

## **BGE 93 I 525**

Bundesgericht (BGE), 1967-12-13, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge\\_93 I 525](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_93_I_525)

FR: ATF 93 I 525

IT: DTF 93 I 525

### **Regeste**

Regeste Stimmrecht. Grossratswahlen. Verweigerung des rechtlichen Gehörs. Anfechtung der Grossratswahlen im Bezirk Luzern-Stadt wegen Missachtung der Vorschrift, wonach die von den Parteien zur Verfügung gestellten Kandidatenlisten (neben der amtlichen Blanko-Liste) im Urnenlokal aufzulegen sind. Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts (Erw. 4 und 5). Einfluss der behaupteten Unregelmässigkeit auf das Wahlergebnis? (Erw. 4). Gutheissung der staatsrechtlichen Beschwerde und Aufhebung des Validierungsbeschlusses des Grossen Rates wegen ungenügender Untersuchung der im kantonalen Wahlrekurs aufgestellten Behauptungen - dass die Stadtkanzlei die ihr gelieferten Listen der beschwerdeführenden Partei an die Urnenlokale hätte verteilen sollen (Erw. 6); - dass den Vertretern der beschwerdeführenden Partei verweigert worden sei, ihre Listen in den Urnenlokalen aufzulegen (Erw. 7).

### **Erwägungen**

#### **E. 4**

Die Beschwerdeführerin beanstandet, dass ihre Kandidatenlisten nicht während der ganzen Oeffnungszeit der städtischen Urnenlokale in diesen gemäss § 52a WAG aufgelegt waren, und zwar wegen pflichtwidrigen Verhaltens der Stadtkanzlei und der Bezirkschefs. Ob und aus welchen Gründen § 52a WAG verletzt wurde, müsste nicht geprüft werden, wenn feststände, dass die gerügte Verletzung das Wahlergebnis nicht beeinflusst hat. Das ist jedoch nicht der Fall. BGE 93 I 525 S. 535 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts führt die Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften zur Aufhebung der angefochtenen Wahl oder Abstimmung, sofern die Möglichkeit, dass der Fehler das Wahl- oder Abstimmungsergebnis beeinflusste, nach den Umständen des Falles nicht ganz ausgeschlossen ist ( BGE 42 I 57 , BGE 49 I 328 und seitherige ständige Rechtsprechung). Der - oft unmögliche - Beweis, dass er es tatsächlich beeinflusste, ist nicht erforderlich ( BGE 75 I 243 lit. b). Vielmehr ist dem Entscheid darüber, ob ein Fehler das Wahl- oder Abstimmungsergebnis beeinflussen konnte, die für den Beschwerdeführer günstigste der an sich möglichen Annahmen zugrunde zu legen ( BGE 91 I 320 /21). Ob das Ergebnis ohne den Fehler anders hätte ausfallen können, prüft das Bundesgericht frei ( BGE 75 I 240 , BGE 91 I 10 a.E.). Sofern die Kandidatenlisten der Beschwerdeführerin nicht gemäss § 52a WAG in den Urnenlokalen aufgelegt gewesen sein sollten, war dadurch an sich kein einziger Wähler verhindert, sein Stimmrecht unbeeinflusst auszuüben. Der Wähler kann eine der ihm ins Haus gesandten oder vor dem Urnenlokal verteilten Listen einlegen oder aber den im Urnenlokal aufliegenden amtlichen Wahlzettel ausfüllen. Trotzdem kann nicht gesagt werden, die Auflage der Kandidatenlisten diene nur der Bequemlichkeit der Wähler und sei ohne Einfluss auf die Stimmabgabe. Die Erfahrungen, und zwar gerade auch im Kanton Luzern, beweisen das Gegenteil. Obwohl der Stimmbürger das Recht, den

