

Beschluss der Verwaltungskommission der obersten Gerichte des Kantons Zürich

KR-Nr. 202/2019

Sitzung vom 11. September 2019

Anfrage (Vereinheitlichung Amtsdauer Präsidien der obersten Gerichte)

Kantonsrat Tobias Mani, Wädenswil, Kantonsrätin Esther Meier, Zollikon, und Kantonsrat Roland Scheck, Zürich, haben am 17. Juni 2019 folgende Anfrage eingereicht:

Wohl als erste Parlamentarier im Kanton Zürich machen die Fragestellenden hiermit vom neuen parlamentarischen Anfragerecht an die Gerichte Gebrauch.

Im Kanton Zürich gibt es drei oberste Gerichte: Das Obergericht, das Verwaltungsgericht und das Sozialversicherungsgericht. Die Amtsdauer der Präsidien dieser Gerichte ist unterschiedlich lange, nämlich 4 Jahre beim Obergericht, 3 Jahre beim Verwaltungsgericht und 2 Jahre beim Sozialversicherungsgericht. Eine unmittelbare Wiederwahl kommt in der Praxis nicht vor.

Aus Sicht der Fragesteller ist insbesondere die Amtszeit von zwei Jahren am Sozialversicherungsgericht sehr kurz bemessen. Eine kurze Amtszeit ist für eine starke, nachhaltige Führung eher abträglich. Der Verzicht auf eine Wiederwahlmöglichkeit führt zudem dazu, dass insbesondere am Sozialversicherungsgericht die gleichen Personen mehrmals mit Unterbrüchen zur Präsidentin bzw. zum Präsidenten gewählt werden. Im Weiteren stehen die drei Gerichtsvorsitzenden in regem Kontakt zum Kantonsrat, insbesondere zur Justizkommission. Häufige Wechsel auf Seiten der Gerichte führen zu wenig Kontinuität in den Beziehungen, zumal auch im Rat bzw. in den Kommissionen immer wieder neue Leute in der Verantwortung stehen.

In diesem Zusammenhang ersuchen wir die Gerichte höflich um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie lassen sich die unterschiedlichen Amtsdauern erklären? Wie sieht die Historie aus? Gab es in den letzten Jahren Änderungen oder Anpassungsbestrebungen?
2. Wie sieht die Praxis betreffend Wiederwahl aus? Was sind die Gründe dafür?
3. Welches sind die Vor- und Nachteile von kurzen bzw. langen Amtsdauern aus Sicht der Gerichte?
4. Was wäre die optimale Länge der Amtsdauer aus Sicht der einzelnen Gerichte?

5. Besteht die Möglichkeit, dass sich die drei obersten Gerichte auf eine «best practice» bezüglich Amtsdauer und Wiederwahlmöglichkeit einigen und entsprechende Anpassungen vornehmen? Wenn ja, wie sieht diese aus, wenn nein, warum nicht?

Die Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte beschliesst:

I. Die Anfrage Tobias Mani, Wädenswil, Esther Meier, Zollikon, und Roland Scheck, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

I. Allgemeines

Gemäss Art. 73 Abs. 3 der Kantonsverfassung verwalten sich die Gerichte unter der Leitung der obersten Gerichte selbst. Der Gesetzgeber hat für die drei obersten kantonalen Gerichte die Grundzüge der Organisation in je eigenen Erlassen geregelt: Für das Obergericht im Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (GOG, LS 211.1), für das Verwaltungsgericht im Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) und für das Sozialversicherungsgericht im Gesetz über das Sozialversicherungsgericht vom 7. März 1993 (GSVGer, LS 212.81).

Auf dieser Grundlage haben die obersten Gerichte ihre Organisation in eigenen Verordnungen geregelt: Für das Obergericht ergibt sich die vierjährige Amtsdauer des präsidierenden Mitglieds aus den von der Plenarversammlung beschlossenen Konstituierungsrichtlinien vom 2. März 2011, für das Sozialversicherungsgericht legt die Verordnung über die Organisation und den Geschäftsgang des Sozialversicherungsgerichts vom 26. Oktober 2004 (OrgV SVGer, LS 212.811) die entsprechende Amtsdauer auf zwei Jahre fest. Einzig beim Verwaltungsgericht ergibt sich die dreijährige Amtsdauer der Präsidentin oder des Präsidenten nicht aus der Organisationsverordnung des Verwaltungsgerichts vom 23. August 2010 (OV VGr, LS 175.21), sondern direkt aus § 36 Abs. 1 VRG.

Bestrebungen, diese Amtsdauern zu vereinheitlichen, haben in der Vergangenheit nicht stattgefunden. In keinem der obersten Gerichte ist eine direkte Wiederwahl nach Ablauf der jeweiligen Amtsdauer vorgesehen.

