im Jugendstrafverfahren diejenigen Befugnisse aus, die im Verfahren gegen Erwachsene die Oberstaatsanwaltschaft und die Leitenden Staatsanwältinnen und -anwälte ausüben. Dazu gehören namentlich die Vertretung des Kantons gegenüber den Bundesbehörden bei der Festlegung der sachlichen Zuständigkeit sowie in Gerichtsstandskonflikten vor dem Bundesstrafgericht; die Genehmigung der Nichtanhandnahme-, Sissitierungs- und Einstellungsverfügungen der Jugendanwaltschaften; die Erhebung von Einsprache gegen Straf- und Einziehungsbefehle, die Erhebung von Rechtsmitteln vor den kantonalen und eidgenössischen Instanzen (§ 114 Abs. 3 GOG).

Als Staatsanwältinnen und -anwälte können nur Personen gewählt oder ernannt werden, die über ein Wahlfähigkeitszeugnis verfügen (§ 97 Abs. 1 GOG). Ein solches erhält, wer ein juristisches Studium abgeschlossen hat, über mehrjährige Berufstätigkeit in Rechtspflege oder Advokatur in der Schweiz verfügt und sich während einer einjährigen Kandidatur bei einer Staatsanwaltschaft bewährt oder eine Fähigkeitsprüfung bestanden hat (§ 98 Abs. 1 GOG).

Wenn die Oberjugendanwaltschaft und deren Leitung dieselben Aufgaben wahrnimmt wie die Leitenden Staatsanwältinnen und -anwälte, sollten die Oberjugendanwältinnen und -anwälte auch die gleichen Voraussetzungen erfüllen müssen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion René Isler, Winterthur, und Markus Schaaf, Rämismühle, wird wie folgt Stellung genommen:

A. Vorbemerkungen

Die Jugendstrafrechtspflege unterscheidet sich in verschiedenster Hinsicht von der Erwachsenenstrafverfolgung. Wie im Folgenden näher darzulegen sein wird, rechtfertigen sich unterschiedliche Anforderungen an die entsprechenden Funktionen.

B. Staatsanwaltschaften und Oberstaatsanwaltschaft

1. Aufgaben und Organisation

Die Zürcher Staatsanwaltschaft ist zuständig für die Verfolgung von Straftaten von erwachsenen Personen im Kanton Zürich. Sie leitet das Vorverfahren und untersucht Straftaten. Nötigenfalls beantragt sie Zwangsmassnahmen wie z. B. Untersuchungshaft oder ordnet Hausdurchsuchungen an. Leichte bis mittelschwere Straftaten sanktioniert sie mit Strafbefehl. Bei schweren Straftaten erhebt sie Anklage und vertritt diese beim zuständigen Gericht. Zudem leistet sie internationale sowie nationale Rechtshilfe in Strafsachen.

Die Zürcher Staatsanwaltschaft besteht aus fünf Allgemeinen Staatsanwaltschaften und drei Besonderen Staatsanwaltschaften, die im ganzen Kantonsgebiet für bestimmte Delikte zuständig sind. Die Stimmberechtigten des Bezirks wählen die Staatsanwältinnen und -anwälte auf Amtsdauer. Diese können im ganzen Kanton eingesetzt werden. Der Regierungsrat ernennt aus dem Kreis der ordentlichen und ausserordentlichen Staatsanwältinnen und -anwälte die Leitenden Staatsanwältinnen und -anwälte. Als ordentliche, ausserordentliche und stellvertretende Staatsanwältinnen und -anwälte können nur Personen gewählt oder ernannt werden, die über ein Wahlfähigkeitszeugnis verfügen (§§ 93 Abs. 1, 94 Abs. 1, 96 und 97 Abs. 1 Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 [GOG; LS 211.1]). Im Kanton Zürich arbeiten rund 200 Staatsanwältinnen und -anwälte.

Die Oberstaatsanwaltschaft beaufsichtigt die acht Staatsanwaltschaften und ist für die Planung, Führung, Steuerung und Weiterentwicklung der Erwachsenenstrafverfolgung im Kanton Zürich zuständig. Sie vertritt den Kanton vor dem Bundesgericht und vor dem Bundesstrafgericht. Der Regierungsrat ernennt die Oberstaatsanwältinnen und -anwälte und die Leitende Oberstaatsanwältin oder den Leitenden Oberstaatsanwalt (§§ 104 ff. GOG).

