

DELNON UND RÜDY

RECHTSANWÄLTE

MITGLIEDER DES SCHWEIZERISCHEN ANWALTSVERBANDES

DR.IUR. VERA DELNON
LIC.IUR. BERNHARD RÜDY

EXPRESS / EINSCHREIBEN

An das
Schweizerische Bundesgericht
Mon-Repos
1000 Lausanne 14

Zürich, den 28. Oktober 1991

Sehr geehrter Herr Präsident

In Sachen

Dr. Vera Delnon, Rechtsanwältin,
Winzerhalde 16, 8049 Zürich,

Beschwerdeführerin

gegen

Kanton Zürich und
Regierungsrat des Kantons Zürich

Beschwerdegegner

erhebe ich

STIMMRECHTSBESCHWERDE

mit folgendem

ANTRAG

In Gutheissung der Beschwerde im Sinne vom Art. 85 lit. a OG sei der Beleuchtende Bericht des Regierungsrates und der diesem zugrundeliegende Beschluss zur Volksinitiative 'Rechtsschutz in Strafsachen' aufzuheben bzw. der Regierungsrat anzuweisen, diesen zurückzuziehen.

Eventuell sei der Regierungsrat zu verpflichten, einen neuen Beleuchtenden Bericht im Sinne der Anträge zu den vorsorglichen Massnahmen zu veröffentlichen.

Subeventuell sei die kantonale Abstimmung über die Volksinitiative 'Rechtsschutz in Strafsachen' aufzuheben.

Alles unter Entschädigungsfolgen zugunsten der Beschwerdeführerin.

In diesem Zusammenhang beantrage ich Ihnen vorab folgende

vorsorgliche Massnahmen

1. Die Beschwerdegegner seien anzuweisen, den Beleuchtenden Bericht zur Volksabstimmung vom 8. Dezember 1991 unter Publikation im Amtsblatt sofort zurückzuziehen und an dessen Stelle den Stimmbürgern rechtzeitig vor der Abstimmung einen neuen, ausgewogenen Bericht zukommen zu lassen, welcher berichtigend und ergänzend darauf hinweist,
 - dass und mit welchen Argumenten eine Minderheit des Kantonsrats von 51 zu 96 Stimmen abweichend von der Mehrheit und den Erläuterungen im Beleuchtenden Bericht die Initiative unterstützt.

- dass durch die Annahme der Initiative die bisher erreichte Besserstellung der Verbrechenopfer erhalten bleibt und in den Fällen schwerer Straftaten ausgebaut und verstärkt wird (Beleuchtender Bericht, halbfett gedruckter Vorspann, letzter Satz; 1. Spalte, Einleitungstext, letzter Satz; 2. Spalte, 'Rechte des Opfers', Abs. 2 Satz 1; 5. Spalte, 'Schlussfolgerungen', zweitletzter und letzter Absatz).

- dass ein an einer älteren Person begangener Raub als "schwer" im Sinne der Initiative zu beurteilen ist und das Opfer dadurch einen unbedingten Anspruch auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand für das Strafverfahren erhalten soll (Beleuchtender Bericht, 2. Spalte 'Rechte des Opfers, Abs. 2);

- dass die Initiative dem Opfer einen Anspruch darauf geben will, im Verfahren eine Begegnung mit dem Angeschuldigten zu vermeiden, wenn berechtigte Gründe dafür sprechen (§ 5 Abs. 1) und die Rechte des Angeschuldigten dadurch nicht verletzt werden (§ 5 Abs. 2) und dass diese Regelung menschenrechts- und verfassungskonform ist (Beleuchtender Bericht, 3. Spalte, 'Begegnung Opfer/Täter', Abs. 2);

- dass die Initiative der Verteidigung das Recht zur Teilnahme auch an polizeilichen Ermittlungen einräumen will, weil polizeiliche Ermittlungsergebnisse bei der Beweiswürdigung mitberücksichtigt werden (Beleuchtender Bericht, 4. Spalte, 'Teilnahme der Verteidigung an Einvernahmen, Abs. 2);

2. Eventuell sei der Beschwerde aufschiebende Wirkung zu erteilen.

BEGRUENDUNG

A. Prozessuales

1.

Die Beschwerdeführerin ist Mitinitiantin der Volksinitiative 'Rechtsschutz in Strafsachen', welche von 15 praktizierenden Rechtsanwälten des Kantons Zürich lanciert und von über 230 Anwälten und Richtern erstunterzeichnet worden ist. Die Beschwerdeführerin ist im Kanton Zürich wohnhaft und stimmberechtigt.

BO: Unterschriftenbogen zur Volksinitiative
'Rechtsschutz in Strafsachen'
Beilage 1

Die Legitimation zur Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG ist somit zweifelsfrei gegeben.

2.

Die Volksinitiative wurde am 11. April 1989 im Kanton Zürich eingereicht. Auf Antrag des Regierungsrates des Kantons Zürich lehnte der Kantonsrat die Initiative mit 96 zu 51 Stimmen ab.

Die Vorlage ist per 8. Dezember 1991 zur Abstimmung angesetzt worden. Als Beilage zur Ausgabe des Amtsblatts des Kantons Zürich vom 18. Oktober 1991 ist der Beleuchtende Bericht des Regierungsrat zur Volksinitiative 'Rechtsschutz in Strafsachen' erstmals publiziert worden.

