

**Beschluss des Kantonsrates  
zu den Beschwerden von Robert Baumgartner vom 15. Februar 1995 und Jürg Gassmann vom 16. Februar 1995 betreffend Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung der Volksabstimmung vom 12. März 1995 über die Gesetzesänderungen betreffend die fürsorgerische Freiheitsentziehung**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in einen Bericht seines Büros

*beschliesst:*

1. Die Beschwerden von Robert Baumgartner und Jürg Gassmann werden abgewiesen.
2. Es werden keine Kosten erhoben.
3. Veröffentlichung im Amtsblatt des Kantons Zürich.
4. Mitteilung an die Beschwerdeführer sowie an die Staatskanzlei, für sich und zuhanden des Regierungsrates.

Zürich, den 27. Februar 1995

Im Namen des Büros des Kantonsrates  
Der Präsident:                      Der Sekretär:  
Peter Lauffer                      Andreas Ganz

\* Das Büro besteht aus folgenden Mitgliedern: Peter Lauffer, Zürich (Präsident); Roland Brunner, Rheinau; Thomas Dähler, Zürich; Markus Eisenlohr, Neftenbach; Leo Lorenzo Fosco, Zürich; Andreas Ganz, Wädenswil; Markus Kägi, Niederglatt; Ruedi Keller, Hochfelden; Prof. Kurt Schellenberg, Wetzikon; Ernst Schibli, Otelfingen; Daniel Schloeth, Zürich; Franz Signer, Zürich; Franziska Troesch-Schnyder, Zollikon; Crista Weisshaupt Niedermann, Uster; Kurt Wottle, Winterthur; Sekretär: Andreas Ganz, Wädenswil

## I.

1. Robert Baumgartner, Brunnenbühlstrasse 14, 8632 Tann
2. Jürg Gassmann, Rechtsanwalt, Oberdorfstrasse 13, 8308 Illnau

Beschwerdeführer

haben mit Zuschriften vom 15. und 16. Februar 1995 je eine Beschwerde wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung der Volksabstimmung vom 12. März 1995 über die Gesetzesänderungen betreffend die fürsorgerische Freiheitsentziehung erhoben.

Die Beanstandungen der beiden Beschwerden besagen insbesondere, dass der Beleuchtende Bericht zur Abstimmungsvorlage keine Ausführungen darüber mache, dass das Verfahren der gerichtlichen Beurteilung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung im Gegensatz zur bisherigen Regelung nicht mehr unentgeltlich sei. Gemäss den Ausführungen des Beschwerdeführers Jürg Gassmann handelt es sich dabei um die umstrittenste Frage der Vorlage. Es werde deshalb zu Unrecht der Eindruck erweckt, die Vorlage bringe nur Vorteile für die Rechtsstellung der Betroffenen. Der Beschwerdeführer Jürg Gassmann beanstandet ausserdem, dass der Beleuchtende Bericht Angaben über die Kostenfolge für den Staat vermissen lasse. Der Beleuchtende Bericht beschränke sich auf den Hinweis über das Entfallen von teuren Transporten von der Anstalt zum Verhandlungsort. Für den unbefangenen Stimmbürger heisse das, dass die Gesetzesänderungen einen Spareffekt hätten. In Wirklichkeit ergäben sich jedoch mit der Schaffung zusätzlicher Richterstellen und dem Beizug psychiatrischer Gutachten sogar Mehrkosten.

Robert Baumgartner stellt folgenden Antrag:

"Somit fordere ich eine ergänzende Information an alle Stimmberechtigten oder einen Rückzug der Vorlage! (im jetzigen Zeitpunkt)"

Jürg Gassmann stellt folgende Anträge:

"1. Es seien die notwendigen Anordnungen zur Behebung der Unregelmässigkeiten zu treffen. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger seien in geeigneter Form darüber zu informieren, dass mit den Gesetzesänderungen die Unentgeltlichkeit des Verfahrens abgeschafft wird. Ferner seien sie über die Kostenfolgen der Vorlage zu informieren.

2. Eventualiter, falls Abhilfe nicht mehr möglich ist, sei die Volksabstimmung zu untersagen."

Gemäss § 123 lit. a Wahlgesetz (WAG) sind Beschwerden wegen Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit kantonalen Wahlen und Abstimmungen zulässig. Legitimiert zu solchen Beschwerden sind gemäss § 124 WAG die Stimmberechtigten, betroffene Gemeindebehörden und andere Personen, die ein rechtliches Interesse daran geltend machen können.

Beschwerden sind innert 20 Tagen seit der schriftlichen Mitteilung, nach der amtlichen Veröffentlichung und sonst mit der Kenntnis des Beschwerdegrundes einzureichen (§ 128 WAG).

