

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 237/2022 betreffend
Effizienzsteigerung an den Bezirksgerichten**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. September 2024,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 237/2022 betreffend Effizienzsteigerung an den Bezirksgerichten wird als erledigt abgeschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat und das Obergericht.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 26. September 2022 folgendes von Kantonsrat Beat Habegger und Kantonsrätin Angie Romero, Zürich, sowie Kantonsrat Alex Gantner, Maur, am 11. Juli 2022 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, in einem Bericht darzulegen, wie sich die Effizienz der Bezirksgerichte im Kanton Zürich steigern lässt. Insbesondere folgende Massnahmen sind explizit und vertieft zu prüfen:

1. Zusammenlegen von Bezirksgerichten
2. Spezialisierung (Kammerbildung) an den grösseren Gerichten
3. Zentralisierung gewisser Funktionen bzw. Bildung eines Ressourcenpools (insb. Mitarbeitende) für den Einsatz bei Engpässen

Der Bericht soll auch darlegen, welche Auswirkungen alle geprüften Massnahmen auf das Investitionsprogramm des Kantons hätten.

Bericht des Regierungsrates:

Mit dem Postulat verpflichtet der Kantonsrat den Regierungsrat zu prüfen, ob Gesetzesbestimmungen oder ein Kantonsratsbeschluss zu unterbreiten, eine Massnahme der mittelfristigen Planung oder eine andere Massnahme zu treffen sei (§ 53 Abs. 1 Kantonsratsgesetz [LS 171.1]). Das vorliegende Postulat betrifft die Zuständigkeit des Obergerichts als eines der obersten Gerichte des Kantons (vgl. Art. 74 Abs. 2 Verfassung des Kantons Zürich [LS 101]). Das Obergericht wurde deshalb zur Stellungnahme eingeladen.

Mit Bericht vom 13. Dezember 2023 / 16. Mai 2024 äusserte sich die Verwaltungskommission des Obergerichts zum Postulat wie folgt:

1. Einleitung

Das Postulat wirft die Frage auf, ob «angesichts der starken Ausdehnung des Personalbestands» die Effizienz an den Bezirksgerichten gesteigert werden kann. Es ist davon auszugehen, dass mit «Effizienz» der optimale Einsatz der personellen Mittel gemeint ist bzw. die Wirtschaftlichkeit angesprochen und nicht eine möglichst kostengünstige Rechtsprechung angestrebt wird. Die Klärung dieses Begriffs ist deshalb wichtig, weil das Postulat eine Reaktion auf den Antrag des Obergerichts auf Erhöhung der Stellenprozente und der Mindestzahl der Mitglieder der Bezirksgerichte ist, dem der Kantonsrat am 11. Juli 2022 zugestimmt hat (vgl. KR-Nr. 392/2021). In diesem Antrag wurde ausführlich begründet, auf welche Ursachen die massive Zunahme der Geschäftslast und die Anzahl der pendenten Verfahren an den Bezirksgerichten zurückzuführen ist. Es wurde auch anhand von statistischen Daten aufgezeigt und belegt, inwiefern die Bestimmungen der Schweizerischen Straf- und Zivilprozessordnungen die Abwicklung der einzelnen Verfahren seit 2011 viel aufwendiger als unter der Geltung der kantonalen Prozessordnungen gestalten. Im Rahmen der Vorbereitung des Geschäfts in der Justizkommission des Kantonsrates wurden zudem zahlreiche Fragen der FDP-Fraktion zu möglichen Effizienzsteigerungen beantwortet. Es wurde u. a. erläutert, wo Effizienzsteigerungen erfolgt sind und wo aufgrund der gesetzlichen Regelungen und der richterlichen Unabhängigkeit keine Vorgaben zur Steigerung der Effizienz zulässig sind.

Die richterliche Arbeit hat sich nach den Bestimmungen des materiellen Rechts und der Prozessordnungen zu richten, den Ansprüchen der Rechtssuchenden an eine qualitativ gute Rechtsprechung zu genügen und trotzdem dafür zu sorgen, dass in einer angemessenen Zeit ein richterlicher Entscheid ergeht. Das ist ein Zielkonflikt, der angesichts der hohen

Geschäftslast auf keinen Fall dazu führen darf, dass Gerichtsverfahren zugunsten einer vermeintlich einfachen, raschen und kostengünstigen Erledigung nicht mehr mit der nötigen Sorgfalt geführt werden.

Das Hinterfragen und Überprüfen der Effizienz der Gerichte beschäftigt das Obergericht regelmässig. Es ist deshalb die Gelegenheit zu nutzen, nachfolgend entlang der Fragestellungen im Postulat im Sinne einer Auslegeordnung darzulegen, ob und, falls ja, wie mit organisatorischen oder unterstützenden Massnahmen die Effizienz an den Bezirksgerichten gesteigert werden kann.

2. Zusammenlegung von Bezirksgerichten

2.1 Ausgangslage

Die Grösse der Bezirksgerichte im Kanton Zürich ist unterschiedlich. Gemäss den Leistungskontrakten des Obergerichts mit den Bezirksgerichten stehen diesen für das Jahr 2023 die nachfolgenden Stellenprozente in den Funktionen Richterinnen und Richter, Leitende Gerichtsschreiberinnen und Leitende Gerichtsschreiber, Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber, Auditorinnen und Auditoren sowie kaufmännische Kanzlei zur Verfügung.

Bezirksgericht	Richter/in	LGS/in	GS/in	Auditor/in	Kaufmännische Kanzlei	Total
Affoltern	400	100	650	500	380	2 030
Andelfingen	260	50	350	350	350	1 360
Bülach	1 150	200	2 100	1 700	1 830	6 980
Dielsdorf	650	100	1 000	900	640	3 290
Dietikon	750	150	1 100	1 000	1 000	4 000
Hinwil	650	100	1 050	900	730	3 430
Horgen	900	200	1 500	1 300	1 250	5 150
Meilen	1 050	200	1 550	1 450	1 180	5 430
Pfäffikon	400	100	700	700	465	2 365
Uster	950	200	1 600	1 400	1 200	5 350
Winterthur	1 250	200	1 700	1 600	1 440	6 190
Zürich	6 600	1 100	9 250	6 600	9 550	33 100

Zu den kleineren Bezirksgerichten zählen Andelfingen, Affoltern und Pfäffikon. Eine nächste Gruppe vergleichbarer Grösse bilden die Bezirksgerichte Dielsdorf, Dietikon und Hinwil. Weiter sind die Bezirksgerichte Bülach, Horgen, Meilen, Uster und Winterthur von der Grösse her ungefähr vergleichbar. Das Bezirksgericht Zürich als drittgrösstes Gericht in der Schweiz (hinter dem Bundesverwaltungsgericht mit 36 700 Stellen-

prozenten und dem Bundesgericht mit 33 380 Stellenprozenten; Zahlen gemäss Rechenschaftsbericht des Bundesgerichts für das Jahr 2022) ist mit den anderen Bezirksgerichten im Kanton Zürich grössenmässig nicht vergleichbar.

2.2 Geschäftskennzahlen

2.2.1 Vorbemerkung

Das Obergericht hat für die Berichterstattung zum vorliegenden Postulat verschiedene Geschäftskennzahlen der Bezirksgerichte ausgewertet. Anhand der Kennzahlen wurde untersucht, ob Unterschiede zwischen den Gerichten feststellbar sind, die allenfalls auf die personelle Grösse des Gerichts zurückgeführt werden können. Betrachtet wurden u. a. die Erledigungen in bestimmten Zeiträumen (bis 3 Monate, 4 bis 6 Monate, 7 bis 12 Monate, 1 bis 2 Jahre, über 2 Jahre), das Alter der pendenten Fälle (bis 1 Jahr, 1 bis 2 Jahre, über 2 Jahre), die Anzahl der Weiterzüge von Entscheiden an das Obergericht bzw. wie viele Fälle davon vom Obergericht schliesslich gutgeheissen wurden (Quote der Gutheissungen), die Anzahl der Erledigungen und Pendenzen pro Vollzeitrichterstelle, die Anzahl der Erledigungen pro Vollzeitstelle sowie der finanzielle Aufwand pro erledigten Fall.

