



CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

Présidence du Conseil d'Etat
Präsidium des Staatsrates

Bericht

Empfänger Staatsrat
Verfasser Staatskanzlei
Datum 3. Juni 2019

Grossrats- und Staatsratswahlen vom März 2017

1. Ausgangslage, Auftrag und Untersuchungsperimeter

1.1 Ausgangslage

Das Bezirksgericht Brig hat den Urheber des Wahlbetrugs bei den kantonalen Wahlen vom März 2017 im Oberwallis im September 2018 u.a. wegen mehrfacher Wahlfälschung und mehrfacher Urkundenfälschung verurteilt. Nach Bekanntwerden des Ausmasses dieser Wahlfälschung im Oberwallis hatte der Staatsrat beschlossen, im Anschluss an das rechtskräftige Urteil eine administrative Untersuchung zu eröffnen um zu prüfen, ob die kantonalen Bestimmungen über die politischen Rechte (Gesetz über die politischen Rechte (GpolR) vom 13. Mai 2004) und der Verordnung über die briefliche Stimmabgabe (VbStA vom 12. März 2008) eingehalten wurden, insbesondere bei den Handlungen der Entgegennahme, Kontrolle und Sicherstellung der brieflichen Stimmabgabe. Dieser Bericht ist Bestandteil dieser administrativen Untersuchung.

1.2 Untersuchungsperimeter

1.2.1 Gegenstand der Untersuchung

Zentraler Gegenstand der Untersuchung ist die Frage, ob im Zusammenhang mit den Wahlfälschungen¹ bei den Grossrats- und Staatsratswahlen vom März 2017 gegen die verantwortlichen Wahl- und Gemeindebehörden disziplinare Massnahmen im Sinne von Art. 221 GpolR angewendet werden müssen.

Insbesondere müssen folgende drei Kernfragen beantwortet werden:

- a) Welches sind die verantwortlichen Wahl- und Gemeindebehörden?
- b) Was haben sie für Aufgaben, die im Zusammenhang mit der Entgegennahme, Kontrolle und Sicherstellung der brieflichen Stimmabgabe bei den Vorkommnissen der Wahlfälschung von März 2017 stehen?
- c) Haben sie im Zusammenhang mit diesen Handlungen Bestimmungen des GpolR missachtet (fahrlässig oder grobfahrlässig)?

¹ Hinsichtlich der allgemeinen Einhaltung der Bestimmungen des Gesetz über die politischen Rechte (GpolR) und der Verordnung über die brieflichen Stimmabgabe (VbStA) wird auf den Bericht der Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten DIKA vom 14. Januar 2019: „Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen bei den Grossrats- und Staatsratswahlen vom März 2017, Gemeinden Brig-Glis, Naters und Visp“ verwiesen.

1.2.2 Gemeinde Brig-Glis

Es war die Gemeinde Brig-Glis, die als Erste betroffene öffentliche Behörde am Dienstag 21. März 2017 bei der Staatsanwaltschaft Oberwallis die festgestellten Unregelmässigkeiten im Anschluss an den zweiten Wahlgang angezeigt hat (Strafanzeige).

Die Wahl- bzw. Auszählverantwortlichen der Gemeinde haben dort ebenfalls als erste (und vor dem zweiten Wahlgang einzige) Instanz Unregelmässigkeiten festgestellt und den zuständigen vorgesetzten Gemeindebehörden als solche gemeldet, ohne dass diese jedoch aufgrund dieser ersten Verdachtsmeldung Strafanzeige erstatteten. Durch die Aufmerksamkeit und das Handeln des Wahlpersonals der Gemeinde konnte die Wahlfälschung und deren Ausmass überhaupt ans Tageslicht gebracht werden.

In Brig-Glis war die Zeitspanne zwischen dem ersten Verdacht und der Strafanzeige somit am grössten. Falls in Bezug auf die Durchführung der Wahlen 2017 und dem Zeitpunkt der eingereichten Strafanzeige disziplinarische Massnahmen in Brig-Glis ergriffen werden müssten, ist angesichts der Ähnlichkeit der Feststellungen und Auswirkungen der Wahlfälschung die Erweiterung des Untersuchungsperimeters auf die Gemeinden Naters und Visp zwingend zu prüfen.

1.2.3 Gemeinde Naters

In Naters konnten dem Täter im Nachhinein gemäss Staatsanwaltschaft Oberwallis anlässlich des ersten Wahlganges Dutzende von Unterschriftenfälschungen (Stimmkarten) nachgewiesen werden. Vor dem ersten Wahlgang wurden dort gemäss Angaben der Gemeinde an 27 Personen² aufgrund fehlenden Stimmmaterials Duplikate aushändigt.