Die Verwaltungskommission der obersten Gerichte erachtet es nicht als angebracht, eine Vereinheitlichung der Amtsdauer der Präsidien anzustreben. Die Gerichte gehen in ihrer internen Organisation mit der Funktion der Präsidentin bzw. des Präsidenten unterschiedlich um: Während beim Obergericht die Präsidialfunktion angesichts der Grösse des Gerichts und der weiteren Aufgaben des Obergerichtspräsidenten mit einer

weitgehenden Entlastung des Amtsinhabers von Aufgaben der Rechtsprechung einhergeht, ist dies weder beim Verwaltungsgericht noch beim Sozialversicherungsgericht der Fall. Da aber auch beim Verwaltungs- und Sozialversicherungsgericht die Präsidien jeweils mit Mitgliedern der Geschäftsleitung der Gerichte besetzt werden, ist trotz der kürzeren Amtsdauern gewährleistet, dass auch die neue Amtsinhaberin bzw. der neue Amtsinhaber rasch eingearbeitet ist und eine reibungslose Übergabe der Geschäfte erfolgen kann.

2. Zu den einzelnen Gerichten

2.1 Obergericht

Das Präsidium des Obergerichts ist gemäss § 34 Abs. 1 GOG einem vollamtlichen Mitglied vorbehalten. Die Plenarversammlung wählt nach der Gesamterneuerung für den Rest des Kalenderjahres und je am Jahresende für das folgende Jahr eines seiner Mitglieder als Präsidentin oder Präsidenten (§ 37 GOG). Diese gesetzliche Vorgabe lässt offen, ob und wie oft eine Wiederwahl erfolgt. Die Konstituierungsrichtlinien des Obergerichts bestimmen aber, dass die Amtszeit der Präsidentin oder des Präsidenten höchstens vier Jahre beträgt. Eine Wiederwahl ist demnach ausgeschlossen. Zudem kann dieses Amt höchstens bis zum Ende des Kalenderhalbjahres ausgeübt werden, in welchem die Präsidentin oder der Präsident das 65. Altersjahr vollendet. Nachdem es sich bloss um Richtlinien handelt, steht es der Plenarversammlung frei, anders zu beschliessen. Das ist in der Vergangenheit aber kaum vorgekommen bzw. nur bei besonderen Umständen für eine Zeitdauer von wenigen Monaten.

Die Präsidentin oder der Präsident des Obergerichts wird im Umfang, in welchem sie oder er keine präsidialen Aufgaben wahrzunehmen hat, in der Rechtsprechung eingesetzt. Dieser Anteil schwankt und beträgt durchschnittlich ungefähr 20% eines vollen Arbeitspensums. Aufgrund der unterschiedlichen Verfügbarkeit der Präsidentin oder des Präsidenten werden diese Ressourcen aber nicht fest einer Kammer oder dem Handelsgericht zugeteilt.

Die Präsidentin oder der Präsident des Obergerichts leitet die Geschäfte des Gesamtgerichts sowie der Verwaltungskommission und ist für alle Justizverwaltungsgeschäfte zuständig, welche gemäss der Verordnung über die Organisation des Obergerichts vom 3. November 2010 (LS 212.51) nicht der Generalsekretärin bzw. dem Generalsekretär oder anderen Organen vorbehalten sind. Zudem vertritt sie oder er das Obergericht nach aussen. Auch wenn eine Vielzahl von Entscheiden schliesslich von der Verwaltungskommission des Obergerichts zu fällen ist, kommt der Präsidentin oder dem Präsidenten insofern eine prägende Rolle zu, als

sie oder er in die Vorbereitungsarbeiten der Geschäfte und deren Priorisierung involviert ist. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass die Amtsdauer nicht auf allzu kurze Zeit angelegt ist. Auf der anderen Seite zeigt die Erfahrung, dass die Präsidenten nach einer intensiven vierjährigen Präsidiumszeit gerne wieder in ihre angestammte Tätigkeit in der Rechtsprechung wechseln. Aus Sicht des Obergerichts besteht deshalb weder ein Bedürfnis noch eine Notwendigkeit, die heutige Amtsdauer von vier Jahren zu kürzen oder zu verlängern.

2.2 *Verwaltungsgericht*

Der Präsident oder die Präsidentin und die Vizepräsidenten werden in erster Linie aus der Zahl der vollamtlichen Richter gewählt (§ 36 Abs. 1 Satz 2 VRG). Nach derzeitiger Praxis findet keine unmittelbare Wiederwahl statt; eine erneute Übernahme des Präsidiums zu einem späteren Zeitpunkt ist aber möglich.

Das präsidierende Mitglied des Verwaltungsgerichts wird nicht von seinen übrigen Aufgaben entlastet. Es hat seine eigene Abteilung wie bisher zu führen und erfüllt zusätzlich die Aufgaben als Präsidentin oder Präsident, was je nach den Umständen recht beanspruchend sein kann (§§ 9, 12 f., 18 f. OV VGr).

