

Sitzung vom 7. Februar 2018

92. Anfrage (Rechtsmittelinstanz Bezirksrat: Transparenz schaffen, Öffentlichkeitsprinzip anwenden und verfassungskonform publizieren)

Kantonsrat Michael Zeugin, Winterthur, hat am 27. November 2017 folgende Anfrage eingereicht:

Die Rechtspflege (Rechtsprechung, Aufsicht) ist eine von mehreren Aufgaben der Bezirksräte. Rechtspflegeentscheide müssen auf angemessene Weise der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden (Art. 78 der Kantonsverfassung). Die Entscheidungspraxis muss veröffentlicht werden.

Das Verwaltungsgericht und auch der Regierungsrat veröffentlichen ihre Entscheide einfach und transparent (vgl. www.zh.ch/internet/de/aktuell/rrb/suche.html), soweit sie nicht als nicht öffentlich erklärt werden und keine Persönlichkeitsverletzungen darstellen. Die Zürcher Bezirksräte tun dies bisher nicht, obwohl sie dazu mittels gesetzlichem Auftrag z. B. im Bezirksverwaltungsgesetz dazu verpflichtet wären. Eine Nichtveröffentlichung kann zu unterschiedlichen Rechtspraxen je nach Bezirk bei der Anwendung gleicher kantonaler Vorgaben führen. Dies fördert die Rechtsunsicherheit und führt zu intransparenten Entscheiden. Ganz abgesehen davon stellt es einen Verfassungsbruch dar.

Fragen:

1. Ist der Regierungsrat auch der Ansicht, dass für eine verfassungskonforme Arbeit als Rechtsmittelinstanz eine systematische Publikation der Bezirksratsentscheide notwendig ist? Falls nein, wie interpretiert der Regierungsrat Art. 78 der Kantonsverfassung?
2. Welche Vorteile ergäben sich durch die verfassungskonforme Publikation der Bezirksratsentscheide?
3. Wie kann künftig eine verfassungskonforme Publikation der Bezirksratsentscheide sicher gestellt werden?
4. Braucht es dafür gesetzlichen Anpassungen? Und wenn ja, welche gesetzlichen Anpassungen wären dazu notwendig?
5. Würde z. B. die Publikation aller Bezirksratsentscheide auf der kantonalen elektronischen Plattform dem Öffentlichkeitsprinzip entsprechen?
6. Kann für die Publikation der Bezirksratsentscheide die bestehende Praxis des Regierungsrats bzw. des Verwaltungsgerichts, übernommen werden? Wenn nicht, welche Änderungen wären notwendig?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Michael Zeugin, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Nach Art. 78 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) werden Rechtspflegeentscheide auf angemessene Weise der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, wobei der Schutz der Persönlichkeit gewahrt bleibt (Abs. 1). Zudem wird die Entscheidungspraxis veröffentlicht (Abs. 2). Anders als der Grundsatz der Justizöffentlichkeit nach Art. 30 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101), der sich nur auf Urteile von Gerichten bezieht, richtet sich der Grundsatz der Entscheidöffentlichkeit nach Art. 78 KV an sämtliche kantonalen Behörden, die Rechtspflegefunktionen ausüben, unabhängig davon, ob es sich dabei um Gerichte oder Verwaltungsbehörden handelt. Die Bezirksräte fallen im Rahmen ihrer rechtsprechenden Tätigkeit demnach in den Geltungsbereich von Art. 78 KV. In den Kindes- und erwachsenenschutzrechtlichen Verfahren, in denen die Bezirksräte nicht nur als «verwaltungsinterne» Rechtsmittelinstanzen, sondern als «gerichtliche» Beschwerdeinstanzen amten, fallen sie zusätzlich zu Art. 78 KV auch in den Anwendungsbereich von Art. 30 Abs. 3 BV.

Art. 78 KV verlangt weder eine systematische Veröffentlichung aller ergangenen Entscheide noch deren Publikation im Internet. Vielmehr spricht Art. 78 KV in allgemeiner Weise vom Zugänglichmachen von Rechtspflegeentscheiden «auf angemessene Weise» sowie von der Veröffentlichung der «Entscheidungspraxis».

Der Umsetzung des Grundsatzes der Entscheidöffentlichkeit auf kantonaler Ebene dienen unter anderem die elektronisch zugänglichen Entscheiddatenbanken der Zürcher Gerichte (für eine Übersicht vgl. www.zh.ch/internet/de/rechtliche_grundlagen/entscheide.html) sowie der kantonalen Verwaltung (vgl. www.zhentscheide.zh.ch). Auf der Entscheiddatenbank der kantonalen Verwaltung werden seit 2001 wegleitende, praxisprägende Entscheide des Regierungsrates und der Direktionen, aber auch der in der vorliegenden Anfrage angesprochenen Bezirksräte in anonymisierter Form veröffentlicht. Auf der in der Anfrage erwähnten Datenbank der Regierungsratsbeschlüsse (vgl. www.rrb.zh.ch) werden demgegenüber grundsätzlich keine Rechtsmittelentscheide publiziert, da sie aufgrund des Persönlichkeitsschutzes der Verfahrensbeteiligten in der Regel zu den nicht öffentlichen Beschlüssen des Regierungsrates gehören.

Art und Umfang der elektronischen Veröffentlichung nach Art. 78 KV der Praxis von Verwaltungsbehörden muss erlauben, diese nachzuvollziehen und kritisch zu würdigen. Von Amtes wegen elektronisch zugänglich zu machen sind deshalb in erster Linie Leitentscheide, die eine Praxis begründen, prägen, weiterentwickeln, umgestalten oder mit denen eine bestehende Praxis aufgegeben wird (vgl. Stefan Vogel, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Isabelle Häner / Markus Rüssli / Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Zürich/Basel/Genf 2007, Art. 78 N. 33). Nicht erforderlich ist mit Blick auf Art. 78 KV demgegenüber eine systematische Veröffentlichung sämtlicher von Verwaltungsbehörden gefällten Entscheide auf dem Internet.

