

Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit* vom 30. Januar 2020

KR-Nr. 344a/2017

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 344/2017
betreffend Veränderungen des Beschäftigungsgrades
der Richterinnen und Richter**

(Änderung vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 30. Januar 2020,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 344/2017 der Geschäftsleitung des Kantonsrates wird geändert, und es werden folgende Gesetzesänderungen beschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 30. Januar 2020

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Der Sekretär:
Tobias Mani Daniel Bitterli

* Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit besteht aus folgenden Mitgliedern: Tobias Mani (Präsident), Wädenswil; Renate Dürr, Winterthur; Andrea Gisler, Gossau; Urs Hans, Turbenthal; Jacqueline Hofer, Dübendorf; Benedikt Hoffmann, Zürich; Martin Huber, Neftenbach; Laura Huonker, Zürich; René Isler, Winterthur; Angie Romero, Zürich; Simon Schlauri, Zürich; Rafael Steiner, Winterthur; Beatrix Stüssi, Niederhasli; Janine Vannaz, Aesch; Daniel Wäfler, Gossau; Sekretär: Daniel Bitterli

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

(Änderung vom; Veränderungen des Beschäftigungsgrades der Richterinnen und Richter)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 30. Januar 2020,

beschliesst:

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

Mitglieder § 8. Abs. 1–4 unverändert.

⁵ Die Bezirksgerichte können den Beschäftigungsgrad einzelner Mitglieder mit deren Einverständnis im Rahmen der gesamten Stellenprozen- te verändern. Mit dem Ausscheiden eines betroffenen Mitglieds oder mit dem Ablauf der Amtsdauer erlischt die Veränderung.

Mitglieder § 34. Abs. 1–3 unverändert.

⁴ Das Obergericht kann den Beschäftigungsgrad einzelner Mitglie- der mit deren Einverständnis im Rahmen der gesamten Stellenprozen- te verändern. Mit dem Ausscheiden eines betroffenen Mitglieds oder mit dem Ablauf der Amtsdauer erlischt die Veränderung.

II. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) vom 24. Mai 1959 wird wie folgt geändert:

Wahl des Verwaltungs-
gerichts § 33. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Das Gesamtgericht gemäss § 39 Abs. 1 kann den Beschäftigungs- grad einzelner Mitglieder mit deren Einverständnis im Rahmen der gesamten Stellenprozen- te verändern. Bei der Ersatzwahl eines betref- fenen Mitglieds oder mit dem Ablauf der Amtsdauer erlischt die Ver- änderung.

III. Das Gesetz über das Sozialversicherungsgericht (GSVGer) vom 7. März 1993 wird wie folgt geändert:

§ 5. Abs. 1–4 unverändert.

Bestand und
Wahl

⁵ Das Plenum gemäss § 6 Abs. 1 kann den Beschäftigungsgrad einzelner Mitglieder mit deren Einverständnis im Rahmen der gesamten Stellenprozente verändern. Mit dem Ausscheiden eines betroffenen Mitglieds oder mit dem Ablauf der Amtsdauer erlischt die Veränderung.

Abs. 5 wird zu Abs. 6.

IV. Das Steuergesetz (StG) vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert:

§ 113. Abs. 1–3 unverändert.

II. Zusammen-
setzung und
Wahl

⁴ Das Steuerrekursgericht kann den Beschäftigungsgrad einzelner Mitglieder des Steuerrekursgerichts mit deren Einverständnis im Rahmen der gesamten Stellenprozente verändern. Mit dem Ausscheiden eines betroffenen Mitglieds oder mit dem Ablauf der Amtsdauer erlischt die Veränderung.

V. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Die parlamentarische Initiative der Geschäftsleitung des Kantonsrates, KR-Nr. 344/2017, betreffend Veränderungen des Beschäftigungsgrades der Richterinnen und Richter, wurde am 12. Dezember 2017 eingereicht und im Kantonsrat am 29. Oktober 2018 mit 114 Stimmen vorläufig unterstützt.

Am 5. November 2018 wurde sie der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit zur Beratung zugewiesen. Im Lauf der Beratung kam die Kommission zum Schluss, die ursprüngliche parlamentarische Initiative zu ändern.