amtlichen Stimmzettel auszufüllen, schon früher hatte, beschloss der Grosse Rat bei der Revision des WAG von 1966, es seien in den Urnenlokalen auch die Kandidatenlisten aufzulegen. Diese Neuerung hatte, wie der Grosse Rat in der Beschwerdeantwort (S. 3) selbst ausführt, u.a. den Zweck, dem Bürger, der seine Kandidatenlisten vergessen hatte, das umständliche handschriftliche Ausfüllen der amtlichen "Blankoliste" zu ersparen. Wie stark mindestens gegenwärtig die Gewohnheit der Wähler ist, mit der gedruckten Liste zu wählen und dann, wenn sie diese nicht vor oder in dem Urnenlokal vorfinden, eher leer einzulegen als einen amtlichen Wahlzettel von Hand auszufüllen, zeigte sich am 26. Februar 1967 bei den Bürgerratswahlen der Stadt Luzern; weil damals vor den Urnenlokalen keine Kandidatenlisten verteilt und die in den Lokalen aufgelegten Listen von vielen Wählern übersehen wurden, ergab sich eine ungewöhnlich grosse Zahl leerer Stimmen, BGE 93 I 525 S. 536 was den Stadtrat und die Parteien bewog, bei den Grossratswahlen vom 6./7. Mai 1967 neben der vorgeschriebenen Auflage der Kandidatenlisten im Urnenlokal auch das alte Verteilersystem wieder anzuwenden (vgl. Schreiben der Stadtkanzlei vom 3. April 1967). Da nicht dargetan ist, dass die Beschwerdeführerin, eine kleine Partei, gedruckte Listen in alle Haushaltungen sandte, und da sie nicht während der ganzen Urnenzeiten vor allen Urnenlokalen eigene Verteiler aufgestellt hatte, ist es sehr wohl möglich, dass eine Anzahl Wähler, die die Listen der Beschwerdeführerin einlegen wollten, sie aber im Urnenlokal nicht vorfanden, leer einlegten oder gar zu einer andern Liste griffen. Dass die Beschwerdeführerin bei ständiger Auflegung ihrer Kandidatenlisten in den Urnenlokalen 70-80 Stimmen mehr erzielt, damit das Quorum erreicht und das letzte Restmandat errungen hätte, mag wenig wahrscheinlich sein, kann aber nicht als ausgeschlossen bezeichnet werden. Die Beschwerde kann daher nicht mit der Begründung abgewiesen werden, die gerügte Verletzung von § 52a WAG hätte das Wahlergebnis nicht beeinflussen können. Hiegegen vermag auch die Berufung des Grossen Rates auf § 39 Abs. 2 WAG nicht aufzukommen, wonach eine Wahl nur zu kassieren ist, wenn die festgestellten Rechtsverletzungen "auf das Ergebnis von Einfluss waren". Einmal ist fraglich, ob danach der Nachweis eines Einflusses auf das Ergebnis erforderlich ist und ob dies bundesrechtlich haltbar wäre. Sodann ist auf die Grossratswahlen nicht § 39 Abs. 2 WAG anwendbar, sondern, als später erlassene Sonderbestimmung (vgl. § 38 GWG), § 33 Abs. 1 GWG, wonach die Wahl zu kassieren ist, wenn "wesentliche Unregelmässigkeiten bei einer Wahlverhandlung stattgefunden haben". Unregelmässigkeiten sind aber nicht nur dann wesentlich, wenn sie das Wahlergebnis nachweisbar beeinflusst haben, sondern schon dann, wenn sie es beeinflussen haben können. Unbehelflich ist schliesslich auch der Einwand des Grossen Rates, der Regierungsrat habe festgestellt, dass die Beschwerdeführerin auch bei dauernder Auflage ihrer Liste kein Mandat erobert hätte, und diese tatsächliche Feststellung sei für das Bundesgericht verbindlich. Die angebliche "Feststellung" ist eine von mehreren möglichen Hypothesen. Festgestellt ist lediglich die Anzahl der auf die einzelnen Parteien entfallenden gültigen sowie der ungültigen und der leeren Stimmen. Dem Entscheid darüber, ob die BGE 93 I 525 S. 537 gerügte Missachtung von § 52a WAG das Wahlergebnis beeinflussen konnte, ist, wie bereits erwähnt, die für die Beschwerdeführerin günstigste der nach den Umständen möglichen Annahmen zugrunde zu legen (BGE 91 I 320/21), und das ist die Annahme, dass ein beträchtlicher Teil der 336 Wähler, die leer eingelegt haben, die Kandidatenliste der Beschwerdeführerin eingelegt hätten, wenn sie sie im Urnenlokal vorgefunden hätten.