Die Präsidentin oder der Präsident hat als prima oder primus inter pares einen nur geringen Gestaltungsraum in den präsidialen Funktionen. Das Gericht wird im Wesentlichen von der Verwaltungskommission (VK; Geschäftsleitung) geführt (§ 7 Abs. 1 OV VGr). Insofern ist kein grosser Nachteil darin zu sehen, dass die Führung am Gericht alle drei Jahre wechselt. Eine Verlängerung der Amtsdauer in präsidialer Funktion etwa auf die ganze Amtsperiode (6 Jahre) würde daher kaum Vorteile bringen, die Belastung des entsprechenden Mitglieds aber erhöhen und auch dem Grundsatz der Gewaltenteilung innerhalb des Gerichts widersprechen.

2.3 *Sozialversicherungsgericht*

Gemäss § 8 Abs. 1 GSVGer wird die Präsidentin oder der Präsident in erster Linie aus der Zahl der vollamtlichen Mitglieder gewählt. Gemäss § 1 OrgV SVGer konstituiert sich das Plenum des Sozialversicherungsgerichts jeweils nach der Erneuerungswahl seiner Mitglieder, danach jeweils nach Ablauf von zwei Jahren. Es kann sich auch in der Zwischenzeit neu konstituieren (Abs. 1). Anlässlich der Konstituierung nimmt es die Wahlen gemäss §§ 8 Abs. 1 und 39 Abs. 1 GSVGer vor. [...] (Abs. 2) Die Amtsdauer endet mit der nächsten ordentlichen Konstituierung oder mit der Neuwahl anlässlich einer ausserordentlichen Konstituierung (Abs. 3).

Aus den genannten Bestimmungen ergibt sich die zweijährige Amtszeit des Präsidiums. Eine direkte Wiederwahl nach Ablauf der zweijährigen Amtsdauer wird nicht praktiziert.

Gemäss § 7 OrgV SVGer vertritt die Präsidentin oder der Präsident des Gerichts dieses nach aussen (soweit dazu nicht das Plenum zuständig ist), gewährleistet die Zusammenarbeit mit den anderen obersten kantonalen Gerichten (Abs. 1) und entscheidet über Verwaltungsgeschäfte von geringer Bedeutung (Abs. 2). Die Präsidentin oder der Präsident werden nicht von ihren anderen (nichtpräsidialen) Aufgaben entbunden, sondern besorgen diese weiter.

Das zentrale Führungs- und Aufsichtsorgan des Gerichts ist die Geschäftsleitung, sie behandelt alle Geschäfte, soweit hierfür nicht ein anderes Organ zuständig erklärt ist (§ 5 Abs. 1 OrgV SVGer). Sie ist zuständig insbesondere für die Planung und Kontrolle des Geschäftsganges am Gericht, die Überwachung der Pflichterfüllung der Kammerleitungen und der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs, die Sicherstellung der Koordination und der Qualität der Rechtsprechung am Gericht, die Publikation von Entscheiden des Gerichts, die Anstellung und Beförderung des Personals des Sekretariats und der Kanzlei auf Antrag der Kammern bzw. der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs, die Weiterbildung des Personals und die Information der Mitarbeitenden des Gerichts (§ 5 Abs. 2 OrgV SVGer).

In der Praxis bestehen die Hauptaufgaben des Präsidiums darin, das Gericht nach aussen zu vertreten und dafür besorgt zu sein, dass die Geschäftsleitung ihre Verantwortung bestmöglich wahrnimmt. Diesbezüglich hat sich die zweijährige Amtsdauer – nach in der Regel vorangegangenen, ebenfalls zweijährigem 1. Vizepräsidium – nach Ansicht des Gerichts bewährt.

Zu Frage 1:

Die unterschiedlichen Amtsdauern erklären sich mit der unterschiedlichen Ausgestaltung der Präsidialfunktion. Bestrebungen zur Vereinheitlichung der Amtsdauern haben keine stattgefunden.

Zu Frage 2:

Eine direkte Wiederwahl in die Präsidialfunktionen ist nach Ablauf der jeweiligen Amtsdauer nicht vorgesehen bzw. wird nicht praktiziert.

Zu Frage 3:

Die bisherige Regelung hat sich aus Sicht der jeweiligen Gerichte bewährt und es besteht kein Handlungsbedarf zur Vereinheitlichung der Amtsdauern.

Zu Frage 4:

Entfällt

Zu Frage 5:

Angesichts der unterschiedlichen Strukturen der drei obersten Gerichte, der bei ihnen anfallenden unterschiedlichen Aufsichtsfunktionen, ihrer unterschiedlichen Grösse und eigenständigen Organisation erscheint eine einheitliche Amtsdauer für das Präsidium weder notwendig noch sachlich gerechtfertigt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates sowie an die Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte.

Im Namen der Verwaltungskommission
der obersten kantonalen Gerichte

Der Präsident: Die Generalsekretärin:
Andreas Frei Lucia Eigensatz