

13. Transparenzdatenbank für Bezirksgerichtsentscheide

Motion Urs Glättli (GLP, Winterthur), Mario Senn (FDP, Adliswil), Stefan Feldmann (SP, Uster), Nicole Wyss (AL, Zürich) vom 18. März 2024
KR-Nr. 86/2024, RRB-Nr. 620/5. Juni 2024 (Stellungnahme)

Ratspräsident Beat Habegger: Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion nicht zu überweisen.

Urs Glättli (GLP, Winterthur): Mit der Motion wird im Gerichtsorganisationsgesetz eine Grundlage zur Führung einer öffentlichen Datenbank über wesentliche Entscheidungen der Bezirksgerichte angeregt. 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.

Transparenz muss für uns alle hier, für alle, die euch gewählt haben, ein Kernthema sein. Die Justizorgane geniessen in der Gewaltenteilung Unabhängigkeit. Es muss das Gesetz geschärft werden, wenn man den Bezirksgerichten etwas vorschreiben will. Die Justizaufsicht allein stösst letztlich ins Leere, wenn sich die Judikative nicht bewegen will. Und sie, die Judikative, will nur schleppend voranschreiten, sonst hätte sie sich seit mehr als zehn Jahren bewegen können. Das zeigt sich auch in den vom Regierungsrat im Kurzbericht festgestellten erheblichen Unterschieden im Bezirksvergleich. Es zeigt sich auch in der vom Regierungsrat erwähnten Informations- und Akteneinsichtsverordnung der obersten kantonalen Gerichte, dass nur die obersten kantonalen Gerichte verpflichtet sind, ihre Entscheidungspraxis in anonymisierter Form im Internet zu veröffentlichen. Zu Recht wird erwähnt, dass die Bezirksgerichte in derselben Datenbank ihre Entscheide veröffentlichen könnten, sie tun dies aber grösstenteils seit mehr als zehn Jahren nicht.

Deshalb ist an der Motion festzuhalten, auch dann, wenn dafür – was vom Regierungsrat zu Recht erwogen wurde – aus rechtsstaatlicher Optik keine Gesetzesänderung zwingend ist. Auch wenn sich das Obergericht bereits mit der Umsetzung der vorliegenden Motion beschäftigt, hätte das Obergericht seit mehr als zehn Jahren den ihr unterstehenden Bezirksgerichten die Transparenzdatenbank in der Verordnung vorschreiben können.

Ich danke den Fraktionen, welche die Motion mit eingereicht haben. Überweisen wir also alle zusammen die Motion solidarisch und erhöhen den politischen Druck der Legislative, damit über die Praxis der Bezirksgerichte endlich Transparenz geschaffen wird. Herzlichen Dank.

Stefan Feldmann (SP, Uster): Dem sehr guten Votum des Erstunterzeichners ist nicht mehr viel hinzuzufügen. Ich möchte Sie daran erinnern, dass wir auch bei den Entscheiden der Bezirksräte einen entsprechenden Prozess in Gang gebracht

haben (*KR-Nr. 41/2024*), dass das dort auch passiert. Das Obergericht schreibt ja, dass man sich mit dieser Frage sowieso beschäftige, das ist durchaus gut. Wir überweisen die Motion, dann sehen wir, wo wir in zwei Jahren stehen. Wenn sich zeigt, dass das Anliegen auch ohne gesetzliche Anpassung bereits umgesetzt ist, dann können wir darüber diskutieren, ob wir darauf verzichten wollen, aber mit der Motion halten wir den Druck aufrecht, dass in diesem Bereich vorwärts gemacht wird. Die SP-Fraktion unterstützt die Motion nach wie vor. Besten Dank.