Während der Teilauszählung in Naters anlässlich des ersten Wahlganges schöpfte man trotz mehrfach festgestellter doppelter Stimmabgabe keinen Verdacht auf eine mögliche systematische Wahlfälschung. Gemäss Aussagen der Gemeindebehörden von Naters sei man schlussendlich erst durch ein Mail seitens der Stadtgemeinde Brig-Glis am Montag 20. März 2017 auf die Problematik einer möglichen Wahlfälschung aufmerksam geworden. „Wir verzeichneten bei der Auszählung der Stimmen zu den Grossratswahlen vom 5. März im Vergleich zu anderen Abstimmungen oder Wahlen keine Auffälligkeiten in Bezug auf ungültige Stimmen, die auf einen Wahlbetrug hätten hindeuten können.“³

1.2.4 Gemeinde Visp

In Visp ist gemäss Staatsanwaltschaft Oberwallis davon auszugehen, dass der Täter anlässlich des ersten Wahlganges vom 5. März 2017 keine Wahlunterlagen entwendet hatte. Die Verantwortlichen der Gemeinde Visp stellten die Unregelmässigkeiten erst am Abstimmungswochenende des zweiten Wahlganges fest, da sich insgesamt drei Personen physisch an die Urne begeben haben, dort jedoch als „schon abgestimmt“ angezeigt wurden. Bei den Überprüfungen wurden acht doppelte Stimmabgaben festgestellt. Dies wurde bei der Staatsanwaltschaft Oberwallis im Anschluss angezeigt.

² DIKA, Bericht „Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen bei den Grossrats- und Staatsratswahlen vom März 2017“, 14. Januar 2019, S. 8

³ Walliser Bote, „Zenklusen ist schlechter Verlierer“, 16. Juni 2017

2. Feststellungen

2.1 Allgemeine Verantwortung

Grundsätzlich sind die Gemeinden zuständig für die Organisation und die Durchführung der Wahlen und Abstimmungen. So sind die Gemeindebehörden unter anderem für die Führung eines Stimmregisters (Art. 16 GpolR), den Versand des Stimmmaterials, die Einberufung des Stimmvolks (Art. 31 Abs. 1 GpolR), die Organisation und Ernennung der Mitglieder der Wahl- und Auszählbüros (Art. 35 ff. GpolR), die Sicherheitsmassnahmen, insbesondere der Sicherstellung des absoluten Stimmgeheimnisses und der Unverletzlichkeit des Stimmmaterials (Art. 15 Abs. 3 VbStA) und für die Mitteilung der Resultate zuständig.

Diese Zuständigkeiten und Aufgaben, sowie die detaillierten praktischen Anweisungen wurden vor den Urnengängen von der Dienststelle für kommunale und innere Angelegenheiten (DIKA) mittels Direktiven zuhanden der zuständigen Behörden mitgeteilt. Die DIKA hat den Gemeinden in diesem Zusammenhang in ihrer ersten Direktive vom 18. November 2016 ebenso ihre Verantwortung⁴ und die möglichen Konsequenzen einer Verletzung der Amtspflichten im Zusammenhang mit dem Gesetz über die politischen Rechte (GpolR) in Erinnerung gerufen:

„D. Disziplinarische Sanktionen

Wir erlauben uns, Ihnen die Bestimmungen von Art. 221 Abs. 1 GpolR in Erinnerung zu rufen:

Art. 221 Disziplinarische Massnahmen

¹ Der Staatsrat kann den Mitgliedern der kommunalen Behörden, den kommunalen Beamten und Angestellten sowie den Mitgliedern der Wahl- und Auszählbüros, welche die ihnen vom vorliegenden Gesetz und seinen Ausführungsbestimmungen auferlegten Amtspflichten vorsätzlich oder grobfahrlässig verletzen, eine Busse bis höchstens 5'000 Franken auferlegen.“

2.2 Organisation der Wahlleitung in Brig-Glis

2.2.1 Verantwortliche Wahlleitung

Der Stadtschreiber der Gemeinde Brig-Glis und somit Verantwortliche der allgemeinen Verwaltung ist für die Durchführung und den Ablauf der Wahlen und Abstimmungen nicht zuständig. Die Stadtgemeinde Brig-Glis greift dafür auf einen eigens designierten „Verantwortlicher Wahlen und Abstimmung“ zurück. Dabei handelt es sich um einen Mitarbeiter des Stadtbüros. Dieser ist auf dem Abteilungsorganigramm unter „Administrative Dienste“ aufgeführt. Diese Abteilung stellt „(...) die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen sicher.“⁵ Der Wahlleiter trägt diese Verantwortung seit 1. August 2003.

