



BERICHT DES BÜROS DES GROSSEN RATES

zum

dem Wiedererwägungsgesuch der Herren X.Y. & Co., vertreten durch Rechtsanwalt Daniel Bellwald, Bahnhofstrasse 4, 3930 Visp,

betreffend

die am 27. März 2017 durch den Grossen Rat vorgenommen Validierung der Resultate der Grossratswahlen vom 5. März 2017 im Wahlkreis Brig

A) SACHVERHALT

1. Am 5. März 2017 fand die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates statt.
2. Im Amtsblatt Nr. 10 vom 10. März 2017 proklamierte die Staatskanzlei die Ergebnisse der Wahl der Abgeordneten in den Grossen Rat vom 5. März 2017 und fügte der Publikation der Wahlresultate folgende Rechtsmittelbelehrung hinzu: «Allfällige Beschwerden gegen die Wahl müssen schriftlich beim Grossen Rat, auf dem Weg über die Staatskanzlei, innert drei Tagen seit der Veröffentlichung der Resultate im Amtsblatt erhoben werden. Mit der Beschwerde muss unter Verfallstrafe ein Betrag von 500 Franken hinterlegt werden (Art. 215 GPoIR).»
3. Für den Wahlkreis Brig wurde im Amtsblatt folgendes Ergebnis proklamiert:

| | CSPO | SP, Grüne und Unabh- hängige | CVPO | SVPO | Zugeteilte Sitze |
|-----------------------------|----------|------------------------------------|----------|----------|---------------------|
| Goms | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 |
| Östl. Raron | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Brig | 2 | 2 | 3 | 4 | 11 |
| Zugeteilte Sitze | 3 | 2 | 5 | 4 | 14 |

4. In seiner Botschaft vom 22. März 2017 betreffend die Wahl der Abgeordneten und Suppleanten in den Grossen Rat erklärte der Staatsrat, dass die Beschwerdefrist bezüglich der im Amtsblatt vom 10. März 2017 publizierten Ergebnisse am Montag, den 13. März 2017 abgelaufen sei und innert dieser Frist keine Beschwerde eingereicht wurde.
5. An den beiden Sitzungen der Validierungskommission vom 10. März und 22. März 2017 war von irgendwelchen Unregelmässigkeiten bei den Grossratswahlen nicht die Rede, weshalb die Kommission dem Parlament die Validierung sämtlicher Mandate vorschlug.



6. Im «Walliser Bote» vom 24. März 2017 wurde im Artikel „Wahlbetrug in Brig-Glis, Naters und Visp aufgefliegen“ der Gemeindeschreiber von Naters wie folgt zitiert: «Bei uns waren rund 15 Kuverts betroffen», wobei die Betrugsfälle sowohl den ersten als auch den zweiten Wahlgang umfassen würden.
7. Im «Walliser Bote» vom 25. März 2017 wurde diese Zahl vom Gemeindepräsidenten von Naters bestätigt, welcher im diesbezüglichen Artikel verlauten lässt, dass auch in Brig-Glis Unregelmässigkeiten beim ersten Wahlgang festgestellt wurden.
8. In der gleichen Ausgabe des «Walliser Bote» vom 25. März 2017 legte die Zeitung dar, dass und wie sich ein leicht verändertes Ergebnis der Grossratswahlen auf die Sitzverteilung auswirken würde. Der Experte wurde in diesem Artikel wie folgt zitiert: «Hätte zum Beispiel die CSP, beliebig verteilt, im ganzen Wahlkreis 15 Listen mehr gehabt und die SVP 15 weniger, so wäre der vierte Sitz zur CSP gegangen.»
9. Im «Walliser Bote» vom 27. März 2017 führte der Chefredaktor aus: «Mittlerweile hat sich so der Fokus auf die Grossratswahlen verlagert. Bei den Grossratswahlen vom 5. März 2017 geht man in Brig und Naters von mindestens 50 manipulierten Stimmzetteln aus.» Der Präsident der CSPO wird in diesem Artikel wie folgt zitiert: «Wir ziehen in Erwägung, die Resultate der Grossratswahlen im Wahlkreis 1 anzufechten.»
10. In der konstituierenden Session vom 27. März 2017 äusserte sich der Fraktionschef der CSPO wie folgt: «Aufgrund der Beschwerde von Seiten der UDC gegenüber dem 2. Wahlgang der Staatsratswahlen ist die CSPO schon sehr erstaunt, dass sich die Ungereimtheiten in Richtung Wahlbetrug wohl ebenso auf die Staatsratswahlen des 1. Wahlgangs und somit auch auf die Grossratswahlen und Suppleantenwahlen ausdehnen könnten. Man muss wissen, dass bereits eine Differenz von 15 (!) Listen eine andere Sitzverteilung hervorrufen könnte. Die CSPO wäre hier der Nutzniesser auf Kosten der SVP.»
11. Mit 76 gegen 36 Stimmen bei 7 Enthaltungen validierte der Grosse Rat die Wahl sämtlicher Mitglieder des Grossen Rates.
12. Gegen den Validierungsbeschluss vom 27. März 2017 betreffend die Wahl der Abgeordneten und Suppleanten des Grossen Rates wurde keine Beschwerde eingereicht.
13. Am 6. Juni 2018 reichten die Herren X.Y. & Co., vertreten durch Rechtsanwalt Daniel Bellwald, ein Wiedererwägungsgesuch betreffend den Validierungsbeschluss des Grossen Rates ein. Die Rechtsbegehren lauten:
 1. Der Validierungsbeschluss des Grossen Rates vom 27. März 2017 ist in Wiedererwägung zu ziehen, das Wahlergebnis im Wahlkreis Brig für ungültig zu erklären und unter Ausschluss der gefälschten Wahllisten eine Neuauszählung vorzunehmen und aufgrund der neuen Resultate entsprechend zu validieren.
 2. Den Gesuchstellern ist eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen.
 3. Die Kosten des Verfahrens gehen zu Lasten des Kantons Wallis.

Die Gesuchsteller machen folgende neue, erhebliche Tatsachen und Beweismittel geltend, die im früheren Verfahren nicht hätten geltend gemacht werden können:

- die bisher nicht gegebene Möglichkeit, in die gefälschten Wahllisten Einsicht zu nehmen;
 - die bis zum Erscheinen des «Walliser Bote» vom 8. Mai 2018 nicht bekannte Tatsache, dass der mutmassliche Wahlfälscher Helfer hatte;
 - die bis zum Erscheinen des «Walliser Bote» vom 26. Mai 2018 nicht bekannte Tatsache, dass diese Helfer bereits rechtskräftig verurteilt wurden;
 - das bisherige Unwissen, welche Straftatbestände verletzt wurden und worin die Handlungen der Helfer bestanden;
 - das bisherige Unwissen, welche Auswirkungen die Handlungen der Helfer auf das Wahlergebnis hatten;
 - die bis zum Erscheinen des «Walliser Bote» vom 8. Mai 2018 nicht bekannte Zahl von 35 betroffenen Kuverts, sei doch im «Walliser Bote» vom 24. März 2017 nur von 15 betroffenen Kuverts die Rede gewesen.
14. An seiner Sitzung vom 19. Juni 2018 hat das Büro des Grossen Rates beschlossen, die Angelegenheit gemäss Artikel 43 Absatz 2 des Grossratsreglements (RGR) der Justizkommission (JUKO) zur Vorprüfung zu übertragen.
 15. Die JUKO hat dem Rechtsvertreter der Gesuchsteller an ihrer Sitzung vom 21. August 2018 das rechtliche Gehör gewährt.
 16. Die JUKO hat das Gesuch der Herren X.Y. & Co. an ihrer Sitzung vom 18. September 2018 abschliessend behandelt und dem Grossen Rat beantragt, auf das Wiedererwägungsgesuch vom 6. Juni 2018 nicht einzutreten.
 17. Der Grosse Rat lehnte am 16. November 2018 den Antrag der Justizkommission auf Nichteintreten mit 81 zu 47 Stimmen bei 1 Enthaltung ab und wies in der Konsequenz das Dossier an die Kommission zurück.
 18. Die JUKO hat die Angelegenheit an deren Sitzungen vom 2. November 2018, 7. Dezember 2018 und 15. Januar 2019 erneut behandelt und nach Edition des Urteils des Bezirksgerichts Brig vom 4. September 2018 sowie nach Anhörung des Chefs der Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten an ihrem Antrag auf Nichteintreten festgehalten. Sie hält eine Neuauszählung der Stimmen angesichts der vielen Unsicherheiten für unmöglich und erachtet eine neue Wahl als unverhältnismässig. Die JUKO stellt sich auch gegen eine einvernehmliche Lösung zwischen den betroffenen Parteien, weil auch ein solche dem wahren Willen des Stimmvolkes nicht gerecht würde.
 19. An der Sitzung des Büros vom 23. Januar 2019 teilte die JUKO diesem mit, dass sie an ihrem Antrag auf Nichteintreten festhalte. Das Büro entzog in der Folge der JUKO das Dossier und beschloss, ein externes Rechtsgutachten einzuholen.
 20. An der Sitzung vom 12. Februar 2019 erteilte das Büro des Grossen Rates Prof. Dr. Markus Müller von der Universität Bern und Dr. Ueli Friederich von der Anwaltskanzlei Recht&Governance in Bern den Auftrag, ein Rechtsgutachten zu verfassen.
 21. Das Rechtsgutachten der beiden Experten wurde am 31. Mai 2019 eingereicht und vom Büro an dessen Sitzung vom 18. Juni 2019 in Anwesenheit von Dr. Friederich zur Kenntnis genommen.

Die Gutachter kommen zum Schluss, dass der Grosse Rat zum heutigen Zeitpunkt nicht mehr auf seinen Erwarungsbeschluss zurückkommen könne und müsse. Es treffe zwar zu, dass die Einwirkung mittels gefälschter Stimmkarten

und entsprechenden Wahlzetteln rechtlich, politisch und moralisch nicht hinnehmbar ist. Aus rechtlicher Sicht sei aber entscheidend, dass die Voraussetzungen für ein Eintreten auf die Wiedererwägungsgesuche im Licht der bundesgerichtlichen Praxis nicht erfüllt seien. Die Tatsache, dass mit unzulässigen Manipulationen auf die Grossratswahl namentlich im Wahlbezirk Brig eingewirkt worden war, sei zum Zeitpunkt der Validierung (27. März 2017) und damit insbesondere auch längere Zeit vor Ablauf der Frist für eine Beschwerde gegen diesen Beschluss (ca. Ende April 2017) und vor allem lange Zeit vor dem Einreichen der Gesuche hinlänglich bekannt gewesen. Bekannt sei auch die Grössenordnung der Fälschungen gewesen; in diesem Punkt hätte das Strafverfahren nichts wesentlich Neues ergeben. Auf die Frage, ob das fehlbare Verhalten tatsächlich einen Einfluss auf die Sitzverteilung im Wahlkreis Brig hatte, habe auch das Strafverfahren keine zuverlässigen Antworten gegeben und auch nicht geben können. Der Beschluss des Grossen Rates über die Validierung hätte aufgrund der zur Verfügung stehenden Informationen durch Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht angefochten werden können und nach der Rechtsprechung namentlich unter dem Gesichtswinkel von Treu und Glauben auch angefochten werden müssen.

Selbst wenn auf das Gesuch einzutreten wäre, sprächen gemäss den Gutachtern gewichtige Argumente gegen eine Aufhebung des Validierungsentscheids vom 27. März 2017. Unter dem Gesichtswinkel der Verhältnismässigkeit sei zunächst zu beachten, dass die Gesamterneuerungswahl nicht einen unendlich lange währenden Dauersachverhalt, sondern die Wahl für eine beschränkte Amtszeit von vier Jahren betreffe, und dass diese Amtszeit zum Zeitpunkt einer Berichtigung oder Neuwahl im Wahlbezirk Brig zu deutlich mehr als der Hälfte abgelaufen sei. Klar gegen ein Zurückkommen auf den Erwahlungsbeschluss spreche aber vor allem, dass eine einwandfreie Berichtigung der Wahlergebnisse realiter nicht möglich sein wird, womit als Konsequenz einzig eine Kassation und Wiederholung der Wahl in Betracht käme. Eine solche könne dazu führen, dass amtierende Grossratsmitglieder aus Gründen, die mit der Wahlfälschung nichts zu tun haben, abgewählt würden. Diese Konsequenz wäre unter dem Gesichtswinkel der Rechtssicherheit und des Instituts der festen Amtsdauer der Volksvertreterinnen und -vertreter im Parlament rechtlich nicht hinnehmbar. Die einzige praktisch mögliche Konsequenz der Aufhebung der Validierung der Wahl, nämlich die Kassation und Wiederholung der Grossratswahl im Wahlkreis Brig, falle somit aus rechtlichen Gründen ausser Betracht.

B) ZULÄSSIGKEIT DES WIEDERERWÄGUNGSGESUCHS

22. Gemäss Artikel 215 GpolR kann gegen die Gesetzmässigkeit einer kantonalen Wahl beim Grossen Rat über die Staatskanzlei Beschwerde eingereicht werden. Die Beschwerde muss innert drei Tagen nach Bekanntwerden des Beschwerdeggrundes, spätestens aber am dritten Tage seit der Veröffentlichung der Resultate hinterlegt werden. Es ist unbestritten, dass diese absolute Frist von drei Tagen seit der Veröffentlichung der Resultate (Amtsblatt Nr. 10 vom 10. März 2017) nicht eingehalten ist. Art. 215 GpolR regelt zudem Beschwerden an den Grossen Rat und ist damit nicht anwendbar auf Beschlüsse des Grossen Rates selbst. Die Eingabe der Gesuchsteller kann mithin nicht als Wahlbeschwerde im Sinne von Artikel 215 GpolR angenommen werden.
23. Die Eingabe vom 6. Juni 2018 stützt sich auf angeblich neue Tatsachen und Beweismittel, die bis zum Ablauf der Beschwerdefrist noch nicht bekannt gewesen sein sollen. Vom Grossen Rat als der zuständigen Behörde wird verlangt, eine

rechtskräftige Verfügung, nämlich den Validerungsbeschluss vom 27. März 2017, aufzuheben oder abzuändern (vgl. BGE 113 Ia 146 ff. mit zahlreichen Verweisen auf die Doktrin und Praxis).

24. Im GpolR gibt es keine konkrete Bestimmung zur Wiedererwägung. Artikel 218 GpolR erklärt einerseits die kantonalen Bestimmungen über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege als anwendbar. Das VVRG kommt allerdings gemäss seinem Artikel 2 Buchstabe c ausdrücklich nicht zur Anwendung, „wenn der Rechtsweg an den Grossen Rat oder ein anderer Rechtsweg offen steht“. Diese Konstellation steht im vorliegenden Fall aber nicht zur Diskussion. Demnach gilt, dass das VVRG in Bezug auf die Wiedererwägung auch auf Entscheide des Grossen Rates in Wahlangelegenheiten anwendbar ist. Dies entspricht auch der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach in solchen Angelegenheiten unter bestimmten Umständen unabhängig von der kantonalen Regelung ein Gesuch um Wiedererwägung gestellt werden kann. Gemäss Artikel 33 VVRG und der Rechtsprechung kann ein Wiedererwägungsgesuch grundsätzlich «jederzeit» gestellt werden.

C) VORAUSSETZUNGEN FÜR DAS EINTRETEN AUF DAS WIEDERERWÄGUNGSGESUCH (PROZESSVORAUSSETZUNGEN)

1. Legitimation

25. Grundsätzlich versteht sich, dass ein Wiedererwägungsgesuch nur hinterlegen darf, wer auch zur Beschwerde berechtigt ist. Beschwerdeberechtigt in dem sie betreffenden Wahlkreis sind gemäss Artikel 214 GpolR alle Personen, die im Besitz der politischen Rechte sind. Die Legitimation der Gesuchsteller wird nicht in Zweifel gezogen.

2. Frist

26. Artikel 33 VVRG deckt sich weitgehend mit der Praxis des Bundesgerichts, welche verlangt, dass auf ein Wiedererwägungsgesuch materiell nur einzutreten ist, wenn der Gesuchsteller erhebliche Tatsachen und Beweismittel namhaft macht, die ihm im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen für ihn rechtlich oder tatsächlich unmöglich war oder keine Veranlassung bestand.
27. Die Gesuchsteller berufen sich bei den von ihnen vorgebrachten neuen Tatsachen und Beweismittel ausschliesslich auf die von der Staatsanwaltschaft Oberwallis eingeleitete Strafuntersuchung und dabei insbesondere auf die im «Walliser Bote» vom 8. Mai und vom 26. Mai 2018 erschienenen Artikel. Die einzige neue Tatsache in diesen Zeitungsausgaben ist jedoch, dass der der mutmasslich Wahlfälischer Helfer hatte und diese zu Geldstrafen verurteilt wurden. Die Identität des oder der Urheber einer Unregelmässigkeit ist indessen keine Voraussetzung für die Einreichung einer Wahlbeschwerde. Im Gegensatz zum Strafrecht (Art. 279 ff. StGB), wo der Täter natürlich überführt werden muss, bevor die Rechtsfolge der Strafe eintritt, ist die Kenntnis von einzelnen oder mehreren Urhebern einer Unregelmässigkeit bei der öffentlich-rechtlichen Wahlbeschwerde absolut keine Bedingung. Erforderlich ist lediglich, dass das Wahlergebnis nicht korrekt ermittelt wurde. Es versteht sich aber von selbst, dass eine Wahl angefochten werden kann, auch wenn man den Verursacher oder die Verursacher der Unregelmässigkeit nicht kennt. Die Unregelmässigkeit kann ja auch durch eine Maschine oder eine EDV-Anlage verursacht worden sein. Die einzig entscheidende Bedingung für

die Wahlbeschwerde ist, dass das Wahlverfahren nicht gesetzmässig durchgeführt wurde, im konkreten Fall, dass das Wahlergebnis nicht korrekt ermittelt wurde, beispielsweise durch falsche Qualifizierung von Wahlzetteln (gültig, ungültig, leer), durch falsche mathematische Operationen oder eben durch Wahlfälschung. Wenn also erwiesen ist, dass Wahlzettel gefälscht wurden, insbesondere durch Hinzufügen, Ändern, Weglassen oder Streichen von Namen, kann Wahlbeschwerde erhoben werden, auch wenn man den Urheber nicht oder noch nicht kennt und im schlimmsten Fall nie kennen wird.

28. Im dem vom Grossen Rat zu beurteilenden Fall stellt sich somit die Frage, ab wann die Tatsache einer Wahlfälschung bezüglich der Grossratswahlen vom 5. März 2017 im Wahlkreis Brig bekannt war. Dazu ist Folgendes festzustellen:
- Im «Walliser Bote» vom 24. März 2017 gab der Gemeindegemeinschreiber von Naters an, dass die Betrugsfälle sowohl den ersten als auch den zweiten Wahlgang und rund 15 Kuverts umfassen würden.
 - Im «Walliser Bote» vom 25. März 2017 wurde diese Zahl vom Gemeindepräsidenten von Naters bestätigt, welcher im diesbezüglichen Artikel verlauten lässt, dass auch in Brig-Glis Unregelmässigkeiten beim ersten Wahlgang festgestellt wurden.
 - In der gleichen Ausgabe des «Walliser Bote» legte die Zeitung dar, dass und wie sich ein leicht verändertes Ergebnis der Grossratswahlen auf die Sitzverteilung auswirken würde. Der Experte wurde wie folgt zitiert: «Hätte zum Beispiel die CSP, beliebig verteilt, im ganzen Wahlkreis 15 Stimmen mehr gehabt und die SVP 15 weniger, so wäre der vierte Sitz zur CSP gegangen».
 - Im «Walliser Bote» vom 27. März 2017 führt der Chefredaktor aus, dass man bei den Grossratswahlen vom 5. März 2017 in Brig und Naters von mindestens 50 manipulierten Stimmzetteln ausgehe. Der Präsident der CSPO wird in diesem Artikel wie folgt zitiert: «Wir ziehen in Erwägung, die Resultate der Grossratswahlen im Wahlkreis 1 anzufechten.»
 - In der konstituierenden Session vom 27. März 2017 wurden ebenfalls Vermutungen laut, dass auch bei den Grossrats- und Suppleantenwahlen Unregelmässigkeiten vorkamen, die sich im Wahlkreis Brig auf die Sitzverteilung auswirken würden.
 - Auch nach der konstituierenden Session griff der «Walliser Bote» das Thema Wahlbetrug immer wieder auf. In der Ausgabe vom 31. August 2017 titelte er zum Beispiel: «45 statt nur Einzelfälle» oder «Die Anzahl gestohlener Wahlkuverts in Brig-Glis war viel grösser als bisher kommuniziert – Wahlkreis Brig schickt falsche Abgeordnete nach Sitten.»
29. Die Gesuchsteller räumen in ihrem Wiedererwägungsgesuch (Pt. 5.5 auf Seite 7) ein, dass sie die Ausgabe des «Walliser Bote» vom 24. März 2017 gelesen haben. Als aktive Mitglieder der CSPO (*Nennung der politischen Ämter der Herren X.Y. & Co.*) werden sie gewiss auch die übrige Berichterstattung in dieser Angelegenheit und die konstituierende Session verfolgt haben. Bereits bei der Lektüre des «Walliser Bote» vom 24. März 2017 mussten sie annehmen, dass die Unregelmässigkeiten bei der Grossratswahl vom 5. März 2017 ein Ausmass erreichten, welches die Sitzverteilung im Wahlkreis Brig infrage stellen konnte. Sie hätten deshalb innert der gesetzlichen Frist den Validierungsbeschluss des Grossen Rates durch Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht anfechten können und müssen. Sie haben dies unterlassen und damit keinen Anspruch darauf, dass der Grosse Rat auf ihr nachträgliches Ersuchen eintritt. Die Wiedererwägung dient nicht dazu, eine fahrlässig oder absichtlich nicht wahrgenommene Möglichkeit der Anfechtung wiederherzustellen. Das Bundesgericht hat in seiner – spärlichen – Rechtsprechung immer bestätigt, dass eine Behörde ein Wiedererwägungsgesuch nur dann zuzulassen habe, wenn die Umstände sich seit dem ersten Entscheid wesentlich

geändert haben, oder wenn der Gesuchsteller erhebliche Tatsachen und Beweismittel namhaft macht, «die ihm im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen für ihn rechtlich oder tatsächlich unmöglich war oder keine Veranlassung bestand» (BGE 113 Ia 152, BGE 109 Ib 251 f., BGE 100 Ib 371 f. mit Hinweisen).

30. Das Büro des Grossen Rates verweist im Übrigen auf das 71-seitige Rechtsgutachten von Markus Müller /Ueli Friederich vom 31. Mai 2019 und erklärt dieses als integrierenden Bestandteil des vorliegenden Berichts sowie des Entscheidungswurfs, der dem Grossen Rat für die Septembersession 2019 vorgelegt wird. Das Büro beantragt dem Parlament, auf das Wiedererwägungsgesuch der Herren X.Y. & Co. nicht einzutreten. Eine materielle Behandlung des Gesuchs und die von den Gesuchstellern beantragte Edition und der Beizug der Wahlunterlagen des Wahlkreises Brig werden mit dem vorliegenden Nichteintretensentscheid hinfällig.

D) ANTRAG AN DEN GROSSEN RAT

1. Auf das Wiedererwägungsgesuch der Herren X.Y. & Co. wird nicht eingetreten.
2. Es werden keine Kosten erhoben und es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
3. Der Entscheid des Grossen Rates wird den Gesuchstellern mittels eingeschriebenen Briefs eröffnet und der Staatskanzlei des Kantons Wallis zur Kenntnis zugestellt.
4. Gegen den Entscheid des Grossen Rates kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss 82 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.

Dieser Antrag wurde vom Büro des Grossen Rates an seiner Sitzung vom 18. Juni 2019 mit 9 Ja, 1 Nein und 3 Enthaltungen angenommen.

Sitten, den 20. August 2019

Der Präsident des Grossen Rates:

Der Berichterstatter:

Gilles Martin

Christophe Claivaz

Inhalt

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Ausgangslage und Auftrag | 4 |
| 1.1 | Ausgangslage | 4 |
| 1.2 | Auftrag / Gutachterfragen | 4 |
| 1.3 | Unterlagen | 5 |
| 1.4 | Vorgehen | 6 |
| 1.5 | Inhalt dieses Gutachtens | 7 |
| 2 | Rechtsgrundlagen | 8 |
| 2.1 | Verfassungsrechtliche «Grundsatznorm»: Gewährleistung der politischen Rechte | 8 |
| 2.2 | Wahl des Grossen Rates | 9 |
| 2.2.1 | Grundsatz: Kantonale (Organisations-)Autonomie | 9 |
| 2.2.2 | Kantonales Verfassungsrecht | 9 |
| 2.2.3 | Gesetz über die politischen Rechte | 9 |
| 2.2.4 | Gesetz über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten | 10 |
| 2.3 | Rechtsschutz | 10 |
| 2.3.1 | Gesetz über die politischen Rechte | 10 |
| 2.3.2 | Gesetz über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege | 10 |
| 2.3.3 | Bundesrechtliche Vorgaben | 12 |
| 3 | Ermittlung und Feststellung der Ergebnisse der Grossratswahl | 13 |
| 3.1 | Wahlsystem und Ablauf der Wahlen | 13 |
| 3.2 | Ermittlung der Ergebnisse | 13 |
| 3.2.1 | Auszählung in den Gemeinden | 13 |
| 3.2.2 | Übermittlung der Wahlresultate | 14 |
| 3.2.3 | Aufbewahrung des Wahlmaterials | 15 |
| 3.3 | Validierung (Erwahrung) der Wahl | 15 |
| 3.4 | Fazit | 16 |
| 4 | Rechtsschutz | 17 |
| 4.1 | Gesetz über die politischen Rechte | 17 |
| 4.1.1 | Allgemeines | 17 |
| 4.1.2 | Beschwerdeinstanz | 18 |
| 4.1.3 | Beschwerdefrist | 18 |
| 4.1.4 | Legitimation | 19 |
| 4.1.5 | Weitere Eintretensvoraussetzungen | 19 |
| 4.2 | Gerichtlicher Rechtsschutz im Kanton | 19 |
| 4.3 | Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht | 20 |
| 4.4 | Ausserordentliche Rechtsmittel, Wiedererwägung | 21 |
| 5 | Allgemeine verfassungsrechtliche Anforderungen an Wahlen und allfällige Korrekturen | 22 |
| 5.1 | Wahl- und Abstimmungsfreiheit | 22 |
| 5.2 | Weitere Verfassungsgrundsätze | 23 |
| 5.2.1 | Allgemeines | 23 |
| 5.2.2 | Gebot des Verhaltens nach Treu und Glauben | 23 |
| 5.2.3 | Rechtssicherheit | 24 |
| 5.2.4 | Grundsatz der Verhältnismässigkeit | 26 |

| | | |
|-------|--|----|
| 5.3 | Erfordernis der Interessenabwägung | 26 |
| 5.4 | Verfahrensrechtliche Aspekte | 27 |
| 5.4.1 | Kurze Beschwerdeferien | 27 |
| 5.4.2 | Verwirkung des Rechtsschutzes bei unterlassener (zumutbarer) sofortiger Rüge | 27 |
| 5.5 | Strenge Voraussetzungen für die Aufhebung eines Urnengangs | 28 |
| 6 | Nachträgliche Überprüfung eines Urnengangs | 28 |
| 6.1 | Grundsatz: Prüfung in gesetzlich geregelten (Beschwerde-)Verfahren | 28 |
| 6.2 | Exkurs: Nichtige Akte | 29 |
| 6.3 | Anpassung staatlicher Akte durch Wiedererwägung oder Revision | 30 |
| 6.3.1 | Allgemeines | 30 |
| 6.3.2 | Wiedererwägung | 30 |
| 6.3.3 | Revision | 33 |
| 6.4 | Verfassungsrechtlicher Anspruch auf nachträgliche Überprüfung | 33 |
| 6.4.1 | Allgemeines | 33 |
| 6.4.2 | Kasuistik | 34 |
| 6.5 | Ergebnis | 39 |
| 7 | Rechtfolgen eines fehlerhaften Urnengangs | 40 |
| 7.1 | Allgemeines | 40 |
| 7.2 | Gesetzliche Regelung | 40 |
| 7.3 | Genereller Massstab für die Beurteilung der Folgen: Grundsatz der Verhältnismässigkeit | 41 |
| 7.4 | Berichtigung des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses | 42 |
| 7.4.1 | Allgemeines | 42 |
| 7.4.2 | Pflicht zur Nachzählung nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit | 42 |
| 7.4.3 | Voraussetzungen für eine Nachzählung | 43 |
| 7.5 | Kassation des Urnengangs | 45 |
| 7.6 | Förmliche Feststellung der Fehlerhaftigkeit | 45 |
| 8 | Ergebnisse des Strafverfahrens | 46 |
| 8.1 | Aktenlage und Verfahren | 46 |
| 8.2 | Stimmkarten (Rücksendungsblätter) | 47 |
| 8.3 | Wahlzettel | 48 |
| 8.3.1 | Ermittlungshandlungen | 48 |
| 8.3.2 | Angaben des Beschuldigten | 49 |
| 8.3.3 | Zusammenfassende Dokumentation | 50 |
| 8.3.4 | Behandlung der Wahlzettel im weiteren Verfahren | 51 |
| 8.3.5 | Zuordnung von Wahlzetteln zu bestimmten Stimmkarten | 51 |
| 8.3.6 | Bemerkungen zu den Wahlzetteln | 52 |
| 8.3.7 | Berücksichtigung der Wahlzettel in der Auszählung | 52 |
| 8.4 | Zusammenfassende Feststellungen | 53 |
| 8.5 | Würdigung | 53 |
| 9 | Beurteilung der Gesuche vom 16. Juni 2017 und vom 6. Juni 2018 | 55 |
| 9.1 | Wiedererwägung oder Revision? | 55 |
| 9.2 | Prüfschema | 55 |
| 9.3 | Eintreten | 56 |
| 9.3.1 | Voraussetzungen im Allgemeinen | 56 |

| | | |
|-------|---|----|
| 9.3.2 | Kein Grund für eine Wiedererwägung: Echte Noven | 57 |
| 9.3.3 | Neue Tatsachen oder Beweismittel (unechte Noven)? | 58 |
| 9.3.4 | Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit rechtzeitiger Rüge? | 60 |
| 9.3.5 | Fazit | 61 |
| 9.4 | Materielle Aspekte | 62 |
| 9.4.1 | Durchführbarkeit der Begehren um Nachzählung? | 62 |
| 9.4.2 | Wiederholung der Wahl? | 63 |
| 9.4.3 | Förmliche Feststellung des Mangels? | 64 |
| 9.5 | Ergebnis | 64 |
| 10 | Beantwortung der Fragen | 66 |

1 Ausgangslage und Auftrag

1.1 Ausgangslage

- 1 Anlässlich der Grossratswahlen vom 5. März 2017 kam es in den Gemeinden Brig-Glis und Naters zu Unregelmässigkeiten, die schliesslich am 4. September 2018 zu einer Verurteilung des Haupttäters u.a. wegen Wahlfälschung nach Art. 282 Ziff. 1 Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB)¹ in 193 Fällen führten. Der Grosse Rat validierte die Wahl an der konstituierenden Sitzung vom 27. März 2017. Die Tagespresse hatte bereits vor dieser Sitzung einigermassen ausführlich über die als «Wahlbetrug» bezeichneten Vorfälle berichtet. Anders als im Fall der ebenfalls im März 2017 erfolgten Wahl der Mitglieder der Staatsrats² wurde weder gegen die Publikation der Wahlergebnisse im Amtsblatt vom 10. März 2017 noch gegen die Validierung der Wahl durch den Grossen Rat Beschwerde eingereicht.
- 2 Am 16. Juni 2017 unterbreitete der Fraktionschef der CSPO dem Parlamentsdienst und dem Büro des Grossen Rates im Namen der CSPO-Fraktion das Begehren, dass nach Vorliegen der endgültigen strafrechtlichen Untersuchungsergebnisse die Stimmen im Wahlkreis Brig neu ausgezählt werden, die Sitzverteilung anhand der korrekten Wahlergebnisse überprüft wird und dass bei einer Veränderung in der Sitzverteilung die notwendigen Schritte zur Vornahme der Korrektur vorgenommen werden. Am 6. Juni 2018 reichte Rechtsanwalt Daniel Bellwald der Staatskanzlei zuhanden des Grossen Rates im Namen von fünf im Wahlkreis Brig stimmberechtigten Personen ein Wiedererwägungsgesuch mit dem Antrag ein, den Validierungsbeschluss des Grossen Rates vom 27. März 2017 in Wiedererwägung zu ziehen, das Wahlergebnis im Wahlkreis Brig für ungültig zu erklären und unter Ausschluss der gefälschten Wahllisten eine Neuauszählung vorzunehmen und aufgrund der neuen Resultate entsprechend zu validieren.
- 3 Die Justizkommission des Grossen Rates prüfte die Eingaben und beantragte dem Ratsplenum, darauf nicht einzutreten. Der Grosse Rat behandelte die Geschäfte am 16. November 2018 und beschloss, entgegen dem Antrag der Justizkommission, auf die beiden Eingaben einzutreten; er hat gemäss dem uns zugestellten Auszug aus dem Protokoll über die Ratssitzung in beiden Fällen «accepté cette demande».

1.2 Auftrag / Gutachterfragen

- 4 Der Chef des Parlamentsdienstes, Herr Claude Bumann, kontaktierte Ende Januar 2019 den links Unterzeichnenden mit dem Ersuchen um Klärung, wie der Grosse Rat mit den Eingaben vom 16. Juni 2017 und vom 6. Juni 2018 nach den massgebenden rechtlichen Vorgaben umzugehen hat. Gestützt auf zwei Vorbesprechungen vom 25. Januar und vom 4. Februar 2019 und eine Kurz-Offerte vom 10. Februar 2019 beschloss das Büro des Grossen Rates am 12. Februar 2019, ein Rechtsgutachten in Auftrag zu geben. Der Auftrag wurde mit Schreiben vom 18. Februar 2019 förmlich erteilt.
- 5 Zu beantworten sind gemäss schriftlichem Auftrag vom 12. Februar 2019 die folgenden Fragen:³
 1. Welche Beziehung und Abhängigkeit besteht zwischen dem im Amtsblatt vom 10. März 2017 publizierten Entscheid des Staatsrates (Proklamation der Wahlergebnisse) und dem Entscheid des Grossen Rates vom 27. März 2017 (Validierung der Grossratswahlen)?

¹ SR 311.0.

² Vgl. BGer 1C_235/2017 vom 1. September 2017.

³ Die Fragen sind hier gegenüber dem Auftrag vom 12. Februar 2019 neu nummeriert.

- 1.1. Welche Rechtsmittel stehen gegen diese Entscheide zur Verfügung?
- 1.2. Welche Prozessvoraussetzungen gelten?
- 1.3. Welches Verhältnis besteht zwischen Artikel 218 GpolR und Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b VVRG?
2. Wie sind die Eingaben von Herrn Diego Clausen, Fraktionschef CSPO, vom 16. Juni 2017, und der Herren X.Y. & Co., vertreten durch Rechtsanwalt Daniel Bellwald, vom 6. Juni 2018, rechtlich zu qualifizieren?
 - 2.1. Handelt es sich um Revisionsgesuche?
 - 2.2. Handelt es sich um Wiedererwägungsgesuche?
 - 2.3. Sind die Eingaben anderweitig zu qualifizieren?
3. Sind die Prozessvoraussetzungen in beiden Fällen erfüllt und muss der Grosse Rat auf die beiden Gesuche eintreten?
4. Falls der Grosse Rat auf eines oder auf beide Gesuche nicht eintreten muss, welche Erwägungen in den Entscheidentwürfen (Pt 1.5.1 und Pt. 1.5.2) müssten ausgeklammert, korrigiert oder angefügt werden?
5. Welche Rechtsmittel sind gegen einen Nichteintretensentscheid des Grossen Rates möglich?
6. Falls der Grosse Rat auf eines oder beide Gesuche einzutreten hat:
 - 6.1. Welche materiellen Entscheide kann er treffen?
 - 6.2. Kann er eine Neuauszählung anordnen?
 - 6.2.1. Sind die Voraussetzungen in casu erfüllt?
 - 6.2.2. Ist eine Neuauszählung technisch möglich?
 - 6.2.3. Wie läuft das Verfahren ab?
 - 6.2.4. Welche Rechtsmittel sind möglich?
 - 6.3. Kann er eine neue Wahl anordnen?
 - 6.3.1. Sind die Voraussetzungen in casu erfüllt?
 - 6.3.2. Wie läuft das Verfahren ab?
 - 6.3.3. Welche Rechtsmittel sind möglich?
7. Welche Rückschlüsse ergeben sich aufgrund der beim Bezirksgericht vorhandenen gefälschten Unterlagen auf die beiden vorliegenden Gesuche?
8. Müssten in der Walliser Gesetzgebung Änderungen vorgenommen werden, um die rechtliche Situation zu verdeutlichen?

