

Mensch+Recht

Nr. 19

März 1986

Quartalszeitschrift der Schweizerischen Gesellschaft für die Europäische Menschenrechtskonvention (SGEMKO). Herausgeberin: SGEMKO.
Verantwortliche Redaktion: Ludwig A. Minelli, Postfach 10, 8127 Forch ZH, Telefon 01 / 980 04 54, Telex 54 833 minel ch
Verlag: Wissen + Meinung, Postfach 15, CH-8722 Kaltbrunn, Tel. 055 / 75 28 71
Anzeigenverwaltung: Wissen + Meinung, Postfach 15, CH-8722 Kaltbrunn
Satz und Druck: Gasterländer, 8722 Kaltbrunn. Auflage: 13'000 Ex.

Die Überlastung des Bundesgerichtes

Verfassungswidrige Zustände

Vor kurzem berichtete der mittlerweile pensionierte ehemalige Bundesgerichtspräsident Prof. Dr. O. K. Kaufmann vor dem Zürcher Juristenverein über die Verhältnisse am Schweizerischen Bundesgericht: Das Gericht bemüht sich, mit der grossen Zahl der Fälle, die jedes Jahr in Lausanne eingehen, einigermaßen fertig zu werden. Das gelingt ihm zwar nicht ganz, aber beinahe, doch um welchen Preis! Kaufmann: «Es kommt dann eben schon einmal vor, dass man den Bundesrichter-Kollegen in der Cafeteria des Gerichts fragt, ob man sein Referat lesen müsse, das man eben erhalten hat».

Das bedeutet nicht nur, dass in solchen Fällen allenfalls noch derjenige Richter, der den Fall als Referent betreut, Akten und juristischen Hintergrund kennt, so dass im Gericht gar keine verantwortliche Auseinandersetzung mehr stattfinden kann; das bedeutet auch, dass praktisch die Garantie von Verfassung und Gesetz, die dem Bürger verspricht, dass sein Fall von drei oder fünf, gelegentlich sogar sieben Bundesrichtern sorgfältig geprüft werde, *ausser Kraft* gesetzt worden ist: Zunehmend scheinen die Urteile von *Einzelrichtern* auszugehen, denen die übrigen Richter aus Zeitnot, nicht aus Überzeugung zustimmen.

Noch unzulässiger erscheint das Verfahren am Kassationshof des Bundesgerichtes zu sein. Diese Abteilung befasst sich mit den Fragen des Strafrechtes: Wer mit einem kantonalen Strafurteil nicht einverstanden ist, kann dann, wenn er auf Grund eines Bundesgesetzes verurteilt worden ist, an den Kassationshof in Lausanne gelangen.

Diese Abteilung müsste die von ihr zu erledigenden Fälle eigentlich – wie alle anderen Abteilungen auch – im

Rahmen von *Gerichtssitzungen* behandeln. Diese finden aber nach Aussagen von Kennern der Verhältnisse nur noch ganz selten statt: Der Kassationshof erledigt seine Fälle meist im «*Zirkularverfahren*»: Derjenige Richter, der als Referent bestimmt worden ist, einen Fall vorzubereiten, schickt sein Referat und die Akten der Reihe nach den beiden anderen Kollegen, die zur Behandlung des Falles bestimmt worden sind, und diese studieren dann die Sache mehr oder minder eingehend im stillen Kämmerlein, bevor sie ihren Haken, der Einverständnis mit dem Antrag des Referenten bedeutet, unter das Referat setzen. Niemand kontrolliert, wie genau sich der einzelne Richter mit der Sache auseinandersetzt, ob er Zweifel äussert, ob er dazu etwas Eigenständiges zu sagen hat: Dinge, die in einer Sitzung wenigstens von den Kollegen festgestellt werden könnten.

Einzelrichtertätigkeit?

