

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative der Justiz-
kommission betreffend Parlamentarisches
Anfragerecht an die Gerichte**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Justiz und
öffentliche Sicherheit vom 22. März 2018,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 141/2016 der Justiz-
kommission wird geändert, und es wird folgende Gesetzesänderung
beschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 22. März 2018

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Jörg Kündig

Der Sekretär:

Daniel Bitterli

* Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit besteht aus folgenden Mitgliedern: Jörg Kündig, Gossau (Präsident); Bruno Amacker, Küsnacht; Isabel Bartal, Zürich; Michael Biber, Bachenbülach; Rico Brazerol, Horgen, Peter Häni, Bauma; Andreas Hauri, Zürich; Daniel Heierli, Zürich; Laura Huonker, Zürich; René Isler, Winterthur; Rolando Keller, Winterthur; Walter Langhard, Winterthur; Davide Loss, Adliswil; Rafael Steiner, Winterthur; Daniel Wäfler, Gossau; Sekretär: Daniel Bitterli.

Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981
(Änderung vom; Anfragen an Gerichte)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 22. März 2018,

beschliesst:

I. Das Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981 wird wie folgt geändert:

Anfragen
an Gerichte

§ 30 a. ¹ An die obersten kantonalen Gerichte können Anfragen zum Geschäftsgang und zur Geschäftsführung der Justizverwaltung gestellt werden. Ausgeschlossen sind Anfragen zu richterlichen Urteilen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht sowie zu laufenden Verfahren.

² §§ 30 und 31–33 gelten sinngemäss.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht vom Regierungsrat verfasst.

Zürich, 22. März 2018

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Jörg Kündig

Der Sekretär:

Daniel Bitterli

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Die parlamentarische Initiative der Justizkommission betreffend parlamentarisches Anfragerecht an die Gerichte wurde vom Kantonsrat an der Sitzung vom 27. März 2017 mit 154 Stimmen vorläufig unterstützt. Der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit wurde die parlamentarische Initiative der Justizkommission am 3. April 2017 zugewiesen.

2. Die parlamentarische Initiative

Mit der parlamentarischen Initiative (PI) wurde eine Änderung des Kantonsratsgesetzes verlangt. Gefordert wurde ein neuer § 31 Abs. 3 betreffend Anfragerecht an die obersten Gerichte: Neu sollten, nicht nur Anfragen aus dem Kantonsrat an den Regierungsrat, sondern auch kantonsrätliche Anfragen an die obersten Gerichte zum Geschäftsgang und zur Justizverwaltung möglich sein. Dabei sollten jedoch Anfragen zu richterlichen Entscheiden ausgeschlossen sein. Begründet wurde das Begehren durch die Justizkommission vor allem damit, dass es auch auf Bundesebene ein parlamentarisches Anfragerecht bei den Gerichten gibt.

3. Beratung in der Kommission

Das parlamentarische Anfragerecht an die Gerichte war in der Kommission grundsätzlich unbestritten. Die Kommission erachtet es als sinnvoll, dass es Mitgliedern des Kantonsrates möglich sein soll, Anfragen zum Geschäftsgang und zur Justizverwaltung zu stellen, da der Kantonsrat auch die Oberaufsicht über die Gerichte ausübt und über deren Budgets bestimmt. Aufgrund der Gewaltenteilung sollen jedoch Anfragen zu richterlichen Entscheiden ausgeschlossen sein.

Anlässlich der Sitzung vom 6. Juli 2017 wurde ein Änderungsantrag mit folgendem Wortlaut eingereicht:

§ 31 Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Die obersten Gerichte beantworten Anfragen in ihrem Zuständigkeitsbereich zum Geschäftsgang und zur Justizverwaltung. Anfragen zu richterlichen Entscheiden zur Rechtsprechung des Gerichtes sowie zu laufenden und abgeschlossenen Verfahren sind ausgeschlossen.

Durch diese Präzisierung sollte verdeutlicht werden, was das Anfragerecht konkret umfasst. Zudem sollte damit der Befürchtung der Gerichte entgegengekommen werden, dass Mitglieder des Kantonsrates Anfragen zur Rechtsprechung oder laufenden und abgeschlossenen Verfahren einreichen.

An der Sitzung vom 6. Juli 2017 sprach sich die Kommission mit 7:5 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) für die ursprüngliche Formulierung der PI gemäss Antrag der Justizkommission aus, auch wenn die Präzisierung grundsätzlich als zweckmässig eingestuft wurde.

Die Kommission war sich einig, dass für die Beantwortung einer Anfrage für die Gerichte die gleiche Frist wie für den Regierungsrat (3 Monate) gelten soll. Unklar war in der Kommission, ob aus der Formulierung von § 31 Abs. 2 KRG hervorgeht, dass diese Frist auch für die Gerichte Gültigkeit hat.

