

Beschluss der Verwaltungskommission der obersten Gerichte des Kantons Zürich

KR-Nr. 304/2021

Sitzung vom 21. Januar 2022

Anfrage (Nebenbeschäftigungen vollamtlicher Richterinnen und Richter)

Die Kantonsräte Tobias Mani, Wädenswil, Roland Scheck, Zürich, Davide Loss, Thalwil, und Jean-Philippe Pinto, Volketswil, haben am 23. August 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss § 7 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) gilt für die Richterinnen und Richter eine relativ umfassende Offenlegungspflicht. So haben insbesondere alle Mitglieder und Ersatzmitglieder der obersten kantonalen Gerichte und der Bezirksgerichte regelmässig beispielsweise über berufliche Nebenbeschäftigungen oder die berufliche Haupttätigkeit zu informieren. Jedes Gericht erstellt ein Register über die Angaben und macht es in elektronischer Form öffentlich zugänglich.

Beim Blick in die Auflistung der Interessenbindungen / Nebenbeschäftigungen ruft ein leises Erstaunen hervor, dass beispielsweise ein 100%-Richter noch Mitglied einer Stadtzürcher Kreisschulpflege (landläufig mit 20% veranschlagt) und als Dozent tätig sein kann.

In Bezug auf die zeitliche Belastung stellt sich die Frage, in welchem Umfang solche Nebenbeschäftigungen neben einem Vollzeitpensum am Gericht möglich sein sollen. Im Weiteren stellt sich die Frage, ob Richterinnen und Richter neben einem vollen Lohn beliebig hohe Nebeneinkünfte erzielen dürfen.

So müssen die – per Definition vollamtlichen – Mitglieder des Bundesgerichts Einnahmen aus Nebenbeschäftigungen, die 10000 Franken übersteigen, der Gerichtskasse abliefern (Art. 23 des Reglements für das Bundesgericht; SR 173.110.131). Dies entspricht rund 2,8% ihrer Jahresbesoldung (356 130 Franken im Jahr 2017; vgl. SR 172.121.1).

Im Kanton Zürich existiert keine entsprechende Regelung. Um zu prüfen, ob eine solche angezeigt sein könnte, werden die obersten kantonalen Gerichte ersucht, die erforderlichen Daten bereitzustellen, indem sie, bezogen auf das Jahr 2020, folgende Fragen beantworten:

1. Dürfen Richterinnen und Richter beliebig viele und auch beliebig zeitintensive Nebenbeschäftigungen haben? Wer übernimmt wie die Führungsverantwortung, dass Richterinnen und Richter trotz Nebenbeschäftigungen ihre volle Leistung am Gericht erbringen?

2. Wird dabei allenfalls unterschieden zwischen Tätigkeiten, die im öffentlichen Interesse liegen (z. B. Nebenämter im Milizsystem, Mitwirkung an Schiedsgerichten, Ersatzrichtertätigkeit an einem anderen Gerichten), und rein kommerziellen Tätigkeiten?
3. Gibt es zu 100% besoldete Mitglieder oder Ersatzmitglieder (im Sinne einer vollamtlichen richterlichen Tätigkeit), welche Nebeneinkünfte erzielen?
4. Falls Frage 3 bejaht wird, bitte ich folgende Fragen zu beantworten:
 - a) Wie hoch sind diese Nebeneinkünfte beim einzelnen Gerichtsmitglied?
 - b) Wie hoch ist die zusätzliche Belastung und nach welchen Kriterien wird diese begrenzt?
 - c) Aus welchen Quellen (Amtstätigkeit, politische Ämter, anderweitige Anstellung, anderes) stammen die Nebeneinkünfte?
5. Wie stellen sich die Gerichte zu einer allfälligen Regelung durch den Kantonsrat?

Die Verwaltungskommission der obersten Gerichte beschliesst:

I. Die Anfrage Tobias Mani, Wädenswil, Roland Scheck, Zürich, Davide Loss, Thalwil, und Jean-Philippe Pinto, Volketswil, wird wie folgt beantwortet:

1. Allgemeine gesetzliche Grundlagen

Gemäss Art. 73 Abs. 3 der Kantonsverfassung (LS 101) verwalten sich die Gerichte unter der Leitung der obersten Gerichte grundsätzlich 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).

Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) sieht in §§ 25–29 verschiedene Unvereinbarkeitsgründe vor, nämlich: Unvereinbarkeit von Ämtern, unmittelbares Anstellungs- oder Aufsichtsverhältnis oder Rechtsmittelverhältnis sowie Verwandtschaft und weitere Gründe.

Die gesetzlichen Unvereinbarkeiten beschlagen vorab die berufsmässige Vertretung von dritten Personen vor Gericht. Den vollamtlichen Mitgliedern ist die entsprechende Tätigkeit generell nicht gestattet, genauso wenig wie jede andere hauptberufliche Tätigkeit.

Andere Nebentätigkeiten, worunter Nebenbeschäftigungen, aber auch Nebenämter wie öffentliche Ämter zu verstehen sind, sind von Gesetzes wegen nicht untersagt. Im Rahmen der Offenlegung der Interessenbindungen (§ 7 GOG, § 34a VRG, § 5a GSVGer) sind unter anderem allfällige Nebentätigkeiten bekannt zu geben. Die voll- und teilamtlichen Mitglieder der obersten Gerichte dürfen allerdings nur mit Bewilligung des Kantonsrates der Verwaltung oder Geschäftsführung einer Handelsgesellschaft oder einer Genossenschaft angehören, die wirtschaftliche Zwecke verfolgt (§ 6 Abs. 2 GOG, § 34 Abs. 3 VRG, § 5b Abs. 3 GSVGer).

In Bezug auf die erstinstanzlichen Richterinnen und Richtern wird darauf hingewiesen, dass sie dem Personalgesetz vom 27. September 1998 unterstehen (PG; LS 177.10; vgl. § 3 PG). Für sie gelten demzufolge die Regelungen des Personalgesetzes und dessen Ausführungsbestimmungen, insbesondere §§ 53 f. PG und §§ 144 f. der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (VVO; LS 177.111). Vor diesem Hintergrund besteht für die vollamtlichen Richterinnen und Richter an den Bezirksgerichten und am Steuerrekursgericht keinerlei Regelungsbedarf im Sinne der vorliegenden Anfrage, weshalb sie von den nachstehenden Antworten ausgenommen werden.

2. Zu den einzelnen Gerichten

2.1 Obergericht

Die Mitglieder des Obergerichts sind nach einem entsprechenden Beschluss seiner Plenarversammlung gehalten, ohne Rücksicht auf den zeitlichen Aufwand u. a. öffentliche Ämter, Mitgliedschaften in ständigen Kommissionen in Gemeinde, Bezirk, Kanton, Bund oder Kirche, Lehrtätigkeiten an Universitäten und Schulen sowie Mitgliedschaften in institutionellen Schiedsgerichten sowie Schiedsgerichten im Einzelfall der Präsidentin oder dem Präsidenten des Obergerichts zu melden. Andere Nebenbeschäftigungen sind in diesem Sinne meldepflichtig, wenn sie einzeln oder zusammen einen ins Gewicht fallenden zeitlichen Aufwand zur Folge haben, der nicht fortlaufend durch Arbeit ausserhalb der dem Amt zu widmenden Arbeitszeit kompensiert werden kann. An diese Meldepflicht werden die Mitglieder jährlich erinnert, und die Mitglieder kommen dieser auch nach. Es wird dazu auf die im Internet publizierte Liste der Interessenbindungen verwiesen.

Alle vollamtlichen Mitglieder mit einem Nebenamt oder einer Nebenbeschäftigung üben diese entweder in ihrer Freizeit aus oder kompensieren die ausgefallenen Stunden wieder. Sie werden bei ihrer Tätigkeit als Mitglied nicht entlastet und haben demnach denselben Arbeitsumfang wie vollamtliche Mitglieder ohne Nebenämter oder Nebenbeschäftigungen zu leisten.