In Brig-Glis ist die operative Verantwortung bei den Wahlen und Abstimmungen, die beim Wahl- und Abstimmungsleiter liegt, von der Hauptverantwortung über die Gemeindeverwaltung getrennt.

2.2.2 Gesetzliche Aufgaben des Gemeindeschreibers

Im GpolR ist ersichtlich, dass für die operative Ausführung der Wahlen und Abstimmungen allgemein die Gemeindebehörden zuständig sind. Auf spezifische Verantwortungen einzelner Stellen wird im Gesetz jeweils ausdrücklich hingewiesen⁶.

⁴ „Dieses Dokument muss von den Wahlverantwortlichen der Gemeinde aufmerksam durchgelesen werden. (...) Wir bitten Sie die anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen sowie die Instruktionen des Departements für Finanzen und Institutionen (...) genau einzuhalten.“. In: DIKA, „Direktive Nr. 1 zuhanden der Gemeindeverwaltungen, Grossratswahlen 2017, Staatsratswahlen 2017“, 18. November 2016, S. 1

⁵ <https://www.brig-glis.ch/gemeinde/verwaltung/abteilungen/allgemeine-verwaltung/administrative-dienste/>, zuletzt abgerufen am 28. Mai 2019

⁶ Dies ist zum Beispiel der Fall bei der Ernennung des Wahlbüros (Gemeinderat), bei der Einberufung des Stimmvolks (Gemeindepräsident) oder auch noch bei der Wahlpolizei (Wahlbüro und Gemeindepräsident).

Der Stadtschreiber wird dabei in Bezug auf die Organisation der Wahlen im GpolR nirgends ausdrücklich mit irgendeiner juristischen Verantwortung, mit Ausnahme des Führens des Stimmregisters (Art. 16 Abs. 1 GpolR) und den Einwurf der Übermittlungsumschläge, die der Gemeinde per Post zugestellt werden, in die versiegelte Urne (Art. 16 Abs. 4 Verordnung über die briefliche Stimmabgabe) erwähnt. Beide Aufgaben können jedoch durch den Gemeinderat an andere verantwortliche Personen übertragen werden.

Einzelne Gesetzesartikel betreffend Organisation der Wahlen und Abstimmungen sind also für die leitenden Gemeindebehörden (Gemeinderat, Gemeindeschreiber, usw.) verbindlich, was die Organisation betrifft. Ob dies nun die Erkenntnis erlaubt, die allgemeine operative Verantwortung könne generell an eine dem Gemeindeschreiber untergeordnete Ebene abgegeben werden, ist hier nicht abschliessend zu beurteilen. Im Grundsatz sind die Gemeinden jedoch frei, sich im Rahmen der Gesetzgebung zu organisieren. Sie wählen ihre Behörden, ernennen ihre Angestellten und verwalten sich selbstständig⁷.

2.2.3 Organisation

Die Gemeinde Brig-Glis erscheint bezüglich Organisation im Vergleich zu anderen grösseren Gemeinden im Oberwallis eine Ausnahme. In den Gemeinden Visp, Naters oder beispielsweise Leuk liegen die Verantwortlichkeiten ausdrücklich beim Stadt- bzw. Gemeindeschreiber.

Die Organisation und die Durchführung von Wahlen fällt generell in den Verantwortungsbereich des Stadt- oder Gemeindeschreibers, wie dies beispielsweise im Aufgabenkatalog des Berufsbilds der Schweizer Konferenz der Stadt- und Gemeindeschreiber zu entnehmen ist⁸:

Wahlen und Abstimmungen

- *Administrative Vorbereitung und Mitarbeit bei der Ausmittlung der Volksentscheide*
- *Aufsicht über die Ausmittlung; Zusammenstellen und Vorbereitung der Erhaltung der Ergebnisse*
- *Weiterleiten der Ergebnisse an die zuständigen staatlichen Stellen*

Die Wahlorganisation in Brig-Glis ist also im Vergleich zu anderen Gemeinden zwar unüblich, gemäss den geltenden gesetzlichen Bestimmungen soweit feststellbar jedoch zulässig. Zudem ist nicht ersichtlich, inwiefern diese besondere Wahlorganisation einen Einfluss auf die Wahlfälschungen gehabt hätte. Da der Stadtschreiber jedoch als Leiter des Stadtbüros und Stabsstelle für die Gemeinde die Hauptverantwortung über die allgemeine Verwaltung⁹ und somit auch über die Wahlen und Abstimmungen hat, ist die Aufteilung respektive Abtretung der Verantwortung über die administrative Vorbereitung und Sicherstellung des Wahlablaufs zweckfremd.