Bei Beschwerden gemäss Art. 85 lit. a OG überprüft das Bundesgericht nach ständiger Rechtsprechung die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, die Auslegung anderer kantonaler Vorschriften aber, sofern sie nicht das schon von Bundesrechts wegen gewährleistete Stimmrecht nach Inhalt und Umfang näher normieren, sondern Verfahrens- und ähnliche Fragen betreffen, nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel des Art. 4 BV ( BGE 89 I 85 Erw. 3 mit Verweisungen, BGE 89 I 453 Erw. 3, BGE 91 I 271 Erw. 2). Diese Rechtsprechung wurde in BGE 91 I 318 Erw. 3 dahin verdeutlicht, dass die freie Überprüfung auch für die Auslegung derjenigen Verfahrensvorschriften gelte, die eng mit dem Stimmrecht selbst, mit dessen Inhalt und Umfang, zusammenhängen, was zutrefte für Bestimmungen, welche zur Gewährleistung der Stimmfreiheit unerlässliche Massnahmen festlegen (ebenso BGE 92 I 355 Erw. 3). Der hier in Frage stehende § 52a WAG ist an sich eine blosser Verfahrensvorschrift, doch kann seine Missachtung, wie in Erw. 4 dargelegt, die freie Ausübung des Stimmrechts beeinträchtigen und das Wahlergebnis beeinflussen. Ob die Auslegung von § 52a WAG vom Bundesgericht frei oder nur auf Willkür zu überprüfen ist, braucht indessen nicht entschieden zu werden, da die Beschwerde, wie die nachfolgenden Ausführungen ergeben, schon deshalb gutgeheissen werden muss, weil der Grosse Rat die in der Wahleinsprache der Beschwerdeführerin erhobenen Vorwürfe nicht hinreichend geprüft und sich dadurch einer Rechtsverweigerung schuldig gemacht hat.

## **E. 6**

Die Beschwerdeführerin hat in der Wahleinsprache in erster Linie beanstandet, dass die der Stadtkanzlei zugestellten Kandidatenlisten der Partei F+ R (je 200 für jedes Urnenbüro) am Samstag 6. Mai um 19 Uhr noch nicht auf die Urnenbüros verteilt gewesen, sondern noch auf der Stadtkanzlei gelegen seien. Dass es sich so verhielt, wurde von den kantonalen BGE 93 I 525 S. 538 Behörden nie bestritten. Dagegen wurde im regierungsrätlichen Bericht, auf den der Grosse Rat sich stützt, eingewendet, die Stadtkanzlei habe die Parteien mit Schreiben vom 3. April 1967 angewiesen, ihre Listen (mit Ausnahme derjenigen für die Mittwochurne und die Samstag-Frühurne) direkt an die 16 Urnenbüros zu liefern, und sei nicht verpflichtet gewesen, die ihr "ohne irgend welche Bemerkung" gelieferten Listen der Beschwerdeführerin an die Urnenlokale weiterzuleiten. Nach § 52a WAG sind im Urnenlokal neben den amtlichen Stimmzetteln auch die "von privater Seite zur Verfügung gestellten Kandidatenlisten aufzulegen". Wem und wie diese Listen zur Verfügung zu stellen sind, sagt die Bestimmung nicht. Ebenso wenig ist dies, entgegen der Behauptung des Regierungsrates, dem Schreiben der Stadtkanzlei an die Parteien vom 3. April 1967 zu entnehmen. Wenn dort eingangs erwähnt wird, bei den Wahlen vom 26. Februar 1967 habe "die Stadtkanzlei... die Stimmzettel... in den Stimmlokalen auflegen lassen", so kann dies sowohl heissen, sie habe die Auflegung gestattet, als auch, sie habe die Auflegung durch eigene Organe angeordnet. Für die bevorstehenden Grossratswahlen vom 6./7. Mai 1967 aber ordnet das Schreiben nichts an hinsichtlich der in den Urnenlokalen aufzulegenden Listen; es heisst dort lediglich, die Listen zur Verteilung vor den Urnenlokalen seien an die Securitas AG, diejenigen für die Vorurnen dagegen an die Stadtkanzlei zu liefern. Angesichts dieser Lückenhaftigkeit der gesetzlichen Regelung und der Anordnungen im Schreiben der Stadtkanzlei ist es verständlich, dass die Beschwerdeführerin ihre für die Auflegung in den Urnenbüros bestimmten Listen an die Stadtkanzlei lieferte in der Meinung, diese werde sie an die einzelnen Lokale verteilen. Wenn die Stadtkanzlei diese Verteilung nicht vornahm, so kann ihr zwar keine Rechtsverletzung vorgeworfen werden, da es an einer Vorschrift fehlt, die sie dazu verpflichtet hätte. Dagegen konnte sie, wenn ihr,