BO: Abstimmungszeitung mit Beleuchtendem Bericht
zur Volksinitiative 'Rechtsschutz in Strafsachen'
vom 18. Oktober 1991
Beilage 2

Der Beleuchtende Bericht bzw. dessen Publikation im Amtsblatt stellt eine Vorbereitungshandlung zu einer Abstimmung dar, welche nach der Rechtsprechung gemäss Art. 89 OG innert dreissig Tagen angefochten werde

muss (BGE 113 Ia 50; 110 Ia 178 E. a). Dagegen richtet sich die vorliegende Beschwerde.

Eine Versendung der Abstimmungsunterlagen sowie des Beleuchtenden Berichts an die Stimmbürger des Kantons Zürich hat noch nicht stattgefunden.

3.

Der Beleuchtende Bericht zur Volksinitiative ist in der vorliegenden Form teilweise irreführend; er verletzt die Pflicht der Regierung zu objektiver Information und orientiert über Zweck und Tragweite der Vorlage in mehrfacher Hinsicht unrichtig. Er verletzt auch § 39 Abs. 3 des zürcherischen Kantonsratsgesetzes, indem er die Meinung einer wesentlichen Minderheit des Kantonsrates, die die Vorlage unterstützt, nicht zur Darstellung bringt.

Vorliegend wird dem fraglichen Beleuchtenden Bericht Unrichtigkeit und Mangelhaftigkeit vorgeworfen. "Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und betreffend kantonale Wahlen und Abstimmungen sind gemäss Art. 86 Abs. 1 OG nur gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide zulässig. Das zürcherische Wahlgesetz vom 4. September 1983 (WG) sieht in § 123 grundsätzlich eine Beschwerde wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen vor, erklärt dies nach Abs. 2 dieser Bestimmung jedoch gegen Beschlüsse der Stimmberechtigten des Kantons und der obersten kantonalen Behörden als unzulässig. Als oberste kantonale Behörden in diesem Sinne gelten nach der Praxis sowohl der Kantonsrat als auch der Regierungsrat" (BGE 113 Ia 50).

Gestützt auf diese Praxis ist der Regierungsrat in einem Parallelfall auf die Beschwerde eines Beschwerdeführers im Jahre 1986 unter Geltung des neuen Wahlgesetzes nicht eingetreten. Das Büro des Kantonsrates tritt auf Beschwerden gegen den Regierungsrat aus denselben Überlegungen in konstanter Praxis nicht ein. Demnach stellt der Beleuchtende Bericht sowie der diesem zugrundeliegende Beschluss des Regierungsrates -entsprechend der zum alten Wahlgesetz des Kantons Zürich geübten Praxis -- einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid dar (BGE 113 Ia 50; 106 Ia 22; ZBl 1982 S. 548 ff. E. 1).

4.

Gemäss konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts verwirkt ein Stimmberechtigter grundsätzlich das Recht zur Anfechtung eines Abstimmungsergebnisses, wenn er es unterlässt, Fehler bei der Vorbereitung des Urnenganges sofort durch Einsprache oder Beschwerde zu rügen, damit der Mangel noch vor der Abstimmung behoben werden kann und diese nicht wiederholt zu werden braucht (BGE 98 Ia 620 und 99 Ia 644).

Zu den sofort zu rügenden Mängeln bei der Vorbereitung einer Volksabstimmung gehören sowohl formelle Fehler wie auch irreführende Erläuterungen im Beleuchtenden Bericht des Regierungsrates, sofern dadurch die Gefahr entsteht, dass der freie Wille des Stimmbürgers nicht zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck kommen könne. Dies ist sicher der Fall, wenn der Beleuchtende Bericht unrichtige Angaben und Schlussfolgerungen oder entscheidungsrelevante Auslassungen enthält.

Der fragliche Beleuchtende Bericht des Regierungsrates zur Volksinitiative "Rechtsschutz in Strafsachen" wurde mit dem Amtsblatt des Kantons Zürich vom 18. Oktober 1991 publiziert. Dieses traf am 21. Oktober 1991 im Büro der Beschwerdeführerin ein. Mit heutiger Eingabe ist somit das Erfordernis der "sofortigen" Beschwerdeerhebung sicher gewahrt.

5.

Die Stimmrechtsbeschwerde ist wie die staatsrechtliche Beschwerde grundsätzlich kassatorischer Natur (BGE 113 Ia 148 sowie BGE vom 14. August 1989, publiziert in ZBl 1990, 132 ff.). Der Erlass positiver Anordnungen kann daher nur ausnahmsweise verlangt werden (z.B. BGE 98 Ia 70, 97 I 666 ff; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, Bern 1984, S. 338). Im vorliegenden Fall handelt es sich um eine solche Ausnahme, weil die Verwirkung des Beschwerderechts gerade deshalb vorgesehen ist, "damit der Mangel noch vor der Abstimmung behoben werden kann und diese nicht wiederholt zu werden braucht" (BGE 97 I 30 und 98 Ia 620). Die Behebung des Mangels rechtzeitig vor der Abstimmung erfordert indessen eine präzise Anordnung des Bundesgerichtes, wenn wie vorliegend davon ausgegangen werden muss, dass die Beschwerdegegner nicht nur formelle Fehler bei der Vorbereitung des Urnenganges begangen haben, sondern auch materiell Auslegungsprobleme mit der Vorlage selbst zeigen.