2. Wahlfähigkeitszeugnis der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte

Die Oberstaatsanwaltschaft erteilt das Wahlfähigkeitszeugnis an Bewerberinnen oder Bewerber, die ein juristisches Studium abgeschlossen haben, über mehrjährige Berufstätigkeit in Rechtspflege oder Advokatur in der Schweiz verfügen und sich während einer einjährigen Kandidatur bei einer Staatsanwaltschaft bewährt oder eine Fähigkeitsprüfung bestanden haben. In besonderen Fällen kann die Oberstaatsanwaltschaft der Bewerberin oder dem Bewerber die Kandidatur oder die Fähigkeitsprüfung ganz oder teilweise erlassen, wenn diese oder dieser auf gleichwertige andere Weise den Nachweis für die Fähigkeit und Eignung zur pflichtgemässen Amtsführung erbringt (§ 98 GOG). In der Verordnung über das Wahlfähigkeitszeugnis für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte vom 22. Juni 2005 (LS 213.23) hat der Regierungsrat die Wählbarkeitsvoraussetzungen für Staatsanwältinnen und -anwälte konkretisiert und das Verfahren zur Erlangung eines Wahlfähigkeitszeugnisses geregelt. Um die Wählbarkeit zu erlangen, müssen verwaltungsexterne Interessentinnen und Interessenten eine dreiteilige Prüfung ablegen, während Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte bei den Staatsanwaltschaften auch eine einjährige Kandidatur absolvieren können. Hintergrund dieser zwei verschiedenen Verfahren war die Überlegung, dass Personen, die bereits Angehörige der Zürcher Strafverfolgungsbehörden sind, «on the Job» ausgebildet und beurteilt werden können, während externe Interessierte ihre Kenntnisse und Eignungen anderweitig belegen können müssen (ABl 2009; 1489, 1615). Zur Regelung und Durchführung beider Verfahren ist eine Prüfungskommission vorgesehen. Die Verordnung enthält dazu die wichtigsten Vorgaben. Ein Reglement der Direktion der Justiz und des Innern vom 6. Januar 2006 regelt die Organisation und die Tätigkeit der Prüfungskommission für die Staatsanwaltschaften (LS 213.231).

C. Jugendanwaltschaften und Oberjugendanwaltschaft

1. Aufgaben und Organisation

Die Jugendanwaltschaften untersuchen und beurteilen sämtliche von Jugendlichen zwischen 10 und 18 Jahren begangenen Straftaten. Sie führen die Strafuntersuchungen und sind auch für den Vollzug der jugendstrafrechtlichen Schutzmassnahmen und Strafen verantwortlich. Die Direktion der Justiz und des Innern ernennt die Jugendanwältinnen und -anwälte sowie die Leitenden Jugendanwältinnen und -anwälte (§ 108 f. GOG). Im Kanton Zürich arbeiten knapp 40 Jugendanwältinnen und -anwälte bzw. stellvertretende Jugendanwältinnen und -anwälte.

Die Oberjugendanwaltschaft plant, führt und steuert die Jugendstrafverfolgung im Kanton sowie die damit verbundenen Vollzugsaufgaben. Sie sorgt dafür, dass die Jugendanwaltschaften und die Organe der Jugendhilfe zusammenarbeiten. Sie übt im Jugendstrafverfahren diejenigen Befugnisse aus, die im Verfahren gegen Erwachsene die Oberstaatsanwaltschaft und die Leitenden Staatsanwältinnen und -anwälte ausüben. Dazu gehören namentlich a) die Vertretung des Kantons gegenüber den Bundesbehörden bei der Festlegung der sachlichen Zuständigkeit sowie in Gerichtsstandskonflikten vor dem Bundesstrafgericht, b) die Genehmigung der Nichtanhandnahme-, Sistierungs- und Einstellungsverfügungen der Jugendanwaltschaften, c) die Erhebung von Einsprache gegen Straf- und Einziehungsbefehle, d) die Erhebung von Rechtsmitteln vor den kantonalen und eidgenössischen Instanzen. Die Oberjugendanwaltschaft kann die Befugnisse gemäss vorstehend lit. b–d an Leitende Jugendanwältinnen oder -anwälte übertragen (§ 114 GOG).