Stefan Schmid (SVP, Niederglatt): Die SVP wird die Motion nicht unterstützen. Wir anerkennen, dass bereits gemäss der Kantonsverfassung eine Pflicht besteht, dass diese Transparenz geschaffen werden müsste. Jetzt ist es so, dass die SVP grundsätzlich für weniger Gesetze einsteht, und insofern geben wir den Gerichten die Chance, das zu vollziehen, was grundsätzlich notwendig ist. Was wir aber nicht wollen, ist, jetzt den ganzen Regierungs- und Verwaltungsapparat anzustossen und zu beüben, eine entsprechende Gesetzesvorlage auszuarbeiten. Wir haben in der Kommission (*Kommission für Staat und Gemeinden*), in der ich ebenfalls Mitglied bin, auch einen Fall vorliegen, bei welchem eine Motion überwiesen wurde und nun eine Gesetzesvorlage vorliegt, die den Sinn und Zweck der Motion nicht trifft, und das möchten wir bei diesem Anliegen verhindern. Daher lehnen wir die Motion ab. Bei einem Postulat wären wir dabei gewesen. Vielen Dank für die Kenntnisnahme.

Mario Senn (FDP, Adliswil): Für die FDP ist klar, dass das in der Verfassung verankerte Öffentlichkeitsprinzip auch für die Gerichte gelten soll. Unverständlicherweise kommen diesem Grundsatz heute aber fast nur die obersten kantonalen Gerichte nach. Das Gros der Gerichtsentscheidungen bleibt im Dunkeln, weil sich die Bezirksgerichte de facto nicht an das Öffentlichkeitsprinzip halten. Das ist in vielerlei Hinsicht problematisch und es freut uns, dass im Grundsatz alle, auch das Obergericht, als den Bezirksgerichten vorgesetzte Behörde, der Ansicht sind, dass Bezirksgerichtsentscheide im Grundsatz zu publizieren sind. Diese Forderung hat Ende Mai 2025 zusätzliches Gewicht erhalten. In einem Artikel vom 26. Mai 2025 zeigte die NZZ auf, wie unterschiedlich erstinstanzliche Richter die Schwere von Straftaten einschätzen. Vor diesem Hintergrund ist das Anliegen, dass Bezirksgerichtsentscheide zu publizieren sind, noch dringlicher geworden. Der Regierungsrat argumentiert in seiner Stellungnahme, dass das Obergericht bereits an den Publikationsvorgaben arbeite und dass es keine gesetzliche Grundlage brauche, weil diese schon bestünde. Diese Argumentation können wir zwar teilweise verstehen und wir gehen deshalb auch davon aus, dass das Obergericht für diese Arbeiten keine zusätzlichen Ressourcen beantragen wird. Aber es ist schon bemerkenswert, wie lange sich die Gerichte Zeit lassen, offensichtlich bereits bestehenden Rechtsgrundlagen Genüge zu tun. In diesem Sinne betrachten wir diese Motion als das schärfste Instrument des Parlaments, als einen Durchsetzungsvorstoss. Wir wollen, dass es vorwärtsgeht. Die FDP stimmt der Motion zu.

Silvia Rigoni (Grüne, Zürich): Die Grünen werden diese Motion grossmehrheitlich unterstützen.

Es geht hier um die Transparenz staatlichen Handelns. Natürlich geht es auch immer um die Transparenz der Exekutive, des Parlaments, der Verwaltung, der Behörden. Und in dieser Motion geht es jetzt zentral um die Gerichte und das ist in unserer aufgeschlossenen, modernen Demokratie sehr wichtig. Die Gerichte zu mehr Transparenz zu verpflichten, bedeutet ja nicht, dass wir sie in ihrer Unabhängigkeit einschränken; sie bleiben frei in ihren Entscheidungen. Die Öffentlichkeit soll aber die Entscheidungen und Abwägungen nachvollziehen können. Die Motion ist pragmatisch, sie beschränkt sich auf die wesentlichen Entscheide. Und es sollen dafür Kriterien erarbeitet werden und selbstverständlich sollen die Entscheide auch anonymisiert werden. Wir hoffen auf eine gute Suchfunktion, damit interessierte Kreise auch zu den gesuchten Informationen kommen.