4. Position der drei obersten Gerichte des Kantons Zürich

Anlässlich der Beratung der PI fand am 1. Juni 2017 eine Anhörung der drei obersten Gerichte des Kantons Zürich statt. Die Gerichte sprachen sich gegen ein parlamentarisches Anfragerecht aus. In erster Linie befürchtet man seitens der Gerichte einen grossen administrativen Aufwand für die Beantwortung der Anfragen. Zudem stellt sich aus Sicht der Gerichte die Frage, was passiert, wenn ein Gericht die Beantwortung einer Anfrage ablehnt und ob dann analog zum Regierungsrat (§ 33 Abs. 2 KRG) der Kantonsrat über die Stichhaltigkeit der Gründe beschliesst. Aus Sicht der Gerichte würde dies gegen die Gewaltenteilung verstossen. Daher äussersten die Gerichte den Wunsch, dass bei einer Einführung eines Anfragerechts, die Anfragen über die Justizkommission an die Gerichte gestellt werden, damit dieselbe eine gewisse Filterfunktion übernehmen könne.

Aus Sicht der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit sind die Befürchtungen der obersten Gerichte unbegründet. Sie zweifelt daran, dass es zu einer Häufung von Anfragen an die Gerichte kommen wird. Beim Bund, der ebenfalls ein parlamentarisches Anfragerecht an die Gerichte kennt, werden im Durchschnitt lediglich eine oder zwei Anfragen pro Jahr an die Gerichte eingereicht. Die Kommission rechnet damit, dass sich die Zahl der Anfragen an die Gerichte im Kanton Zürich in einer ähnlichen Grössenordnung bewegen wird. Im Übrigen kennen auch andere Kantone Anfragerechte an die Gerichte. Was die Ablehnung der Beantwortung einer Anfrage durch ein Gericht betrifft, so teilt die Kommission die Befürchtungen der obersten Gerichte nicht, weil aus der Formulierung klar hervorgeht, in welchen Bereichen An-

fragen zulässig sind. Es ist demnach klar, wann ein Gericht die Beantwortung einer Anfrage ablehnen kann, nämlich dann, wenn eine Anfrage die Rechtsprechung – also auch laufende und abgeschlossene Verfahren – betrifft. Die Anfragen über die Justizkommission einzureichen, erachtet die Kommission nicht als zweckmässig.

5. Stellungnahme des Regierungsrates

A. Inhaltliche Beurteilung der parlamentarischen Initiative

a) Der Kantonsrat beaufsichtigt im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle neben der Regierung, der Verwaltung und anderen Trägern öffentlicher Aufgaben auch die obersten kantonalen Gerichte (Art. 57 Abs. 1 Kantonsverfassung, KV, LS 101). Die hierfür notwendigen Auskunftsrechte legt der Kantonsrat im Gesetz fest (Art. 57 Abs. 2 KV). Vor diesem Hintergrund ist aus staatsrechtlicher Sicht ein Anfragerecht des Kantonsrates an die obersten kantonalen Gerichte, wie es die parlamentarische Initiative vorsieht, nicht zu beanstanden.

b) Dessen ungeachtet kann ein Anfragerecht an die obersten kantonalen Gerichte nicht mit dem Anfragerecht an den Regierungsrat und die Verwaltung gleichgesetzt werden:

Zum einen stellt schon die Verfassung klar, dass die Oberaufsicht des Kantonsrates inhaltlich auf den Geschäftsgang der Gerichte beschränkt ist (Art. 57 Abs. 1 KV). Diese Beschränkung gilt auch für das Anfragerecht an die obersten kantonalen Gerichte, ist dieses doch nichts anderes als ein konkretes Mittel zur Ausübung der Oberaufsicht. Auch Anfragen an die Gerichte müssen die Unabhängigkeit der Rechtsprechung und ihre Selbstverwaltungskompetenz respektieren (Hauser, in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 57 N. 17; Kiener, Richterliche Unabhängigkeit, Bern 2001, S. 294 ff.). Die Kernaufgabe der Gerichte muss vom Anfragerecht ausgenommen sein.

Zum anderen gebieten die Stellung und die Funktionsweise der Gerichte eine Zurückhaltung bei der Ausübung des Anfragerechts. Die Tatsache, dass der Kantonsrat die Richterinnen und Richter der obersten kantonalen Gerichte auf Amtsdauer wählt, gibt ihm zumindest theoretisch die Möglichkeit, Gerichtsmitglieder bei einer missliebigen Rechtsprechung mit einer Nichtwiederwahl zu disziplinieren. Allein schon diese Möglichkeit kann bei einer extensiven Ausübung des Anfragerechts die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter beeinträchtigen (vgl. Seiler, Praktische Fragen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz, ZBl 101/2000, S. 281 ff., 293 f.).