Vorliegend erscheint es als unverhältnismässig, eine bereits angesetzte Volksabstimmung zu verschieben oder rückwirkend gar aufzuheben, wenn eine mögliche oder drohende Beeinflussung des Stimmbürgers auch mit mildereren Massnahmen rechtzeitig abgewendet werden kann. Unter diesem Gesichtspunkt lässt es sich vertreten, dass das Bundesgericht vor der Volksabstimmung ausnahmsweise zu positiven Anordnungen schreitet.

Die Beschwerdeführerin verlangt daher in erster Linie die Anordnung von Massnahmen durch das Bundesgericht, welche die unverfälschte Stimmabgabe des Bürgers am bereits vorbereiteten Urnengang vom 8. Dezember ermöglichen sollen.

Diese Anordnungen werden in der Form von vorsorglichen Massnahmen verlangt. Der angefochtene Beleuchtende Bericht ist zwar bereits im Amtsblatt publiziert worden, doch hat seine Versendung zusammen mit den Abstimmungsunterlagen an die Stimmbürger noch nicht stattgefunden. Als wichtigste Massnahme ist daher die Versendung des angefochtenen Beleuchtenden Berichts mit den Abstimmungsunterlagen zu unterbinden, und die Beschwerdegegner sind anzuweisen, dem Versand einen ausgewogenen Bericht im Sinne der vorstehenden Anträge beizulegen. Die bereits erfolgte Publikation des angefochtenen Berichts im Amtsblatt muss zumindest durch eine entsprechende Publikation über die Mitteilung und die Gründe des Rückzugs des angefochtenen Berichts 'neutralisiert' werden. Die angeforderten Massnahmen bezwecken, eine bereits erfolgte sowie weitere Beeinflussung der Stimmbürger durch die Erweckung unrichtiger Vorstellungen über Zweck und Tragweite der Initiative zu verunmöglichen.

Sprengt der Antrag zu den vorsorglichen Massnahmen in zeitlicher Hinsicht oder faktisch die Möglichkeiten der Korrektur oder erscheint eine solche Anordnung mit der Ausnahmeregelung vom Grundsatz der kassatorischen Natur der Stimmrechtsbeschwerde nicht mehr vereinbar, so wird eventuell die Erteilung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde verlangt. Dies dürfte zur Folge haben, dass die bereits vorbereitete Abstimmung verschoben werden muss. Diese einschneidendste Massnahme soll nach Möglichkeit vermieden werden. Die vorliegende Beschwerde zielt aber in erster Linie darauf ab, den Willen des Stimmbürgers unverfälscht zum Ausdruck kommen zu lassen. Wenn dies nur durch die Verschiebung der Abstimmung vernünftig zu erreichen ist, so sind die damit verbundenen Kosten und Umtriebe in Kauf zu nehmen.

6.

Rein eventuell wird die Aufhebung der Abstimmung selber beantragt. Wird die Abstimmung aufgrund der beanstandeten Vorbereitungshandlungen durchgeführt, so ist die dagegen gerichtete Beschwerde gemäss konstanter Praxis des Bundesgerichts so zu verstehen, dass sinngemäss auch der Antrag auf Aufhebung der Abstimmung selber gestellt wird (BGE 113 Ia 50; 110 Ia 180; 105 Ia 150). Es erweist sich demnach als zulässig, einen solchen Antrag explizit bereits heute als Eventualantrag der Beschwerde zu stellen.

B. Materielles

7.

Das vom Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete politische Stimmrecht gibt dem Bürger u.a. Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Die Gefahr einer verfälschten Willensbildung entsteht dann, wenn die Behörde, die zu einer Abstimmung amtliche Erläuterungen verfasst, ihre Pflicht zu objektiver Information verletzt, indem sie über den Zweck und die Tragweite einer Vorlage falsch orientiert. Eine unerlaubte Beeinflussung der Stimmbürger kann ferner vorliegen, wenn die Behörde in unzulässiger Weise in den Abstimmungskampf eingreift und entweder positive, zur Sicherung der Freiheit der Stimmbürger aufgestellte Vorschriften missachtet oder sich sonstwie verwerflicher Mittel bedient (BGE 108 Ia 157 Erw. 3 b; 102 Ia 268 Erw. 3; 89 I 443 Erw. 5; BVR 1984, 103 Erw. 3).

Das Bundesgericht prüft bei Stimmrechtsbeschwerden nicht nur die Auslegung des eidgenössischen und kantonalen Verfassungsrechts frei, sondern auch diejenige anderer kantonalen Vorschriften, die den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen. Im vorliegenden Fall ist zu rügen, dass der Beleuchtende Bericht des Regierungsrates des Kantons Zürich über Zweck und Tragweite der Volksinitiative "Rechtsschutz in Strafsachen" falsch orientiert. Ausserdem werden die Argumente und Überlegungen einer wesentlichen Minderheit des Kantonsrates, welche die Initiative unterstützte, dem Stimmbürger überhaupt nicht zur Kenntnis gebracht.