2. Unterscheidung Jugend- und Erwachsenenstrafrecht

Das Jugendstrafrecht beruht auf zwei grundlegenden Annahmen des Gesetzgebers: Zum einen ist die Straftat eines jugendlichen Menschen auch vor dem Hintergrund seines Reifungszustandes und seiner bisherigen Entwicklung zu sehen. Zum anderen ist die oder der Jugendliche in ihren bzw. seinen Einstellungen und ihrem bzw. seinem Verhalten noch nicht festgelegt und deshalb für erzieherische Beeinflussung erreichbar. Bei der Beurteilung jugendlicher Straftäterinnen und -täter sind daher teilweise andere Massstäbe heranzuziehen und die strafrechtlichen Sanktionen und das Strafverfahren sind anders zu gestalten als bei erwachsenen Straftäterinnen und -tätern. Demensprechend verfügt das Jugendstrafrecht über eigenständige rechtliche Grundlagen (Jugendstrafgesetz [JStG; SR 311.1] und Jugendstrafprozessordnung [JStPO; SR 312.1]). Als begleitende Grundsätze nennt das Jugendstrafgesetz «Schutz und Erziehung» (Art. 2 Abs. 1 JStG). Im Vordergrund steht die Person der jugendlichen Täterin bzw. des jugendlichen Täters. Mit den jugendstrafrechtlichen Sanktionen sollen die je nach den persönlichen Bedürfnissen der oder des Jugendlichen notwendigen Massnahmen getroffen werden, um sie oder ihn von weiteren Delikten abzuhalten. Das Jugendstrafrecht ist damit ein *täterbezogenes* Strafrecht, im Gegensatz zum *tatbezogenen* Erwachsenenstrafrecht. Im Gegensatz zum Erwachsenenstrafrecht, wo die Untersuchung der Sache und die gleichmässige Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs im Vordergrund steht, liegt der Schwerpunkt im Jugendstrafrecht auf der Untersuchung zur Person. Und im Gegensatz zu den Staatsanwältinnen und -anwälten sind die Jugendanwältinnen und -anwälte insbesondere auch für den Vollzug der ausgesprochenen Sanktionen zuständig. Die Verschiedenheit von Jugend- und Erwachsenen-

strafrecht zeigt sich auch in der beschlossenen Änderung vom 17. Juni 2022 der Schweizerischen Strafprozessordnung (SR 312.0) (BBl 2022; 1560). Seit 1. Januar 2024 wird jede Straftat, die nach dem vollendeten 18. Altersjahr begangen wird, von der Staatsanwaltschaft verfolgt, selbst wenn bereits eine jugendstrafrechtliche Untersuchung anhängig ist (BBl 2019; 6774). Aufgrund der Besonderheiten des Jugendstrafrechts ist die Jugendstrafrechtspflege im Kanton Zürich unabhängig von der Erwachsenenstrafrechtspflege organisiert.

3. Anforderungsprofile für Jugendanwältinnen und Jugendanwälte

Die unterschiedlichen Schwerpunkte von Jugendstrafrechtspflege und Erwachsenenstrafrechtspflege führen zu unterschiedlichen Anforderungsprofilen der amtsführenden Personen. Die Jugendanwältinnen und -anwälte müssen neben dem strafprozessualen Wissen auch über Wissen im Bereich der Entwicklungspsychologie und der Pädagogik verfügen. Neu eintretende Jugendanwältinnen und -anwälte sowie stellvertretende Jugendanwältinnen und -anwälte haben in ihren ersten Berufsjahren drei Ausbildungen zu absolvieren, nämlich ein CAS Jugendstrafverfolgung, ein CAS Forensics I und ein Polizeipraktikum. Daneben absolvieren Jugendanwältinnen und -anwälte regelmässig weitere, themenbezogene Weiterbildungen (z. B. betreffend die Schutzmassnahmen oder die Untersuchungsführung) innerhalb der Jugendstrafrechtspflege. Überdies ermöglichen verschiedene Austauschgefässe (z. B. Fallbesprechungen) einen Ausbau der Fachkenntnisse.

4. Anforderungsprofile für (Leitende) Oberjugendanwältinnen und -anwälte

(Leitende) Oberjugendanwältinnen und -anwälte führen keine Strafuntersuchungen, sondern nehmen Aufsichtsfunktionen und in wenigen Fällen Rechtsmittelaufgaben wahr. 2022 gab es acht (Stand: 1. Dezember 2022) und 2023 waren es elf Berufungsfälle (Stand: 1. Dezember 2023) vor dem Obergericht des Kantons Zürich. Beschwerden vor dem Bundesgericht in jugendstrafrechtlichen Angelegenheiten wurden 2022 zwei (Stand: 1. Dezember 2022) und 2023 eine (Stand: 1. Dezember 2023) anhängig gemacht. Entsprechend fallen für die Oberjugendanwaltschaft sehr wenige Rechtsmittelaufgaben an, verglichen mit den rund 6000 Jugendlichen, die jährlich von jugendstrafrechtlichen Verfahren vor einer Zürcher Jugendanwaltschaft betroffen sind.