Unterschiede in der Fallstruktur sowie die Qualität der Entscheide können mit solchen Auswertungen nicht gemessen werden. Vorliegend wurde die Quote der Gutheissung der weitergezogenen Verfahren als Indikator für die Qualität gewählt, obwohl dieses Kriterium nur mit Vorsicht herangezogen werden darf. Einerseits gibt es vor allem im Bereich des Familienrechts häufig deshalb Gutheissungen, weil sich die tatsächlichen Verhältnisse seit der Entscheidfindung geändert haben und diese vom Obergericht berücksichtigt werden müssen. Das hat nichts mit einem «schlechten» Entscheid des vorinstanzlichen Bezirksgerichts zu tun. Andererseits kann der obergerichtliche Entscheid seinerseits angefochten werden, und das führt in manchen Fällen dazu, dass das Bundesgericht letztlich den Entscheid des Bezirksgerichts stützt. Die Auswertung der entsprechenden Zahlen hat aber unabhängig von dieser Problematik keine Auffälligkeiten gezeigt: Alle Bezirksgerichte lagen bei der Quote der Gutheissungen ungefähr im selben Bereich.

Die Auswertung der weiteren Geschäftszahlen hat die nachfolgenden Erkenntnisse ergeben.

2.2.2 Finanzieller Aufwand

Um den finanziellen Aufwand der Bezirksgerichte zu vergleichen, wurden als Messgrössen der Aufwand pro erledigtes Verfahren ausgewertet (Total Aufwand in Franken geteilt durch das Total der Erledigungen ohne Geschäfte der Justizverwaltung) sowie der Personalaufwand

pro erledigtes Verfahren (Total Personalaufwand geteilt durch das Total der Erledigungen ohne Geschäfte der Justizverwaltung). Die Auswertungen haben ergeben, dass zehn von zwölf Bezirksgerichten in einer recht engen Bandbreite liegen. Ausserhalb dieses Rahmens liegen das kleinste und das grösste Gericht. Beim Bezirksgericht Andelfingen fällt der Mehraufwand gering aus. Beim Bezirksgericht Zürich ist er u. a. auf den (teuren) Standort in der Stadt Zürich (einschliesslich Mieträumlichkeiten im PJZ), die besondere Fallstruktur sowie auf die Grösse an sich zurückzuführen. Das Bezirksgericht Zürich ist aufgrund des Umstands, dass viele grosse Unternehmen und insbesondere auch sehr viele Banken und Versicherungen oder internationale Vereine wie z. B. die FIFA ihren Sitz in Zürich haben, überdurchschnittlich von komplexen Verfahren mit hohen Streitwerten und häufig auch internationalen Sachverhalten betroffen. Dabei handelt es sich beispielsweise um Haftpflichtfälle mit Personenschäden oder aus Vermögensverwaltungen, besonders komplexe arbeitsrechtliche Streitigkeiten, Arrest- oder Nachlassverfahren sowie aufwendige Wirtschaftsstrafverfahren oder Delikte im Zusammenhang mit der «Ausgehmeile Zürich», die oft mit einer grösseren Anzahl an Beteiligten zusammenhängen (Angriff, Raufhandel, Sexualdelikte, Körperverletzungen). Es versteht sich sodann von selbst, dass in einem Grossbetrieb wie dem Bezirksgericht Zürich der Verwaltungs- und Betriebsaufwand etwas höher ausfällt als bei kleineren Gerichten. Zudem ist zu beachten, dass das Bezirksgericht Zürich zahlreiche Dienstleistungen zugunsten sämtlicher Zürcher Zivil- und Strafgerichte erbringt wie beispielsweise den Haftrichterpikettendienst für alle Bezirksgerichte über die Wochenenden und Feiertage, die Mitarbeit in zahlreichen Arbeitsgruppen oder die Pflege der Inhalte der Webseite der Gerichte und der Formularvorlagen in der Geschäftsapplikation der Gerichte.

2.2.3 Leistungsindikatoren

Die Auswertung der Anzahl Erledigungen in bestimmten Zeiträumen zeigt, dass an allen Gerichten über 90% der Verfahren innerhalb von 6 Monaten erledigt werden. Innerhalb der Bandbreiten bis 3 Monate bzw. 4 bis 6 Monate gibt es zwar Unterschiede zwischen den Gerichten. Diese sind aber einerseits nicht signifikant und zeigen andererseits auch kein Bild, wonach die kleineren Bezirksgerichte gegenüber den grösseren schlechter abschneiden würden. Bei den Erledigungen über 7 Monate sind die Unterschiede zwischen den Gerichten marginal.

Beim Alter der pendenten Fälle zeigt sich ebenfalls kein Bild, wonach die kleineren Bezirksgerichte signifikant mehr ältere Pendenzen als die grösseren aufweisen würden. Das gilt auch für die Auswertung der Anzahl Pendenzen pro Vollzeitrichterstelle. Lediglich bei den Pendenzen über 2 Jahre ist bei den drei kleinsten Gerichten ein leicht höherer Bestand festzustellen.

Die Anzahl der Erledigungen pro Vollzeitrichterstelle ist an den Bezirksgerichten unterschiedlich und hängt einerseits von der Fallstruktur und andererseits davon ab, wie viele Verfahren im betreffenden Jahr eingegangen sind, vor allem bei den summarischen Verfahren, die in der Regel rasch erledigt werden können. Die Auswertung zeigt aber kein einheitliches Bild, wonach an den kleineren Gerichten weniger erledigt wird als an den grösseren.

2.2.4 Schlussfolgerung

Die Auswertung der Geschäftskennzahlen hat nicht gezeigt, dass die kleineren Bezirksgerichte gegenüber den grösseren weniger effizient arbeiten. Es besteht daher unter dem Gesichtspunkt der Geschäftszahlen kein Handlungsbedarf, um Gerichte zusammenzulegen. Das bestätigt auch die grundsätzlich gute Reputation aller Bezirksgerichte im Kanton Zürich.

2.3 Gerichtsstandorte als Service public

Der Kanton Zürich hat für die Bewohnerinnen und Bewohner als Service public eine angemessene Versorgung mit Infrastrukturgütern und Infrastrukturdienstleistungen sicherzustellen. Die Versorgung mit einer adäquaten Gerichtsinfrastruktur gehört auch dazu. Adäquat muss in diesem Zusammenhang bedeuten, dass die Rechtssuchenden in vernünftiger Distanz zu ihrem Wohnort oder ihrem Gesellschaftssitz an ein Bezirksgericht gelangen können.

Im Rahmen der Plattform «Gemeinden 2030» hat die Arbeitsgruppe «Interkommunale Zusammenarbeit» unter der Leitung des Verbands der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich eine Vernehmlassung zu ihrem Vorschlag durchgeführt, den Kanton Zürich neu in acht Regionen statt zwölf Bezirke zu gliedern und funktionale Räume zu schaffen (vgl. Arbeitspapier «Regionen und funktionale Räume» vom 9. März 2020, abrufbar unter zh.ch/de/politik-staat/gemeinden/gemeinden-2030.html). Würde dem Vorschlag gefolgt, dann wären folgende Bezirksgerichte zusammenzulegen: Andelfingen und Winterthur (Region A Winterthur-Weinland), Bülach und Dielsdorf (Region B Unterland-Furttal), Hinwil und Pfäffikon (Region D Oberland) und Affoltern und Dietikon (Region G Limmat-Knonaueramt). Insbesondere die Grossregion Winterthur-Weinland wäre mit einer Fläche von 451 km² gross, aber auch die neuen Regionen Oberland und Unterland-Furttal hätten 318 km² bzw. 270 km², womit der Weg von einzelnen Rechtssuchenden an «ihr» Bezirksgericht dementsprechend lang ausfallen könnte.

Alleine aus der Geschäftstätigkeit der betreffenden Bezirksgerichte besteht kein Anlass für ein Zusammenlegen, wie vorstehend dargelegt wurde.

2.4 Schlussfolgerung

Die vorstehenden Ausführungen zeigen auf, dass das Zusammenlegen von Bezirksgerichten vor dem Hintergrund einer effizienten Geschäftsabwicklung weder notwendig noch angezeigt ist. Es ist daher viel mehr eine politische Frage, ob Zusammenlegungen erfolgen sollen. Jedenfalls ist mit zusätzlichem Aufwand (Gesetzesänderungen, Reorganisation usw.) zulasten der Rechtsprechung und mit Folgekosten in unbekannter Höhe zu rechnen.

3. Spezialisierung (Kammerbildung) an den grösseren Gerichten

3.1 Allgemeine Bemerkungen zu Spezialisierungen an den Gerichten

In der Literatur werden in Bezug auf die Spezialisierung an Gerichten die nachfolgenden Vor- und Nachteile aufgeführt (vgl. Anna Rüefli, Spezialisierung an Gerichten, in: Justice – Justiz – Giustizia 2013/2, mit zahlreichen Hinweisen auf Literatur zu diesem Thema. Die nachfolgende Darstellung der Vor- und Nachteile basiert auf diesem Beitrag).

