

Direktion der Justiz und des Innern  
des Kantons Zürich  
Neumühlequai 10  
8090 Zürich

Zürich, 4. November 2007

## **Anpassung der kantonalen Behördenorganisation und des kantonalen Prozessrechts in Straf- und Zivilsachen an die neuen Prozessgesetze des Bundes (Konzept) – Stellungnahme zur Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die GRÜNEN Kanton Zürich danken für die Gelegenheit, an der Vernehmlassung zu der vorliegenden Anpassung der kantonalen Behördenorganisation und des kantonalen Prozessrechts in Straf- und Zivilsachen an die neuen Prozessgesetze des Bundes (Konzept) teilnehmen zu können.

Das von der Direktion der Justiz und des Innern (DJI) vorgeschlagene Konzept betreffend die Anpassung der kantonalen Behördenorganisation und des kantonalen Prozessrechts in Straf- und Zivilsachen an die neuen Prozessgesetze des Bundes kann allgemein als vernünftige und angemessene Lösung bezeichnet werden. Das Verfahrensrecht wird zukünftig grundsätzlich durch die Bundesprozessgesetze geregelt sein. Kantonale Regelungen können nur Ergänzungen zum Bundesrecht betreffen. Das Bundesrecht enthält überdies sowohl bezüglich Organisation der Zivil- und Strafgerichte als auch bezüglich der Strafverfolgungsbehörden gewisse Vorgaben. Vorgegeben ist ferner durch das Bundesgerichtsgesetz (BGG) und die Kantonsverfassung der Grundsatz der „double instance“, also der Zweistufigkeit aller Verfahren. Diese Vorgaben sind fix und zu respektieren. Gemäss Konzept wird bei der Organisation der Zivil- und Strafgerichte die bisherige Ordnung, soweit dies unter Berücksichtigung der Vorgaben möglich erscheint und soweit sie sich bewährt hat, beibehalten. Die Orientierung an der bisherigen Regelung ist unter rechtsstaatlichen, praktischen und finanziellen Aspekten sinnvoll.

## Beantwortung der Fragen des Schreibens der DJI vom 24. September 2007

### I. Soll für gewisse Bereiche ein für den ganzen Kanton zuständiges Gericht erster Instanz geschaffen werden?

Falls ja:

- a. **Wie beurteilen Sie den zugewiesenen Kompetenzkatalog (Delikte nach § 56 GVG und Wirtschaftsstraffälle sowie bestimmte Delikte mit einem Strafantrag von über 5 Jahren)?**
- b. **Bevorzugen Sie die Variante (Delikte nach § 56 GVG und Wirtschaftsstraffälle sowie sämtliche weiteren Delikte mit einem Strafantrag der Staatsanwaltschaft von über 5 Jahren)?**

Nein.

Es erscheint kaum erforderlich, ein neues erstinstanzliches Gericht für den ganzen Kanton (sog. „Kriminalgericht“) zu schaffen. Die Bezirksgerichte sind durchaus in der Lage, die Strafprozesse, wie sie einem „Kriminalgericht“ zugewiesen würden, innert nützlicher Frist qualitativ einwandfrei zu bearbeiten, allenfalls unter Aufstockung der personellen Ressourcen. Angemerkt werden kann dazu, dass der Straftatbestand und die Höhe der beantragten Strafe kein Kriterium für die Schwere des Falls bzw. den Arbeitsaufwand darstellen. Auch Prozesse, die nicht in den aufgeführten Kompetenzkatalog fallen, sind häufig mit Bezug auf die Sachverhaltsermittlung, die rechtliche Würdigung und/oder die Bearbeitung der Nebenfolgen (z.B. Zivilforderungen) schwierig oder arbeitsintensiv (z.B. fahrlässige Tötung). Häufig komplex sind immerhin die Mehrzahl der Wirtschaftsstraffälle (z.B. Swissair). Sie erfordern vertiefte Kenntnisse des Fach-Vokabulars und der in Wirtschaftskreisen einschlägigen Abläufe, weshalb eine Spezialisierung des Gerichts von Vorteil ist. Hier würde es wohl aber genügen, schwierige, nach Spezialkenntnissen rufende Fälle aus dem ganzen Kanton z.B. der 9. Abteilung des Bezirksgerichts Zürich zuzuweisen, bei der bereits grosses Know-How bezüglich Bearbeitung von Wirtschaftsstraffällen vorhanden ist.