Der Zuständigkeitsbereich der Oberjugendanwaltschaft beschlägt zu einem grossen Teil den jugendstrafrechtlichen Vollzugsbereich mit allen damit verbundenen Aspekten (Schutzmassnahmen, Zusammenarbeit mit den Institutionen und anderen Praxispartnerinnen und -partnern, So-

ziale Arbeit, Kompetenz- und Risikoorientierung usw.). Dies wird vom Wahlfähigkeitszeugnis für Staatsanwältinnen und -anwälte wesensgemäss gerade nicht abgedeckt, weshalb der direkte Schluss von § 114 Abs. 3 auf § 97 Abs. 1 GOG zu kurz greift. Für die Planungs-, Führungs- und Steuerungsaufgaben der (Leitenden) Oberjugendanwältinnen und -anwälte steht – wie bei allen anderen Amtsleitungen auch – ein Wahlfähigkeitszeugnis ausser Frage.

Aufgrund der unterschiedlichen Aufträge der (Leitenden) Oberjugendanwältinnen und -anwälte im Vergleich zu den Staatsanwältinnen und -anwälten müssten bei einer Umsetzung der Motion eigene Kriterien für ein Wahlfähigkeitszeugnis ausgearbeitet werden. Dabei gilt es zu bedenken, dass die (Leitenden) Oberjugendanwältinnen nicht vom Volk gewählt, sondern vom Regierungsrat ernannt werden. Die Einführung eines Wahlfähigkeitszeugnisses als Qualitätssicherungsmassnahme drängt sich nicht auf. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass bei einer Überweisung und Umsetzung der Motion heute lediglich zwei Stellen betroffen wären, nämlich diejenige der Leitenden Oberjugendanwältin bzw. des Leitenden Oberjugendanwaltes und diejenige der stellvertretenden Oberjugendanwältin bzw. des stellvertretenden Oberjugendanwaltes. Dem Regierungsrat ist es ein grosses Anliegen, dass die Oberjugendanwaltschaft die ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben, die juristisches Fachwissen erfordern (§ 114 Abs. 3 GOG), erfüllen kann. Bei der Ernennung der (Leitenden) Oberjugendanwältinnen und -anwälte achtet der Regierungsrat entsprechend darauf, dass mindestens eine Oberjugendanwältin oder ein Oberjugendanwalt entsprechende Voraussetzungen (wie abgeschlossenes juristisches Studium, mehrjährige Berufstätigkeit in Rechtspflege oder Advokatur in der Schweiz) vorweisen kann.

D. Zusammenfassung

Im Kanton Zürich werden die Staatsanwältinnen und -anwälte vom Volk gewählt. Die Kompetenzen der Staatsanwältinnen und -anwälte in der Strafuntersuchung sind, insbesondere mit Blick auf die Freiheitsrechte von Angeschuldigten, weitreichend. Besonderes Fachwissen und ausreichende Berufserfahrungen sind unerlässlich. Beim tatbezogenen Erwachsenenstrafrecht gilt es zudem, eine gleichmässige Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs sicherzustellen. Das für die Wählbarkeit vorausgesetzte Wahlfähigkeitszeugnis gewährleistet, dass die Stimmberechtigten nur qualifizierte Personen als Staatsanwältin bzw. Staatsanwalt wählen können. Dasselbe gilt für die Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, die vom Regierungsrat ernannt werden.

Die Aufgaben der (Leitenden) Oberjugendanwältinnen und -anwälte unterscheiden sich wesentlich von denjenigen der Staatsanwältinnen und -anwälte. Soweit sie ähnliche Aufgaben erfüllen wie die Leitenden Staatsanwältinnen und -anwälte (§ 114 Abs. 3 GOG), handelt es sich um sehr wenige Geschäfte. Dafür ein Wahlfähigkeitszeugnis zu verlangen, erscheint nicht angezeigt. Der Regierungsrat ernennt die (Leitenden) Oberjugendanwältinnen und -anwälte (derzeit insgesamt zwei Personen) und sorgt bei diesem Verfahren dafür, dass qualifizierte Personen diese Ämter ausüben und die gesetzlichen Aufträge erfüllt werden können.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 359/2023 abzulehnen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli