

Sitzung vom 5. Juni 2024

620. Motion (Transparenzdatenbank für Bezirksgerichtsentscheide)

Die Kantonsräte Urs Glättli, Winterthur, und Mitunterzeichnende haben am 18. März 2024 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, im Gerichtsorganisationsgesetz (LS 211.1) eine Grundlage zur Führung einer öffentlichen Datenbank über wesentliche Entscheide der Bezirksgerichte zu schaffen. Die im Internet zu führende Datenbank soll Transparenz schaffen über das Wirken und die Praxis der Bezirksgerichte und über eine strukturierte und benutzerfreundliche Suche verfügen. Dabei ist die Notwendigkeit einer flankierenden Bestimmung über die Anonymisierung der Entscheide zu prüfen.

Begründung

Während Gerichtsentscheide der obersten kantonalen Gerichte, soweit ersichtlich, einigermassen erschlossen sind (www.gerichte-zh.ch/entscheide), finden sich mit Ausnahme des Bezirksgerichts Zürich (vor allem Mietgericht) zwischen 2012 und 2023 keine oder nur vereinzelte Entscheide der übrigen Bezirksgerichte.¹ So sind z. B. nur gerade mal zwei Entscheide des Bezirksgerichts Winterthur aus dem Jahr 2014 auffindbar. Das genügt offensichtlich nicht und trägt dem Öffentlichkeitsprinzip gemäss Verfassung nicht Rechnung. Gerichtsentscheide sind zu veröffentlichen, damit Transparenz über die Rechtsanwendung und die Rechtsfortentwicklung herrscht, die Rechtssicherheit gewährleistet wird, die Entscheide ihre allfällige Präjudizwirkung entfalten können, das angewandte Recht ins gesellschaftliche Bewusstsein dringt und, soweit nötig, auch die Möglichkeit geschaffen wird, gesetzgeberische Änderungen anzustossen.

Es sind im Sinne eines Minimalstandards generelle Kriterien auszuscheiden, welche Entscheide der Bezirksgerichte zu publizieren sind und welche nicht, so dass das Wirken und Schaffen der Bezirksgerichte öffentlich transparent wird und ihre Entscheide der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Immerhin unterliegen die Mitglieder der Bezirksgerichte – unabhängig davon, ob still oder offen gewählt – der Wahl durch die Stimmberechtigten des Bezirks, so dass ihr Schaffen nicht weiter der Öffentlichkeit verborgen bleiben soll. Die Bezirksgerichte sollen dazu verpflichtet werden, ihre Rechtsprechung mittels Veröffentlichung

¹ <https://www.gerichte-zh.ch/entscheide/entscheide-suchen.html>

ihrer Entscheide transparent zu machen und die Öffentlichkeit über ihre Entscheide zu informieren. Damit die Persönlichkeitsrechte der Parteien gewahrt werden können, sind die Entscheide grundsätzlich zu anonymisieren. Für die Bearbeitung von Personendaten gilt das Gesetz über die Information und den Datenschutz (§ 2b Abs. 2 IDG, LS 170.4), soweit keine spezialgesetzliche Regelung geschaffen werden soll.

Dabei ist der Aufwand für die Anonymisierung und die Aufschaltung der Entscheide mit redaktionellen und technischen Mitteln möglichst gering zu halten. Im Vordergrund steht die Nutzung der Datenbank des Obergerichts.

In die Datenbank aufzunehmen sind nicht nur wegleitende Präjudizien und Leitentscheide, sondern insbesondere auch Entscheide zu Gegenständen, die bei den jeweiligen Bezirksgerichten relativ häufig anhängig gemacht werden, aber auch Entscheide, welche die ganze Breite an materiell behandelten Gegenständen aufzeigen. Neben materiellen Urteilen sind auch wesentliche formelle Entscheide – unabhängig ihrer Form als Beschlüsse oder Verfügungen – aufzunehmen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Urs Glättli, Winterthur, und Mitunterzeichnende wird wie folgt Stellung genommen:

Die öffentliche Bekanntmachung der Entscheide ist zunächst aufgrund des Grundsatzes der Justizöffentlichkeit bzw. des Verkündungsgebots geboten. Dieser Grundsatz ist für Zivil- und Strafsachen in Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101), Art. 14 Abs. 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2) und Art. 30 Abs. 3 der Bundesverfassung (SR 101) verankert. Für Zivilsachen besagt zudem Art. 54 Abs. 1 Satz 2 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO, SR 272), dass die Entscheide der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Die Umsetzung des Grundsatzes der Justizöffentlichkeit umfasst gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 147 I 407), dass einerseits die Urteile am Schluss eines Gerichtsverfahrens öffentlich verkündet werden. Andererseits dienen weitere Formen der Bekanntmachung dem Verkündungsgebot, z. B. die öffentliche Auflage, die Publikation in amtlichen Sammlungen oder in Entscheidungssammlungen im Internet sowie die nachträgliche Gewährung der Einsicht auf Gesuch hin. Diese weiteren Formen sind gegenüber der Urteilsverkündung im Gerichtssaal nicht subsidiär, sondern gehören gleichwertig zur öffentlichen Verkün-

dung. Die Umsetzung der Publikationspraxis in den einzelnen Kantonen unterscheidet sich erheblich.

Für den Kanton Zürich sieht Art. 78 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) vor, dass Rechtspflegeentscheide unter Wahrung des Schutzes der Persönlichkeit auf angemessene Weise der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden (Abs. 1) und die Entscheidungspraxis veröffentlicht wird (Abs. 2). Sodann sieht § 6 der Informations- und Akteneinsichtsverordnung der obersten kantonalen Gerichte (LS 211.15) vor, dass die obersten kantonalen Gerichte ihre Entscheidungspraxis in anonymisierter Form im Internet und bei Bedarf zusätzlich in Fachzeitschriften veröffentlichen.

Das Obergericht und das Handelsgericht publizieren seit 1. Oktober 2011 sämtliche begründeten Sachentscheide im Sinne von Art. 236 Abs. 1 ZPO sowie sämtliche begründeten Endentscheide im Sinne von Art. 81 Abs. 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung (SR 312.0; ausgenommen Berufungsrückzüge und «formale» Nichteintretensentscheide) anonymisiert in der Entscheidsammlung auf der Internetseite der Zürcher Rechtspflege (abrufbar unter gerichte-zh.ch/entscheide/entscheide-anzeigen.html).

Der Publikations- und Anonymisierungsprozess ist für die Entscheide des Obergerichts und des Handelsgerichts halbautomatisiert. Die zu publizierenden Entscheide gelangen mittels einer manuell getätigten Auswahl in der Geschäftsverwaltung in die Anonymisierungsapplikation. Anschliessend werden die fertig anonymisierten Entscheide einmal wöchentlich mittels eines computergestützten Verfahrens in der Entscheidsammlung im Internet publiziert.

Die Entscheide der Bezirksgerichte können ebenfalls in der genannten Internet-Entscheidsammlung publiziert werden. Regelmässig publiziert werden Entscheide des Mietgerichts und der Schlichtungsbehörde des Bezirkes Zürich (Zürcher Mietrechtspraxis, ZMP, verfügbar seit 2013) sowie Entscheide des Arbeitsgerichts Zürich (verfügbar seit 2003). Wie in der Motion richtig ausgeführt wird, wurden aus den übrigen Bezirken und Rechtsgebieten bisher jedoch nur sehr wenige Bezirksgerichtsentscheide in der genannten Internet-Entscheidsammlung publiziert. Der Publikations- und Anonymisierungsprozess ist dabei – anders als für die Entscheide des Obergerichts und des Handelsgerichts – bisher manuell. Daneben werden lediglich einige wenige wichtige und für die weitere Rechtsprechung wegweisende Entscheide der Bezirksgerichte in der Zeitschrift *Blätter für Zürcherische Rechtsprechung ZR* veröffentlicht (z. B. 2023: ZR 3/2023, Nr. 16 [Bezirksgericht Horgen], ZR 2/2023, Nr. 9 [Bezirksgericht Meilen]), ZR 1/2023, Nr. 1 [Bezirksgericht Bülach] und Nr. 4 [Bezirksgericht Zürich]).

Wie in der Motion richtig festgestellt wird, wird damit die Entscheidungspraxis entgegen Art. 78 Abs. 2 KV nicht angemessen veröffentlicht. Es ist weder zeit- noch sachgerecht, dass derzeit kaum schriftlich begründete Entscheide der Bezirksgerichte im Internet für die Öffentlichkeit zugänglich sind. Das Obergericht befasst sich deshalb bereits seit einiger Zeit damit, wichtige schriftlich begründete Bezirksgerichtsentscheide breiter zugänglich zu machen. Folglich nimmt die Motion ein Anliegen auf, das gerichtsintern bereits bearbeitet wird.

Es wird beabsichtigt, interessante End- und Zwischenentscheide der Bezirksgerichte künftig in anonymisierter Form in der Entscheidungssammlung zu veröffentlichen. Derzeit wird das Mengengerüst erhoben, um die zusätzlichen Mittel sowie Anpassungen und Automatisierungen im IT-Ablauf zur Anonymisierung und Veröffentlichung planen zu können. Die Bezirksgerichte im Kanton Zürich fällen pro Jahr rund 55 000 Entscheide. Davon sind ein grosser Teil Massengeschäfte (z. B. Rechtsöffnungsentscheide, Entscheide betreffend Erbscheine). Eine Aufschaltung aller Entscheide würde dem interessierten Publikum kaum Mehrwert bieten, sondern im Gegenteil eine Informationsflut in der Entscheidungssammlung verursachen, welche das Auffinden der relevanten Entscheide selbst mit einer gut funktionierenden Suchfunktion wesentlich erschweren würde. Deshalb wurde bereits ein Merkblatt entworfen, worin festgehalten wird, welche Entscheide der Bezirksgerichte künftig publiziert werden sollen.

Wie für die Veröffentlichung der Entscheide des Obergerichts und des Handelsgerichts braucht es auch für die Veröffentlichung der Entscheide der Bezirksgerichte aus rechtsstaatlicher Sicht keine zusätzliche gesetzliche Grundlage. Eine solche zusätzliche detailliertere gesetzliche Grundlage gibt es auch beim Bund nicht (vgl. dort lediglich Art. 27 Bundesgesetz über das Bundesgericht, SR 173.110). Zudem teilt das Obergericht das Anliegen der Motion und arbeitet bereits daran, dieses umzusetzen. Die Erarbeitung einer gesetzlichen Grundlage wäre lediglich mit unnötigem Aufwand verbunden.

Über die Umsetzung der bereits bestehenden Pflicht der Gerichte, ihre Entscheidungspraxis zu veröffentlichen, kann sich der Kantonsrat bzw. die zuständige Aufsichtskommission – wie die Umsetzung bestehenden Rechts im Allgemeinen – informieren lassen. Er kann darüber hinaus Empfehlungen abgeben (§ 113 Abs. 2 Kantonsratsgesetz, LS 171.1).

Falls sich der Kantonsrat über den Stand der Arbeiten umfassender informieren möchte, kann er den Vorstoss als Postulat überweisen. Gestützt darauf können der Regierungsrat bzw. das Obergericht über die zu diesem Zeitpunkt wohl bereits umgesetzten Massnahmen Bericht erstatten.

Da kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 86/2024 abzulehnen. Er ist jedoch bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli