

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 361/2012
von Hans-Peter Amrein betreffend Interessen-
bindung der Staats- und Jugendanwaltschaft**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Justiz und öffentliche Sicherheit vom 30. Januar 2014,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 361/2012 von Hans-
Peter Amrein wird geändert, und es wird nachfolgende Gesetzesände-
rung beschlossen.

***Minderheitsantrag von Beat Bloch, Catherine Heuberger, Davide
Loss und Susanna Rusca Speck:***

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 361/2012 von Hans-
Peter Amrein wird abgelehnt.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 30. Januar 2014

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:

Barbara Steinemann

Der Sekretär:

Emanuel Brügger

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Barbara Steinemann
(Präsidentin), Regensdorf; Beat Bloch, Zürich; Rico Brazerol, Horgen; Karin
Egli-Zimmermann, Elgg; Leila Feit, Zürich; Catherine Heuberger, Zürich; Da-
niel Hodel, Zürich; René Isler, Winterthur; Dieter Kläy, Winterthur; Walter
Langhard, Winterthur; Davide Loss, Adliswil; Peter Ritschard, Zürich; Claudio
Schmid, Bülach; Susanna Rusca Speck, Zürich; Michael Welz, Oberembrach;
Sekretär: Emanuel Brügger.

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

**(Änderung vom ;
Veröffentlichung von Interessenbindungen)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Justiz und öffentliche Sicherheit vom 30. Januar 2014,

beschliesst:

**I. Das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im
Zivil- und Strafprozess (GOG) vom 10. Mai 2010 wird wie folgt geän-
dert:**

Offenlegung
von Interessen-
bindungen

§ 7. ¹ Bei Amtsantritt unterrichten alle Mitglieder und Ersatzmit-
glieder der Bezirksgerichte und des Obergerichts, Beisitzende eines Ar-
beits- oder Mietgerichts sowie Handelsrichterinnen und -richter das Ge-
richt, dem sie angehören, schriftlich über
lit. a–d unverändert.

e. die Mitgliedschaft in einer politischen Partei.

Abs. 2 unverändert.

³ Jedes Gericht erstellt ein Register über die Angaben gemäss
Abs. 1 und macht es in elektronischer Form öffentlich zugänglich. Es
wacht über die Einhaltung der Offenlegungspflichten.

***Minderheitsantrag zu § 7 Abs. 1 von Daniel Hodel, Catherine Heu-
berger und Davide Loss:***

Offenlegung
von Interessen-
bindungen

§ 7. ¹ *Bei Amtsantritt unterrichten alle Mitglieder und Ersatzmit-
glieder der Bezirksgerichte und des Obergerichts, Beisitzende eines
Arbeits- oder Mietgerichts sowie Handelsrichterinnen und -richter das
Gericht, dem sie angehören, schriftlich über
lit. a–d unverändert.*

lit. e streichen.

§ 88 a. ¹ Für die Offenlegung von Interessenbindungen gilt § 7 GOG sinngemäss für Oberstaatsanwältinnen und -anwälte, Staatsanwältinnen und -anwälte, Oberjugendanwältinnen und -anwälte sowie Jugendanwältinnen und -anwälte. Offenlegung von Interessenbindungen

² Die Oberstaatsanwaltschaft erstellt das Register für sich und die Staatsanwaltschaften, die Oberjugendanwaltschaft für sich und die Jugendanwaltschaften. Sie wachen über die Einhaltung der Offenlegungspflichten.

