

3. Gewaltenteilung im Justizwesen durch striktere Unvereinbarkeiten stärken

Einzelinitiative Artur Terekhov, Oberengstringen, vom 10. September 2020
KR-Nr. 355/2020

Ordnungsantrag

Hans-Peter Amrein (SVP, Küssnacht; fraktionslos): Ich komme mir vor wie ein Eunuch. Als fraktionsloses Mitglied habe ich keine Möglichkeit mehr, mich hier im Rat bei den reduzierten Debatten zu Wort zu melden. Dieses Geschäft hier ist von eminenter staatspolitischer Wichtigkeit. Ich beantrage Ihnen Kurzdebatte. Danke.

Ratspräsident Roman Schmid: Hans-Peter Amrein stellt den Ordnungsantrag, dieses Traktandum in Kurzdebatte zu behandeln. Über diesen Ordnungsantrag findet keine Diskussion statt. Wir stimmen sofort ab. Das Quorum beträgt 60 Stimmen.

Abstimmung über den Ordnungsantrag

Für den Ordnungsantrag stimmen 28 Ratsmitglieder. Damit ist das Quorum von 60 Stimmen nicht erreicht. Das Geschäft wird in reduzierter Debatte behandelt.

Ratspräsident Roman Schmid: Eintreten auf Einzelinitiativen ist obligatorisch. Gemäss Paragraph 139 des Gesetzes über die politischen Rechte ist festzustellen, ob die vorliegende Einzelinitiative von wenigstens 60 Ratsmitgliedern unterstützt wird. Zudem haben wir am 14. September 2020 beschlossen, dass der Einreicher an den Verhandlungen teilnehmen und die Einzelinitiative begründen darf. Das Wort zur Begründung hat Artur Terekhov während maximal zehn Minuten. Nachher kommen wir zu den Fraktionssprechenden.

Artur Terekhov, Einreicher der Einzelinitiative: Ich danke Ihnen herzlich für die Einladung in den Kantonsrat. Während ja die Maske aktuell ein metaphorischer Maulkorb ist, kann ich hier meine Argumente vertreten, und das ist sehr gut. Und ich freue mich auch darüber, gerade hier in einer Messehalle zu reden, denn für jene, die es nicht wissen: Die Messehalle erinnert mich an mein juristisches Studium an der Universität Zürich, wir haben hier jeweils in den Messeräumlichkeiten unsere Semester- und Jahresprüfungen abgelegt, meistens mit etwa dreimal so vielen Anwesenden; das gehört halt zur Massenfakultät dazu.

Aber worum geht es bei meiner heutigen Einzelinitiative 355/2020? Es geht um mehr Gewaltenteilung im Justizwesen, und zwar um die zwei Kernforderungen im Bereich der Trennung von Gerichten und Parlamenten und Exekutiven, nämlich: Einerseits geht es darum, dass am Steuerrekursgericht, wo aktuell ja bereits

Finanzvorstände aus den Gemeinden kein solches Amt bekleiden dürfen, auch Mitarbeiter oder – drei Jahre danach – auch ehemalige Mitarbeiter des kantonalen Steueramtes nicht wählbar sein sollen. Ich komme anschliessend dazu, wieso ich diesen Antrag stelle. Und das Zweite, das ist dann viel grundsätzlicher: Das Steuerrekursgericht ist ein Fachgericht im Kanton. Noch viel grundsätzlicher wird es bei den Bezirksrichtern oder den Bezirksräten und Statthaltern: Auch für diese soll eine Unvereinbarkeit hier im Rat bestehen.

Was sind denn die spezifischen Gründe, warum ich gerade diese Personengruppen anspreche und gerade diese Unvereinbarkeiten beantrage? Beim Steuerrekursgericht ist es einerseits einmal eine Dauerausstands- oder eine Befangenheitsproblematik. Wenn ein einzelner Finanzvorstand einer der 162 Gemeinden im Kanton Zürich bereits nicht Mitglied des Steuerrekursgerichts sein darf, weil er eben an Grundstücksgewinnsteuerschätzungen teilnimmt et cetera, dann ist es umso klarer, dass ein Mitarbeiter des kantonalen Steueramtes dies erst recht nicht sein darf. Denn das kantonale Steueramt erlässt alle Einspracheentscheide, die dann eins zu eins dem Steuerrekursgericht im Rechtsmittelverfahren vorgelegt werden. Während also ein Finanzvorstand einer einzelnen Gemeinde noch sagen kann «Ja gut, bei meiner Gemeinde trete ich in den Ausstand», ist das dann beim kantonalen Steueramt schwierig, weil der Mitarbeiter der Rechtsabteilung die Einspracheentscheide erlassen hat. Und diese Entscheide soll er dann gegebenenfalls in einem Teilzeitpensum am Steuerrekursgericht überprüfen? Das ist natürlich sehr problematisch.