Das gilt auch für alle vollamtlichen Mitglieder, die für die Anwaltsprüfungs- und Notariatsprüfungskommission oder die Aufsichtskommission über die Anwältinnen und Anwälte tätig sind. Diese Kommissionen und die damit verbundenen Nebentätigkeiten sind im Anwaltsgesetz und im Notariatsgesetz ausdrücklich vorgesehen (§§ 4 Abs. 2 lit. a und 19 Anwaltsgesetz [LS 215.1] sowie § 7 Abs. 2 Notariatsgesetz [LS 242]). Damit diesen gesetzlichen Verpflichtungen nachgekommen werden kann, ist das Obergericht auf die entsprechende Mitwirkung seiner Mitglieder, aber auch der Mitglieder anderer zürcherischer Gerichte angewiesen. Nachdem dieser Aufwand neben der angestammten Richtertätigkeit anfällt, wird er folgerichtig auch separat entschädigt. Würden diese Entschädigungen in Zukunft gekürzt, dann stellten sich mit grosser Wahrscheinlichkeit keine oder nur noch wenige Mitglieder für diese Aufgaben zur Verfügung, womit der ordentliche Betrieb dieser Kommissionen nicht nur gefährdet, sondern gegebenenfalls sogar verunmöglicht würde. Eine allfällige gesetzliche Regelung über die Abgabe von Entschädigungen aus Nebentätigkeiten müsste daher die Tätigkeit für die erwähnten Kommissionen ausnehmen.

Die Entschädigung dieser Kommissionstätigkeiten erfolgt durch Taggelder gemäss der Verordnung des Obergerichts über die Entschädigung der Mitglieder der Anwaltsprüfungskommission vom 21. Juni 2006 (LS 215.111), der Verordnung des Obergerichts über die Entschädigung der Mitglieder der Aufsichtskommission vom 15. Dezember 2004 (LS 215.22) und der Verordnung (des Obergerichts) über den Erwerb des Wahlfähigkeitszeugnisses für Notarinnen und Notare vom 4. September 2013 (LS 242.1).

Der zeitliche Aufwand der vollamtlichen Mitglieder mit einem Nebenamt oder einer Nebenbeschäftigung liegt zwischen 2 und 50 Stunden pro Jahr, für die Tätigkeit in den oben erwähnten Kommissionen zwischen 2 und 24 Tagen pro Jahr. Das Ausüben von Nebenämtern im erwähnten Umfang ist aus der Sicht des Obergerichts im Sinne des schweizerischen Milizsystems grundsätzlich wünschenswert. Die nebenamtlichen Tätigkeiten in Lehre und Verbandsgerichten bereichert sodann die Arbeit der Mitglieder und führt zu Synergien bei der angestammten gerichtlichen Tätigkeit. Das Obergericht sieht deshalb keinen Handlungsbedarf. Das gilt ganz besonders auch in Bezug auf die Mitarbeit in den beschriebenen Kommissionen, die für ein funktionierendes System unabdingbar ist.

2.2 Verwaltungsgericht

§ 34 VRG sieht Folgendes vor: Das Amt eines vollamtlichen Mitglieds des Verwaltungsgerichts ist mit einer anderen hauptberuflichen Tätigkeit sowie mit der berufsmässigen Vertretung dritter Personen vor den Gerichten oder den Verwaltungsbehörde unvereinbar (Abs. 1). [...] Für die Zugehörigkeit zur Verwaltung oder Geschäftsführung einer Handelsgesellschaft oder einer Genossenschaft zu wirtschaftlichen Zwecken ist für die vollamtlichen und die teilamtlichen Mitglieder die Bewilligung des Kantonsrates erforderlich (Abs. 3). Im Übrigen gelten die Unvereinbarkeitsbestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte (Abs. 4).

Alle vollamtlichen Mitglieder mit einer Nebenbeschäftigung oder einem Nebenamt üben diese in ihrer Freizeit aus oder kompensieren die ausgefallenen Stunden wieder. Der zeitliche Aufwand liegt zwischen 2 und 30 Stunden pro Jahr. Da diese nebenamtlichen Tätigkeiten in Lehre, Wissenschaft und Anwaltsprüfungskommission die Arbeit der Mitglieder bereichern und zu Synergieeffekten bei der gerichtlichen Tätigkeit führen, sieht das Verwaltungsgericht keinen Handlungsbedarf.

2.3 Sozialversicherungsgericht

§ 5b GSVGer sieht Folgendes vor: Das Amt eines vollamtlichen Mitglieds des Sozialversicherungsgerichts ist mit einer anderen hauptberuflichen Tätigkeit sowie der berufsmässigen Vertretung dritter Personen vor den Gerichten oder den Verwaltungsbehörden unvereinbar (Abs. 1). [...] Für die Zugehörigkeit zur Verwaltung oder Geschäftsführung einer Handelsgesellschaft oder einer Genossenschaft zu wirtschaftlichen Zwecken ist für die vollamtlichen und teilamtlichen Mitglieder die Bewilligung des Kantonsrates erforderlich (Abs. 3). Im Übrigen gelten die Unvereinbarkeitsbestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte (Abs. 4).