Die Motion folgt der Verfassung, es steht nämlich in Artikel 78 der Verfassung des Kantons Zürich, dass die Entscheidungsprozesse der Rechtspflege der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen. Das stimmt, wir haben hier eine gesetzliche Grundlage. Aber es reicht offenbar nicht, denn in der kantonalen Verordnung werden lediglich die obersten Gerichte verpflichtet, nicht aber die Bezirksgerichte. Und das schlägt sich auch in der bisherigen Praxis nieder. Es gibt kaum begründete Entscheide der Bezirksgerichte im Internet zu finden, und das ist – das stellte auch der Regierungsrat in seiner Stellungnahme fest – weder angemessen noch zeitgerecht, noch sachgerecht. Es braucht also offenbar eine weitere konkrete gesetzliche Grundlage, damit der Anforderung der Verfassung auch auf der Ebene Bezirksgericht nachgekommen wird. Und es ist schön, wenn diese Motion die schon in Gang gesetzten Anstrengungen der Bezirksgerichte unterstützt. Anstrengungen brauchen aber auch Ressourcen. Das ist ein Appell an die Sparallianz im Kantonsrat, das soll bitte angemessen berücksichtigt werden. Ein Appell an die Bezirksgerichte: Nutzen Sie die neuen Technologien, vereinfachen Sie die Anonymisierung, hier gibt es wirklich noch einiges zu tun. Die Grünen unterstützen mehrheitlich.

Tina Deplazes (Die Mitte, Hinwil): Das Ziel der Motion ist grundsätzlich nachvollziehbar: mehr Transparenz, Nachvollziehbarkeit der Rechtsprechung und ein gestärkter Zugang der Öffentlichkeit zur gerichtlichen Praxis auch auf Bezirksebene. Gleichzeitig müssen wir uns aber fragen, ob es dafür tatsächlich eine gesetzliche Grundlage braucht oder ob das Ziel der Motion nicht auf einem anderen Weg erreicht werden kann. Der Regierungsrat und das Obergericht arbeiten bereits am Anliegen, das die Motion aufnimmt. Bereits jetzt wird ein Publikationskonzept für wichtige Entscheide der Bezirksgerichte entwickelt. Auch ist vorgesehen, diese Entscheide in die bestehende Datenbank zu integrieren. Der Wille zur Umsetzung ist also da und wird bereits aktiv verfolgt.

Eine gesetzliche Grundlage ist für diese Publikationspraxis nicht erforderlich. Die Schaffung einer neuen gesetzlichen Grundlage ist deshalb unnötig und würde wertvolle Ressourcen binden, ohne dass damit ein echter Zusatznutzen verbunden

wäre. Gleichzeitig anerkennen wir, dass Transparenz und Rechenschaftspflicht in der Justiz zentral sind. Die Veröffentlichung von Bezirksgerichtsentscheiden in angemessener Form ist ein berechtigtes Anliegen. Die Mitte-Fraktion wird die Motion trotzdem ablehnen und hätte einem Postulat zugestimmt. Besten Dank.

Tobias Mani (EVP, Wädenswil): Der EVP geht es genau gleich wie der Vorrednerin der Mitte-Fraktion. Für uns ist Transparenz ein wichtiger Wert, und die JI (*Direktion der Justiz und des Innern*) räumt auch ein, dass aktuell die Entscheide der Bezirksgerichte nicht angemessen veröffentlicht werden. Das Obergericht befasst sich seit einiger Zeit damit, wichtige schriftlich begründete Bezirksgerichtsentscheide breiter zugänglich zu machen, aber das ist nichts Neues, die Mühlen der Justiz mahlen langsam. Die Motion nimmt ein wichtiges Anliegen auf, gerichtsintern wird dieses aber, wie bereits erwähnt, schon bearbeitet, auch die Justizkommission ist darüber informiert. Die Gerichte beabsichtigen, wichtige ausgewählte Entscheide in Zukunft zu veröffentlichen, und dafür braucht es keine neue gesetzliche Grundlage. Auch die EVP hätte ein Postulat unterstützt, sie erachtet aber eine Motion als unnötig.