Kein zwingendes Argument für die Bildung eines „Kriminalgerichts“ ist das Kriterium der einheitlichen Rechtssprechung. Eine solche ist bezüglich aller Straftatbestände wünschbar und wird durch die Publikation von Leitentscheiden des Ober- und Bundesgerichts angestrebt. Es muss schliesslich wohl auch davon ausgegangen werden, dass der Aufbau und der Unterhalt eines „Kriminalgerichts“ deutlich höhere Kosten verursachen würde, als wenn sämtliche Prozesse erstinstanzlich durch die Bezirksgerichte erledigt werden. Einsparungen aus dem Wegfall von Geschworenen- und Kassationsgericht würden allenfalls zunichte gemacht.

Insgesamt könnte die Schaffung eines für den ganzen Kanton zuständigen erstinstanzlichen Strafgerichts zu einer unnötigen und kostspieligen Komplizierung des Gerichtswesens führen, die nicht zwingend notwendig erscheint. Die Frage ist daher eher zu verneinen.

Wollte man ein „Kriminalgericht“ schaffen, ist darauf hinzuweisen, dass ein Strafantrag von über 5 Jahren kaum ein taugliches Zuweisungskriterium sein dürfte. Damit hätte es nämlich allein die Staatsanwaltschaft in der Hand, mit ihrem Strafantrag die Zuständigkeit zu steuern und zu bestimmen. Es sind auch nicht einfach alle Wirtschaftsstraffälle komplex (umfangreiche Akten, besondere Kenntnisse). Übliche Vermögensdelikte (ein normaler Diebstahl, eine Veruntreuung, etc) bzw. Urkundendelikte (Urkundenfälschung,

etc.), wie sie in den Katalog aufgenommen werden sollen, weisen weder eine besondere Komplexität auf, sind von keiner besonderen Bedeutung, noch erfordern sie Spezialkenntnisse, und sie wurden seit jeher von den Bezirksgerichten beurteilt. Der Deliktskatalog von § 56 GVG schliesslich betrifft zwar bedeutende Rechtsgüter. Dies bedeutet aber nicht, dass solche Fälle komplexer sind als andere Delikte. Einem allenfalls erhöhten öffentlichen Interesse trägt das beschränkte Unmittelbarkeitsprinzip, das die E-StPO für das im erstinstanzlichen Hauptverfahren vorzunehmende Beweisverfahren generell vorschreibt, Rechnung. Es könnte der Eindruck entstehen, dass durch die Hintertüre eine Art „Geschworenengericht“ eingerichtet werden soll. Nicht auszuschliessen ist immerhin, dass Entscheide eines „Kriminalgerichts“ in der Bevölkerung möglicherweise eine höhere Akzeptanz hätten.

## **2. Sollen Einzelgerichte im Kanton Zürich beibehalten werden und deren Kompetenz auf Freiheitsstrafen bis zu einem Jahr (bzw. Geldstrafen oder gemeinnützige Arbeit im entsprechenden Umfang) festgelegt werden?**

Ja.