1.3 Unterlagen

- 6 Mit der Erteilung des Auftrags sind uns die folgenden öffentlich zugänglichen Dokumente zur Verfügung gestellt worden:
 - Auszug aus dem Amtsblatt des Kantons Wallis vom 10. März 2017 mit den Ergebnissen der Wahl vom 5. März 2017 der Abgeordneten (Seiten 607, 608 und 609) und der Suppleanten (Seiten 617, 618 und 619) in den Grossen Rat,

- Auszug aus dem Memorial des Grossen Rates der konstituierenden Session vom 27. März 2017, Traktandum 3 betreffend die Validierung der Grossratswahlen,
 - Gesuch von Herrn Diego Clausen, Fraktionschef CSPO, vom 16. Juni 2017,
 - Wiedererwägungsgesuch der Herren X.Y. & Co., vertreten durch Rechtsanwalt Daniel Bellwald, vom 6. Juni 2018,
 - Bericht der Justizkommission vom 18. September 2018 mit einem Entwurf des Entscheids des Grossen Rates zum Revisionsgesuch der CSPO-Fraktion und einem Entwurf des Entscheids des Grossen Rates zum Revisionsgesuch der Herren X.Y. & Co., vertreten durch Rechtsanwalt Daniel Bellwald,
 - Auszug aus dem Memorial des Grossen Rates der Sitzung vom 16. November 2018, nachmittags, Traktandum 3 betreffend die Behandlung der beiden Gesuche.
- 7 Bei dieser Gelegenheit sind uns weitere interne Unterlagen zur Verfügung gestellt worden, darunter neben Berichten aus der Tagespresse namentlich die folgenden:
- Stellungnahme des Chefs des Parlamentsdienstes zuhanden des Büros des Grossen Rates vom August 2017,
 - Stellungnahme des Chefs des Parlamentsdienstes zuhanden der Justizkommission und des Büros des Grossen Rates (Sitzung vom 14. November 2017),
 - anonymisiertes Urteil des Bezirksgerichts Brig, Östlich-Raron und Goms vom 4. September 2018,
 - Détermination de la Commission de justice à l'intention du Bureau du Grand Conseil du 15 janvier 2019,
 - Auszug aus dem Protokoll der ausserordentlichen Bürositzung vom 23. Januar 2019.
- 8 Der Chef des Parlamentsdienstes hat uns zu einem späteren Zeitpunkt auf Ersuchen hin weitere Unterlagen wie beispielsweise für die Gesamterneuerungswahl verwendete Wahlzettel zur Verfügung gestellt.

1.4 Vorgehen

- 9 Gemäss Vorbesprechung mit dem Chef des Parlamentsdienstes und telefonischer Absprache nach erteiltem Auftrag sollte in einem ersten Schritt bis Anfang April 2019 vorab die Grundsatzfrage beantwortet werden, ob der Grosse Rat auf die Gesuche einzutreten hat (Frage 3). Gegenstand der Beurteilung einer ersten Fassung des Gutachtens vom 2. April 2019 waren dementsprechend grundsätzlich nur die Fragen 1 bis 5. Die Fragen 6 und 7 konnten allerdings nicht vollständig ausgeblendet werden und wurden teilweise ebenfalls angesprochen. Soweit Ergebnisse des Strafverfahrens einbezogen worden sind, stellte das Gutachten auf das Urteil des Bezirksgerichts Brig, Östlich-Raron und Goms vom 4. September 2018 ab.
- 10 Das Büro des Grossen Rates beriet die Ergebnisse dieser ersten Fassung des Gutachtens am 9. April 2019. Es erteilte anschliessend den Auftrag, das Gutachten zu erweitern und gestützt auf die Einsicht in die Akten des Strafverfahrens auch die Frage abzuklären, ob eine Neuauszählung im Sinn der Gutachterfragen 6 und 7 technisch möglich ist. Mit Blick auf diese Fragen ist uns bereits anlässlich der Erteilung des Auftrags am 12. Februar 2019 in Aussicht gestellt worden, dass wir Einsicht in sämtliche Unterlagen der Staatsanwaltschaft, des Bezirksgerichts Brig und der polizeilichen Behörden nehmen können. Wir haben am 25. April 2019 bei der Staatsanwaltschaft des Kantons Wallis, Amt der Region Oberwallis, sämtliche dort befindlichen Akten des Strafverfahrens mit Einschluss des polizeilichen Verzeigungsberichts und den

dazu gehörenden Unterlagen sowie am 7. Mai 2019 beim Bezirksgericht Brig, Östlich-Raron und Goms die gerichtlichen Akten mit Ausnahme hier nicht interessierender Unterlagen, insbesondere mit Angaben zur persönlichen Situation der beschuldigten Person, eingesehen.

1.5 Inhalt dieses Gutachtens

- 11 Die vorliegende definitive Fassung des Gutachtens berücksichtigt die Erkenntnisse aufgrund der Einsichtnahme in die Akten des Strafverfahrens. Sie enthält gegenüber der ursprünglichen Fassung vom 2. April 2019 in einzelnen Punkten entsprechende Anpassungen und vereinzelt Präzisierungen und kleinere Retouches. In Bezug auf die inhaltlichen Aussagen und Schlussfolgerungen haben sich indes keine Änderungen ergeben.
- 12 Im Zusammenhang mit den politischen Rechten haben sich Rechtsprechung und Lehre in erster Linie mit dem Initiativ- und Referendumsrecht befasst. Zu Wahlrechtsfragen sind insgesamt eher wenig wissenschaftliche Publikationen erschienen.⁴ Diese sind vorab dem Wahlverfahren (Proporz- oder Majorzwahl) gewidmet.⁵ Eine der wenigen Monografien, die sich speziell mit der Kassation von Volkswahlen und -abstimmungen befasst, ist die unterdessen schon einigermassen betagte Dissertation von VITO PICENONI aus dem Jahr 1945.⁶ Gerichtliche Urteile zu vergleichbaren Konstellationen wären uns nicht bekannt. Aus diesem Grund holen die nachstehenden Ausführungen teilweise etwas aus. Es folgen Überlegungen
- zu den anwendbaren Rechtsgrundlagen (nachfolgende Ziffer 2),
 - zur Ermittlung und Feststellung der Ergebnisse der Grossratswahl und zum Rechtsschutz (nachfolgende Ziffern 3 und 4),
 - zu allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen an Wahlen und allfällige Korrekturen derselben (nachfolgende Ziffer 5),
 - zur nachträglichen Überprüfung eines Urnengangs (nachfolgende Ziffer 6) und
 - zu den Rechtsfolgen eines fehlerhaften Urnengangs (nachfolgende Ziffer 7).
- 13 Unter Ziffer 8 werden die Erkenntnisse aufgrund der Einsicht in die Strafakten in geraffter Form dargestellt. Gestützt auf die allgemeinen Überlegungen zur Rechtslage und diese Erkenntnisse werden anschliessend die Gesuche vom 16. Juni 2017 und vom 6. Juni 2018 aus rechtlicher Sicht beurteilt (nachfolgende Ziffer 9). Die Gutachterfragen werden unter der abschliessenden Ziffer 10 in konzentrierter Form beantwortet.

⁴ ALFRED KÖLZ, Probleme des kantonalen Wahlrechts. Darstellung und kritische Betrachtung der Gesetzgebung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, in: ZBI 88/1987, S. 1 ff., 2.

⁵ Vgl. als Beispiel etwa die Dissertation von TOMAS POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentwahlen, Zürich 1988.

⁶ VITO PICENONI, Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen in Bund, Kantonen und Gemeinden, Aarau 1945.

2 Rechtsgrundlagen

2.1 Verfassungsrechtliche «Grundsatznorm»: Gewährleistung der politischen Rechte

- 14 Art. 34 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV)⁷ gewährleistet die politischen Rechte. Diese Bestimmung umschreibt die einzelnen Rechte und die Folgen der demokratischen Beteiligung allerdings nicht selber, sondern verweist auf die **einschlägigen Umschreibungen auf Bundes- und Kantonebene**.⁸ Sie «garantiert in offener und abstrakter Weise die Gesamtheit der politischen Rechte, wie sie vom Verfassungs- und Gesetzgeber von Bund und Kantonen in variantenreicher Form im Einzelnen gewährt sind».⁹ Die Garantie der politischen Rechte in Art. 34 Abs. 1 BV stellt einen nicht einschränkbaren «Kern demokratischer Ordnung» dar¹⁰ und weist damit Züge einer Kerngehaltsgarantie auf.¹¹ Sie verlangt darüber hinaus einen wirksamen Rechtsschutz und dient nicht zuletzt auch als Richtschnur für die Auslegung kantonaler Wahl- und Abstimmungsordnungen (verfassungskonforme Auslegung).
- 15 Teilgehalt der politischen Rechte ist die **Wahl- und Abstimmungsfreiheit** nach Art. 34 Abs. 2 BV.¹² Diese Garantie schützt die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit umfasst unter anderem das Recht der Stimmberechtigten auf geheime und von äusseren Einflüssen geschützte Stimmabgabe.¹³ Dieses **Stimmgeheimnis** gilt heute als «zentraler Grundsatz demokratischer Wahlen und Abstimmungen»¹⁴ und gehört zu den wichtigsten Elementen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit.¹⁵ Der Entwurf von 1977 für eine neue Bundesverfassung sah denn auch explizit vor, dass «die geheime und unverfälschte Stimmabgabe» gewährleistet ist,¹⁶ und der Verfassungsentwurf 1985¹⁷ gewährleistete in Art. 76 Abs. 2 überhaupt nur die geheime Stimmabgabe («Die geheime Stimmabgabe ist gewährleistet»). Das Stimmgeheimnis verlangt, dass der Inhalt der Stimme auch nach der Stimmabgabe nicht den stimmberechtigten Personen zugeordnet werden kann.¹⁸ Es ist dementsprechend auch in dieser Phase, namentlich bei der Auszählung der Wahl- oder Stimmzettel, zu beachten.¹⁹

7 SR 101.

8 BGE 136 I 352 E. 2 S. 354 f.; BGer 1C_495/2012 vom 12. Februar 2014, E. 3.1.

9 GEROLD STEINMANN, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014, Art. 34 N 10.

10 MICHEL BESSON, Behördliche Information vor Volksabstimmungen. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die freie Willensbildung der Stimmberechtigten in Bund und Kantonen, Bern 2003, S. 17.

11 STEINMANN, St. Galler Kommentar BV, Art. 34 N 6.

12 BESSON, Information, S. 15 ff.

13 NADJA BRAUN, Stimmgeheimnis. Eine rechtsvergleichende und rechtshistorische Untersuchung unter Einbezug des geltenden Rechts, Bern 2002, S. 176.

14 GEORG LUTZ/RETO FELLER/MARKUS MÜLLER, Nachzählung bei knappen Wahl- und Abstimmungsergebnissen – überhöhte Erwartungen? Überlegungen aus juristischer und politologischer Sicht, in: AJP 12/2006, S. 1517 ff., 1526.

15 STEPHAN WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Zürich 1989, S. 140.

16 Art. 58 Abs. 2 Satz 1 des Verfassungsentwurfs der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (1977), BBI 1985 III 161.

17 Modell-Studie des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 30. Oktober 1985, BBI 1985 II 189.

18 BRAUN, Stimmgeheimnis, S. 183; POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze, S. 267 f.; WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, S. 146.

19 WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, S. 146.

2.2 Wahl des Grossen Rates

2.2.1 Grundsatz: Kantonale (Organisations-)Autonomie

16 Zur Wahl der Mitglieder kantonaler Behörden, namentlich zum Verfahren der Abgabe und Auszählung der Stimmen und zur Art und Weise, wie das Wahlergebnis verbindlich festgestellt wird, enthält weder Art. 34 BV noch anderes Bundesrecht verbindliche Vorgaben. Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die BV beschränkt ist (Art. 3 BV). Der Bund wahrt die Eigenständigkeit der Kantone (Art. 47 Abs. 1 BV) und beachtet ihre Organisationsautonomie (Art. 47 Abs. 2 BV). Die Kantone regeln dementsprechend die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten selbst (Art. 39 Abs. 1 BV). Der Bund verlangt von den Kantonen im Wesentlichen einzig eine demokratisch beschlossene Verfassung, die der Zustimmung des Volkes bedarf und einer Revision zugänglich sein muss, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten dies verlangt (Art. 51 Abs. 1 BV). Verbindliche bundesrechtliche Vorgaben sind neben Art. 34 BV allgemeine verfassungsrechtliche Gewährleistungen wie das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV). Im Rahmen dieser Vorgaben sind die Kantone in der Ausgestaltung ihres Wahlrechts weitgehend frei.²⁰ Sie können sich insbesondere für ein Mehrheits- oder ein Verhältniswahlrecht entscheiden. Sie sind einzig verpflichtet, allgemeine, aus den Grundrechten abgeleitete Wahlrechtsgrundsätze (allgemeine, gleiche, direkte, freie und geheime Wahlen) zu beachten.²¹ Massgebend für das Wahlverfahren und die Feststellung der Wahlergebnisse im Kanton Wallis ist somit in erster Linie das anwendbare kantonale Recht.²²

2.2.2 Kantonales Verfassungsrecht

17 Die Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907 (KV)²³ regelt Grundsätze für den Grossen Rat und die Wahl seiner Mitglieder, namentlich die Zusammensetzung des Rates, die Verteilung der Sitze auf die Bezirke, das Wahlverfahren und die Amtsdauer der Ratsmitglieder. Das aktive und das passive Wahlrecht selbst werden eher beiläufig erwähnt (Art. 30 Abs. 1 und 92 KV). Die konkreten Folgen und die Ausübung der politischen Rechte regelt das Gesetz (Art. 30 Abs. 2 KV).

2.2.3 Gesetz über die politischen Rechte

18 Kantonale Wahlen und Abstimmungen sind in erster Linie Gegenstand des Gesetzes vom 13. Mai 2004 über die politischen Rechte (kGPR)²⁴ (Art. 1 Abs. 1 kGPR). Die Art. 67 ff. kGPR enthalten allgemeine Vorschriften über die Auszählung eines Urnengangs bei Wahlen und Abstimmungen zu Sachvorlagen, die Art. 135 ff. kGPR besondere Bestimmungen über die Grossratswahlen, die Art. 214 ff. kGPR Bestimmungen über den Rechtsschutz.

19 Das kGPR ist seit seinem Inkrafttreten wiederholt teilrevidiert worden. Es sah in seiner ursprünglichen Fassung, entsprechend der Vorgabe in Art. 84 KV, vor, dass die Bezirke die Wahlkreise für die Grossrats-

²⁰ BGE 143 I 211 E. 3.1 S. 212; BGer 1C_26/2017 vom 19. Oktober 2017, E. 2.2; KÖLZ, Probleme, S. 3.

²¹ TOMAS POLEDNA, Grundzüge des Wahlrechts in den Kantonen, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.) Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 373 ff., 373 N 1.

²² BGE 143 I 211 E. 3.1 S. 212.

²³ SGS 101.1.

²⁴ SGS 160.1.

wahlen bilden. Das Bundesgericht erklärte diese Regelung am 12. Februar 2014 als verfassungswidrig, weil so genannte natürliche Quoren, welche die Limite von 10 Prozent übersteigen, in einem kantonalen Proporzwahlverfahren auch unter Berücksichtigung historischer Gegebenheiten unzulässig sind.²⁵ Der Grosse Rat passte dementsprechend das kGPR mit dem Dekret vom 9. März 2016 über den Wahlmodus des Grossen Rates unter anderem in dem Sinn an, dass das Kantonsgebiet neu in sechs Wahlkreise aufgeteilt wird, die ihrerseits einen oder mehrere Unterwahlkreise, entsprechend den Bezirken, aufweisen (Art. 136a kGPR; dazu hinten Ziffer 3.1). Die Geltungsdauer des Dekrets vom 9. März 2016 war auf ein Jahr befristet. Die damit verbundenen Änderungen sind allerdings mit der Revision des kGPR vom 14. Dezember 2017 – teilweise angepasst – definitiv in das Gesetz übernommen worden.²⁶

2.2.4 Gesetz über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten

²⁰ Das Gesetz vom 28. März 1996 über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten (GORBG)²⁷ enthält in den Art. 52 ff. Bestimmungen über die Sitzungen des Grossen Rates und insbesondere über die konstituierende Session (Art. 54 ff. GORBG), die Validierungskommission (Art. 56 GORBG), die Prüfung der Mandate aufgrund erfolgter Wahlen (Art. 58 GORBG), die Aufhebung von Wahlen (Art. 59 GORBG) und die Konstituierung des Grossen Rates (Art. 60 GORBG).

2.3 Rechtsschutz

2.3.1 Gesetz über die politischen Rechte

²¹ Das kGPR regelt den Rechtsschutz in Wahl- und Abstimmungssachen verhältnismässig knapp im Abschnitt «Verfahren und Rechtsmittel» (Art. 214 ff. kGPR). Gegenstand der Regelung sind neben der Beschwerdeberechtigung (Art. 214 kGPR) Beschwerden gegen kantonale oder kommunale Wahlen und Abstimmungen (Art. 215 f. kGPR) und die Ungültigerklärung eines Urnengangs (Art. 217 kGPR). Im Übrigen verweist das Gesetz auf die kantonalen Bestimmungen über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege (Art. 218 kGPR) sowie auf den bundesrechtlichen Rechtsschutz (Art. 219 kGPR).

2.3.2 Gesetz über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege

²² Auf das Verfahren und den Rechtsschutz sind unter Vorbehalt «der Spezialbestimmungen des vorliegenden Gesetzes» die kantonalen Bestimmungen über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege anwendbar (Art. 218 kGPR). Solche Bestimmungen finden sich im Gesetz vom 6. Oktober 1976 über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege (VVRG).²⁸ Ob und in welchem Umfang genau das VVRG auf Verfahren im Zusammenhang mit kantonalen Wahlen Anwendung findet, erscheint allerdings nicht auf Anhieb restlos klar. Einer Anwendung des VVRG steht aber jedenfalls die Regelung in Art. 2 Bst. c VVRG nicht prinzipiell entgegen, wonach das VVRG keine Anwendung findet, wenn der Rechts-

²⁵ BGer 1C_495/2012 vom 12. Februar 2014, in der amtlichen Sammlung publiziert als BGE 140 I 107.

²⁶ Anders formuliert wurde anlässlich der Revision vom 14. Dezember 2017 beispielsweise Art. 152 Abs. 2 kGPR.

²⁷ SGS 171.1.

²⁸ SGS 172.6.

weg an den Grossen Rat offen steht.²⁹ Dieser Vorbehalt betrifft zum Ersten nicht sämtliche Verfahren, die sich aus dem kGPR ergeben, sondern nur Beschwerdeverfahren, in denen der Grosse Rat Beschwerdeinstanz ist, mithin Beschwerden gegen kantonale Wahlen oder Abstimmungen nach Art. 215 Abs. 1 kGPR. Zum Zweiten ist der generelle Verweis in Art. 218 kGPR auf das VVRG die jüngere Bestimmung, die allfälligen widersprechenden Bestimmungen des VVRG nach dem Grundsatz der *lex posterior* vorgeht.

23 Das VVRG regelt das Verfahren in Verwaltungssachen, die in die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflegebehörden fallen (Art. 1 Abs. 1 VVRG). Als Verwaltungsbehörden im Sinn des VVRG gelten «die Organe der Verwaltung des Kantons, der Bezirke und der Gemeinden sowie der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten» (Art. 3 Abs. 1 VVRG). Der Grosse Rat des Kantons Wallis ist die gesetzgebende Gewalt (Art. 37 ff. KV) und keine Verwaltungsbehörde in diesem Sinn.³⁰ Erinstanzliche Verwaltungsverfahren vor Verwaltungsbehörden sind nach üblichen Sprachgebrauch und offenkundig auch nach der Konzeption des VVRG (vgl. Art. 29 ff. VVRG) Verfahren, die durch Verfügung zu erledigen sind.³¹ Die Lehre hebt dementsprechend die «Verfügungsfixiertheit» und «Verfügungszentriertheit» des Verwaltungsverfahrens³² hervor und würdigt die Verfügung als «Ziel und Endpunkt»³³ oder «Dreh- und Angelpunkt» des Verwaltungsverfahrens.³⁴ Die Validierung einer Wahl durch den Grossen Rat lässt sich zwar in dem Sinn mit einer Verfügung vergleichen, als sie einen hoheitlichen Akt darstellt, der die Rechtslage verbindlich festhält und Anfechtungsobjekt in einem Beschwerdeverfahren bilden kann. Die genaue Qualifizierung der Validierung kann an dieser Stelle aber offen bleiben. In Bezug auf das anwendbare Verfahren erscheint jedenfalls klar, dass sie nicht einer «klassischen» Verfügung gleichgesetzt werden kann; sie erfordert keine vorgängige Gewährung des rechtlichen Gehörs (vgl. Art. 19 ff. VVRG) und muss auch nicht mit einer förmlichen Rechtsmittelbelehrung versehen werden (hinten Ziffer 3.3). Unter diesen Umständen kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich das Verfahren bis zur Validierung nach dem VVRG richtet.

24 Dem entspricht auch, dass sich die Verweisung nach Art. 218 kGPR im Abschnitt «8.2. Verfahren und Rechtsmittel» befindet. Das «Verfahren» im Sinn dieses Abschnitts umfasst offenkundig nicht das in den vorangehenden Abschnitten geregelte Verfahren der Auszählung und Ermittlung der Ergebnisse einer Wahl oder Abstimmung, sondern einzig das Verfahren im Zusammenhang mit dem Rechtsschutz. Auf dieses Verfahren findet das VVRG aufgrund der Verweisung in Art. 218 kGPR grundsätzlich Anwendung. Eine sinngemässe Anwendung des VVRG auf Rechtsschutzverfahren macht in der Sache durchaus Sinn,

²⁹ In der Botschaft des Staatsrats zum damaligen Gesetzesentwurf wird diese Regelung – die im Entwurf redaktionell noch anders lautete, aber inhaltlich der heutigen Bestimmung entspricht – nicht näher erläutert; vgl. die Botschaft vom 11. Dezember 1974 zum Gesetzesentwurf über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege (Nr. 21), wiedergegeben im Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton du Valais, 3^e partie, octobre 1975, S. 216 ff.

³⁰ Vgl. für den Grossen Rat des Kantons Bern BGE 113 Ia 146 E. 3b S. 152.

³¹ Vgl. für den Bund die Definition in Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021): «Verfahren in Verwaltungssachen, die durch Verfügungen von Bundesverwaltungsbehörden in erster Instanz [...] zu erledigen sind».

³² BENJAMIN SCHINDLER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2019, Einleitung N 11 und 12.

³³ PIERRE TSCHANNEN, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2019, Art. 1 N 9.

³⁴ SCHINDLER, Kommentar VwVG, Einleitung N 12; Ebenso MARKUS MÜLLER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2019, Art. 5 N 6.

weil das kGPR dazu nur rudimentäre Bestimmungen enthält. Zum Rechtsschutz in einem weiteren Sinn können auch die Bestimmungen über den Widerruf und die Abänderung von Verfügungen (Art. 32 VVRG) und Wiedererwägungsgesuche (Art. 33 VVRG) gezählt werden. Sie ermöglichen Betroffenen, eine bereits ergangene, ursprünglich oder nachträglich fehlerhafte Verfügung gegebenenfalls korrigieren zu lassen.

25 Selbst ohne die explizite Verweisung in Art. 218 kGPR wäre mit guten Gründen davon auszugehen, dass das VVRG auf Rechtsschutzverfahren mit Einschluss ausserordentlicher Rechtsmittel wie der Revision und auf Wiedererwägungsgesuche zumindest sinngemäss Anwendung findet. Das kGPR enthielte ohne die Verweisung eine (echte) **Gesetzeslücke**,³⁵ die im Rahmen der Rechtsanwendung zu schliessen wäre.³⁶ Die rechtsanwendende Behörde hat bei Vorliegen einer Lücke die Regel zu bilden und anzuwenden, die sie selbst als Gesetzgeber aufstellen würde (Art. 1 Abs. 2 ZGB), und «nach jener Regel zu verfahren, die ein konsequenter Gesetzgeber aufgestellt hätte».³⁷ Die angewandte Regel «muss sich widerspruchslos in das bestehende Gesetzesrecht und dessen Wertungen einfügen».³⁸ Nahe liegt in solchen Fällen namentlich ein **Analogieschluss** durch den Rückgriff auf gesetzliche Regelungen ähnlicher Fragen, wie er auch im Rahmen der Auslegung gezogen werden kann, im vorliegenden Fall also auch Art. 218 kGPR (für das Ergebnis spielt es allerdings keine Rolle, ob ein Analogieschluss im Rahmen einer Auslegung oder jenseits derselben durch das Schliessen einer echten Lücke gezogen wird).

2.3.3 Bundesrechtliche Vorgaben

26 Für den Rechtsschutz in Stimmrechtsangelegenheiten sind neben der «Grundsatznorm» in Art. 34 BV die so genannte Rechtsweggarantie und die bundesrechtlichen Vorgaben zur Anfechtung von Wahlen und Abstimmungen von Bedeutung. Die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV verleiht im Grundsatz jeder Person einen Anspruch auf Beurteilung von Rechtsstreitigkeiten durch eine richterlichen Behörde. Das Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG)³⁹ enthält in Ausführung dieses Grundsatzes Bestimmungen über Beschwerden in kantonalen Wahl- und Abstimmungssachen an das Schweizerische Bundesgericht (Art. 82 ff. BGG), aber auch über den kantonalen Rechtsschutz (Art. 88 Abs. 2 BGG).

³⁵ Eine echte Gesetzeslücke liegt vor, wenn der Gesetzgeber die interessierende «Rechtsfrage übersehen oder verkannt» hat, d.h. wenn die gesetzliche Regelung unvollständig ist, weil sie auf eine Rechtsfrage gar keine Antwort gibt, die Unvollständigkeit kein qualifiziertes Schweigen in dem Sinn darstellt, dass der Gesetzgeber einen Punkt bewusst nicht geregelt und einen bestimmten Sachverhalt bewusst nicht erfasst hat und die Unvollständigkeit nicht durch Auslegung nach anerkannten Grundsätzen (z.B. durch erlaubten Analogieschluss oder erlaubtes Abweichen vom Wortlaut) behoben werden kann; vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014, § 25 N 7).

³⁶ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 25 N 8.

³⁷ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 25 N 8.

³⁸ BGE 135 II 1 E. 3.5 S. 7.

³⁹ 173.110.

3 Ermittlung und Feststellung der Ergebnisse der Grossratswahl

3.1 Wahlsystem und Ablauf der Wahlen

27 Der Grosse Rat setzt sich aus 130 «unter die Bezirke zu verteilenden Abgeordneten und ebenso vielen Ersatzmännern zusammen, die direkt vom Volke gewählt werden» (Art. 84 Abs. 1 KV). Die 130 Sitze werden den einzelnen Bezirken oder Halb-Bezirken⁴⁰ nach Massgabe der Wohnbevölkerung zugeteilt (Art. 84 Abs. 3 KV). Der Staatsrat setzt die Anzahl Sitze für jeden Bezirk oder Halbbezirk gestützt auf die Volkszählung⁴¹ für jede Gesamterneuerungswahl fest und veröffentlicht sie im Amtsblatt (Art. 84 Abs. 4 KV; Art. 135 Abs. 2 kGPR).

28 Die Wahl erfolgt nach der Kantonsverfassung «bezirks- und halbbezirksweise» nach dem «Proportional-Wahlverfahren» (Art. 84 Abs. 6 KV). Die Sitze werden nach Massgabe der Wohnbevölkerung gemäss Volkszählung den Bezirken (und den zwei Halb-Bezirken Raron) zugeteilt (Art. 84 Abs. 3 und 4 KV). Mit Blick auf eine den politischen Kräften entsprechende Sitzverteilung gemäss den Vorgaben des bundesgerichtlichen Urteils vom 12. Februar 2014 (vorne Ziffer 2.2.3) ist das Kantonsgebiet heute in sechs Wahlkreise eingeteilt (Art. 136a Abs. 1 kGPR). Die Wahlkreise sind wiederum in Unterwahlkreise unterteilt, die einzelnen Bezirken entsprechen. Der Bezirk ist somit der Unterwahlkreis für die Grossratswahl (Art. 137 Abs. 1 kGPR). Für die Sitzverteilung erfolgt eine «Oberzuteilung nach Wahlkreis» (Art. 155 kGPR) und eine «Unterzuteilung nach Unterwahlkreis» (Art. 156 kGPR). Die Zuteilung ist so vorzunehmen, dass schliesslich jeder Bezirk die durch den Staatsrat festgelegte Anzahl Sitze erhält (Art. 156 Abs. 2 Bst. a kGPR). Der Wahlkreis Brig – einer der sechs Wahlkreise – besteht aus drei Unterwahlkreisen, die dem Bezirk Goms, dem Halbbezirk Östlich Raron und dem Bezirk Brig entsprechen (Art. 136 Abs. 2 Bst. a kGPR).

29 Die Wahl in den Bezirken erfolgt nach dem Verhältniswahlverfahren (Proporz; Art. 84 Abs. 6 KV). Die ordentlichen Mitglieder des Grossen Rates (Abgeordneten) und die «Ersatzmänner» oder Suppleanten werden in getrennten Urnengängen gewählt (Art. 136 Abs. 2 kGPR). Die Volkswahl der Abgeordneten und Suppleanten findet in den einzelnen Gemeinden statt (Art. 84 Abs. 5 KV, Art. 137 Abs. 3 kGPR).

3.2 Ermittlung der Ergebnisse

3.2.1 Auszählung in den Gemeinden

30 Jede Gemeinde bildet für die Vorbereitung eines Urnengangs Wahlbüros (Art. 35 kGPR) und für die Auszählung der Stimmen Auszählbüros (Art. 67 kGPR). Die näheren Bestimmungen über die beiden Büros lauten überwiegend, aber nicht vollständig gleich. Ob sie allenfalls identisch sind (oder sein können) oder nicht, ist dem Gesetz nicht zu entnehmen. Für die hier zu beurteilenden Fragen spielt dies allerdings auch keine Rolle. Massgebend für die Auszählung der Wahlergebnisse sind auf jeden Fall die Vorschriften über die Auszählhandlungen (Art. 72 ff. kGPR), die Ermittlung und Feststellung (Art. 76 ff. kGPR) sowie die Übermittlung, Bekanntgabe und Veröffentlichung der Resultate (Art. 85 ff. kGPR). Nach diesen Bestim-

⁴⁰ Der Bezirk Raron setzt sich nach Art. 84 Abs. 2 KV «aus zwei Halb-Bezirken mit eigenen Organen und Befugnissen» zusammen.

⁴¹ Das Bundesamt für Statistik BFS führt die Volkszählung seit 2010 in neuer Form durch. Die Informationen werden aus den Einwohnerregistern entnommen und mit Stichprobenerhebungen ergänzt. Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/grundlagen/volkszaehlung.html>; abgerufen am 13. März 2019.

mungen gilt, soweit hier interessierend, das Folgende:

- 31 Das Auszählbüro zählt die Stimmen nach den Vorgaben der Art. 72-82 kGPR aus. Es hat namentlich das Stimmgeheimnis zu wahren, das unter dem Schutz von Art. 34 Abs. 2 BV steht⁴² und insbesondere auch bei der Auszählung der Stimmen zu wahren ist.⁴³ Das kGPR regelt das Stimmgeheimnis zwar nicht generell, aber immerhin in Bezug auf konkrete Situationen. So müssen für die brieflich versandten und hinterlegten Stimmen alle Massnahmen ergriffen werden, um die Ergebnisse geheim zu halten (Art. 72 Abs. 1bis kGPR), und die Stimmkuverts dürfen im Rahmen einer Teilauszählung nach Art. 73 kGPR nicht geöffnet werden. An der Urne wählen die Stimmberechtigten, indem sie sich eines Stimmkuverts bedienen, in das sie einen Stimm- oder Wahlzettel legen, und das Stimmkuvert unter der Kontrolle eines Mitglieds des Büros persönlich in die Urne legen (Art. 65 Abs. 1 und 2 kGPR).
- 32 Das Auszählbüro erstellt und unterzeichnet anschliessend das Wahlprotokoll nach den Weisungen des zuständigen Departements (Art. 83 kGPR), das für jeden Urnengang die detaillierten Ergebnisse der Stimmenauszählung angibt. Art. 84 Abs. 1 kGPR sieht unter dem Randtitel «Feststellung der Resultate» vor, dass die Resultate jedes Urnengangs durch die Behörde festgestellt werden, die das kGPR als zuständig bezeichnet. Was genau unter der «Feststellung der Resultate» zu verstehen ist, geht aus dem Gesetz nicht explizit hervor. Auf jeden Fall ist davon auszugehen, dass diese Feststellung vor der Übermittlung der Resultate an die kantonalen Stellen erfolgt⁴⁴ und damit nicht die verbindliche, «endgültige» Validierung bzw. Erhaltung durch den Grossen Rat selbst gemeint ist (dazu hinten Ziffer 3.3). Unter «Feststellung» wird dementsprechend die gemeindeinterne Ermittlung nach Bereinigung allfälliger Unstimmigkeiten und Losentscheiden nach Art. 84 Abs. 2 kGPR zu verstehen sein.

3.2.2 Übermittlung der Wahlresultate

- 33 Steht das Resultat der Stimmabgabe in der Gemeinde fest, gibt das Auszählbüro dieses sofort telefonisch oder mit einem andern durch den Staatsrat vorgeschriebenen oder erlaubten Mittel der Staatskanzlei bekannt (Art. 85 Abs. 2 und Art. 152 Abs. 1 kGPR). Art. 152 Abs. 2 kGPR enthält dazu speziell für Grossratswahlen eine präzisierende Bestimmung, die bereits mehrfach revidiert worden ist. Die am 5. März 2017 in Kraft stehenden Fassung⁴⁵ schrieb vor, dass das Auszählbüro die Wahlprotokolle und die vom zuständigen Departement bereitgestellten Auszählformulare dem damaligen Zentralbüro des Bezirks (heute besteht ein Zentralbüro pro Wahlkreis nach Art. 136a kGPR; vgl. Art. 153 kGPR) übermittelt. Die Präsidentin oder der Präsident des Auszählbüros lässt dem Präfekten des Bezirks überdies sofort ein Doppel des Protokolls über die Grossratswahlen zukommen (Art. 85 Abs. 1 Bst. b kGPR).
- 34 Die Staatskanzlei gibt die Wahlresultate nach deren Feststellung sogleich den Medien bekannt (Art. 86 Abs. 1 kGPR). Die Resultate werden überdies durch das zuständige Departement im Amtsblatt veröffentlicht (Art. 87 Abs. 1 kGPR). Die Veröffentlichung der Ergebnisse der Grossratswahl vom 5. März 2017 erfolgte dementsprechend im Amtsblatt vom 10. März 2017.

⁴² YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, S. 1018 ff. N 2563 ff.; generell zum Thema BRAUN, Stimmgeheimnis, passim.

⁴³ HANGARTNER/KLEY, Rechte, S. 1022 N 2573.

⁴⁴ Vgl. Art. 85 Abs. 1 kGPR: «Steht das Resultat der Stimmabgabe fest [...]».

⁴⁵ Vgl. <http://www.lexfind.ch/dtah/140481/2/>; abgerufen am 13. März 2019.

3.2.3 Aufbewahrung des Wahlmaterials

- 35 Das Auszählbüro übernimmt nach Schluss des Urnengangs die Aufbewahrung des Wahlmaterials; dazu zählen namentlich die Liste der Stimmenden oder gegebenenfalls die Stimmkarten oder elektronischen Daten, die Übermittlungsumschläge, die nichtkonformen Stimmkuverts, die leeren Stimmkuverts, die ungültigen Stimmzettel, die leeren und die gültigen Stimmzettel. Dieses Material wird durch den Präsidenten und den Sekretär des Auszählbüros versiegelt und unterzeichnet (Art. 79 Abs. 2 kGPR).
- 36 Die Stimmzettel, das Verzeichnis der Stimmenden, die Auszählbogen sowie die Stimmkuverts und die Übermittlungsumschläge sind mit Blick auf allfällige Beschwerden während 15 Tagen aufzubewahren. Wird keine Beschwerde eingereicht, werden sie nach Ablauf dieser Frist vernichtet (Art. 88 Abs. 1 kGPR). Die Aufbewahrung und die Vernichtung erfolgen nach den Vorschriften des Staatsrates (Art. 88 Abs. 2 kGPR).

3.3 Validierung (Erwahrung) der Wahl

- 37 Die Ergebnisse kantonaler Urnengänge werden in der Schweiz üblicherweise durch ein bestimmtes Organ verbindlich festgestellt.⁴⁶ Die entsprechenden Zuständigkeiten und auch die Terminologie sind als Folge der Autonomie der Kantone in Bezug auf die Ausgestaltung ihrer Wahlverfahren (vorne Ziffer 2.2.1) uneinheitlich. Verbreitet und namentlich in der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist von einer «Erwahrung» des Abstimmungsergebnisses,⁴⁷ gelegentlich und insbesondere auch im Kanton Wallis ist von einer Validierung die Rede. In der Praxis werden die Ergebnisse kantonaler Parlamentswahlen soweit bekannt durchwegs durch das neu gewählte Parlament selbst erwahrt oder validiert.⁴⁸
- 38 Zur Validierung oder Erwahrung der Wahl der Grossratsmitglieder enthält das kGPR keine ausdrückliche Bestimmung. Art. 84 Abs. 1 kGPR, nach welchem die Resultate jedes Urnengangs und der Behörde festgestellt werden, die das kGPR als zuständig bezeichnet, bezieht sich offenbar nicht auf die Validierung im hier verstandenen Sinn. Die Zuständigkeit des Grossen Rates zur Validierung ergibt sich bereits aus Art. 39 Abs. 1 KV, wonach der Rat über die Gültigkeit der Wahl seiner Mitglieder entscheidet. Näher geregelt wird das Verfahren der Validierung in den Art. 56 ff. GORBG. Der Grosse Rat berät nach diesen Bestimmungen über die Berichte der Validierungskommission und «validiert die Wahlen, die er als rechtsgültig anerkennt» (Art. 58 Abs. 1 GORBG). Dieses System entspricht der Regelung in andern Kantonen und für die Nationalratswahlen.⁴⁹
- 39 Die rechtliche Bedeutung und Tragweite der Validierung wird nicht durchwegs einheitlich beurteilt. Einigkeit dürfte darin bestehen, dass die Validierung das «amtliche Ergebnis» eines Urnengangs **verbindlich feststellt**.⁵⁰ Mit der Validierung der Parlamentsmitglieder bestätigt das Parlament «le pouvoir de ses membres et statue, même en l'absence de recours, sur la validité de leur élection».⁵¹ ZACCARIA

⁴⁶ HANGARTNER/KLEY, Rechte, S. 596 N 1477.

