Urteilskopf

114 Ia 42

9. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 16. März 1988 i.S. F. gegen Kanton Thurgau und Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Anfechtung einer Abstimmung; Untersuchungspflicht der Behörden.

Die Behörden sind verpflichtet, gegen das Ergebnis einer Abstimmung vorgebrachte Rügen jedenfalls dann näher zu untersuchen, wenn das Abstimmungsresultat knapp ausfiel und der Stimmbürger auf konkrete Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Auszählung oder für ein gesetzwidriges Verhalten der für die Durchführung der Abstimmung zuständigen Organe hinzuweisen vermag (E. 4 u. 5).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ; contestation d'une votation; devoir de vérification des autorités.

Lorsque le résultat d'une votation n'est acquis que de justesse et qu'un électeur invoque des indices concrets d'un comptage erroné des voix ou d'un comportement illicite des organes chargés de diriger la votation, les autorités doivent examiner de manière approfondie les griefs dirigés contre le résultat (consid. 4 et 5).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; impugnazione di una votazione; obbligo di verifica incombente alle autorità.

Ove da una votazione risulti una maggioranza esigua e un elettore invochi indizi concreti di un conteggio erroneo dei suffragi e di un comportamento illecito degli organi incaricati di dirigere la votazione, le autorità sono tenute ad esaminare in modo approfondito le censure sollevate contro il risultato della votazione (consid. 4 e 5).

Sachverhalt ab Seite 42

BGE 114 Ia 42 S. 42

Am 28. Juni 1987 stimmten die thurgauischen Stimmberechtigten über eine neue Kantonsverfassung ab. Nach amtlichem Ergebnis wurde die Vorlage bei einer Stimmbeteiligung von 22,6% mit 13 178 Ja- gegen 13 109 Nein-Stimmen angenommen. F. forderte den Regierungsrat am 28. Juni 1987 erfolglos zu einer Nachzählung auf. Überdies verlangte er mit Eingabe vom 4. Juli 1987 an das Departement des Innern und der Volkswirtschaft, es sei abzuklären,

BGE 114 Ia 42 S. 43

wie viele Stimmberechtigte ihr Stimmrecht mangels Abstimmungsunterlagen nicht hätten ausüben können. Im

weiteren wiederholte er sein Begehren um Nachzählung aller Stimmzettel. Am 9. Juli 1987 teilte er dem Departement mit, er habe inzwischen erfahren, dass die Praxis der Stimmenauszählung in verschiedenen Gemeinden einige Fragen offenlasse, so dass eine Nachkontrolle der Stimmzettel unumgänglich sei. Ein weiteres Schreiben von F. vom 11. Juli 1987 enthält den Hinweis, in den Bezirken Diessenhofen, Münchwilen und Weinfelden seien keine ungültigen Stimmen ausgewiesen, obwohl dort solche abgegeben worden seien. In der Folge konkretisierte F. seine Vorwürfe und erklärte, angesichts der von ihm gelieferten Beweise sei "eine vollumfängliche Überprüfung des Abstimmungsverfahrens einzuleiten, welche sich nun nicht mehr nur auf eine Nachkontrolle beschränken" könne. Das Departement des Innern und der Volkswirtschaft behandelte die erwähnten Eingaben von F. als Rekurs im Sinne von § 52 des thurgauischen Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen vom 10. Januar 1953 (WAG) und wies ihn ab. Eine dagegen erhobene Beschwerde wurde vom Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau am 11. November 1987 abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden konnte.
F. hat gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung des Stimmrechts eingereicht. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut, soweit es auf sie eintreten kann.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Das vom Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete politische Stimmrecht gibt dem Bürger einen Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 113 Ia 45 E. 2b mit Hinweisen). Nach dem thurgauischen Gesetz über Wahlen und Abstimmungen kann jeder Stimmberechtigte die Durchführung und die Ergebnisse von Abstimmungen durch Rekurs anfechten (§ 52 Abs. 1 WAG). Gemäss § 52 Abs. 3 WAG ist die angefochtene Abstimmung ungültig zu erklären und deren Wiederholung anzuordnen, wenn die geltenden Vorschriften verletzt worden sind und deshalb die Richtigkeit des Ergebnisses angezweifelt werden muss, so dass nicht feststeht, ob das ermittelte Resultat dem Willen der Mehrheit der stimmenden