Ich denke, dass man im Gesetzgebungsprozess einfach nicht so weit gedacht hat. Das ist eine relativ kleine Änderung, der man auch zustimmen muss, egal, wie man zu den übrigen Änderungen betreffend Bezirksrichter und Bezirksräte steht. Wie sieht es denn nun mit den Bezirksräten und den Statthaltern aus? Diese überprüfen oft, aber gerade die Bezirksräte und die Statthalter, die ja bereits an sich eine Behörde sind, machen viele Dinge: ein bisschen Aufsicht, ein bisschen Strafrecht, ein bisschen Rechtsprechung. Das ist natürlich eine Behörde, bei der man sich an sich fragen kann: Wie sieht es denn genau mit der Gewaltenteilung aus? Klar ist jedenfalls, dass die Bezirksräte als Rechtsmittelinstanz über kommunale Verfügungen eigentlich öffentliches Recht anwenden, meist kantonales Recht, also Recht, das hier im Kantonsrat gesetzt wurde. Es handelt sich also um einen mustergültigen Fall von Gewaltenteilung im engeren Sinne, bei dem ein Bezirksrat ein Rechtsmittel zu einem Gesetz behandeln muss, an dem er im Kantonsrat vielleicht sogar mitgewirkt hat. Und das ist etwas, was meines Erachtens aus Corporate-Governance-Gründen gar nicht geht.

Ein bisschen anders sieht es bei der dritten Personengruppe aus, nämlich den Bezirksrichtern. Die haben vielleicht auch einmal kantonales Übertretungsstrafrecht, EG ZGB (*Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch*) und so, also Nachbarschaftsabstandsvorschriften. Aber das meiste Recht, das sie anwenden, ist Bundesrecht. Warum macht es trotzdem Sinn, auch Bezirksrichter mit einer Unvereinbarkeitsregelung aus dem Kantonsrat auszuschliessen? Das ist meines Erachtens ganz einfach, hier geht es nämlich um Corporate-Governance-Fragen, die nicht einfach Gewaltenteilung im engeren Sinne betreffen, im Sinne von «Ja, ich wende das

Gesetz an, an dem ich im Rat selber mitgeschrieben habe», sondern es geht letztlich darum, dass in der Justiz die Karriereleiter ja oftmals so ist: Man ist mal Bezirksrichter, später steigt man mal zum Oberrichter auf. Es ist ja völlig klar: Wenn man einmal Kantonsrat war, kennt man viel mehr Leute, die einen dann später ans Obergericht wählen. Wenn man also von einem grossen Bezirksgericht kommt und schon im Kantonsrat war, hat man halt einfach einen gewissen Personenfilz, der dazu führt, dass man sagen muss: Ja, die Unabhängigkeit der Justiz wird gestärkt, wenn auch Bezirksrichter nicht im Kantonsrat sitzen.