Minderheitsantrag von Beat Bloch, Catherine Heuberger, Davide Loss und Susanna Rusca Speck:

§ 88 a. ¹ Für die Offenlegung von Interessenbindungen gilt § 7 GOG sinngemäss für Oberstaatsanwältinnen und -anwälte sowie Staatsanwältinnen und -anwälte. Offenlegung von Interessenbindungen

² Die Oberstaatsanwaltschaft erstellt das Register für sich und die Staatsanwaltschaften. Sie wacht über die Einhaltung der Offenlegungspflichten.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

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

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Die parlamentarische Initiative wurde am 17. Dezember 2012 von Hans-Peter Amrein und Mitunterzeichnenden eingereicht. Der Kantonsrat hat sie am 22. April 2013 mit 135 Stimmen vorläufig unterstützt und der Kommission am 29. April 2013 zu Beratung und Antragstellung zugewiesen. Diese nahm die Beratungen in Anwesenheit der Direktion der Justiz und des Innern an ihrer Sitzung vom 30. Mai 2013 auf. Der Erstunterzeichner erhielt Gelegenheit, die parlamentarische Initiative zu begründen und zu erläutern. Die Beratung wurde an der Sitzung vom 11. Juli 2013 fortgesetzt.

Die Kommission hat anlässlich dieser Sitzung mit 12:3 Stimmen beschlossen, die parlamentarische Initiative zu ändern.

2. Die parlamentarische Initiative

Die parlamentarische Initiative verlangt folgende Änderung des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010:

Offenlegung
von Interessen-
bindungen

§ 89. (neu) ¹ Bei Amtsantritt und zu Beginn jeder neuen Amtsperiode unterrichten alle Oberstaatsanwältinnen und -anwälte, Oberjugendanwältinnen und -anwälte, Staatsanwältinnen und -anwälte sowie Jugendanwältinnen und -anwälte die Direktion der Justiz und des Innern schriftlich über:

1. berufliche Nebenbeschäftigungen oder die berufliche Haupttätigkeit,
2. die Tätigkeit in Führungs- und Aufsichtsgremien kommunaler, kantonaler, schweizerischer und ausländischer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts,
3. dauernde Leitungs- und Beratungsfunktionen für Interessengruppen,
4. die Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes, des Kantons und der Gemeinden,
5. die Mitgliedschaft in einer politischen Partei.

² Änderungen sind zu Beginn jedes Kalenderjahres anzugeben. Das Berufsgeheimnis bleibt vorbehalten.

³ Die Oberstaatsanwaltschaft erstellt ein Register über die Angaben der Staatsanwälte und -anwältinnen und der Jugendanwälte und -anwältinnen. Dieses ist öffentlich.

⁴ Die Oberstaatsanwaltschaft wacht über die Einhaltung der Offenlegungspflichten. Sie kann die Staatsanwältinnen und -anwälte und die Jugendanwältinnen und -anwälte auffordern, sich im Register der Interessenbindungen einzutragen.

3. Beratung in der Kommission

Im Laufe der Beratungen hat sich gezeigt, dass die Kommission einer gesetzlichen Regelung der Offenlegung der Interessenbindungen bei den Strafverfolgungsbehörden zustimmt. Unbestritten erscheint dabei, dass für die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte dieselben Offenlegungspflichten wie für die Mitglieder der Gerichte gemäss § 7 GOG gelten sollen.

Ausgehend von der parlamentarischen Initiative hat sich die Kommission darüber hinaus insbesondere mit den Fragen befasst, ob die Offenlegungspflichten auch die Mitgliedschaft in einer politischen Partei erfassen, ob die Interessenbindungen im Internet veröffentlicht werden und ob die Offenlegungspflichten auch für die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte gelten sollen.

Nach Auffassung einer Mehrheit von 9:6 Stimmen soll die Mitgliedschaft in einer politischen Partei aus Transparenzgründen offengelegt werden müssen. Nach Auffassung der Minderheit ist dies jedoch für die Rechtsuchenden keine sachdienliche Information und führt eher zu einer unerwünschten Verpolitisierung der Strafverfolgung.

Nach Auffassung einer Mehrheit von 12:3 Stimmen sollen die Interessenbindungen im Internet veröffentlicht werden müssen. Eine Einsichtnahme vor Ort zu Bürozeiten ist nicht mehr zeitgemäss. Für die Minderheit genügt die Möglichkeit der Einsichtnahme vor Ort für die interessierten Rechtsuchenden.