⁴⁷ Vgl. z.B. BGE 138 I 171 E. 3.3.1 S. 178; 138 I 61 E. 3.2 S. 69 f.

⁴⁸ Vgl. auch ANDREAS AUER, Les droits politiques dans les cantons suisses, Genève 1978, S. 66; HANGARTNER/KLEY, Rechte, S. 597 N 1477. HANGARTNER/KLEY kritisieren, dass das Parlament damit in eigener Sache entscheidet, und bemerken, dass eine gerichtliche Entscheidung über Wahlbeschwerden «zeitgemässen rechtsstaatlichen Vorstellungen entspreche».

⁴⁹ BGE 91 266 E. 3 S. 272.

⁵⁰ HANGARTNER/KLEY, Rechte, S. 1090 N 2697.

⁵¹ AUER, droits politiques, S. 66.

GIACOMETTI spricht in diesem Zusammenhang allgemein von «kantonale[n] Hoheitsakte[n] des Grossen Rates».⁵² YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY qualifizieren die Erhaltung des Abstimmungsergebnisses eines eidgenössischen Urnengangs nach Art. 15 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (GPR)⁵³ als **Feststellungsverfügung**.⁵⁴ ETIENNE GRISEL bezeichnet sie als «une simple formalité, qui déploie toutefois des effets juridiques».⁵⁵ Das Bundesgericht beurteilt die rechtliche Bedeutung der Erhaltung – im Zusammenhang mit der Frage, ob sie wie üblicherweise eine Verfügung mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen werden muss – differenziert. Es hat erwohnen, es handle sich «bei der Erhaltung einer Abstimmung nicht um eine eigentliche individuell-konkrete Anordnung im Sinne einer Verfügung, die mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen ist, sondern um einen **selbständigen organisatorischen Hoheitsakt** im Rahmen der politischen Rechte, mit dem in erster Linie numerisch das Ergebnis (Stimmenverhältnis) einer Abstimmung zuhanden der Öffentlichkeit und namentlich des Stimmvolks förmlich festgestellt wird».⁵⁶

- 40 Nicht zu verkennen ist, dass die Validierung (auch) Merkmale einer Verfügung aufweist. Sie stellt wie die Verfügung einen hoheitlichen Akt dar, unterscheidet sich aber andererseits sehr wohl von einer «klassischen» Verfügung, die sich an eine einzelne Person oder an einen kleinen Personenkreis richtet, weil sie nicht nur ein Rechtsverhältnis mit einzelnen Personen (den Mitgliedern des Parlaments) feststellt, sondern gleichzeitig ein staatliches Organ konstituiert. Inwieweit die Validierung als Verfügung qualifiziert werden kann oder nicht, kann aber letztlich offen bleiben. Ausser Frage steht jedenfalls, dass sie Anfechtungsobjekt für eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht bilden kann (hinten Ziffer 4.3).

3.4 Fazit

- 41 Das Verfahren zur Ermittlung der Ergebnisse der Grossratswahl im Kanton Wallis entspricht einem «gemeinschweizerischen» Standard. YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY beschreiben das Verfahren kantonaler Urnengänge (für Abstimmungen) in allgemeiner Weise wie folgt:

«Das Stimmbüro ermittelt das Teilergebnis seines Stimmkreises und übermittelt es in einer ersten Phase mündlich der in der Regel zuständigen Staatskanzlei. Gleichzeitig erstellt es ein Protokoll über die Abstimmung [...]. Das Protokoll wird normalerweise der Staatskanzlei unverzüglich übermittelt. Diese berechnet auf Grund der Protokolle das provisorische Gesamtergebnis. Die provisorische Feststellung des Abstimmungsergebnisses und dessen Publikation unter Angabe der Rechtsmittel obliegt normalerweise einer Behörde der Exekutive. Je nach Kanton handelt es sich dabei um den Regierungsrat, das Justizdepartement, die Staatskanzlei oder das kantonale Abstimmungsbüro. Nach Ablauf der Beschwerdefrist wird das Abstimmungsergebnis definitiv. Seine verbindliche Feststellung, die sogenannte Erhaltung, erfolgt im Normalfall durch den Regierungsrat, welcher das Resultat auch im Amtsblatt zu publizieren hat.»⁵⁷

- 42 Die Publikation des Wahlergebnisses im kantonalen Amtsblatt durch das zuständige Departement nach 87 Abs. 1 kGPR entspricht der «provisorischen Feststellung des Abstimmungsergebnisses» im Sinn des

⁵² ZACCARIA GIACOMETTI, Das Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Zürich 1941.

⁵³ SR 161.1.

⁵⁴ Für das Bundesrecht HANGARTNER/ KLEY, Rechte, S. 518 f. N 1279.

⁵⁵ ETIENNE GRISEL, Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 2. Auflage, Bern 1997, S. 120 N 273.

⁵⁶ BGE 138 I 171 E. 3.3.1 S. 178; Hervorhebung nur hier.

⁵⁷ HANGARTNER/ KLEY, Rechte, S. 936 f. N 2388.

vorstehenden Zitats, gegen das Beschwerde erhoben werden kann (hinten Ziffer 4.1.1). Die Validierung oder Erhaltung durch den Grossen Rat stellt die anschliessende **verbindliche und grundsätzlich endgültige Feststellung des Wahlergebnisses** dar. Ersichtlich ist dies bereits aus den dafür verwendeten Begriffen: Der der französischen Sprache entstammende Terminus «Validierung» bringt zum Ausdruck, dass das festgestellte Resultat «valable» ist und «vaut». Dem deutschen Begriff «Erhaltung» ist zu entnehmen, dass das festgestellte Resultat nicht nur provisorisch gilt, sondern eben «wahr» ist und damit «gilt». Mit andern Worten lässt sich sagen: Die technische Ermittlung und die Publikation des Ergebnisses sind «rein feststellender, beurkundender Art», die Entscheidung über die Gültigkeit des Urnengangs durch Validierung oder Erhaltung ist demgegenüber «wertender, richtender Art».⁵⁸

43 Entscheidendes rechtliches Gewicht kommt dementsprechend lediglich der Validierung zu. Die Publikation des Wahlergebnisses dient im Wesentlichen dem (vorläufigen) Rechtsschutz vor der Erhaltung. Das Bundesgericht hat in diesem Sinn festgehalten, dass die Erhaltung einer eidgenössischen Abstimmung die gesamtschweizerischen Ergebnisse mit Einschluss der kantonalen Resultate umfasst und den im kantonalen Amtsblatt publizierten kantonalen Resultaten in rechtlicher Hinsicht «keine eigenständige Bedeutung» zukommt.⁵⁹

44 Wirklich endgültig ist allerdings auch die Validierung nicht, weil der entsprechende Beschluss des Grossen Rates der Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht unterliegt (hinten Ziffer 4,3). Hinzu kommt, dass zu einem späteren Zeitpunkt bekannt gewordene Tatsachen oder verfügbare Beweismittel unter Umständen zu einer Wiedererwägung der Validierung führen können oder müssen (hinten Ziffer 6).

4 Rechtsschutz

4.1 Gesetz über die politischen Rechte

4.1.1 Allgemeines

45 Das Gesetz über die politischen Rechte regelt den Rechtsschutz in Wahl- und Abstimmungsangelegenheiten und das Verfahren in den Art. 214 ff. Nach Art. 215 kGPR Abs. 1 kann gegen die Gesetzmässigkeit einer kommunalen oder kantonalen Wahl oder Abstimmung Beschwerde geführt werden. Die Rechtmässigkeit einer Wahl kann aus verschiedenen Gründen und durch verschiedene Vorkehren oder Unterlassungen in Frage gestellt sein, beispielsweise durch Vorbereitungshandlungen wie das Zustellen der Wahl- oder Abstimmungsunterlagen, durch behördliche Information, durch das Auszählen der abgegebenen Stimmen oder durch das im Amtsblatt publizierte Ergebnis der Wahl selbst. Dementsprechend können verschiedene Akte Anfechtungsobjekt einer Beschwerde nach Art. 215 kGPR bilden.

46 Die Formulierung in Art. 215 Abs. 1 kGPR dürfte in dem Sinn auf einem gesetzgeberischen Versehen beruhen, d.h. eine so genannte unechte Gesetzeslücke darstellen,⁶⁰ als gegen nicht die «Gesetzmässig-

⁵⁸ PICENONI, Kassation, S. 106.

⁵⁹ BGE 138 I 61 E. 4.1 S. 71.

⁶⁰ Eine so genannte unechte oder «rechtspolitische» Lücke liegt vor, wenn «dem Gesetz zwar eine Antwort, aber keine befriedigende zu entnehmen ist». Solche unechten Lücken dürfen im Rahmen der Rechtsanwendung nach herkömmlicher Auffassung nicht korrigiert werden, «es sei denn, die Berufung auf den als massgeblich erachteten Wortsinne der Norm stelle einen Rechtsmissbrauch dar»; vgl. BGE 141 V 481 E. 3.1 S. 485.

keit», sondern gegen eine allfällige Gesetz**widrigkeit** der Wahl Beschwerde geführt werden kann. Art. 215 Abs. 1 kGPR wird in dem Sinn weit zu verstehen sein, dass nicht nur Verstösse gegen ein Gesetz (im formellen Sinn), sondern generell rechtswidrige Akte, z.B. auch solche, die gegen die Verfassung oder gegen Verordnungsrecht verstossen, angefochten werden können. Die Möglichkeit einer Anfechtung von Urnengängen, die der Gewährleistung der politischen Rechte und insbesondere der freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe nach Art. 34 Abs. 2 BV und den daraus abgeleiteten Grundsätzen widersprechen, ergibt sich bereits zwingend aus dem Bundesrecht.

4.1.2 Beschwerdeinstanz

⁴⁷ Über Beschwerden gegen kantonale Wahlen und Abstimmungen entscheidet nach Art. 215 kGPR der Grosse Rat. Da dieser gleichzeitig die Wahlergebnisse validiert (Art. 84 Abs. 1 kGPR), hat er, wie auch in andern Kantonen üblich,⁶¹ zusätzlich zur Validierung über allfällige Beschwerden zu entscheiden. Dies ergibt sich nicht explizit aus dem kGPR, aber aus der Regelung im GORBG: Die Validierungskommission des Grossen Rates berichtet dem Grossen Rat unter anderem über eventuelle gegen die Wahlen eingereichten Beschwerden (Art. 56 Abs. 1 GORBG). Der Grosse Rat berät über die Berichte der Kommission und entscheidet über bestrittene Wahlen (Art. 58 Abs. 2 GORBG).

4.1.3 Beschwerdefrist

⁴⁸ Die Beschwerde muss innert drei Tagen nach Bekanntwerden des Beschwerdegrundes, spätestens aber am dritten Tag seit der Veröffentlichung der Resultate hinterlegt werden (Art. 215 Abs. 2 kGPR). Die Beschwerdefrist ist somit sehr kurz, was aber einer verbreiteten Regelung entspricht. Auch in verschiedenen andern Kantonen muss die Beschwerde innert drei Tagen nach Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens drei Tage nach der Wahl oder Abstimmung (oder der Publikation des Ergebnisses), erhoben werden; gelegentlich beträgt die Frist fünf oder allenfalls sechs Tage, in den übrigen Fällen zwischen zehn und zwanzig Tagen.⁶²

⁴⁹ Fristauslösend ist, wie üblich, auch im Kanton Wallis das «Bekanntwerden des Beschwerdegrundes» (Art. 215 Abs. 2 kGPR). Die Frist für die Anfechtung förmlicher Akte und Entscheide beginnt damit zu jenem Zeitpunkt zu laufen, zu dem ein Mangel durch Publikation oder Zustellung öffentlich wird.⁶³ Denkbar sind aber auch nicht förmlich eröffnete Akte wie beispielsweise Informationen zur Abstimmung, die durchaus auch einen «Beschwerdegrund» abgeben, d.h. Anfechtungsobjekt sein können (vorne Ziffer 4.1.1). Spätester Zeitpunkt für den Beginn des Fristenlaufs ist der dritte Tag nach der Publikation der Wahlergebnisse im Amtsblatt, wobei davon auszugehen ist, dass für die Berechnung der Frist der Tag der Publikation selbst nicht mitgezählt wird (Art. 15 Abs. 1 VVRG).

⁶¹ HANGARTNER/KLEY, Rechte, S. 597 f. N 1477.

⁶² WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, S.

⁶³ HANGARTNER/KLEY, Rechte, S. 1095 N 2705.

4.1.4 Legitimation

50 In Wahl- und Abstimmungsangelegenheiten in einem bestimmten Wahlkreis sind alle Personen beschwerdeberechtigt, die «im Besitz der politischen Rechte», d.h. im Wahlkreis stimmberechtigt sind, ebenso alle körperschaftlich organisierten politischen Parteien (Art. 214 kGPR). Die Legitimation ist, soweit das Stimmrecht und das aktive Wahlrecht betreffend, somit grosszügig umschrieben und, anders für die Anfechtung einer Verfügung (Art. 44 VVRG), an keine besondere Betroffenheit gebunden. Sollten in einem bestimmten Wahlkreis auch Personen ausserhalb dieses Kreises in ein Amt gewählt werden können, wäre die Beschwerdelegitimation unter Umständen noch weiter gefasst. Die Stimmrechtsbeschwerde schützt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts auch das passive Wahlrecht; ein unterlegener Bewerber muss dementsprechend befugt sein, die Wahl einer anderen Person mit Stimmrechtsbeschwerde anzufechten.⁶⁴

4.1.5 Weitere Eintretensvoraussetzungen

51 Eintretens- oder Sachurteilsvoraussetzung ist für Beschwerden neben der Wahrung der Frist und der Beschwerdebefugnis auch die Leistung eines Kostenvorschusses. Mit der Beschwerde muss «unter Verfallstrafe» ein Betrag von 500 Franken hinterlegt werden (Art. 215 Abs. 3 kGPR).

4.2 Gerichtlicher Rechtsschutz im Kanton

52 Das Kantonsgericht beurteilt nach der Generalklausel in Art. 72 VVRG Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen letztinstanzliche Verfügungen der Verwaltungsbehörden nach Art. 3 VVRG in Verwaltungssachen. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist aber unzulässig, wenn die Angelegenheit der Kompetenz des Grossen Rates oder der sozialversicherungsrechtlichen Abteilung untersteht oder ein anderer ordentlicher Rechtsweg offen steht (Art. 74 VVRG). Der Grosse Rat ist keine Verwaltungsbehörde im Sinn von Art. 3 VVRG, womit eine Beschwerde gegen Entscheide des Rates an das Kantonsgericht nach Art. 72 VVRG ausser Betracht fällt. Das Kantonsgericht beurteilt nach Art. 217 Abs. 2 kGPR in Wahl- und Abstimmungs-sachen einzig «die gestützt auf Artikel 215 Absatz 1 des vorliegenden Gesetzes erlassenen Beschlüsse des Staatsrates», d.h. Beschwerdeentscheide des Staatsrates.

53 Nach dieser gesetzlichen Regelung unterliegen weder die Validierung einer Wahl oder Abstimmung selbst noch bei dieser Gelegenheit gefällte allfällige Beschwerdeentscheide des Grossen Rates der Beschwerde an das Kantonsgericht. Diese Regelung ist allerdings mit den bundesrechtlichen Vorgaben zur Rechtsweggarantie und dem BGG überholt. Art. 88 Abs. 2 BGG schreibt zum kantonalen Rechtsschutz in Wahl- und Abstimmungssachen vor:

Die Kantone sehen gegen behördliche Akte, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen können, ein Rechtsmittel vor. Diese Pflicht erstreckt sich nicht auf Akte des Parlaments und der Regierung.

54 Die Kantone sind nach den Übergangsbestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes verpflichtet, diese Bestimmung innert zwei Jahren nach Inkrafttreten des BGG, d.h. bis Ende 2008, umzusetzen (Art. 130 BGG). Art. 88 Abs. 2 BGG umschreibt die Natur des Rechtsmittels allerdings nicht näher. Die bundes-

⁶⁴ 128 I 34 E. 1e S. 38, mit Hinweisen auf frühere Entscheide.

rätliche Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege liess ausdrücklich offen, ob die Rechtsmittelinstanz ein unabhängiges Gericht sein muss oder ob es auch eine Verwaltungsbehörde oder eine kantonale Regierung sein könnte; die künftige Anwendung dieser Bestimmung – auch im Licht von Art. 29a BV – wurde damit der Rechtsprechung des Bundesgerichts überlassen.⁶⁵ Das Bundesgericht entschied bereits vor Ablauf der Übergangsfrist nach Art. 130 Abs. 3 BGG, dass die Rechtsmittelinstanz für Beschwerden nach Art. 88 Abs. 2 BGG ein Gericht sein muss.⁶⁶ Es hat diese Rechtsprechung vor kurzem ausdrücklich bestätigt und festgehalten, dass die Kantone «vor dem Hintergrund von Art. 29a BV und der Zielsetzungen des Bundesgerichtsgesetzes [...] in kantonalen Stimmrechtsangelegenheiten als Rechtsmittelinstanz im Sinne von Art. 88 Abs. 2 Satz 1 BGG eine gerichtliche Behörde einsetzen» müssen. Dieser bundesrechtlich verlangte Rechtsschutz ist «selbst dann zu gewährleisten, wenn entsprechendes kantonales Anpassungsrecht fehlen sollte».⁶⁷

- 55 Die Ausnahme gemäss Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG gilt lediglich für **erstinstanzliche Entscheide** des Parlaments und der Regierung, aber nicht für Rechtsmittelentscheide dieser Instanzen.⁶⁸ Akte des Parlaments und der Regierung im Sinn dieser Bestimmung sind namentlich anzunehmen, wenn der Grosse Rat die Ergebnisse der Parlamentswahl erwahrt, ohne dass er gleichzeitig über eine Beschwerde nach Art. 215 Abs. 1 kGPR entscheidet.⁶⁹ In diesen Fällen besteht auch nach Art. 88 Abs. 2 BGG kein Anspruch darauf, Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem Erwahlungsbeschluss des Parlaments als solchem an ein unabhängiges kantonales Gericht zu ziehen.⁷⁰ Demgegenüber muss die letzte kantonale Instanz «bei Beschwerden wegen Verletzung der politischen Rechte ein Gericht sein».⁷¹ Somit ist davon auszugehen, dass gegen einen **Beschwerdeentscheid** des Grossen Rates anlässlich der Validierung eines kantonalen Urnengangs auch ohne entsprechende gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht Beschwerde an das Kantonsgericht erhoben werden kann.

4.3 Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht

- 56 Nach Art. 82 lit. c BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger sowie betreffend Volkswahlen und Abstimmungen. In kantonalen Angelegenheiten steht die Stimmrechtsbeschwerde gegen Akte letzter kantonalen Instanzen zur Verfügung (Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG), also beispielsweise gegen die Erwahlung der Grossratswahl durch den Grossen Rat, ebenso gegen Entscheide über die Wiederholung einer Abstimmung.⁷² Gerügt werden kann die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht, von kantonalen verfassungsmässigen Rechten und von kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung und über Volkswahlen und -abstimmungen, ebenso von interkantonalem Recht (Art. 95 BGG).

⁶⁵ Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4202 S. 4327.

⁶⁶ BGer 1P.338/2006 und 1P.582/2006 vom 12. Februar 2007; vgl. ZBl 2007 S. 313.

⁶⁷ BGE 143 I 426 E. 3.1 S. 432.

⁶⁸ BGE 143 I 426, Regeste.

⁶⁹ GEROLD STEINMANN/ADRIAN MATTLE, in: Marcel Alexander Niggli/Peter Uebersax/Hans Wiprächtiger/Lorenz Kneubühler (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz. Basler Kommentar, 3. Auflage, Basel 2018, Art. 88 N 13.

⁷⁰ AUGUST MÄCHLER, Justizreform des Bundes und ihre Umsetzung für die Staats- und Verwaltungsrechtspflege sowie das Verwaltungsverfahren im Kanton Schwyz, in: EGV-SZ 2010, S. 186 ff., 191.

⁷¹ PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Auflage, Bern 2011, § 48 N 44.

⁷² BGE 138 I 171 E. 1.1 S. 175.

57 Zur Beschwerde in Stimmrechtssachen ist jede Person befugt, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist (Art. 89 Abs. 3 BGG). Die Beschwerdefrist beträgt in der Regel 30 Tage (Art. 100 Abs. 1 BGG). Gegen Entscheide der Kantonsregierungen über Beschwerden gegen eidgenössische Abstimmungen oder gegen die Nationalratswahlen beträgt sie lediglich fünf bzw. drei Tage (Art. 100 Abs. 3 lit. b und Abs. 4 BGG). Für Beschwerden gegen die Wahl eines kantonalen Parlaments gilt, wie für alle übrigen in diesen Bestimmungen nicht erwähnten Beschwerden wegen Verletzung politischer Rechte, die Grundregel nach Art. 100 Abs. 1 BGG, mithin die dreissigtägige Beschwerdefrist.⁷³ Die Frist beginnt nach Ausschöpfung eines allfälligen kantonalen Instanzenzugs zu laufen.⁷⁴ Ein solcher besteht für den Fall, dass der Grosse Rat eine Wahl validiert, ohne gleichzeitig über eine Beschwerde zu entscheiden, nicht (vorne Ziffer 4.2). Fristauslösendes Ereignis ist dementsprechend der Validierungsbeschluss des Grossen Rates.

4.4 Ausserordentliche Rechtsmittel, Wiedererwägung

58 Sowohl das kantonale als auch das Bundesrecht kennen neben der ordentlichen Beschwerde ausserordentliche Rechtsmittel. «Klassisches» ausserordentliches Rechtsmittel ist die **Revision**, die sowohl gegen kantonale Beschwerdeentscheide (Art. 62 f. VVRG) als auch gegen Urteile des Bundesgerichts über Stimmrechtsbeschwerden (Art. 121 BGG) zur Verfügung steht (hinten Ziffer 6.3.3). Revisionsgesuche sind jeweils bei der Verwaltungsjustizbehörde einzureichen, die den ursprünglichen Beschwerdeentscheid getroffen hat. Zu den ausserordentlichen Rechtsmitteln können auch die **Erläuterung** und die **Berichtigung** (Art. 64 VVRG, Art. 129 BGG) gezählt werden.⁷⁵

59 Gegen erstinstanzliche Verfügungen besteht überdies die Möglichkeit einer **Wiedererwägung**, die unter Umständen zu einer Anpassung der ursprünglichen Verfügung führen kann oder muss (Art. 33 VVRG). Die Wiedererwägung hat mit der Revision gemeinsam, dass sie Betroffenen ein Instrument in die Hand gibt, um einen aus ihrer Sicht zweifelhaften Akt überprüfen zu lassen. Sie steht naturgemäss nur gegen kantonale Akte und nicht gegen Urteile des Bundesgerichts über eine Stimmrechtsbeschwerde zur Verfügung.⁷⁶

⁷³ STEINMANN/MATTLE, Basler Kommentar BGG, Art. 100 N 18.

⁷⁴ BGE 118 Ia 271; 110 Ia 176 E. 2 S. 177.

⁷⁵ Die Erläuterung und die Berichtigung werden im Titel vor Art. 121 BGG in einem Zug genannt; vgl. zu diesen Institutionen ELISABETH ESCHER, in: Marcel Alexander Niggli/Peter Uebersax/Hans Wiprächtiger/Lorenz Kneubühler (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz. Basler Kommentar, 3. Auflage, Basel 2018, Art. 129 N 1 ff.; vgl. auch MÜLLER, Verwaltungsrechtspflege, S. 230 ff.

⁷⁶ Einen mit der Wiedererwägung nach Art. 33 VVRG einigermaßen vergleichbaren Sachverhalt regelt bereits Art. 32 VVRG über den Widerruf und die Abänderung einer Verfügung, die auch auf Gesuch hin erfolgen kann. Regelungsgegenstand dieser Bestimmung ist somit ebenfalls die Anpassung einer Verfügung unter bestimmten Voraussetzungen. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass sich aus Art. 32 VVRG keine andern Folgerungen als aus Art. 33 VVRG ergeben.

5 Allgemeine verfassungsrechtliche Anforderungen an Wahlen und allfällige Korrekturen

5.1 Wahl- und Abstimmungsfreiheit

60 «Grundnorm» für die Beurteilung einer konkreten Situation ist die mit der Garantie der politischen Rechte gewährleistete Wahl- und Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV. Die politischen Rechte sind Ausdruck einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung und zählen deshalb «zu den Wesensmerkmalen der Schweizerischen Eidgenossenschaft». ⁷⁷ Sie verbürgen in abstrakter Weise grundlegende Prinzipien der demokratischen Partizipation ⁷⁸ und weisen mit ihrer institutionellen und programmatischen Ausrichtung Grundsatzcharakter auf. ⁷⁹ Die Bundesbehörden leiteten deshalb den Anspruch auf freie und unverfälschte Kundgabe des politischen Willens bereits lange Zeit vor dem Inkrafttreten der geltenden BV aus der Verfassung ab. ⁸⁰ Der Bundesrat, der ursprünglich über Stimmrechtsbeschwerden in kantonalen Angelegenheiten urteilte, betonte beispielsweise in einer Eingabe an das Bundesgericht vom 7. September 1889 das Erfordernis einer verfassungsmässigen Ordnung der Stimmrechtsverhältnisse, «damit der wahre Volkswille zum unverfälschten Ausdruck komme». ⁸¹ In einem Entscheid über die Gültigkeit der Grossratswahl im Kanton Wallis von 1890 hielt er fest, der Bund wache «darüber, dass die Bürger innerhalb der gesetzlichen Schranken frei und ungehindert ihr Stimmrecht ausüben können». ⁸² Das Bundesgericht, das seit 1912 über Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung und kantonale Wahlen und Abstimmungen entscheidet, ⁸³ stellte in einem nicht veröffentlichten Urteil vom 3. Februar 1939 fest, das politische Stimmrecht verleihe einen Anspruch darauf, dass kein Wahl- oder Abstimmungsergebnis anerkannt werde, das «nicht der Ausdruck der freien, unabhängigen, mit den gesetzlichen Sicherungsmitteln geschützten Stimmgebung der Bürger ist». ⁸⁴

61 Diese Grundsätze sind heute verfassungsrechtlich ausdrücklich garantiert. Die BV gewährleistet mit der Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) explizit die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Die mit diesen Worten gewährleistete **Wahl- und Abstimmungsfreiheit** gibt den Stimmberechtigten nach gefestigter Rechtsprechung einen

«Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung [...]». ⁸⁵

⁷⁷ REGINA KIENER/WALTER KÄLIN, Grundrechte, 2. Auflage, Bern 2013, S. 289.

⁷⁸ STEINMANN, St. Galler Kommentar BV, Art. 32 N 5.

⁷⁹ BGE 140 I 107 E. 3.1; 136 I 352 E. 2 S. 354 f.

⁸⁰ PIERRE TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Basel/Frankfurt am Main 1995, S. 25. Vgl. etwa BGE 111 Ia 207 E. 4b; 108 Ia 3 E. 3a.

⁸¹ BBI 1889 IV 49.

⁸² BBI 1890 III 137 f. Der Bundesrat bestätigte diese Haltung später wiederholt, vgl. z.B. BBI 1895 IV 83; WALTHER BURCKHARDT, Schweizerisches Bundesrecht. Staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit 1903, Bd. 2, Frauenfeld 1930, Nr. 402 S. 38.

⁸³ Art. 180 Ziff. 5 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1911 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG); vgl. AS 28 129 ff. Generell zur Entwicklung der Zuständigkeiten auf der Seite des Bundes WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, S. 54 ff., insb. S. 56.

⁸⁴ Zitat nach WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, S. 65.

⁸⁵ Statt vieler neuerdings BGE 143 I 211 E. 3.1 S. 212 f.

5.2 Weitere Verfassungsgrundsätze

5.2.1 Allgemeines

62 Ungeachtet ihrer grossen rechtlichen, politischen und praktischen Bedeutung für die schweizerische Demokratie gilt die Wahl- und Abstimmungsfreiheit – wie jede grundrechtliche Gewährleistung – nicht in dem Sinn absolut, als jede Verletzung ohne Weiteres und unter allen Umständen zu einer Kassation oder Korrektur eines fehlerhaften Aktes führen würde. Die Bundesverfassung enthält neben der Wahl- und Abstimmungsfreiheit weitere Grundsätze, Gebote und Gewährleistungen. Sie verpflichtet namentlich zu einem Verhalten nach Treu und Glauben, will Rechtssicherheit gewährleisten und statuiert für alles staatliche Handeln den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Diese verfassungsrechtlichen Prinzipien stehen normenhierarchisch auf der gleichen Stufe wie die Gewährleistung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit, womit weder der einen noch der andern Vorgabe a priori der Vorrang zukommt. Dementsprechend ist im konkreten Fall immer zu prüfen, wie die einzelnen Gesichtspunkte zu gewichten sind und welche Tragweite der Wahl- und Abstimmungsfreiheit im Zusammenspiel mit den weiteren verfassungsrechtlichen Grundsätzen zukommt.

5.2.2 Gebot des Verhaltens nach Treu und Glauben

63 Wie im privatrechtlichen Verkehr (Art. 2 ZGB) sind auch im Bereich des Öffentlichen sowohl staatliche Organe als auch Private zu einem Handeln nach Treu und Glauben verpflichtet (Art. 5 Abs. 3 BV). Diese Pflicht trifft Private im Besonderen im Verkehr mit staatlichen Behörden.⁸⁶ Der Grundsatz von Treu und Glauben gebietet Privaten ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten gegenüber den Behörden; widersprüchliches privates Verhalten verdient dementsprechend grundsätzlich keinen Rechtsschutz.⁸⁷ Allerdings gelten in dieser Hinsicht für den Staat und für Private nicht gleich strenge Vorgaben. Diese «asymmetrische Bindung an den Vertrauensgrundsatz» ergibt sich aus dem Umstand, dass Private nicht in gleicher Weise wie der Staat verpflichtet sind, weil sie im Rahmen ihrer individuellen Freiheit von einem einmal eingenommenen Standpunkt wieder abrücken können und dürfen.⁸⁸ Unzulässiges widersprüchliches Verhalten Privater ist nach der Rechtsprechung aber unter anderem dann anzunehmen, wenn Private in einem Verfahren Rügen verspätet vortragen. Der Grundsatz von Treu und Glauben und das Verbot des Rechtsmissbrauchs verlangen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung,

«dass ein echter oder vermeintlicher Organmangel so früh wie möglich, d.h. nach dessen Kenntnis bei erster Gelegenheit, geltend gemacht wird. Es verstösst gegen Treu und Glauben, Einwände dieser Art erst im Rechtsmittelverfahren vorzubringen, wenn der Mangel schon vorher hätte festgestellt und gerügt werden können. Wer den Mangel nicht unverzüglich vorbringt, wenn er davon Kenntnis erhält, sondern sich stillschweigend auf ein Verfahren einlässt, verwirkt den Anspruch auf spätere Anrufung der vermeintlich verletzten Ausstandsbestimmungen [...]»⁸⁹

64 Entsprechendes gilt beispielsweise für die nachträgliche Rüge mangelnder Öffentlichkeit eines Gerichtsverfahrens, wenn im betreffenden vorinstanzlichen Verfahren keine mündliche Verhandlung verlangt

⁸⁶ BGE 137 V 394 E. 7.1 S. 403; BENJAMIN SCHINDLER, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014, Art. 5 N 53.

⁸⁷ SCHINDLER, St. Galler Kommentar BV, Art. 5 N 55.

⁸⁸ SCHINDLER, St. Galler Kommentar BV, Art. 5 N 55.

⁸⁹ BGE 132 II 485 E. 4.3 S. 496.

worden war.⁹⁰

65 Der Grundsatz von Treu und Glauben hat nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts insbesondere auch «im Bereich der politischen Rechte Gültigkeit».⁹¹ Stimmrechtsbeschwerden dürfen deshalb «nicht zu taktischen Zwecken missbraucht werden».⁹² Praktische Bedeutung hat das Gebot von Treu und Glauben mit Blick auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit insbesondere in dem Sinn gefunden, dass Mängel im Zusammenhang mit einer Wahl oder Abstimmung ohne Verzug gerügt werden müssen, wenn dies unter den gegebenen Umständen zumutbar ist (hinten Ziffer 5.4).

5.2.3 *Rechtssicherheit*

66 Anders als das Gebot von Treu und Glauben ist der Grundsatz der Rechtssicherheit in der Bundesverfassung nicht explizit gewährleistet. Unbestritten ist aber, dass der Rechtsstaat im materiellen Sinn «dem Gedanken der Rechtssicherheit verpflichtet» ist.⁹³ PIERRE TSCHANNEN bezeichnet die Rechtssicherheit als «die abstrakte Schwester des Vertrauensschutzes»,⁹⁴ die unter Umständen selbst den Gesetzgeber bindet und beispielsweise eine belastende Rückwirkung von Gesetzen grundsätzlich untersagt. In diesem Sinn wirkt die «Verlässlichkeit der Rechtsordnung als Schranke des Stimmrechts»,⁹⁵ denn:

«Es ist nicht der unwichtigste Teil des Rechtsstaates, dass er den Glauben an die Verlässlichkeit des Rechts auch gegen den demokratischen Gesetzgeber honoriert. Die hier einschlägigen Titel heissen Vertrauensschutz, Rechtssicherheit und Rückwirkungsverbot. [...]

Das Grundmuster des Konflikts besteht in der Gegenüberstellung von (privatem, individuellem) Bestandesvertrauen in die Kontinuität der gegebenen Rechtslage und (öffentlichem, kollektivem) Geltungsvertrauen in die Durchsetzung einer neuen Legalität. Die Praxis löst den Konflikt aufgrund einer Interessenabwägung; dabei kommen je nach einschlägigem Titel unterschiedliche Formeln zur Anwendung».⁹⁶

67 Gegenüber dem Gesetzgeber kann die Rechtssicherheit allerdings nur beschränkte Bedeutung entfalten, weil neben der Rechtsstaatlichkeit auch die Demokratie ein grundlegendes «Strukturprinzip» der Verfassung ist und sich das demokratische Gemeinwesen nach dem «Grundsatz der Unveräusserlichkeit der öffentlichen Gewalt»⁹⁷ nicht seiner Rechte und seiner Hoheit entäussern kann, sondern stets die Möglichkeit haben muss, sich aufgrund neuer Gegebenheiten oder veränderter Anschauungen durch neue gesetzliche Regelungen neu zu definieren.

68 Grosses Gewicht kommt der Rechtssicherheit demgegenüber im Rahmen einer **geltenden gesetzlichen Ordnung** zu. Die Rechtsbindung des staatlichen Handelns nach dem Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV: «Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht») soll nicht nur Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) verwirklichen und willkürliche Entscheide vermeiden (Art. 9 BV), sondern vor allem auch Rechts-

90 BGE 119 Ia 221 E. 5 S. 227 ff.

91 BGE 115 Ia 392 E. 4b S. 397.

92 TSCHANNEN, Stimmrecht, S. 22.

93 SCHINDLER, St. Galler Kommentar BV, Art. 5 N 10.

94 TSCHANNEN, Stimmrecht, S. 222.

95 TSCHANNEN, Stimmrecht, S. 221.

96 TSCHANNEN, Stimmrecht, S. 221.

97 BGE 131 I 321 E. 5.5. S. 328 f.; 127 II 69 E. 4c S. 74 f.

sicherheit durch Berechenbarkeit und Voraussehbarkeit des staatlichen Handelns schaffen.⁹⁸ Das Bundesgericht hat im Zusammenhang mit Leistungen der Sozialversicherung etwa erwogen, es ginge

«zu weit anzunehmen, die versicherte Person könne [...] ohne jede zeitliche Beschränkung auf dem Erlass einer Verfügung bestehen. Ebenso wie sich die Umschreibung der Rechtsfolgen der mangelhaften Eröffnung einer Verfügung an einer Abwägung zu orientieren hat, welche einerseits dem Rechtsschutzinteresse der betroffenen Person und andererseits dem Gebot der Rechtssicherheit Rechnung trägt, wobei der Grundsatz von Treu und Glauben als Richtschnur dient [...], rechtfertigt es sich auch im hier zu beurteilenden Kontext nicht, den Interessen der versicherten Person uneingeschränkt den Vorrang einzuräumen. Vielmehr ist ihre Befugnis, einen formell korrekten Entscheid des Versicherers zu verlangen, insbesondere mit Blick auf das Gebot der Rechtssicherheit sowie den Verfassungsgrundsatz von Treu und Glauben [...], der auch Private in ihrem Verhältnis zu staatlichen Organen bindet [...], zeitlich zu beschränken. Die vom kantonalen Gericht herangezogene und als massgeblich betrachtete Aussage [...] ist deshalb insofern zu präzisieren, als die versicherte Person einen unzulässigerweise im formlosen Verfahren erlassenen Entscheid des Unfallversicherers, den Fall abzuschliessen, nicht zeitlich unbeschränkt in Frage stellen kann, sondern nur innerhalb einer Frist, deren Dauer nachfolgend zu definieren ist. Unterbleibt eine fristgerechte Intervention, entfaltet der im formlosen Verfahren ergangene Entscheid in gleicher Weise Rechtswirkungen, wie wenn er im durch Art. 51 Abs. 1 ATSG umschriebenen Rahmen erlassen worden wäre.»⁹⁹

69 Entsprechendes gilt für Wahlen und Abstimmungen. Es liegt «im Interesse der öffentlichen Ordnung und der Rechtssicherheit, dass Volkswahlen und Volksabstimmungen nach Möglichkeit nicht wiederholt werden».¹⁰⁰ Dieses Interesse steht selbstredend in einer gewissen Spannung zur Wahl- und Abstimmungs-freiheit, und es mag deshalb verständlich erscheinen,

«dass Vertrauensschutz, Rechtssicherheit und Rückwirkungsverbot aus der Sicht der Volksrechte noch immer als ‚feindliche Prinzipien‘ erscheinen, zumal sie oft genug als politische Waffe gegen die Eigensinnigkeiten der direkten Demokratie Verwendung finden. Das Urteil greift dennoch zu kurz. Der moderne Sozialstaat hat das liberale Formalrecht längst mit Normen überwachen, die nicht nur das Gemeinwohl – wieder – materiell definieren und planmässig herbeizuführen suchen, sondern die dabei auch den Lebensweg des einzelnen vorstrukturieren und an entscheidenden Lebenssituationen Entwicklungschancen zuteilen. Die Verlässlichkeit des Rechts wirkt daher nicht länger als Exklusivveranstaltung zugunsten des individualistischen Wirtschaftsverkehrs; mittlerweile schützt sie ebenso die biografisch-ideellen Dispositionen sozialer Kollektive».¹⁰¹

70 Der Rechtssicherheit in Wahl- und Abstimmungsangelegenheiten dienen nicht zuletzt die in aller Regel kurzen bis sehr kurzen Beschwerdefristen (vorne Ziffer 4.1.3; vgl. auch hinten Ziffer 5.4.1). Solche Fristen wollen

«der Rechtssicherheit dienen, indem sie die Ungewissheit über die Gültigkeit einer vorgenommenen Wahl oder Abstimmung, welche von der Praxis als richtig zustandegekommen präsumiert werden, auf kurze Zeit beschränken. Die Gewissheit über das, was Rechtens ist, wird also höher gewertet als das richtige Zustandekommen der Wahl oder Abstimmung. Die Versäumnis der Frist zieht daher stets die Verwirkung des Beschwerderechts und die Abweisung der Beschwerde nach sich.»¹⁰²

⁹⁸ THOMAS GÄCHTER, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2015, § 30 N 101.