2.3 Unübersichtliche Verantwortungsorganisation

2.3.1 Fehlende Ernennungsentscheide

Bei der Organisation der operativen Wahl- und Auszählbehörden fehlen in Brig-Glis des Weiteren die formellen Ernennungsentscheide des Gemeinderats¹⁰. Dies obwohl das Gesetz vorsieht, dass der Präsident, der Sekretär und die Mitglieder des Wahl- und Auszählbüros vom Gemeinderat zu ernennen sind (Art 37 und 70 GpolR).

Während beim ersten Wahlgang (5. März 2017) beispielsweise eine Gemeinderätin die Verantwortung für das Wahlbüro (Präsidentin) übernahm, war der Wahlleiter als „Verantwortlicher Wahlen und Abstimmung“ lediglich fürs Auszählbüro zuständig¹¹. Eine

⁷ Gemeindegesetz (GemG), Art. 2 Abs. 3

⁸ Schweizerische Konferenz der Stadt- und Gemeindeschreiber, „Überlegungen zum Berufsbild des Stadt- und Gemeindeschreibers“, Ausgabe 2008, S. 15

⁹ Gemeinde Brig-Glis, Personalreglement, Art. 3

¹⁰ DIKA, Bericht, „Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen bei den Grossrats- und Staatsratswahlen vom März 2017“, 14. Januar 2019, S. 2

¹¹ Ibid., S. 1

solche Aufteilung scheint durchaus normal, obwohl die Gemeinde eigentlich zwei Wahlbüros, bzw. zwei PräsidentInnen hätte ernennen müssen.¹²

Die Aufgabenteilung zwischen dem eigentlichen Wahlleiter und der Präsidentin des Wahlbüros beim ersten Wahlgang sowie die konkreten Handlungen, die diese allenfalls anlässlich der Wahlen vom 5. März 2017 genau ausgeführt hat, sind nicht bekannt. Erste Unregelmässigkeiten wurden von Mitgliedern des Auszählbüros am Freitag 3. März 2017 entdeckt. Diese Personen haben anschliessend zusammen mit dem Wahlleiter der Gemeinde auch entschieden, über die Gründe der Unregelmässigkeiten nachzuforschen. Inwieweit die Präsidentin des Wahlbüros des ersten Wahlgangs über die Umstände informiert und involviert wurde, ist ebenfalls nicht bekannt.

2.3.2 Verantwortungskonzentration

Die Verantwortung der operativen Durchführung und des Ablaufs der Wahlen und Abstimmungen in der Gemeinde Brig-Glis beruht de facto ausschliesslich auf dem Wahlleiter und seinem Team. Anlässlich der Wahlen vom März 2017, war er mit Ausnahme des ersten Wahlganges, wo er nicht Präsident des Wahlbüros war, eigentlicher Wahlleiter, Präsident des Wahlbüros (zweiter Wahlgang) und Präsident des Auszählbüros gleichzeitig.

Zu bemerken gibt es hier, dass der Gemeinderat gemäss Gesetz (Artikel 37 oder Art. 70 GpolR) in seiner Auswahl für die Präsidenten, Sekretäre und Mitglieder der Wahl- und Auszählbüros in angemessener Weise in der Gemeinde vertretene politische Parteien oder Gruppierungen berücksichtigen muss.

2.3.3 Zusammensetzung der Wahl- und Auszählbüros

Weitere gesetzliche Vorschriften über das Profil der Personen sind mit Ausnahme der Bedingung des Eintrags im Stimmregister nicht ersichtlich. Der mehrfache Hinweis an die politische Ausgewogenheit der Auswahl der Personen für die zuständigen Büros in Art. 37 (Ernennung Wahlbüro) und 70 GpolR (Ernennung Auszählbüro) kann jedoch so ausgelegt werden, dass der Gesetzgeber hier neben der generellen Verantwortung über Wahlen und Abstimmungen der Gemeindebehörden den Ablauf und die Durchführung der Wahlen zumindest teilweise in der Verantwortung von Aussenstehenden der Gemeindeverwaltung (parteipolitisch-abhängenden Personen) sieht.