Es kommt generell hinzu, dass der wöchentliche und physische Kontakt zu den Richtern in der Kantonsratsfraktion auch ganz generell die Möglichkeit einer Beeinflussung weckt. Ich meine, diese Möglichkeiten bestehen – machen wir uns nichts vor – und sind auch realistisch. Nehmen wir mal an, es gibt einen medienpräsenten Fall in der Vorwoche. Der Bezirksrichter spricht jemanden vielleicht frei, ich sage jetzt aus aktuellem Anlass mal: Ein Maskenverweigerer wird freigesprochen, denn der Richter muss ja entscheiden, ob es eine genügende verfassungsmässige Grundlage gibt. Nein, vielleicht sind unbefristete Notverordnungen in unserer Schweiz gar nicht zulässig, also muss man den freisprechen, selbst wenn man das nicht so gut findet. Dann kommt in einer solchen politisch brisanten Angelegenheit der Richter in die Kantonsratsfraktion. Die Kollegen haben es bereits in den Medien gelesen, und dann heisst es: So unsolidarisch! Wie kommt es zu diesem Maskenverweigerer-Freispruch? Die Antwort: Ich muss die Verfassung und die Gesetze respektieren, und es gibt halt keine verfassungsmässige Grundlage für unbefristete Notverordnungen et cetera. Dann hat man den Konflikt. Die Rechtsprechung kann halt dadurch beeinflusst werden, dass letztlich ein Bezirksrichter im Kantonsrat sitzt und auch durch die Kantonsratsfraktion an den Sitzungen beeinflusst wird. Unter uns gesagt: Alle, welche die SVP in der Causa Donzallaz (*SVP-Bundesrichter Yves Donzallaz, dem nationalen Parlament von der SVP zur Abwahl empfohlen*) angegriffen haben, weil sie einmal in sechs Jahren einen Bundesrichter zu einem Hearing eingeladen hat, die müssen hier und heute zustimmen. Wenn man wöchentlich einen Bezirksrichter an den Kantonsratsfraktionssitzungen sieht, gibt das garantiert mehr Beeinflussungsmöglichkeiten als ein Hearing in sechs Jahren.

Und ganz generell gilt es vielleicht noch darauf hinzuweisen: Warum gerade diese Unvereinbarkeitsregelungen? Ich habe bewusst Justiz und Exekutive und Legislative getrennt. Es gäbe noch andere Unvereinbarkeitsregelungen, aber es scheint mir doch wichtig, darauf hinzuweisen, generell und unabhängig von diesen Personengruppen, die ich genannt habe, dass die Trennung von den Gerichten und den anderen Staatsgewalten in einem liberalen Rechtsstaat stets besonders wichtig ist. Denn Verordnungen werden dann sowieso von der Regierung erlassen, Ausführungsbestimmungen zu den Gesetzen, die wir hier machen. Aber die Gerichte haben oftmals das letzte Wort. Es sind die Gerichte, die das Verhalten sowohl der Parlamente als auch der Regierungen kontrollieren. Auch dieses Parlament weiss, dass es letztlich einer Verfassungskontrolle unterliegt, ob beispielsweise das Taxigesetz, das es erlassen hat, verfassungskonform ist oder nicht. Und genau deswegen ist es wichtig, dass man gerade die Judikative von den übrigen Gewalten

trennt. Das gilt nicht nur, aber umso mehr in einer Notrechtszeit, in der die Gewaltenteilung sowieso ziemlich abgebaut wird und die politischen Rechte eingeschränkt sind; das hat nun halt die Notrechtszeit so an sich. Das hatten wir seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr, aber nun haben wir es wieder.

Abschliessend: Wie gesagt, es gäbe noch weitere Unvereinbarkeiten, die man ansprechen könnte. Sie sind meiner Meinung nach vielleicht weniger schlimm. Ich denke jetzt auch, dass man noch lange darüber diskutieren könnte. Aber der Umstand, dass es noch weitere Möglichkeiten gibt, zeigt eigentlich, dass dieser Vorstoss hier nicht weit geht, dass er eine Selbstverständlichkeit darstellt, und ich bitte Sie, ihm zuzustimmen. Besten Dank.

Nina Fehr Düsel (SVP, Küssnacht): Wir verstehen dieses Anliegen des Initianten. Auf kantonaler Ebene gibt es kleine Defizite betreffend die richterliche Unabhängigkeit und Gewaltenteilung. Die Vermeidung von Machtmissbrauch ist wichtig. Bei den Richtern gibt es aber bereits eine genügende Regelung. Nur die Obergerichte werden vom Kantonsrat gewählt, nicht jedoch die Bezirksrichter. Bei Ersteren besteht bereits eine Unvereinbarkeit. Grundsätzlich ist die heutige Regelung gut und diese hier auch betreffend das Steuerrekursgericht geht uns zu weit. Sonst müsste man noch weitere Personen ausschliessen, wie bereits gesagt wurde. Daher sind wir von der SVP dafür, diese EI abzulehnen, und haben dies nach verschiedenen Diskussionen so beschlossen. Besten Dank.