3.1.1 Vorteile einer Spezialisierung

Werden Richterinnen und Richter nur noch in wenigen Sach- oder Rechtsgebieten eingesetzt, dann führt dies zu einer Spezialisierung in den betreffenden Bereichen, da die Entwicklungen in der Gesetzgebung, der Rechtsprechung und in der Rechtslehre besser mitverfolgt und überblickt werden können. Daraus resultiert ein tieferes Fachwissen und eine breitere Erfahrung in den betreffenden Gebieten.

Aufgrund der Spezialisierung sind Richterinnen und Richter in ihren Rechtsgebieten vertrauter mit den Problemstellungen und verfügen diesbezüglich über eine bessere Problemlösungsfähigkeit, was die Routine in der Bearbeitung der Fälle erhöht. Dies führt zu einer Effizienzsteigerung, indem durchschnittlich weniger Zeit für einen Fall aufgewendet werden muss.

Vor dem Hintergrund des besseren Verständnisses für die (eingeschränkte) Materie können Richterinnen und Richter Sachverhalte besser erfassen und Beweise besser würdigen, was die Qualität der Entscheide erhöht und für eine einheitliche Rechtsprechung sorgt. Dies führt zur Stärkung des Vertrauens der Rechtsunterworfenen und damit zu einer grösseren Akzeptanz der Rechtsprechung. Die Spezialisierung führt sodann zur Reduktion der Abhängigkeit der Richterinnen und Richter von gegebenenfalls beigezogenen Sachverständigen.

3.1.2 Nachteile einer Spezialisierung

Beim Einsatz von Richterinnen und Richter in nur noch wenigen Sach- oder Rechtsgebieten besteht die Gefahr einer «Betriebsblindheit», die sich darin äussert, dass sich das Recht nur noch sektoriell entwickelt und der Blick für die Rechtsordnung als Ganzes verloren geht. Weil sich gerade im Zivil- und Strafrecht regelmässig auch verfassungs- und verfahrensrechtliche Fragen stellen, kann der Fokus auf das Spezialgebiet dazu führen, dass Urteile mit Wertungswidersprüchen gefällt werden.

Wird ein Spruchkörper eines Gerichts immer mit Richterinnen und Richtern besetzt, die über die gleiche oder eine ähnliche Spezialisierung verfügen, so fehlt in diesem Spruchkörper die für die Rechtsfortbildung notwendige differenzierte Wahrnehmung und Einordnung von Vorgängen und tritt die Verantwortung für die Gestaltung der Rechtsprechung überhaupt in den Hintergrund. Das erschwert oder verhindert sogar gänzlich die Rechtsfortbildung. Die Beschäftigung mit immer der gleichen Materie begünstigt die Entwicklung einer eher unflexiblen Routine.

Die Unabhängigkeit oder zumindest der Anschein der Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter kann tangiert werden, da diese infolge ihrer Spezialisierung immer mit der gleichen, begrenzten Anzahl von Parteien oder Parteivertreterinnen und -vertretern im Kontakt stehen und damit stärker deren Druck ausgesetzt sind als die nicht spezialisierten Richterinnen und Richter.

Die mit der Spezialisierung verbundene Einschränkung der Sach- und Rechtsgebiete kann von Richterinnen und Richtern als Schmälerung der Attraktivität der Richtertätigkeit oder sogar als Belastung empfunden werden. Als Folge davon entstehen Probleme bei der Rekrutierung von geeigneten Richterinnen und Richtern und besteht die Gefahr einer höheren Personalfluktuations sowie von krankheitsbedingten Abwesenheiten, was schliesslich zu einem Qualitätsverlust in der Rechtsprechung führt. Gegebenenfalls können offene Richterstellen gar nicht erst besetzt werden.

3.1.3 Würdigung im Lichte der heutigen Richterschaft

An den Bezirksgerichten findet bereits heute in einigen Bereichen im Rahmen der Möglichkeiten eine gewisse Spezialisierung statt. Darauf wird unter der folgenden Ziffer näher eingegangen. Dies entspricht auch der Entwicklung in der Anwaltschaft, in der eine zunehmende Spezialisierung festgestellt werden kann.

Das Obergericht stellt im Kontakt mit den Richterinnen und Richtern der Bezirksgerichte fest, dass eine zu starke Spezialisierung in der Richterschaft umstritten ist und überwiegend abgelehnt wird. Das breite Tätigkeitsgebiet an einem Bezirksgericht ist für viele Richterinnen und Richter reizvoll und motivierend. Spezialisierung bedeutet letztlich auch,

dass andere Rechtsgebiete nicht mehr erschlossen und aktuell gehalten werden. Das ist für viele erstinstanzliche Richterinnen und Richter mit Blick auf ihre weitere Karriere keine valable Perspektive. Eine Spezialisierung findet schliesslich am Obergericht statt, doch ist die zweite Instanz für die meisten Richterinnen und Richter auch die letzte Karrierestation. Das Obergericht befürchtet deshalb, dass die Attraktivität des Richterberufes an den Bezirksgerichten sinkt, wenn dort eine weitgehende Spezialisierung erfolgen würde. Es würde dann auch schwieriger werden, geeignete Personen für das Richteramt zu finden.

3.2 Spezialisierungen an den Bezirksgerichten

3.2.1 Spezialisierungen von Gesetzes wegen

An jedem Bezirksgericht besteht gemäss § 3 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG, LS 211.1) ein Arbeits-, Miet- und Jugendgericht. Das Präsidium dieser Gerichte wird jeweils einer Richterin oder einem Richter übertragen. In diesen drei Bereichen findet daher heute bereits eine Spezialisierung statt.

Weiter besteht an jedem Bezirksgericht ein Zwangsmassnahmengericht gemäss § 29 GOG für Verfahren betreffend Zwangsmassnahmen gemäss Strafprozessordnung und Jugendstrafprozessordnung. Das führt insofern zu einer gewissen Spezialisierung, als gewöhnlich nicht alle Mitglieder eines Bezirksgerichts für das Zwangsmassnahmengericht amten.

Am Bezirksgericht Zürich besteht sodann gemäss § 33 Abs. 3 GOG ein Zwangsmassnahmengericht für Verfahren betreffend richterliche Anordnung oder Überprüfung ausländerrechtlicher Zwangsmassnahmen, für Haftverfahren gemäss Gesetz über den Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (LS 551.19) und für Verfahren betreffend Verlängerung der Löschungsfristen in Fällen erheblicher Wiederholungsgefahr gemäss Art. 13 Abs. 1 lit. b der Interkantonalen Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (LS 551.104). In Bezug auf diese Verfahren findet in doppelter Hinsicht eine Spezialisierung statt: Einerseits werden alle diese Verfahren für den ganzen Kanton am Bezirksgericht Zürich geführt und andererseits sind diese Verfahren einzig den Mitgliedern von dessen 10. Abteilung zugewiesen.

3.2.2 Weitere Spezialisierungen

An den kleineren und mittleren Gerichten wird nach Möglichkeit versucht, weiter zu spezialisieren, indem beispielsweise familienrechtliche Verfahren nur einem Teil der Richterschaft zur Bearbeitung überlassen werden. Häufig sind auch summarische Verfahren nur einem Teil der

Richterinnen und Richter zugewiesen. Beim ungleich grösseren Bezirksgericht Zürich ist eine weitergehende Spezialisierung möglich und wird auch praktiziert: Es bestehen spezialisierte Bereiche für Konkurs- und Nachlassverfahren sowie für audienzrichterliche Verfahren. Zudem übernehmen verschiedene Abteilungen des Gerichts gewisse Verfahrensarten, so beispielsweise die 1. Abteilung die umfangreichen Bauprozesse sowie alle Haftpflichtprozesse mit Personenschäden und die Aufsichtsbeschwerdeverfahren, die 5. Abteilung die hochstrittigen Eheschutzverfahren und die Erbschaftssachen, die 9. Abteilung die in der Regel komplexen Wirtschaftsstraffälle sowie zusammen mit der 8. Abteilung sonstige grosse Strafverfahren und die 10. Abteilung die Aufgaben des Zwangsmassnahmengerichts sowie die Rechtshilfesachen.

3.2.3 Schlussfolgerung

Eine Spezialisierung ist an den kleinen und mittleren Gerichten kaum bzw. nur in einem geringen Umfang möglich. Am Bezirksgericht Zürich als dem mit Abstand grössten Bezirksgericht sind demgegenüber bereits heute zahlreiche Spezialisierungen umgesetzt. Dennoch weisen die vorstehend erwähnten Geschäftskennzahlen nicht darauf hin, dass Effizienz- oder Qualitätsunterschiede zwischen den Bezirksgerichten bestehen.