Auf der elektronisch zugänglichen Entscheiddatenbank der kantonalen Verwaltung (www.zhentscheide.zh.ch) sind derzeit nur zwei Entscheide von Bezirksräten abrufbar. Dies legt die Vermutung nahe, dass durch die Bezirksräte in der Vergangenheit nicht alle praxisprägenden und praxisändernden Leitentscheide publiziert wurden und dass diesbezüglich noch Verbesserungspotenzial besteht. Vor dem Hintergrund, dass Art. 78 KV weder eine systematische noch eine elektronische Veröffentlichung der Verwaltungsentscheide verlangt, bedeutet dies aber nicht, dass die heutige Praxis verfassungswidrig ist. Dies ist umso weniger der Fall, als sich die Praxis der Bezirksräte auch aus der Veröffentlichung der Rechtsmittelentscheide der ihnen im Instanzenzug übergeordneten kantonalen Gerichte und Behörden ergibt, namentlich aus den Entscheiden des Verwaltungsgerichts, des Obergerichts und des Regierungsrates. Insoweit sorgt auch die Veröffentlichung von Entscheiden der den Bezirksräten übergeordneten Instanzen für die mit Blick auf Art. 78 KV notwendige Transparenz. Überdies kommen die Bezirksratskanzleien dem Verfassungsauftrag, Entscheide der Öffentlichkeit auf angemessene Weise zugänglich zu machen und ihre Verwaltungspraxis zu veröffentlichen, auch durch den Versand von Entscheiden an die Medien und den Versand von Medienmitteilungen (zumindest bei Entscheiden von grossem öffentlichem Interesse) nach.

Zu Frage 2:

Die von der Kantonsverfassung verlangte Veröffentlichung der Entscheidungspraxis verfolgt unterschiedliche demokratische und rechtsstaatliche Anliegen. Zum einen sollen mit der Entscheidpublikation die Rechtssicherheit und die Gleichbehandlung der Verfahrensbeteiligten, aber auch die Rechtskenntnisse und das Rechtsbewusstsein der Bevölkerung gefördert werden. Diese soll sich ein zuverlässiges Bild bezüglich der aktuellen Gerichts- und Verwaltungspraxis machen und sich über die Entwicklung der

Rechtsprechung auf dem Laufenden halten können. Zum anderen soll mit der Veröffentlichung von Entscheiden auch die öffentliche Diskussion von Gerichts- und Verwaltungsentscheiden ermöglicht werden. Die für eine funktionierende Demokratie notwendige kritische Öffentlichkeit, die Medien und die politischen Parteien als Bindeglieder zwischen Staat und Bevölkerung, der Gesetzgeber sowie Wissenschaft und Forschung können ihre jeweiligen Aufgaben nur sachgerecht erfüllen, wenn sie Zugang zur Gerichts- und Behördenpraxis haben, diese analysieren, hinterfragen und kritisch würdigen können. Die Entscheidöffentlichkeit sorgt für die notwendige Transparenz staatlicher Machtausübung und soll dadurch das Vertrauen in die Rechtspflege fördern.

Zu Frage 3:

Die heutige Praxis ist verfassungskonform. Allerdings besteht mit Blick auf die Veröffentlichung der Bezirksratsentscheide noch Verbesserungspotenzial. Der Regierungsrat delegierte mit Beschluss Nr. 1202/2017 die Ausübung der administrativen Aufsicht über die Bezirksbehörden der Direktion der Justiz und des Innern (vgl. neuer § 76a Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 [VOG RR, LS 172.11], Inkrafttreten am 1. März 2018). Im Rahmen der künftigen Aufsichtstätigkeit der Direktion wird das Zugänglichmachen von Rechtspflegeentscheiden und die Publikation der Entscheidungspraxis der Bezirksräte ebenfalls Thema sein.

Zu Frage 4:

Es sind keine gesetzlichen Anpassungen erforderlich. Insbesondere stützt sich auch die Veröffentlichungspraxis des kantonalen Verwaltungsgerichts unmittelbar auf Art. 78 KV.

Zu Frage 5:

Sowohl die vom Regierungsrat vertretene Publikation einer Auswahl von praxisbegründenden Bezirksratsentscheiden als auch die vom Fragesteller angeregte Publikation aller Bezirksratsentscheide entsprechen dem kantonalen Öffentlichkeitsprinzip. Vor dem Hintergrund, dass Art. 78 KV keine systematische elektronische Veröffentlichung sämtlicher Entscheide der Verwaltungsbehörden verlangt, und mit Blick auf die Tatsache, dass die systematische Veröffentlichung sämtlicher Bezirksratsentscheide zusätzliche Stellenprozenze erfordern würde, ist die bestehende Publikationspraxis angemessen.

Zu Frage 6:

Weder das Verwaltungsgericht noch der Regierungsrat veröffentlichen systematisch alle ihre Rechtsmittelentscheide auf den entsprechenden elektronischen Datenbanken. Die Direktion der Justiz und des Innern wird die Veröffentlichungspraxis der Bezirksräte im Rahmen ihrer künftigen Aufsichtstätigkeit thematisieren. Dazu sind keine gesetzlichen Änderungen notwendig, wobei zu berücksichtigen ist, dass eine erweiterte Publikationspraxis mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden ist.

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