Nach Auffassung einer Mehrheit von 10:5 Stimmen sollen die Offenlegungspflichten auch für die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte gelten. Eine Ungleichbehandlung von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten und Jugendanwältinnen und Jugendanwälten drängt sich nicht auf. (Auch) Letztere sind in einem heiklen Bereich tätig. Für die Minderheit ist eine Offenlegungspflicht bei den Jugendanwältinnen und Jugendanwälten nicht erforderlich, da deren Kompetenzen anders ausgestaltet sind als diejenigen der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte.

Schliesslich ist eine Mehrheit von 9:6 Stimmen für die analoge Offenlegung der Mitgliedschaft in einer politischen Partei auch bei den Richterinnen und Richtern und eine Mehrheit von 12:3 Stimmen für die analoge Veröffentlichung der Interessenbindungen im Internet an den Gerichten (Änderung von § 7 GOG).

4. Von der Kommission geänderte parlamentarische Initiative

Gestützt auf dieses vorläufige Beratungsergebnis könnte die geänderte parlamentarische Initiative wie folgt lauten:

Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG)

(vom 10. Mai 2010)

§ 7. Abs. 1 lit. a–d unverändert.

e. die Mitgliedschaft in einer politischen Partei.

Abs. 2 unverändert.

³ Jedes Gericht erstellt und veröffentlicht im Internet ein Register über die Angaben gemäss Abs. 1. Es wacht über die Einhaltung der Offenlegungspflichten.

Offenlegung
von Interessen-
bindungen

§ 88 a. (neu). ¹ Bei Amtsantritt unterrichten alle Oberstaatsanwältinnen und -anwälte, Oberjugendanwältinnen und -anwälte, Staatsanwältinnen und -anwälte sowie Jugendanwältinnen und -anwälte die zuständige Direktion (*oder* die Oberstaatsanwaltschaft bzw. die Oberjugendanwaltschaft) schriftlich über

- a. berufliche Nebenbeschäftigungen oder die berufliche Haupttätigkeit,
- b. die Tätigkeit in Führungs- und Aufsichtsgremien kommunaler, kantonaler, schweizerischer und ausländischer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts,
- c. dauernde Leitungs- und Beratungsfunktionen für Interessengruppen,
- d. die Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes, des Kantons und der Gemeinden,
- e. die Mitgliedschaft in einer politischen Partei.

² Änderungen sind zu Beginn jedes Kalenderjahres anzugeben. Das Berufsgeheimnis bleibt vorbehalten.

³ Die zuständige Direktion (*oder* die Oberstaatsanwaltschaft und die Oberjugendanwaltschaft) erstellt und veröffentlicht im Internet ein Register über die Angaben gemäss Abs. 1. Sie wacht über die Einhaltung der Offenlegungspflichten.

5. Stellungnahme des Regierungsrates

Dem Regierungsrat wurde mit Bericht vom 8. August 2013 Gelegenheit zur Stellungnahme innert sechs Monaten im Sinne von § 28 des Kantonsratsgesetzes eingeräumt. Dieser nahm mit Schreiben vom 11. Dezember 2013 wie folgt Stellung:

1. Ausgangslage

Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit (KJS) hat an ihrer Sitzung vom 11. Juli 2013 beschlossen, die PI dahingehend zu ändern, dass auch bei den Richterinnen und Richtern die Mitgliedschaft in einer politischen Partei offenzulegen sei. Sodann solle das Register im Internet veröffentlicht werden. Dies bedingt eine Änderung von § 7 GOG.

Für die Oberstaatsanwältinnen und -anwälte, Staatsanwältinnen und -anwälte, Oberjugendanwältinnen und -anwälte sowie die Jugendanwältinnen und -anwälte sollen die gleichen Offenlegungspflichten gelten wie für Richterinnen und Richter.