Faktisch bedeutet dies, dass am Bundesgericht in vielen Fällen nur noch eine Einzelrichtertätigkeit stattfindet. Dabei aber haben die Bundesrichter zur Ausübung dieser Aufgabe gar nicht ausreichend Zeit: Wenn heute ein Bundesrichter im Jahr, das immer noch nur 365 Tage zählt, rund *einhundert Referate* schreiben muss, also jeden zweiten Arbeitstag eines (!), dann ist eine sorgfältige richterliche Tätigkeit von vornherein *ausgeschlossen*. Tatsächlich *häufen* sich mittlerweile die «Unfälle» in den Urteilen: Immer mehr hört man, dass Urteile *Fehler* enthalten oder gar, was noch schwerer wiegt, hinterher von der Rechtswissenschaft als klare *Fehlerurteile* bezeichnet werden. Immer häufiger liest man in

Forts. S. 2

Zum Geleit

Justiz

Diese Ausgabe von «MENSCH + RECHT» befasst sich schwerpunktmässig mit Fragen im Zusammenhang mit dem Schweizerischen Bundesgericht. Die Verhältnisse dort sind mittlerweile nur noch katastrophal zu nennen: Die Zahl der eingehenden Fälle steigt weiter, die Dauer der Verfahren verlängert sich wieder, die eingesetzten ausserordentlichen Ersatzrichter machen dem Gericht mehr Arbeit, als sie zu leisten vermögen, die Qualität der Urteile sinkt erneut, und wo schliesslich Bundesrichter meinen, anstatt Recht zu sprechen Politik machen zu müssen, entgleist die Justiz vollends.

Woran mag es liegen, dass wir unserem höchsten Gericht nicht mehr Aufmerksamkeit widmen? Woher kommt es, dass wir das Bundesgericht sozusagen nur als Institution kennen, dass uns aber die Menschen, die es ausmachen, weder bekannt geschweige denn vertraut sind? Warum kümmern wir uns nicht mehr darum, wer dort in welcher Weise Recht spricht? Warum ist die Gerichtsberichterstattung in der Presse auf einem teilweise erbärmlichen Niveau und weit entfernt von einer wirksamen Kontrolle, welche die Öffentlichkeit eigentlich bei allen Gerichten ausüben müsste? Warum beschränkt sie sich auf die Darstellung der ergangenen Urteile, und warum gibt sie so selten wieder, auf welche Weise diese Urteile zustande gekommen sind? Dabei befindet sich die Schweiz doch in einer absoluten Ausnahme-position: Das Bundesgericht hat – mit Ausnahme in Strafsachen – in der Regel öffentlich zu *beraten*, so dass jedermann mitbekommen kann, auf welche Weise und mit welchen Argumenten die einzelnen Richter sich ihr Urteil bilden.

Das gegenwärtige Ungenügen des Bundesgerichtes ist zum kleinsten Teile die Schuld der Bundesrichter. Schuld ist jedes einzelne Mitglied des Nationalrates und des Ständerates, das sich zu wenig um das Funktionieren des Bundesgerichtes kümmert. Justiz ist ein zu wichtiges Geschäft, um es den Juristen überlassen zu können: Justiz als Einrichtung hat in einem Staat eine wesentliche, friedenssichernde Funktion. Wo sie ausfällt, wo sie nicht in jedem Sinne «befriedigend» funktioniert, droht Rechtlosigkeit und Chaos, und Unrecht sowie Willkür feiern fröhlich Urständ. Justiz bezieht ihren Namen aber von einer Idee, die Gerechtigkeit heisst. Ihr hat sie nachzueifern, wohl wissend, dass sie ihr Ideal nie erreichen wird: Gerechtigkeit ist eine göttliche Kategorie, Justiz eine höchst menschliche.

den publizierten Urteilen des Bundesgerichtes den Vermerk «Präzisierung der Rechtsprechung» oder gar «Änderung der Rechtsprechung». Das sind Anzeichen dafür, dass die *Qualität* der Urteile aus Lausanne stark nachgelassen hat, was denn auch von Kennern der internen Verhältnisse in Lausanne *bestätigt* wird.