wie in der Wahleinsprache behauptet wurde, fristgemäss (d.h. einige Tage vor den Wahlen) für jedes Urnenbüro je 200 Listen, d.h. 16 x 200 - 3200 Listen zugestellt wurden, nicht wohl annehmen, diese vielen Listen seien für die Vorurnen bestimmt. Vielmehr fragt sich ernstlich, ob die Stadtkanzlei nicht hätte erkennen können und sollen, dass die Listenbündel für die Auflegung in den Urnenlokalen bestimmt waren, und ob es ihr nicht nach Treu BGE 93 I 525 S. 539 und Glauben zuzumuten war, die Beschwerdeführerin sofort darauf aufmerksam zu machen, dass diese selbst die Verteilung an die Hand nehmen müsse. Der Grosse Rat hätte diese Frage, die sich angesichts der Vorbringen der Beschwerdeführerin in der Wahleinsprache aufdrängte, prüfen und dabei abklären sollen, ob, an welchem Tage und in welcher Form die Beschwerdeführerin der Stadtkanzlei die 3200 Kandidatenlisten zustellte. Indem er diese Abklärung und Prüfung unterliess, ist der Grosse Rat der ihm nach § 32 Abs. 1 GWG obliegenden Untersuchungspflicht nicht nachgekommen und hat der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör verweigert. Die Beschwerdeführerin behauptet, Adjunkt Reinhart auf der Stadtkanzlei habe deutlich erklärt, dass die Listen für die Wahlbüros in die Stadtkanzlei gebracht werden müssten, und zwar für jedes Wahlbüro gebündelt und angeschrieben. Ob diese erstmals in der staatsrechtlichen Beschwerde aufgestellte tatsächliche Behauptung gehört werden kann (wozu vgl. nicht veröffentl. Urteil vom 26. Februar 1964 i.S. Carron c. Genève, Conseil d'Etat S. 9), kann dahingestellt bleiben, da der Vorwurf der mangelhaften Untersuchung sich nach dem Gesagten schon dann als begründet erweist, wenn lediglich die in der Wahleinsprache enthaltenen Vorbringen der Beschwerdeführerin berücksichtigt werden. Der Grosse Rat dürfte indes gut tun, auch diese Behauptung der Beschwerdeführerin auf ihre Richtigkeit zu prüfen.

#### **E. 7**

In der Wahleinsprache wurde weiter geltend gemacht, nachdem festgestellt worden sei, dass die Stadtkanzlei die ihr zugestellten Listen nicht an die Urnenbüros weitergeleitet habe, hätten Vertreter der Beschwerdeführerin versucht, die Listen selber in den Urnenbüros aufzulegen, seien hieran aber von der Securitas und den Quartiermeistern unter Berufung auf eine Weisung der Stadtkanzlei verhindert worden; die Stadtkanzlei habe erst eine Stunde vor Urnenschluss die Bewilligung erteilt und die Quartiermeister angewiesen, auch die Listen der Beschwerdeführerin aufzulegen. Auch dieser Vorwurf, zu dem der vom Justizdepartement eingeholte Bericht des Stadtrates nicht Stellung nahm, ist ungenügend untersucht worden. Das Justizdepartement begnügte sich mit der Einvernahme eines einzigen Bezirkschefs, Walter Roth. Dass es dessen Aussagen als glaubwürdig betrachtete und insoweit das Vorliegen einer wesentlichen Unregelmässigkeit BGE 93 I 525 S. 540 verneinte, ist nicht zu beanstanden, ebensowenig, dass der Grosse Rat ihm darin folgte. Haben sich die Dinge so abgespielt, wie Roth sie schildert, so war das Vorgehen in allen Teilen korrekt. Justizdepartement und Grosse Rat durften sich indes nicht mit der Einvernahme eines einzigen Quartierchefs begnügen, sondern wären verpflichtet gewesen, auch bei den andern Urnenlokalen abzuklären, ob der Vorwurf der Beschwerdeführerin begründet sei. Die Erklärung Roths, er habe gehört, dass seine Kollegen mit den Vertretern der Beschwerdeführerin "ungefähr die gleichen Erfahrungen gemacht hätten", kann nicht als genügende Untersuchung gelten, zumal auch aus den Aussagen Roths nicht klar hervorgeht, von welchem Zeitpunkt an Kandidatenlisten der Beschwerdeführerin im Urnenlokal Tribtschen, dem er zugeteilt war, aufgelegt waren. So wie das Justizdepartement sämtliche Gemeinden im Wahlkreis Luzern-Land anfragte, hätten auch sämtliche Urnenbüros in Luzern-Stadt in die Untersuchung einbezogen werden sollen. Der Hinweis in der Wahleinsprache auf die diensttuenden "Quartiermeister" genügte als Unterlage für eine