Wir haben die obersten Gerichte, das Baurekursgericht und das Steuerrekursgericht zur Stellungnahme zur PI und zum Ergebnis der Beratungen der KJS eingeladen. Aus der Sicht des Baurekursgerichts spricht nichts gegen die von der KJS vorgeschlagene Änderung von § 7 GOG; die anderen Gerichte haben auf Stellungnahme verzichtet.

2. Stellungnahme

2.1 Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Führung eines öffentlichen Registers zur Offenlegung der Interessenbindungen der Angehörigen der Erwachsenen- und Jugendstrafverfolgungsbehörden drängt sich nicht auf. Das vorhandene Kontroll- und Sicherungsinstrumentarium des kantonalen Personalrechts stellt sicher, dass die amtliche Aufgabenerfüllung durch die Ausübung einer Nebenbeschäftigung bzw. eines öffentlichen Amtes nicht beeinträchtigt wird und mit der dienstlichen Stellung vereinbar ist. So ist eine Interessenbindung der Angehörigen der Strafverfolgungsbehörden im Verfahren zur Erteilung der Bewilligung für die Ausübung einer Nebenbeschäftigung oder eines öffentlichen Amtes offenzulegen und durch die zuständige Behörde auf ihre Vereinbarkeit mit dem ausgeübten Amt hin zu überprüfen (vgl. Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 234/2012 betreffend Offenlegung der Interessenbindungen der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte). Sollte nun aber eine darüber hinausgehende Offenle-

gungspflicht der Interessenbindungen auch für Angehörige der Strafverfolgungsbehörden eingeführt werden, soll diese grundsätzlich gleich geregelt werden wie heute bei den Richterinnen und Richtern.

2.2 Bei den Richterinnen und Richtern wird teilweise schon heute die Mitgliedschaft in einer politischen Partei veröffentlicht, ohne dass dies in § 7 GOG ausdrücklich verlangt wird. Der Offenlegung der Mitgliedschaft in einer politischen Partei in einem im Internet einseharen Register stehen wir bei den Angehörigen der Strafverfolgungsbehörden kritisch gegenüber. Damit würden weder das Vertrauen der Bevölkerung in die Strafverfolgungsbehörden gestärkt noch allfällige Vorurteile abgebaut.

Die Offenlegung der Mitgliedschaft in einer politischen Partei im Internet kann dem Eindruck einer objektiven, nur dem Gesetz verpflichteten Verfahrensführung abträglich sein und wird daher auch bei den Richterinnen und Richtern abgelehnt.

2.3 Dass das Register in elektronischer Form öffentlich zugänglich zu machen ist, braucht unseres Erachtens nicht ausdrücklich vorgeschrieben zu werden. § 7 GOG verlangt die (aktive) Veröffentlichung des Registers, während im Antrag des Regierungsrates vom 1. Juli 2009 für das heutige GOG (Vorlage 4611, ABl 2009, 1489, S. 1492) entsprechend der bisherigen Regelung (§ 3a Gerichtsverfassungsgesetz in der bis 31. Dezember 2010 geltenden Fassung) lediglich ein öffentliches, d. h. öffentlich zugängliches, Register vorgesehen war (vgl. auch Prot. KR 2007–2011, 12. April 2010, S. 10 780). Das Obergericht, das Sozialversicherungsgericht und gewisse Bezirksgerichte veröffentlichen denn auch schon heute die Interessenbindungen der Richterinnen und Richter im Internet, das Verwaltungsgericht die Parteizugehörigkeit. Dass es bezüglich der geltenden Publikationspraxis Probleme gegeben hätte, interessierte Personen z. B. nicht ohne Weiteres Kenntnis der Interessenbindungen der Richterinnen und Richter erlangt hätten, ist nicht bekannt.