Die Katze beisst sich in den Schwanz

Nimmt man hinzu, dass die interne Organisation des Bundesgerichtes aus dem letzten Jahrhundert stammt, dass ein Bundesrichter weder über eine eigene Sekretärin noch über ihm fest zugewiesene wissenschaftliche Mitarbeiter verfügt, und dass die Bundesrichtertätigkeit in Lausanne zudem einen beinahe *klösterlichen* Aspekt aufweist, indem Bundesrichter im Rahmen ihrer Arbeit immer einsamer tätig sein müssen, dann versteht man durchaus, dass es die Parteien *schwer* haben, hervorragende Juristen als Kandidaten für ein solches Amt zu finden.

Welcher Rechtsprofessor einer Universität, welcher erfolgreiche Rechtsanwalt, welcher gewissenhafte kantonale Richter will unter solchen Umständen seinen bisherigen Posten mit dem eines Bundesrichters vertauschen? Man wird dieses *Dilemma* in den nächsten Jahren ganz deutlich spüren, weil in absehbarer Zeit eine grössere Anzahl von Bundesrichtern das Pensionierungsalter erreichen wird und somit Ersatz zu beschaffen ist. Das Ergebnis dieser Zusammenhänge ist, dass sich die Katze in den Schwanz beisst: Weil das Bundesgericht überlastet ist, weil es schlecht organisiert ist, weil den Bundesrichtern die persönlichen Mitarbeiter fehlen, so dass sie jede Kleinigkeit selbst machen müssen, sind neu gewählte Bundesrichter in der Regel *zweite* und *dritte* Wahl. Wenige Ausnahmen bestätigen die Regel.

Die Verantwortung der Bundesratsparteien

Verantwortlich für diese lamentablen Verhältnisse sind die *Bundesratsparteien*. Sie haben es in der Hand, die Verhältnisse entscheidend zu verbessern, indem sie endlich dafür sorgen, dass das Bundesgericht seine Aufgabe wieder in *Würde* erfüllen kann.

Was ist von Parteien zu halten, die offensichtlich nicht realisieren, dass ein Bundesgericht, das in seinen äusseren Umrissen auf den Anfang dieses Jahrhunderts zurückgeht, heute nicht mehr das gleiche sein kann und sein darf? Nur ein paar Zahlen:

- Die Bevölkerung der Schweiz betrug bei der Volkszählung vom 1. Dezember 1910 3,75 Millionen Seelen.
- Anfangs Januar 1986 rechnete man in der Schweiz mit einer Bevölkerung von 6,48 Millionen Seelen. Gegenüber 1910 bedeutet das eine Zunahme um fast 73 Prozent.

● 1910 verkehrten in der Schweiz insgesamt 7'249 Motorfahrzeuge, darunter 2'276 Personenwagen, 326 Lastwagen und 4'647 Motorräder. Das bedeutet, dass damals auf jeden 518. Einwohner der Schweiz ein Motorfahrzeug entfiel.

● Heute ist jeder zweite Einwohner der Schweiz motorisiert: Ende September 1985 standen 3,221 Millionen Motorfahrzeuge im Verkehr. Die Zunahme hier in Prozenten auszudrücken, ist witzlos: Wer kann sich unter 44'333 Prozent noch etwas vorstellen?

Diese wenigen Zahlen zeigen, welcher *gesellschaftliche Wandel* sich in einem Zeitraum von rund 75 Jahren in unserem Land ergeben hat, während welchem die Organisation – und die Grösse – des Bundesgerichtes (fast) gleichgeblieben sind. Dabei haben wir noch nicht davon gesprochen, dass in der Zwischenzeit auf dem Gebiete der Gesetzgebung gewaltige Umwälzungen stattgefunden haben: Der Umbau des Staates aus einem *Nachtwächterstaat* in einen modernen, industriell hochentwickelten *Sozialstaat* ist mit tausenden von Gesetzesparagrafen erkaufte worden. Jede dieser Bestimmungen kann zur Folge haben, dass sich Bürger von Handlungen des Staates und seiner Beamten betroffen fühlen und deshalb den Schutz des Richters anrufen. Dass demzufolge die Zahl der Prozesse am Bundesgericht seit Jahren steigen musste, ist nur natürlich.