8.

Das Bundesrecht stellt es den Kantonen frei, ob sie den Stimmberechtigten eine amtliche Erläuterung der Abstimmungsvorlagen zustellen wollen. Tun sie es, so muss die Erläuterung den Anforderungen des kantonalen Rechts entsprechen; darüber hinaus sind gewisse Mindestanforderungen zu beachten, die sich unmittelbar aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum politischen Stimmrecht ergeben.

Der Kanton Zürich sieht in § 38 des Wahlgesetzes vor, dass den Stimmberechtigten die Abstimmungsvorlagen jeweils zusammen mit einem Beleuchtenden Bericht zuzustellen sind. Das Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981 definiert in § 39 die Anforderungen an Beleuchtende Berichte. Demnach müssen diese kurz, sachlich und leicht verständlich sein. Vor allem ist darin auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten im Kantonsrat Rechnung zu tragen. Im vorliegenden Fall hatte der Kantonsrat gemäss § 39 Abs. 3 Kantonsratsgesetz die Abfassung des Berichts dem Regierungsrat übertragen. Die Anforderungen an den Bericht, den der Präsident des Kantonsrates überprüfen darf (aber nicht muss), sind dieselben.

Auch nach Bundesrecht besteht das Erfordernis der Sachlichkeit. Aus dem bereits erwähnten Grundsatz, wonach kein Abstimmungsergebnis anerkannt werden darf, das nicht den Willen des Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt, wird abgeleitet, die amtliche Orientierung dürfe nicht in unsachlicher Weise erfolgen.

Indessen wird nicht Objektivität verlangt in dem Sinne, dass sich die Behörde jeder wertenden Stellungnahme zur Abstimmungsvorlage enthalten müsste. Es ist Sache des Bürgers, sich anhand der amtlichen Unterlagen und weiterer Informationen seine Meinung zu bilden (BGE 106 Ia 200 Erw. 4a; 105 Ia 153 Erw. 3a). Das Bundesgericht hat im Zusammenhang mit den amtlichen Erläuterungen zu Volksinitiativen festgehalten, dass der Behörde, welche die Ablehnung dieser Initiative beantrage, bei der Darstellung des gegenteiligen Standpunktes eine gewisse Zurückhaltung zuzumuten sei (BGE 98 Ia 622). Ebenso darf das Parlament darlegen, welche Gründe es zur Annahme oder Verwerfung einer Vorlage bewogen haben. Dem Erfordernis der Sachlichkeit nach Bundesrecht ist jedoch nur dann Genüge getan, wenn die Erläuterungen keine unwahren oder -z.B. wegen Lückenhaftigkeit- irreführenden Aussagen enthalten.

Diese Grundsätze gelten auch, wenn sich die behördliche Erläuterung nicht auf eine vom kantonalen Parlament beschlossene Vorlage bezieht, sondern eine Volksinitiative zum Gegenstand hat. Die Behörde ist verpflichtet, bei der Erläuterung des Volksbegehrens in korrekter Weise vorzugehen und grundsätzlich gleich zu verfahren, wie wenn eine vom kantonalen Parlament beschlossene Vorlage zur Abstimmung gelangen würde. Soweit sich das Volksbegehren als interpretationsbedürftig oder unklar erweist, ist im Rahmen der anerkannten Interpretationsgrundsätze jene Auslegungsmöglichkeit zu wählen, die dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt (BGE 105 Ia 154 E. 3a) .

Ist die Auslegung der Initiative streitig, so entscheidet das Bundesgericht in freier Kognition. Das gilt nicht nur, wenn die Auslegung der Initiative für den Entscheid über ihre Gültigkeit massgebend ist (vgl. BGE 101 Ia 232), sondern in gleicher Weise, wenn sich fragt, ob die Behörde die Initiative im Bericht an die Stimmberechtigten richtig erläutert habe (BGE 105 Ia 154 E. 3b).

Im Kanton Zürich ist von besonderer Bedeutung, dass die Auffassung wesentlicher Minderheiten im Kantonsrat im Beleuchtenden Bericht zur Geltung gebracht werden müssen. Im vorliegenden Fall hat der Kantonsrat die Initiative mit 96 zu 51 Stimmen zur Ablehnung empfohlen. Die Minderheit von 51 Stimmen des Kantonsrats unterstützte die Initiative und wollte die Rechte und Möglichkeiten der Verteidigung des Angeschuldigten weitergehend ausbauen (Beilage 2, Beleuchtender Bericht, 5. Spalte a.E., halbfett gedruckter Nachspann).

9.

Die Beschwerdeführerin beanstandet vorab, dass abweichend von der Mehrheit des Kantonsrats eine wesentliche Minderheit (51 gegen 96 Stimmen) die Initiative mit pointiert formulierten Argumenten unterstützte, dass aber diese Argumente und Meinungen im Beleuchtenden Bericht keinen Niederschlag fanden. Es ist eine Missachtung von § 39 des Kantonsratsgesetzes, wenn der Stimmbürger lediglich aus einem rudimentären Nachspann zum Beleuchtenden Bericht erfährt, dass und wieviele Kantonsräte die Vorlage unterstützt haben und den Rechtsschutz weiter ausgebaut haben wollen. Vielmehr müssen dem Stimmbürger die Überlegungen dieser Minderheit zu den einzelnen Punkten im Beleuchtenden Bericht mitgeteilt werden. Diese fehlen völlig.