Die heutigen strafrichterlichen Kompetenzen ergeben sich aus § 24 GVG. Er beurteilt erstinstanzlich Verbrechen und Vergehen, wenn eine Freiheitsstrafe von höchstens sechs Monaten, eine Geldstrafe von höchstens 180 Tagessätzen oder die Leistung gemeinnütziger Arbeit, allenfalls verbunden mit einer Busse, beantragt wird. Art. 19 Abs. 2 lit. b. E-StPO lässt die Möglichkeit zu, Einzelgerichte zur Beurteilung von Verbrechen und Vergehen einzusetzen, für welche die Staatsanwaltschaft eine Freiheitsstrafe bis zwei Jahre beantragt. Die Strafbefehlskompetenz der Staatsanwaltschaft wird gemäss Art. 355 E-StPO zwingend auf Freiheitsstrafen bis sechs Monate festgelegt. Will man die Einzelrichterinnen und Einzelrichter beibehalten, muss ihre Zuständigkeit zwingend auf höhere Freiheitsstrafen ausgeweitet werden. Dies erscheint (auch aus Kostenüberlegungen) wünschenswert. Die Ausschöpfung des Zuständigkeitsbereichs bis 2 Jahre würde aber zu weit gehen und politisch kaum akzeptiert werden.

## **3. Zum Zwangsmassnahmengericht:**

- a. **Soll für Haftentscheide weiterhin eine dezentrale Organisation gewählt werden?**
- b. **Soll für die übrigen Zwangsmassnahmen ein Mitglied der gesamtkantonal tätigen ersten Instanz (gemäss Frage 1) oder ein Mitglied des Obergerichts zuständig sein.**

Der Haftrichter ist heute in § 24a GVG geregelt. Örtlich zuständig ist der Richter des Bezirkes, in welchem die Untersuchung geführt wird (Art. 346ff. StGB). Eine allgemeine Delegation an den Haftrichter eines anderen Bezirkes ist nicht zulässig, weil der Beschuldigte nach Art. 30 BV beanspruchen kann, vom örtlich zuständigen Richter beurteilt zu werden. Im Interesse der Beschleunigung des Verfahrens und besonders im Hinblick auf Wochenende und Feiertage können für die Organisation des Pikettdienstes bezirksfremde Richter eingesetzt werden (BGE 123 I 53). Gemäss § 62 Abs. 4 StPO entscheidet der Haftrichter endgültig, ein kantonales Rechtsmittel besteht nicht. Nach dem Gesagten drängt es sich auf, für Haftentscheide weiterhin eine dezentrale Organisation zu wählen. Sie hat sich auch bewährt.

Andere Zwangsmassnahmen, insbesondere die Anordnung von geheimen Überwachungs-massnahmen, obliegen heute der Präsidentin der Anklagekammer (§ 48 GVG i.V. mit §§ 104b, 106c, 106f, 106h StPO). Wird auf eine gesamtkantonal tätige erste Instanz (siehe Frage 1) verzichtet, drängt es sich auf, für die weiteren Zwangsmassnahmen wie bisher die Zuständigkeit eines Mitgliedes des Obergerichts vorzusehen. Davon, diese ebenfalls beim Haftrichter erster Instanz anzusiedeln, ist abzuraten, da es sich dabei um besonders heikle Anordnungen handelt, die zentral in einer Hand bleiben sollten. Würde hingegen eine gesamtkantonal tätige erste Instanz geschaffen, liesse sich auch die Zuständigkeit eines Mitgliedes der gesamtkantonal tätigen ersten Instanz vertreten.