Was garantiert die Bundesverfassung?

Es geziemt sich auch für Parlamentarier, gelegentlich in die Verfassung und in die massgebenden Gesetze zu schauen.

Die Verfassung garantiert eine Bundesgerichtsbarkeit über zivilrechtliche Streitigkeiten und vor allem – das ist für Bürgerinnen und Bürger wohl am wichtigsten – über die Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger.

Zwischenerfolg in Strassburg

Meinungsfreiheit steht auf dem Spiel

Die Europäische Menschenrechtskommission hat, wie MENSCH + RECHT kurz vor Redaktionsschluss erfahren hat, in einer gegen die Schweiz eingereichten Beschwerde einen Zwischenentscheid getroffen, der darauf schliessen lässt, dass die Kommission eine *Verletzung der Meinungs- und Informationsfreiheit* zwar noch nicht für erwiesen, aber doch für möglich erachtet: Sie hat dem Bundesrat die Beschwerde in Sachen *Radio Groppera* offiziell zugestellt und den Bundesrat um eine Stellungnahme ersucht.

Die Beschwerde von Radio Groppera richtet sich gegen das vom Bundesrat erlassene *Verbot*, Sendungen

Das Organisationsgesetz, welches die Bundesrechtspflege regelt, verspricht dem Bürger, dass bei Beratungen und Abstimmungen in den Abteilungen des Bundesgerichtes je *fünf* Richter mitzuwirken haben, soweit das Gesetz nicht eine andere Zahl vorsieht. *Sieben* Richter braucht es, wenn eine Beschwerde gegen kantonale Gesetze oder Verordnungen oder gegen den Entscheid oder die Weigerung, ein Geschäft den Stimmbürgern eines Kantons zur Abstimmung vorzulegen, beurteilt wird.

Die öffentlich-rechtlichen Abteilungen entscheiden mit *drei* Richtern, soweit es sich um Streitsachen ohne grundsätzliche Bedeutung handelt.

Der Bürger darf aufgrund dieser Bestimmungen erwarten, dass sich jeder dieser Bundesrichter vor der Beurteilung seiner Beschwerde *volle Kenntnis der Akten* verschafft hat, bevor er mit urteilt. In der heutigen Praxis ist häufig das Gegenteil der Fall: Nur noch der Referent kennt die Akten, die anderen Richter stimmen ohne ausreichende Aktenkenntnis nickend zu. Diese Art von Rechtsprechung verstösst gegen Verfassung und Gesetz.

In der Klemme

Spricht man Bundesrichter auf diese Situation an, wird sie *bestätigt*, doch folgt sofort der Satz: «Was wollen Sie, wir müssen mit dem Berg der Verfahren irgendwie fertig werden!» Kein Bundesrichter hat bisher erklärt, er werde wie bis anhin jeden Fall, mit dem er zu tun habe, so sorgfältig prüfen, dass er sein Urteil verantworten könne, auch wenn dabei der Pendenzenberg – also die unerledigten Fälle – immer grösser werde. Das wäre eigentlich die richtige Verhaltensweise. Aber – so ein Bundesrichter weiter –: «Man beurteilt unsere Arbeit nicht danach, ob unsere Urteile richtig sind, ob sie stimmen. Man beurteilt unsere Arbeit danach, wieviele Fälle wir erledigt haben.»

von Radio Groppera in Kabelnetzen schweizerischer Gemeinschaftsantennen-Betriebe zu verbreiten. Das Verbot betraf in diesem Falle insbesondere die Sendungen der Station «Sound Radio», dem Nachfolger von Radio 24 auf dem in Italien gelegenen Pizzo Groppera.