Die Geschäftsleitung kontrolliert regelmässig, dass sämtliche Richterpersonen ihre Leistung erbringen. Die Geschäftsleitung würde bei der betreffenden Richterperson intervenieren, falls Unregelmässigkeiten auftreten würden. Dies war bis anhin nie der Fall.

Für die Tätigkeit als Kreisschulpflegerin oder Kreisschulpfleger und als Dozentin oder Dozent besteht offensichtlich kein Interessenkonflikt mit der richterlichen Tätigkeit. Diese Nebentätigkeiten stellen auch die Unabhängigkeit und das Ansehen der Justiz und der betreffenden Richterperson nicht infrage. Vielmehr erscheint eine Mitarbeit in einem Nebenamt im Milizsystem auch für eine Richterperson wünschenswert. Ebenfalls ist die Vermittlung der Berufskennntnisse aus dem Bereich Sozialversicherungsrecht, das zwar eine Vielzahl von Bürgerinnen und Bürger betrifft, aber trotzdem für viele ein Buch mit sieben Siegeln ist, wünschens-

wert und zu unterstützen. Die Lehrtätigkeit kann denn auch den Mitgliedern des Bundesgerichts bewilligt werden (Art. 19 Abs. 1 Bst. b Reglement vom 20. November 2006 für das Bundesgericht [SR 173.110.131]). Der zeitliche Aufwand für die erwähnten Nebentätigkeiten beträgt höchstens 24 Tage im Jahr und wird soweit möglich in der Freizeit erbracht, ansonsten werden ausgefallene Stunden wieder kompensiert. Das Sozialversicherungsgericht sieht vor diesem Hintergrund keinen Handlungsbedarf.

2.4 Stellungnahme der Verwaltungskommission der obersten Gerichte

Die Nebenbeschäftigungen oder Nebenämter von vollamtlichen Mitgliedern des Gerichts im Sinne von Erwerbstätigkeiten sind laut der Liste der Interessenbindungen selten und im Konkreten bei einem vollamtlichen Mitglied des Sozialversicherungsgerichts anzutreffen, das neben einem Pensum von 50% als ordentliches teilamtliches Mitglied ein bis 2025 befristetes Ersatzrichteramt im Umfang von 50% bekleidet. Sämtliche Gerichte haben Strukturen etabliert, um allfälligen Beeinträchtigungen des Geschäftsganges der Gerichte zu erheben und nötigenfalls beim betroffenen Mitglied zu intervenieren, was bis jetzt noch nie notwendig war.

Für die Kontrolle von Nebentätigkeiten erheben die Gerichtsleitungen Informationen über die Art der Nebentätigkeit, über potenzielle Interessenkonflikte und über die zeitliche Beanspruchung dieser Tätigkeit, sodass sie überprüfen können, dass dadurch die richterliche Aufgabenerfüllung nicht beeinträchtigt wird. Mit Blick auf die informationelle Selbstbestimmung jeder Richterperson als Teilgehalt des verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutzes (Bieri Peter, Bearbeitung von Daten über Richterinnen und Richter, Bedarf und Schranken, Bern 2017, S. 349) und die in diesem Zusammenhang gebotene Zurückhaltung von Erhebung von personenbezogenen Daten halten es die Gerichte nicht für angebracht, die Mandatsträger über die geltende Gesetzgebung hinaus zu kontrollieren, solange sich die Nebentätigkeit nicht negativ auf die Arbeitserledigung auswirkt und kein Interessenkonflikt zur richterlichen Tätigkeit besteht (Bieri Peter, a. a. O., S. 405).

Hingegen obliegt es dem Gesetzgeber zu entscheiden, ob eine gesetzliche Regelung betreffend die Ablieferung von Einnahmen aus Nebenbeschäftigungen, die einen gewissen Betrag übersteigen, geschaffen werden soll. Aus Sicht der Gerichte besteht indessen auch diesbezüglich kein Handlungsbedarf, da – wie erwähnt – vielmehr entscheidendes Kriterium sein muss, ob und inwieweit Nebenbeschäftigungen die richterliche Haupttätigkeit allenfalls in zeitlicher Hinsicht betreffen.