§ 39 Kantonsratsgesetz ist eine positive, zur Sicherung der Entscheidungsfreiheit der Stimmbürger aufgestellte Vorschrift. In ihrer Missachtung liegt nicht nur ein grundlegender Mangel nach kantonalem Recht,

sondern nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch eine unerlaubte Einflussnahme (BGE 108 Ia 157 Erw. 3 b; 102 Ia 268 Erw. 3; 89 I 443 Erw. 5; BVR 1984, 103 Erw. 3).

10.

Ferner enthält der angefochtene Beleuchtende Bericht Interpretationsfehler der Initiative, unrichtige Darstellungen der Rechtslage sowie sinnstörende Auslassungen. Gesamthaft wird dadurch beim Stimmbürger ein verfälschtes Bild über Zweck und Tragweite der Abstimmungsvorlage erzeugt. Im einzelnen ist folgendes zu beanstanden:

10.1

Im Beleuchtenden Bericht steht:

- "Beim Anspruch des Opfers von Straftaten auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand geht die revidierte StPO weiter als die Initiative." (Beleuchtender Bericht, halbfett gedruckter Vorspann, letzter Satz).
- "Nach den §§ 1-3 der Initiative soll das Opfer einer schweren Straftat Anspruch auf Beigabe eines unentgeltlichen Rechtsvertreters haben ... Als 'schwer' gilt eine Straftat ... nur dann, wenn ... Demgegenüber verzichtet die heutige Strafprozessordnung in § 10 Abs. 4 auf eine solche Einschränkung" (Beleuchtender Bericht, 2. Spalte, 'Rechte des Opfers', Abs. 1 und 2).
- "In § 4 umschreibt der Initiativtext, wem die Opfereigenschaft zukommen soll. Eine solche Vorschrift ist aber überflüssig, da schon das geltende Recht klarlegt, wer im Strafprozess die Rechte des Geschädigten ausüben kann." (Beleuchtender Bericht, 'Rechte des Opfers', 2. Spalte ganz unten, letzter Absatz).

- "Hingegen ging er [der Kantonsrat] in der Wahrung der Rechts des Opfers weiter als die Initiative, indem er den Anspruch auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand nicht auf Opfer 'schwerer Straftaten' beschränkte, sondern weitergehend gewährte (§ 10 Abs. 4). Bei einer allfälligen Annahme der Initiative würde diese Besserstellung der Verbrechenopfer wieder entfallen" (Beleuchtender Bericht, 5. Spalte, 'Schlussfolgerungen', zweitletzter und letzter Satz).

Diese Auslegung der Initiative sowie die Darstellung der Konsequenzen einer Annahme durch den Stimmbürger im Beleuchtenden Bericht sind in mehrfacher Hinsicht irreführend und unrichtig.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Volksinitiative als selbständiges Gesetz neben die Strafprozessordnung tritt und diese nur soweit verdrängt, als deren Bestimmungen 'entgegenstehen' (§ 17 der Initiative). Die Initiative befasst sich im Bereich des Opferschutzes ausschliesslich mit den Opfern genau definierter 'schwerer Straftaten' und stipuliert für einen unbedingten Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand. Liegt keine 'schwere Straftat' im Sinne der Initiative vor, bleibt nach wie vor § 10 Abs. 4 der StPO in Kraft, wonach ein Rechtsbeistand bestellt werden kann, 'wenn es die Interessen und die persönlichen Verhältnisse des Geschädigten erfordern' und der Geschädigte dies verlangt. Die Initiative steht somit zur Strafprozessordnung im Verhältnis der *lex specialis* zur allgemeinen Norm. § 10 Abs. 4 behält daher seine Gültigkeit im Rahmen der weniger gravierenden Straffälle. Vom 'Hinfall' dieser Bestimmung zum Nachteil der Verbrechenopfer kann keine Rede sein.

Sodann geht der Begriff des 'Opfers' in der Initiative (§ 4 der Initiative) auch wesentlich weiter als derjenige des 'Geschädigten' in der Strafprozessordnung (z.B. durch Ausdehnung auf den unverheirateten Lebensgefährten). Die Darstellung im Beleuchtenden Bericht erweckt den Anschein, als handle es sich bei § 4 um eine überflüssige Wiederholung des bereits geltenden Rechts.

§ 10 Abs. 4 der revidierten StPO gewährt Überdies nach seinem Wortlaut keinen 'Anspruch des Opfers von Straftaten' auf irgendwelche Leistungen des Staates. Bei dieser Bestimmung handelt es sich um eine Kann-Vorschrift, welche lediglich auf Antrag des Geschädigten sowie nach Ermessen des Richters Anwendung findet. Demgegenüber spricht der Beleuchtende Bericht bereits im halbfett gedruckten Vorspann von einem

'Anspruch', welcher erst noch weiter gehen soll als die Initiative. Unter dieser Terminologie versteht der Stimmbürger aber ein unbedingtes Recht.