In der Schlussabstimmung vom 30. Januar 2020 hat die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit die ursprüngliche parlamentarische Initiative einstimmig abgelehnt. Der geänderten parlamentarischen Initiative hat die Kommission mit 11:4 Stimmen zugestimmt.

2. Die parlamentarische Initiative

Ursprüngliche Formulierung

Mit der parlamentarischen Initiative wurde eine Änderung des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess, des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, des Gesetzes über das Sozialversicherungsgericht und des Steuergesetzes verlangt, und zwar dahingehend, dass zukünftig die jeweiligen Gerichte selber den Beschäftigungsgrad einzelner Mitglieder festlegen können. Dadurch soll den Gerichten mehr Flexibilität gegeben werden.

Geänderte Formulierung

Im Verlauf der Beratung hat die Kommission die parlamentarische Initiative KR-Nr. 344/2017 in folgenden zwei Paragraphen angepasst: Ursprünglich war vorgesehen, in § 8 Abs. 4 GOG den zweiten Satzteil «und legt die Beschäftigungsgrade für die Teilämter fest. Dies gilt auch bei Ersatzwahlen.» zu streichen. Dies, weil von den Initiantinnen und Initianten angenommen wurde, dass dieser Teil durch die Flexibilisierung bzw. die Möglichkeit, einen bestimmten Beschäftigungsgrad festzulegen, obsolet würde. Im Rahmen der Kommissionsberatung wurde jedoch von den Gerichten darauf hingewiesen, dass es nach wie vor Teilämter geben wird, die im Vorfeld festgelegt werden müssen, weil auch das Wahlverfahren für Richterinnen und Richter an sich vorsieht, dass die einzelnen Kandidierenden mit einem Beschäftigungsgrad versehen werden.

In § 113 Abs. 4 sah die ursprüngliche parlamentarische Initiative zudem vor, dass das Verwaltungsgericht den Beschäftigungsgrad einzelner Mitglieder des Steuerrekursgerichtes festlegen soll. Im Rahmen der Kommissionsberatung wies das Verwaltungsgericht darauf hin, dass es keinen ersichtlichen Grund gebe, es beim Steuerrekursgericht anders zu handhaben als bei den übrigen Gerichten. Die Kommission änderte die parlamentarische Initiative daher dahingehend, dass nicht das Verwaltungsgericht, sondern das Steuerrekursgericht selber für die Festlegung des Beschäftigungsgrades einzelner Mitglieder zuständig sein soll.

3. Bericht an den Regierungsrat vom 28. März 2019

Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit hat am 28. März 2019 die Vorberatung der parlamentarischen Initiative der Geschäftsleitung KR-Nr. 344/2017 abgeschlossen. Diese wurde vom Kantonsrat am 29. Oktober 2018 mit 114 Stimmen vorläufig unterstützt.

Inhalt

Mit der parlamentarischen Initiative wird verlangt, das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) dahingehend anzupassen, dass es in der Kompetenz der Gerichte liegen würde, den Beschäftigungsgrad einzelner Richterinnen und Richter anzupassen, indem Teilpensen intern getauscht werden können. Dadurch soll den Gerichten mehr Flexibilität bei der Organisation der Arbeit der Richterinnen und Richter gewährt werden.

Begründet wird die parlamentarische Initiative von der Geschäftsleitung damit, dass die Interfraktionelle Konferenz in der Vergangenheit von den Gerichten mehrfach darauf hingewiesen wurde, dass Kleinpensen nicht zweckmässig seien. Demgegenüber bestehe seitens der Richterinnen und Richter das Bedürfnis nach mehr Flexibilität. Durch die Gesetzesanpassungen soll den Gerichten ermöglicht werden, den Tausch von Kleinpensen ohne Auswirkungen auf die Anspruchsberechnungen selber vornehmen zu können.