Aktivbürger entspricht. Sind Rechtsverletzungen vorgekommen, die am Abstimmungsergebnis nichts zu ändern vermochten, so sind die Vorschriftswidrigkeiten zu rügen und zu ahnden, die Ergebnisse des angefochtenen Urnenganges jedoch gleichwohl als gültig zu erklären (§ 52 Abs. 4 WAG). Der Beschwerdeführer hatte mit einem Rekurs gestützt auf § 52 Abs. 1 WAG beim Departement des Innern und der Volkswirtschaft und hernach mit einer Beschwerde beim Verwaltungsgericht vorgebracht, das Ergebnis der Abstimmung vom 28. Juni 1987 über die neue Kantonsverfassung, die mit 13 178 Ja- gegen 13 109 Nein-Stimmen angenommen worden war, sei durch verschiedene Rechtsverletzungen und Verfahrensmängel verfälscht worden. Das Verwaltungsgericht ging in seinem Entscheid nicht näher auf die erhobenen Vorwürfe ein. Es war der Ansicht, bezüglich bestimmter Mängel habe der Beschwerdeführer sein Recht zur Anfechtung des Abstimmungsergebnisses verwirkt. Andere Mängel wiederum erachtete es als von vornherein unerheblich für den Ausgang der Abstimmung, und im übrigen bezeichnete es die Vorwürfe als zu allgemein gehalten und nicht hinreichend substantiiert. Mit der staatsrechtlichen Beschwerde wird geltend gemacht, das Verwaltungsgericht habe es in "willkürlicher Art und Weise unterlassen, die vom Beschwerdeführer gerügten Verfahrensmängel und Unregelmässigkeiten zu prüfen und den Sachverhalt entsprechend den Beweisanträgen abzuklären".

4. a) Der Beschwerdeführer rügte in seiner Rechtsschrift an das Verwaltungsgericht in erster Linie, bei der Abstimmung vom 28. Juni 1987 sei die Vorschrift von § 13 WAG verletzt worden, wonach die zuständige Gemeindebehörde dafür zu sorgen habe, dass jeder Stimmberechtigte spätestens drei Wochen vor der Abstim-

mung seinen Stimmrechtsausweis und je einen Stimmzettel erhalte. Er behauptete, in Missachtung dieser Bestimmung hätten beispielsweise Insassen von Altersheimen die Abstimmungsunterlagen nicht erhalten. Auch seien die Unterlagen "längst nicht allen Jung-Stimmbürgern zugestellt worden". Der Beschwerdeführer wies darauf hin, vor allem in Landgemeinden seien die Stimmregister auf eine Abstimmung hin "jeweils nicht aktuell nachgeführt", was zur Folge habe, dass "viele Jung-Stimmbürger (noch) vom Stimmrecht ausgeschlossen" seien. Diese Vorwürfe betreffen die Vorbereitung der Abstimmung. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts müssen Mängel bei