4. Zentralisierung von gewissen Funktionen

4.1 Zentrale Dienstleistungen in der Justizverwaltung

4.1.1 Vorbemerkung

Die Bezirksgerichte haben einerseits ihre Kernaufgaben in der Rechtsprechung zu erfüllen und anderseits, als autonome und sich selbst verwaltende Einheiten mit einem eigenen Budget, auch Aufgaben in der Justizverwaltung. Das Obergericht kann ihnen in Bezug auf die Rechtsprechung vor dem Hintergrund der richterlichen Unabhängigkeit keinerlei Vorschriften machen. Im Bereich der Justizverwaltung ist das demgegenüber möglich. Das Obergericht hat denn auch in den letzten Jahren, mit dem Ziel der Steigerung der Effizienz und Qualität, zahlreiche organisatorische Massnahmen getroffen oder Angebote für die Bezirksgerichte zur Verfügung gestellt, insbesondere im Bereich der Informatik, der Finanzen, des Personalwesens sowie der Logistik. Die wichtigsten Massnahmen werden nachstehend kurz beschrieben.

4.1.2 Informatik

Die Informatik ist am Obergericht, an den Bezirksgerichten und bei den Notariaten ab 1992 eingeführt worden. Das Obergericht, das Bezirksgericht Zürich und das Notariatsinspektorat des Kantons Zürich verfügten damals je über eine eigene Informatikabteilung. Auf Initiative des

Obergerichts wurde per 1. Januar 2000 die Informatikabteilung des Bezirksgerichts Zürich aufgelöst und in die eigene integriert. Per 1. März 2015 wurde schliesslich auch die Informatik des Notariatsinspektorates in jene des Obergerichts integriert. Heute ist die Informatikabteilung des Obergerichts mit ihren rund 37 Vollzeitstellen für ungefähr 1800 Arbeitsplätze am Obergericht, an den zwölf Bezirksgerichten und an den 44 Notariaten zuständig. Sie deckt damit die ganze Palette von möglichen Informatikdienstleistungen vom Netzwerk bis zur Applikationsentwicklung ab. Den Mitarbeitenden steht ein performantes, auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenes Informatiksystem zur Verfügung, und sie können bei Bedarf auf zentralen Support sowie ein zentrales Bildungsangebot zurückgreifen.

4.1.3 Finanzen und Controlling

Die Bezirksgerichte verfügen über ein eigenes Budget und führen ein eigenes Rechnungswesen. Zu den Aufgaben in diesem Bereich gehörten früher auch das Abrechnen und Fakturieren von Bussen, Geldstrafen und auferlegten Verfahrenskosten für die Bezirksgerichte, die Staatsanwaltschaften und die Jugendanwaltschaften sowie das Inkasso dieser Forderungen.

Das Obergericht hat in Hinblick auf die Professionalisierung dieser Tätigkeiten und zur Steigerung der Effizienz sowie Verbesserung des internen Controllings (IKS) zunächst 2001 das Inkasso und danach 2010 das Abrechnen und Fakturieren der oben erwähnten Forderungen am Obergericht zentralisiert. Erst- und zweitinstanzliche Rechnungen werden seither gleichzeitig abgerechnet und fakturiert, wobei allfällige Verrechnungsmöglichkeiten umfassend realisiert werden können. Die Schuldnerinnen und Schuldner brauchen sich heute bezüglich Gerichtskosten und Zahlungsmodalitäten nur noch mit einer Stelle in Verbindung zu setzen, was die Dienstleistungsqualität erhöht. Zudem gibt es nur noch eine Schnittstelle zwischen den Gerichten und den Staats- und Jugendanwaltschaften.

Diese Massnahmen haben zu erheblichen Effizienzsteigerungen geführt. Es sind nach heutigem Stand aber keine weiteren Aufgaben der Bezirksgerichte im Bereich der Finanzen ersichtlich, die sinnvollerweise am Obergericht zentralisiert werden könnten.

Die Abteilung Finanzen und Controlling am Obergericht steht den Bezirksgerichten sodann allgemein als Kompetenzzentrum für deren Anfragen und für Hilfestellungen zur Verfügung. Sie unterstützt die Bezirksgerichte insbesondere auch bei der Budgetierung und Rechnungslegung.

4.1.4 Personal und Bildung

Die Bezirksgerichte sind Anstellungsbehörde gemäss § 4 Abs. 1 des Personalgesetzes (LS 177.10) und stellen somit, mit Ausnahme der Richterinnen und Richter, ihr gesamtes Personal selber an. Folglich sind sie auch mit allen damit zusammenhängenden Personalsachen befasst, soweit diese nicht ausnahmsweise in die Zuständigkeit des Obergerichts als Aufsichtsbehörde fallen. Bei komplexeren Personalsachen sowie im Umgang mit der Personalverwaltungsapplikation (kantonales SAP-System) werden die Bezirksgerichte regelmässig von der Abteilung Personal und Bildung des Obergerichts unterstützt. Dieses steht den Bezirksgerichten als eigentliches Kompetenzzentrum für Personalangelegenheiten zur Verfügung. Damit werden einerseits die Stellenprozente an den Bezirksgerichten, die im Bereich des Personals eingesetzt werden müssen, tief gehalten und andererseits steigt die Qualität der Arbeit an den Bezirksgerichten in diesem Bereich.

Die Abteilung Personal und Bildung am Obergericht organisiert sodann auf die Bedürfnisse der Mitarbeitenden der Zivil- und Strafgerichte massgeschneiderte Aus- und Weiterbildungen. Sie arbeitet dabei mit externen Anbietenden von Bildungsangeboten wie beispielsweise der Stiftung für juristische Weiterbildung Zürich oder mit externen und gerichtsinternen Fachpersonen zusammen. Das Angebot richtet sich an Richterinnen und Richter sowie juristische und kaufmännische Mitarbeitende des Obergerichts und der Bezirksgerichte. Dank dieser Weiterbildungsveranstaltungen können die vom Bundesparlament immer zahlreicher verabschiedeten Gesetzesänderungen rechtzeitig geschult und zielführend im Gerichtsalltag umgesetzt werden. Es stehen aber auch noch weitere Bildungsangebote zur Verfügung, um die Kompetenzen der Mitarbeitenden und damit auch deren Effizienz in verschiedenen weiteren Bereichen zu erhöhen.

4.1.5 Logistik

Das Obergericht gilt in Bausachen bezüglich seiner Liegenschaften und derjenigen der Bezirksgerichte, die im Verwaltungsvermögen der Zivil- und Strafgerichte liegen, als Eigentümervertreter und Bauherr. Die Abteilung Logistik am Obergericht übernimmt aber nicht nur dort, sondern im Zusammenhang mit sämtlichen Bauvorhaben, auch bei gemischtgenutzten Liegenschaften im Verwaltungsvermögen des Immobilienamtes, zahlreiche Aufgaben für die Bezirksgerichte, wie beispielsweise Einsitznahme in Projektgremien und Mitarbeit an den für Bauvorhaben notwendigen Unterlagen. Sie steht den Bezirksgerichten sodann als Kompetenzzentrum auch für Fragen aus anderen Bereichen der Logistik zur Verfügung. Diese Organisation ermöglicht nicht nur eine effiziente Abwicklung von Bauvorhaben und anderen logistischen Anliegen, sondern wirkt auch qualitätssteigernd.

4.1.6 Informationsmanagement

Das Obergericht hat zusammen mit dem Sozialversicherungsgericht und dem Verwaltungsgericht gestützt auf § 73 Abs. 1 lit. d GOG die Informations- und Akteneinsichtsverordnung der obersten kantonalen Gerichte (LS 211.15) erlassen, welche die Information der Öffentlichkeit und der Medien über Gerichtsverfahren sowie die Einsicht Dritter in Akten abgeschlossener Gerichtsverfahren regelt.

Während die Einsicht in Akten abgeschlossener Verfahren und der Kontakt mit Medienschaffenden notwendigerweise dezentral über die betreffenden Gerichte zu gewährleisten ist, also u. a. auch über sämtliche Bezirksgerichte, ist der Betrieb des in der Verordnung vorgesehenen Medienportals und die Akkreditierung von Medienunternehmen oder Medienschaffenden zentral in der Zuständigkeit des Obergerichts (auch in Bezug auf die beiden anderen obersten Gerichte). Das ermöglicht eine effiziente Bearbeitung der Gesuche um Akkreditierungen und um Zugang zum Medienportal.

Die Abteilung Informationsmanagement am Obergericht kümmert sich um die Medienarbeit, das Content Management bezüglich Internetauftritt und Intranet, pflegt die Entscheidsammlung und führt das Anonymisierungsteam (zu letzteren beiden Punkten vgl. auch Ziff. 4.2.3). Sie steht insbesondere den Bezirksgerichten als Kompetenzzentrum bei Medienanfragen zur Verfügung und unterstützt diese im Umgang mit medienträchtigen Verfahren.