Position der drei obersten Gerichte des Kantons Zürich

Die drei obersten Gerichte befürworten das Anliegen der parlamentarischen Initiative ausdrücklich, vor allem auch, weil dadurch die Pensen erhöht und Kleinpensen nach Möglichkeit vermieden werden können. Eine Flexibilisierung in Bezug auf die Pensen ist zudem aus Sicht der Gerichte in der heutigen Zeit hinsichtlich der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie sehr wünschenswert. Wie die Gerichte die Beschäftigungsgrade intern regeln werden, muss aus Sicht der Gerichte nicht auf Gesetzesstufe geregelt werden.

Die drei obersten Gerichte brachten anlässlich der Anhörung zwei Änderungsvorschläge in Bezug auf die parlamentarische Initiative ein: Erstens sollte auch dem Steuerrekursgericht die entsprechende Freiheit eingeräumt werden. Daher sollen die Regelungen, wie sie im Aufsichtsverhältnis zwischen dem Obergericht und den Bezirksgerichten künftig gelten sollen, analog für das Steuerrekursgericht im Steuergesetz aufgenommen werden (vgl. schriftliche Stellungnahme). Dadurch hätte man auch eine einheitliche Regelung für alle obersten Gerichte. Zweitens: Die parlamentarische Initiative sieht vor, im § 8 Abs. 4 GOG den Satzteil «und legt die Beschäftigungsgrade für die Teilämter fest. Dies gilt auch bei Ersatzwahlen.» zu streichen. Aus Sicht der Gerichte sollte

dieser Zusatz belassen werden, weil es nach wie vor Teilämter geben wird. Bei den Landgerichten gibt es beispielsweise immer noch geringere Pensen als 50%. Diese Pensen müssen nach wie vor festgelegt werden können, weil das Wahlverfahren für Richterinnen und Richter vorsieht, dass die einzelnen Kandidierenden mit einem bestimmten Beschäftigungsgrad versehen werden.

Beratungsergebnis

Das Anliegen der parlamentarischen Initiative, den Gerichten in Bezug auf die Verteilung von Kleinpensen mehr Flexibilität zu ermöglichen, stiess in der Kommission mehrheitlich auf Zustimmung. Die Kommission nahm auch zur Kenntnis, dass die Gerichte die Flexibilisierung ausdrücklich begrüssen.

Ein Aspekt, der gewisse Fragen aufwarf, war, dass durch eine solche bei einem Gericht intern ausgehandelte Pensenverschiebung ein Teilpensum einer Fraktion an eine ganz andere Fraktion gehen könnte, ohne dass dadurch die Ansprüche der jeweiligen involvierten Fraktionen beeinflusst würden. Ein weiterer Punkt betrifft die praktische Umsetzung der Neuregelung: Aus Sicht der Kommission – ein Punkt auf den auch seitens der Justizdirektion hingewiesen wurde – dürfte die Einführung der neuen Regelung bzw. eine anfängliche Verschiebung von Teilpensen zwischen Richterinnen und Richtern problemlos sein. Schwierigkeiten könnte es jedoch bei Rücktritten während der Legislatur geben, weil Personen, die beispielsweise ein Teilpensum von 20% von einem anderen Richter oder einer anderen Richterin übernommen haben, faktisch keinen Anspruch auf dieses Teilpensum geltend machen können. Sie müssten ihr Teilpensum also unter Umständen während der laufenden Legislatur wieder abgeben. Den Richterinnen und Richtern, die sich auf einen solchen Abtausch einlassen, müsste also bewusst sein, dass das Modell keine Planungssicherheit in Bezug auf das Pensum garantiert.

Im Lauf ihrer Beratung hat die Kommission beschlossen, den Antrag der Gerichte in Bezug auf das Steuerrekursgericht zu berücksichtigen. Die geänderte parlamentarische Initiative würde demnach wie folgt lauten:

§ 8 Mitglieder (Bezirksgerichte)

Abs. 1 bis 3 unverändert.

⁴ Das Obergericht bestimmt jeweils vor den Wahlen für jedes Bezirksgericht nach dessen Anhörung die Zahl der voll- und teilamtlichen Mitglieder.

⁵ Die Bezirksgerichte können den Beschäftigungsgrad einzelner Mitglieder mit deren Einverständnis im Rahmen der gesamten Stellenprozente verändern. Mit dem Ausscheiden eines betroffenen Mitglieds oder mit dem Ablauf der Amtsdauer erlischt die Veränderung.