Im Beleuchtenden Bericht wird somit irreführend und unrichtig der Anschein erweckt,

- dass die revidierte StPO den Opfern von Straftaten einen gesetzlichen Anspruch auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand gewähre,
- dass die revidierte StPO einen weitergehenden Schutz der Verbrechenopfer gewähre als die Initiative,
- dass die Initiative die heutige Rechtsstellung der Verbrechenopfer 'einschränke', und
- dass der Stimmbürger mit der Annahme der Initiative die bereits erreichte Besserstellung der Verbrechenopfer wieder rückgängig mache.

Aus allen diesen Gründen sind die eingangs gestellten Anträge um Aufhebung und Berichtigung der entsprechenden Argumente im Beleuchtenden Bericht begründet.

10.2

Im Beleuchtenden Bericht steht:

- "Wird beispielsweise eine ältere Person ...beraubt, mag diese Straftat als solche nicht als 'schwer' im Sinne der Initiative beurteilt werden, und doch kann es dem Opfer schwerfallen, ohne rechtskundige Hilfe die ihm zustehenden Rechte auszuüben" (Beleuchtender Bericht, 2. Spalte, 3. Absatz).

Diese Auslegung der Initiative sowie der Folgen ihrer Annahme durch den Stimmbürger im Beleuchtenden Bericht ist unrichtig. Hier wird -im Zusammenhang mit den oben unter Ziffer 10.1 erwähnten Erläuterungen der Anschein erweckt, dass nach Annahme der Initiative das Opfer eines Raubes aufgrund des Gesetzeslage überhaupt nicht unentgeltlich verbeiständet werden könne. Aufgrund der Initiative fehle es u.U. an der 'Schwere' der Straftat, während der heute greifende § 10 Abs. 4 StPO mit Annahme der Initiative dahinfallen würde.

Beide Behauptungen sind falsch. Raub ist ein Gewaltdelikt und setzt die Herbeiführung der Widerstandsunfähigkeit des Opfers voraus. Der Raub wird deshalb von der Initiative erfasst, so dass ein unbedingter Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand besteht. Darüber hinaus fällt ein solches Verbrechenopfer aber auch unter das kürzlich verabschiedete Opferhilfegesetz, welches ihm einen Rechtsbeistand gewährt, 'wenn es seine Interessen erfordern'. Läge schliesslich ein Fall vor, welcher nicht als 'schwer' im Sinne der Initiative zu gelten hätte (z.B. beim Opfer eines Entreissdiebstahls mit Körperverletzung oder eines Betrug), so kann das Opfer einen Beistand gestützt auf § 10 Abs. 4 StPO beantragen und -wenn nötig -bewilligt erhalten.

Im Beleuchtenden Bericht wird somit irreführend und unrichtig der Anschein erweckt,

- dass nach Annahme der Initiative ältere Personen, die betrogen oder beraubt werden, im Gegensatz zu heute keinerlei Unterstützung mehr durch einen unentgeltlichen Rechtsbeistand erhalten könnten.

Aus diesen Gründen ist der eingangs gestellte Antrag auf Aufhebung der entsprechenden Argumentation im Beleuchtenden Bericht begründet.

10.3

Im Beleuchtenden Bericht steht:

- "§ 5 der Initiative will dem Opfer einen Anspruch darauf geben, im Verfahren eine Begegnung mit dem Angeschuldigten zu vermeiden, wenn dafür berechtigte Gründe bestehen und nicht überwiegende Interessen der Strafverfolgung entgegenstehen.
... Auf der anderen Seite ist aber auch auf die Verteidigungsrechte des Angeschuldigten Bedacht zu nehmen. Die Europäische Menschenrechtskonvention gibt dem Angeschuldigten ... das Recht, Fragen .. auch an das Opfer .. zu stellen oder stellen zu lassen ... Wird dieses Recht verletzt, ist die Einvernahme ... nichtig und darf im Prozess nicht verwendet werden, soweit sie den Angeschuldigten belastet. Die vorgeschlagene Regelung würde daher Gefahr laufen, von den Gerichten als menschenrechts- und verfassungswidrig qualifiziert zu werden" (Beleuchtender Bericht, 3. Spalte, 'Begegnung Opfer/Täter', Abs. 1 und Abs. 2).

Dem Beleuchtenden Bericht ist hier ein krasser Fehler anzulasten. In § 5 Abs. 2 der Initiative heisst es klar:

"Die Rechte des Angeschuldigten dürfen dadurch nicht verletzt werden" (§ 5 Abs. 2 der Initiative).

Dieser Absatz wurde im Beleuchtenden Bericht einfach weggelassen (vgl. Beleuchtender Bericht, a.a.O., Abs. 1) und aus dessen 'Fehlen' abgeleitet, dass die Bestimmung sehr problematisch sei. In der unberechtigten Kritik wird mit sehr belastenden Schlagworten gegen die Initiative operiert, indem ihr Menschenrechtswidrigkeit, Verfassungswidrigkeit und überhaupt Untauglichkeit vorgeworfen wird. Ein solches Handeln der Beschwerdeführer verstösst gegen Treu und Glauben, indem es der Vorlage grösste Mängel unterstellt, die gar nicht vorliegen. Das ist unfair. Die Vorwürfe der Beschwerdegegner sind sehr geeignet, den Stimmbürger grundlos gegen die Vorlage einzunehmen.