4.1.7 Schlussfolgerung

Es hat in den letzten Jahren in allen Bereichen der Justizverwaltung, in denen dies unter dem Gesichtspunkt der Steigerung der Effizienz und Qualität sinnvoll war, eine Zentralisierung von Aufgaben am Obergericht und damit eine Spezialisierung in deren Abwicklung stattgefunden. Eine weitergehende Zentralisierung ist nach heutigem Stand nicht angezeigt.

4.2 Zentrale Dienstleistungen in der Rechtsprechung

4.2.1 Vorbemerkung

Wie bereits unter Ziff. 4.1.1 ausgeführt, kann das Obergericht vor dem Hintergrund der richterlichen Unabhängigkeit den Bezirksgerichten in Bezug auf die Rechtsprechung keinerlei Vorschriften machen. Es können ihnen aber – neben der bereits beschriebenen Aus- und Weiterbildung – Hilfsmittel zur Verfügung gestellt und Hilfestellungen geleistet werden, welche die Arbeit der Richterinnen und Richter und der juristischen Mitarbeitenden effizienter und zielführender macht.

4.2.2 Unterhaltsrechner

Die per 1. Januar 2017 in Kraft gesetzte Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (SR 210) über den Unterhalt für unmündige Kinder bildete den zweiten Teil des Revisionsprojekts, mit dem die elterliche Verantwortung neu geregelt werden sollte und bei der das Kindeswohl ins Zentrum aller Überlegungen gestellt wurde. Wie die elterliche Sorge wurde auch das Unterhaltsrecht so ausgestaltet, dass dem Kind keinerlei Nachteile aus dem Zivilstand der Eltern (verheiratet oder unverheiratet) erwachsen soll und insbesondere dessen Unterhaltsanspruch gestärkt wird. Die Betreuungsleistung des überwiegend oder ausschliesslich kinderbetreuenden Elternteils ist neu unabhängig vom Zivilstand in einem gewissen Umfang zu entschädigen. Seit dieser Gesetzesrevision sind die Bezirksgerichte mit zahlreichen Herausforderungen hinsichtlich der konkreten Berechnung nicht nur des Kindes-, sondern auch des Ehegatten- und nachehelichen Unterhalts konfrontiert. Unterhaltsberechnungen waren schon nach dem alten Recht sehr aufwendig, weil die Berechnung des Einkommens, zumal eines zukünftigen oder gar hypothetischen Einkommens, sehr kompliziert sein kann. Neu ist aber zusätzlich darüber zu befinden, welche Kosten für die Kinderbetreuung zu berücksichtigen sind, wenn es sich nicht um Drittkosten, sondern um Einbussen der Erwerbstätigkeit infolge der geleisteten Betreuung eines Elternteils handelt.

Damit diese Berechnungen effizienter durchgeführt werden können, haben das Obergericht und die Bezirksgerichte gemeinsam den sogenannten Unterhaltsrechner entwickelt. Dieses Hilfsmittel steht heute als Excel-Tool zur Verfügung, wird aber in absehbarer Zeit durch eine Webapplikation abgelöst werden. Mit diesem Hilfsmittel wird die komplexe Unterhaltsberechnung bestmöglich unterstützt. Sowohl das Excel-Tool als auch die künftige Webapplikation wird auf der Webseite der Gerichte auch der Öffentlichkeit, insbesondere der Anwaltschaft, zur Verfügung gestellt.

4.2.3 Entscheidsammlung / Anonymisierung von Entscheiden

Die meisten Endentscheide der Kammern des Obergerichts und des Handelsgerichts werden in anonymisierter Form in der Entscheidsammlung des Obergerichts den Mitarbeitenden und auch der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Diese Entscheidsammlung hilft den Richterinnen und Richtern sowie den übrigen juristischen Mitarbeitenden bei der Recherchearbeit und steigert damit deren Effizienz bei der Bearbeitung von Zivil- und Strafverfahren.

Die wichtigsten Endentscheide der Bezirksgerichte werden ebenfalls in der Entscheidsammlung publiziert. Damit sie von der Arbeit zur Anonymisierung dieser Entscheide entlastet sind, können sie hierfür die

Hilfe des Anonymisierungsteams am Obergericht in Anspruch nehmen. Dieses Angebot steigert sowohl die Effizienz als auch die Qualität bei der Anonymisierung der Entscheide und entlastet die Bezirksgerichte von dieser Arbeit.

4.2.4 Hilfsmittel für die juristische Recherchearbeit

Neben der Entscheidungssammlung und den herkömmlichen (Papier-) Bibliotheken stehen den Richterinnen und Richtern sowie den übrigen juristischen Mitarbeitenden des Obergerichts und der Bezirksgerichte auch Hilfsmittel für die Online-Recherche zur Verfügung wie beispielsweise Swisslex oder Legis. Dank diesen Hilfsmitteln wird die Recherchearbeit effizienter.

4.2.5 Wissensmanagement

Im Rahmen der Umsetzung der Dachstrategie der Zürcher Zivil- und Strafgerichte wird im sogenannten Arbeitspaket V «Wissensmanagement» zurzeit evaluiert, ob und wie ein strukturiertes, gerichtsübergreifendes und informatikunterstütztes Wissensmanagement geschaffen und gepflegt werden kann. Damit soll das Wissen innerhalb der Organisation des Obergerichts und der Bezirksgerichte gezielt festgehalten und geteilt werden. Kann ein solches Wissensmanagement dereinst etabliert werden, wird dies die juristische Recherchearbeit zusätzlich beschleunigen und die Qualität verbessern.

4.2.6 Sprachdienstleistungen

An vielen Zivil- und Strafverfahren sind Parteien beteiligt, die für Verhandlungen eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher brauchen. Zudem müssen in gewissen Verfahren eingereichte Dokumente in die deutsche Sprache übersetzt werden. In früheren Jahren waren diese Dienste nicht gerichtsübergreifend organisiert und war die Qualität der Sprachdienstleistungen stark von den beteiligten Personen abhängig. Es kam vor, dass Verhandlungen wegen ungenügender Übersetzung verschoben werden mussten. Vor diesem Hintergrund wurde schon vor einigen Jahren das Sprachdienstleistungswesen professionalisiert und eine behördenübergreifende Fachgruppe sowie eine Zentralstelle geschaffen, die durch Auswahl, Schulung und Kontrolle für eine hohe Qualität der Sprachdienstleistungen sorgt. Es wird ein Sprachdienstleistungsverzeichnis über die Personen geführt, welche die Voraussetzungen für diese anspruchsvolle Arbeit erfüllen und dafür auch akkreditiert wurden (vgl. dazu Sprachdienstleistungsverordnung [LS 211.17]). Die Zentralstelle ist administrativ dem Obergericht angegliedert. Dank der Zentralisierung und Professionalisierung des Sprachdienstleistungswesen können das Obergericht und die Bezirksgerichte Verhandlungen mit fremdsprachigen Parteien effizienter und in besserer Qualität führen.

4.2.7 Qualitätssicherung psychiatrische und psychologische Gutachten

In Zivil- und Strafverfahren müssen immer wieder psychiatrische und psychologische Gutachten über Parteien eingeholt werden. Wie im Sprachdienstleistungswesen wurde in diesem Bereich schon vor einigen Jahren eine Professionalisierung bzw. Qualitätssicherung angestrebt und hierfür eine Fachkommission mit einem dem Obergericht angegliederten Sekretariat eingesetzt. Heute besteht ein Sachverständigenverzeichnis für die Ausarbeitung solcher Gutachten, in dem nur Personen eingetragen sind, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen (vgl. dazu Verordnung über psychiatrische und psychologische Gutachten in Straf- und Zivilverfahren [LS 321.4]). Damit wird in den meisten Fällen sichergestellt, dass eingeholte Gutachten den qualitativen Anforderungen genügen, was zur effizienteren Abwicklung der betreffenden Verfahren und besseren Entscheidungsfindung beiträgt.