Gemäss Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention hat jedermann Anspruch auf freie Meinungsäusserung. Dieses Recht schliesst die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen ein. →

Richter, bleib bei Deiner Rolle!

Das Bundesgericht hat unter den Tausenden von Fällen, welche ihm vorliegen, eine Reihe von Beschwerden zu beurteilen, die sich gegen die Vorschrift richten, wonach die Sendungen von schweizerischen Lokalradiostationen nur *ausnahmsweise* in Kabelnetzen verbreitet werden dürfen. Die *Ausnahme* gilt nur im sogenannten «Verbreitungsgebiet» eines Lokalradiosenders, theoretisch also nur im Umkreis von zehn Kilometern, gemessen vom Senderstandort. Massgebend für die Ausnahme ist, ob die *Empfangsantenne* des Kabelgesellschaft sich innerhalb dieses Verbreitungsgebietes befindet.

Geklagt haben in Lausanne der Sender Radio 24 von Roger Schawinski, dem es die Schweiz überhaupt zu verdanken hat, dass ihre vormals verkrustete Radio-Landschaft etwas aufgelockert und verbessert worden ist, sowie die Kabelfirmen Autophon AG und das Gas- und Elektrizitätswerk Wil SG, nebst jeweils einem Radiohörer in Wil und einem im Zürcher Oberland.

Diese Bestimmung war seinerzeit in die Menschenrechtskonvention aufgenommen worden, um zu verhindern, dass im demokratischen Europa wieder ähnliches passieren kann, wie das unter Hitler in Deutschland der Fall war: Die Nazis verboten ihrem Volk, ausländische Sender abzuhören. Unter Umständen konnte das Abhören von «Feindsendern» sogar die Todesstrafe zur Folge haben.

Legal oder illegal?

Der Bundesrat hat sich bei seinem Verbot bisher immer darauf berufen, der Sender auf dem Pizzo Groppera sei nach internationalem Rundfunkrecht *illegal*. Entsprechende Verfügungen der italienischen Postverwaltungsbehörden haben aber bisher keine Rechtskraft erlangt, weil in Rom dagegen Verfassungsbeschwerde eingelegt worden ist. Demnach durften die Inhaber der Station jedenfalls einstweilen davon ausgehen, ihr Sender sei nach italienischem Recht *zulässig*. Damit aber müsste die Schweiz auch dulden, dass dessen Sendungen in Kabelnetzen weiterverbreitet werden.

Es sieht ganz so aus, als ob auch in der Europäischen Menschenrechtskommission ähnliche Überlegungen gemacht worden sind. Es kann deshalb damit gerechnet werden, dass möglicherweise noch in diesem Jahr die Menschenrechtskommission in Strassburg über die *grundsätzliche* Zulässigkeit der Beschwerde entscheidet. Die Aussicht darauf wird von Beobachtern als *erheblich* betrachtet.

Sie haben alle geltend gemacht, diese Beschränkung der Freiheit, Radiosendungen über Kabel weiterzubreiten, verstosse gegen Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Ausserdem fehle dem Bundesrat für den Erlass einer solchen Bestimmung eine gesetzliche Grundlage, da es bis heute kein eidgenössisches Radiogesetz gebe.

Peinliche Urteilsberatung

Als Referent in diesen gemeinsam behandelten Beschwerden wirkte Bundesrichter *Alois Pfister*, der nach einem sehr sorgfältig aufgebauten und juristisch einwandfrei begründeten Referat zur Auffassung gelangte, die Verhältnisse seien für eine Urteilsfindung im gegenwärtigen Zeitpunkt noch zu wenig abgeklärt; das Bundesgericht müsste eigentlich mehr von der tatsächlichen Situation wissen, bevor es sich über die Beschwerden ausspricht.