§ 34 Mitglieder (Obergericht)

Abs. 1 bis 3 unverändert.

⁴ (neu) Das Obergericht kann den Beschäftigungsgrad einzelner Mitglieder mit deren Einverständnis im Rahmen der gesamten Stellenprozente verändern. Mit dem Ausscheiden eines betroffenen Mitglieds oder mit dem Ablauf der Amtsdauer erlischt die Veränderung.

Das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 wird wie folgt geändert:

§ 33 Abs. 1 und 2 unverändert.

³ (neu) Das Gesamtgericht gemäss § 39 Abs. 1 kann den Beschäftigungsgrad einzelner Mitglieder mit deren Einverständnis im Rahmen der gesamten Stellenprozente verändern. Bei der Ersatzwahl eines betroffenen Mitglieds oder mit dem Ablauf der Amtsdauer erlischt die Veränderung.

Das Gesetz über das Sozialversicherungsgericht vom 7. März 1993 wird wie folgt geändert:

§ 5 Abs. 1 bis 4 unverändert.

⁵ Das Plenum gemäss § 6 Abs. 1 kann den Beschäftigungsgrad einzelner Mitglieder mit deren Einverständnis im Rahmen der gesamten Stellenprozente verändern. Mit dem Ausscheiden eines betroffenen Mitglieds oder mit dem Ablauf der Amtsdauer erlischt die Veränderung.

Abs. 5 wird zu Abs. 6.

Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert:

§ 113 Abs. 1 bis 3 unverändert.

⁴ (neu) Das Steuerrekursgericht kann den Beschäftigungsgrad einzelner Mitglieder des Steuerrekursgerichts mit deren Einverständnis im Rahmen der gesamten Stellenprozente verändern. Mit dem Ausscheiden eines betroffenen Mitglieds oder mit dem Ablauf der Amtsdauer erlischt die Veränderung.

An ihrer Sitzung vom 28. März 2019 hat die Kommission der geänderten parlamentarischen Initiative vorbehältlich der Schlussabstimmung mit 9:5 Stimmen zugestimmt. Die Mehrheit würde eine Flexibilisierung hinsichtlich der Pensen begrüssen, nicht zuletzt weil dadurch die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessert werden kann. Eine Minderheit lehnt das Anliegen ab. Sie befürchtet, dass das System zwar

problemlos eingeführt werden kann, dass es danach aber zu beträchtlichen Problemen und Unstimmigkeiten führen könnte, wenn Richter und Richterinnen während der Legislatur zurücktreten oder ihre Pensen wieder aufstocken wollen.

Den Anpassungsvorschlag der Gerichte zu § 8 Abs. 4 GOG hat die Kommission bei ihrem vorbehaltenen Beschluss nicht übernommen. Nichtsdestotrotz bittet die Kommission den Regierungsrat, den Antrag der obersten Gerichte zu § 8 Abs. 4 GOG in seine Überlegungen mit einzubeziehen und den Wunsch der Gerichte, Abs. 4 unverändert zu belassen, zu prüfen.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 23. April 2019 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 344/2017 betreffend Veränderungen des Beschäftigungsgrades der Richterinnen und Richter im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

Gesetzlich ist nicht festgelegt, dass der Beschäftigungsgrad von Richterinnen und Richtern 50% oder 100% betragen muss. Die Wahl erfolgt aber ausser bei Kleinstpensen an Landgerichten und am Bau- rekursgericht immer auf 50% oder 100%. Da die Richterinnen und Richter der obersten kantonalen Gerichte und des Steuerrekursgerichts vom Kantonsrat und diejenigen der Bezirksgerichte vom Volk gewählt werden, wäre eine Wahl jeder einzelnen Richterin und jedes einzelnen Richters mit einem individuell festgelegten Beschäftigungsgrad äusserst kompliziert und kaum durchführbar. Es leuchtet auch ein, dass ein Pensum in der Regel nicht weniger als 50% umfassen soll.