⁹⁹ BGE 134 V 145 E. 5.2 S. 150 f.

¹⁰⁰ GIACOMETTI, Staatsrecht, S. 267.

¹⁰¹ TSCHANNEN, Stimmrecht, S. 221.

¹⁰² PICENONI, Kassation, S. 191.

5.2.4 Grundsatz der Verhältnismässigkeit

71 Staatliches Handeln muss nach Art. 5 Abs. 2 BV verhältnismässig sein. Der Staat soll, so schon FRITZ FLEINER in seinen «Institutionen», nicht «mit Kanonen auf Spatzen schiessen». ¹⁰³ Heute ist, nach anfänglicher Skepsis des Bundesgerichts, ¹⁰⁴ in Rechtsprechung und Lehre anerkannt, dass die Verhältnismässigkeit drei Teilgehalte aufweist: Eine staatliche Massnahme muss für das Erreichen des gesetzten Ziels sowohl **geeignet** als auch **notwendig** sein und überdies den Betroffenen unter den konkreten Umständen **zugemutet werden können**. Mit anderen Worten: Jede staatliche Vorkehr muss nach Art. 5 Abs. 2 BV

«geeignet sein, das angestrebte Ziel zu erreichen (Eignung oder Geeignetheit), die Massnahme darf nicht weiter gehen als zur Zielerreichung notwendig (Erforderlichkeit oder Notwendigkeit) und die Massnahme muss in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen (Zumutbarkeit oder Verhältnismässigkeit i.e.S. [...]).» ¹⁰⁵

72 Dementsprechend darf beispielsweise ein Eingriff in Grundrechte in sachlicher, räumlicher und zeitlicher Hinsicht nicht einschneidender sein als erforderlich. ¹⁰⁶

73 Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist – wie immer – auch im Zusammenhang mit der Durchsetzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit zu beachten. ¹⁰⁷ Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit sollen Fehler keine weitergehenden Folgen als nötig zeitigen. Dementsprechend führt keinswegs jeder festgestellte Fehler schliesslich zu einer Aufhebung oder Korrektur eines Urnengangs.

5.3 Erfordernis der Interessenabwägung

74 Die Tatsache, dass die Wahl- und Abstimmungsfreiheit und weitere, hier beispielhaft skizzierte verfassungsrechtliche Grundsätze Vorgaben auf gleicher Normstufe sind, erfordert im konkreten Fall stets eine **Abwägung der im Spiel stehenden Interessen**. Auch in diesem Zusammenhang gilt, was BEATRICE WEBER-DÜRLER im Zusammenhang mit dem Vertrauensschutz im öffentlichen Recht ausführt:

«Wie bei jedem Konflikt zwischen gleichrangigen rechtlichen Normen oder Prinzipien gilt es, die Lösung durch **wertende Abwägung** zu ermitteln. In der praktischen Rechtsanwendung kommen solche Antinomien in einer **Interessenabwägung** zum Ausdruck, wie sie die Gerichte insbesondere bei der mehrfach erwähnten Rücknahme von Verwaltungsakten seit Jahrzehnten vornehmen.» ¹⁰⁸

75 Diese Interessen-, Güter- oder Werteabwägung durchzieht «als roter Faden die Judikatur und Literatur zu den verschiedenen Vertrauensschutzproblemen». ¹⁰⁹ So können beispielsweise im Bereich des Sozialversicherungsrechts die Gesichtspunkte der Rechtssicherheit und – bei Anpassungen von Leistungen zu Lasten der versicherten Person – des Vertrauens auf die Weitergewährung einmal zugesprochener staatlicher Leistungen in Konflikt mit dem öffentlichen Interesse an einer gesetzmässigen und sachlich vertretbaren Durchführung der Versicherung geraten, der «durch eine wertende Abwägung der betroffenen

¹⁰³ FRITZ FLEINER, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. Auflage, Tübingen 1928, S. 404.

¹⁰⁴ Vgl. etwa BGE 104 Ib 412 E. 6c S. 426.

¹⁰⁵ SCHINDLER, St. Galler Kommentar BV, Art. 5 N 48; vgl. auch etwa TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 21 N 2 ff.

¹⁰⁶ BGE 128 II 292 E. 5.1 S. 297 f.

¹⁰⁷ HANGARTNER/KLEY, Rechte, S. 1091 N 2699.

¹⁰⁸ BEATRICE WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel/Frankfurt am Main 1983, S. 52; Hervorhebungen im Original.

¹⁰⁹ WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz, S. 112.

Interessen zu lösen» ist.¹¹⁰

76 Eine solche «wertende Abwägung» kann nicht abstrakt erfolgen, sondern hat – nach einem «topischen» Ansatz – stets die **konkreten Umstände** und die entsprechenden **konkreten im Spiel stehenden Interessen** zu berücksichtigen. Dementsprechend kann nicht gesagt werden, dass ein bestimmter staatlicher Akt bereits aufgrund seiner Eigenart per se rechtlich Bestand hat oder nicht, denn es

«ergibt sich nicht aus der formellen Natur des Verwaltungsakts, dass er abänderlich oder unabänderlich ist, sondern aus dem Gewicht der sich gerade gegenüberstehenden Interessen. Derselbe Akt kann einmal – den Umständen entsprechend – abänderlich sein, das andere Mal nicht.»¹¹¹

5.4 Verfahrensrechtliche Aspekte

5.4.1 Kurze Beschwerdeferien

77 Dem Gebot der Rechtssicherheit kommt bei Abstimmungen und noch mehr bei Wahlen grosses Gewicht zu. Aus diesem Grund sieht das anwendbare Recht insbesondere für Beschwerden gegen Wahlen regelmässig kurze bis sehr kurze Fristen vor,¹¹² so auch im Kanton Wallis (vorne Ziffer 4.1.3). In der Lehre wird eine dreitägige Frist, wie sie Art. 215 Abs. 2 kGPR vorsieht, als «eindeutig zu kurz» kritisiert.¹¹³ Das Bundesgericht hat sie als zwar «sehr kurz», aber rechtlich zulässig qualifiziert:

«Eine Verwirkungsfrist von drei Tagen erscheint in der Tat als sehr kurz, besonders wenn man bedenkt, dass vielen möglichen Beschwerdeführern die nötigen Rechtskenntnisse fehlen, weshalb sie nach Entdeckung eines allfälligen Beschwerdegrundes zunächst einmal mit einem Rechtsanwalt oder einer andern rechtskundigen Person Fühlung nehmen müssen. Im interkantonalen Vergleich präsentiert sich die dreitägige Frist gemäss Art. 89 Abs. 2 GPR als ungewöhnlich kurz, aber nicht als einmalig [...]. Eine im kantonalen Recht festgelegte kurze Verwirkungsfrist hat aber dennoch ihren Sinn: Allfällige Unregelmässigkeiten sollen unverzüglich gerügt werden, damit die zuständige Behörde sie möglichst noch vor der Durchführung der Abstimmung beheben kann und diese nicht wiederholt zu werden braucht.»¹¹⁴

5.4.2 Verwirkung des Rechtsschutzes bei unterlassener (zumutbarer) sofortiger Rüge

78 Das Bundesgericht folgert aus dem Grundsatz von Treu und Glauben, dass festgestellte verfahrensrechtliche Mängel insbesondere auf kommunaler Ebene (Gemeindeversammlung) ein **sofortiges und unmissverständliches Handeln** der Stimmberechtigten erfordern.¹¹⁵ Das kantonale Gemeinderecht sieht deshalb gelegentlich ausdrücklich eine so genannte Rügepflicht – im Sinn einer Obliegenheit zur sofortigen Beanstandung, deren Missachtung zum Verlust der Beschwerdeberechtigung führen kann – vor, wenn Zuständigkeits- oder Verfahrensmängel festgestellt werden.¹¹⁶ In BGE 98 I 80 hatte sich das Bundes-

¹¹⁰ BGE 135 V 201 E. 6.4 S. 210.

¹¹¹ WALTER BURCKHARDT, Die Organisation der Rechtsgemeinschaft, 2. Auflage, Zürich 1944, S. 73.

¹¹² HANGARTNER/KLEY, Rechte, S. 1094 N 2704.

¹¹³ So HANGARTNER/KLEY, Rechte, S. 1095 N 2704.

¹¹⁴ BGer 1 P. 555/1990 vom 4. September 1991, ZBI 93/1992 E.

¹¹⁵ BGE 115 Ia 392 E. 4b S. 397.

¹¹⁶ Vgl. z.B. für den Kanton Bern Art. 49a des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11): «Die Verletzung von Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften an der Gemeindeversammlung oder an Sitzungen anderer Gemeindeorgane ist sofort zu beanstanden. [...] Wer rechtzeitige Rügen pflichtwidrig unterlassen hat, kann gegen Wahlen und Beschlüsse nachträglich nicht mehr Beschwerde führen.» Zur früheren, inhaltlich im Wesentlichen gleich lautenden Regelung BGer 1 P. 437/1990 vom 25. Juli 1991, in: ZBI 93/1992 S. 169.

gericht zur Frage zu äussern, wann die Unterlassung des Einspruchs gegen das Wahl- und Abstimmungsverfahren die Verwirkung des Rechts zur Anfechtung des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses wegen Verfahrensmängeln zur Folge hat.¹¹⁷ Das Gericht erwog grundsätzlich, ein Stimmberechtigter verwerke nach vielfach bestätigter Rechtsprechung

«das Recht zur Anrufung des Bundesgerichtes, wenn er gegen das für eine Wahl oder Abstimmung angeordnete Verfahren, das er für verfassungs- oder gesetzwidrig hält, nicht schon vor der Wahl oder Abstimmung Einspruch erhebt, denn es wäre stossend und mit Treu und Glauben unvereinbar, wenn er wegen eines Mangels, den er zunächst widerspruchslos hingenommen hat, hinterher die Wahl oder Abstimmung anfechten könnte, weil deren Ergebnis den gehegten Erwartungen nicht entspricht.»¹¹⁸

79 Ganz generell setzt eine erfolgreiche Beschwerde gegen Abstimmungen und Wahlen «stets die sofortige Rüge der festgestellten Mängel voraus. Andernfalls verwirkt ein Beschwerdeführer sein Recht, wenn er erst den Abstimmungsausgang abwartet und lediglich im Falle eines von ihm nicht gewünschten Ergebnisses dieses anfecht».¹¹⁹ Dementsprechend besteht eine «Pflicht zur kurzfristigen Rüge von Mängeln».¹²⁰

5.5 Strenge Voraussetzungen für die Aufhebung eines Urnengangs

80 Das Bundesgericht wendet für die Aufhebung eines Urnengangs insgesamt strenge Kriterien an.¹²¹ Zu den wenigen Fällen, in denen es eine Abstimmung oder Wahl aufgehoben hat, gehören die Urteile betreffend die Abstimmung vom 11. September 1983 über die politische Zukunft des Laufentals (BGE 114 Ia 427) und betreffend die Gemeinderatswahlen in der Zürcher Gemeinde Kleinandelfingen vom 16. März 1986 (BGE 113 Ia 291). In andern Fällen verzichtete das Gericht auf die Aufhebung einer Abstimmung, obwohl anerkanntermassen schwerwiegende Fehler aufgetreten waren, so beispielsweise im Zusammenhang mit der Volksabstimmung im Kanton Neuenburg über das Etablissement hospitalier multisite cantonal (EHM) vom Mai 2005 (BGE 132 I 104).

6 Nachträgliche Überprüfung eines Urnengangs

6.1 Grundsatz: Prüfung in gesetzlich geregelten (Beschwerde-)Verfahren

81 Das Gebot der Rechtssicherheit (vorne Ziffer 5.2.3) verlangt, dass unangefochtene staatliche Akte grundsätzlich «gelten» und nicht zu beliebiger Zeit und unter beliebigen Umständen wiederum in Frage gestellt werden können. Staatliche Akte sind zwar nach der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) grundsätzlich immer anfechtbar, erwachsen aber in Rechtskraft, wenn sie nicht im gesetzlich oder verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren in Frage gestellt und aufgehoben werden. Dies gilt nicht nur für korrekte, sondern auch für materiell unrichtige, «gesetzwidrige» Verfügungen, ebenso für andere staatliche Hoheitsakte mit

¹¹⁷ Regeste, Ziff. 3.

¹¹⁸ BGE 89 I 80 E. 4 S. 86 f. Im konkreten Fall verneinte das Gericht aufgrund der besonderen Situation einen Verstoss gegen Treu und Glauben.

¹¹⁹ HANGARTNER/KLEY, Rechte, S. 1086 N 2689.

¹²⁰ HANGARTNER/KLEY, Rechte, S. 1094.

¹²¹ REGINA KIENER/WALTER KÄLIN, Grundrechte, 2. Auflage, Bern 2013, S. 300.

bestimmten Rechtswirkungen wie die Validierung einer Wahl oder Abstimmung.

- 82 Dementsprechend verwirklicht sich auch der Schutz der Wahl- und Abstimmungsfreiheit in erster Linie im Rahmen eines bestimmten, durch das anwendbare Recht festgelegten Anfechtungs- oder Beschwerdeverfahrens (vorne Ziffer 4). Wie grundsätzlich jeder hoheitliche Akt erwächst eine unangefochtene Wahl oder Abstimmung trotz inhaltlicher Mängel in Rechtskraft, sofern der betreffende Akt nicht als geradezu nichtig zu qualifizieren ist.

6.2 Exkurs: Nichtigkeitsakte

- 83 Eine Ausnahme von der rechtlichen Geltung unangefochten gebliebener Akte besteht, wenn der betreffende Akt rechtlich als **nichtig** zu qualifizieren ist und damit überhaupt **keine Rechtswirkungen** zu entfalten vermag.¹²² Die Hürden für die Annahme einer Nichtigkeit sind allerdings hoch; die Fehlerhaftigkeit einer Verfügung bewirkt nur in seltenen Fällen deren Nichtigkeit.¹²³

«Nichtigkeit, d.h. absolute Unwirksamkeit, einer Verfügung wird nur angenommen, wenn sie mit einem tiefgreifenden und wesentlichen Mangel behaftet ist, wenn dieser schwerwiegende Mangel offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird.»¹²⁴

- 84 Nichtigkeit setzt nach der Evidenztheorie¹²⁵ somit **«qualifizierte Fehler»** voraus: Die Mängel müssen, wie dem vorstehenden Zitat zu entnehmen ist, besonders schwer wiegen und überdies offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar sein; zudem darf die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet sein.¹²⁶ Mögliche Nichtigkeitsgründe sind nach Rechtsprechung und Lehre namentlich schwere formelle Mängel wie sachliche oder funktionelle Unzuständigkeit oder schwerwiegende Verfahrens- oder Eröffnungsfehler.¹²⁷ Nichtigkeit aufgrund solcher formeller Mängel hat das Bundesgericht beispielsweise angenommen im Zusammenhang mit Massnahmen der eidgenössischen Wettbewerbskommission gegen einen Adressaten, der zum Zeitpunkt der betreffenden Verfügung noch gar nicht unter das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG)¹²⁸ fiel,¹²⁹ mit der Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG)¹³⁰ durch eine kommunale statt eine kantonale Behörde¹³¹ oder mit einer steuerrechtlichen Ermessensveranlagung ohne vorgängige Zustellung einer Steuererklärung.¹³² Seltenes Beispiel der Nichtigkeit eines staatlichen Akts aufgrund inhaltlicher Mängel war eine «Vereinbarung» der Zürcher Staatsanwaltschaft mit einer privaten Sterbehilfeorganisa-

¹²² TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 31 N 14

¹²³ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 31 N 14.

¹²⁴ BGE 137 I 273 E. 3.1 S. 275.

¹²⁵ BGE 139 II 243 E. 11.1; 138 II 501 E. 3.1.

¹²⁶ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 31 N 15; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2016, N 1194.

¹²⁷ Hinweise auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung bei TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 31 n. 16.

¹²⁸ SR 251.

¹²⁹ BGE 127 II 32 E. 3g S. 47.

¹³⁰ SR 700.

¹³¹ BGE 11 Ib 213 E. 5b S. 220 f.

¹³² BGE 137 I 273 E. 3.4 S. 280 ff.

tion, die nicht nur ohne gesetzliche Grundlage erfolgte, sondern gleichzeitig mehreren Bundesgesetzen widersprach.¹³³

85 Eine Wahl oder Abstimmung ist, soweit bekannt, bisher in keinem Fall als nichtig erklärt worden. Wird eine Wahl durch das zuständige Organ im gesetzlich vorgesehenen Verfahren validiert, liegt jedenfalls kein formeller Mangel im Sinn einer Verletzung von Zuständigkeits- oder Verfahrensvorschriften vor. Dass eine Validierung aufgrund schwerer inhaltlicher Mängel als geradezu nichtig zu qualifizieren wäre, ist angesichts der hohen Hürden für die Annahme der Nichtigkeit aus materiellen Gründen schwerlich vorstellbar; eine solche Qualifikation käme jedenfalls nur in ganz besonders krassen Fällen in Betracht.

6.3 Anpassung staatlicher Akte durch Wiedererwägung oder Revision

6.3.1 Allgemeines

86 Verfahrensrechtliche Erlasse sehen neben dem üblichen Beschwerdeverfahren in der Regel vor, dass in Rechtskraft erwachsene Verfügungen oder Beschwerdeentscheide unter bestimmten Umständen überprüft werden können oder müssen. Die entsprechenden Regelungen sind allerdings ebenso uneinheitlich wie die in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Lehre verwendete Terminologie.¹³⁴ Die Rede ist etwa von einer «Wiederaufnahme», «Anpassung» oder «Änderung», von einem «Widerruf» oder «Entzug» oder von der «Rücknahme» eines bestimmten Akts oder einem «Rückkommen».¹³⁵ Verbreitet sind namentlich die Bezeichnungen «Wiedererwägung» und «Revision». Das Bundesgericht verwendet diese Begriffe gelegentlich in einem Zug, ohne sie näher zu definieren und auseinanderzuhalten. Es erwog beispielsweise in BGE 113 Ia 146 zur Volksabstimmung über den Anschluss des damals noch bernischen Laufentals an den Kanton Basel-Landschaft:

«Wiedererwägungs- und Revisionsersuchen im Verwaltungsverfahren sind Gesuche an eine Behörde, eine rechtskräftige Verfügung aufzuheben oder abzuändern [...]. Die Terminologie in Gesetzgebung, Lehre und Praxis ist nicht einheitlich, und oftmals wird zwischen Wiedererwägung und Revision nicht unterschieden. Soweit ein Unterschied vorgenommen wird, ist das Revisionsgesuch an Fristen und Formen gebunden, das Wiedererwägungsgesuch jedoch nicht [...]. Beiden Rechtsbehelfen ist gemeinsam, dass unter bestimmten Voraussetzungen von einer Behörde verlangt werden kann, auf ihren früher gefassten, in Rechtskraft erwachsenen Entscheid zurückzukommen [...].»¹³⁶

6.3.2 Wiedererwägung

87 Die Lehre behandelt die Wiedererwägung in erster Linie im Zusammenhang mit der Frage nach der **Rechtsbeständigkeit einer Verfügung**. Unter einer Wiedererwägung wird in diesem Zusammenhang das «Zurückkommen der verfügenden Behörde auf Gesuch einer Partei hin» verstanden.¹³⁷ Die Zuständigkeit zur Wiedererwägung liegt dementsprechend «stets bei der erstinstanzlich verfügenden Behörde».¹³⁸

¹³³ BGE 136 II 415 E. 3 S. 426 f.

¹³⁴ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 31 N 22, S. 304.

¹³⁵ MARKUS MÜLLER, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, Bern 2011, S. 123, Anm. 222.

¹³⁶ BGE 113 Ia 146 E 3a S. 150.

¹³⁷ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 31 N 22 S. 304.

¹³⁸ MARTIN BERTSCHI, in: Alain Griffel (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2014, Vorbemerkungen zu §§ 86a-86d N 23.

88 Zur Frage, wann eine in Rechtskraft erwachsene Verfügung in Wiedererwägung gezogen werden darf oder muss, besteht eine reiche Praxis. Gründe für das Zurückkommen auf eine Verfügung können namentlich revisionsähnliche Gründe (vgl. hinten Ziffer 6.3.3) sein, ebenso eine unrichtige Rechtsanwendung sowie nachträgliche Änderungen des Sachverhalts oder der Rechtslage.¹³⁹ Ob die Verfügung anschliessend tatsächlich abzuändern ist, ist immer unter Abwägung der im Spiel stehenden Interessen zu entscheiden. Die Behörde hat dabei verschiedene Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Mögliche Gründe für die Wiedererwägung einer Verfügung sind beispielsweise ein Einwirken durch unrichtige oder unvollständige Angaben, besonders gewichtige öffentliche Interessen an der Durchsetzung des rechtmässigen Zustands oder die lange Dauer eines rechtswidrigen Zustands. Demgegenüber kommt eine Wiedererwägung in der Regel nicht in Betracht, wenn die Verfügung ein subjektives Recht eingeräumt hat oder unter einer umfassenden Abwägung der im Spiel stehenden Interessen erlassen worden ist, ebenso wenn die Adressaten von der Verfügung bereits in gutem Glauben Gebrauch gemacht haben.¹⁴⁰ Das Bundesgericht hat zu dieser Abwägung grundsätzlich erwogen:

«Es ist deshalb [...] nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vorzugehen, wonach eine materiell unrichtige Verfügung nach Ablauf der Rechtsmittelfrist unter bestimmten Voraussetzungen zurückgenommen werden kann. Danach stehen sich das Interesse an der richtigen Durchführung des objektiven Rechts [...] und dasjenige am Vertrauensschutz gegenüber - dieses allerdings nur dann, wenn seine Voraussetzungen überhaupt erfüllt sind [...]. Die beiden Interessen sind anschliessend gegeneinander abzuwägen [...]. Eine Verfügung kann somit grundsätzlich nicht widerrufen werden, wenn das Interesse am Vertrauensschutz demjenigen an der richtigen Durchführung des objektiven Rechts vorgeht: Dies trifft in der Regel dann zu, wenn durch die Verwaltungsverfügung ein subjektives Recht begründet worden oder die Verfügung in einem Verfahren ergangen ist, in dem die sich gegenüberstehenden Interessen allseitig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen waren, oder wenn der Private von einer ihm durch die Verfügung eingeräumten Befugnis bereits Gebrauch gemacht hat. Diese Regel gilt allerdings nicht absolut; auch in diesen drei Fällen kann ein Widerruf in Frage kommen, wenn er durch ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse geboten ist [...]. In jedem Fall sind alle Aspekte des Einzelfalls einzubeziehen.»¹⁴¹

89 Das kGPR selbst enthält keine ausdrückliche Regelung zur Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls auf die Validierung eines Wahlergebnisses zurückgekommen werden darf oder muss. Demgegenüber enthält das VVRG ausdrückliche Bestimmungen über die Wiedererwägung von **Verfügungen einer Verwaltungsbehörde**. In den Bestimmungen über das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren vor den Verwaltungsbehörden (Art. 29 ff. VVRG) sieht Art. 33 Abs. 1 VVRG vor, dass ein Wiedererwägungsgesuch jederzeitig zulässig ist, aber den Fristenlauf nicht hemmt. Aus dieser Regelung («jederzeit») muss trotz des Hinweises auf den Fristenlauf geschlossen werden, dass auch eine nach Ablauf der Beschwerdefrist in Rechtskraft erwachsene Verfügung unter den in Art. 33 VVRG genannten Voraussetzungen in Wiedererwägung gezogen werden kann oder muss. Art. 33 Abs. 2 VVRG regelt anschliessend die Voraussetzungen, unter denen die Behörde verpflichtet ist, die in Frage stehende Verfügung in Wiedererwägung zu ziehen. Das ist dann der Fall, wenn

- sich die Sachlage seit dem Erlass der Verfügung wesentlich geändert hat (Bst. a) oder
- die Gesuch stellende Person erhebliche Tatsachen oder Beweismittel anruft, die im früheren (Verwaltungs-)Verfahren nicht geltend gemacht werden konnten oder die geltend zu machen keine

¹³⁹ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 31 N 36 ff. S. 307 ff.

¹⁴⁰ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 31 N 49 ff. S. 311 ff.

¹⁴¹ BGE 137 I 69 E. 2.3 S. 71 f.

Veranlassung bestand (Bst. b).

- 90 Die Aufzählung dieser Voraussetzungen hat nach dem klaren Wortlaut der Bestimmung («Die Behörde ist **nur** verpflichtet») in dem Sinn **abschliessenden** Charakter, dass andere in Art. 33 VVRG nicht erwähnte Gründe, insbesondere in dieser Bestimmung unerwähnte Revisionsgründe nach Art. 62 VVRG (hinten Ziffer 6.3.3), nicht zu einer Wiedererwägung verpflichten. Sie sind auf der andern Seite in dem Sinn **alternativ** zu verstehen, dass eine Verpflichtung zur Wiedererwägung bereits dann besteht, wenn **eine** der genannten Voraussetzungen erfüllt ist.
- 91 Eine besondere, hier allerdings nicht interessierende Art der Wiedererwägung regelt Art. 57 Abs. 1 VVRG im vierten Kapitel über das Beschwerdeverfahren (Art. 41 ff. VVRG). Diese Bestimmung sieht, entsprechend einer verbreiteten Regelung,¹⁴² vor, dass die Vorinstanz die angefochtene Verfügung «in Wiedererwägung ziehen» kann. Wiedererwägung bedeutet in diesem Zusammenhang somit die Aufhebung bzw. den Ersatz der erstinstanzlichen Verfügung im Rahmen eines streitigen Verwaltungsjustiz- oder Verwaltungsrechtspflegeverfahrens, die aufgrund der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde (Art. 51 VVRG) noch nicht in Rechtskraft erwachsen ist. Eine Wiedererwägung im Sinn von Art. 57 Abs. 1 VVRG wird, zumindest in der Regel, auf eigene Initiative der Behörde und nicht auf Gesuch hin erfolgen.
- 92 Wiedererwägungsgesuche wie die in Art. 33 VVRG geregelten haben mit einem förmlichen Rechtsmittel wie erwähnt gemeinsam, dass sie Betroffenen ein Instrument in die Hand geben, um einen hoheitlichen Akt überprüfen zu lassen. Die sinngemässe Anwendung der entsprechenden Regelungen erscheint deshalb gestützt auf die Verweisung in Art. 218 kGPR zumindest naheliegend, wenn nicht geboten. Angezeigt ist sie aber auf jeden Fall im Sinn einer Lückenfüllung (vorne Ziffer 2.3.2). Dementsprechend müssen die Bestimmungen des VVRG über die Wiedererwägung sinngemäss für eine unangefochten gebliebene oder in einem Beschwerdeverfahren bestätigte, d.h. «rechtskräftige» Validierung der Grossratswahl durch den Grossen Rat gelten.
- 93 Zu beachten bleibt, dass Art. 33 VVRG die Wiedererwägung von **Verfügungen** regelt, die sich nicht ohne Weiteres 1:1 mit einem Validierungsbeschluss vergleichen lassen. Gegenstand einer Verfügung ist in der Regel ein **individuelles Rechtsverhältnis** zwischen dem Gemeinwesen und einer einzelnen Person oder allenfalls einem beschränkten Kreis von Verfügungsadressaten, das **regelmässig nur beschränkte Auswirkungen auf Dritte** hat. Von dieser Situation unterscheidet sich die Validierung der Wahl einer staatlichen Behörde, die nicht nur die Wahl einzelner Personen bestätigt, sondern darüber hinaus gewissermassen das Gemeinwesen konstituiert und damit in erheblichem Umfang öffentliche Interessen an der Zusammensetzung einer Behörde berührt. Dementsprechend können die für «klassische» Verfügungen geltenden Grundsätze nicht unbesehen, sondern nur **sinngemäss** und soweit auf die Validierung übertragen werden, als dies im konkreten Kontext auch tatsächlich adäquat erscheint. Zu berücksichtigen werden neben den Interessen der vom Mangel direkt Betroffenen auch die (öffentlichen) Interessen an der Beachtung allgemeiner verfassungsrechtlicher Grundsätze wie der Rechtssicherheit sein, ebenso die Interessen der allenfalls von einem neuen Entscheid betroffenen Mitglieder des Grossen Rates.

¹⁴² Vgl. etwa Art. 58 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021): «Die Vorinstanz kann bis zu ihrer Vernehmlassung die angefochtene Verfügung in Wiedererwägung ziehen». In der Sache gleich, aber ohne Verwendung des Begriffs «Wiedererwägung» z.B. Art. 71 Abs. 1 des bernischen Gesetzes vom 23. Mai 1989 über das Verwaltungsverfahren (VRPG; BSG 155.21): «Statt eine Beschwerdevernehmlassung einzureichen, kann die verfügende Behörde zugunsten der beschwerdeführenden Partei ganz oder teilweise neu verfügen oder die angefochtene Verfügung aufheben».

6.3.3 Revision

94 Die Revision ist nach üblichem juristischem Sprachgebrauch ein ausserordentliches Rechtsmittel,¹⁴³ das der Korrektur formell rechtskräftiger Verwaltungsjustizentscheide dient.¹⁴⁴ Anders als die Wiedererwägung zielt die Revision somit nicht auf die Änderung einer erstinstanzlichen Verfügung oder eines anderweitigen erstinstanzlichen Entscheids, sondern auf die Anpassung eines **Beschwerdeentscheids**.

95 Mit dieser Bedeutung wird der Begriff «Revision» nicht nur in Art. 66 ff. des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG),¹⁴⁵ sondern auch in kantonalen verfahrensrechtlichen Erlassen verwendet.¹⁴⁶ Dies gilt im Besonderen auch für den Kanton Wallis: Von «Revision» spricht das VVRG im Titel vor Art. 62 und in den Art. 62 und 63. Art. 62 Abs. 1 VVRG bestimmt, dass die Beschwerdeinstanz «ihren Beschwerdeentscheid von Amtes wegen oder auf Begehren einer Partei in Revision» zieht, wenn einer der gesetzlichen Revisionsgründe gegeben ist. Solche Gründe sind namentlich die Beeinflussung des Entscheids durch ein Verbrechen oder Vergehen (Art. 62 Abs. 1 VVRG) oder – nur unter bestimmten Umständen (Art. 62 Abs. 3 VVRG) – neue erhebliche Tatsachen oder Beweismittel oder der Nachweis, dass die Beschwerdeinstanz aktenkundige erhebliche Tatsachen oder verfahrensrechtliche Bestimmungen übersehen hat (Art. 62 Abs. 2 VVRG), ebenso bestimmte Entscheide internationaler Gremien für Menschenrechte (Art. 62 Abs. 4 VVRG). Die Frist für ein Revisionsbegehren beträgt 90 Tage seit Entdeckung des Revisionsgrundes (Art. 63 Abs. 1 VVRG). Für den Inhalt, die Form, die Verbesserung und die Ergänzung des Revisionsbegehrens gelten sinngemäss die Bestimmungen über die Beschwerde (Art. 63 Abs. 3 VVRG).

6.4 Verfassungsrechtlicher Anspruch auf nachträgliche Überprüfung

6.4.1 Allgemeines

96 Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung besteht unabhängig von einer gesetzlichen Regelung im Sinn der vorstehenden Ziffer 6.3 unter Umständen unmittelbar gestützt auf die Bundesverfassung ein Anspruch auf nachträgliche Überprüfung eines in Rechtskraft erwachsenen Entscheids. Das Bundesgericht leitete beispielsweise in BGE 100 Ib 371 und 109 Ib 251 aus Art. 4 der Bundesverfassung von 1874 eine Verpflichtung der Behörde ab, sich mit einem Wiedererwägungsgesuch zu befassen. Der erste Fall betraf eine Bewilligung nach dem damals geltenden Bundesgesetz vom 28. September 1962 über das Filmwesen, der zweite eine Baubewilligung für technische Anlagen. Eine Pflicht zur Wiedererwägung kann auch in Wahl- und Abstimmungsangelegenheiten bestehen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ergibt sich heute «ein Anspruch auf nachträgliche Überprüfung der Regelhaftigkeit einer Volksabstimmung direkt aus der Bestimmung von Art. 29 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 29a BV».¹⁴⁷ Nach diesen Bestimmungen kann «bei gravierenden Unregelmässigkeiten [...] im Nachhinein eine Wiedererwägung eines früheren Erwarungsbeschlusses verlangt werden».¹⁴⁸ Das Bundesgericht hat zu diesem verfassungsrecht-

¹⁴³ MÜLLER, Verwaltungsrechtspflege, S. 225.

¹⁴⁴ MÜLLER, Verwaltungsrechtspflege, S. 225.

¹⁴⁵ SR 172.021. Vgl. Art. 66 Abs. 1: «Die Beschwerdeinstanz zieht ihren Entscheid von Amtes wegen oder auf Begehren einer Partei in Revision [...]».

¹⁴⁶ Z.B. Art. 95 ff. VRPG des Kantons Bern.

¹⁴⁷ BGE 138 I 61 E. 4.8 S. 79.

¹⁴⁸ STEINMANN, St. Galler Kommentar BV, Art. 34 N 28.

lichen Anspruch – noch vor der Geltung der neuen Bundesverfassung – in grundsätzlichen Erwägungen festgehalten:

«Die Möglichkeit der Wiedererwägung muss auch in bezug auf einen Erwahungsbeschluss über Abstimmungen und Wahlen gegeben sein. Fehlt eine dahingehende Regelung im kantonalen Recht, so hat der aus Art. 4 BV abgeleitete Grundsatz zu gelten, dass eine Behörde dann auf ein Wiedererwägungsgesuch einzutreten hat, wenn der Gesuchsteller erhebliche Tatsachen und Beweismittel geltend macht, die ihm während des Wahl- bzw. Abstimmungsverfahrens und der darauf bezogenen Beschwerdefrist nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen für ihn unmöglich war.»¹⁴⁹

- 97 Das Gericht hat diese Rechtsprechung nach dem Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1999 namentlich in zwei Urteilen aus dem Jahr 2011 bestätigt (vgl. sogleich Ziffer 6.4.2). Auch der Bundesrat hat diese Praxis übernommen und zur Erhaltung einer eidgenössischen Volksabstimmung erwogen:

«Ist eine eidgenössische Volksabstimmung durch den Bundesrat erwahrt, so besteht kein ordentliches Rechtsmittel. Der politische Prozess sieht genügend Mechanismen vor, um unterschiedliche Einschätzungen der Auswirkungen einer Vorlage offen zu legen. Unvorhergesehene und nachträglich zu Tage tretende negative Auswirkungen wären allenfalls auf politischem und nicht auf juristischem Weg zu korrigieren. Solche Gründe liegen im vorliegenden Falle nicht vor, weshalb der Bundesrat nicht auf die Wiedererwägungsgesuche zur Abstimmung über die Unternehmenssteuerreform II vom 24. Februar 2008 eingetreten ist. Eine Wiedererwägung oder Revision von Volksentscheiden ohne qualifizierte Gründe birgt die Gefahr der Infragestellung der Entscheide des Souveräns und der Aushöhlung der Volksrechte.»¹⁵⁰

6.4.2 Kasuistik

- 98 Das Bundesgericht hatte verschiedentlich Gelegenheit, sich grundsätzlich zur Wiederholung einer Abstimmung und zur Bedeutung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit in diesen Zusammenhang zu äussern. In **BGE 104 Ia 428 (Landsgemeinde Kanton Glarus)** erwog das Gericht, die Garantie der politischen Rechte gelte auch «für Abstimmungen an Landsgemeinden, und zwar selbst dann, wenn das kantonale Recht, wie hier, als Mittel zur Feststellung des Abstimmungsergebnisses einzig die Abschätzung vorsieht». Eine Bestimmung in der Kantonsverfassung, die den Entscheid über das Abstimmungsergebnis als «unanfechtbar» bezeichnet, bedeute lediglich, dass der Entscheid mit keinem kantonalen Rechtsmittel weitergezogen bzw. von keiner andern kantonalen Behörde umgestossen werden könne. Eine andere, durch die Kantonsverfassung nicht beantwortete Frage sei, wieweit die das Abstimmungsergebnis feststellende Behörde ihren Entscheid selber in Wiedererwägung ziehen darf. Dazu hielt das Gericht fest,

«dass nicht nach Belieben auf ein verkündetes Abstimmungsergebnis zurückgekommen und eine Wiederholung der Abstimmung angeordnet werden kann. Gründe der Rechtssicherheit und das Interesse an einem geordneten Abstimmungsverfahren stehen dem entgegen. Die durch Art. 34 Abs. 4 KV als 'unanfechtbar' erklärten Entscheide unterliegen insofern auch einem Wiedererwägungsverbot. Dieses besitzt aber keine absolute Geltung. Wenn besondere Umstände es rechtfertigen, kann der Vorsitzende der Landsgemeinde ein verkündetes Abstimmungsergebnis zurücknehmen und über das fragliche Geschäft nochmals abstimmen lassen. Er trägt die Verantwortung dafür, dass die Abstimmungen der Landsgemeinde korrekt durchgeführt werden.»¹⁵¹

- 99 Als Leading Case zum Anspruch auf Wiedererwägung eines Validierungs- oder Erwahungsbeschlusses im Zusammenhang mit einem kantonalen Urnengang gilt **BGE 113 Ia 146 (Laufental-Abstimmung)**. Am

¹⁴⁹ BGE 113 Ia 146, Regeste.