Anfragen sind in der Praxis auch immer wieder politisch motiviert, ohne dass dabei ein Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Oberaufsicht erkennbar wäre. Im Gegensatz zum Regierungsrat sind die Gerichte aber keine politischen Behörden. Diese Kombination dieser Faktoren kann für die richterliche Unabhängigkeit der obersten Gerichte eine gewisse Gefahr bergen.

c) Grundsätzlich anerkennt der Regierungsrat den Informationsanspruch des Kantonsrates gegenüber den obersten kantonalen Gerichten und beurteilt das direkte Anfragerecht als geeignetes Mittel zur Wahrnehmung der Oberaufsicht. Mögliche Gefahren für die richterliche Unabhängigkeit dürfen aber nicht übersehen werden.

B. Formelle Beurteilung der parlamentarischen Initiative

a) Im Hinblick auf voranstehenden Ausführungen wird begrüsst, dass der Schutz der richterlichen Unabhängigkeit ausdrücklich verankert werden soll. Die negative Umschreibung, d. h. die Umschreibung dessen, was nicht Gegenstand einer Anfrage sein kann, ist aber sowohl beim ursprünglichen Formulierungsvorschlag der parlamentarischen Initiative als auch beim Minderheitsantrag stark auslegungsbedürftig. Bei der Prüfung der Zulässigkeit einer Anfrage an die obersten kantonalen Gerichte sollte deshalb in erster Linie auf die positive Umschreibung des Gegenstandes einer Anfrage abgestellt werden.

Sowohl bei der positiven als auch bei der negativen Umschreibung des Anfragerechts ist der Klarheit halber eine einheitliche Terminologie unerlässlich. Andernfalls stellt sich früher oder später die Frage, ob mit unterschiedlichen Begriffen wirklich auch Unterschiedliches gemeint war. Massgebend sind für die positive Umschreibung des Gegenstandes einer Anfrage an die Gerichte insbesondere Art. 57 KV und § 49c Abs. 1 lit. a KRG. Bei der negativen Umschreibung ist eine Formulierung wie in § 34a Abs. 3 KRG sinnvoll.

Sollte die Umsetzung der parlamentarischen Initiative im Rahmen einer Totalrevision des Kantonsratsgesetzes erfolgen, wäre eine genauere Umschreibung des Anfragerechts möglich, die keine Rücksichtnahme auf diese Bestimmungen verlangt.

b) Wie Sie in Ihrem Schreiben vom 14. Juli 2017 selbst festhalten, lässt die in der parlamentarischen Initiative vorgeschlagene Regelung offen, inwieweit die übrigen Bestimmungen zur Anfrage (§§ 30–33 KRG) auch für Anfragen an die Gerichte gelten. In diesem Punkt wäre eine ausdrückliche Klärung im Gesetz zu begrüssen.

Demzufolge schlagen wir im Rahmen des bestehenden Kantonsratsgesetzes folgende Formulierung vor:

§ 30 a. ¹ An die obersten kantonalen Gerichte können Anfragen zum Geschäftsgang und zur Geschäftsführung der Justizverwaltung gestellt werden. Ausgeschlossen sind Anfragen zu richterlichen Urteilen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht. Anfragen an Gerichte

² §§ 30 und 31–33 gelten sinngemäss.

Bei einer Umsetzung der parlamentarischen Initiative im Rahmen eines totalrevidierten Kantonsratsgesetzes wäre folgende Formulierung genauer und deshalb vorzuziehen:

§ XX a. ¹ An die obersten kantonalen Gerichte können Anfragen zum Geschäftsgang und zur Justizverwaltung gestellt werden. Ausgeschlossen sind Anfragen zu laufenden und abgeschlossenen Rechtsmittelverfahren in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht. Anfragen an Gerichte

² §§ XX und XX gelten sinngemäss.

6. Antrag der Kommission

An der Sitzung vom 11. Dezember 2017 hat die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates vom 15. November 2017 zur Kenntnis genommen.

In der Folge nahm die Kommission den Vorschlag der Regierung für einen neuen § 30a Abs. 1 und 2 auf. Um den Bedenken der Gerichte noch etwas stärker entgegenzukommen, ergänzte die Kommission § 30a Abs. 1 dahingehend, indem nicht nur Anfragen zu richterlichen Urteilen, sondern explizit auch Anfragen «zu laufenden Verfahren» vom parlamentarischen Anfragerecht ausgeschlossen sind.

Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit beantragt dem Kantonsrat einstimmig, der geänderten PI 141a/2016 zuzustimmen.