Nicola Yuste (SP, Zürich): Der Initiant verfolgt mit dieser Einzelinitiative ein überaus wichtiges Anliegen, nämlich eine strikte Umsetzung der Gewaltenteilung, eines Grundpfeilers unseres Rechtsstaats. Er hat recht, wenn er feststellt, dass eine personelle Trennung der Judikative von den übrigen Gewalten dabei besonders wichtig ist. Denn wer Recht spricht, sollte möglichst unabhängig von Seilschaften im Parlament oder in der Verwaltung sein. Hierzu möchte der Initiant das Gesetz über die politischen Rechte in zwei Bereichen anpassen, er hat sie vorgestellt und begründet. Einige diese Forderungen sind aus Sicht der SP durchaus diskussionswürdig, denn auch wir erkennen gewisse Bereiche, in denen eine Ausweitung der Unvereinbarkeitsregeln angezeigt ist. Diese beinhalten auch die von der Initiative geforderte Ausweitung der Unvereinbarkeiten für Kantonsrätinnen und -räten auf Statthalterinnen und Statthalter, weil diese als leitende kantonale Angestellte in der Funktion von Amtsleiterinnen und -leitern gelten, sowie auf Handelsrichterinnen und -richter, die vom Kantonsrat direkt gewählt werden. Um diese Punkte aber möglichst rasch angehen zu können, dürfen wir nun nicht die laufende Revision des Gesetzes über die politischen Rechte verzögern. Die Vernehmlassung ist seit letztem Dezember abgeschlossen. Als Nächstes soll sich die zuständige Kommission mit diesen Fragestellungen vertieft auseinandersetzen. Diesen Prozess nun zu verzögern, kann auch nicht im Sinne der Einzelinitiative sein. Die SP unterstützt die Einzelinitiative deshalb nicht vorläufig.

Beat Habegger (FDP, Zürich): Die FDP-Fraktion hat bereits 2016 eine parlamentarische Initiative (KR-Nr. 283/2016) eingereicht, um die Unvereinbarkeitsgründe

mit dem Kantonsratsmandat zu verschärfen. Wir forderten, dass für Ämter, bei denen der Kantonsrat Wahl-, Genehmigungs- oder Bestätigungsorgan ist, eine Mitgliedschaft im Kantonsrat nicht mehr möglich sein soll. Unser Rat hat dieser PI noch im letzten Jahr zugestimmt. Die vorliegende Einzelinitiative möchte nun die Unvereinbarkeitsgründe weiter ausdehnen. Wir haben diesen Vorschlag in unserer Fraktion kontrovers diskutiert. Ein Teil der Fraktion möchte an unsere PI anknüpfen und sieht die EI als Aufhänger, um die Diskussion zu möglichen Interessenkonflikten weiterzuführen. Ich möchte explizit betonen, dass wird die PI nicht wegen, sondern trotz der vorgebrachten Begründung für diskussionswürdig halten. Relevant scheint insbesondere die Unvereinbarkeit des Kantonsratsmandats mit dem Amt der Statthalterin oder des Statthalters sowie der Mitglieder der Bezirksräte. Die anderen Gesetzesanpassungen etwa zu Paragraf 27 GPR (*Gesetz über die politischen Rechte*) unterstützen wir nicht. Bei den Bezirksbehörden stört sich ein Teil der Fraktion an den heute bestehenden Loyalitäts- und Interessenkonflikten. Nehmen Sie etwa die Statthalter: Es ist problematisch, dass ein Statthalter am Montag als Kantonsrat die Aufsicht über den Regierungsrat ausübt, und am Dienstag steht dann diese selbe Person in ihrer beruflichen Tätigkeit unter der direkten Dienstaufsicht eines Regierungsrates oder einer Regierungsrätin. Solche Verflechtungen schaden der Unabhängigkeit unseres Parlaments. Einem anderen Teil der Fraktion geht dieser Vorstoss hingegen grundsätzlich zu weit. Das Milizprinzip in der Schweiz müsse es zulassen, dass Personen, die auf einer Staatsebene beruflich tätig sind, auf einer anderen Staatsebene ein politisches Amt ausüben können. Wer also in einer Gemeinde- oder Bezirksverwaltung arbeitet, sollte in den Kantonsrat wählbar bleiben, sonst würden die politischen Rechte von zu vielen Personen zu weitgehend eingeschränkt.