¹⁵⁰ VPB 2012 Nr. 5 S. 90 ff., Regeste.

¹⁵¹ BGE 104 Ia 428 E. 3a S. 431 f.

11. September 1983 fand im damals noch bernischen Amtsbezirk Laufen die Volksabstimmung über den Anschluss des Laufentals an den Kanton Basel-Landschaft statt, der in dieser Abstimmung abgelehnt wurde. Der Regierungsrat erwarnte das Abstimmungsergebnis am 21. September 1983, der Grosse Rat nahm davon am 7. November 1983 Kenntnis. Am 2. September 1985 wurde der Untersuchungsbericht der Besonderen Untersuchungskommission zum so genannten «Bericht Hafner» bekannt. In diesem Untersuchungsbericht wurde unter anderem dargelegt, dass das Propaganda-Komitee «Aktion Bernisches Laufental» neben einem Beitrag von 60'000 Franken im Jahr 1980 weitere 253'281 Franken aus den SEVA-Lotteriegeldern für Abstimmungspropaganda erhalten hatte. Am 3. September 1985 erhoben verschiedene Stimmberechtigte aus dem Laufental Abstimmungsbeschwerde «an die Staatskanzlei z.H. des zuständigen Entscheidorgans». Der Grosse Rat entschied am 18. November 1985, auf die Beschwerde nicht einzutreten, weil die Frist für Beschwerden gegen das Abstimmungsergebnis zu diesem Zeitpunkt längst abgelaufen war. Auf den Erwahrungsbeschluss des Grossen Rates vom 7. November 1983 könne nicht zurückgekommen werden, weil es hierzu an einer positiven Rechtsgrundlage fehle und dies aus Gründen der Rechtssicherheit auch unhaltbar wäre.

100 Das Bundesgericht schützte zunächst die Haltung des Grossen Rates, wonach auf das Gesuch nicht im Sinn einer förmlichen Beschwerde einzutreten war.¹⁵² Es hielt aber dafür, dass die Eingabe als Gesuch um Wiedererwägung oder Revision hätte entgegengenommen werden müssen, und erwog dazu:

«Wiedererwägung und Revision sind zunächst immer dort zulässig, wo sie gesetzlich vorgesehen sind. In der Bundesrechtspflege ist die Revision in Art. 66 VwVG und Art. 136 f. OG geregelt. [...] Bei Vorliegen eines Irrtums von Seiten der Behörden können die Parteien also über Art. 66 VwVG ein Revisionsbegehren stellen. A fortiori sind sie berechtigt, bei Entdeckung eines Revisionsgrundes erst nach Ablauf der Beschwerdefrist bei der verfügenden Behörde ein Wiedererwägungsgesuch einzureichen, wie dies die Lehre aus Art. 66 VwVG zu Recht ableitet [...]. Lehre und bundesgerichtliche Rechtsprechung haben seit längerer Zeit eine Praxis entwickelt, wonach die Steuerbehörden eine Steuerveranlagung unter bestimmten Voraussetzungen in Revision zu ziehen haben, auch wenn diese gesetzlich nicht vorgesehen ist [...]. Ebenfalls im Sozialversicherungsrecht anerkennt das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung, dass die Verwaltungsbehörden Entscheidungen, die sich aufgrund von neu entdeckten Tatsachen und Beweismaterialien als fehlerhaft erweisen, selbst bei Fehlen gesetzlicher Bestimmungen in Wiedererwägung zu ziehen haben [...].

Wo eine solche Verpflichtung weder gesetzlich vorgesehen noch von einer ständigen Verwaltungspraxis anerkannt ist, sind die aus Art. 4 BV abgeleiteten Grundsätze massgebend. Sie gehen dem kantonalen Recht vor, wenn dieses eine Verpflichtung überhaupt verneint oder einer solchen nur eine hinter den Anforderungen von Art. 4 BV zurückbleibende Tragweite verleiht [...].

Gemäss den von Rechtsprechung und Lehre aus Art. 4 BV abgeleiteten Grundsätzen ist eine Behörde dann verpflichtet, sich mit einem Wiedererwägungsgesuch zu befassen, wenn die Umstände sich seit dem ersten Entscheid wesentlich geändert haben, oder wenn der Gesuchsteller erhebliche Tatsachen und Beweismittel namhaft macht, die ihm im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen für ihn rechtlich oder tatsächlich unmöglich war oder keine Veranlassung bestand [...].»¹⁵³

101 Es liegt vor dem Hintergrund dieser Erwägungen nach Auffassung des Bundesgerichts «in der Natur der Sache», dass

«in bezug auf einen Erwahrungsbeschluss über Abstimmungen und Wahlen die Möglichkeit einer Wiedererwägung gegeben sein muss, dies selbst dann, wenn entsprechende gesetzliche Vorschriften fehlen. Wenn nachträglich eine massive Beeinflussung einer Wahl oder Abstimmung zutage tritt, dann muss Art. 4 BV den Betroffenen unmittelbar ein Recht auf Überprüfung der Regularität

¹⁵² BGE 113 Ia 146 E. 2 S. 150.

¹⁵³ BGE 113 Ia 146 E. 3a S. 151 f.

der betreffenden Wahl oder Abstimmung geben. Auch im vorliegenden Fall haben also die [...] dargelegten, aus Art. 4 BV abgeleiteten Grundsätze zu gelten, wonach sich eine Behörde dann mit einem Wiedererwägungsgesuch zu befassen hat, wenn der Gesuchsteller erhebliche Tatsachen oder Beweismittel geltend macht, die ihm während des Wahl- bzw. Abstimmungsverfahrens und der im Anschluss daran laufenden Beschwerdefrist nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen für ihn unmöglich war oder keine Veranlassung bestand. Es wäre stossend und schlechterdings nicht vertretbar, wenn Unregelmässigkeiten oder gar massive Wahlfälschungen, welche das Wahl- oder Abstimmungsergebnis beeinflusst haben, nur deshalb nicht mehr zu einer Überprüfung des Validierungsbeschlusses führen könnten, weil die entsprechenden Tatsachen oder Beweismittel erst nach Ablauf der Beschwerdefrist entdeckt wurden.»¹⁵⁴

- 102 Zur verhältnismässig langen Zeitspanne zwischen dem Erwährungsbeschluss und der Eingabe vom 3. September 1985 führte das Gericht aus, nicht jede noch so weit zurückliegende Abstimmung könne bei Entdeckung von eventuell wesentlichen Formfehlern noch angefochten werden; vielmehr müsse auch der Möglichkeit der Wiedererwägung «aus Gründen der Rechtssicherheit zeitliche Grenzen gesetzt sein». Wenn es um schwerwiegende, verborgen gehaltene Mängel geht, könne es sich

«aber nur um langfristige Grenzen handeln und nicht um eine blosse Dreitagesfrist [...]. Im öffentlichen Recht sind Verjährungs- oder Verwirkungsfristen oft nicht geregelt, so dass sie durch Richterrecht geschaffen werden müssen [...]. Erwähnt seien in diesem Zusammenhang etwa die fünfjährige Verjährungsfrist bei Ansprüchen aus dem Nationalstrassenbau [...], die zehnjährige Verjährungsfrist bei Ansprüchen aus materieller Enteignung bei Fehlen kantonrechtlicher Bestimmungen [...] und die dreissigjährige Verwirkungsfrist für den Abbruch rechtswidrig erstellter Bauten [...]. In einem Stimmrechtsfall der vorliegenden Art könnte unter Umständen auch eine analoge Anwendung von Art. 60 OR in Frage kommen, was eine absolute Verjährungsfrist von zehn Jahren seit der Abstimmung und eine relative Verjährungsfrist von einem Jahr ab Kenntnisnahme der beanstandeten Intervention bedeuten würde.»¹⁵⁵

- 103 Gegenstand dieser Erwägungen und der Beurteilung in BGE 113 Ia 146 war die Frage, ob der Regierungsrat des Kantons Bern auf das Wiedererwägungsgesuch hätte **eintreten** müssen. Zur materiellen Begründetheit des Gesuchs äusserte sich das Bundesgericht in dieser Entscheidung nicht. Das Gericht betonte aber grundsätzlich, es könne

«selbstverständlich keine Rede davon sein, dass jede geringfügige neue Erkenntnis über einen Formfehler bei der Abstimmung einen Wiedererwägungsanspruch verleiht. Vielmehr muss es sich um gravierende Mängel handeln, die ihrer Bedeutung nach mit den eigentlichen Revisionsgründen des Verwaltungsverfahrens- und auch des Zivil- oder Strafprozessrechtes auf eine Ebene zu stellen sind. Eine Gewichtung vorzunehmen, ist in Fällen dieser Art nicht zu umgehen; sie fällt dem Bundesgericht auch in vielen Fällen anderer Natur zu, vor allem bei jeder Interessenabwägung und bei der Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit. Diese Gewichtung muss hier klar zugunsten der Erheblichkeit der neu entdeckten Tatsachen ausfallen. Es genügt, die aus kantonalen Mitteln ohne Wissen des Parlamentes und des Volkes aufgewendete Summe durch die Zahl der Stimmberechtigten des Laufentals zu dividieren, um zu erkennen, wie erheblich diese Einflussnahme war. Demnach ist festzustellen, dass der Grosse Rat des Kantons Bern wegen der Erheblichkeit der neu entdeckten Tatsachen auf das von den Beschwerdeführern am 3. September 1985 gestellte Wiedererwägungsgesuch hätte eintreten müssen.»¹⁵⁶

- 104 In der Sache hatte das Bundesgericht später in **BGE 114 Ia 427** zu entscheiden. Der Grosse Rat des Kantons Bern war nach dem BGE 113 Ia 146 auf die Abstimmungsbeschwerde eingetreten, hatte diese aber abgewiesen, im Wesentlichen mit dem Argument, die durch den Kanton ausbezahlten Beträge hätten dazu dienen sollen, das im Laufental durch die Propaganda der Anschlusskantone und durch das Komitee «Ja

¹⁵⁴ BGE 113 Ia 146 E. 3b S. 153.

¹⁵⁵ BGE 113 Ia 146 E. 3d S. 154.

¹⁵⁶ BGE 113 Ia 146 E. 3e S. 155.

zur besten Lösung» seit 1980 entstandene Bild, wonach das Laufental «von Bern weg wolle», zu korrigieren. Es sei im Interesse der Stimmberechtigten gewesen, wenn sich der Kanton Bern aus staatspolitischer Sicht zum Ausgleich dieses Informationsdefizits verpflichtet gesehen habe. Das Bundesgericht konnte dieser Argumentation nicht folgen und hob den Entscheid des Grossen Rates wegen unzulässiger Intervention im Abstimmungskampf auf. Das Gericht hielt unter anderem fest, Gründe, namentlich auch solche der Rechtssicherheit, die es erfordert hätten, von einer Wiederholung der Abstimmung abzusehen, seien nicht erkennbar.¹⁵⁷

105 Ebenfalls zur Möglichkeit einer Wiedererwägung hatte sich das Bundesgericht im nicht in der amtlichen Sammlung publizierten **Urteil 1P.280/1999 vom 7. Dezember 1999** im Zusammenhang mit dem **Ausbau des Flughafens Zürich-Kloten** zu befassen. Nachträglich zu beurteilen waren in diesem Fall Prognosen über das künftige Verkehrsaufkommen im Flugverkehr, die durch die Entwicklung der Flugbewegungen innert kurzer Zeit weit übertroffen wurden. Das Gericht wies, anders als im Fall der Abstimmung über das Laufental, die Beschwerde ab und kam zum Ergebnis, dass die (anspruchsvollen) Prognosen sorgfältig und im Bemühen um eine objektive Darstellung erstellt worden waren. Die Tatsache, dass sich die Entwicklung tatsächlich anders präsentierte, war kein Grund, eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit anzunehmen.¹⁵⁸

106 In neuerer Zeit und insbesondere nach dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung befasste sich das Bundesgericht in **BGE 138 I 61 (Unternehmenssteuerreformgesetz II)** mit der Pflicht zur Wiedererwägung einer Erwirkung. Das Gericht hatte einen Entscheid des Bundesrats zu beurteilen. Der Bundesrat war auf Gesuche um Wiedererwägung seines Erwirkungsbeschlusses vom 10. April 2008 zur Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 nicht eingetreten. Zu entscheiden war, ob im März 2011 bekannt gewordene Informationen über Steuerausfälle aufgrund des Unternehmenssteuerreformgesetzes II, das in der Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 angenommen worden war, einen nachträglichen Rechtsschutz rechtfertigen. Das Bundesgericht äusserte sich zunächst zur Abstimmungsbeschwerde nach Art. 77 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR)¹⁵⁹ und hielt fest, diese Beschwerde könne nur in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit einer Volksabstimmung erhoben werden; ab dem dritten Tag nach Veröffentlichung des Abstimmungsergebnisses im kantonalen Amtsblatt sei sie nicht mehr zulässig, wenn nachträglich Unregelmässigkeiten bekannt werden; die Beschwerdefrist sei in diesem Sinn als Verwirkungsfrist zu qualifizieren.¹⁶⁰ Anschliessend führte das Gericht unter Hinweis auf BGE 133 Ia 146 aus:

«Das Bundesgesetz über die politischen Rechte kennt kein Verfahren, mit dem um Wiedererwägung oder Revision von Entscheidungen ersucht werden könnte. Im Gegensatz zu gewissen andern Rechtsgebieten (wie z.B. Steuer- oder Sozialversicherungsrecht) hat sich im Bereich der politischen Rechte keine Praxis herausgebildet, wonach Entscheidungen, welche sich aufgrund von neu entdeckten Tatsachen und Beweismitteln als fehlerhaft erweisen, in Revision oder Wiedererwägung zu ziehen wären [...]. Somit kommen die Grundsätze zur Anwendung, die sich direkt aus dem Bundesverfassungsrecht ergeben.

Das Bundesgericht hat in einer weit zurückreichenden Praxis aus Art. 4 aBV unter qualifizierten Voraussetzungen einen Anspruch auf Wiedererwägung oder Revision abgeleitet [...]. Diese Rechtsprechung ist unter der neuen Bundesverfassung weitergeführt worden. Ein entsprechender

¹⁵⁷ BGE 114 Ia 427, Regeste und E. 8 S. 448 ff.

¹⁵⁸ Vgl. BGE 138 I 61 E. 8.4 S. 91 f. HANGARTNER/KLEY, Rechte, S. 1031 N 2589, Anm. 36; BESSON, Information, S. 188.

¹⁵⁹ SR 161.1.

¹⁶⁰ BGE 138 I 61 S. 4.2 S. 71 f.

Anspruch ergibt sich nunmehr aus Art. 29 Abs. 1 BV [...]. Danach kann um Wiedererwägung oder Revision ersucht werden, wenn ein klassischer Revisionsgrund vorliegt, insbesondere wenn sich die Umstände wesentlich geändert haben oder wenn erhebliche Tatsachen und Beweismittel namhaft gemacht werden, die in einem früheren Verfahren nicht bekannt waren, die früher aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht geltend gemacht werden konnten oder die mangels Veranlassung nicht geltend gemacht werden mussten [...]. Diese Rechtsprechung hat in den Bereich der politischen Rechte Eingang gefunden. [...].

Im Einzelnen sind aus der Praxis des Bundesgerichts in kantonalen Stimmrechtsangelegenheiten zwei Konstellationen bekannt, in denen Volksabstimmungen längere Zeit nach ihrer Durchführung wegen erst später bekannt gewordener Umstände und Unregelmässigkeiten direkt gestützt auf die Bundesverfassung in Frage gestellt worden sind. Zum einen bejahte das Bundesgericht im Zusammenhang mit den Abstimmungen über den Anschluss des Laufentals zum Kanton Basel-Landschaft bzw. den Verbleib beim Kanton Bern vorerst einen verfassungsmässigen Anspruch auf Wiedererwägung oder Revision [...] und stellte hernach eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit fest [...]. Zum andern wurde ein Kreditbeschluss der Zürcher Stimmberechtigten von 1995 für eine Ausbaustufe des Flughafens Zürich-Kloten in Frage gestellt, weil bereits das Verkehrsaufkommen von 1997 die Prognosen beträchtlich überstieg, die in den Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung aufgeführt worden waren. Das Begehren blieb schliesslich materiell ohne Erfolg [...]. Das vom Bundesrat in seiner Vernehmlassung zitierte Urteil [...] betrifft keinen Fall von nachträglichem, wiedererwägungsweise geltend gemachtem Rechtsschutz.»¹⁶¹

- 107 Speziell war an diesem Fall, dass nicht eine kantonale, sondern eine eidgenössische Abstimmung gestützt auf das Bundesgesetz über die politischen Rechte zu beurteilen war, das für das Bundesgericht verbindlich ist (Art. 190 BV). Das Gericht hielt fest, die durch die Rechtsprechung herausgearbeiteten verfassungsrechtlichen Grundsätze beanspruchten nicht nur für die Kantone, sondern auch für den Bund und für eidgenössische Abstimmungen Geltung, und die Tatache, dass das BPR dem Wortlaut nach keinen nachträglichen Rechtsschutz kenne, schliesse den gestützt auf Art. 29a BV gewährten Rechtsschutz nicht aus. Das Bundesgesetz sei in dem Sinn verfassungskonform auszulegen, dass die in Art. 77 Abs. 2 BPR genannten Beschwerdefristen die Möglichkeit einer Wiedererwägung oder Revision nicht ausschliessen. Dementsprechend gelte auch «für eidgenössische Abstimmungen im Rahmen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte direkt gestützt auf die verfassungsmässigen Grundsätze von Art. 29 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 29a BV ein Recht auf Überprüfung der Regularität von Volksabstimmungen und nachträglichen Rechtsschutz, wenn im Nachhinein eine massive Beeinflussung der Volksbefragung zutage tritt».¹⁶²
- 108 Zu den Voraussetzungen für einen nachträglichen Rechtsschutz selbst hat das Gericht das Folgende er-
wogen:

«Voraussetzung für eine Überprüfung einer Volksabstimmung ist das Vorbringen von gravierenden Mängeln, die die Abstimmung massiv und entscheidungswesentlich beeinflusst haben und das Abstimmungsverfahren als fragwürdig erscheinen lassen könnten. Die Unregelmässigkeiten müssen von einer erheblichen Tragweite sein, wie sie aus dem Bereich der Revision bekannt sind [...]. Ferner ist erforderlich, dass Tatsachen und Beweismittel vorgebracht werden, die im Zeitraum der Abstimmung und während der anschliessenden Beschwerdefrist nicht bekannt waren, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht geltend gemacht werden konnten oder die mangels Veranlassung nicht geltend gemacht werden mussten [...]. Die Tatsachen und Beweismittel müssen sich somit auf Fakten beziehen, die zur Zeit der Abstimmung bereits vorhanden, aber noch unbekannt waren bzw. unbeachtet bleiben konnten (sog. unechte Noven). Das nachträgliche Verfahren kann nicht dazu dienen, Unterlassungen der Beweis- und Beschwerdeführung im Zeitpunkt der Abstimmung wieder gutzumachen [...]. Umgekehrt sind echte Noven, d.h. erst im Laufe der Zeit sich ergebende Tatsachen ohne Bedeutung. Schliesslich gilt in Bezug auf die Frist, dass nicht unbegrenzt um Neuurteilung eines weit zurückliegenden Abstimmungsverfahrens ersucht werden kann. Aus Gründen der Rechtssicherheit müssen der Wiedererwägung zeitliche Grenzen gesetzt sein. Mangels

¹⁶¹ BGE 138 I 61 E. 4.3 S. 72 ff.

¹⁶² BGE 138 I 61 E. 4.3 S. 74 f.

gesetzlicher Bestimmungen ist die Frist unter analoger Beachtung von Regelungen in andern Sachgebieten und in Anwendung allgemeiner Grundsätze allenfalls im Einzelfall festzusetzen [...].

Werden in diesem Sinne erst nachträglich bekannt gewordene Tatsachen und Beweise vorgebracht, so ist in einem ersten Schritt zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Neubeurteilung eines abgeschlossenen Abstimmungsverfahrens tatsächlich gegeben sind [...]. An die genannten Voraussetzungen ist ein strenger Massstab anzulegen. Wegen der Bedeutung der Beständigkeit direktdemokratisch getroffener Entscheidungen und aus Gründen der Rechtssicherheit soll nicht leichthin auf ein abgeschlossenes Abstimmungsverfahren und auf ein erwartetes Abstimmungsergebnis zurückgekommen werden können. Können diese Voraussetzungen bejaht werden, so ist die Abstimmung in einem zweiten Schritt unter Berücksichtigung der neuen Tatsachen und Beweise und allenfalls nach Abschluss eines Instruktions- und Beweisverfahrens einer materiellen (Neu-) Beurteilung zu unterziehen [...]. Es ist diesfalls materiell zu prüfen, ob und welche Unregelmässigkeiten tatsächlich vorgekommen sind, welche Schwere sie aufgewiesen haben und welche Bedeutung ihnen im demokratischen Entscheidungsprozess zugekommen ist. Das Verfahren gliedert sich somit in zwei Schritte und entspricht dem für das Revisionsrecht bekannten Vorgehen.»¹⁶³

- 109 Angesprochen werden Fragen zum Zurückkommen auf einen bereits ergangenen Entscheid in Wahl- und Abstimmungsangelegenheiten auch im ebenfalls im Jahr 2011 ergangenen **BGE 138 I 171 (Motorfahrzeugsteuer im Kanton Bern, sog. «ECOTAX-Vorlage»)**. In Bezug auf die hier interessierenden Fragen lässt sich diesem Entscheid allerdings nichts wesentlich Neues entnehmen.

6.5 Ergebnis

- 110 Ein Anspruch auf Wiedererwägung der Validierung ist nach dem Ausgeführten im Licht von zwei Vorgaben zu prüfen, nämlich einerseits im Licht der konkreten **gesetzlichen Regelung** im anwendbaren Recht (Art. 33 VVRG i.V. mit Art. 218 KGPR) und andererseits im Licht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum **verfassungsrechtlichen Anspruch** auf Wiedererwägung gestützt auf Art. 29 und 29a BV. Weil sich das Wahlverfahren in erster Linie nach dem anwendbaren kantonalen Recht richtet (vorne Ziffer 2.2.1) und die durch das Bundesgericht herausgearbeiteten verfassungsrechtlichen Anforderungen lediglich einen Minimal Standard statuieren, gilt grundsätzlich jeweils die weiter gehende Regelung, die aber nach anerkannten Regeln juristischer Interpretation auszulegen ist. Im hier interessierenden Zusammenhang ist allerdings davon auszugehen, dass die gesetzliche Regelung in Art. 33 VVRG auch den Grundsätzen entspricht, die sich nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung aus der Bundesverfassung ergeben.
- 111 Nach den gesetzlichen Vorgaben gemäss kantonalem Recht und der Rechtsprechung gilt mit Blick auf die **Wiedererwägung kantonalen Hoheitsaktes im Allgemeinen** das Folgende:
- Ein Anspruch auf Wiedererwägung kann grundsätzlich in zwei Fällen bestehen, nämlich entweder bei **wesentlichen Sachverhaltsänderungen nach dem ursprünglichen Entscheid**, d.h. bei Vorliegen **echter Noven**, also dann, wenn «sich die Sachlage seit der ersten Verfügung wesentlich geändert hat» (Art. 33 Abs. 2 Bst. a VVRG) bzw. wenn die Umstände sich seit dem ersten Entscheid «wesentlich geändert haben»,¹⁶⁴ oder dann, wenn Tatsachen oder Beweismittel zwar bereits existierten, aber nicht vorgebracht werden konnten oder müssen, d.h. dann, wenn **unechte Noven** vorliegen.
 - Die echten oder unechten Noven müssen **erheblich** sein. Das heisst, sie müssen die tatbeständliche Grundlage eines Entscheids so zu verändern vermögen, dass deren Berücksichtigung zu einer

¹⁶³ BGE 138 I 61 E. 4.5 S. 75 ff.

¹⁶⁴ BGE 138 I 61 E. 4.3 S. 72 f.; 113 Ia 146 E. 3a S. 152.

anderen Beurteilung führen kann. Bagatellfälle rechtfertigen ein Zurückkommen auf einen in Rechtskraft erwachsenen Entscheid in aller Regel nicht.

- Unechte Noven sind nur von Bedeutung, wenn sie im ursprünglichen Verfahren aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen entweder nicht geltend gemacht werden **konnten** oder wenn **kein Anlass** bestand, diese geltend zu machen.¹⁶⁵
- In jedem Fall ist mit Blick auf andere verfassungsrechtliche Gewährleistungen (vorne Ziffer 5.2) eine **Interessenabwägung** vorzunehmen.

112 Grundsätzlich gelten für ein Zurückkommen auf eine Validierung nach der Rechtsprechung **hohe Hürden**. An die Voraussetzungen für eine solche Vorkehr ist nach der wiedergegebenen Praxis des Bundesgerichts «ein strenger Massstab anzulegen», und «aus Gründen der Rechtssicherheit soll nicht leichthin auf ein abgeschlossenes Abstimmungsverfahren und auf ein erwartetes Abstimmungsergebnis zurückgekommen werden können».¹⁶⁶ Dies zeigt nicht zuletzt die Praxis des Bundesgerichts selbst: Das Gericht gelangte bisher in einem einzigen Fall, nämlich im Zusammenhang mit der Laufental-Abstimmung von 1983, zum Schluss, dass ein Urnengang nach rechtskräftiger Erhaltung oder Validierung nachträglich aufzuheben ist.

7 Rechtfolgen eines fehlerhaften Urnengangs

7.1 Allgemeines

113 Die Rechtsfolgen einer Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit können unterschiedlich sein je nachdem, welcher konkrete Akt (Vorbereitungshandlungen, behördliche Information, Abstimmungs- oder Wahlakt) oder gegebenenfalls welche Unterlassung angefochten wird und in welchem Verfahren die (behauptete) Verletzung zu prüfen ist.¹⁶⁷ Im vorliegenden Fall interessieren einzig die Folgen der fehlerhaften Wahl als solcher bzw. der Validierung dieser Wahl. Mit Blick auf das anwendbare Verfahren gilt – wie immer – «die eiserne Regel: ‚Zuerst Blick ins Spezialgesetz‘».¹⁶⁸ Soweit die konkrete gesetzliche Regelung keine oder keine abschliessende Antwort gibt, werden die Grundsätze heranzuziehen sein, welche die Praxis aus der Gewährleistung der politischen Rechte abgeleitet hat.

7.2 Gesetzliche Regelung

114 Das kantonale Recht regelt die möglichen Folgen eines fehlerhaften Urnengangs nicht umfassend. Das Gesetz über die politischen Rechte enthält dazu lediglich die folgende Bestimmung im Abschnitt über das Verfahren und die Rechtsmittel (Art. 214 ff. kGPR):

¹⁶⁵ BGE 138 I 61 E. 4.5 S. 76.

¹⁶⁶ BGE 138 I 61 E. 4.5 S. 76

¹⁶⁷ HANGARTNER/KLEY, Rechte, S. 1085 N 2683.

¹⁶⁸ PIERRE TSCHANNEN, Kommentar VwVG, Art. 4 N 9.

Art. 217 Ungültigerklärung

¹ Wahlen und Abstimmungen dürfen nur für ungültig erklärt werden, wenn es wahrscheinlich erscheint, dass die geltend gemachten Unregelmässigkeiten das Resultat des Urnengangs in entscheidender Weise beeinflusst haben.

² Wird eine Wahl oder Abstimmung als ungültig erklärt, so setzt der Staatsrat das Datum der neuen Wahl- oder Abstimmungshandlungen fest und ordnet die zu diesem Zweck erforderlichen Massnahmen an.

³ Die gestützt auf Artikel 215 Absatz 1 des vorliegenden Gesetzes erlassenen Beschlüsse des Staatsrates können Gegenstand einer Beschwerde an das Kantonsgericht bilden.

115 Ausdrücklich geregelt ist mit dieser Bestimmung einzig die **Ungültigerklärung (Kassation)** eines Urnengangs. Art. 217 kGPR statuiert die Voraussetzungen, unter denen ein Urnengang ungültig erklärt werden kann («dürfen nur für ungültig erklärt werden»), und geht in Abs. 2 davon aus, dass diesfalls eine neue Wahl oder Abstimmung anzusetzen ist. Weitere Bestimmungen über die Folgen eines fehlerhaften Urnengangs enthält das kGPR nicht. Insbesondere lässt sich dem Gesetz keine Regelung über eine Nachzählung entnehmen. Dies entspricht einer verbreiteten Gesetzgebungspraxis. Das kantonale Recht stautiert nur ausnahmsweise ausdrücklich einen Anspruch auf Nachzählung eines Wahl- oder Abstimmungsergebnisses.¹⁶⁹

116 Art. 217 kGPR schliesst allerdings dem Wortlaut nach andere Rechtsfolgen wie namentlich die Berichtigung einer fehlerhaften Auszählung nicht explizit aus. Ein so genanntes qualifiziertes Schweigen in dem Sinn, dass andere Massnahmen gewissermassen «stillschweigend» ausgeschlossen wären, lässt sich Art. 217 kGPR nicht entnehmen, zumal ein solches qualifiziertes Schweigen im Rahmen der Auslegung nur bei Vorliegen wirklich überzeugender Gründe angenommen werden darf,¹⁷⁰ was ohne konkrete Hinweise in den Gesetzesmaterialien kaum je möglich ist.¹⁷¹

7.3 Genereller Massstab für die Beurteilung der Folgen: Grundsatz der Verhältnismässigkeit

117 Wie für jedes staatliche Handeln gilt auch für die Rechtsfolgen einer fehlerhaften Wahl oder Abstimmung das Gebot der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV). Nach dieser Grundregel wird die Folge zu wählen sein, die erforderlich und geeignet ist, um den Fehler zu korrigieren, und den Beteiligten unter den gegebenen Umständen zugemutet werden kann. Vorkehren, die weiter als nötig gehen, sind dementsprechend, weil unverhältnismässig, nicht zulässig (vorne Ziffer 5.2.4). Die Verhältnismässigkeit kann deshalb gebieten, von der Aufhebung eines Urnengangs auch bei festgestellten Fehlern abzusehen, wenn anzunehmen ist, dass sich der Fehler auf das Ergebnis nicht ausgewirkt hat. Das Bundesgericht beschreibt seine Praxis zu diesem Punkt wie folgt:

«Stellt das Bundesgericht Mängel fest, so hebt es den Urnengang oder die Abstimmung nur auf, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben könnten. Die Auswirkungen brauchen von den Beschwerdeführern nicht nachgewiesen zu werden; vielmehr genügt es, wenn eine derartige Beeinflussung im Bereiche des Möglichen liegt. Mangels einer ziffermässigen Feststellung der Auswirkung eines Verfahrensmangels ist dessen Einfluss auf das

¹⁶⁹ HANGARTNER/KLEY, Rechte, S. 1090 N 2697. Einen solchen Anspruch sieht beispielsweise Art. 27 Abs. 1 des bernischen Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG; BSG 141.1) vor, wenn das Ergebnis einer Majorzwahl oder einer Abstimmung «sehr knapp» ausgefallen ist.

¹⁷⁰ FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht. Eine Einführung, Bern 1986, S. 83 f.; RENÉ A. RHINOW/BEAT KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung. Ergänzungsband, Basel/Frankfurt a.M. 1990, S. 73 f.

¹⁷¹ BGE 112 Ia 107 E. 3c S. 113 ff.

Abstimmungsergebnis nach den gesamten Umständen und grundsätzlich mit freier Kognition zu beurteilen. Dabei wird namentlich auf die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der gesamten Abstimmung sowie auf die Grösse des Stimmenunterschiedes abgestellt. Erscheint die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung der Abstimmung abgesehen werden [...].»¹⁷²

- 118 Ist das Ergebnis einer Wahl oder Abstimmung aufgrund eines Fehlers aufzuheben, ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit bei der **Auswahl der Rechtsfolgen** zu beachten. Die Kassation und die Ansetzung eines neuen Urnengangs ist die am weitesten gehende Folge, die nur als **ultima ratio** in Betracht kommt. Weniger weit geht eine blosser Berichtigung des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses, beispielsweise in Form einer Nachzählung. Lässt sich der Fehler durch Berichtigung des Ergebnisses beheben, wäre eine Kassation des Urnengangs – weil nicht erforderlich – unverhältnismässig und damit nicht zulässig. Dementsprechend müssen (und dürfen) Fehler bei der Ermittlung einer Wahl oder Abstimmung nicht in jedem Fall zur Kassation des Urnengangs führen.¹⁷³ Eine Kassation kann nur in Frage kommen, «wenn die nachträgliche Überprüfung der angefochtenen Wahl oder Abstimmung infolge einer Nachzählung auf diese Stimmzettel zurückgreifen muss, und dies durch ein nicht mehr intaktes Stimmmaterial verunmöglicht ist».¹⁷⁴

7.4 Berichtigung des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses

7.4.1 Allgemeines

- 119 Eine Berichtigung des Abstimmungs- oder Wahlergebnisses muss **auch ohne explizite Grundlage im Gesetz über die politischen Rechte** möglich sein. Das Bundesgericht hat es gelegentlich als «Gebot politischer Klugheit» bezeichnet, in bestimmten Fällen von Amtes wegen eine Nachzählung anzuordnen.¹⁷⁵ Nach seiner Rechtsprechung kann dementsprechend eine Nachzählung «auch ohne entsprechende kantonale Vorschrift angeordnet werden, wenn sie zur zuverlässigen Feststellung des Abstimmungsergebnisses als geboten erscheint».¹⁷⁶ Bezieht sich die Unregelmässigkeit nur «auf eine fehlerhafte Auszählung der Stimmen, so kann das Erwahrungsergebnis aufgehoben und korrigiert werden. Dies macht unter Umständen eine Nachzählung der Stimmzettel erforderlich [...]».¹⁷⁷

7.4.2 Pflicht zur Nachzählung nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit

- 120 Die Lehre geht gelegentlich weiter und postuliert eine **Pflicht** der zuständigen Behörden zur Berichtigung einer fehlerhaften Auszählung von Amtes wegen: «Bestehen fundierte Zweifel an der Richtigkeit des Resultats, kann **und muss** die erwahrende Behörde eine Nachzählung anordnen».¹⁷⁸ Eine Berichtigung ist namentlich da geboten, wo Unregelmässigkeiten im Rahmen der Willensermittlung betroffen sind, z.B.

¹⁷² BGE 135 I 292 E. 4.4 S. 301.

¹⁷³ WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, S. 171.

¹⁷⁴ PICENONI, Kassation, S. 111.

¹⁷⁵ BGE 98 Ia 73 E. 4 S. 85.

¹⁷⁶ BGE 104 Ia 428 E. 3c S. 432.

¹⁷⁷ HANGARTNER/KLEY, Rechte, S. 1086 N 2686.

¹⁷⁸ HANGARTNER/KLEY, Rechte, S. 937 N 2388; Hervorhebung nur hier. Vgl. da auch Anm. 138 zu N 2388.

Fehler bei der Auszählung der Stimmen.¹⁷⁹ Ist eine solche Berichtigung möglich, gebietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, dass an Stelle einer Kassation und Wiederholung des Urnengangs lediglich das fehlerhafte Resultat korrigiert wird. Dementsprechend müssen

«Fehler bei der Willensermittlung nicht in jedem Falle zur Kassation der betreffenden Wahl oder Abstimmung führen; soweit die Mängel identifizierbar sind, genügt eine entsprechende Berichtigung. In besonderem Masse trifft dieser Grundsatz bei einer fehlerhaften Auszählung zu, indem statt einer Kassation eines Urnenganges eine Nachzählung durchgeführt werden kann.»¹⁸⁰

121 Aber auch die Frage, ob eine Nachzählung vorzunehmen oder darauf allenfalls zu verzichten ist, ist unter dem Gesichtswinkel der Verhältnismässigkeit zu beantworten. Ein knappes Abstimmungsergebnis ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung für sich allein genommen noch kein Grund für eine Nachzählung, wenn die sorgfältige Ermittlung des Ergebnisses gewährleistet ist. Ein solcher Anspruch besteht von Bundesrechts wegen nicht bereits dann, wenn

«das Ergebnis des fraglichen Urnengangs knapp ausgefallen ist. Wohl mag es als Gebot politischer Klugheit erscheinen, in solchen Fällen von Amtes wegen eine Nachzählung anzuordnen [...]. Ist jedoch das Abstimmungswesen [...] zweckmässig geordnet und bietet es Gewähr für eine sorgfältige Ermittlung der Abstimmungsergebnisse, so besteht eine sich aus dem Bundesrecht ergebende Verpflichtung zur Nachzählung bloss in jenen Fällen, in denen der Bürger auf konkrete Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Auszählung oder für ein gesetzwidriges Verhalten der hierfür zuständigen Organe hinzuweisen vermag. Ein Mehreres lässt sich aus der verfassungsmässig gewährleisteten politischen Stimmberechtigung nicht ableiten.»¹⁸¹

122 Das Bundesgericht hat diese Haltung seither mehrfach bestätigt und beispielsweise im Zusammenhang mit dem knappen Ausgang der Berner Gemeinderatswahlen vom November 2004 festgehalten, «dass im demokratischen Entscheidungsprozess auch knappe Wahl- und Abstimmungsergebnisse tatsächlich anzuerkennen sind und nicht wegen kleiner Stimmenunterschiede in Frage gestellt werden sollen».¹⁸² Vor kurzem hat das Gericht ebenso bestätigt, dass auch ein sehr knappes Resultat einer eidgenössischen Abstimmung für sich allein genommen keinen Anspruch auf eine Nachzählung vermittelt.¹⁸³

7.4.3 Voraussetzungen für eine Nachzählung

123 Lediglich eine Berichtigung hat an Stelle einer Kassation des Urnengangs nach dem Ausgeführten stattzufinden, wenn «**korrigierbare Mängel**» richtigzustellen sind.¹⁸⁴ Korrigierbar ist ein Mangel, wenn sich die Folgen des Verfahrensfehlers ziffernmässig feststellen lassen, d.h. wenn es um die Rechtmässigkeit nachweisbarer Einzelstimmen geht.¹⁸⁵ Das Bundesgericht schützte beispielsweise eine Nachzählung in einem Fall, in welchem das Wahlbüro nicht abgestempelte und damit offensichtlich ungültige Wahlzettel

¹⁷⁹ WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, S. 149, 170 ff.