Untersuchung. Der Bürger ist nicht gehalten, die genauen Personalien der in amtlicher Eigenschaft handelnden Personen selber festzustellen, wenn über deren Identität kein Zweifel bestehen kann. Es wird sich ohne weiteres feststellen lassen, welche Polizeibeamten an den einzelnen Urnen als Bezirkschefs amteten. Die Behörden hatten und haben die Möglichkeit und die Pflicht, diese Beamten über die Vorgänge in den betreffenden Urnenlokalen zu befragen, nötigenfalls in Konfrontation mit den angerufenen Hauptzeugen der Beschwerdeführerin. Indem der Grosse Rat diese Abklärung unterliess, hat er wiederum die ihm nach § 32 Abs. 1 GWG obliegende Untersuchungspflicht verletzt und der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör verweigert.

#### **E. 8**

In der Wahleinsprache hat die Beschwerdeführerin beanstandet, dass ihre Vertreter aus den Urnenlokalen weggeewiesen worden sind. Dieser Vorwurf wird in der staatsrechtlichen Beschwerde mit Recht nicht mehr erhoben. Ausser den Mitgliedern des Urnenbüros, dem Bezirkschef und den ihr Stimmrecht ausübenden Wählern ist der Aufenthalt in den Urnenlokalen jedermann verboten; insbesondere ist es unzulässig, dort Kandidatenlisten zu verteilen (vgl. § 53 WAG und Kreisschreiben des Justizdepartements an die Urnenbüros). BGE 93 I 525 S. 541 Ob mit der staatsrechtlichen Beschwerde auch beanstandet wird, dass der Beschwerdeführerin die Mitbenutzung der vor den Urnenlokalen aufgestellten Listenkasten verboten und ihre Vertreter daran verhindert wurden, ist nicht klar. Die Rüge wäre unbegründet, da sich die Beschwerdeführerin nicht am Abkommen der andern Parteien mit der Securitas AG beteiligte und wusste, dass sie deshalb die Listenverteilung vor den Urnenlokalen durch eigene Verteiler und allenfalls durch eigene Kasten organisieren musste.

#### **E. 9**

Die gegen die Abweisung der Wahleinsprache für den Wahlkreis Luzern-Stadt erhobene Beschwerde ist demnach dahin gutzuheissen, dass der angefochtene Entscheid aufzuheben ist und der Grosse Rat die Untersuchung im Sinne der Erwägungen 6 und 7 hievore zu ergänzen hat. Ob die Wahleinsprache begründet ist, hängt vom Ergebnis der ergänzenden Untersuchung ab, das im einzelnen nicht voraussehen ist. Bemerkt sei immerhin, dass eine erhebliche Unregelmässigkeit im Sinne von § 33 Abs. 1 GWG jedenfalls dann vorliegen würde, wenn der Umstand, dass die Kandidatenlisten der Beschwerdeführerin während eines Teils der Urnenzeiten nicht gemäss § 52a WAG auflagen, darauf zurückzuführen sein sollte, dass die Stadtkanzlei den Vertretern der Beschwerdeführerin eine unrichtige Auskunft gab oder nach Erhalt der 3200 Kandidatenlisten der Beschwerdeführerin wider Treu und Glauben nicht sofort mitteilte, sie müsse die Listen selber den Urnenlokalen zur Verfügung stellen. Dispositiv

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.