#### **4. Soll die Kompetenz der Gemeindebehörden im Übertretungsstrafrecht den Statthalterämtern zugewiesen werden?**

Eine wohl politische Frage. Einfache Übertretungen aus dem Bereich der Bahnpolizei, des Gesundheitswesens und des Strassenverkehrs können heute von den Gemeinderäten mit höchstens Fr. 500.-- Busse geahndet werden (§ 74 GVG; § 333 Abs. 1 StPO; genauer Katalog in VZu 3 lit. a = Verordnung über die Zuständigkeit im Übertretungsstrafrecht des Bundes, LS 321.1) Darunter fallen auch Strafbestimmungen, die die Gemeinden im Rahmen ihrer Autonomie erlassen (Bussen bis Fr. 200.--; Grundlage in § 63a und 74 Abs. 2 des Gesetzes über das Gemeinwesen vom 6.6.1926, LS 131.1. Hauptfall: Polizeiverordnung). Strafbefugnisse besitzen auch Gemeindebehörden wie Schulpflegen (§ 49 Abs. 2 des Gesetzes betr. die Volksschule vom 11.6.1899, LS 412.11) oder Gesundheitskommissionen (dazu § 5 Abs. 2 des Gesetzes über das Gesundheitswesen vom 4.11.1962, LS 810.1). Im Übrigen ist das Statthalteramt, geleitet von dem vom Volk gewählten Bezirksstatthalter, des betreffenden Bezirkes für die Ahndung der Übertretungen zuständig (§ 74 Abs. 1 GVG, § 334 StPO; VZu 2-4). Für die Städte Zürich und Winterthur gelten hinsichtlich der Zuständigkeit besondere Regeln: In diesen Städten wird die Ahndung der Übertretungen (mit Bussen bis Fr. 500.--) durch Stadtrichter (so neu in Zürich anstelle des Polizeirichters) bzw. Polizeirichter (in Winterthur), d.h. durch Verwaltungsbehörden besorgt (VZu 5, 6).

Für die Zuweisung der Kompetenzen an die Statthalterämter sprechen wohl Gründe der Rechtsstaatlichkeit, der Professionalisierung sowie der Vereinfachung der Strukturen. Allenfalls wird aber dadurch die Gemeindeautonomie tangiert. Die heutige Organisation ist zudem eingespielt und hat sich bewährt. Von daher könnte es auch genügen, wenn die Gemeindebehörden – wie das schon heute der Fall ist – diese Kompetenz im Bedarfsfall an die Statthalterämter delegieren können.

#### **5. Soll für die Verfahren gemäss Art. 6 Abs. 3 lit. b und c E-ZPO eine Streitwertgrenze festgelegt werden?**

Ja, und zwar Fr. 30'000.

Gemäss Art. 6 Abs. 2 lit. b E-ZPO soll das Handelsgericht als einzige kantonale Instanz für handelsrechtliche Streitigkeiten zuständig sein, soweit gegen den Entscheid die Beschwerde in Zivilsachen an das Bundesgericht offen steht. Die ist gemäss Art. 74 Abs. 1 lit. b BGG (Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005) der Fall, wenn der Streitwert Fr. 30'000.-- beträgt. Gemäss der Übergangsverordnung des RR zum BGG per 1.1.2007 wurde die Streitwertgrenze denn auch bei Fr. 30'000 fixiert (OS 61, 480). Das Handelsgericht soll sich generell nur mit Fällen von einer gewissen Bedeutung befassen,

wo ihm nicht das Bundesrecht die Behandlung einer Sache ungeachtet des Streitwertes vorschreibt (z.B. im gewerblichen Rechtsschutz). Die Besetzung mit auswärtigen Fachleuten macht die Qualität des Gerichtes aus, bringt aber auch gewisse administrative Umstände. Das rechtfertigt sich für klein(st)e Streitwerte kaum. Das Handelsgericht sollte aber auch einem KMU zur Verfügung stehen und nicht nur die allerwichtigsten Streitigkeiten entscheiden. Die Streitwertgrenze von Fr. 30'000.-- hat sich insofern bewährt. Eine sachliche Rechtfertigung, Streitigkeiten aus dem Recht der Handelsgesellschaften und Genossenschaften bzw. aus dem Recht der Anlagefonds und der Anleiheobligationen (Art. 6 Abs. 3 lit. b und c E-ZPO) anders zu behandeln, besteht kaum. Würde die Grenze tiefer gesetzt, würde dies zudem wegen der vorgeschriebenen „double instance“ eine Rechtsmittelinstanz im Kanton bedingen, jedenfalls soweit nicht miet- oder arbeitsrechtliche Fälle betroffen sind (vgl. Art. 74 Abs. 1 lit. a BGG; man kann sich ohnehin fragen, inwieweit in der E-ZPO an die sachliche Zuständigkeit des Handelsgerichts für mietrechtliche Streitigkeiten gedacht wurde, da das sonst für solche Prozesse geltende vereinfachte Verfahren vor Handelsgericht ausgeschlossen ist: Art. 239 Abs. 2 lit. c und Abs. 3 E-ZPO). Die E-ZPO sieht zudem in Art. 6 Abs. 1 zwingend den Entscheid durch eine einzige kantonale Instanz vor, wenn ein spezialisiertes Gericht für handelsrechtliche Streitigkeiten eingerichtet wird. Eine höhere Streitwertgrenze wäre denkbar, aber sachlich kaum gerechtfertigt (KMU).