Nicole Wyss (AL, Zürich): Die Alternative Liste hat diese Motion mitunterzeichnet, weil uns Transparenz ein grosses Anliegen ist, und durch eine öffentliche Datenbank mit Bezirksgerichtsentscheiden kann genau diese erreicht werden. Führt man sich jedoch Aufwand und Ertrag vor Augen, so ist die Antwort des Regierungsrates sachgerecht und auch nachvollziehbar. Es handelt sich um ein erstinstanzliches Gericht, dessen Entscheide angefochten werden können und worin häufig unterschiedlichste juristische Meinungen enthalten sind. Der reale Nutzen, alle Urteile zu kennen, ist daher beschränkt. Ebenso ist der Alternativen Liste bewusst, dass die Anonymisierung der Entscheide einen nicht unerheblichen Aufwand bedeutet. Dagegen kann allerdings eingewendet werden, dass eine von der Öffentlichkeit nicht kontrollierbare Vorauswahl getroffen würde, wenn die Urteile nur selektiv veröffentlicht würden. Nun, wie dem auch sei, grundsätzlich haben die Gerichte hoffentlich ein Interesse daran, wichtige Entscheide zu publizieren. Der Regierungsrat sagt in seiner Antwort klar, dass der jetzige Zustand nicht gut ist und Abhilfe geschaffen werden soll. Daher wäre eine Umwandlung in ein Postulat für die Alternative Liste grundsätzlich ein gangbarer Weg gewesen. Auf der anderen Seite sind mehr als zehn Jahre ins Land gezogen – wir haben es bereits gehört –, in denen diesbezüglich nicht viel passiert ist. Die Alternative Liste überweist daher die Motion. Danke.

Beat Bloch (CSP, Zürich): Ich gebe Ihnen zuerst meine Interessenbindung bekannt: Ich bin Bezirksrichter und arbeite am Bezirksgericht Zürich. Wir haben bereits gehört, dass einiges in dieser Geschichte im Fluss ist. Ich möchte aber noch zwei, drei Bedenken anbringen. Zuerst möchte ich mich kurz über die massgebenden Rechtssysteme in der Welt äussern. Es gibt zwei verschiedene Systeme, die von grosser Bedeutung sind: Das eine ist das Civil Law und

das andere ist das Common Law. Im Civil Law werden gerichtliche Entscheidungen basierend auf einem feststehenden Regelwerk getroffen, beispielsweise gestützt auf die Verfassung und die daraus resultierenden Gesetze. Eine Richterperson, die nach dem Civil Law Recht spricht, analysiert den Fall genau, trägt den Prozessstoff zusammen und entscheidet anschliessend, indem sie die Fakten mit den entsprechenden Gesetzen abgleicht. Dabei nehmen Richterinnen und Richter eine wichtige Rolle ein. Sie befragen etwa Zeuginnen und Zeugen oder geben Gutachten in Auftrag und würdigen diese. Dieses Rechtssystem hat seine Wurzeln im römischen Recht, und in der Schweiz wird dieses System angewendet.

Das zweite Rechtssystem ist das Common Law. Im Common Law, das im angelsächsischen Raum entwickelt wurde, braucht es nicht einmal zwingend eine Verfassung. In diesem System wird aufgrund bestimmter Präzedenzfälle entschieden. Hier entscheiden am Ende eine Jury oder einzelne Richterpersonen aufgrund der Argumentation von Rechtsvertretern oder Staatsanwälten. In vergleichbaren Fällen können daher frühere Entscheide herangezogen werden, und aufgrund dieser Fälle ergeht dann das Urteil. Dieses Rechtssystem wird in Grossbritannien und vor allem in Amerika angewendet.