3. Beantwortung der Fragen

Zu Frage 1:

Von Gesetzes wegen ist es den Richterpersonen nicht verwehrt, mit dem Amt vereinbare Nebenbeschäftigungen oder Nebenämter innezuhaben. Die Geschäftsleitungen kontrollieren regelmässig, dass alle Richterpersonen ihre Leistung erbringen. Richterinnen und Richter gehen deshalb nicht beliebig vielen und beliebig zeitintensiven Nebenämtern oder Nebenbeschäftigungen nach.

Zu Frage 2:

Es wird im Sinne von §§ 53 f. PG zwischen Nebenbeschäftigungen und Nebenämtern (öffentliche Ämter) unterschieden. Die weiteren Differenzierungen der Nebenbeschäftigung hinsichtlich rein kommerzieller Tätigkeiten muss bereits deshalb erfolgen, weil diese wie in Ziff. 1 beschrieben durch den Kantonsrat bewilligungspflichtig sind.

Zu Frage 3:

Ja, es gibt vollamtliche Mitglieder der obersten kantonalen Gerichte, die mit Nebenbeschäftigungen, Nebenämtern oder mit der Tätigkeit für die Anwaltsprüfungs- oder Notariatsprüfungskommission bzw. die Aufsichtskommission über die Anwältinnen und Anwälte Nebeneinkünfte erzielen.

Zu Frage 4a:

Die obersten Gerichte bitten um Verständnis dafür, dass die Nebeneinkünfte der einzelnen Mitglieder aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes nicht detailliert aufgeführt werden können. Damit sich die Anfragesteller aber trotzdem eine Übersicht verschaffen können, kann Auskunft über die Bandbreite der erzielten Nebeneinkünfte gegeben werden. Es wird dabei zwischen Nebenämtern (öffentlichen Ämtern), Tätigkeit für eine der in Ziff. 2.1. erwähnten Kommissionen, Tätigkeiten als Dozentin oder Dozent und übrige Nebenbeschäftigungen (Tätigkeiten für Verbände, Stiftungen usw.) unterschieden.

Am Obergericht gehen von 34 vollamtlichen Mitgliedern 15 einer Nebentätigkeit nach.

Am Verwaltungsgericht gehen von 5 vollamtlichen Mitgliedern 3 einer Nebentätigkeit nach.

Am Sozialversicherungsgericht geht von 5 vollamtlichen Mitgliedern 1 einer Nebentätigkeit nach, wobei der Betreffende – wie gesagt – neben einem Pensum von 50% als ordentliches teilamtliches Mitglied ein bis 2025 befristetes Ersatzrichteramt im Umfang von 50% bekleidet.

Die dadurch erzielten Nebeneinkünfte bewegen sich in den folgenden Bandbreiten:

- Nebenämter: bis Fr. 6000 im Jahr
- Kommissionstätigkeit: Fr. 1500 bis Fr. 32 000 im Jahr
- Dozent/in: Fr. 400 bis Fr. 19 000 im Jahr
- Übrige Nebenbeschäftigungen: Fr. 200 bis Fr. 10 000 im Jahr

Zu Frage 4b:

Vgl. Ziff. 2.1 bis 2.3. Es gibt auch vereinzelt Tätigkeiten, bei denen ein zeitlicher Aufwand von ein bis zwei Tagen im Jahr entsteht, die aber ehrenamtlich erbracht und nicht entschädigt werden.

Zu Frage 4c:

Vgl. Beantwortung der Frage 4a.

Zu Frage 5:

Die Verwaltungskommission sieht keinen Regelungsbedarf im Bereich der Nebenbeschäftigungen oder Nebenämter von Richtern im Vollzeitpensum.

Sämtliche Nebentätigkeiten sind auf den Listen «Interessenbindungen» einsehbar. Die Gerichte haben hinreichende interne Kontrollen eingerichtet, um die Pflichterfüllung der Mandatsträgerinnen und -träger zu gewährleisten. Die aktuellen und durchaus wünschenswerten Nebenämter im Bereich der Lehre und Wissenschaft sowie in den Kommissionen bewegen sich im überschaubaren Rahmen und geben keinen Hinweis auf einen Handlungsbedarf.

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

Im Namen der Verwaltungskommission
der obersten Gerichte

Die Präsidentin:
Pascale Fehr

Die Generalsekretärin:
Cristina Malnati Burkhardt