Gemäss § 125 Wahlgesetz entscheidet der Kantonsrat über Beschwerden wegen angeblicher Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit kantonalen Wahlen und Abstimmungen.

Beide Beschwerdeführer sind im Kanton Zürich stimmberechtigt und damit zur Beschwerde legitimiert (§ 124 WAG).

Unregelmässigkeiten in der Vorbereitung einer Abstimmung sind nach konstanter Praxis nach Entdeckung des Fehlers innert der Beschwerdefrist zu rügen; es darf damit nicht bis zum Bekanntwerden des Ergebnisses der Abstimmung zugewartet werden (vgl. z.B. BGE 118 Ia 417 f.). Diesem Erfordernis genügen beide Beschwerden. Die Anträge für die Volksabstimmung vom 12. März 1995 wurden den Gemeinden in den ersten Tagen des Monats Februar zugestellt und gelangten frühestens um den 10. Februar zur Verteilung an die Stimmberechtigten. Die Beschwerdefrist von 20 Tagen wurde demnach mit den Eingaben vom 15. Februar (R. Baumgartner) und 16. Februar (J. Gassmann) gewahrt.

Demnach ist auf die Beschwerden einzutreten.

## II.

Der Regierungsrat wurde vom Büro des Kantonsrates zur Vernehmlassung zu diesen zwei Beschwerden eingeladen. Mit Zuschrift vom 22. Februar 1995 hat er diese Vernehmlassung erstattet und darin u.a. folgendes ausgeführt:

Da beide Beschwerden im wesentlichen die gleichen Rechtsfragen beschlagen, können die Verfahren zusammengelegt werden.

Nach der Praxis des Bundesgerichts gibt das politische Stimmrecht dem Bürger einen Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien und unverfälschten Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt, woraus folgt, dass jeder Stimmbürger seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung soll treffen können (vgl. BGE 117 Ia 46). Wesentliche Voraussetzung einer Meinungsbildung bei kantonalen Volksabstimmungen bildet im Sinne von § 38 WAG der Beleuchtende Bericht, der den

Stimmberechtigten vor der Abstimmung zuzustellen ist. Die beiden vorliegenden Beschwerden stellen in Frage, ob der vom Regierungsrat verfasste Beleuchtende Bericht dieser Anforderung genüge.

Es trifft zwar zu, dass mit dem neuen § 117 m des EG ZGB, womit für die unentgeltliche Prozessvertretung auf die Zivilprozessordnung verwiesen wird, die generelle Unentgeltlichkeit des Verfahrens nach bisherigem Recht dahinfällt, und auch die Feststellung der Beschwerdeführer, dass diese mit der Vorlage verbundene Rechtsänderung im Beleuchtenden Bericht nicht erwähnt wird, ist richtig. Der festgestellte Mangel könnte jedoch nur dann einen nachteiligen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis ausüben und dessen Gültigkeit in Frage stellen, wenn er für die Meinungsbildung der Stimmberechtigten von erheblicher Bedeutung wäre.

Die Rechtsänderung ist für die Betroffenen hauptsächlich deshalb von geringer Bedeutung, weil der überwiegende Teil von ihnen - wie im übrigen der Beschwerdeführer R. Baumgartner einräumt - auch nach den Grundsätzen des Zivilprozesses in den Genuss der unentgeltlichen Prozessführung kommen dürfte, für sie also sich in diesem Punkte kaum etwas ändert. In den Fällen, in denen mit Rücksicht auf die wirtschaftlichen Verhältnisse des Betroffenen nach den allgemeinen Regeln der Prozessführung die Unentgeltlichkeit nicht gewährt werden kann, ergeben sich keine schwerwiegenden Nachteile, die in der Gesamtbeurteilung der Vorlage ein wesentliches Gewicht besitzen. Der Beschwerdeführer J. Gassmann macht zwar geltend, die Frage der Unentgeltlichkeit sei nicht von untergeordneter Bedeutung, denn sie sei in der Beratung im Kantonsrat stark umstritten gewesen, die Abstimmung darüber sei in keinem andern Punkt so knapp ausgefallen. Es sei deshalb unverständlich, weshalb gerade dieser Punkt im Beleuchtenden Bericht nicht erwähnt werde.