Für die FDP-Fraktion waren beide Argumentationslinien nachvollziehbar, deshalb haben wir Stimmfreigabe beschlossen. Ich selber stimmt für die vorläufige Unterstützung.

Andrea Gisler (GLP, Gossau): Gewaltenteilung im Justizwesen stärken – wer will das nicht? Und trotzdem unterstützt die Grünliberale Fraktion die Einzelinitiative nicht. Die Einzelinitiative verstärkt die Gewaltenteilung nämlich nicht dort, wo allenfalls Handlungsbedarf vorhanden wäre. Unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung geht es nämlich nicht an, dass ein Mitglied des Kantonsrates Ersatzoberrichter sein kann, das ist aber schon vorgekommen. Die Einzelinitiative hat die vertikale personelle Gewaltenteilung im Visier. Sie will verhindern, dass eine Bezirksrichterin, ein Statthalter oder eine Bezirksrätin Mitglied des Kantonsrates sein darf. Solche personellen Verflechtungen mögen nicht optimal sein, eine Unvereinbarkeit vermögen sie jedoch nicht zu begründen. Zum einen geht es um Funktionen auf zwei verschiedenen Staatsebenen, auf der Kantonsebene und auf der Bezirksebene. Und zum andern handelt es sich um Ämter, die der Volkswahl unterliegen. Das Stimmvolk hat es also in der Hand, solchen Ämterkumulationen einen Riegel zu schieben. Und wenn es das bei einer konkreten Wahl nicht tut, sieht es darin offenbar kein Problem. Mir persönlich bereitet es durchaus Sorgen, wenn es immer mehr Leute gibt, die Ämter auf verschiedenen Ebenen kumulieren

und keiner Erwerbsarbeit nachgehen. Diese Entwicklung gefährdet jedoch nicht die Gewaltenteilung, sondern das Milizsystem.

In einem zweiten Punkt will die Einzelinitiative Unvereinbarkeitsregeln auf Mitarbeitende des Steueramtes ausdehnen. Es soll nicht negiert werden, dass es hier zu Interessenkollisionen kommen kann. Für Situationen, die der Initiant erwähnt, gibt es jedoch Ausstandsregeln. Es wäre nicht sachgerecht, dieser Personengruppe über Unvereinbarkeitsregeln von gewissen Ämtern komplett auszuschliessen. Eine Sperrfrist von drei Jahren über das Anstellungsverhältnis hinaus ist zudem völlig unverhältnismässig. Mitglied eines Steuerrekursgerichts zu werden, kann und darf für Mitarbeitende des kantonalen Steueramtes eine valable und legitime Option im Rahmen der individuellen Karriereplanung sein.

Die Grünliberalen sehen keine zentralen Defizite, die es nahelegen würden, das Gesetz über die politischen Rechte im Sinne der Einzelinitiative anzupassen.

Anne-Claude Hensch Frei (AL, Zürich): Die AL wird die Einzelinitiative mit einem kritischen Ja unterstützen. Wieso? Wir haben kürzlich in der Debatte über die PI bezüglich Unvereinbarkeiten für Mitglieder des Kantonsrates genau das selbe gefordert, das der Initiant nun mit dem neuen Paragraphen 25 Absatz 2 will, nämlich, dass Mitglieder des Kantonsrates nicht gleichzeitig Statthalterin oder Statthalter sowie voll- oder teilamtliches Mitglied eines Bezirksgerichts oder eines Bezirksrats sein dürfen. Für uns waren damals vor allem die folgenden Grundsätze wichtig: Einerseits sollte der Kantonsrat für alle Bürgerinnen und Bürger offen sein, andererseits muss die Gewaltenteilung eingehalten werden. Deshalb war es uns wichtiger, dass auf die jeweiligen beruflichen Aufgaben von Kantonsratsmitgliedern bezüglich Gewaltentrennung fokussiert wird und nicht zu sehr darauf, wer wen wählt, wenn es um die Unvereinbarkeitsregeln geht. So lautete unserer Forderung. Sie sehen also, wir gehen in diesem Punkt mit dem Initianten einig.