¹⁸⁰ WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, S. 171.

¹⁸¹ BGE 98 Ia 73 E. 4 S. 85.

¹⁸² BGE 135 I 442 E. 3.3 S. 448 f. Denn nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung «besteht - unter der Voraussetzung einer zweckmässigen kantonalen Ordnung, welche Gewähr für eine sorgfältige Ermittlung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse bietet - eine sich aus dem Bundesverfassungsrecht ergebende Verpflichtung zur Nachzählung bloss in jenen knapp ausgegangenen Fällen, in denen der Bürger auf konkrete Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Auszählung oder für ein gesetzwidriges Verhalten der zuständigen Organe hinzuweisen vermag. Der blosse Umstand eines knappen Wahl- oder Abstimmungsergebnisses begründet für sich allein genommen keine Pflicht zur Nachzählung [...]».

¹⁸³ BGE 141 II 297 E. 5 S. 299 ff.

¹⁸⁴ WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, S. 49; PICENONI, Kassation, S. 106 f.

¹⁸⁵ TSCHANNEN, Stimmrecht, S. 138.

zu Unrecht mit gezählt hatte. Es erwog, der Entscheid über die Gültigkeit der Stimmzettel stehe zwar grundsätzlich den Wahlbüros zu. Werde eine Nachkontrolle angeordnet, so müsse aber

«der mit der Oberaufsicht über die Nachzählung beauftragte Beamte befugt sein, die Entscheide der Wahlbüros jedenfalls dann abzuändern, wenn offensichtlich ungültige Stimmzettel gültig erklärt worden sind. Vorliegend wurden bei der Nachkontrolle weitere 75 Wahlzettel ungültig erklärt, weil sie nicht abgestempelt waren und deshalb irrtümlicherweise als gültig betrachtet worden waren. Dieses Vorgehen ist nicht zu beanstanden. Bei der Nachzählung wurden sämtliche Stimmzettel zweimal nachgezählt, wobei deren Vorder- und deren Rückseite überprüft wurden. Für eine Unrichtigkeit des Ergebnisses der Nachzählung bestehen keine Anhaltspunkte. Der Grosse Rat durfte deshalb das Ergebnis der Nachprüfung als richtig validieren, ohne vorher eine Wahlprüfungskommission zu bestellen. Konnten die Fehler bei der ersten Auszählung und Protokollierung in einem rechtmässigen Verfahren berichtigt werden, so bestand für den Grossen Rat kein Grund, die Abstimmung wegen dieser Fehler ungültig zu erklären oder weitere Massnahmen anzuordnen.»¹⁸⁶

- 124 In vielen Fällen steht allerdings nicht fest, welche Wahl- oder Stimmzettel richtigerweise auszuzählen sind. Ein Auszählverfahren, welches das Stimmgeheimnis wahrt und dementsprechend keine nachträgliche Zuordnung von Wahl- oder Stimmzetteln zu konkreten Personen erlaubt, wird in der Regel dazu führen, dass im Nachhinein nicht mehr (mit Sicherheit) festgestellt werden kann, welche Wahl- oder Stimmzettel zu berücksichtigen sind und welche nicht. In diesem Fall

«schlägt das Ergebnis nach Abrechnung der mangelhaften Stimmen um: dann ist die Abstimmung zu kassieren. Dabei zählt jene Rechnung, die für den Rekurrenten am günstigsten ausfällt: Zu Unrecht Stimmende sind auszuscheiden, zu Unrecht Ausgesperrte gehören der unterlegenen Minderheit zugerechnet usf. Das Gericht kann nicht nachträglich rekonstruieren, wie der Urnengang ‚eigentlich‘ ausgegangen wäre: Das würde Nachforschungen bedingen, dagegen steht aber das Stimmgeheimnis.»¹⁸⁷

- 125 Voraussetzung für eine Berichtigung durch Nachzählen ist somit, dass festgestellt werden kann, welche Wahl- oder Stimmzettel zu berücksichtigen sind und welche nicht. Das Bundesgericht hat dies in einem alten Urteil sehr plastisch dargestellt:

«Das Wahlergebnis könnte nur dann aufrecht erhalten werden, wenn die richtige Zusammensetzung des Wahlkörpers nachgeholt und dann bestimmt werden könnte, dass trotz der danach möglichen Änderung in den Stimmenverhältnissen das Schlussergebnis der Wahlen dasselbe geblieben wäre [...]. Das Wahlergebnis ist die Feststellung des durch den Stimmzettel ausgedruckten Willens derjenigen, die an der Wahlverhandlung teilgenommen haben; es kann nicht auf nachträgliche Berechnungen gestützt werden, bei denen davon ausgegangen wird, dass Leute an der Verhandlung teilnahmen, die davon hätten ausgeschlossen werden sollen, und umgekehrt. Eine Ausnahme ist nur da zulässig, wo mit Sicherheit festgestellt werden kann, dass das Schlussergebnis auf Grund des berichtigten Wahlregisters kein anderes gewesen wäre. Schon die Berichtigung des Wahlregisters begegnet aber hier Schwierigkeiten, da hinderein die vor der Wahlverhandlung bestehenden Verhältnisse viel schwerer festgestellt werden können als damals. Insbesondere dürfte es nicht leicht sein, alle zugezogenen, was unerlässlich wäre, über die Umstände ihres Zuzugs nach Knutwil einzuvernehmen. Wenn es aber auch gelingen sollte, ein berichtigtes Stimmregister nachträglich herzustellen, so ist es durchaus unmöglich, mit Sicherheit auszumitteln, ob das Schlussergebnis der Wahlen sich nicht geändert hätte, wenn die Wahlverhandlung auf Grund des so berichtigten Stimmregisters vor sich gegangen wäre. Die Stimmen der Parteien gingen im vorliegenden Falle nicht weit auseinander. Wie diejenigen gestimmt haben, die nicht hätten stimmen sollen, ist mit Sicherheit nicht festzustellen. Die Stimmzettel geben über ihre Herkunft keinen Aufschluss. Das Geheimnis der Stimmabgabe [...] verhindert es, dass hierüber Nachforschungen angestellt werden. Wohl scheinen die beiden Parteien zu wissen, wie jeder einzelne bei der Wahlverhandlung gestimmt hat oder gestimmt hätte. Allein auf ihre Angaben darf schon mit Rücksicht auf das Stimmgeheimnis von den Behörden nicht abgestellt werden. Auch dann bliebe übrigens eine gewisse Unsicherheit bestehen. **Ein Wahlergebnis muss aber auf durchaus sicheren Grundlagen beruhen.**

¹⁸⁶ Urteil der Staatsrechtlichen Kammer vom 8. Juni 1977, ZBI 78/1977 S. 451 E. 2d.

¹⁸⁷ TSCHANNEN, Stimmrecht, S. 138.

So ist es denn unmöglich, hintendrein mit Sicherheit zu bestimmen, welches das Wahlergebnis gewesen wäre, wenn die Wahlverhandlung auf Grund eines richtig erstellten Stimmregisters stattgefunden hätte. Bei dieser Sachlage bleibt nichts anderes übrig, als die Vornahme einer neuen Wahl, für die das Stimmregister auf Grund der richtigen Auslegung von Verfassung und Gesetz über die Voraussetzungen zur Ausübung des Stimmrechts neu zu bereinigen ist. Dafür sprechen auch Gründe der Zweckmässigkeit, indem für eine neue Wahlverhandlung die Wirkung des im Anfang des Jahres bewerkstelligten Zuzugs von auswärtiger Stimmhilfe sich nicht mehr fühlbar machen wird und für neue Wahlmächenschaften die Zeit nicht hinreicht, sodass auf diese Weise die Gewähr dafür geboten ist, dass die Wahlen in Knutwil von dem richtigen Wahlkörper vorgenommen werden.»¹⁸⁸

- 126 Diesen Erwägungen ist zu entnehmen, dass eine Berichtigung zu einem **gesicherten Ergebnis** führen muss. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit vermittelt einen Anspruch auf «exakte Feststellung des Abstimmungsergebnisses».¹⁸⁹ Ist das Ergebnis nicht sicher, weil mit verschiedenen Unsicherheiten verbunden, ist eine Berichtigung oder Nachzählung nicht geeignet, den wahren Willen der Stimmberechtigten festzustellen, also unverhältnismässig und damit, weil gegen Art. 5 Abs. 2 BV verstossend, rechtswidrig.

7.5 Kassation des Urnengangs

- 127 Ist eine Nachzählung oder eine anderweitige Berichtigung des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses nicht möglich und erscheint der Fehler eines Urnengangs nicht hinnehmbar, verbleibt als ultima ratio die – auch in Art. 217 kGPR vorgesehene – Kassation der Wahl oder Abstimmung, verbunden mit einer neuen Ansetzung des Urnengangs. VITO PICENONI hält zusammenfassend fest,

«dass die Irreparabilität des Kassationsgrundes, welche eine faktische oder rechtliche sein kann, eine weitere Voraussetzung für die Kassation einer Wahl oder Abstimmung bildet, während bei Kassationsgründen, die reparabel sind, das Ergebnis nachträglich berichtigt werden kann».¹⁹⁰

- 128 Diese Konsequenz ist nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit allerdings nur unter der Voraussetzung zulässig, dass ein entscheidender Einfluss auf das Resultat des Urnengangs wahrscheinlich ist (Art. 217 Abs. 1 kGPR). Die Verhältnismässigkeit gebietet im Weiteren, die Kassation der Wahl in Bezug auf ihren **Umfang** auf das Erforderliche zu beschränken. Sind im Rahmen einer Grossratswahl Unregelmässigkeiten «nur» in einem oder mehreren einzelnen Wahlbezirk oder Wahlkreis vorgekommen, die möglicherweise dazu geführt haben, dass der wahre Wählerwille nicht einwandfrei zum Ausdruck kam, ist grundsätzlich nicht die gesamte Grossratswahl, sondern nur die Wahl in den Wahlbezirken zu kassieren, in denen sich Unregelmässigkeiten ereignet haben.¹⁹¹

7.6 Förmliche Feststellung der Fehlerhaftigkeit

- 129 Als Alternative zu einer Nachzählung (Berichtigung) und einer Kassation (Ungültigerklärung) des Urnengangs besteht grundsätzlich die Möglichkeit der blossen förmlichen **Feststellung** eines rechtlichen Mangels. Entsprechende feststellende Urteile sind aus andern Rechtsgebieten bekannt, etwa aus dem Bereich

¹⁸⁸ BGE 49 I 416 E. 5 S. 436 ff.; Hervorhebungen nur hier.

¹⁸⁹ HANGARTNER/KLEY, Rechte, S. 1091 N 2698.

¹⁹⁰ PICENONI, Kassation, S. 143.

¹⁹¹ GIACOMETTI, Staatsrecht, S. 270.

des Vergaberechts.¹⁹² Für Wahlen oder Abstimmungen erscheint eine solche Feststellung unter Umständen da angezeigt, wo die festgestellten Mängel zwar als erheblich einzustufen sind, aber unter dem Gesichtswinkel der Verhältnismässigkeit (vorne Ziffer 5.2.4) keine Kassation der Wahl oder Abstimmung rechtfertigen und auch nicht im Rahmen einer Nachzählung berichtigt werden können. Die Praxis macht von dieser Möglichkeit eher zurückhaltend Gebrauch; in diesem Sinn sind namentlich einzelne kantonale Entscheide ergangen.¹⁹³ Auch das Bundesgericht sah sich allerdings schon zur Feststellung veranlasst, dass eine bestimmte «Rüge, falls auf sie einzutreten wäre, begründet wäre» (das Gericht bemerkte dazu allerdings auch, dies heisse noch nicht, «dass die materielle Prüfung der Rüge für sich alleine die Gutheissung zur Beschwerde zur Folge hätte»¹⁹⁴).

8 Ergebnisse des Strafverfahrens

8.1 Aktenlage und Verfahren

- 130 Die Originalakten des Strafverfahrens befinden sich beim Bezirksgericht Brig, Östlich-Raron und Goms. Sie umfassen sieben Bundesordner, nämlich die Ordner I und II mit dem Hauptdossier der Staatsanwaltschaft, die Ordner III und IV mit Belegdossiers, die Ordner V und VI mit Anfragen an Privatkläger und Ordner VII mit den Antworten der Privatkläger, sowie zwei weitere Dossiers VIII und IX mit den Verfahrensakten des Bezirksgerichts und des Kantonsgerichts Wallis. Im Ordner III finden sich unter anderem die in das Verfahren einbezogenen 199 Rücksendungsblätter (Stimmkarten) für die beiden Urnengänge vom 5. und 19. März 2017 (S. 001-199) sowie 131 Wahlzettel für die Grossratwahl vom 5. März 2017 (S. 200-330) aus der Gemeinde Naters. Im Ordner IV befinden sich unter anderem 171 Rücksendungsblätter für die beiden Urnengänge (S. 331-501) sowie 75 Wahlzettel für die Grossratswahl (S. 502-576) aus der Gemeinde Brig-Glis, ebenso Rücksendungsblätter aus der Gemeinde Visp. Die Ordner III und IV enthalten zudem zusammenfassende Tabellen und Auswertungen zu den Rücksendungsblättern und Wahlzetteln.
- 131 Bei der Staatsanwaltschaft des Kantons Wallis, Amt der Region Oberwallis, befinden sich Kopien des Hauptdossiers (Ordner I und II), der Belegdossiers (Ordner III und IV) und des Ordners VII mit den Antworten der Privatkläger, ebenso die Originale sämtlicher sichergestellter Wahlunterlagen der Gemeinden Brig-Glis, Naters und Visp mit Ausnahme der erwähnten ins Verfahren einbezogenen Rücksendungsblätter und Wahlzettel, die sich in den Ordnern III und IV der gerichtlichen Akten befinden. Die umfangreichen Wahlunterlagen – darunter mehr als 20'000 Wahlzettel – befinden sich, sortiert nach Gemeinde, Wahlverfahren (Grossratswahl, erster und zweiter Wahlgang Staatsratswahl) und Art der Unterlagen (Stimmkarten/Rücksendungsblätter, Wahlzettel) in insgesamt zwölf (grossen) Rako-Kisten, fünf Stoffsäcken und weiteren Dossiers.¹⁹⁵

¹⁹² Vgl. Art. 32 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1): «Erweist sich die Beschwerde als begründet und ist der Vertrag mit dem Anbieter oder der Anbieterin bereits abgeschlossen worden, so stellt das Bundesverwaltungsgericht lediglich fest, inwiefern die angefochtene Verfügung Bundesrecht verletzt.»

¹⁹³ Vgl. z.B. den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau WBE.2009.434 vom 24. Februar 2010, in: ZBI 111/2010 S. 378, E. 6; mit Kommentar von Giovanni Biaggini.

¹⁹⁴ BGer 1P.555/1990 vom 4. September 1991, in: ZBI 93/1992 S. 312 E. 3d,

¹⁹⁵ Vgl. auch polizeilicher Verzeigungsbericht vom 28. Februar 2018, S. 6.

- 132 Wir haben die Gelegenheit erhalten, sämtliche bei der Staatsanwaltschaft befindlichen Akten sowie sämtliche Akten des Bezirksgerichts Brig, Östlich-Raron und Goms mit Ausnahme hier nicht interessierender Unterlagen mit Angaben zur Person des Beschuldigten, zu dessen finanziellen Verhältnissen und zum Vorleben sowie der nicht anonymisierten Fassung des Strafurteils vom 4. September 2018 einzusehen und von wichtigen Dokumenten Kopien zu erstellen. Zu diesen Dokumenten gehören neben dem ausführlichen polizeilichen Verzeigungsbericht, Befragungsprotokollen und der Anklageschrift der Staatsanwaltschaft namentlich die erwähnten Wahlzettel aus den Gemeinden Naters und Brig-Glis, die in das Strafverfahren einbezogen worden sind. Den Akten ist zum Verfahren das Folgende zu entnehmen:
- 133 Die Kantonspolizei nahm die Ermittlungen nach der Meldung einer Privatperson am 16. März 2017 und der Information am 23. März 2017 über den Eingang von Strafanzeigen der Gemeinden Visp und Naters am 25. März 2017 auf. Sie zog am 27. März 2017 sämtliches Wahlmaterial der Gemeinden Brig-Glis, Naters und Visp ein, wertete dieses nach der Verhaftung der tatverdächtigen Person am 13. Juni 2013 während mehrerer Wochen aus und nahm weitere Ermittlungshandlungen, darunter die Sicherstellung von DNA-Spuren, vor.
- 134 Die erste polizeiliche Einvernahme der verdächtigen Person und die Hafteröffnungseinvernahme durch die Staatsanwaltschaft erfolgten am Tag der Verhaftung, d.h. am 13. Juni 2017. Am 14. Juni 2017 fand eine zweite polizeiliche Einvernahme statt, eine dritte am 19. Juni 2013. Am 15. November 2017 erfolgte eine weitere Einvernahme durch die Staatsanwaltschaft. Der umfassende Verzeigungsbericht der Kantonspolizei datiert vom 28. Februar 2018, die Anklageschrift der Staatsanwaltschaft vom 26. Mai 2018. Am 30. August 2018 fand die Hauptverhandlung vor dem Bezirksgericht Brig, Östlich-Raron und Goms statt.
- 135 Angaben zur Sache enthalten namentlich die Einvernahmeprotokolle vom 13. und 14. Juni sowie vom 15. November 2017. Dem Protokoll vom 19. Juni 2017 ist dazu wenig Konkretes zu entnehmen. An der Hauptverhandlung vom 30. August 2018 kamen ebenfalls keine Einzelheiten zur Sache zur Sprache. Der Beschuldigte verwies auf Fragen hin ausnahmslos auf seine Aussagen in den früheren Einvernahmen.

8.2 Stimmkarten (Rücksendungsblätter)

- 136 Im Rahmen der Vorauszählung des Urnengangs vom 5. März 2017 stellten die für die Wahl Verantwortlichen in Brig-Glis am 3. März 2017 fest, dass sowohl das ursprüngliche Rücksendungsblatt einer bestimmten stimmberechtigten Person als auch das dieser Person zugestellte Duplikat eingegangen waren. Auffällig erschien offenbar die mit blauem Filzstift angebrachte Unterschrift auf dem Rücksendungsblatt. Die Wahlverantwortlichen schieden in der Folge rund 45 Rücksendungsblätter mit vergleichbaren Unterschriften aus den Wahlurnen aus. In Naters stellten die Wahlverantwortlichen anlässlich des Urnengang fest, dass Rücksendungsblätter von Personen, die ihre Stimme persönlich an der Urne abgeben wollten, bereits eingegangen waren. Diese Umstände gaben nach Eröffnung des Strafverfahrens Anlass zu umfangreichen Ermittlungen. Offenbar wurden sämtliche in Brig-Glis, Naters und Visp eingegangenen Stimmkarten auf verdächtige Unterschriften hin überprüft.
- 137 Nach Abschluss der polizeilichen Überprüfung schrieb die Staatsanwaltschaft am 29. Januar 2018 rund 370 Stimmberechtigte an, deren Unterschriften nach den polizeilichen Erkenntnissen gefälscht sein könnten. Sie stellte diesen ein Formular zu und ersuchte um Rückmeldung, ob es sich um ihre Unterschrift handle und ob sie gegebenenfalls Strafanzeige erstatten und sich im Verfahren als Privatkläger beteiligen

wollten (Ordner V-VII). Zum Urnengang vom 5. März 2017 gaben gemäss Anklageschrift offenbar 43 Personen aus Brig-Glis und 65 Personen aus Naters an, ihre Unterschrift sei gefälscht.¹⁹⁶

138 Die Anzahl gefälschter Unterschriften auf den Rücksendungsblättern war für den Ausgang des Strafverfahrens von einiger Bedeutung. Das Bezirksgericht Brig, Östlich-Raron und Goms sah es in Anwendung des Grundsatzes «in dubio pro reo» schliesslich als erwiesen an, dass der Täter im Zusammenhang mit dem ersten Urnengang 33 Unterschriften auf Stimmkarten der Gemeinde Brig-Glis und 53 Unterschriften auf Stimmkarten der Gemeinde Naters gefälscht hatte. Für den zweiten Wahlgang der Staatsratwahl nahm das Gericht eine etwas grössere Anzahl von Fälschungen in Brig-Glis, Naters und Visp an.¹⁹⁷

8.3 Wahlzettel

8.3.1 Ermittlungshandlungen

139 Die Kantonspolizei überprüfte neben den Rücksendungsblättern auch sämtliche Wahlzettel der Grossratswahl in den Gemeinden Brig-Glis und Naters. Sie berücksichtigte die unveränderten Wahlzettel offenbar nicht weiter, sichtete aber gemäss Verzeigungsbericht alle abgeänderten Wahlzettel und sortierte diejenigen heraus, die «nach unserem Dafürhalten übereinstimmende Fälschungsmerkmale trugen und dem Schriftbild [des Beschuldigten] entsprechen könnten»¹⁹⁸ Verdächtig erschienen der Polizei Wahlzettel, auf denen ein «abgegrenzter und bevorzugter Personenkreis in Kombination mit der hartnäckigen Streichung gewisser Personen»¹⁹⁹ erkennbar war. Diese «Besonderheiten» machten die Polizei «allein schon auf eine grössere Anzahl mutmasslich gefälschter Wahlzettel mit dieser Gemeinsamkeit aufmerksam, welche keine Nachtragungen aufwiesen». Sowohl aus Brig-Glis als auch aus Naters wurden deshalb insbesondere auch Wahlzettel ohne handschriftliche Nachtragungen «mit verblüffend ähnlichen Streichungen (Art der Strichführungen) und bevorzugten Personengruppen» sichergestellt.¹⁹⁹

140 Aussortiert wurden nach diesen Kriterien die vorne unter Ziffer 8.1 erwähnten 131 Wahlzettel aus Naters (abgelegt im Ordner III) und 75 Wahlzettel aus Brig-Glis (abgelegt im Ordner IV), insgesamt somit 206 Wahlzettel.

141 In vereinzelt Fällen kam die Polizei im Verlauf des Verfahrens zum Schluss, dass einzelne ursprünglich als verdächtig eingestufte und in die Belegdossiers aufgenommene Wahlzettel dem Beschuldigten «eher nicht angelastet werden können». Sie ging gemäss Verzeigungsbericht davon aus, dass «nach Abzug der mutmasslich unzutreffenden Fälschungen» insgesamt 199 Wahlzettel gefälscht sind.²⁰⁰

142 Betreffend die Wahlzettel wurden offenbar keine (verwertbaren) DNA-Spuren sichergestellt. Biologische Spuren konnten gemäss Verzeigungsbericht an Übermittlungs-Umschlägen²⁰¹ und an Briefkästen²⁰² nachgewiesen werden. Im Übrigen wird im Bericht wiederholt vermerkt, die Spurensicherung an den Wahl-

¹⁹⁶ Anklageschrift der Staatsanwaltschaft vom 26. Mai 2018, S. 7 ff.

¹⁹⁷ Urteil Bezirksgericht Brig, Östlich-Raron und Goms vom 4. September 2018, E. 3.4.

¹⁹⁸ Verzeigungsbericht, S. 23.

¹⁹⁹ Verzeigungsbericht, S. 25.

²⁰⁰ Verzeigungsbericht, S. 24.

²⁰¹ Verzeigungsbericht, S. 11 oben.

²⁰² Verzeigungsbericht, S. 19 und 23.

unterlagen hätten «keine Erkenntnisse» gebracht.²⁰³ Speziell im Zusammenhang mit den Wahlzetteln²⁰⁴ ist in keinem Fall von DNA-Spuren die Rede.

8.3.2 Angaben des Beschuldigten

143 Der Beschuldigte legte anlässlich der ersten polizeilichen Einvernahme «ein Teilgeständnis» zum Vorwurf der Wahlfälschung ab, machte aber gemäss dem polizeilichen Verzeigungsbericht «durchgehend oberflächliche Angaben. Er konnte oder wollte sich nicht mehr erinnern, was er genau wann und wo gemacht hatte», was seinen persönlichen Verhältnissen zuzuschreiben sei. Weiter wird im Bericht ausgeführt:

«Die wenigen Eingeständnisse bezüglich des Ausmasses und seines angeblichen Motivs konnten mehrfach widerlegt werden. [Der Beschuldigte] widersprach sich selber, als er Fälschungen einmal eingestand und dann wieder bestritt. Er gestand beispielsweise Wahlzettel ausgefüllt zu haben, jedoch nicht die Unterschriftenfälschung auf den Rücksendeblättern, welche zusammen mit diesen Wahlzetteln in die Urne gelangten.»²⁰⁵

144 An der polizeilichen Einvernahme vom 13. Juni 2017 gab der Beschuldigte zu den gefälschten Wahlzetteln an, er habe «durchs Band weg unterschiedlich eingeworfen», verschiedene Personen unterstützt und unter anderem dank Alkoholkonsum «auch mehr Mut» erhalten. Er führte im Weiteren aus:

«Ich nahm entweder eine leere Liste oder die Parteiliste. Ich unterstützte durchgehend alle Parteien. Ich wollte keiner Partei einen Vorteil verschaffen, sondern den Leuten, welche ich kenne, helfen.»²⁰⁶

145 Er habe deshalb «auch andere Parteilisten genommen. Ich habe auch Optionen gemacht, so was mir in dem Moment im Kopf in den Sinn gekommen ist. Ich kann das nicht genauer sagen».²⁰⁷ Zur Anzahl behändigter Kuverts gab er an, er habe im zweiten Wahlgang für die Staatsratswahl in Naters und Brig-Glis jeweils ca. 40, eventuell 50 oder 55 Kuverts behündigt. Im ersten Wahlgang seien es weniger gewesen, er könne sich «aber nicht mehr erinnern, wie viele genau».²⁰⁸

146 In der Hafteröffnungseinvernahme durch den Oberstaatsanwalt erklärte er am gleichen Tag, er habe «allerlei Listen genommen. Ich habe auch Kandidaten von allen Parteien aufgenommen».²⁰⁹ Auf Vorhalt eines konkreten Wahlzettels gab er zu Protokoll: «Ich sage mal ja, dass es meine Schrift ist». Er habe «versucht, mit den Namen und Schriften Variationen zu machen».²¹⁰ Am folgenden Tag (14. Juni 2017) erklärte er der Polizei, er habe die Schrift nicht absichtlich verändert, allenfalls «im Unterbewusstsein. Ich glaube, dass es wegen des zunehmenden Konsums von Alkohol war, dass sich mein Schriftbild veränderte». Er habe «verschiedenen Parteien Stimmen zukommen lassen», neben der SVP namentlich auch der CVP, der CSP und wahrscheinlich auch der SP.²¹¹ Eine dem Beschuldigten nahestehende Person konnte zur Schrift auf einzelnen Wahlzetteln nur vage Angaben machen und im konkreten Fall oft nicht

203 Verzeigungsbericht, S. 11 und 13.

204 Verzeigungsbericht, S. 23 ff., insb. 29 ff.

205 Verzeigungsbericht, S. 8.

206 Protokoll Einvernahme Kantonspolizei vom 13. Juni 2017, S. 3.

207 Protokoll Einvernahme vom 13. Juni 2017, S. 5.

208 Protokoll Einvernahme vom 13. Juni 2017, S. 2 f.

209 Protokoll Hafteröffnungseinvernahme vom 13. Juni 2017, S. 3.

210 Protokoll Hafteröffnungseinvernahme, S. 4.

211 Protokoll Einvernahme Kantonspolizei vom 14. Juni 2017, S. 3.

sagen, ob es sich um die Handschrift des Beschuldigten handelte oder nicht.²¹²

147 In der Einvernahme vom 15. November 2017 wurden dem Beschuldigten neben den verdächtigen Stimmkarten sämtliche 206 Wahlzettel aus Naters und Brig-Glis vorgehalten und Zeit gegeben, diese durchzusehen. Die Antwort des Beschuldigten auf die Frage, welche Stimmkarten und Wahlzettel er gefälscht oder nicht gefälscht habe, ist wie folgt protokolliert:

«Ich bin alle durchgegangen und kann nicht mehr sagen als [ich] bei der Polizei gesagt habe. Ich kann nicht zuordnen, welche ich gefälscht habe. Ich hatte bereits bei der Polizei Mühe zuzuordnen. Nachdem ich nochmals alle durchgegangen bin, kann ich sagen, dass ich folgende Stimmkarten und Wahlzettel meines Erachtens nicht gefälscht habe: [...]»²¹³

148 Gemäss der anschliessenden Auflistung der Stimmkarten und Wahlzettel aus Naters und Brig-Glis hatte der Beschuldigte nach eigenen Angaben 45 Wahlzettel aus Naters und 46 Wahlzettel aus Brig-Glis nicht gefälscht, mithin deren 86 aus Naters und 29 aus Brig-Glis gefälscht.

149 Zur Sprache kamen in den verschiedenen Einvernahmen jeweils (nur) die verwendeten Listen und die Art und Weise, wie der Beschuldigte diese abgeändert hatte. Anlässlich der ersten polizeilichen Einvernahme vom 13. Juni 2017 sagte der Beschuldigte aus, er habe für die Staatsratswahlen im zweiten Wahlgang nur „saubere Listen“ verwendet, aber im ersten Wahlgang „auch Listen abgeändert“.²¹⁴ Generell gab er wie erwähnt an, er habe «auch Optionen gemacht, so was mir in dem Moment im Kopf in den Sinn gekommen ist».²¹⁵ Die Frage, ob er auch für die Grossratswahlen unveränderte Parteilisten verwendet hatte, kam aber bei keiner Gelegenheit explizit zur Sprache.

8.3.3 Zusammenfassende Dokumentation

150 Das Ergebnis der Einvernahme vom 15. November 2017 fand Eingang in die in den Ordnern III und IV abgelegten Tabellen «Wahlzettel Naters 05.03.2017»²¹⁶ und «Wahlzettel Brig 05.03.2017».²¹⁷ In diesen Tabellen findet sich zu jedem Wahlzettel der betreffenden Gemeinde ein Buchstabe A («Fälschung erwiesen»), B («Fälschung bestätigt») oder C («Fälschung bestritten»). In der Tabelle für Naters sind 86 Wahlzettel mit B («Fälschung bestätigt»), 45 Wahlzettel mit C («Fälschung bestritten») und 4 Wahlzettel zusätzlich zu den Buchstaben B oder C mit A («Fälschung erwiesen») gekennzeichnet. In der Tabelle für Brig-Glis sind 29 Wahlzettel mit B («Fälschung bestätigt») und 46 Wahlzettel mit C («Fälschung bestritten») gekennzeichnet; der Buchstabe A («Fälschung erwiesen») findet sich bei keinem Wahlzettel. Die Bedeutung des Vermerks «Fälschung erwiesen» wird weder in den Tabellen noch im Verzeigungsbericht näher erläutert.

²¹² Protokoll Einvernahme Auskunftsperson durch Kantonspolizei vom 14. Juni 2017, S. 3

²¹³ Protokoll Einvernahme Staatsanwaltschaft vom 15. November 2017, S. 2 f.

²¹⁴ Protokoll Einvernahme vom 13. Juni 2017, S. 5.

²¹⁵ Protokoll Einvernahme vom 13. Juni 2017, S. 5.

²¹⁶ Ordner III, Register 6.

²¹⁷ Ordner IV, Register 6.

8.3.4 *Behandlung der Wahlzettel im weiteren Verfahren*

- 151 Weitere Abklärungen zur genauen Anzahl gefälschter Wahlzettel nach der Einvernahme des Beschuldigten vom 15. November 2017 sind nicht aktenkundig. Die Anklageschrift der Staatsanwaltschaft vom 26. Mai 2018 verweist auf die Angaben des Beschuldigten zu angeblich gefälschten oder nicht gefälschten Stimmkarten und Wahlzetteln in dieser Einvernahme und geht unter Hinweis auf dessen widersprüchliche Aussagen davon aus, dass er «weit mehr Unterschriften gefälscht und Wahlzettel ausgefüllt und in den Gemeinden Brig-Glis und Naters abgegeben hat, als von ihm eingestanden wird».²¹⁸
- 152 Konkrete Zahlen zu einwandfrei nachgewiesenen Fälschungen werden im weiteren Verfahren weder in der Anklageschrift noch bei anderer Gelegenheit genannt. Auch das Bezirksgericht führte zu den gefälschten Wahlzetteln und insbesondere zu deren Anzahl kein (weiteres) Beweisverfahren durch. Gewürdigt werden im Urteil vom 4. September 2018 einzig die Fälschungen der Stimmkarten (Rücksendungsblätter). Das Gericht erachtete es als erwiesen, dass der Täter in 193 Fällen Stimmkarten aus Briefkästen von Wahlberechtigten entwendet und mit der eigenen Unterschrift gefälscht hatte. Den Urnengang vom 5. März 2017 und damit die Grossratswahlen betrafen allerdings wie erwähnt «nur» 86 Fälle. Die weiteren 107 Fälle entfielen auf den zweiten Wahlgang der Staatsratswahl vom 19. März 2017; sie hatten keinen Einfluss auf die Wahl des Grossen Rates. Betreffend die Wahlzettel kam das Gericht zum Schluss, es sei

«nicht mehr eindeutig feststellbar, ob resp. welche Anzahl Listen allenfalls Eingang ins Wahlresultat erhalten haben oder ob resp. wie viele der Kuverts zuvor in den Gemeinden aussortiert worden sind. Es ist daher auch nicht nachvollziehbar, welche Kandidaten wie viele Stimmen von Beschuldigten erhalten haben. Der angeklagte Sachverhalt ist daher diesbezüglich nur soweit erwiesen, als der Beschuldigte mit seinen Taten gemäss eigenen Angaben [...] bei den Staatsratswahlen sowie bei den Grossratswahlen ihm persönlich bekannte (junge) Leute aus allen politischen Parteien unterstützen wollte. Welche Parteien oder Kandidaten indes wie viele Stimmen durch das unrechtmässige Handeln des Beschuldigten erhalten haben, ist nicht erwiesen.»²¹⁹

8.3.5 *Zuordnung von Wahlzetteln zu bestimmten Stimmkarten*

- 153 Eine Zuordnung von Wahlzetteln zu konkreten Stimmkarten (Rücksendungsblättern) ist praktisch nur möglich, solange die Wahlunterlagen noch nicht getrennt worden sind, d.h. vor dem Auszählverfahren nach den Art. 72-82 kGPR (vorne Ziffer 3.2.1). Die Akten des Strafverfahrens, namentlich der Verzeigungsbericht der Kantonspolizei²²⁰ und die Anklageschrift des Staatsanwalts,²²¹ enthalten aber Hinweise auf zusammengehörende Stimmkarten und Wahlzettel und auf entsprechende widersprüchliche Angaben des Beschuldigten, was zum Schluss zwingt, dass zumindest in einzelnen Fällen eine Zuordnung von Wahlzetteln zum Rücksendungsblättern möglich war. Dies dürfte beispielsweise in Bezug auf die Wahlkuverts der Fall gewesen sein, die im Rahmen der Vorauszählung in Brig-Glis wieder den Urnen entnommen und ausgeschieden worden waren (vorne Ziffer 8.2), oder – im Fall der Gemeinde Naters – in Fällen, in denen ein Kuvert mit gefälschten Unterlagen zum Zeitpunkt, als die stimmberechtigte Person ihre Stimme an der Urne abgeben wollte, noch nicht geöffnet war.

²¹⁸ Anklageschrift, S. 4.

²¹⁹ Urteil Bezirksgericht vom 4. September 2018, E. 3.5, a.E.

²²⁰ Verzeigungsbericht, S. 11.

²²¹ Anklageschrift, S. 4 ff.

154 Zu den Gründen, weshalb einzelne Wahlzettel im konkreten Fall offenbar einem Rücksendungsblatt zugeordnet konnten, und zur Anzahl solcher Wahlzettel lassen sich den Akten allerdings keine Angaben entnehmen. Darüber geben insbesondere die allgemeinen Angaben im Verzeigungsbericht über die Ermittlung verdächtiger Wahlzettel (vorne Ziffer 8.3.1) keine Auskunft. Nach dem Ausgeführten muss davon ausgegangen werden, dass eine solche Zuordnung nur in (sehr) beschränktem Umfang möglich war.