Die Regelung der Initiative ist sicher menschenrechts- und verfassungskonform. Die eingangs beantragte Berichtigung ist daher begründet.

10.4

Im Beleuchtenden Bericht steht:

- "Die Initiative will dem Verteidiger das Recht zur Teilnahme an sämtlichen Einvernahmen einräumen (§ 7). Darunter fallen auch Befragungen im Rahmen des polizeilichen Ermittlungsverfahrens. ... Räumt man dieses Recht zur Teilnahme auch an den polizeilichen Befragungen ein, sollte dieses Recht auch dem Geschädigten und seinem Vertreter eingeräumt werden, was zu erheblichen Komplikationen führen müsste (Termine!). Da aber ... Einvernahmen im Rahmen des polizeilichen Ermittlungsverfahrens nicht die gleiche Beweiskraft haben wie eine Aussage vor dem Bezirksanwalt, hielt der Kantonsrat diese Vereinfachung des Verfahrens für verantwortbar. Nach den genannten Bestimmungen der StPO kann der im Kanton Zürich zugelassene Rechtsanwalt als Verteidiger den Einvernahmen vor dem Untersuchungsbeamten, die allein als Beweis verwendbar sind, stets beiwohnen, sobald ..." (Beleuchtender Bericht, 4. Spalte, 'Teilnahme der Verteidigung an Einvernahmen', Abs. 1 und 2).

Die Darstellung des Beleuchtenden Berichts über die Rechtslage im Strafprozess ist unrichtig. Es trifft nicht zu, dass die 'Einvernahmen vor dem Untersuchungsbeamten ... allein als Beweis verwendbar sind'. Richtig ist vielmehr, dass Polizeiprotokolle in der zürcherischen Praxis sehr wohl in der Beweiswürdigung berücksichtigt und als Belastungsmaterial gegen den Angeschuldigten verwendet werden. Widersprüche polizeilicher Protokolle mit späteren Einvernahmen werden oft zugunsten der Polizeiprotokolle gelöst unter Hinweis darauf, die damalige Aussage sei 'näher an der Tat' erfolgt, die 'damalige Erinnerung noch frischer gewesen', das polizeilich protokollierte 'Geständnis' glaubhaft, die spätere Bestreitung vor dem Untersuchungsbeamten eine Schutzbehauptung (statt vieler Urteil OG Zürich in Sachen StaA ZH gegen S.K. vom 8. März 1989).

Das wird heute (noch) als Ausfluss der freien Beweiswürdigung betrachtet und findet auch im Bundesstrafprozess Anwendung. "Nach Art. 249 BStP wie auch nach Art. 254 BeStV würdigt der Richter die Beweise frei. Weder muss er auf ein ordnungsgemäss erstelltes Einvernahmeprotokoll abstellen und deshalb zum Beispiel gestützt auf ein Geständnis oder auf die Einvernahme von zwei Zeugen hin verurteilen, noch ist es ihm versagt, auf Aussagen des Beschuldigten oder von Zeugen gegenüber der Polizei oder Dritten abzustellen, soweit sie glaubwürdig erscheinen und der Richter dabei sein pflichtgemässes Ermessen nicht überschreitet" (BGE 98 Ia 253, Unterstreichung durch die Unterzeichnende).

Im Kanton Zürich werden rund 90% aller Ermittlungen durch die Polizei geführt. Das weicht völlig von der Grundidee der StPO ab und verkürzt die Verteidigungsmöglichkeit massiv (Niklaus Schmid, Strafprozessrecht, 1989, Seite 218). Die Polizeiprotokolle bilden gerade bei strittigen Fällen Gegenstand feinsten Erwägungen vor den Gerichten, obschon weder Gerichte noch Untersuchungsrichter noch Verteidiger je wissen, wie solche Protokolle wirklich zustande gekommen sind.

Die Minderheitsmeinung des Kantonsrates begrüsst die Regelung der Initiative ausdrücklich und ging davon aus, dass gerade wegen der Belastungskraft von polizeilichen Protokollen eine Verteidigung nach den Grundsätzen der EMRK bereits in diesem Ermittlungsstadium zuzulassen sei. Es hätte daher auch hier einer Darstellung dieser Minderheitsmeinung im Beleuchtenden Bericht dringend bedurft, um dem Stimmbürger die Fassung einer eigenen Meinung zu ermöglichen.

Mit dem Beleuchtenden Bericht wird daher zu Unrecht der Anschein erweckt,

- dass polizeiliche Einvernahmen keinen Beweiswert hätten
- dass allein die Einvernahmen vor dem Untersuchungsbeamten gegen den Angeschuldigten verwendet werden könnten.

Aus den angeführten Gründen bedarf der Beleuchtende Bericht daher der Korrektur im eingangs beantragten Sinne.

10.5

Der Beleuchtende Bericht erwähnt nur in einem Bruchteil eines Schlangensatzes, dass die Initiative den erst gerade abgeschafften Rekurs gegen Entscheide des Haftrichters wieder einführen will.