Es sei hier noch erwähnt, dass Artikel 37 GpolR betreffend Ernennung der Mitglieder der Büros mit Beschluss vom 14. Dezember 2017 abgeändert wurde:

„Das heutige Recht sieht nicht vor, wer Mitglied des Wahlbüros sein darf. Diese Frage wird oft gestellt; sie ist zu klären. Es betrifft auch das Auszählbüro (vgl. unten zu Art. 70, S. 10). Es ist die gleiche Lösung für das Wahlbüro wie auch das Auszählbüro zu wählen, zumal das Wahlbüro auch als Auszählbüro funktionieren kann (Art. 67 Abs. 3 GpolR).

Der neue Abs. 1 sieht vor, dass die Mitglieder der Wahlbüros im Stimmregister der Gemeinde eingetragen sein müssen. Mit anderen Worten muss man in der Gemeinde das Stimmrecht ausüben, um Teil des Wahlbüros zu sein. Diese Anforderung macht Sinn. Der Einfachheit halber, werden keine Ausnahmen vorgesehen (man denke an Gemeinderäte, die nicht in der Gemeinde wohnhaft sind und ihr Stimmrecht dort nicht ausüben).

Diese Bestimmung hindert das Gemeindepersonal, welches diese Anforderung – aus Gründen des Wohnsitzes, des Alters oder der Nationalität – nicht erfüllt, nicht daran, das Wahlbüro mit administrativen Arbeiten zu unterstützen, ohne jedoch formell Teil davon zu sein.“¹³

Das Gemeindepersonal kann also Teil der Büros sein. Ob jedoch ein Gemeindeangestellter zumal Wahlleiter, Präsident des Wahlbüros und Präsident des Auszählbüros sein kann, bleibt offen. Im Hinblick auf die unterschiedlichen Vorgehensweisen bei den von der Wahlfälschung betroffenen Gemeinden ist ebenfalls ersichtlich, dass die Frage, wer Mitglied des Wahl- oder Auszählbüros, bzw. PräsidentIn sein darf, nicht geklärt ist.

In Naters ist beispielsweise der Gemeindeschreiber als Wahlleiter offiziell als Präsident der Wahl bzw. Auszählbüros aufgeführt¹⁴. Auch in dieser Gemeinde gibt es eine

¹² Ibid., S. 2

¹³ Staatsrat des Kantons Wallis, „Botschaft über den Änderungsentwurf des Gesetzes über die politischen Rechte (GpolR) und den Änderungsentwurf des Ausführungsgesetzes betreffend das Bundesgesetz über die politischen Rechte (AGBPR)“, 2017, S. 10

¹⁴ DIKA, a. a. O., S.1

Verantwortungskonzentration, die jedoch anders als in Brig-Glis beim Gemeindegeschreiber liegt.

In der Gemeinde Visp sind sämtliche Präsidentinnen und Präsidenten der designierten Wahlbüros für die Urnengänge vom 5. März und 19. März Gemeinderätinnen und Gemeinderäte. Die generelle Wahlleitung untersteht zudem dem Gemeindegeschreiber, „Leiter des jeweiligen Abstimmungs- und Wahlbüros“¹⁵. Gemäss Organigramm ist in Visp der Gemeindegeschreiber als Leiter der Büros den PräsidentInnen während dem gesamten Prozess unterstellt.

Der Wahlleiter der Gemeinde Brig-Glis ist wie bereits erwähnt zumindest anlässlich des zweiten Wahlgangs gleichzeitig tätig als „Verantwortlicher Wahlen und Abstimmung“ für die Gemeindebehörden, Präsident des Wahlbüros und Präsident des Auszählbüros. Die Rechtmässigkeit dieser spezifischen operativen Verantwortungskonzentration in den Händen eines Gemeindeangestellten in Brig-Glis kann diesbezüglich hier nicht abschliessend beurteilt werden, da entsprechende Vorschriften betreffend Zusammensetzung dieser operativen Wahlbehörden fehlen. Die Organisation der Verantwortlichkeiten kann durchaus einen Einfluss auf die Feststellung und Verhinderung von Unregelmässigkeiten haben.

2.3.4 Konsequenzen auf wahlpolizeiliche Handlungen

2.3.4.1 Wahlpolizeiliche Kompetenzen

Die Verantwortungskonzentration, bzw. die mangelnden formellen Ernennungsentscheide und die Unklarheit der gesetzlichen Regeln betreffend Zusammenstellung der zuständigen Büros können die wahlpolizeilichen Aufgaben beeinflussen und könnten so zu Verletzungen von Bestimmungen des GpolR führen. Nur die offiziell ernannten Personen sind gesetzesmässig befugt, im Rahmen ihrer Kompetenzen in das Wahlgeschehen einzugreifen, um die Rechtmässigkeit derselben zu garantieren.