4.2.8 Handbuch für Friedensrichterinnen und Friedensrichter

Die Bezirksgerichte beaufsichtigen gemäss § 81 Abs. 1 lit. a GOG in erster Instanz die Friedensrichterämter in ihrem Zuständigkeitsbereich. Es bleibt dabei aber nicht bei der förmlichen Aufsicht durch regelmässige Inspektionen, sondern die Bezirksgerichte stehen den Friedensrichterinnen und Friedensrichtern für Anfragen und Hilfestellungen bei der Ausübung ihres Amtes zur Verfügung. Das verursacht einen Betreuungsaufwand. Damit sich die Anfragen nur auf spezielle Sachverhalte oder Rechtsfragen beschränken, stellt das Obergericht ein Handbuch als Ratgeber und Wegweiser zur Verfügung. Das Handbuch klärt die Friedensrichterinnen und Friedensrichter über ihre Amtspflichten und Befugnisse auf und orientiert über das Verfahren. Es erleichtert ihnen die Einarbeitung und macht sie mit gewissen Sachgebieten vertraut. Weiter stellt es eine Mustersammlung zur Verfügung, u. a. zu den wichtigsten Verfügungen oder Protokollen. Das Handbuch hilft nicht nur den Friedensrichterämtern bei der zielführenden Abwicklung der Verfahren, sondern entlastet auch die Bezirksgerichte von einem Teil des Betreuungsaufwands.

4.2.9 Justitia 4.0 / Digitalisierung in der Justiz

Das Projekt Justitia 4.0 verfolgt die Digitalisierung der Schweizer Justiz mit dem Ziel, die heutigen Papierakten durch elektronische Akten zu ersetzen und den Rechtsverkehr zwischen den verschiedenen Verfahrensbeteiligten sowie die Einsicht in Akten künftig in allen Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsverfahren elektronisch über die zentrale Justizplattform «justitia.swiss» abzuwickeln. Zudem wird den Gerichten und Strafverfolgungsbehörden eine Applikation zur Bearbeitung von elektronischen Akten und Aktenstücken zur Verfügung gestellt (sogenannte

JAA). Bevor der elektronische Rechtsverkehr frühestens ab Mitte 2025 erfolgen kann, müssen erst die dafür notwendigen gesetzlichen Grundlagen vom Bundesparlament mit dem Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) geschaffen werden.

Die Realisierung der geplanten Massnahmen wird dazu führen, dass das einzelne Gerichtsverfahren dank des Wegfalls des postalischen Versands von Akten sowie der Möglichkeit des gleichzeitigen Zugriffs von verschiedenen Verfahrensbeteiligten auf die elektronische Akte künftig schneller abgewickelt werden kann. In der Praxis wird dies in dringenden Verfahren sicherlich auch der Fall sein. Es wird aber insgesamt keine schnellere Bearbeitung der Verfahren und eine nur untergeordnete Effizienzsteigerung resultieren. Einerseits sind nicht alle Verfahrensbeteiligten zum elektronischen Rechtsverkehr verpflichtet. Papierakten und postalische Zustellungen werden daher nicht verschwinden und die heute auf Papier ausgelegte Infrastruktur muss deshalb weitgehend erhalten bleiben. Hinzu kommt die neue Infrastruktur für die Bearbeitung der elektronischen Akten. Andererseits fällt in Gerichtsverfahren, mit Ausnahme von standardisierten Masseverfahren, der grösste Teil des zeitlichen Aufwands bei den Richterinnen und Richtern sowie der juristischen Kanzlei für die Erarbeitung von Zwischen- und Endentscheiden an. Dort kann eine Effizienzsteigerung nur erreicht werden, wenn diese Juristinnen und Juristen über geeignete Hilfsmittel verfügen (vgl. Ziff. 4.2.4 und 4.2.5 vorstehend). Inwiefern die im Rahmen von Justitia 4.0 zur Verfügung gestellte JAA diese Bearbeitung effizienter gestalten kann, wird sich zeigen, sobald dieses Tool zur Verfügung steht.

4.2.10 Schlussfolgerung

Es bestehen heute zahlreiche Hilfsmittel und Hilfestellungen, welche die effiziente Abwicklung der Gerichtsverfahren unterstützen. Sobald sich weitere Möglichkeiten für Unterstützungsmassnahmen ergeben, werden diese geprüft und gegebenenfalls zur Verfügung gestellt. Im Rahmen der Umsetzung der Dachstrategie der Zürcher Zivil- und Strafgerichte wurde u. a. im Arbeitspaket III «Aufbauorganisation/Prozessoptimierung und -standardisierung» ein Fragenkatalog zur Aufbauorganisation erarbeitet, mit dem die Kammern des Obergerichts, das Handelsgericht und die Bezirksgerichte ihre Organisation unter dem Gesichtspunkt eines effizienten Betriebes hinterfragen und nötigenfalls anpassen können. Dieser Fragenkatalog konnte bereits zur Verfügung gestellt werden. Noch in Bearbeitung ist ein gleichartiger Fragenkatalog zur Prozessoptimierung (Ablauforganisation), mit dem die Abwicklung von Gerichtsverfahren reflektiert werden kann und dadurch allfälliges Verbesserungspotenzial sichtbar wird. Es ist damit zu rechnen, dass der Fragenkatalog in wenigen Monaten zur Verfügung gestellt werden kann.

5. Bildung eines Ressourcenpools (insbesondere Mitarbeitende) für den Einsatz bei Engpässen

5.1 Richterressourcen

5.1.1 Vorbemerkung

Dem Obergericht stehen bei Personalengpässen an den Bezirksgerichten verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, ohne gleich die betreffenden Stellenpläne zu ergänzen. Eine dauerhafte Ergänzung eines Stellenplans erfolgt erst dann, wenn aufgrund der bleibenden Geschäftslast keine andere Wahl mehr besteht. Für die Ergänzung der Richterstellen ist der Kantonsrat zuständig.

Das Obergericht hat gemäss § 11 GOG die Möglichkeit, auf Antrag eines Bezirksgerichts Ersatzmitglieder zu ernennen. Ernannt werden kann, wer in der Schweiz politischen Wohnsitz gemäss Art. 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (SR 161.1) und ein juristisches Studium gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (SR 935.61) abgeschlossen hat. Für die Ernennung von Ersatzmitgliedern ist die Verwaltungskommission des Obergerichts zuständig, die nötigenfalls innert weniger Tage einen entsprechenden Beschluss fassen kann.

5.1.2 Mobile Equipe

Das Obergericht hat bereits 2009 die sogenannte Mobile Equipe geschaffen, die mit Ersatzrichterinnen und Ersatzrichtern besetzt ist, die für die Bezirksgerichte im Bedarfsfall Gerichtsverfahren bearbeiten können. Zum heutigen Zeitpunkt stehen für die Mobile Equipe 250 Stellenprozente zur Verfügung. Die Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter der Mobilen Equipe übernehmen in der Regel grössere und/oder komplexere Verfahren. Eher selten sind sie für kurzfristige Ausfälle von ordentlichen Mitgliedern der Bezirksgerichte aufgrund von Krankheit oder Unfall im Einsatz. In diesen Fällen wird oftmals eine Gerichtsschreiberin oder ein Gerichtsschreiber als voll- oder teilamtliches Ersatzmitglied des betreffenden Bezirksgerichts ernannt (vgl. nachstehend).

5.1.3 Voll- und teilamtliche Ersatzmitglieder

Es kommt in den letzten Jahren immer häufiger vor, dass an den Bezirksgerichten Verfahren eingehen, die aufgrund ihrer Grösse nicht mit den ordentlichen Personalressourcen innert angemessener Zeit bearbeitet werden können. Da die Mobile Equipe diese ganz grossen Fälle nicht übernehmen kann, stellt die Verwaltungskommission des Obergerichts den Bezirksgerichten auf deren Antrag hin über den ordentlichen Stellenplan hinaus für einen befristeten Zeitraum zusätzliches Personal zur Verfügung, in der Regel in der Funktion als Ersatzrichter/in und/oder

Gerichtsschreiber/in. Als Ersatzmitglieder werden in den meisten Fällen Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber des Obergerichts ernannt, die über genügend Erfahrung an den Gerichten verfügen. In seltenen Fällen ist das aber auch eine erfahrende Gerichtsschreiberin oder ein erfahrener Gerichtsschreiber des betreffenden Bezirksgerichts.

Bei längeren krankheits- oder unfallbedingten Abwesenheiten von ordentlichen Richterinnen und Richtern wird gleich verfahren. Das Bezirksgericht hat dabei auch die Möglichkeit, auf nebenamtliche Ersatzmitglieder zurückzugreifen, die gegebenenfalls sehr rasch zur Verfügung stehen können, um in einer ersten Phase der Abwesenheit einzelne Einsätze zu übernehmen, z. B. Verhandlungen, zu denen bereits vorgeladen wurde.

Voll- oder teilamtliche Ersatzmitglieder werden schliesslich auch in den Fällen ernannt, in denen ein Mitglied eines Bezirksgerichts, das vom Kantonsrat als Ersatzmitglied des Obergerichts gewählt ist, für einen befristeten Einsatz an das Obergericht berufen wird.