Gemäss dem Antrag der Geschäftsleitung des Kantonsrates, der von allen obersten kantonalen Gerichten unterstützt wird, sollen die einzelnen Gerichte den Beschäftigungsgrad einzelner ihrer Mitglieder mit deren Einverständnis im Rahmen der gesamten Stellenprozente verändern können. Solche Veränderungen sind jeweils auf eine Amtsdauer beschränkt bzw. enden mit dem Ausscheiden eines betroffenen Mitglieds. Die Flexibilisierung der Arbeitspensen gewährt den entsprechenden Mitgliedern die Möglichkeit, ihre Arbeitsbelastung ihren Bedürfnissen anzupassen. Einerseits können auf eine 100%-Stelle gewählte Mitglieder ihr Arbeitspensum reduzieren und so Zeit etwa für die Erfüllung familiärer Pflichten oder Freiwilligenarbeit schaffen. Andererseits können Mitglieder, die mit einem Beschäftigungsgrad von 50% gewählt wurden, ihre Arbeitszeit aufstocken, wenn es die nebenberuflichen Verpflichtungen zulassen. Beides entspricht einem Bedürf-

nis der Richterinnen und Richter. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass mit der absprachegemässen Umteilung von Pensen die Planungssicherheit der einzelnen Mitglieder jeweils auf höchstens sechs Jahre (Amtdauer) beschränkt ist. Zudem haben die einzelnen Mitglieder keinen Anspruch auf grössere oder geringere Pensen. Mit der parlamentarischen Initiative ist folglich nicht sichergestellt, dass die Gerichtsmitglieder tatsächlich weniger als 100% bzw. mehr als 50% arbeiten können. Dies wäre nur möglich, wenn die Wahl der Richterinnen und Richter nicht zwingend für ein Pensum von 50% oder 100% erfolger würde, was wie ausgeführt mit anderen Nachteilen verbunden wäre. Letztlich wird es Sache der jeweiligen Gerichtsleitung sein, zu bestimmen, wer sein Pensum vermindern bzw. erhöhen kann, wenn mehrere Mitglieder an frei werdenden Stellenprozenten interessiert sind bzw. mehrere Mitglieder Stellenprozente zur Verfügung stellen, aber kein entsprechender Bedarf besteht. Zusätzlich ist darauf hinzuweisen, dass bei einem entsprechenden Abtausch die tatsächliche Vertretung einer Partei in einem Gericht unter Umständen nicht der vom Wahlgremium gewollten Vertretung entspricht. Da es sich dabei aber um kleinere Abweichungen handelt, ist das Interesse an der Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie höher zu gewichten und dieser Nachteil hinzunehmen.

In diesem Sinne unterstützen wir die Zustimmung der Kommission zur parlamentarischen Initiative und erlauben uns ergänzend einen Hinweis zur Formulierung von § 8 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG, LS 211.1):

Soll die Wahl der Bezirksrichterinnen und -richter im Grundsatz weiterhin für ein von vornherein festgelegtes Pensum erfolgen, müsste es heissen: Abs. 1–4 unverändert. Zu ergänzen wäre lediglich der neue Abs. 5.

5. Antrag der Kommission

An ihrer Sitzung vom 16. Januar 2020 hat die Kommission die Stellungnahme der Regierung und ihre zustimmende Haltung zur parlamentarischen Initiative zur Kenntnis genommen. An der Schlussabstimmung hat die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit der geänderten parlamentarischen Initiative mit 11:4 Stimmen zugestimmt. Die Minderheit befürchtet, dass die Gesetzesänderung einen beträchtlichen administrativen Mehraufwand zur Folge hat. Zudem würde aus Sicht der Minderheit durch die Neuregelung die demokratische Legitimation der Richterschaft in Mitleidenschaft gezogen. Die Mehrheit begrüsst hingegen die besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Möglichkeit der Gerichte, die Pensen flexibler zu gestalten. Sie beantragt

daher dem Kantonsrat, der geänderten parlamentarischen Initiative, KR-Nr. 344a/2017 der Geschäftsleitung des Kantonsrates betreffend Veränderungen des Beschäftigungsgrades der Richterinnen und Richter, zuzustimmen.