So übt zum Beispiel gemäss Art. 40 GpolR das Wahlbüro und somit unter der Verantwortung des Präsidenten oder der Präsidentin dieses Büros die Polizeibefugnisse für die ihnen übertragenen Aufgaben aus. Zudem sind die Wahlbüros zuständig für die wahlpolizeilichen Handlungen (Art. 60 GpolR):

„Die Wahlbüros gewährleisten das Stimmgeheimnis und den rechtmässigen Ablauf der Stimmabgabe, halten die Ordnung und die Ruhe in den Stimmlokalen und in der unmittelbaren Umgebung aufrecht und verhindern alle widerrechtlichen Handlungen. Sie müssen jede Person wegweisen, die innerhalb oder ausserhalb des Lokals den Stimmbürgern zudringlich wird oder die Wahlhandlungen stört. Sie können nach Bedarf und über den Gemeindepräsidenten die Intervention der Gemeindepolizei, bei Fehlen die Kantonspolizei, anfordern.“

2.3.4.2 Wahlpolizeiliche Handlungen

Es gilt hier jedoch festzuhalten, dass die im Art. 60 GpolR aufgeführten Handlungsszenarien für die Verantwortlichen des Wahlbüros sich auf das Geschehen während der eigentlichen Stimmabgabe in den Stimmlokalen oder bei der Urnenorganisation bzw. Auszählungen beziehen. Die im GpolR definierten wahlpolizeilichen Handlungen betreffen den Ablauf der eigentlichen Stimmabgabe (Handhabung der brieflichen Abstimmung per Post bei Erhalt oder Abgabe bei der Gemeinde Urne oder Stimmabgabe) und deren Auszählung.

Aufgrund der bekannten Fakten, die 2017 zum Wahlbetrug führten, ist es nicht ersichtlich, wie die Verantwortlichen und die Mitglieder der Wahl- und Auszählbüros in Brig-Glis vor und während dem ersten Wahlgang die getätigten widerrechtlichen Handlungen im Sinne der Gewährleistung des rechtmässigen Ablaufs der Stimmabgabe hätten verhindern können. Die Straftaten erfolgten im Unwissen der betroffenen Personen und parallel zu ihrer Stimmabgabe und somit ausserhalb des wahlpolizeilichen Zuständigkeitsbereichs des Wahlbüros.

¹⁵ Gemeinde Visp, Rückantwort Fragenkatalog DIKA, 31. Oktober 2018, S.1

Die Verantwortlichen und Mitglieder der Wahl- und Auszählbüros konnten also zum Zeitpunkt des ersten Wahlgangs, bzw. dessen Teilauszählung an diesem Freitag 3. März 2017 lediglich die Unregelmässigkeiten feststellen, ohne diese jedoch verhindern und einwandfrei einordnen zu können. Eine solche erste Unregelmässigkeit wurde dann auch anhand eines doppelt eingescannten Stimmcouverts entdeckt und gemeldet. Nachdem weitere verdächtige Couverts entdeckt worden waren, haben die Verantwortlichen beschlossen, am Montag nach den Wahlen die Stimmkarten durchzugehen um die Unterschriften zu prüfen.

2.4 Feststellungskompetenz

Anlässlich der Nachuntersuchung am Montag 6. März 2017, sortierten die Verantwortlichen der Wahl- und Auszählbüros in Brig-Glis schliesslich auf Eigeninitiative von verdächtigen Unterschriften⁴⁵ Stimmkarten heraus. Dies wurde tags darauf dem Stadtschreiber mitgeteilt. Auch beim zweiten Wahlgang konnten die Verantwortlichen des Wahl und Auszählbüros nur die wiederrechtlichen Handlungen feststellen. Dies geschah jedoch im Vorwissen der festgestellten Unregelmässigkeiten des ersten Wahlganges. Dadurch waren die Verantwortlichen besonders aufmerksam, was sich für die spätere Ermittlung als sehr nützlich erwies. Hierbei ist zu erwähnen, dass die Verantwortlichen des Wahl- und Auszählbüros ihre Befürchtungen und Verdachte schon während der Teilauszählung des zweiten Wahlganges am 17. März 2017 an den Stadtschreiber weitergeleitet haben. Am Ende der Teilauszählung am Freitagabend haben sie schlussendlich den Stadtschreiber informiert, dass sie über hundert mutmasslich gefälschte Unterschriften gefunden, aussortiert und weggeschlossen hatten.