Deshalb sind Entscheide unterer Gerichte in unserem Rechtssystem nicht von derart wichtiger Bedeutung, wie sie beispielsweise im angelsächsischen Rechtssystem sind. Selbstverständlich haben auch die Schweizer Entscheide höherer Gerichte, insbesondere des Bundesgerichts, Leitcharakter. Es ist aber nicht so, dass Entscheide unterer Instanzen einfach falsch sind, wenn sie nicht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entsprechen. Damit wird auch klar, dass die Veröffentlichung der Entscheide der erstinstanzlichen Gerichte nicht derart wichtig ist wie die Entscheidungen des Obergerichts oder des Bundesgerichts. Entscheide des Bundesgerichts werden alle veröffentlicht, Entscheide des Obergerichts zu einem sehr grossen Teil.

Die Motionäre verlangen nun, dass alle wesentlichen Entscheide der Bezirksgerichte veröffentlicht werden. Hier beginnt schon die erste Schwierigkeit. Das Kriterium der «Wesentlichkeit» ist bei Bezirksgerichtsentscheiden schwierig zu definieren. Hätten Sie gerne alle Entscheide, die von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung abweichen, hätten Sie gerne alle Entscheide ab einem gewissen Streitwert, hätten Sie gerne Entscheide über Sachverhalte, die nur selten vor Gericht verhandelt werden, oder hätten Sie gerne Entscheide, die aufgrund der beteiligten Parteien von öffentlichem Interesse sind, publiziert? Alle diese Kriterien können für einen Teil der Bevölkerung oder die Medien wesentlich sein.

Wenn Sie die Rechtsprechung der einzelnen Gerichte in Zürich miteinander vergleichen wollen, dann haben Sie unser Rechtssystem nicht ganz verstanden. Eine Stärke unseres Systems ist eben gerade, dass beispielsweise bei der Berechnung des Bedarfs in einem Familienrechtsfall eine angemessene Miete im Bezirk Hinwil für eine grössere Familienwohnung mit 1800 Franken veranschlagt wird, für die gleich grosse Wohnung in Zürich aber mit 2300 oder 2500 Franken. Die Transparenz führt dann eher dazu, dass die Parteien nach Urteilen suchen, die

ihnen genehm sind, und dann mit einer vorgefassten Meinung in eine Verhandlung kommen und nicht mehr bereit sind, von ihrer Meinung abzurücken. Überdies ist es ja nicht so, dass interessante und wegweisende Entscheide unterer Instanzen den Weg an die Öffentlichkeit nicht finden. Ich kann Ihnen aus eigener Erfahrung berichten: Im Jahre 2013 fällte ich als erstinstanzlicher Richter ein Urteil, in dem ich den Lohn aus Prostitution als nicht mehr sittenwidrig und damit als beim Gericht einklagbar beurteilte. Dieser Entscheid wurde veröffentlicht und führte zu Anfragen diverser Medien, diverser Hochschulen, der Ratsbüros von National- und Ständerat. Acht Jahre später hat dann auch das Bundesgericht diese Einschätzung bestätigt. *(Der Ratspräsident unterbricht den Votanten.)*

Ratspräsident Beat Habegger: Kommen Sie bitte zum Schluss.

Beat Bloch fährt fort: Aus all diesen Gründen werde ich die Motion nicht überweisen.

Ratspräsident Beat Habegger: Das Wort aus dem Rat wird nicht mehr gewünscht. Ich möchte noch ein Wort zu Regierungsrätin Jacqueline Fehr sagen, die diese Debatte nicht mitverfolgen kann. Wir hatten mit ihr den Termin vereinbart und sie musste sich dann kurzfristig entschuldigen lassen. Wir haben dann entschieden, dass wir angesichts der Geschäftslast – wir haben ja heute Nachmittag auch Geschäfte behandelt, die seit 2023 hängig sind – dennoch fortfahren, und wir waren auch etwas schneller mit der Behandlung der parlamentarischen Initiativen. Insofern behandeln wir jetzt eben die Geschäfte, die bei der JI noch auf der Traktandenliste stehen.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 93 : 75 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), die Motion KR-Nr. 86/2024 zu überweisen. Das Geschäft geht an den Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage mit Bericht und Antrag innert zwei Jahren.

Das Geschäft ist erledigt.