der Vorbereitung eines Urnenganges sofort und vor der Abstimmung gerügt werden, damit der Mangel noch vor der Abstimmung behoben werden kann und diese nicht wiederholt zu werden braucht. Unterlässt der Stimmberechtigte das, obwohl nach den Verhältnissen ein sofortiges Handeln geboten und zumutbar war, so verwirkt er das Recht zur Anfechtung der Abstimmung (BGE 105 Ia 150; BGE 101 Ia 241; 98 Ia 620 E. 2, je mit Hinweisen). Das Verwaltungsgericht war der Auffassung, im Lichte dieser Rechtsprechung habe der Beschwerdeführer sein Recht verwirkt, die Abstimmung vom 28. Juni 1987 wegen Verletzung der Vorschrift von § 13 WAG anzufechten. Es führte aus, die betroffenen Stimmbürger hätten vor dem Urnengang rügen müssen, dass ihnen das Abstimmungsmaterial nicht zugestellt worden sei. Ein sofortiges Handeln sei ihnen zuzumuten gewesen. Es gehe nun nicht an, die Säumnis dieser rügepflichtigen Stimmbürger mit dem Argument aus dem Weg zu schaffen, der Beschwerdeführer habe erst nach der Abstimmung von den Unregelmässigkeiten Kenntnis erhalten. Er könne für sich nicht mehr Rechte beanspruchen, als den betroffenen Stimmbürgern zustünden. Andernfalls liesse sich - wie das Gericht weiter erwog - die auf Treu und Glauben beruhende Rechtsprechung des Bundesgerichts ohne weiteres dadurch umgehen, dass nach jeder Volksabstimmung ein "Unwissender" zu finden wäre, der solche rügepflichtigen Tatsachen noch nachträglich geltend machen könnte. b) Der Argumentation des Verwaltungsgerichts kann nicht gefolgt werden. Das Gericht hat nicht abgeklärt, ob der Beschwerdeführer die Mängel schon vor der Abstimmung kannte oder ob er von ihnen - entsprechend seiner Behauptung - erst nach dem Urnengang Kenntnis erhielt. Es war der Meinung, unbekümmert darum, habe er sein Recht, das Ergebnis der Abstimmung wegen Verletzung von § 13 WAG anzufechten, auf jeden Fall deshalb verwirkt, weil die von der Nichtzustellung des Abstimmungsmaterials direkt betroffenen Stimmbürger ihrer Rügepflicht nicht nachgekommen seien. Diese Ansicht geht fehl. Für die Beurteilung der Frage, ob das Anfechtungsrecht verwirkt war, kam es nicht auf das Verhalten der direkt betroffenen Stimmbürger an, sondern einzig darauf, ob der Beschwerdeführer bereits vor der Abstimmung von den Unregelmässigkeiten Kenntnis hatte. Nur wenn dies zuträfe und ihm nach den Umständen ein sofortiges Handeln im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zuzumuten gewesen wäre (vgl. BGE 110 Ia 178 ff.), hätte das Verwaltungsgericht mit Recht

Verwirkung annehmen dürfen. Sollte der Beschwerdeführer dagegen erst nach dem Urnengang von den Fehlern betreffend die Zustellung der Stimmzettel erfahren haben, dann könnte er sein Recht, das Abstimmungsergebnis wegen dieser Mängel anzufechten, nicht verwirkt haben. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts setzt die Verwirkung voraus, dass es dem Stimmbürger zuzumuten war, die Fehler bei der Vorbereitung des Urnenganges sofort und vor der Abstimmung zu rügen. Ein sofortiges Handeln im Sinne dieser Praxis ist jedoch nur dann möglich, wenn der Stimmbürger die Mängel vor der Abstimmung kennt. Erhielt der Beschwerdeführer erst nach dem Urnengang von den erwähnten Fehlern Kenntnis, so war es ihm nicht möglich und damit auch nicht zumutbar, sie vor der Abstimmung zu beanstanden. Würde ihm bei dieser Sachlage verwehrt, die Mängel

im Anschluss an die Abstimmung geltend zu machen, so wäre das mit dem jedem Stimmbürger zustehenden verfassungsmässigen Anspruch auf ein unverfälschtes Abstimmungsergebnis nicht vereinbar. Der Umstand, dass ein anderer Stimmbürger noch Beschwerde führen kann, wenn der direkt betroffene Stimmberechtigte dazu nicht mehr berechtigt ist, vermag daran nichts zu ändern. Der andere Stimmbürger hat ein selbständiges Beschwerderecht; er handelt nicht als Vertreter der direkt Betroffenen. Demnach ergibt sich, dass das Verwaltungsgericht mit unrichtiger Begründung annahm, der Beschwerdeführer habe sein Recht verwirkt, das Abstimmungsergebnis wegen Mängeln bei der Vorbereitung des Urnenganges anzufechten. Dabei hat es - wie erwähnt - die entscheidende Frage nicht abgeklärt, ob der Beschwerdeführer schon vor der Abstimmung von den Mängeln Kenntnis hatte. Es ist insoweit seiner Untersuchungspflicht nicht nachgekommen. Bereits deswegen muss der angefochtene Entscheid aufgehoben werden. c) Wird angenommen, der Beschwerdeführer habe die Mängel vor der Abstimmung nicht gekannt und daher sein Anfechtungsrecht nicht verwirkt, so war er berechtigt zu rügen, das Abstimmungsergebnis sei dadurch verfälscht worden, dass in Verletzung der Vorschrift von § 13 WAG verschiedene Stimmbürger mangels Zustellung der Abstimmungsunterlagen ihr Stimmrecht nicht hätten ausüben können. Dabei machte er insbesondere geltend, einer ganzen Gruppe von Stimmberechtigten, nämlich Jungbürgern, sei das Abstimmungsmaterial nicht zugestellt worden. Träfen diese Mängel tatsächlich zu, so wäre es nicht von vornherein