In Übereinstimmung mit der Initiative begrüßte indessen eine Minderheit des Kantonsrates diese Regelung bzw. wandte sich vehement gegen die Abschaffung des Rekurses in der revidierten StPO. Zu Recht wurde darauf hingewiesen, dass bei der Beurteilung der Frage des Freiheitsentzuges (Untersuchungshaft) der kantonale Richter nicht ausgeschaltet werden sollte zulasten des Bundesgerichtes, das mit staatsrechtlichen Beschwerden gegen Haftentscheide aus allen Bezirken aus dem Kanton Zürich überschwemmt würde. Abgesehen davon, dass sich im Kanton gar keine einheitliche Praxis zum Haftrecht -zumal nach der Einführung zweier neuer Haftgründe - bilden kann, stellte sich zu Recht auch die Frage, ob sich das Bundesgericht eine solche Lösung gefallen lassen muss. Es hat den Kanton Zürich schon einmal gezwungen, ein Rechtsmittel gegen Entscheide des Einzelrichters in Strafsachen -bei Verkehrsbussen -zur Verfügung zu stellen. A fortiori ist dies bei Fragen des schwersten Eingriffs in die persönliche Freiheit zu erwarten!

Auch der Hinweis, dass es einen Rekurs nicht brauche, weil 'jederzeit ein (neues) Haftentlassungsgesuch gestellt werden könne', das wiederum vom Richter zu entscheiden sei (Beleuchtender Bericht, 5. Spalte, 'Haftrichter und Haftprüfungsverfahren', Abs. 2, Zeile 30 ff.) stimmt nur bedingt. Nach § 66 der neuen StPO kann der Haftrichter vielmehr bei Anordnung der Untersuchungshaft und bei Abweisung eines Gesuches um Aufhebung der Haft einen Zeitpunkt bestimmen, bis zu welchem kein bzw. kein neues Gesuch zugelassen wird. Ein jederzeitiges Anrufungsrecht besteht daher nicht.

Auch zur Frage des Rekurses hätten daher die Argumente und Meinungen der Minderheit des Kantonsrates unbedingt in den Beleuchtenden Bericht gehört. Es handelte sich dabei um einen umstrittenen Punkt. In der angefochtenen Darstellung wird darüber kein Wort verloren, sondern die Bestimmung über den Rekurs in einer Art erklärt, die dem Stimmbürger die Tragweite dieser Frage nicht zu Bewusstsein bringt (Beleuchtender Bericht, 5. Spalte, 'Haftrichter und Haftprüfungsverfahren', Abs. 2, Zeile 22 ff.). Die entsprechende Korrektur bzw. Ergänzung ist daher in den Beleuchtenden Bericht aufzunehmen.

11.

Der Beleuchtende Bericht des Regierungsrates weist somit schwere Mängel auf.

Zum einen besteht bereits ein formeller Mangel in dem Sinne, dass die gesetzlich erforderliche Darstellung der Minderheitsmeinung des Kantonsrates nicht zur Darstellung gelangt. Zum anderen enthält aber die 'Beleuchtung' des Regierungsrates wesentliche Fehlinterpretationen und Auslassungen bezüglich der Vorlage.

Diese Mängel beschlagen vor allem auch den halbfett gedruckten Vorspann sowie die Schlussfolgerungen des Beleuchtenden Berichts. Dies ist besonders gravierend, da erfahrungsgemäss viele Stimmbürger die vierseitige kantonale Abstimmungszeitung sowie den Textteil der Initiative nicht vom Anfang bis zum Ende durchlesen, sondern sich nur anhand des Vorspanns und den Schlussfolgerungen orientieren (ZR 83 Nr. 68 S. 173). Die Gefahr, dass sie im Vertrauen auf die sachliche und korrekte Information durch die Beschwerdegegner gestützt auf die dort gemachten Angaben einem falschen Eindruck erliegen und die Vorlage ablehnen werden, ist beträchtlich.

Gesamthaft gesehen entsteht aufgrund des Beleuchtenden Berichtes beim juristisch nicht geschulten Stimmbürger ein Eindruck über die Initiative, den er aufgrund anderer Quellen (revidierte StPO, Initiativtext, Begründung zur Initiative) nicht selbst berichtigen kann. Da er überdies auf die Sachlichkeit und die korrekte Auslegung der Vorlage durch die Beschwerdegegner vertrauen darf und muss, kann er sich gestützt auf die ihm vorliegenden Materialien kein unverfälschtes Bild machen und seinen Willen zur Vorlage somit nicht frei bilden und äussern.

Die Beschwerde und die vorsorglichen Massnahmen sind daher gutzuheissen.

12.

Im Stimmrechtsbeschwerdeverfahren werden keine Kosten erhoben. Hingegen beantragt die Beschwerdeführerin die Zuspreehung einer Prozessentschädigung nach Ermessen des Gerichts (BVR 1987 S. 385 ff.).

Mit vorzüglicher Hochachtung

Dr. Vera Delnon

Vierfach

Beilagen: Unterschriftenbogen Volksinitiative
Kantonale Abstimmungszeitung (als Beilage zum
Amtsblatt des Kantons Zürich vom 18. Oktober 1991)