Die Verantwortlichen der Wahl- und Auszählbüros in Brig-Glis haben angesichts ihrer Entdeckungen beim ersten und zweiten Wahlgang soweit dies ersichtlich ist „aus dem Bauchgefühl“, gewissenhaft und nach Treu und Glauben gehandelt. In wie weit sie damit selber eventuell gewisse Bestimmungen des GpolR verletzt haben, ist nicht abschliessend zu klären. Sie müssen zwar ausdrücklich durch Kontrolle und Aussortierung während der Auszählung doppelte Stimmabgaben verhindern¹⁶. Es ist jedoch nirgends vorgesehen, dass die Verantwortlichen oder Mitglieder der Wahl- und Auszählbüros nach einem Urnengang nochmals Stimmkarten kontrollieren und aussortieren können oder müssen. Falls dies zulässig ist, ist ebenfalls nicht ersichtlich, wer überhaupt die Kompetenz dazu hat. Ganz allgemein sehen die geltenden rechtlichen Bestimmungen nicht vor, wie sich die Verantwortlichen in einem solchen Fall von massivem Wahlbetrug zu verhalten haben. Die Handlungen der Verantwortlichen haben jedoch in keiner Weise die Wahlfälschung begünstigt, im Gegenteil. Falls bei den Nachuntersuchungen seitens der Gemeindeangestellten im Anschluss an den ersten Wahlgang tatsächlich Bestimmungen des GpolR oder der VbStA verletzt worden wären, müsste von disziplinarischen Massnahmen abgesehen werden.

2.5 Anzeigepflicht

Schlussendlich bleibt die Frage einer Anzeigepflicht für die Verantwortlichen der Wahl- und Auszählbüros. Hätten die Verantwortlichen der Wahl- und Auszählbüros und der Gemeinde Brig-Glis die festgestellten Unregelmässigkeiten nicht unverzüglich bei den zuständigen Strafverfolgungsbehörden anzeigen müssen?

2.5.1 Keine gesetzliche Meldepflicht in Bezug auf politische Rechte

Diesbezüglich ist vorab zu erwähnen, dass im GpolR des Kantons Wallis im Gegensatz zu anderer kantonalen Gesetzestexten betreffend politische Rechte keine Bestimmung vorhanden ist, welche ausdrücklich eine Melde- oder Anzeigepflicht für Mitglieder der Wahl- und Auszählbüros vorsieht.

¹⁶ Das aussortieren und nachkontrollieren der Stimmkarten gehört im Übrigen zum Aufgabenbereich des Wahlbüros (Art. 11 Abs. 2 VbStA), insbesondere bei Anforderungen bei Duplikaten. Die neue Stimmkarte oder das neue Rücksendungsblatt muss den Aufdruck "Doppel oder Duplikata" tragen. Diese werden dem Stimmbürger persönlich ausgehändigt, gegebenenfalls unter Vorweisung einer Identitätskarte und gegen Empfangsbestätigung. Das Wahlbüro stellt sicher, dass diese Stimmbürger nicht zweimal stimmen können. Siehe auch Art. 64 Abs. 1 GpolR.

Dies ist zum Beispiel im Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte des Kantons Freiburg der Fall:

Art. 159 Anzeigepflicht

¹ Die Mitglieder der Kantons- und Gemeindebehörden, der Kantons- und Gemeindeverwaltungen und der Wahlbüros müssen die Vergehen und Übertretungen im Bereich der politischen Rechte anzeigen, von denen sie Kenntnis haben.

Auch der Kanton Waadt kennt eine solche Anzeigepflicht für die Wahlbehörden:

Art. 125 Dénonciation

¹ Chacun peut dénoncer les infractions dont il a connaissance.

² Le bureau, la municipalité et le préfet sont tenus de les dénoncer.

In Abwesenheit einer solchen Bestimmung haben die Verantwortlichen der Wahl- und Auszählbüros in Brig-Glis dementsprechend keine ausdrückliche verwaltungsrechtliche Pflicht, die festgestellten Übertretungen/Fälschungen im Zusammenhang mit dem Gesetz über die politischen Rechte eigenständig den zuständigen Strafverfolgungsbehörden (Gemeinde- bzw. Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft) zu melden. Auch im Personalreglement der Gemeinde Brig-Glis ist eine solche Pflicht für die Gemeindeangestellten nicht vorhanden.