**6. Soll den Einzelrichterinnen und –richtern des Bezirksgerichts grundsätzlich der gesamte Bereich des vereinfachten Verfahrens zugewiesen werden?**

und

**7. Soll für gewisse Fälle des vereinfachten Verfahrens (Art. 239 Abs. 2 E-ZPO bei Streitwerten über Fr. 30'000) das Kollegialgericht zuständig erklärt werden?**

Das sind vorwiegend politische Fragen. Aus fachlicher Sicht spricht kaum etwas dagegen, Fälle des vereinfachten Verfahrens sowohl der Einzelrichterin oder dem Einzelrichter als auch dem Kollegialgericht, bzw. nur der Einzelrichterin oder dem Einzelrichter, bzw. über Fr. 30'000.-- dem Kollegialgericht zuzuweisen.

Die sachliche Zuständigkeit des Einzelrichters erfuhr durch die Novelle vom 24.9.1995 (OS 53, 271), in Kraft seit 1.1.1996, einen erheblichen Strukturwandel und eine Erweiterung der Spruchkompetenz. Unter Vorbehalt der Zuständigkeit der Arbeitsgerichte in Zürich und Winterthur (§§ 8 und 13 GVG), des Mietgerichts (§ 18 GVG), des Handelsgerichts (§62 GVG) sowie des ausserordentlichen Erkenntnisverfahrens des Friedensrichters (§ 6 GVG) beurteilt der Einzelrichter heute im ordentlichen Verfahren vermögensrechtliche Streitigkeiten über Fr. 500.-- bis maximal Fr. 20'000.--, also auch Forderungsprozesse, die nach einem Appellationsurteil an das Bundesgericht weitergezogen werden können. Rechnet man die Teuerung seit 1996 auf, entspräche dieser Betrag heute rund Fr. 21'700.-. Das vereinfachte Verfahren gemäss § 239 Abs. 1 E-ZPO soll für vermögensrechtliche Streitigkeiten bis zu einem Streitwert von Fr. 30'000.-- gelten. Weist man den Einzelrichterinnen und –richtern den gesamten Bereich des vereinfachten Verfahrens zu, erweitert man ihre Spruchkompetenz erneut recht massiv. Dies lässt sich durchaus vertreten, wobei immerhin zu berücksichtigen ist, dass entsprechende Forderungsprozesse nach einem Appellationsurteil nur noch an das Bundesgericht weitergezogen werden könnten, wenn es eine Sache von grundsätzlicher Bedeutung wäre (sog. Zulassungsbeschwerde, Art. 74 Abs. 2 lit. a BGG), weil die

Streitwertgrenze für den Weiterzug ans Bundesgericht grundsätzlich Fr. 30'000.-- beträgt (Art. 74 Abs. 1 lit. b BGG).

Der Einzelrichter ist in der Verfahrensführung sicher beweglicher als das Kollegium. Das kommt dem Anliegen des vereinfachten Verfahrens entgegen. Bei den streitwertunabhängigen Streitigkeiten gemäss Art. 239 Abs. 2 E-ZPO (Gleichstellungsgesetz, Datenschutz, Schutz vor missbräuchlichen Miet- und Pachtzinsen bzw. Kündigungsschutz, Gewalt, Drohung oder Nachstellung nach Art. 28b ZGB) kommt es wohl mehr auf die Schnelligkeit des Verfahrens denn auf den Streitwert an. Die sich stellenden Fragen dürften bei kleinen und grossen Streitwerten gleich sein. Die Zuständigkeit des Einzelrichters auch für diese Verfahren unabhängig vom Streitwert könnte unter diesem Aspekt daher durchaus wünschenswert sein. Andererseits hat eine vom Streitwert unabhängige Zuständigkeit eines Einzelrichters bei uns wohl noch wenig Akzeptanz. Es liesse sich von daher auch gut vertreten, eine obere Grenze zu ziehen, wobei sich die Fr. 30'000 von Art. 239 E-ZPO und Art. 74 BGG dann aufdrängen.