2.4 Die im vorläufigen Bericht der KJS vorgeschlagenen Änderungen von § 7 Abs. 1 lit. d und Abs. 3 GOG und die Schaffung des § 88a GOG drängen sich damit nicht auf.

Sollte die KJS jedoch dem Kantonsrat die geänderte PI gemäss dem vorläufigen Bericht beantragen, wären folgende Anpassungen vorzunehmen (*Änderungen kursiv*):

§ 7. ¹ Bei Amtsantritt unterrichten alle Mitglieder und Ersatzmitglieder der Bezirksgerichte und des Obergerichts, Beisitzende eines Arbeits- oder Mietgerichts sowie Handelsrichterinnen und -richter das Gericht, dem sie angehören, schriftlich über

Offenlegung
von Interessen-
bindungen

lit. a–d unverändert.

e. die Mitgliedschaft in einer politischen Partei.

Abs. 2 unverändert.

³ Jedes Gericht erstellt ein Register über die Angaben gemäss Abs. 1 und *macht es in elektronischer Form öffentlich zugänglich*. Es wacht über die Einhaltung der Offenlegungspflichten.

§ 88 a. ¹ *Für die Offenlegung von Interessenbindungen gilt § 7 GOG sinngemäss für Oberstaatsanwältinnen und -anwälte, Staatsanwältinnen und -anwälte, Oberjugendanwältinnen und -anwälte sowie Jugendanwältinnen und -anwälte.*

Offenlegung
von Interessen-
bindungen

² *Die Oberstaatsanwaltschaft erstellt das Register für sich und die Staatsanwaltschaften, die Oberjugendanwaltschaft für sich und die Jugendanwaltschaften. Sie wachen über die Einhaltung der Offenlegungspflichten.*

In § 88a GOG ist nur das zu regeln, was sich nicht schon aus der sinngemässen Anwendung von § 7 GOG ergibt. Das Register ist durch die Oberstaats- bzw. die Oberjugendanwaltschaft zu führen. Dass es in elektronischer Form öffentlich zugänglich zu machen ist, ergibt sich aus der sinngemässen Anwendung von § 7 GOG.

2.5 Wir beantragen, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 361/2012 in der ursprünglichen und in der geänderten Fassung abzulehnen. Sollte die KJS dem Kantonsrat die PI in der geänderten Fassung beantragen, empfehlen wir, die von uns vorgeschlagenen Anpassungen vorzunehmen.

6. Antrag der Kommission

Die Kommission hat die Stellungnahme des Regierungsrates an ihrer Sitzung vom 30. Januar 2014 in Beratung gezogen. Die Kommissionmehrheit hält an ihren Argumenten fest, dass aus Gründen der Transparenz und für die Erkennbarkeit möglicher Interessenkollisionen dieselben Offenlegungspflichten für die Oberstaatsanwältinnen und Oberstaatsanwälte, Staatsanwältinnen und -anwälte, Oberjugendanwältinnen und -anwälte sowie Jugendanwältinnen und -anwälte gelten sollen wie für die Richterinnen und Richter gemäss § 7 GOG.

Zudem soll die Offenlegungspflicht auch die Mitgliedschaft in einer politischen Partei umfassen. Schliesslich sollen die entsprechenden Register im Internet öffentlich zugänglich sein.

Eine Minderheit lehnt eine Offenlegungspflicht betreffend Mitgliedschaft in einer politischen Partei ab, da dies keine sachdienliche Information für die Rechtsunterworfenen sei. Eine Verpolitisierung der Justiz und Strafverfolgung wird abgelehnt.

Eine weitere Minderheit lehnt Offenlegungspflichten für Oberjudendanwältinnen und -anwälte sowie Jugendanwältinnen und -anwälte ab, da diese nicht dieselben richterlichen Kompetenzen wie die Staatsanwältinnen und -anwälte hätten, sondern Massnahmen anordneten.

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 11:4 Stimmen, der geänderten parlamentarischen Initiative zuzustimmen.