Die an dieses Referat anschliessende Beratung der übrigen vier Bundesrichter – *Carl Hans Brunschwiler*, *Martin Killias*, *André Imer* und Präsident *Robert Patry* – war geradezu peinlich: Erörtert wurden keineswegs die von den Beschwerdeführern aufgeworfenen verfassungs- und menschenrechtlichen Fragen – Bundesrichter Imer meinte gar, in Übergangszeiten solle man den Verwaltungsbehörden nicht am Zeug flicken (!) –, erörtert wurden vor allem politische Fragen. Da kam die Angst vor einem – angeblich – zweiten Monopolradio neben der SRG mit der Marke «Schawinski» zum Ausdruck; Überlegungen, andere Lokalradiostationen könnten unter der Übernahme solcher Sender in Kabelnetzen benachteiligt werden, waren bestimmend. Alle vier Richter sprachen sich eigentlich gegen die Auffassung des Referenten aus, man müsse noch mehr wissen, und waren bereit, die Beschwerden abzuweisen. Nur weil am Bundesgericht ein ungeschriebenes Gesetz wirkt, wonach die Mehrheit dem Referenten, der die Akten ergänzen möchte, nicht im Wege stehen soll, beschloss das Gericht dann auf Zuspruch von Präsident *Patry*, die Fällung des Urteils auszusetzen und Bundesrichter *Pfister* zu ermächtigen, weitere Abklärungen vorzunehmen.

Akten nicht gelesen

Deutlich wurde in der Beratung auch, dass insbesondere Bundesrichter *Brunschwiler* die Akten entweder nicht oder nicht aufmerksam genug gelesen hatte: Er fragte, wieso eigentlich jener Radiohörer aus dem Zürcher Oberland, der sich gegen das Verbot der Übernahme von Radio 24 in das Kabelnetz der Gemeinde Rütli ZH

wehrt, auch bei den Beschwerden gegen das Verbot für entferntere Kabelbetriebe auftrete. Hätte er die Akten gekannt, wäre ihm bekannt gewesen, dass Radio 24 und jener Radiohörer aus Rütli ZH *in einer einzigen Beschwerde* an die Generaldirektion PTT in Bern eine ganze Anzahl von nahezu gleichzeitig erfolgten Abschaltverfügungen der Fernmeldekreisdirektion Rapperswil SG angefochten hatten. Dass sich dabei die Beschwerde des Hörers logischerweise allein gegen das ihn direkt betreffende Verbot richtete, ist jedem vernünftigen Menschen klar.

Da aber offenbar die Juristen der Generaldirektion PTT nicht genügend ausgelastet sind, erliessen sie auf diese einzige Beschwerde mehrere Entscheide: je einen für jeden betroffenen Kabelbetrieb. Und in jedem dieser Entscheide führte die Generaldirektion PTT als Beschwerdeführer *auch* den Hörer aus Rütli auf. So praktisch denkt die Verwaltung!

Absolut unzulänglich

Absolut unzulänglich waren die Diskussionsbeiträge von Bundesrichter *Imer*. Ein Mitglied des Bundesgerichtes, das bei einer Beschwerde, welche die Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Bundesverfassung geltend macht, kein anderes Argument aufzubringen vermag als jenes, man solle den Behörden in einer Übergangszeit – gemeint einer Zeit, in welcher offensichtlich eine von der Sache her notwendige Gesetzgebung noch immer nicht vorliegt – nicht mit der Verfassung in den Arm fallen, ist nicht auf der Höhe seiner Aufgabe, weder juristisch, noch intellektuell. Uns scheint sogar, es sei eine *Charakterfrage*, insbesondere in einer freieitlichen, auf eine Verfassung abgestützten Demokratie, welche das Wirken der Behörden nicht auf Willkür, sondern innerhalb von verfassungsrechtlich gezogenen Grenzen zugunsten der Freiheit der Bürger auf klare gesetzliche Grundlagen stellt, wenn ein Mitglied des höchsten Gerichtes in dieser Weise argumentiert. Eigenartig, dass die offiziellen Bundesgerichts-Berichterstatter in ihren Zeitungen von diesem absolut unzulänglichen Votum kein Wörtchen berichtet haben.

