

Die Richterwahlen im Kanton Zürich unter den Aspekten der richterlichen Unabhängigkeit und der Gewaltenteilung

Dissertation
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

Martin Burger

von Zürich und Freienwil AG

genehmigt auf Antrag von

Prof. Dr. Andreas Glaser

und

Prof. Dr. Andreas Kley

Dike Verlag Zürich 2023

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Vorwort..... | V |
| Inhaltsübersicht..... | VII |
| Literaturverzeichnis..... | XIII |
| Materialienverzeichnis..... | XVII |
| Abkürzungsverzeichnis..... | XIX |
| | |
| 1 Einleitung..... | 1 |
| | |
| 2 Historische Grundlagen..... | 7 |
| | |
| 3 Verfassungsrechtliche Grundlagen für die Richterwahlen in der Schweiz und im Kanton Zürich..... | 11 |
| 3.1 Bundesverfassung und Europäische Menschenrechtskonvention..... | 11 |
| 3.2 Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005..... | 19 |
| 3.2.1 Beratungen des Verfassungsrates..... | 21 |
| 3.2.2 Protokollauszüge der Kommission 3 und des Plenums..... | 22 |
| | |
| 4 Nominationsverfahren und Wahlbehörden..... | 37 |
| 4.1 Mitglieder der Bezirksgerichte im Kanton Zürich..... | 37 |
| 4.1.1 Bedeutung der Interparteilichen Konferenzen (IPK)..... | 37 |
| 4.1.2 Zusammensetzung und Funktionsweise der IPK des Bezirkes Zürich..... | 38 |
| 4.1.3 Faktisches zu den Bezirksrichterwahlen der Jahre 2017–2020..... | 40 |
| 4.1.4 Auswirkungen der Richternominations durch die IPK..... | 43 |
| 4.2 Mitglieder der obersten Gerichte im Kanton Zürich und der für das gesamte Kantonsgebiet zuständigen erstinstanzlichen Gerichte..... | 46 |
| 4.2.1 Zusammensetzung und Funktionsweise der Justizkommission..... | 48 |
| 4.2.2 Zusammensetzung und Funktionsweise der Interfraktionellen Konferenz des Kantonsrates (IFK)..... | 50 |
| 4.2.3 Parteizugehörigkeit und Wählbarkeitsvoraussetzung..... | 54 |
| 4.2.4 Problematik des Nominationsverfahrens durch die IFK..... | 56 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 5 | Unvereinbarkeitsregeln als Auswirkung der Gewaltenteilung | 59 |
| 5.1 | Mitglieder der Bezirksgerichte und Mitglieder der für das gesamte Kantonsgebiet zuständigen erstinstanzlichen Gerichte (Baurekursgericht und Steuerrekursgericht) | 60 |
| 5.2 | Mitglieder der obersten kantonalen Gerichte (Obergericht, Verwaltungsgericht und Sozialversicherungsgericht) | 63 |
| 5.3 | Konsequente Umsetzung der Gewaltentrennung de lege ferenda | 64 |
| 6 | Kriterien für die Richterwahlen im Kanton Zürich | 69 |
| 6.1 | Gemeinsame Wählbarkeitsvoraussetzungen für alle Richterämter | 69 |
| 6.2 | Bezirksgerichte | 70 |
| 6.2.1 | Nomination der Kandidatinnen und Kandidaten | 70 |
| 6.2.2 | Wahlverfahren | 72 |
| 6.3 | Oberste kantonale Gerichte (Obergericht, Verwaltungsgericht und Sozialversicherungsgericht) und die für das gesamte Kantonsgebiet zuständigen erstinstanzlichen Gerichte (Baurekursgericht und Steuerrekursgericht) | 73 |
| 6.3.1 | Nomination der Kandidatinnen und Kandidaten | 73 |
| 6.3.2 | Wahlverfahren | 77 |
| 6.3.3 | Anfechtbarkeit von Wahlakten des Kantonsrates bei Richterwahlen | 80 |
| 6.3.4 | Rechtsnatur des Erstwahlaktes und dessen Anfechtbarkeit beim Bundesgericht | 83 |
| 6.3.5 | Anfechtbarkeit wegen Verletzung des Legalitätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 BV) | 84 |
| 6.3.6 | Anfechtbarkeit wegen Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 8 Abs. 1 BV) | 89 |
| 7 | Amtsdauer und Erfordernis der Wiederwahl für Richterinnen und Richter | 93 |
| 7.1 | Die Amtsdauer für Richterinnen und Richter im interkantonalen und internationalen Vergleich | 93 |
| 7.2 | Ratio legis einer festen Amtsdauer der Richterschaft mit der Möglichkeit einer periodischen Wiederwahl | 98 |
| 7.3 | Vereinbarkeit einer festen Amtsdauer und einer periodischen Wiederwahl mit der richterlichen Unabhängigkeit | 103 |
| 7.3.1 | Periodische Wiederwahl im Vergleich zum Abberufungsverfahren bei Richterwahlen durch das Parlament | 103 |
| 7.3.2 | Periodische Wiederwahl im Vergleich zum Abberufungsverfahren bei Richterwahlen durch das Volk | 114 |
| 7.4 | Zur demokratischen Legitimation der Judikative | 119 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 8 | Bedeutung des Parteienproporz für die Richterwahlen im Kanton Zürich ... | 123 |
| 8.1 | Regelung des Parteienproporz auf Bezirksebene | 124 |
| 8.2 | Regelung des Parteienproporz auf kantonaler Ebene..... | 125 |
| 8.3 | Gründe für und gegen die Beachtung des Parteienproporz bei Richterwahlen | 126 |
| 8.4 | Mögliche Auswirkungen des Parteienproporz auf die richterliche Unabhängigkeit | 131 |
| 9 | Bedeutung der Mandatsabgaben («Parteisteuer») für die Richterwahlen im Kanton Zürich | 137 |
| 9.1 | Höhe der Mandatsabgaben der Richterschaft..... | 141 |
| 9.2 | Zur Verbindlichkeit der Mandatsabgaben für die Richterschaft..... | 144 |
| 9.3 | Rechtliche Einordnung der Mandatsabgaben von Richterinnen und Richtern..... | 147 |
| 9.4 | Mögliche Auswirkungen der Mandatsabgaben auf die richterliche Unabhängigkeit | 155 |
| 10 | Korruptionsprävention im Zusammenhang mit dem Richterwahlssystem des Kantons Zürich de lege ferenda | 161 |
| 10.1 | Handlungsbedarf oder bewährtes System?..... | 161 |
| 10.2 | Erkenntnisse und Empfehlungen aus der vierten Länderprüfung der «Groupe d'États contre la corruption» (GRECO) des Europarates | 166 |
| 10.3 | Mögliche Konsequenzen der Erkenntnisse und Empfehlungen der GRECO für den Kanton Zürich..... | 173 |
| 11 | Schlussfolgerungen | 179 |