5.1.4 Nebenamtliche Ersatzmitglieder

Jedes Bezirksgericht verfügt über eine gewisse Anzahl von nebenamtlichen Ersatzmitgliedern, die von der Verwaltungskommission des Obergerichts jeweils für die Dauer von einem Jahr ernannt und auf entsprechenden Antrag hin verlängert werden. Es handelt sich um Personen, die in der Regel nicht am betreffenden Bezirksgericht angestellt, aufgrund ihrer (Gerichts-)Erfahrung aber geeignet sind, als Ersatzmitglieder zu amten. Sie werden im sogenannten Taggeld entschädigt, d. h., sie erhalten ein Entgelt, das von ihrer Einsatzdauer abhängt. Den Bezirksgerichten, die über die Einsätze ihrer nebenamtlichen Ersatzmitglieder selber bestimmen können, wird dafür ein bestimmtes Kontingent an Taggeldern zugesprochen. Dabei stehen dem Bezirksgericht Zürich im Vergleich zu den anderen Bezirksgerichten nur rund die Hälfte der Taggelder zur Verfügung.

Mit nebenamtlichen Ersatzmitgliedern können temporäre Belastungsspitzen oder die erwähnten Ausfälle bei der Richterschaft zumindest teilweise ausgeglichen werden.

5.1.5 Schlussfolgerung in Bezug auf die Richterressourcen

Die Bezirksgerichte verfügen bereits heute mit der Mobilen Equipe im erwähnten Umfang über einen festen Ressourcenpool. Aufgrund der Möglichkeit der flexiblen Ernennung von voll-, teil- und nebenamtlichen Ersatzmitgliedern können sodann weitere allfällig erforderliche, zusätzliche Ressourcen schnell und zielgerichtet geschaffen und eingesetzt werden. Das erscheint als effizientere Variante als die Ergänzung des Ressourcenpools. Zudem würden sich dann auch Fragen der Zuteilung der

vorhandenen festen Ressourcen stellen bzw. akzentuieren, da die Bearbeitung eines grossen Verfahrens ein Ersatzmitglied durchaus ein halbes oder gar ein ganzes Jahr beschäftigen kann. In diesem Bereich besteht deshalb kein Handlungsbedarf.

5.2 Juristisches Personal

Wie vorstehend unter Ziff. 5.1.3 ausgeführt, können die Bezirksgerichte im Bedarfsfall für eine befristete Zeit zusätzliche Stellen bzw. Stellenprozente bei den Gerichtsschreibenden beantragen. Die Besetzung solcher zusätzlicher Stellen erfolgt an den Bezirksgerichten in der Regel aus dem Kreis der eigenen Auditorinnen und Auditoren. Das beschleunigt auf der einen Seite die Stellenbesetzung, hat aber auf der anderen Seite zur Folge, dass dann eine neue Auditorin oder ein neuer Auditor rekrutiert werden muss. Der Fachkräftemangel macht sich zwar auch bei der Besetzung dieser Praktikumsstellen bemerkbar, bisher konnten aber die erforderlichen Personen zumeist rekrutiert werden. Angesichts dieser flexiblen Lösungsmöglichkeit ergeben sich im Bereich des juristischen Personals keine Vorteile, einen zentralen Ressourcenpool zu schaffen. Die Auditorenstellen sind ohnehin auf ein (Netto-)Jahr befristet, und von den Gerichtsschreibenden verlassen die meisten das Gericht nach ein bis zwei Jahren wieder. Es wäre daher fraglich, ob ein solcher auf eine längere Anstellungsdauer ausgerichteter Pool überhaupt mit genügend Gerichtsschreibenden besetzt werden könnte, zumal deren Einsatzgebiet im ganzen Kanton Zürich liegen würde.

5.3 Kaufmännisches Personal

Ausfälle bei den kaufmännischen Mitarbeitenden können an den Bezirksgerichten über eine kurze Zeit aufgefangen werden, indem nach Möglichkeit Arbeitspensen von anderen Mitarbeitenden erhöht oder befristeten Aushilfen beschäftigt werden, beispielsweise Studierende. Letztere erhalten in der Regel einfachere Arbeiten von verschiedenen kaufmännischen Mitarbeitenden des Gerichts zugewiesen, womit diese dann die gerichtsspezifischen Arbeiten der ausgefallenen Person übernehmen können.

Dauern die Ausfälle aber länger als ein paar Wochen, stellt dies für die Bezirksgerichte ein Problem dar. Sie dürfen zwar in diesen Fällen mit Bewilligung der Verwaltungskommission des Obergerichts ihren Stellenplan vorübergehend überschreiten, finden aber faktisch kein kaufmännisches Personal, das sich für eine befristete Stelle zur Verfügung stellt. Zudem dauert die Einarbeitung in die gerichtsspezifische Arbeit recht lange und ist mit Mehraufwand für die ohnehin schon zusätzlich belasteten anderen kaufmännischen Mitarbeitenden verbunden. Am Obergericht besteht diese Problematik auch. Sie wurde am Obergericht dadurch

zumindest etwas entschärft, als zwei Springerstellen mit je einem Beschäftigungsumfang von 50% geschaffen wurden. Es stellt sich daher die Frage, ob für die Bezirksgerichte ein Pool an kaufmännischen Mitarbeitenden geschaffen werden könnte. Bei einem solchen Vorgehen wäre allerdings zu regeln, wer die Einsätze dieser Personen koordiniert und priorisiert. Zudem stellt sich die Frage, wie gross das Interesse an einer solchen Stelle ist, wenn der Einsatzort irgendwo im Kanton Zürich liegt und der Arbeitsinhalt für die jeweiligen Einsätze nicht bekannt ist bzw. in einer sehr grossen Bandbreite von verschiedenen möglichen Aufgaben variiert.

5.4 Schlussfolgerung

Das Obergericht sieht einzig bei den kaufmännischen Mitarbeitenden Handlungsbedarf, allenfalls einen zentralen Ressourcenpool für alle Bezirksgerichte zu schaffen. Es wird dies mit den Bezirksgerichten diskutieren und gegebenenfalls Massnahmen ergreifen.

6. Weitere Gedanken zum Thema Effizienzsteigerung

6.1 Bildung von kantonsweiten Spezialgerichten

6.1.1 Vorbemerkung

Es gibt im Kanton Zürich bereits heute zwei erstinstanzliche Gerichte, die für das ganze Kantonsgebiet zuständig sind. Es sind dies das dem Obergericht angegliederte Handelsgericht (mit den Zuständigkeiten gemäss §§ 44 und 45 GOG) sowie das Einzelgericht am Bezirksgericht Zürich in Bezug auf die drei spezifischen Bereiche gemäss den Ausführungen unter Ziff. 3.2.1 vorstehend. In diesen Bereichen besteht demnach heute schon eine kantonsweite Spezialisierung.

6.1.2 Familiengerichte

Es stellt sich die Frage, ob im Sinne einer Spezialisierung ein Familiengericht geschaffen werden soll. In Bezug auf die Vor- und Nachteile solcher spezialisierter Gerichte kann in allgemeiner Hinsicht auf die Ausführungen unter Ziff. 3.1 verwiesen werden. Bei Verfahren aus dem Familienrecht kommt hinzu, dass diese von vielen Bezirksrichtern und Bezirksrichterinnen als sehr belastend empfunden werden. So lauten zumindest die Rückmeldungen aus jenen Bezirksgerichten, die diese Verfahren auf einen Teil der Richterschaft konzentriert haben.

Angesichts der grossen Anzahl solcher Verfahren im Kanton Zürich wäre ein für das ganze Kantonsgebiet zuständiges Familiengericht sehr gross. Ein Familiengericht an den einzelnen Bezirksgerichten wäre einzig am Bezirksgericht Zürich denkbar, die anderen Bezirksgerichte sind dafür zu klein. Regionale Familiengerichte zu schaffen, wäre mit Blick

auf die vielen Schnittstellen zu den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) und angesichts der Rechtsmittelmöglichkeiten von der KESB an die Bezirksräte mit einem äusserst grossen Reorganisationsaufwand verbunden. Die Kosten einer solchen Reorganisation stünden in keinem Verhältnis zum dadurch entstehenden Nutzen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass bei der Schaffung von Familiengerichten Richterressourcen bei den Bezirksgerichten abgezogen werden müssten, womit diese wiederum kleiner oder sogar zu klein für einen sinnvollen Betrieb würden. Das hätte weitere Reorganisationen zur Folge. Hinzu kommt, dass bei einer Umstellung auf Familiengerichte sinnvollerweise auch gleich die KESB sowie Psychologen/innen, Sozialarbeiter/innen und andere Fachleute in diese Organisation eingebunden würden, um eine schlanke interdisziplinäre Zusammenarbeit zu ermöglichen. Das wäre im Sinne der Sache effizient, aber mit erheblichen Mehrkosten verbunden. Vor diesem Hintergrund sollten keine Familiengerichte geschaffen werden.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass der Nationalrat dem Bundesrat das Postulat 22.3380 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates betreffend «Für ein Familiengericht» überwiesen hat. Der Bundesrat wird mit diesem Postulat beauftragt, in Absprache mit den Kantonen zu prüfen, ob es zweckmässig wäre, eine Familiengerichtsbarkeit zu schaffen.