ausgeschlossen, dass dadurch der Ausgang der Abstimmung über die neue Kantonsverfassung hätte beeinflusst werden können. Das Resultat des Urnenganges fiel knapp aus; die Vorlage wurde mit einem Mehr von bloss 69 Stimmen angenommen. Hätten lediglich 35 Personen anders gestimmt, so wäre die Vorlage abgelehnt worden. Das Verwaltungsgericht hätte daher abklären müssen, ob die Vorwürfe des Beschwerdeführers begründet seien. Wie ausgeführt, hat jeder Stimmberechtigte einen durch die Verfassung geschützten Anspruch auf ein Abstimmungsergebnis, das den Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Daraus ergibt sich für die Behörden die Pflicht, gegen das Ergebnis einer Abstimmung vorgebrachte Rügen jedenfalls dann näher zu untersuchen, wenn das Abstimmungsresultat knapp ausfiel und der Stimmbürger auf konkrete Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Auszählung oder für ein gesetzwidriges Verhalten der für die Durchführung der Abstimmung zuständigen Organe hinzuweisen vermag (vgl. BGE 98 Ia 85). Im vorliegenden Fall wurde ein Abstimmungsergebnis angefochten, bei dem die Differenz zwischen den Ja- und den Nein-Stimmen lediglich 69 Stimmen betrug, und der Beschwerdeführer führte in seiner Beschwerde an das Verwaltungsgericht nicht nur mehrere Fälle an, in welchen Insassen von Altersheimen keine Stimmzettel erhalten hätten, sondern behauptete ausserdem, eine ganze Gruppe von Stimmberechtigten, nämlich Jungbürger, seien mangels Nachführung der Stimmregister nicht mit den Abstimmungsunterlagen versehen worden, wobei er für seine Behauptungen verschiedene Beweise (Abhörung von Zeugen; Überprüfung der Stimmregister bestimmter Gemeinden) anbot. Er vermochte damit auf konkrete Anhaltspunkte für eine wiederholte Verletzung von § 13 WAG durch die zuständigen Gemeindebehörden hinzuweisen. Das Verwaltungsgericht war bei dieser Sachlage von Bundesrechts wegen gehalten, durch Abnahme der angebotenen Beweise abzuklären, ob die behaupteten Mängel zuträfen. Indem es das unterliess, hat es - unter der erwähnten Annahme, dass das Anfechtungsrecht nicht verwirkt war - seine Untersuchungspflicht auch insoweit verletzt.

5. a) Der Beschwerdeführer rügte vor Verwaltungsgericht weitere Unregelmässigkeiten (Fehler bei der Stimmabgabe und bei der Auszählung der Stimmen; uneinheitliche Praxis der Gemeinden bei der Beurteilung der Gültigkeit der Stimmzettel; unzulässige Beeinflussung der Willensbildung der Stimmbürger durch