Hingegen beim zweiten Punkt der Einzelinitiative, der Sperrfrist von drei Jahren für ehemalige Mitarbeitende des kantonalen Steueramtes bei einer Wahl ins Steuerrekursgericht, finden wir die Frist eher willkürlich. Auch sollten alle Richterinnen und Richter jeweils professionell mit ihrer neuen Rolle gegenüber ehemaligen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern oder Arbeitskolleginnen und -kollegen umgehen können. Dies ist in unseren Augen eine Grundsatzanforderung ans Richteramt. Es gibt sowieso die Möglichkeit, in den Ausstand zu treten, sollten Richterinnen oder Richter zu eng mit den Personen verbandelt sein, denen sie in einem Verfahren gegenüberstehen. Deshalb ist diese Ergänzung für die AL überflüssig. Unser Ja zu dieser Einzelinitiative ist auch deshalb ein kritisches Ja, weil wir neben der vorgeschlagenen Verbesserung der Gewaltenteilung bei den Unvereinbarkeiten im ersten Punkt keine Carte Blanche erteilen wollen, damit die Regelungen darüber hinaus verschärft werden. Dagegen würden wir uns dann doch verwahren, wir würden uns dezidiert dagegen wehren. Die Alternative Liste wird also die Einzelinitiative vorläufig unterstützen. Besten Dank.

Artur Terekhov, Einreicher der Einzelinitiative: Leider reicht es wohl nicht für die vorläufige Unterstützung, das ist natürlich schade. Allerdings höhlt ja steter Tropfen bekanntlich den Stein, und vielleicht wird dann irgendwann dereinst der Wert von dezentralen Machtstrukturen auch stärker erkannt, und ich danke jeder Person, die hier und heute Ja stimmen wird im Sinne einer vorläufigen Unterstützung. Was ich noch kurz anmerken möchte: Es wurde angesprochen, es sei auf derselben Staatsebene problematisch. Und wenn man Richter und Parlamentarier ist auf unterschiedlichen Staatsebenen, dann sei das nicht problematisch. Aber mit Verlaub, ich muss einfach sagen: Das ergibt sich bereits direkt aus dem Bezirksverwaltungsgesetz. Die Bezirke sind dezentrale Einheiten der Kantonsverwaltung. Das bedeutet natürlich, dass es sich nicht irgendwie um Gemeinden oder um eine eigene Staatsebene handelt, sondern nur – nicht mehr und nicht weniger – um einen dezentralen Teil der Kantonsverwaltung. Wir haben also bei Bezirksrichtern dieselbe Staatsebene, nämlich die Staatsebene Kanton. Deswegen wäre es natürlich sehr begrüssenswert, wenn man das auch entsprechend in einem grossen Kanton anerkennt und Bezirksrichter und Bezirksräte im Sinne einer Unvereinbarkeitsregelung aus dem Kantonsrat ausschliesst.

Was ich abschliessend noch anmerken kann: Ich schreibe ja öfters auch auf «Inside Paradeplatz» (*Online-Newsportal zum Finanzplatz*) als Gastautor. Meine Beiträge werden natürlich immer wieder auch einmal kritisch auseinandergenommen, gerade wenn sie coronanotrechtskritisch sind, das ist hoch emotional. Ich habe auch gerade zu dieser Unvereinbarkeitsthematik einen Beitrag geschrieben. Es gab, glaube ich, noch nie einen Beitrag, zu dem 90 Prozent der Leserkommentare positiv waren im Sinne von: Was? Das ist überhaupt zulässig, Richter im Parlament? Diese Änderung muss man unbedingt unterstützen et cetera, et cetera. Ich glaube, Otto Normalbürger ist es doch schwer zu vermitteln, dass letztlich zu viele Richter et cetera im Kantonsrat sitzen. In diesem Sinne: Stimmen Sie mit Ihrem Gewissen ab und denken Sie: «Power corrupts, and absolute power corrupts absolutely» (*nach Baron Edward Dalberg-Acton, englischer Historiker und Politiker*). Besten Dank.

Abstimmung

Auf die vorläufige Unterstützung der Einzelinitiative KR-Nr. 355/2020 entfallen 21 Stimmen. Damit ist die vorläufige Unterstützung nicht zustande gekommen.

Das Geschäft ist erledigt.