6.1.3 Kriminalgericht

Es stellt sich die Frage, ob im Sinne einer Spezialisierung ein Kriminalgericht geschaffen werden soll. Dabei stellen sich ähnliche Probleme, wie sie vorstehend für das Familiengericht beschrieben wurden. Es kann deshalb analog auf die Ausführungen unter Ziff. 6.1.2 verwiesen werden.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass am Bezirksgericht Zürich eine derartige Spezialisierung insofern stattgefunden hat, als die 9. Abteilung ausschliesslich grosse und komplexe Strafverfahren bearbeitet. Zudem bearbeitet die 8. Abteilung mehrheitlich ebenfalls grössere Strafrechtsfälle.

6.1.4 Schlussfolgerung

Die Bildung von Spezialgerichten wäre nur mit einer umfassenden Reorganisation, insbesondere auch der Bezirksgerichte, möglich und daher mit erheblichen Kosten verbunden. Eine Reorganisation müsste dabei auch die Rechtsmittelinstanzen umfassen, also das Obergericht, die Bezirksräte und die Statthalterämter. Je nach Vorgehen bei der Reorganisation entstünden sehr grosse Spezialgerichte, womit der Effizienzgewinn wieder geschmälert würde. Zudem ist äusserst fraglich, ob sich genügend Richterinnen und Richter für den Einsatz in einem einzelnen Rechts-

gebiet an einem erstinstanzlichen Spezialgericht zur Verfügung stellen würden. Es müssten Möglichkeiten geschaffen werden, dass sie nach einer gewissen Zeit an ein anderes Gericht wechseln können (Rotationssystem). Dies wiederum würde aber die Anpassung des Wahlsystems bedingen, das heute nur die Wahl an ein bestimmtes Bezirksgericht zulässt.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass sich der Kanton Zürich in Bezug auf die Zivil- und Strafgerichte von der heutigen Bezirksstruktur verabschieden müsste.

6.2 Verschieben von Aufgaben von der Zuständigkeit der Kollegialgerichte in die Zuständigkeit der Einzelgerichte

6.2.1 Vorbemerkung

Der Betrieb an den Bezirksgerichten kann dadurch effizienter gestaltet werden, dass Zuständigkeiten vom Kollegialgericht zum Einzelgericht verschoben werden. Dadurch müssen sich nicht drei Richterinnen und Richter mit einem Verfahren beschäftigen, sondern nur noch eine oder einer. Dem Effizienzgewinn steht aber ein Gerichtsentscheid gegenüber, der bei den Rechtsunterworfenen allenfalls auf weniger Akzeptanz stösst, weil er «nur» von einer einzelnen Person getroffen wurde und nicht von einem Kollegium.

6.2.2 SchKG-Aufsichtsbeschwerden

Aufsichtsbeschwerden gemäss Art. 17 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG, SR 281.1) sind heute durch das Kollegialgericht zu entscheiden. Diese Zuständigkeit könnte ohne ersichtliche Nachteile an das Einzelgericht übertragen werden. Das Einzelgericht ist bereits heute für zahlreiche Klagen aus dem SchKG zuständig (vgl. § 24 lit. b GOG). Eine entsprechende Gesetzesanpassung wäre zu begrüssen.

6.2.3 Zuständigkeit des Einzelgerichts in Strafsachen

Gemäss Art. 19 Abs. 2 Bst. b der Schweizerischen Strafprozessordnung (SR 312.0) ist es zulässig, dass ein kantonales Einzelgericht Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren ausspricht. Im Kanton Zürich kann das Einzelgericht gemäss § 27 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 GOG lediglich Freiheitsstrafen bis zu einem Jahr ausfällen. Diese Zuständigkeit könnte ausgedehnt werden, damit weniger Strafverfahren vom Kollegialgericht beurteilt werden müssen. Der Austausch mit den Bezirksgerichten zeigt aber, dass diese Ausdehnung der Strafkompetenz der Einzelgerichte mehrheitlich abgelehnt wird.

6.2.4 Zivilprozess

In der Zivilgerichtsbarkeit bestehen schon sehr weitgehende Zuständigkeiten der Einzelgerichte. Es sind keine sinnvollen weiteren Möglichkeiten zum Verschieben von Kompetenzen ersichtlich.

6.2.5 Schlussfolgerung

Es bestehen nur wenige Möglichkeiten, Zuständigkeiten vom Kollegial- zum Einzelgericht zu verschieben, und die dadurch zu erwartende Effizienzsteigerung würde insgesamt nur gering ausfallen.

6.3 Bundesrechtliche Vorgaben und Rechtsprechung des Bundesgerichts

Im Antrag auf zusätzliche Richterressourcen an den Bezirksgerichten vom 27. Oktober 2021 (KR-Nr. 392/2021) wurde ausführlich begründet, weshalb die Arbeit für die Gerichte mit der Einführung der Schweizerischen Zivil- und Strafprozessordnung sowie aufgrund von verschiedenen Gesetzesänderungen aufwendiger geworden ist. Auf diese Ausführungen ist zu verweisen mit der Feststellung, dass das Bundesparlament – als für die Schweizerische Zivil- und Strafprozessordnung zuständiger Gesetzgeber – am meisten zur Effizienzsteigerung an den Bezirksgerichten beitragen könnte. Die Entwicklungen in der eidgenössischen Gesetzgebung gingen in den letzten Jahren aber leider in die andere Richtung.

Hinzu kommt, dass auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts immer höhere Anforderungen an die Vorinstanzen stellt, beispielsweise bei den Urteilsbegründungen. Das macht die Urteile für die Bürgerinnen und Bürger oft zwar nicht verständlicher, z. B. bei der Strafzumessung bei einer Verurteilung wegen eines Delikts, dafür können diese Entscheide aufgrund der höheren Detailliertheit in der Folge besser angefochten werden. Das ist zwar für die Rechtsunterworfenen ein Vorteil, der von der kantonalen Gerichtsbarkeit auch anerkannt und im Ergebnis begrüsst wird. Diese zusätzlichen Anforderungen an die Begründungsdichte führen aber zu einem spürbaren Mehraufwand für die Gerichte und stehen einer Effizienzsteigerung bei der Abwicklung der Verfahren entgegen. Ähnlich ist die Problematik bei den tendenziell immer höheren Anforderungen in formeller Hinsicht, die das Bundesgericht an die kantonalen Verfahren stellt. Zwar werden so Partei- und Beschuldigtenrechte gestärkt, aber die Verfahren werden aufwendiger und dauern länger.

7. Schlussbemerkungen

Die Auswertung von Geschäftskennzahlen hat ergeben, dass das Zusammenlegen von Bezirksgerichten aus Gründen der Effizienz nicht notwendig ist. Durch die damit zusammenhängende Reorganisation würden Kosten entstehen, die sich gegenüber den Rechtssuchenden kaum rechtfertigen lassen. Hinzu kommt, dass diese weitere Wege in Kauf nehmen müssten, um an das für sie zuständige Gericht zu gelangen.

Eine Spezialisierung an den Bezirksgerichten erfolgt bereits heute in einem gewissen Umfang. Die Bildung von spezialisierten Kammern ist aber nur am Bezirksgericht Zürich möglich, wo dies auch für verschiedene Verfahren gemacht wird.

Im Bereich der Justizselbstverwaltung wurden bereits verschiedene Funktionen bzw. Aufgaben zentralisiert, soweit dies nach heutigem Stand sinnvoll ist. Für das Kerngeschäft der Rechtsprechung werden unter Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit zentral verschiedene Dienstleistungen angeboten und in der Praxis auch genutzt. Dieses Angebot würde ausgeweitet, sobald sich dies als sinnvoll erwiese.

Die Bildung von weiteren festen Ressourcenpools ist angesichts der bestehenden flexiblen Möglichkeiten, auf Belastungsveränderungen oder personelle Ausfälle zu reagieren, nicht zielführend und zu wenig effizient. Einzig im Bereich der kaufmännischen Mitarbeitenden ist ein solcher Pool im Austausch mit den Bezirksgerichten zu prüfen.

Gestützt auf diesen Bericht des Obergerichts beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 237/2022 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der stv. Staatsschreiber:
Natalie Rickli	Peter Hösli