8.3.6 Bemerkungen zu den Wahlzetteln

155 Unter den insgesamt 206 in das Verfahren einbezogenen Wahlzetteln befinden sich überwiegend Parteilisten der SVP, aber auch Listen der CVP und der CSP, öfters auch leere, teilweise handschriftlich ausgefüllte Listen. In den leeren Listen wurde für den Parteinamen in der Regel das Kürzel SVPO verwendet, vereinzelt wurde der Parteiname aber auch ausgeschrieben. Parteilisten enthalten teilweise lediglich Streichungen von Namen unterschiedlicher Art (Striche mit dem Lineal, gerade Striche, wellenförmige Streichungen); teilweise wurden gestrichene Namen durch andere ersetzt. In den leeren Listen wurden unterschiedlich viele Namen eingefügt. Entsprechendes gilt für die Streichungen in den vorgedruckten Parteilisten. Verschiedene Kombinationen konkreter Namen kommen wiederholt vor, aber insgesamt weisen die Wahlzettel sowohl in Bezug auf Streichungen als auch auf handschriftliche Ergänzungen durchaus Unterschiede auf. Auch die Reihenfolge von Vornamen und Namen ist nicht immer einheitlich.

156 Das Schriftbild der handschriftlichen Nachtragungen ist in vielen Wahlzetteln auffallend ähnlich. In andern Fällen – auch in solchen, in denen der Täter gemäss Einvernahmeprotokoll vom 15. November 2017 offenbar selbst von einer Fälschung ausging, insbesondere in Wahlzetteln aus der Gemeinde Naters,²²² vereinzelt auch in solchen aus der Gemeinde Brig-Glis²²³ – unterscheiden sich die Schriftbilder aber erheblich. Wir erachten es aufgrund solcher Unterschiede als ausgeschlossen, dass die handschriftlichen Nachtragungen in allen Fällen der gleichen Person zuzuordnen sind.

8.3.7 Berücksichtigung der Wahlzettel in der Auszählung

157 Soweit gefälschte Wahlzettel im März 2017 einer bestimmten Stimmkarte zugeordnet werden konnten, wurden sie gemäss den Angaben in den Strafakten für die Auszählung in den Gemeinden nicht berücksichtigt. Auch solche Wahlzettel wurden aber als verdächtig in das Verfahren einbezogen und in den Ordnern III oder IV abgelegt. Gemäss Verzeigungsbericht befanden sich unter den Wahlzetteln, die am 15. November 2017 dem Beschuldigten vorgehalten wurden, dementsprechend «auch Wahlzettel, welche in Rücksendungsumschlägen mit eindeutig gefälschten Unterschriften auf den Rücksendungsblättern von den Wahlverantwortlichen aussortiert worden waren und nicht in das Abstimmungsresultat einfließen».²²⁴

²²² Ordner III, S. 207, 214, 228, 235, 239, 247, 249, 250, 251, 253, 254, 255, 264, 267, 274, 328.

²²³ Vgl. namentlich Ordner IV, S. 516.

²²⁴ Verzeigungsbericht, S. 23.

8.4 Zusammenfassende Feststellungen

158 Mit Blick auf mögliche Erkenntnisse aus dem Strafverfahren für die hier zu beurteilenden Fragen ergeben sich folgende zusammenfassende Feststellungen:

- In den Akten des Strafverfahrens finden sich insgesamt 206 Wahlzettel für die Grossratswahlen, die durch die Polizei ursprünglich als verdächtig eingestuft wurden. Die Polizei kam in sieben Fällen zum Schluss, dass der Verdacht unbegründet war, und ging schliesslich in 199 Fällen von möglichen Fälschungen aus.
- Die Aussortierung der rund 200 verdächtigen Wahlzettel erfolgte nicht, weil diese Wahlzettel einer offenbar durch den Täter gefälschten Stimmkarte zugeordnet werden konnten oder weil die Fälschung in anderer Weise, beispielweise aufgrund von DNA-Spuren, nachgewiesen werden konnte. Grund für den Verdacht auf Fälschung gaben vielmehr bloss Indizien wie Auffälligkeiten in Bezug auf das Schriftbild handschriftlicher Nachtragungen, teilweise aber auch einzig der Umstand, dass auf den Wahlzetteln gewisse – nicht immer die gleichen – Namen gestrichen oder hinzugefügt worden sind.
- Abgesehen von der Befragung des Beschuldigten im November 2017 wurde zur Frage, welche Wahlzettel tatsächlich gefälscht waren oder nicht, kein förmliches Beweisverfahren durchgeführt. Zur Anzahl Fälschungen äussert sich das Urteil des Bezirksgerichts Brig, Östlich-Raron und Goms vom 4. September 2018 nur in Bezug auf die Stimmkarten, nicht auf die Wahlzettel.
- Der Beschuldigte selbst machte zu seinem Vorgehen und insbesondere zur Anzahl der Fälschungen nach übereinstimmender Beurteilung der Kantonspolizei, der Staatsanwaltschaft und des Bezirksgerichts jeweils vage, unklare und widersprüchliche Angaben.
- In den zusammenfassenden Tabellen in den Ordnern III und IV wird zu den einzelnen Wahlzetteln vermerkt, ob die Fälschung erwiesen, bestätigt oder bestritten ist. Zu allen Wahlzetteln findet sich entweder der Vermerk «Fälschung bestätigt» oder der Vermerk «Fälschung bestritten». Der Vermerk «Fälschung erwiesen» findet sich betreffend die Gemeinde Naters bei vier Wahlzetteln, betreffend die Gemeinde Brig-Glis in keinem Fall.
- Ob und gegebenenfalls wieviele unveränderte Listen der Beschuldigte verwendet hat, war nicht Gegenstand der Ermittlungen und ist nicht aktenkundig.
- In einzelnen Fällen konnten Wahlzettel offenbar bestimmten Stimmkarten (Rücksendungsblättern) zugeordnet werden. In welchen Fällen dies zutraf und wieviele Wahlzettel dies betrifft, geht aus den Akten nicht hervor.
- Wahlzettel, die bestimmten Stimmkarten zugeordnet werden konnten, waren offenbar vor der Auszählung ausgeschieden und dementsprechend für das Wahlergebnis nicht berücksichtigt worden (und haben dieses somit nicht verfälscht).

8.5 Würdigung

159 Den Akten des Strafverfahrens kann nach dem Ausgeführten nicht entnommen werden, wie viele Wahlzettel der Täter tatsächlich gefälscht hat und welchen Einfluss die Fälschungen auf das Wahlergebnis

hatten. In verschiedener Hinsicht bestehen erhebliche Unsicherheiten:

- 160 Die in das Verfahren einbezogenen Wahlzettel konnten möglicherweise in einzelnen Fällen bestimmten verdächtigen Stimmkarten zugeordnet werden, wurden aber grundsätzlich lediglich aufgrund gewisser **mehr oder weniger deutlicher, teilweise bloss eher vager Indizien** (Schriftbild, Auswahl der gestrichenen oder hinzugefügten Namen) als verdächtig eingestuft. Der Verdacht beruhte damit auf Hypothesen und subjektiven Einschätzungen, die im Verzeigungsbericht gelegentlich auch im Konjunktiv formuliert sind («nach unserem Dafürhalten übereinstimmende Fälschungsmerkmale»; «dem Schriftbild [des Täters] entsprechen könnten»; «als fraglich eingestuftes Wahlzettel»; «nach Abzug der mutmasslich unzutreffenden Fälschungen»; «eine grössere Anzahl mutmasslich gefälschter Wahlzettel»; «verblüffend ähnliche Streichungen»).
- 161 Indizien dieser Art sind kein einwandfreier Nachweis. Dies gilt namentlich für den Umstand, dass auf einer grösseren Anzahl Wahlzettel bestimmte Personen häufig gestrichen («abgestraft») oder hinzugefügt worden sind. Es kann keineswegs ausgeschlossen werden, dass mehrere Stimmberechtigte vergleichbare Präferenzen hatten und ein entsprechendes Wahlverhalten an den Tag legten. Hinzu kommt, dass auf den der Polizei verdächtigen Wahlzetteln durchaus unterschiedliche Kombinationen von Namen aufgeführt sind. Die Schriftbilder sind zwar tatsächlich auf einer grösseren Anzahl von Wahlzetteln auffallend gleich und zwingen zum Schluss, dass sie von einer bestimmten Person stammen müssen. In andern Fällen, die der Polizei verdächtig erschienen, schliessen wir demgegenüber aus, dass die handschriftlichen Nachtragungen von der gleichen Person stammen.
- 162 Mit Sicherheit ist nach unserer Beurteilung davon auszugehen, dass nicht alle in das Verfahren einbezogenen Wahlzettel tatsächlich durch den Täter gefälscht wurden. Zumindest ein Indiz dafür ist auch die Tatsache, dass das Bezirksgericht eine Fälschung von Stimmkarten (Rücksendeblätter) im ersten Wahlgang nur in 86 Fällen (33 in Brig-Glis und 53 in Naters) als erwiesen erachtet hat. Bemerkenswert ist auch, dass die Kantonspolizei in einer zusammenfassenden Tabelle zu lediglich vier von insgesamt 206 Wahlzetteln ausdrücklich vermerkt hat, die Fälschung sei erwiesen.
- 163 Aus den Akten geht auch nicht hervor, wieviele Wahlzettel einer bestimmten, als gefälscht identifizierten Stimmkarte zugewiesen werden konnten, weil sie bereits vor der Auszählung aussortiert worden waren und dementsprechend am Ergebnis einer Nachzählung nichts ändern würden.
- 164 Umgekehrt ist nicht bekannt, ob und gegebenenfalls wieviele unveränderte Parteilisten der Täter allenfalls verwendete. Dessen Aussage, er habe im Zusammenhang mit der Fälschung der Wahlzettel «**auch** Optionen» gemacht,²²⁵ lässt dies jedenfalls nicht gänzlich unwahrscheinlich erscheinen.
- 165 Theoretisch wäre allenfalls denkbar, dass Wahlzettel aufgrund von DNA-Spuren dem Täter zugeordnet werden könnten. Den Strafakten ist allerdings zu entnehmen, dass entsprechende Ermittlungen keine verwertbaren Ergebnisse zeitigten (vorne Ziffer 8.3.1).
- 166 Unter diesen Umständen ergeben sich aufgrund der Strafakten zwar wohl Hinweise auf ein bestimmtes Verhaltensmuster des Täters, was allenfalls gewisse «Tendenzmeldungen» erlaubt. **Gesicherte** Ergebnisse zur Frage, welche Wahlzettel tatsächlich gefälscht sind und welche nicht und welche Partei in welchem Umfang genau bevorzugt oder geschädigt wurde, bestehen aber nicht, zumal der Täter durchaus

²²⁵ Protokoll Einvernahme vom 13. Juni 2017, S 5; vgl. auch vorne Ziffer 8.3.2.

nicht nur Kandidierende einer Partei aufführte und nicht bekannt ist, in welchem Ausmass er allenfalls auch unveränderte Parteilisten verwendete.

167 Zu beachten ist dabei, dass im Strafverfahren andere Aspekte zu beurteilen waren als im hier interessierenden Zusammenhang. Für die Verurteilung wegen Wahlfälschung reichte es aus, dass dem Täter die Fälschung einer bestimmten Anzahl Stimmkarten nachgewiesen werden konnte; damit war auch erstellt, dass er unbefugterweise Wahlzettel eigener Wahl und Ausgestaltung abgab. Der genaue Inhalt der einzelnen Wahlzettel interessierte in diesem Zusammenhang, anders als im vorliegenden Fall, nicht. Die Strafverfolgungsbehörden und das Bezirksgericht hatten aus diesem Grund keinen Anlass, sich mit allen Einzelheiten in Bezug auf die Wahlzettel zu befassen.

9 Beurteilung der Gesuche vom 16. Juni 2017 und vom 6. Juni 2018

9.1 Wiedererwägung oder Revision?

168 Der Fraktionschef CSPO bezeichnet die Art seiner Eingabe vom 16. Juni 2017 nicht näher. Er verlangt, dass die Stimmen im Wahlkreis Brig nach Vorliegen der endgültigen strafrechtlichen Untersuchungsergebnisse neu ausgezählt werden, die Sitzverteilung anhand der korrekten Wahlergebnisse überprüft wird und bei einer Veränderung in der Sitzverteilung die notwendigen Schritte zur Vornahme der Korrektur vorgenommen werden. Rechtsanwalt Bellwald beantragt ausdrücklich, den Validierungsbeschluss des Grossen Rates vom 27. März 2019 in Wiedererwägung zu ziehen.

169 Beide Eingaben sind nach dem Ausgeführten als **Gesuche um Wiedererwägung** und nicht als Revisionsgesuche zu qualifizieren (vorne Ziffer 6.3). Eine Revision nach üblichem juristischen Sprachgebrauch – und nach der Terminologie des VVRG – käme nur in Betracht, wenn die Wahl oder ein mit der Wahl zusammenhängender Akt seinerzeit durch Beschwerde angefochten worden wäre. Dies war nicht der Fall. Unter diesen Umständen können auch besondere Voraussetzungen für das Beschwerdeverfahren wie namentlich die Leistung eines Kostenvorschusses von 500 Franken (Art. 215 Abs. 3 VVRG) nicht per analogiam auf das Verfahren betreffend Wiedererwägung angewendet werden. Für eine solche (einschneidende) Konsequenz fehlt es an der erforderlichen (hinreichend klaren) gesetzlichen Grundlage.²²⁶ Die Annahme einer Kostenpflicht könnte darüber hinaus mit guten Gründen als unzulässigen, weil unverhältnismässigen überspitzten Formalismus qualifiziert werden.²²⁷

9.2 Prüfschema

170 Vorweg kann festgehalten werden, dass die Validierung der Grossratswahl durch den Grossen Rat vom 27. März 2017 jedenfalls **nicht als nichtig qualifiziert** werden kann. Eine Verletzung von Zuständigkeits-

²²⁶ Vgl. zum Legalitätsprinzip im Abgaberecht z.B. BGE 126 I 180 E. 2a S. 182 f.

²²⁷ Das Verbot des überspitzten Formalismus ist mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit «verwandt». Überspitzt formalistisch ist ein staatlicher Entscheid, wenn formale Vorgaben ohne hinreichende sachliche Rechtfertigung mit Nachteilen verbunden werden, die im Ergebnis einer blossen Schikane gleichkommen. Das Verbot des überspitzten Formalismus wendet sich «gegen prozessuale Formstrenge, die als exzessiv erscheint, durch kein schutzwürdiges Interesse gerechtfertigt ist, zum blossen Selbstzweck wird und die Verwirklichung des materiellen Rechts in unhaltbarer Weise erschwert oder gar verhindert» (BGE 127 I 31 E. 2a/bb S. 34).

oder Verfahrensvorschriften lag nicht vor. Dass der Beschluss wegen schwer wiegender inhaltlicher Mängel als geradezu nichtig gelten müsste, kann und muss aufgrund der hohen Hürden für die Annahme einer Nichtigkeit aus materiellen Gründen (vorne Ziffer 6.2) ausgeschlossen werden.

- 171 Zu prüfen ist mithin, ob die Rechtmässigkeit der Validierung aufgrund der beiden Wiedererwägungsgesuche neu überprüft werden muss oder darf. Das Bundesgericht hat zum Umgang mit Gesuchen um Wiedererwägung eines rechtskräftigen Entscheids grundsätzlich erwogen:

«Die Behörde hat auf ein Wiedererwägungsgesuch hin zunächst zu prüfen, ob die Voraussetzungen, unter denen sie zur Wiedererwägung verpflichtet ist, erfüllt sind. Ist dies der Fall, so hat sie, nötigenfalls nach Ergänzung der Akten, einen neuen Sachentscheid zu treffen, gegen den normalerweise die gewöhnlichen Rechtsmittel offenstehen. Findet sie jedoch, dass die verlangten Voraussetzungen nicht erfüllt sind, so darf sie die materielle Prüfung des Gesuches ablehnen, ohne dass ihr Entscheid eine neue Frist zur Beschwerde in der Sache selbst in Gang setzt; der Gesuchsteller kann dann mit Beschwerde bloss geltend machen, die Behörde habe zu Unrecht das Bestehen der Eintretensvoraussetzungen verneint [...]. Eine Behörde, die es ablehnt, auf ein Begehren um Wiedererwägung eines Entscheides einzutreten, obwohl die Voraussetzungen dafür erfüllt wären, verletzt Art. 4 BV.»²²⁸

- 172 Im Zusammenhang mit der Wiedererwägung eines rechtskräftigen Entscheids bzw. der Wiederaufnahme des Verfahrens²²⁹ sind demnach grundsätzlich zwei Verfahrensschritte zu unterscheiden:²³⁰

- In einem **ersten (verfahrensrechtlichen) Prüfschritt** ist zu prüfen, ob ausreichende Gründe vorliegen, um die formelle Rechtskraft des ursprünglichen Entscheids zu beseitigen und das Verfahren «neu aufzurollen».
- Liegen solche Gründe vor, ist auf ein Wiederaufnahmegesuch einzutreten, im andern Fall nicht.²³¹ Ist auf ein Gesuch einzutreten, ist in einem **zweiten (materiellrechtlichen) Prüfschritt** zu prüfen, ob ausreichende Gründe vorliegen, um den ursprünglichen Entscheid in der Sache zu ändern. Fehlen solche Gründe, ist das Gesuch um Wiederaufnahme abzuweisen.

9.3 Eintreten

9.3.1 Voraussetzungen im Allgemeinen

- 173 Auf die Gesuche vom 16. Juni 2017 und vom 6. Juni 2018 ist nach dem Ausgeführten einzutreten, wenn ausreichende Gründe vorliegen, um die formelle Rechtskraft des ursprünglichen Entscheids zu beseitigen und das Verfahren «neu aufzurollen». Die zuständige Behörde hat dementsprechend «zu prüfen, ob die Voraussetzungen, unter denen sie zur Wiedererwägung verpflichtet ist, erfüllt sind».²³²

- 174 Nach Art. 33 Abs. 2 VVRG besteht eine Pflicht zur Wiedererwägung, wenn «sich die Sachlage seit der ersten Verfügung wesentlich geändert hat» (Bst. a) oder «der Gesuchsteller erhebliche Tatsachen oder Beweismittel anruft, die er im früheren Verfahren nicht geltend machte, weil er dazu nicht in der Lage war oder dafür keine Veranlassung bestand» (Bst. b). Diese Voraussetzungen entsprechen in der Sache

²²⁸ BGE 113 Ia 146 E. 3c S. 153 f.

²²⁹ Diese Terminologie verwendet z.B. das VRPG des Kantons Bern in Art. 56 und im Gliederungstitel vor dieser Bestimmung.

²³⁰ Zum Folgenden TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, *Verwaltungsrecht*, § 31 N 30 ff. S. 306.

²³¹ MÜLLER, *Verwaltungsrechtspflege*, S. 124.

²³² BGE 113 Ia 146 E. 3c S. 153 f.

der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum verfassungsmässigen Anspruch auf Wiedererwägung. Nach dieser Rechtsprechung ist eine Behörde wie erwähnt «dann verpflichtet, sich mit einem Wiedererwägungsgesuch zu befassen [d.h. auf das Gesuch einzutreten], wenn die Umstände sich seit dem ersten Entscheid wesentlich geändert haben, oder wenn der Gesuchsteller erhebliche Tatsachen und Beweismittel namhaft macht, die ihm im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen für ihn rechtlich oder tatsächlich unmöglich war oder keine Veranlassung bestand».²³³

175 Die genannten Voraussetzungen sind in dem Sinn **alternativ** zu verstehen, als entweder eine wesentliche Änderung der tatsächlichen Umstände vorliegen muss oder neue Tatsachen oder Beweismittel geltend gemacht werden müssen. Im zweiten Fall bestehen wiederum zwei Alternativen: Die neuen Tatsachen oder Beweismittel waren entweder im früheren Verfahren nicht bekannt, oder aber es bestand keine Möglichkeit oder Veranlassung, diese bereits damals geltend zu machen. Eintreten ist dementsprechend auf ein Wiedererwägungsgesuch **im Allgemeinen** dann, wenn

- sich die tatsächlichen Verhältnisse seit dem ursprünglichen in Frage stehenden Entscheid erheblich verändert haben **oder**
- im Gesuch um Wiedererwägung Tatsachen oder Beweismittel namhaft gemacht werden, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht bekannt waren, **oder**
- Tatsachen oder Beweismittel vorgetragen werden, die zu diesem Zeitpunkt zwar bekannt waren, aber aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht geltend gemacht werden konnten oder mussten.

176 Eintreten ist auf ein Wiedererwägungsgesuch, wenn **eine** dieser Voraussetzungen erfüllt ist.

9.3.2 **Kein Grund für eine Wiedererwägung: Echte Noven**

177 Die erste der genannten (alternativen) Voraussetzungen, nämlich eine wesentliche Änderung des Sachverhalts seit der Validierung, d.h. das Vorliegen echter Noven, fällt im vorliegenden Fall ausser Betracht. Für die Beurteilung der Frage, ob die Stimmberechtigten anlässlich der Wahl vom 5. März 2017 ihren Willen im Sinn von Art. 34 BV frei bilden und unverfälscht kundtun konnten, können einzig die tatsächlichen Verhältnisse massgebend sein, die **zu diesem Zeitpunkt** geherrscht haben. Die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe am 5. März 2017 konnten naturgemäss nicht durch Ereignisse beeinträchtigt werden, die sich erst später zugetragen haben. Die Tatsachen und Beweismittel, die allenfalls eine Wiedererwägung der Validierung erfordern, müssen sich nach der vorne (Ziffer 6.4.2) wiedergegebenen Rechtsprechung des Bundesgerichts somit

«auf Fakten beziehen, die zur Zeit der Abstimmung bereits vorhanden, aber noch unbekannt waren bzw. unbeachtet bleiben konnten (sog. unechte Noven). Das nachträgliche Verfahren kann nicht dazu dienen, Unterlassungen der Beweis- und Beschwerdeführung im Zeitpunkt der Abstimmung wieder gutzumachen [...]. Umgekehrt sind echte Noven, d.h. erst im Laufe der Zeit sich ergebende Tatsachen ohne Bedeutung.»²³⁴

178 Echte Noven können zwar für die in Art. 33 VVRG in allgemeiner Weise geregelte Wiedererwägung von Verfügungen unter Umständen durchaus eine Rolle spielen. Zu denken ist namentlich an eine allfällige

²³³ BGE 113 Ia 146 E. 3a S. 151 f.

²³⁴ BGE 138 I 61 E. 4.5 S. 76.

Neubeurteilung so genannter **Dauersachverhalte** wie z.B. einer langfristig wirkende Bewilligung eines bestimmten Verhaltens. Ein solcher Dauersachverhalt liegt indes nicht vor. Die Grossratswahl war ein einmaliges Ereignis, das sich abschliessend verwirklicht hat. Die Validierung der Wahl hielt dementsprechend die Rechtslage fest, wie sie der Grosse Rat im März 2017 in Bezug auf dieses einmalige Ereignis beurteilte.

179 Insbesondere sind das Strafverfahren und die erfolgten Verurteilungen des Täters und von zwei Gehilfen nicht als massgebliche Sachverhaltsänderung im Sinn der genannten Voraussetzungen für das Eintreten auf die Wiedererwägungsgesuche zu qualifizieren. Grund für die Fehlerhaftigkeit der Grossratswahl war das Verhalten dieser Personen vor und während der Wahl **als solches** und nicht die Tatsache, dass dieses Verhalten später strafrechtlich sanktioniert worden ist. Betreffend die Verurteilungen wegen Gehilfenschaft ergibt sich im Übrigen aus den Akten des Strafverfahrens, dass der Tatbeitrag der verurteilten Personen lediglich darin bestand, dass sie dem Täter das eigene Wahlmaterial überliessen; für die hier interessierende Frage hatte dieser Tatbeitrag kaum eine Bedeutung.

9.3.3 *Neue Tatsachen oder Beweismittel (unechte Noven)?*

180 Zu prüfen bleibt, ob mit den Gesuchen erhebliche Tatsachen oder Beweismittel geltend gemacht werden, die zum Zeitpunkt der Validierung nicht bekannt waren oder zu diesem Zeitpunkt aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht geltend gemacht werden konnten oder mussten. Zum Stand der Informationen am 27. März 2017 ergeben sich folgende Feststellungen:

181 Das Thema einer Wahlfälschung unter anderem im Wahlkreis Brig war einige Tage vor der Validierung der Ergebnisse durch den Grossen Rat vom 27. März 2017 in der Tagespresse präsent. Der Walliser Bote widmete dem Thema am 24. März 2017 eine ganze Seite und berichtete in zwei Beiträgen mit den Titeln «Wahlbetrug in Brig-Glis, Naters und Visp aufgefliegen» und «Grosser Rat kann Gültigkeit der Wahl prüfen» über die Vorfälle. Im Lead zum zuerst genannten Beitrag wird ausgeführt, eine unbekannte Täterschaft habe «mit gestohlenen Wahlunterlagen die Resultate der Gross- und Staatsratswahlen 2017 in Brig, Visp und Naters verfälscht». Unter dem Untertitel «Konzentrierte Aktion» wird berichtet, nach Angaben des Stadtpräsidenten von Brig-Glis habe es sich um eine «konzentrierte Aktion in nicht wenigen Fällen» gehandelt. «Dem Vernehmen nach» soll es sich «um weit mehr als 50 Fälle handeln». Nach Angaben der Gemeinde Naters waren in dieser Gemeinde rund 15 Kuverts betroffen. Berichtet wird überdies, dass auch in Brig eine unbekannte Anzahl von Stimmcouverts betroffen waren. Im zweiten Bericht zeigte sich die Staatsratspräsidentin Waeber Kalbermatten «bestürzt über den Wahlbetrug». Der Staatskanzler wird mit der Aussage zitiert, dass der Vorfall «systematisch in mehreren Gemeinden» erfolgt sei, sei «schon dicke Post».

182 Am nächsten Tag, am 25. März 2017, titelte der Walliser Bote auf der Titelseite «Heftiges (Wahl-)Nachbeben». Berichtet wird unter anderem, es stehe fest, dass «es mindestens gegen 100 Fälle von Wahlbetrug in Brig-Glis, Naters und Visp gegeben hat.» Insbesondere im Wahlkreis Brig sei es «bei den Parlamentswahlen [...] übrigens äusserst knapp» zugegegangen, weil die SVP auf die CSP «nur einen Vorsprung von 28 Listen» gehabt habe. Das Thema wurde in der gleichen Ausgabe auf Seite 3 prominent auf drei Vierteln der Seite abgehandelt, unter anderem in einem Beitrag mit dem Titel «In der Schockstarre» und dem Lead: «Der Skandal um gestohlene und gefälschte Wahlunterlagen in Brig-Glis, Naters und Visp hält

die Behörden mächtig auf Trab. Die SVPU hat ihre Beschwerde gestern hinterlegt.» Der Beitrag beginnt wie folgt:

«Klage bei der Staatsanwaltschaft reichte inzwischen nach der Gemeinde Brig-Glis auch die Gemeinde Naters ein. Gemeindepräsident Franz Ruppen bestätigte gestern, dass sich vor dem zweiten Wahlgang acht Bürgerinnen und Bürger bei der Gemeinde meldeten. Es handelte sich um Personen, die alle in verschiedenen Quartieren wohnen, sagte Ruppen. In Naters gabs im ersten Wahlgang ein Dutzend Fälle, im zweiten acht, in Brig-Glis waren es mindestens 50.»

183 Ein weiterer Betrag auf dieser Seite war überschrieben mit «CSP fehlten 28 Listen für viertes Mandat». Im Lead wird unter anderem berichtet, «im Wahlkreis Brig hätten schon ein paar wenige manipulierte Stimmen zu einer anderen Sitzverteilung führen können», und «bereits ein leicht verändertes Ergebnis der Grossratswahlen würde die Sitzverteilung im Wahlkreis Brig [...] auf den Kopf stellen». Ein Mathematiker und Experte für das angewendete Doppelproporz-Wahlsystem wird wie folgt zitiert:

«Hälte zum Beispiel die CSP, beliebig verteilt im ganzen Wahlkreis, 15 Listen mehr gehabt und die SVP 15 weniger, so wäre der vierte SVP-Sitz zur CSP gegangen.»

184 Nach der Berechnung dieses Experten wären «im Bezirk Brig gar nur 156 Parteistimmen für eine Sitzverschiebung nötig gewesen».

185 In der Ausgabe des Walliser Boten vom 27. März 2017 stand das Thema wieder auf der Titelseite, diesmal mit einem Bericht unter dem Titel «Wahl-Chaos verdirbt Festlaune». Berichtet wird wiederum, dass in Bezug auf die Parlamentswahlen «schon einzelne manipulierte Stimmen zu einer anderen Sitzverteilung im Grossen Rat führen» könnten. Die ganze Seite 3 dieser Ausgabe war ebenfalls dem Wahlbetrug gewidmet, mit zwei Beiträgen «Sitzen die Richtigen in Sitten?» und «Sternstunde der politischen Brandstifter». Im ersten Beitrag wird berichtet, mittlerweile habe sich der «Fokus auf die Grossratswahlen verlagert», wo im Wahlkreis 1 14 Listen «bereits für einen Gleichstand» zwischen der SVP und der CSP sorgen würden. Die Parteileitung der CSPO wird mit der Aussage zitiert, sie ziehe «in Erwägung, die Resultate der Grossratswahlen im Wahlkreis 1 anzufechten».

186 Der Grosse Rat behandelte das Geschäft an seiner konstituierenden Sitzung vom 27. März 2017. Die Berichterstattung in den Medien war zu diesem Zeitpunkt bekannt. Der Fraktionschef der CSPO nahm in der Diskussion auf den Wahlbetrug und die Berichterstattung in der Tagespresse Bezug. Sein Votum ist wie folgt protokolliert:

«Aufgrund der Beschwerde von Seiten der UDC gegenüber dem 2. Wahlgang der Staatsratswahlen ist die CSPO schon sehr erstaunt, dass sich die Ungereimtheiten in Richtung Wahlbetrug wohl ebenso auf die Staatsratswahlen des 1. Wahlgangs und somit auch auf die Grossratswahlen und Suppleantenwahlen ausdehnen könnten.

Man muss wissen, dass bereits eine Differenz von 15 (!) Listen eine andere Sitzverteilung hervorrufen könnte. Die CSPO wäre hier der Nutzniesser auf Kosten der SVP.

Deshalb verlangt die CSPO, dass die Validierung – also wir sprechen nicht gegen die Validierung ein – unter Vorbehalt erfolgt, sodass das Strafverfahren, das eingesetzt wird, ausgedehnt wird und auch den 1. Wahlgang untersucht sowohl der Staatsratswahlen wie auch der Grossrats- und Suppleantenwahlen.

So gesehen, fordern wir ebenso auch das Parlament auf, uns zu folgen und uns dahingehend zu unterstützen, dass diese strafrechtliche Untersuchung ausgedehnt wird.

Die CSPO verzichtet auf eine Nichtanerkennung der Wahl im Sinne einer Stimmrechtsbeschwerde. Erstens sind hier die Fristen abgelaufen. Da muss ich die Kommissionspräsidentin, Frau Heiniger, dahin gehend unterstützen, erstens sind die Fristen sehr kurz angesetzt – das müssen wir unbedingt mit der R21 korrigieren – und zweitens müssten dann auch schon die Gemeinden

kommunizieren, dass es Ungereimtheiten gibt, denn sonst kann man ja gar nicht einsprechen. Und wir wollen ja nicht immer einsprechen unter Vorbehalt. Zweitens verzichten wir auch darauf, dass wir das dem Volk nicht mehr antun wollen, dass Ruhe einkehren soll, dass die strafrechtliche Untersuchung fortgesetzt werden kann. Und wir wollen im Moment auch nicht, dass Kosten verursacht werden.

Die Frage bleibt aber offen, was das Parlament entscheiden wird, falls die strafrechtliche Untersuchung entscheidende Resultate im Sinne von anderen Sitzverteilungen hervorbringt, so wie es in den Medien bereits dargestellt wurde. Spätestens dann müsste der Grosse Rat über die Anerkennung der Wahl beziehungsweise über eine Neuwahl entscheiden.

Ich möchte hier nicht länger werden, die Angelegenheit ist traurig genug, und danke Ihnen für die Unterstützung.»

- 187 Der Grosse Rat validierte das Wahlergebnis in der Folge – in diesem Punkt über den Antrag der Validierungskommission, die ihre Sitzungen noch vor Bekanntwerden der Wahlfälschungen, nämlich am 10. und am 22. März 2017, abgehalten und das Thema «Wahlbetrug» in ihrem Antrag nicht explizit behandelt hatte,²³⁵ hinausgehend – ausdrücklich vorbehaltlos («On a ainsi validé sans réserve la proposition de la commission»).
- 188 Auch unmittelbar nach der Validierung der Wahl war das Thema in der Tagespresse präsent. Der Walliser Bote widmete ihm am 28. März 2018 nochmals einen ganzseitigen Beitrag mit dem Titel «Turbulente Nachwehen der Wahlen». Berichtet wird darin über Beschwerden betreffend die Staatsratswahlen, aber ebenso wiederum über den Wahlbetrug im Zusammenhang mit den Grossratswahlen. Auch in späteren Ausgaben war das Thema teilweise präsent, so am 30. März 2017 mit einem kleineren Beitrag mit dem Titel «Massnahmen gegen Wahlbetrug».
- 189 Das Thema «Wahlbetrug», insbesondere auch im Zusammenhang mit der Grossratswahl, war somit bereits zum Zeitpunkt, als der Grosse Rat die Wahl validierte, öffentlich bekannt. Bekannt war nicht nur, dass in verschiedenen Gemeinden gefälschte Wahlunterlagen sichergestellt worden waren, sondern auch, dass bereits eine verhältnismässig kleine Zahl anderer Wahlzettel zu einer anderen Sitzverteilung im Wahlkreis Brig hätte führen können. Wirklich neue wesentliche Tatsachen wurden nach der Validierung und insbesondere nach Ablauf der Frist für eine Stimmrechtsbeschwerde gegen diesen Beschluss an das Bundesgericht (Ende April) nicht mehr bekannt. Keine neue Tatsache war wie erwähnt die strafrechtliche Verurteilung des Täters und von zwei Gehilfen. Massgebend für die Fehlerhaftigkeit der Wahl war nicht die Verurteilung, sondern die Wahlmanipulation als solche. Im Übrigen hat das Strafverfahren ergeben, dass nicht mit Sicherheit festgestellt werden kann, welche Wahlzettel gefälscht sind und welche nicht, womit das Strafverfahren in Bezug auf das genaue Ausmass der Verfälschungen des Wahlergebnisses keine sicheren Erkenntnisse gebracht hat (vorne Ziffer 8, insb. 8.4 und 8.5). Die möglichen Konsequenzen der Manipulation waren aber bekannt.

9.3.4 Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit rechtzeitiger Rüge?

- 190 Die am 27. März 2017 bekannten Tatsachen hätten in einem Beschwerdeverfahren gegen den Validierungsbeschluss, objektiv betrachtet, durchaus geltend gemacht werden können. Das Thema wurde denn auch ausdrücklich angesprochen. Der Fraktionschef der CSPO verzichtete indes bewusst auf eine

²³⁵ Bericht der Validierungskommission des Grossen Rates im Hinblick auf die konstituierende Session vom 27. März 2017.

Anfechtung des Validierungsbeschlusses, obwohl er ausdrücklich, aber erfolglos eine Validierung unter Vorbehalt beantragt hatte.

- 191 Nach der dargestellten Rechtsprechung muss davon ausgegangen werden, dass eine umgehende Rüge möglich und zumutbar und damit erforderlich gewesen wäre. Der Grundsatz von Treu und Glauben verlangt nach der Rechtsprechung, dass erkannte Mängel grundsätzlich sofort gerügt werden und dass nicht abgewartet werden darf, wie ein Urnengang schliesslich ausgeht (vorne Ziffern 5.2.2 und 5.4.2). Dies schliesst grundsätzlich aus, dass bei Vorliegen klarer Hinweise auf ein Fehlverhalten zunächst abgewartet werden darf, welche Erkenntnisse ein Strafverfahren ergibt und ob dies namentlich den Nachweis erbringt, dass die Manipulation tatsächlich zu einer Sitzverschiebung führte (was aber, wie erwähnt, auch nicht der Fall war; vgl. vorne Ziffer 8, insb. 8.4 und 8.5). Sinngemäss gelten auch in diesem Fall die Grundsätze, die das Bundesgericht im Zusammenhang mit der Anfechtung von Äusserungen im Vorfeld eines Urnengangs entwickelt hat. Das Gericht hielt es im Zusammenhang mit einer umstrittenen Dokumentation des Kantons zu einer Abstimmungsvorlage für

«entscheidend, dass die Beschwerdeführerin schon im November 1989 über die Dokumentation genügend im Bild war, um im Grossen Rat eine diesbezügliche Interpellation einzureichen. Entsprechend durfte ihr auch zugemutet werden, die Dokumentation unverzüglich zum Gegenstand einer Abstimmungsbeschwerde zu machen. Die Beschwerdeführerin wusste seit November 1989, dass die Erziehungsdirektion die Dokumentation herausgegeben hatte und einsetzte. Das genügte, um die Befürchtung zu begründen, die Dokumentation werde im Prozess der Willensbildung der Stimmbürger wirksam. Entsprechend hätte die Beschwerdeführerin die Verbreitung der Dokumentation unverzüglich rügen müssen. Dies hätte der Regierung die Möglichkeit eröffnet, die Dokumentation zurückzuziehen, eine anderweitige Gegenmassnahme zu treffen oder eventuell die auf Ende Januar 1990 festgesetzte Abstimmung zu verschieben. Auf die die Dokumentation betreffende Rüge ist demnach an sich nicht einzutreten.»²³⁶

- 192 Speziell mit Blick auf das Wiedererwägungsgesuch vom 6. Juni 2018 ist anzumerken, dass die Manipulationen und deren ungefähres Ausmass lange Zeit vor dieser Eingabe weitherum bekannt waren und die Gesuchsteller selbst einräumen, dass sie bereits am 24. März 2017 Kenntnis von der Berichterstattung im Walliser Boten hatten.²³⁷ Mit einer Eingabe rund 15 Monate nach Bekanntwerden der entsprechenden Umstände war dem Gebot nicht Rechnung getragen, dass erkannte Mängel unverzüglich gerügt werden müssen. Dass den Gesuchstellern die Einsicht in die Strafakten verweigert worden war, ändert daran wie ausgeführt nichts.