Dieser Argumentation kann jedoch nicht gefolgt werden, denn die numerische Abstimmungsdifferenz im Kantonsrat bei der Beratung von Gesetzen ist durchaus kein Gradmesser für die Bedeutung der Sache. Vielmehr ist bei der Beurteilung dieser Frage auf den Gesamtzusammenhang abzustellen. Geht man so vor, stellt man fest, dass die Vorlage insgesamt 25 Paragraphen von drei verschiedenen Gesetzen enthält. Sie regelt eine bisher nur auf Verordnungsstufe normierte Materie neu auf Gesetzesebene und bringt einen umfassenden Rechtsschutz für die am Verfahren Beteiligten. Dass dabei Personen, die auch im Zivilprozess keinen Anspruch auf unentgeltliche Prozessführung besitzen, kostenpflichtig werden können, ist, weil eigentlich selbstverständlich, von untergeordneter Bedeutung. Die Vorlage nimmt hier lediglich eine Angleichung an die allgemeinen zivilprozessualen Regeln vor, wie sie insbesondere auch in den sonstigen Be-

reichen des Vormundschaftsrechts schon immer Gültigkeit hatten. Dass im übrigen die Kostenregelung der allgemeinen Regel des Zivilprozesses angeglichen wird, können die Stimmberechtigten, die auch dieses Detail interessiert, den ihnen zugestellten Unterlagen entnehmen (§ 117 m EG ZGB). Die spezielle Erwähnung im Beleuchtenden Bericht würde dazu führen, dass dort jede Bestimmung, die für irgendeinen Stimmberechtigten subjektiv von Bedeutung ist, aufgeführt werden müsste, womit jener seiner übersichtlichen und gerafften Form beraubt würde.

Von untergeordneter Bedeutung sind auch die monierten Angaben über die Kostenfolge der neuen Verfahrensregelung für den Staat. Die Notwendigkeit neuer Richterstellen und deren Ausmass können im heutigen Zeitpunkt schwerlich beziffert werden, ebensowenig die Kosten für psychiatrische Gutachten. Insbesondere wären die zu erwartenden Kosten in Beziehung zu denjenigen zu setzen, welche das Modell, das die Minderheit des Kantonsrates bevorzugt, verursachen würde. Aussagen hierzu wären rein spekulativ. Auch diese Fragen besitzen im übrigen, gemessen an der rechtsstaatlichen Bedeutung der Vorlage, einen untergeordneten Stellenwert. Sie sind für die Meinungsbildung der Stimmberechtigten nicht ausschlaggebend. Der Regierungsrat durfte sich auf die Darstellung der wesentlichen Fragen des verbesserten Rechtsschutzes und der Verfahrensbeschleunigung beschränken.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, beide Beschwerden abzuweisen.

### III.

Bei der Beurteilung dieser zwei Beschwerden kann diesen Überlegungen und Vorbringen des Regierungsrates zum Sachverhalt und zur Rechtslage grundsätzlich beigespflichtet werden. Es trifft auch zu, dass die fragliche Rechtsänderung im Beleuchtenden Bericht nicht erwähnt ist. Dieser kleine Mangel mag bedauerlich sein, doch er kann rechtlich keinen Grund darstellen für eine Absetzung der Abstimmung oder einen (zeitlich gar nicht mehr möglichen) Korrekturdruck der Abstimmungszeitung. Angesichts der Gründe, die der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung anführte, und angesichts auch der klar rechtsstaatlichen Ausrichtung der Vorlage ist die von den Beschwerdeführern aufgeworfene Frage nicht von zentraler Bedeutung und vermag die Beschwerdenanträge nicht zu stützen. Zu berücksichtigen ist auch, dass in der Abstimmungszeitung nicht etwas Falsches steht, sondern dass bloss gewisse (der im vollen Wortlaut beiliegenden) Rechtsnormen nicht noch ausdrücklich kommentiert wurden. Zu berücksichtigen ist auch, dass allein schon die Existenz dieser zwei vorliegenden Beschwerden der Sache eine gewisse Publizität gab und dass die Be-

handlung der Beschwerden im Kantonsrat, und zwar noch vor der Volkabstimmung, der Sache eine zusätzliche Publizität geben wird. Diese Publizität hilft mit, allenfalls befürchtete Auswirkungen des Beleuchtenden Berichts zu mildern und die Stimmberechtigten auch in diesem Punkt zusätzlich zu orientieren. Überdies plant der Kantonsrat eine Medienorientierung in dieser Sache.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der beanstandete Beleuchtende Bericht den an ihn zu stellenden Anforderungen genügt und dass die Nichterwähnung des fraglichen Sachverhaltes keinen nachteiligen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis ausübt. Unter diesen Umständen sind die beiden Beschwerden abzuweisen.

Gemäss § 132 WAG können die Kosten des Beschwerdeverfahrens bei grobem Verschulden dem Fehlbaren oder, bei ganzer oder teilweiser Abweisung der Beschwerde, dem Beschwerdeführer auferlegt werden, wenn die Beschwerde mutwillig erhoben worden ist. Die in § 132 WAG genannten Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall nicht gegeben, weshalb auf eine Kostenauflage zu verzichten ist.