die Presse), die seiner Ansicht nach ebenfalls zur Verfälschung des Abstimmungsergebnisses beigetragen hätten. Das Verwaltungsgericht stellte hinsichtlich dieser Rügen zunächst fest, der Beschwerdeführer bringe verschiedene neue Tatsachen vor, was grundsätzlich mit § 58 des thurgauischen Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) unvereinbar sei. Es erklärte dann aber, in der Praxis würden neue Vorbringen berücksichtigt, wenn ein Verfahren im öffentlichen Interesse im Sinne von § 12 Abs. 3 VRG liege. Das Gericht liess offen, ob diese Voraussetzung im vorliegenden Fall erfüllt sei, da auch bei Bejahung der Frage auf die erhobenen Vorwürfe nicht näher eingegangen werden könnte, da sie teils zu allgemein gehalten und teils von vornherein unerheblich für den Ausgang der Abstimmung seien. Die Voraussetzung, unter der das Verwaltungsgericht gemäss ständiger Praxis neue Tatsachen berücksichtigt, war hier klarerweise gegeben, ging es doch im Verfahren vor der kantonalen Instanz darum zu prüfen, ob das Ergebnis der Abstimmung über die neue Kantonsverfassung dem freien Willen der Stimmbürger entspreche, und an der Abklärung dieser Frage bestand ein erhebliches öffentliches Interesse. Was die Eventualbegründung des Verwaltungsgerichts anbelangt, so ist darauf in den nachfolgenden Erwägungen einzugehen. b) Wie dargelegt wurde, könnten in Anbetracht des knappen Abstimmungsresultats bereits jene Mängel, welche die Zustellung der Stimmzettel betreffen, einen Einfluss auf das Ergebnis der Abstimmung gehabt haben. Bei dieser Sachlage ging es nicht an, auf gewisse andere vom Beschwerdeführer behauptete Unregelmässigkeiten mit der Begründung nicht einzugehen, sie könnten von vornherein keine Auswirkungen auf das Abstimmungsergebnis haben. Vielmehr verhielt es sich unter den erwähnten Umständen auch hinsichtlich der weiteren Rügen des Beschwerdeführers so, dass das Gericht diese näher untersuchen musste, sofern er mit seinen Vorbringen auf konkrete Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Auszählung oder für ein gesetzwidriges Verhalten der für die Durchführung der Abstimmung zuständigen Organe hinzuweisen vermochte. Dies traf jedenfalls in bezug auf folgende Behauptungen zu: - In der Ortsgemeinde Bettwiesen habe der Gemeindeweibel für einen Stimmbürger den Stimmzettel ausgefüllt und abgegeben, was gegen die Vorschrift von § 21 WAG verstosse (Ziff. 5 der Beschwerde an das Verwaltungsgericht, im folgenden abgekürzt Beschwerde/VG);

- in der Munizipalgemeinde Weinfelden habe ein Stimmbürger die Angaben auf seinem Stimmzettel mit der Schreibmaschine angebracht, was nach § 30 WAG Ungültigkeit zur Folge habe. Das Abstimmungsprotokoll dieser Gemeinde weise jedoch keine ungültigen Stimmen aus (Ziff. 6.2 Beschwerde/VG); - in der Munizipalgemeinde Affeltrangen habe ein Stimmbürger zugegebenermassen einen ungültigen Stimmzettel eingelegt, doch weise auch das Abstimmungsprotokoll dieser Gemeinde keine ungültigen Stimmen aus (Ziff. 6.3. Beschwerde/VG); - in den Bezirken Diessenhofen und Münchwilen seien gemäss Abstimmungsprotokoll keine ungültigen Stimmen abgegeben worden, doch sei "dies nicht richtig" (Ziff. 6.3. Beschwerde/VG); - in der Munizipalgemeinde Birwinken sei ein Stimmzettel als überzählig "im Papierkorb gelandet" (Ziff. 6.4. Beschwerde/VG); - in der Ortsgemeinde Dottnach, Munizipalgemeinde Hugelshofen, habe ein Stimmbürger zwei Stimmzettel (den zweiten für seinen ortsabwesenden Sohn) in die Urne gelegt (Ziff. 3 der Beschwerdeergänzung), - und ein Gemeinderat von P. habe erklärt, der Gemeindeammann dieser Gemeinde sei froh, "dass keine Nachzählung erfolge, denn in P. sei das gemeldete Abstimmungsergebnis auch nicht korrekt" (Ziff. 2 der Beschwerdeergänzung). Das Verwaltungsgericht hätte - hier wiederum nur unter der Annahme, dass das Anfechtungsrecht betreffend die Rüge der Verletzung des § 13 WAG nicht verwirkt war - aufgrund der vom Beschwerdeführer angebotenen Beweise abklären müssen, ob diese Vorbringen, mit welchen auf konkrete Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Auszählung der Stimmen und für ein gesetzwidriges Verhalten der für die Durchführung der Abstimmung zuständigen Organe hingewiesen wurde, zuträfen. Indem es das unterliess, ist es auch in diesen Punkten seiner Untersuchungspflicht nicht nachgekommen.