9.3.5 Fazit

- 193 Die Voraussetzungen für ein Eintreten auf die Wiedererwägungsgesuche sind nach dem Ausgeführten nicht erfüllt. Tatsachen, die sich erst nach der Validierung ereignet haben, d.h. echte Noven, können per se keinen Einfluss auf die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe im Rahmen der Grossratswahl gehabt haben und dementsprechend auch nicht zu einer nachträglichen Korrektur oder Aufhebung des Urnengangs führen. Es liegen aber auch keine sog. unechten Noven vor, die zu einem Eintreten verpflichten würden: Dass im Zusammenhang mit der Grossratswahl Verfälschungen stattgefunden haben, war am 27. März 2017, unter anderem aufgrund der ausführlichen Berichterstattung in der Tagespresse, ebenso bekannt wie der Umstand, dass das Ausmass der Manipulationen verhältnismässig rasch zu einer

²³⁶ BGer 1P.555/1990 vom 4. September 1991, in: ZBI 93/1992 S. 312 E. 3c.

²³⁷ Ziff. 5.5 der Begründung des Wiedererwägungsgesuchs vom 6. Juni 2018.

Sitzverschiebung führen konnte. Das Strafverfahren brachte in diesem Punkt keine wesentlichen neuen Erkenntnisse und konnte solche auch nicht bringen. Unter diesen Umständen kann nicht angenommen werden, dass mit den Gesuchen wesentliche neue Tatsachen oder Beweismittel namhaft gemacht worden sind, die nicht bereits früher hätten moniert werden können. Es wäre nämlich durchaus möglich und Interessierten auch zumutbar gewesen, den Validierungsbeschluss gestützt auf den damaligen Kenntnisstand, spätestens gegen Ende April 2017, zu rügen. Der Grundsatz von Treu und Glauben verbietet es auf jeden Fall, mit einer Beschwerde und entsprechenden Rügen zuzuwarten, bis klar ist, welche konkreten Auswirkungen ein erkannter Mangel schliesslich tatsächlich hatte. Unter diesen Umständen ist auf die Wiedererwägungsgesuche nach den unter Ziffer 6 dargelegten Kriterien nicht einzutreten.

9.4 Materielle Aspekte

9.4.1 Durchführbarkeit der Begehren um Nachzählung?

- 194 Das Gesuch vom 16. Juni 2017 enthält das Begehren, dass «nach Vorliegen der endgültigen strafrechtlichen Untersuchungsergebnisse die Stimmen im Wahlkreis Brig neu ausgezählt werden, die Sitzverteilung anhand der konkreten Wahlergebnisse überprüft wird und dass bei einer Veränderung der Sitzverteilung die notwendigen Schritte zur Vornahme der Korrektur vorgenommen werden». Mit dem Wiedererwägungsgesuch vom 6. Juni 2018 wird beantragt, «das Wahlergebnis im Wahlkreis Brig für ungültig zu erklären und unter Ausschluss der gefälschten Wahllisten eine Neuauszählung vorzunehmen und aufgrund der neuen Resultate entsprechend zu validieren».
- 195 Beide Gesuche verlangen somit nicht eine Kassation und Wiederholung der Wahl, sondern eine **Berichtigung der Wahlergebnisse durch korrekte Nachzählung**. Zu einer Nachzählung ist vorweg grundsätzlich anzumerken, dass sie schon nach empirischen Erkenntnissen generell noch nicht unbedingt «das ‚richtige‘ Resultat» liefert, da «keine vollständige Fehlereliminierung angenommen werden kann», und dementsprechend eine «Unsicherheit knapper Ergebnisse durch Nachzählen nicht ausgeräumt werden kann», womit bei knappen Ergebnissen «die Feststellung des unverfälschten Wählerwillens zu einem Ding der Unmöglichkeit» wird.²³⁸
- 196 Im vorliegenden Fall gehen die Unsicherheiten deutlich weiter. Das Stimmgeheimnis verbietet grundsätzlich eine Auszählung, die es erlaubt, Wahlzettel den einzelnen Stimmkarten und damit konkreten Personen zuzurechnen (vgl. z.B. Art. 72 Abs. 1bis und 73 kGPR und vorne Ziffer 5.1). Es verhindert somit, zumindest in aller Regel, eine Nachkorrektur von Fehlern bei der Stimmabgabe oder bei der Identifikation der Stimmberechtigten, da einzelne Stimm- und Wahlzettel nicht mehr einzelnen Stimmdenden zugeordnet werden können.²³⁹
- 197 Zuverlässige Feststellungen zur Frage, welche Wahlzettel für eine korrekte Auszählung auszuscheiden sind, sind auch nach den Erkenntnissen aus dem Strafverfahren **nicht möglich**. Aufgrund der Verfahrensakten muss zwar wohl angenommen werden, dass der Täter im Rahmen der brieflichen Stimmabgabe oder Hinterlegung (Art. 26 kGPR) zahlreiche gefälschte Wahlzettel verwendet hat, und eine grössere Anzahl konkreter Wahlzettel kann wohl auch mit einiger Sicherheit als Fälschung identifiziert werden. In vielen Fällen bleibt aber auch nach den Erkenntnissen des Strafverfahrens unklar, ob es sich um eine

²³⁸ LUTZ/FELLER/MÜLLER, Nachzählung, S. 1532.

²³⁹ LUTZ/FELLER/MÜLLER, Nachzählung, S. 1527.

Fälschung handelt oder nicht (vorne Ziffer 8, insb. 8.4 und 8.5). Zur Identifikation gefälschter Wahlzettel brachte – anders als teilweise für die Identifikation der Rückantwortkuverts – offenbar auch die (aufwändige) DNA-Spurenuche keine verwertbaren Erkenntnisse.

- 198 Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit vermittelt grundsätzlich einen Anspruch auf «exakte Feststellung des Abstimmungsergebnisses». ²⁴⁰ Eine Nachzählung setzt deshalb nach dem Ausgeführten voraus, dass **zuverlässig** ermittelt werden kann, welche Wahlzettel der Täterschaft zuzurechnen und auszuschneiden sind (vorne Ziffer 7.4.3). Dies ist, auch nach den Erkenntnissen im Strafverfahren, wie erwähnt aber tatsächlich nicht (mehr) möglich. Zu beachten ist auch, dass **die Ausscheidung eines möglicherweise gefälschten Wahlzettels im Zweifelsfall unter dem Gesichtswinkel der Wahl- und Abstimmungsfreiheit ebenso heikel ist wie dessen Berücksichtigung**, weil diesfalls möglicherweise die Stimme einer korrekt stimmenden Person zu Unrecht nicht berücksichtigt wird.
- 199 Ist eine einwandfreie Nachzählung nicht mehr möglich, ist sie kein geeignetes Mittel, um den wahren Willen der Stimmberechtigten festzustellen, und damit unverhältnismässig und, weil gegen Art. 5 Abs. 2 BV verstossend, rechtswidrig (vorne Ziffer 5.2.4).
- 200 Unter diesen Umständen könnte den Gesuchten selbst dann, wenn auf sie einzutreten wäre, aus rechtlichen Gründen nicht wie beantragt stattgegeben werden.

9.4.2 Wiederholung der Wahl?

- 201 Ist eine Berichtigung der Auszählung nicht möglich, kommt grundsätzlich eine Kassation und Wiederholung der Wahl selbst in Betracht (vorne Ziffern 7.4 und 7.5). Generell ist die Wiederholung eines Urnengangs nach längerer Zeit nicht unbedenklich, weil veränderte Verhältnisse zu einem anderen Resultat führen können als zu demjenigen, das die Stimmberechtigten zur Zeit der ursprünglichen Abstimmung befürworteten. Die Wiederholung eines Urnengangs gilt deshalb ganz grundsätzlich als «problematisch, da die gleichen Rahmenbedingungen nicht simuliert werden können». ²⁴¹ PIERRE TSCHANNEN gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken,

«dass kein Gericht den Status quo ante wiederherstellen kann. Die Gelegenheit der Wiederholung bietet sich nie. Vielmehr führt jede Kassation zu einer grundsätzlich neuen und zugleich verfremdeten Ausgangslage: Die Zusammensetzung der teilnehmenden Bürgerschaft ändert, und auch die gestellte Frage ist nicht mehr diesselbe. Der zweite Urnengang macht die Wiederholung selbst zum politischen Thema und setzt die Gefahr sachfremder Rachevoten frei. Damit erhebt sich auch die Frage, wo für die Demokratie das kleinere Übel liegt: bei der ersten Veranstaltung, von der man die Fehler kennt, oder bei der zweiten, wo sie erst noch geschehen werden.» ²⁴²

- 202 Diese Überlegungen haben für die hier interessierende Grossratswahl noch wesentlich mehr Gewicht als für eine Abstimmung über eine Sachfrage. Die Mitglieder des Grossen Rates werden nach der Kantonsverfassung auf eine **feste Amtsdauer** von vier Jahren gewählt (Art. 85 Abs. 1). Eine Amtsdauer bedeutet nicht nur Beschränkung, sondern auch – und in erster Linie – Schutz. Die Mitglieder eines Organs bleiben grundsätzlich bis zum Ablauf der Amtsdauer gewählt und haben dementsprechend einen Anspruch auf Vollendung ihrer Amtsdauer und für diese Zeit ein subjektives Recht auf das Amt – auch dann, wenn sie

²⁴⁰ HANGARTNER/KLEY, Rechte, S. 1091 N 2698.

²⁴¹ LUTZ/FELLER/MÜLLER, Nachzählung, S. 1533.

²⁴² TSCHANNEN, Stimmrecht, S. 140.

die Erwartungen der Wählerschaft nach erfolgter Wahl enttäuschen mögen.²⁴³ Wäre die Wahl im Wahlkreis Brig zu kassieren und zu wiederholen, besteht durchaus die Möglichkeit, dass einzelne Parlamentarierinnen oder Parlamentarier, beispielsweise aufgrund veränderter Zusammensetzung der Stimmberechtigten als Wahlorgan, neuer politischer Präferenzen oder als Konsequenz des eigenen politischen Engagements nicht mehr wiedergewählt werden.

- 203 Diese Konsequenz könnte sehr wohl auch Ratsmitglieder treffen, deren Wahl von den Manipulationen im März 2017 **in keiner Weise betroffen** war. Sie wäre mit dem System der festen Amtsdauer und damit mit grundsätzlichen Prinzipien des parlamentarischen Systems sowie mit dem Gebot der Rechtssicherheit schlicht nicht zu vereinbaren. Die Option einer Neuwahl nach deutlich mehr als der Hälfte der Amtszeit muss aus diesen Gründen als rechtlich klar unzulässig bezeichnet werden.

9.4.3 Förmliche Feststellung des Mangels?

- 204 Nach dem Ausgeführten liegt es zwar sehr wohl im Bereich des Möglichen, dass die mit den gefälschten Stimmkarten eingeworfenen Wahlzettel zu einer Sitzverschiebung im Wahlkreis Brig geführt haben. Erweisen ist dies allerdings nicht. Unter diesen Umständen erscheint eine förmliche Feststellung, dass die Wahl fehlerhaft verlaufen ist, per se nicht unproblematisch, weil die tatsächlichen Auswirkungen der Fälschungen auf die Grossratswahl nicht feststehen (der Täter war, wie den Akten aus dem Strafverfahren zu entnehmen ist, offenbar auch in erster Linie durch das Anliegen motiviert, einem bisherigen Mitglied des Staatsrats zur Wiederwahl zu verhelfen). Vor allem aber brächte eine solche Feststellung keinen zusätzlichen Gewinn. Die Beurteilung des eigentlichen Problems, nämlich des Verhaltens der fehlbaren Personen, ist soweit rechtlich möglich mit dem rechtskräftigen Strafurteil vom 4. September 2018 erfolgt.

9.5 Ergebnis

- 205 Nach dem Ausgeführten kann und muss der Grosse Rat zum heutigen Zeitpunkt nicht mehr auf seinen Erwahrungsbeschluss zurückkommen. Es trifft zwar zu, dass die Einwirkung mittels gefälschter Stimmkarten und entsprechenden Wahlzetteln rechtlich, politisch und moralisch nicht hinnehmbar ist. Aus rechtlicher Sicht ist aber entscheidend, dass die **Voraussetzungen für ein Eintreten auf die Wiedererwägungsgesuche im Licht der dargestellten bundesgerichtlichen Praxis nicht erfüllt** sind. Die Tatsache, dass mit unzulässigen Manipulationen auf die Grossratswahl namentlich im Wahlbezirk Brig eingewirkt worden war, war zum Zeitpunkt der Validierung (27. März 2017) und damit insbesondere auch längere Zeit vor Ablauf der Frist für eine Beschwerde gegen diesen Beschluss (ca. Ende April 2017) und vor allem lange Zeit vor dem Einreichen der Gesuche hinlänglich bekannt. Bekannt war auch die Grössenordnung der Fälschungen; in diesem Punkt hat das Strafverfahren nichts wesentlich Neues ergeben. Auf die Frage, ob das fehlbare Verhalten tatsächlich einen Einfluss auf die Sitzverteilung im Wahlkreis Brig hatte, hat auch das Strafverfahren nach dem Ausgeführten keine zuverlässigen Antworten gegeben und auch nicht geben können. Der Beschluss des Grossen Rates über die – entgegen dem Antrag des Fraktionschefs der CSPO vorbehaltlose – Validierung hätte aufgrund der zur Verfügung stehenden Informationen durch Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht angefochten werden können und nach der

²⁴³ UELI FRIEDERICH, Gemeinderecht, in: Markus Müller/Reto Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2013, S. 143 ff. N 149.

Rechtsprechung namentlich unter dem Gesichtswinkel von Treu und Glauben auch angefochten werden müssen (vorne Ziffern 5.2.2 und 5.4).

206 Wäre, entgegen der hier vertretenen Auffassung, auf die Gesuche einzutreten, sprächen mit Blick auf die materielle Beurteilung unter verschiedenen Titeln **gewichtige Argumente gegen eine Aufhebung der Validierung**. Unter dem Gesichtswinkel der Verhältnismässigkeit ist zunächst zu beachten, dass die Gesamterneuerungswahl nicht einen unendlich lang währenden Dauersachverhalt, sondern die Wahl für eine beschränkte Amtszeit von vier Jahren (Art. 85 Abs. 1 KV) betrifft, und dass diese Amtszeit zum Zeitpunkt einer Berichtigung oder Neuwahl im Wahlbezirk Brig zu deutlich mehr als der Hälfte abgelaufen wäre. Klar gegen ein Zurückkommen auf den Erwahlungsbeschluss spricht aber vor allem, dass **eine einwandfreie Berichtigung der Wahlergebnisse realiter nicht möglich** sein wird, womit als Konsequenz einzig eine Kassation und Wiederholung der Wahl in Betracht käme. Eine solche könnte dazu führen, dass **amtierende Grossratsmitglieder** aus Gründen, die mit der Wahlfälschung nichts zu tun haben, **abgewählt** würden. Diese Konsequenz wäre unter dem Gesichtswinkel der Rechtssicherheit und des Instituts der festen Amtsdauer der Volksvertreterinnen und -vertreter im Parlament rechtlich nicht hinnehmbar. Die einzig mögliche Konsequenz der Aufhebung der Validierung der Wahl, nämlich die Kassation und Wiederholung der Grossratswahl im Wahlkreis Brig, fällt somit aus rechtlichen Gründen ausser Betracht. Berücksichtigt werden darf und muss schliesslich auch, dass die Manipulation nicht die gesamte Zusammensetzung des Grossen Rats in Frage stellte, sondern allenfalls – aber auch keineswegs mit Sicherheit – zur Verschiebung eines Sitzes von einer Partei zu einer anderen führte.

207 Die vorliegende Situation unterscheidet sich in verschiedenen Punkten wesentlich von der Abstimmung über den Wechsel des Laufentals zum Kanton Basel-Landschaft, der als Referenzpunkt für die höchstrichterliche Rechtsprechung zu nachträglicher Wiedererwägung eines Erwahlungsbeschlusses dienen mag und im Zusammenhang mit der Wahlfälschung im Wahlbezirk Brig auch wiederholt angeführt worden ist. In diesem Fall wurde erst geraume Zeit nach der Abstimmung aufgrund der Aufarbeitung des «Berichts Hafner» bekannt, dass die Berner Regierung unzulässigerweise auf die Abstimmung eingewirkt hatte. Konkrete Hinweise auf erhebliche Mängel lagen – anders als im vorliegenden Fall – zum Zeitpunkt der Erwahlung des Abstimmungsergebnisses nicht vor. Im Weiteren ist zu berücksichtigen, dass in diesem Zusammenhang eine **Abstimmung zu einem Sachgeschäft** zu beurteilen war, von dem sich die Grossratswahl in Bezug auf die Auswirkungen der unzulässigen Einwirkung erheblich unterscheidet. Ein Sachgeschäft können die Stimmberechtigten jeweils nur entweder annehmen oder ablehnen. Mit andern Worten: Das Abstimmungsergebnis betrifft das Geschäft **insgesamt**, gewissermassen zu 100 Prozent. Demgegenüber führen Fehler im Rahmen einer Parlamentswahl nicht dazu, dass das gesamte Parlament vollständig falsch zusammengesetzt ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Wahl, wie im vorliegenden Fall, in Wahlkreisen erfolgt und der Fehler nur mehr oder weniger einen Wahlkreis betrifft. Die strafbaren Handlungen haben – sofern sie überhaupt Auswirkungen auf das Wahlergebnis gehabt haben – nach den verfügbaren Informationen höchstens dazu geführt, dass **einer vor 130 Sitzen im Grossen Rat** fehlerhaft besetzt ist. Diese Konsequenz ist, ungeachtet der Verwerflichkeit des Verhaltens, das zu dieser geführt hat, in Bezug auf die praktischen Folgen nicht zu vergleichen mit einem Abstimmungsergebnis, das aufgrund unzulässiger Manipulation vollständig falsch ist. Die Rechtsprechung zu Sachabstimmungen kann deshalb nicht unbesehen auf Behördenwahlen und insbesondere auf die Wahl eines Parlaments mit verhältnismässig vielen Mitgliedern übertragen werden. Der «Fall Laufenthal» taugt namentlich auch aus diesem Grund nicht wirklich als Präjudiz für die hier zu beurteilende Situation.

10 Beantwortung der Fragen

208 Gestützt auf die vorstehenden Überlegungen beantworten wir die eingangs gestellten Gutachterfragen (vorne Ziffer 1.2) wie folgt:

1. Welche Beziehung und Abhängigkeit besteht zwischen dem im Amtsblatt vom 10. März 2017 publizierten Entscheid des Staatsrates (Proklamation der Wahlergebnisse) und dem Entscheid des Grossen Rates vom 27. März 2017 (Validierung der Grossratswahlen)?
 - 1.1. Welche Rechtsmittel stehen gegen diese Entscheide zur Verfügung?
 - 1.2. Welche Prozessvoraussetzungen gelten?
 - 1.3. Welches Verhältnis besteht zwischen Artikel 218 GpolR und Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b VVRG?

Die Publikation der Wahlergebnisse im Amtsblatt vom 10. März 2017 bildet in erster Linie ein mögliches Anfechtungsobjekt für Beschwerden, hat aber im Verhältnis zur Validierung der Wahl gewissermassen «provisorischen» Charakter. Rechtlich verbindlich festgestellt wurden die Ergebnisse mit der Validierung durch den Grossen Rat am 27. März 2017.

Gegen die Publikation im Amtsblatt kann Beschwerde an den Grossen Rat erhoben werden (Art. 215 Abs. 1 kGPR). Die Validierung durch den Grossen Rat unterliegt der Stimmrechtsbeschwerde an das Schweizerische Bundesgericht (Art. 82 lit. c und Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG). Entscheidet der Grosse Rat anlässlich der Validierung über Beschwerden nach Art. 215 kGPR, muss nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 88 Abs. 2 BGG der Rechtsweg an das Kantonsgericht offenstehen – auch dann, wenn das kantonale Recht diese Möglichkeit nicht vorsieht.

Zur Beschwerde nach Art. 215 kGPR ist jede Person legitimiert, die im betreffenden Wahlkreis stimmberechtigt ist; legitimiert sind ebenso alle körperschaftlich organisierten politischen Parteien (Art. 214 kGPR). Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht kann jede Person erheben, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist (Art. 89 Abs. 3 BGG). Die Beschwerdefrist beträgt für Beschwerden nach Art. 215 kGPR drei Tage (Art. 215 Abs. 2 kGPR), für Stimmrechtsbeschwerden an das Bundesgericht 30 Tage (Art. 100 Abs. 1 BGG). Welche Frist für eine Beschwerde gegen einen Beschwerdeentscheid des Grossen Rates an das Kantonsgericht gilt, ist nicht restlos klar. Klarheit würde in dieser Hinsicht wohl nur eine ausdrückliche Regelung im kantonalen Recht schaffen (vgl. Art. 130 BGG).

Die allgemeine Verweisung auf das VVRG geht der älteren Regelung in Art. 2 Abs. 1 Bst. b VVRG grundsätzlich vor (lex posterior). Praktisch dürften sich in diesem Zusammenhang kaum namhafte Probleme ergeben. Für den Rechtsweg an den Grossen Rat gilt auf jeden Fall die besondere Regelung nach Art. 215 kGPR (lex specialis).

2. Wie sind die Eingaben von Herrn Diego Clausen, Fraktionschef CSPO, vom 16. Juni 2017, und der Herren X.Y. & Co., vertreten durch Rechtsanwalt Daniel Bellwald, vom 6. Juni 2018, rechtlich zu qualifizieren?
 - 2.1. Handelt es sich um Revisionsgesuche?
 - 2.2. Handelt es sich um Wiedererwägungsgesuche?
 - 2.3. Sind die Eingaben anderweitig zu qualifizieren?

Beide Eingaben sind als Wiedererwägungsgesuche zu qualifizieren. Über die Gesuche ist dementsprechend unter sinngemässer Anwendung von Art. 33 VVRG und nach der – mit dieser Bestimmung im Wesentlichen übereinstimmenden – bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Anspruch auf Wiedererwägung unmittelbar gestützt auf Art. 29 und 29a BV zu entscheiden.

3. Sind die Prozessvoraussetzungen in beiden Fällen erfüllt und muss der Grosse Rat auf die beiden Gesuche eintreten?

Die Prozessvoraussetzungen sind nach hier vertretener Auffassung weder nach Art. 33 VVRG noch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erfüllt. In beiden Fällen ist verlangt, dass so genannte unechte Noven vorliegen, die im ursprünglichen Verfahren, da damals noch nicht bekannt, nicht geltend gemacht werden konnten oder die geltend zu machen kein Anlass bestand. Nach der Rechtsprechung muss davon ausgegangen werden, dass eine Rüge im März 2017 oder April 2017 möglich und zumutbar gewesen wäre und dass ein Verzicht auf die rechtzeitige Anfechtung in diesem Zeitraum zur Verwirkung des Rechts geführt hat, eine Wiedererwägung zu verlangen.

Wäre auf die Gesuche einzutreten, müssten diese abgewiesen werden (vgl. Bemerkungen zu Frage 6).

4. Falls der Grosse Rat auf eines oder auf beide Gesuche nicht eintreten muss, welche Erwägungen in den Entscheidentwürfen (Pt 1.5.1 und Pt. 1.5.2) müssten ausgeklammert, korrigiert oder angefügt werden?

Wir kommen zum Schluss, dass die Gesuche als Wiedererwägungsgesuche und nicht als Revisionsgesuche zu behandeln sind (vgl. Bemerkungen zu Frage 2). Dementsprechend wäre die Bezeichnung der Gesuche im Titel zu den Entscheidentwürfen sowie der Zwischentitel «C) Voraussetzungen für das Eintreten auf das Revisionsgesuch (Prozessvoraussetzungen)» anzupassen. In den Entscheidentwürfen entsprechen namentlich folgende Ziffern nicht in allen Teilen vollständig den Ergebnissen dieses Gutachtens:

- Ziffer 22 zum Gesuch CSPO: Die Publikation im Amtsblatt erfolgt nach den gesetzlichen Vorgaben genau genommen durch das zuständige Departement, nicht durch den Staatsrat (Art. 87 Abs. 1 kGPR). Sie hat in dem Sinn provisorischen Charakter, als sie in erster Linie als Anfechtungsobjekt für Beschwerden an den Grossen Rat nach Art. 215 kGPR dient. Wird Beschwerde erhoben, geht die Zuständigkeit zum Entscheid an den Grossen Rat über (Devolutionseffekt der Beschwerde).
- Ziffern 24, 27 und 30 zum Gesuch CSPO / Ziffern 20 und 25 zum Gesuch Bellwald: Ist von einem Wiedererwägungsgesuch auszugehen, erübrigen sich Überlegungen zur Zulässigkeit einer Revision und zu entsprechenden Fristen. Bezug genommen werden könnte demgegenüber auf die Regelung der Wiedererwägung in Art. 33 VVRG, wonach ein entsprechendes Gesuch grundsätzlich «jederzeit» gestellt werden kann.
- Ziffer 27 zum Gesuch CSPO: Beschwerdeberechtigt in Wahl- und Abstimmungsangelegenheiten sind neben politischen Parteien auch die im Wahlkreis Stimmberechtigten. Solche dürften

prima vista auch der Fraktion angehören. Im Ergebnis stimmen wir den Überlegungen unter dieser Ziffer zu.

- Ziffern 28 und 29 zum Gesuch CSPO / Ziffern 23 und 24 zum Gesuch Bellwald: Ist nicht von einem Revisionsgesuch, sondern von einem Gesuch um Wiedererwägung auszugehen, kann eine Pflicht zur Bezahlung eines Kostenvorschusses «unter Verfallstrafe» im Sinn von Art. 215 Abs. 3 kGPR aus unserer Sicht nicht begründet werden, zumal eine entsprechende Vorgabe auch für den Fall einer Revision im Licht des Verbots des überspitzten Formalismus nicht unheilvoll erscheint. An dieser Prozessvoraussetzung dürfte das Gesuch dementsprechend nicht scheitern.
- Ziffer 34 zum Gesuch CSPO / Ziffer 29 zum Gesuch Bellwald: Vgl. Bemerkungen betreffend rechtliche Qualifikation der Eingabe und Pflicht zur Leistung eines Kostenvorschusses.

5. Welche Rechtsmittel sind gegen einen Nichteintretensentscheid des Grossen Rates möglich?

Gegen einen Nichteintretensentscheid kann innert 30 Tagen Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht erhoben werden (Art. 82 lit. c, 88 Abs. 1 lit. a und 100 Abs. 1 BGG).

6. Falls der Grosse Rat auf eines oder beide Gesuche einzutreten hat:

- 6.1. Welche materiellen Entscheide kann er treffen?
- 6.2. Kann er eine Neuauszahlung anordnen?
 - 6.2.1. Sind die Voraussetzungen in casu erfüllt?
 - 6.2.2. Ist eine Neuauszahlung technisch möglich?
 - 6.2.3. Wie läuft das Verfahren ab?
 - 6.2.4. Welche Rechtsmittel sind möglich?
- 6.3. Kann er eine neue Wahl anordnen?
 - 6.3.1. Sind die Voraussetzungen in casu erfüllt?
 - 6.3.2. Wie läuft das Verfahren ab?
 - 6.3.3. Welche Rechtsmittel sind möglich?

Wir kommen wie erwähnt zum Schluss, dass der Grosse Rat auf die beiden Gesuche nicht einzutreten hat (vgl. Bemerkungen zu Frage 3), womit die gestellten Fragen streng genommen gegenstandslos werden. Der Vollständigkeit halber sei dazu das Folgende angemerkt:

In Bezug auf die Zuständigkeit erscheint zunächst nicht restlos klar, dass tatsächlich der Grosse Rat Entscheide zu den Rechtsfolgen einer Aufhebung der Validierung zu treffen hätte. Im Fall einer Ungültigerklärung hätte nach Art. 217 Abs. 2 kGPR der Staatsrat (nicht: der Grosse Rat) eine neue Wahl und «die zu diesem Zweck erforderlichen Massnahmen» anzuordnen. Es liegt deshalb einigermaßen nahe anzunehmen, dass der Staatsrat generell für Anordnungen zuständig ist, auch für die im kantonalen Recht nicht geregelte Nach- oder Neuauszahlung.

Als Rechtsfolge einer Ungültigerklärung sieht Art. 217 Abs. 2 kGPR einzig «neue Wahl- oder Abstimmungshandlungen» vor. Die in dieser Bestimmungen ebenfalls erwähnten «erforderlichen Massnahmen» sind «zu diesem Zweck» anzuordnen und stellen somit nach der gesetzlichen Regelung keine Alternative zu einer neuen Wahl oder Abstimmung dar. Nach der Rechtsprechung

und Lehre ist eine Neuauszählung aber auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage möglich und nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit unter Umständen auch geboten, wenn schwerwiegende Fehler durch eine solche behoben werden können. Sie setzt aber voraus, dass **korrigierbare** Fehler vorliegen, d.h. dass einigermaßen zuverlässig ermittelt werden kann, welche Wahlzettel der Täterschaft zuzurechnen und damit auszuschneiden sind. Dies ist im vorliegenden Fall allerdings praktisch nicht möglich. Die Wahlzettel sind bei der Auszählung bis wohl auf einige Ausnahmen unter Berücksichtigung des Stimmgeheimnisses von den Stimmkarten getrennt worden; die gefälschten Wahlzettel können deshalb auch dann, wenn feststeht, welche Stimmkarten der Täter gefälscht hat, nicht oder jedenfalls nicht mit der erforderlichen Sicherheit aussortiert werden. Im Rahmen des Strafverfahrens sind zwar verdächtige Wahlzettel ermittelt worden. Diese Ermittlung erfolgte indes lediglich aufgrund bestimmter, teilweise eher vager Indizien; welche Wahlzettel tatsächlich durch den Täter gefälscht worden sind und welche nicht, steht nicht mit hinreichender Sicherheit fest. Zu dieser Erkenntnis ist auch das Bezirksgericht Brig, Östlich-Raron und Goms gelangt. Eine umfassende nachträgliche DNA-Analyse wäre, selbst wenn sie theoretisch denkbar wäre, mit Sicherheit unverhältnismässig, zumal sie – wenn schon – nicht nur für die als verdächtig ausgeschiedenen, sondern für sämtliche Wahlzettel, auch die rund 20'000 unveränderten, vorgenommen werden müsste. In diesem Sinn wäre eine (einwandfreie) Neuauszählung technisch nicht möglich.

Gleichzeitig sind unter diesen Umständen die rechtlichen Voraussetzungen für eine Neuauszählung nicht erfüllt. Eine Nachzählung wäre kein geeignetes Mittel, um den wahren Willen der Stimmberechtigten zuverlässig festzustellen; sie wäre deshalb unverhältnismässig und rechts- bzw. verfassungswidrig (Art. 5 Abs. 2 BV).

Zum Verfahren einer Nachzählung enthält das kGPR keine besonderen Vorschriften. Wäre eine Neuauszählung möglich bzw. zulässig, müsste im Sinn der Lückenfüllung grundsätzlich nach den Bestimmungen über die Auszählung im Rahmen einer ordentlichen Wahl (Art. 67 ff. und 152 ff. kGPR) verfahren werden. Dementsprechend wäre auch das Ergebnis einer Nachzählung zu publizieren und zu validieren. Zum Rechtsschutz gilt auch in diesem Fall das vorne zu Frage 1.1 Ausgeführte. Auch für eine Neuauszählung darf angenommen werden, dass der Staatrat «die zu diesem Zweck erforderlichen Massnahmen» anordnen (Art. 217 Abs. 2 kGPR) und damit bedürfnisgerechte Vorgaben erlassen kann.

Zu beachten ist, dass im Rahmen des Strafverfahrens (nur) das Wahlmaterial aus den Gemeinden Brig-Glis, Naters und Visp sichergestellt worden und davon auszugehen ist, dass das übrige Wahlmaterial im Wahlkreis Brig mit seinen drei Unterwahlkreisen Goms, Östlich-Raron und Brig vernichtet worden sein dürfte (Art. 88 Abs. 1 kGPR). Die Neuauszählung für den Wahlkreis Brig beschränkte sich somit auf die Wahlzettel der Gemeinden Brig-Glis und Naters.

Wäre auf die Wiedererwägungsgesuche einzutreten und kommt eine Berichtigung durch Nachzählung nur der gültigen Wahlzettel aus den genannten Gründen nicht in Betracht, verbliebe theoretisch einzig eine Wiederholung der Gesamterneuerungswahl im Wahlkreis Brig nach den gesetzlichen Vorgaben. Eine solche liesse sich aber, nach Ablauf von deutlich mehr als der Hälfte der Amtszeit, auch unabhängig vom Umstand, dass im März 2017 aufgrund des Dekrets vom 9. März 2016 teilweise andere Regeln galten als nach dem geltenden kGPR, rechtlich nicht rechtfertigen.

Sie birgt namentlich die Gefahr, dass Grossrätinnen und Grossräte, deren ursprüngliches Resultat mit der Wahrfälschung in keinem Zusammenhang steht, nicht mehr gewählt werden. Diese Konsequenz liesse sich mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, dem für die Demokratie grundlegenden Prinzip der festen Amtsdauer und der Rechtssicherheit nicht vereinbaren.

Für eine Wiederholung der Wahl gälten grundsätzlich die Bestimmungen über die Gesamterneuerungswahl. Das Verfahren richtete sich nach den Art. 67 ff. und 152 ff. KGPR. Für den Rechtsschutz gälte sinngemäss das zu Frage 1.1 Ausgeführte.

7. Welche Rückschlüsse ergeben sich aufgrund der beim Bezirksgericht vorhandenen gefälschten Unterlagen auf die beiden vorliegenden Gesuche?

Vgl. dazu auch die Bemerkungen zu Frage 6. Die Einsicht in die Akten des Strafverfahrens hat ergeben, dass nicht mit Sicherheit feststeht, welche der als verdächtig eingestuften Wahlzettel tatsächlich gefälscht sind und welche nicht, d.h. durch den Täter eingeworfen wurden. Eine einigermaßen zuverlässige Nachzählung und Berichtigung des Wahlergebnisses ist unter diesen Umständen nicht möglich. Rückschlüsse für die Behandlung der Gesuche ergeben sich insofern, als eine Nachzählung aus diesem Grund nicht mehr möglich und auch nicht zulässig wäre, womit als einzige Rechtsfolge einer Ungültigerklärung eine Wiederholung der Gesamterneuerungswahl im Wahlkreis Brig denkbar wäre, die aber aus rechtlichen Gründen ebenfalls ausser Betracht fällt (vgl. auch dazu die Bemerkungen zu Frage 6).

8. Müssen in der Walliser Gesetzgebung Änderungen vorgenommen werden, um die rechtliche Situation zu verdeutlichen?

Zu der hier in erster Linie interessierenden Frage, wie im Fall von Gesuchen um ein Zurückkommen auf einen Validierungsbeschluss zu verfahren ist, drängen sich nach unserer Beurteilung keine besonderen neuen Bestimmungen auf. Die unter Ziffer 6 erwähnten Regeln (sinngemässe Anwendung der Bestimmungen des VVRG über die Wiedererwägung von Verfügungen, Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 29 und 29a BV) dürften für eine solche, doch eher aussergewöhnliche Situation genügen und zu befriedigenden Ergebnissen führen (selbstverständlich aber wären besondere Regeln über die Wiedererwägung denkbar, wenn dies politisch gewünscht sein sollte).

Denkbar wären unseres Erachtens Präzisierungen zu einzelnen Punkten, die zwar nicht direkt die hier zu beurteilende Situation betreffen, aber in den vorstehenden Ausführungen doch angesprochen werden, namentlich zu den folgenden:

- a) Wie erwähnt müssen die Kantone nach Art. 88 Abs. 2 BGG einen gerichtlichen Rechtsschutz gegen Beschwerdeentscheide des Parlaments und der Regierung in Wahl- und Abstimmungsangelegenheiten gewährleisten, auch wenn das kantonale Recht einen solchen nicht vorsieht (vgl. vorne Ziffer 4.2 und Bemerkungen zu Frage 1.1). Das KGPR und das VVRG regeln ein solches Beschwerdeverfahren nicht. Nicht restlos klar ist namentlich, welche Frist für solche Beschwerden gilt (analoge Anwendung von Art. 215 Abs. 2 KGPR? allgemeine Regel gemäss

Art. 80 i.V. mit Art. 46 VVRG?). Eine Klärung de lege ferenda würde namentlich in diesem Punkt Rechtssicherheit schaffen.

- b) Ebenfalls im Interesse der Rechtssicherheit prüfenswert erscheinen unter Umständen ausdrückliche Regelungen über das Verfahren der Nachzählung bei Urnengängen. Grundsätzlich denkbar sind selbstverständlich unterschiedliche Lösungen. Der Kanton Bern hat dazu vor noch nicht allzu langer Zeit in den Art. 20 ff. der Verordnung vom 4. September 2013 über die politischen Rechte (PRV)²⁴⁴ Bestimmungen erlassen.

Sollte das kGPR einer Teilrevision unterzogen werden, dürfe eine redaktionelle Anpassung von Art. 215 kGPR angezeigt sein. Beschwerden richten sich gegen eine Wahl oder Abstimmung (vgl. auch Art. 216 kGPR) oder allenfalls ihre Rechtswidrigkeit, aber kaum gegen ihre «Gesetzmässigkeit» (vorne Ziffer 4.1.1).

Bern, 31. Mai 2019



Prof. Dr. Markus Müller



Dr. Ueli Friederich

²⁴⁴ BSG 141.112. Die materiellen Voraussetzungen für eine Nachzählung (knappes Resultat) regelt Art. 27 des Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG; BSG 141.1).