#### **8. Sollen auch in Arbeitsstreitigkeiten paritätische Schlichtungsstellen geschaffen werden?**

und

#### **9. Soll auf die spezielle Besetzung der Miet- und Arbeitsgerichte verzichtet werden und sollen die Streitigkeiten über Miet- und Arbeitssachen den Bezirksgerichten übertragen werden?**

Auch das sind mehr politische denn fachliche Fragen. Gemäss heutiger Regelung bestehen paritätische Arbeitsgerichte bekanntlich nur vereinzelt (Zürich, Winterthur; § 8 und 13 GVG). Daraus lässt sich ableiten, dass der Gesetzgeber paritätische Arbeitsgerichte bisher als nicht zwingend erachtete. Wünschbar ist sicher eine für den ganzen Kanton geltende Lösung. In der Praxis lässt sich weder ein Qualitätsunterschied feststellen noch eine höhere Vergleichsquote bei den Arbeitsgerichten. Von da her lässt sich der Verzicht auf spezielle Arbeitsgerichte vertreten, ohne dass sozusagen als Ausgleich paritätische Schlichtungsstellen eingerichtet werden müssten. – Auch die paritätischen Mietgerichte sind aus der fachlichen Sicht der oberen Instanzen nicht unverzichtbar. Im Gegenteil darf man den Sinn zweier nacheinander geschalteter paritätischer Instanzen in Frage stellen. Wenn schon, hat sich die Parität im Sühnverfahren (d.h. bei den Schlichtungsstellen) bewährt – sie kann wegen der persönlichen Eignung der Mitglieder das Gespräch mit den Parteien erleichtern. Die Schlichtungsbehörde muss sich in erster Linie um einen gütlichen Ausgleich zwischen den Parteien bemühen, was in einer Vielzahl der Fälle gelingt und zu einem gerichtlichen Vergleich führt. Wenn es keine Einigung gibt, wird das Verfahren dann aber formeller, und es sollte straff geführt werden können. Dem widerspricht eine gewisse Schwerfälligkeit der bisherigen Miet- bzw. Arbeitsgerichte. Die Zusammensetzung des Gerichts mit einem ordentlichen Richter als Präsidenten und je einem Vertreter von Mietern und Vermietern (§§ 16 und 17 GVG) bzw. von Arbeitnehmern und Arbeitgebern (§ 10 und 12 GVG) soll Gewähr dafür bieten, dass alle Interessen in objektiver Weise zur Geltung gelangen, dies besonders dann, wenn die Beisitzer über Fachkenntnisse verfügen, bzw. beruht auf der Überlegung, dass diese die Verhältnisse im betreffenden Beruf kennen und daher in der Lage sind, rechtserhebliche fachtechnische Fragen aus eigenem Wissen zu entscheiden. Bei komplizierten Rechtsfragen können diese aber überfordert sein. In der heutigen Rechtspraxis zeigt sich, dass häufiger Rechtsfragen im Vordergrund stehen. Zusammengefasst liesse sich eine Lösung, die – neben den bereits bestehenden für Mietgerichte - paritätische Schlichtungs-

stellen für Arbeitsstreitigkeiten schafft, hingegen auf die spezielle Besetzung der Miet- und Arbeitsgerichte verzichtet, gut vertreten.

Für die Berücksichtigung der Stellungnahme der GRÜNEN danken wir im Voraus bestens.

Mit freundlichen Grüßen

Grüne Kanton Zürich

Matthias Herfeldt  
Parteisekretär