Grundfrage: Recht, nicht Politik

Die Bundesverfassung geht davon aus, dass die Rollen zwischen Parlament, Bundesrat und Bundesgericht klar aufgeteilt sind: Parlament und Bundesrat haben die *Bundespolitik* zu gestalten, das Bundesgericht hat über die Anwendung und Einhaltung des *Bundesrechts* zu wachen. Ihm müsste Politik eigentlich entzogen sein; sie dürfte nur dann *als letztes Argument* in die Waagschale gebracht werden, wenn sich zwei juristisch gleichermassen haltbare Auffassungen vom richtigen

Strafwürdiger Ständerat

«Das Schweizerische Strafgesetzbuch bedroht denjenigen, der das Ergebnis einer Abstimmung fälscht, mit Gefängnisstrafe bis zu drei Jahren. Deshalb gehört die Mehrheit der Ständeräte eigentlich ins Gefängnis: Sie be-

Recht gegenüberstehen und zwischen ihnen ein Entscheid gesucht werden muss.

Kommt hinzu, dass in solchen Fällen vom einzelnen Bundesrichter verlangt werden muss, dass er nicht einfach nach Gefühl aufgrund oberflächlicher Information und Hörensagen aus den Zeitungen entscheiden dürfte, sondern sich dann – wie ein Politiker auch, der verantwortlich entscheiden will – *umfassend* informieren müsste. Insbesondere im Bereich der schweizerischen Medienpolitik besteht angesichts des *Dilettantismus*, mit welchem schon Bundesrat und Parlament daherkommen, keinerlei Bedarf für weitere Wurstelei im Bereich der Dritten Gewalt.

So kann den Bundesrichtern in solchen Fällen denn nur geraten werden, sich darauf zu beschränken, wofür sie gewählt und ausgebildet sind: die Überprüfung der Anwendung des Rechts. Das ist ein Boden, auf dem sie in der Regel sicher stehen können und nicht Gefahr laufen, auszurutschen. Das politische Parkett dagegen ist gerade für Bundesrichter, die in ihrem Elfenbeinturm in Lausanne fernab vom politischen Paukboden wirken, zu sehr mit Fussangeln und Stolperdrähten gespickt, als dass sie es ernstlich wagen dürften, darauf zu tanzen.

steht aus Wahlfälschern, und, schlimmer noch, aus Heuchlern.»

Das ist die Klage eines Bürgers, welcher die Haltung des Ständerates in der Frage des Abstimmungsverfahrens bei Initiativen mit Gegenvorschlag verfolgt hat. Da hat sich nämlich gezeigt, dass die bisherige gesetzliche Regelung, welche es den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern verbietet, gleichzeitig einer Volksinitiative und einem Gegenvorschlag dazu zuzustimmen, den Volkswillen – und damit letztlich das Abstimmungsergebnis – *massiv verfälscht*. Das ist somit ein Verstoß gegen das Prinzip der *Demokratie*: Mit einer Manipulation des Abstimmungsrechtes wird verhindert, dass sich der wahre Volkswille durchzusetzen vermag.

Die Brüder Haab

Bis vor einigen Jahren war das damit verbundene Demokratieproblem noch gar nicht richtig erkannt worden. Erst die Arbeiten von zwei jungen Zürchern, den Gebrüdern *Christoph* und *Richard Haab* aus Zollikon, haben deutlich gemacht, in welcher Weise *verfälschend* zahlreiche Abstimmungssysteme wirken, bei denen das Volk zu Volksbegehren und Gegenvorschlägen gleichzeitig Stellung nehmen muss. Sie haben schliesslich eine Lösung des Problems gefunden, die es gestattet, jede Verfälschung zu vermeiden; es ist heute im Kanton Basellandschaft und in Uri eingeführt und bewährt sich bestens.

Das «System Haab» erlaubt es der Person, welche einen Stimmzettel ausfüllt, sowohl zu einem Volksbegehren als auch zum Gegenvorschlag Stellung zu beziehen. Gleichzeitig wird aber auch in einer dritten Frage abgeklärt, ob der oder die Stimmende dann, wenn sowohl Initiative als auch Gegenvorschlag angenommen werden sollten, lieber die Initiative oder lieber den Gegenvorschlag hätte. Mit dieser einfachen Frage lösen sich alle Probleme in nichts auf: Erst auf diese Weise gelingt es, den wirklichen, den wahren Volkswillen zu erkunden.

Obstruktion des Ständerates

Der Bundesrat hat, nach anfänglichem Zögern, erkannt, dass der Weg der Demokratie dann, wenn man den Volkswillen ernst nimmt, am «System Haab» nicht mehr vorbeikommt. Demnach hat er dem Parlament vorge-

schlagen, das «doppelte Ja» zuzulassen und das System Haab auch für den Bund zu übernehmen. Diesen Vorschlag leitete er am 28. März 1984 an das Parlament.

Ein Jahr später beriet der *Ständerat* die Vorlage. Am 20. März 1985 lehnte er es ab, auf die Vorlage überhaupt einzutreten: Mit 28 gegen 13 Stimmen verabreichten die Ständeherren dem Bundesrat eine gewaltige Abfuhr.

Damit lehnte es der Ständerat ab, die damit verbundenen Fragen auch nur eingehend zu diskutieren.

Die Quittung kam auf dem Fusse: In den Zeitungen hagelte es nur so von bösen Artikeln: «Taktik kommt vor Gerechtigkeit», «Stabilität gesichert durch Sturheit?», «Die Waffe der Autokraten» hiess es da.

Nationalrat will neue Regelung

Der Nationalrat hingegen setzte sich für eine *einwandfreie* Ermittlung des Volkswillens ein. Mit 93 gegen 74 Stimmen pflichtete er dem Antrag des Bundesrates am 17. Dezember 1985 zu. Die Abstimmung wurde unter *Namensaufruf* vorgenommen. Man kennt nun also jene Nationalräte, welche den Durchbruch des wahren Volkswillens verhindern wollen.

Trickreicher Ständerat

Nach dieser Entscheidung in der grossen Kammer musste sich der Ständerat ein weiteres Mal mit der Vorlage befassen. Am 11. März 1986 trat er zwar mit 23 gegen 17 Stimmen auf die Vorlage ein, stimmte dann aber einem Rückweisungsantrag des Zürcher Ständerates *Riccardo Jagmetti* mit 25 zu 12 Stimmen zu, mit welchem die vorberatende Kommission den Auftrag erhielt, die bisherige Vorlage zur Änderung eines Gesetzes in eine Verfassungsvorlage umzuwandeln.

Das war selbstverständlich nur ein *Trick* des freisinnigen Staatsrechtlers, um das Thema auf die ganz lange Bank zu schieben und *Zeit* zu gewinnen, nachdem man schon nicht die öffentliche Meinung hatte gewinnen können. Ein derartiges Vorgehen weist die ihm zustimmenden Ständeräte nicht nur als Abstimmungsfälscher, sondern darüber hinaus als *Heuchler* aus. Sie tun so, als wären sie dafür, unternehmen aber alles, um das Ziel so lange wie möglich nicht zu erreichen. Man wird den Fortgang aufmerksam beobachten müssen.

Der Menschenrechts-Schutzbrief 1986

ist in diesen Tagen versandt worden. Er ist, wie immer, *gratis*. Wir danken Ihnen, wenn Sie uns mit Ihrem Gönner-Mitgliederbeitrag helfen, dass wir unsere Arbeit für die Durchsetzung der Menschenrechte weiterführen können.