2.5.2 Anzeigepflicht wahrgenommen

Es ist jedoch zu erwähnen, dass die Verantwortlichen der Wahl- und Auszählbüros die Unregelmässigkeiten ihrem Vorgesetzten (Stadtschreiber) gemeldet hatten.

Auch der Stadtschreiber unterliegt gemäss dem Gesetz über politische Rechte keiner spezifischen Anzeigepflicht in Bezug auf Vergehen und Übertretungen im Bereich der politischen Rechte, da diese Meldepflicht im GpolR nicht vorgesehen ist. Als Behördenvertreter ist der Stadtschreiber im speziellen und die Gemeindebehörden im generelleren jedoch sehr wohl der allgemeinen Anzeigepflicht, wie sie in Art. 35 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EGStPO) definiert ist, unterstellt. Da es sich bei den festgestellten Straftaten um Officialdelikte handelt, gilt hier diese Anzeigepflicht, welche der Stadtschreiber zusammen mit dem Gemeindepräsidenten am 21. März 2017 als erste betroffenen Gemeinde beim Oberwalliser Oberstaatsanwalt wahrgenommen hat. Die Strafanzeige ist über den normalen Hierarchieweg eingereicht worden¹⁷.

2.5.3 Zeitpunkt der Strafanzeige

Offen bleibt die Frage des Zeitpunktes der Hinterlegung der Strafanzeige. Diese wurde von den Gemeindebehörden von Brig-Glis nach dem zweiten Wahlgang, am Dienstag 21. März 2017 hinterlegt. Es gibt in den anwendbaren gesetzlichen Grundlagen in diesem Fall keine klaren Anweisungen über den Zeitpunkt der Anzeige.

Generell ist zu erwähnen, dass die Modalitäten der Anzeigepflicht, wie sie in Artikel 302 StPO und in den verschiedenen Einführungsgesetzen beschrieben ist, von Kanton zu Kanton unterschiedlich ist.

Dieser Spielraum kann in verschiedenen kantonalen Ausführungsbestimmungen und Reglementen präzisiert werden. Deshalb wurden zum Beispiel für die Angestellten der kantonalen Verwaltung 2016 Richtlinien ausgearbeitet, die die Bestimmungen in Art. 21 Abs. 5¹⁸ des Gesetzes über das Personal des Staates Wallis (kGPers), erläutern. So sind in den Richtlinien der Dienststelle für Personalmanagement (DPM) vom November 2016 u.a. die Feststellung einer möglicherweise strafbaren Handlung, der Hierarchieweg und der Zeitpunkt der Anzeige oder Weiterleitung der Feststellungen definiert oder zumindest präzisiert:

¹⁷ Im Kanton Waadt oder im Kanton Freiburg können die Büros ausdrücklich selbstständig Strafanzeige in Bezug auf mögliche Verletzungen der politischen Rechte einreichen. Siehe 2.5.1

¹⁸ Stellt der Angestellte eine möglicherweise strafbare Handlung fest, die von Amtes wegen verfolgt wird, erstattet er sofort der zuständigen Strafverfolgungsbehörde und dem Staatsrat Anzeige.

Artikel 21 Absatz 5 GPSW spricht von einer « möglicherweise » strafbaren Handlung. Diese Formulierung trägt dem Umstand Rechnung, dass es die Strafbehörden und nicht die Angestellten sind, welche zuständig sind, um über das Vorliegen einer strafbaren Handlung zu urteilen. Dieser Ausdruck bedeutet, dass die Anzeigepflicht schon bei begründetem Verdacht einer strafbaren Handlung besteht und nicht erst bei deren Gewissheit.

Diese Richtlinien betreffen jedoch nur die Angestellten der kantonalen Verwaltung und das Lehrpersonal. Im Hinblick auf die Problematik der Anzeige betreffend der Wahlfälschung von 2017 sind wie schon erwähnt keine spezifischen anwendbaren Ausführungsbestimmungen oder Richtlinien für die Gemeindebehörden und das Gemeindepersonal vorhanden. Die betroffenen Personen unterstehen also lediglich der allgemeinen Anzeigepflicht von Art. 35 EGStPO.

Die Wahlfälschung ist laut der Schweizerischen Strafprozessordnung und dem kantonalen Einführungsgesetz zwar ein Officialdelikt, welches von Amts wegen untersucht wird und somit jede beamtete Person im öffentlichen Dienst verpflichtet, Straftatbestände bei den zuständigen Untersuchungsorganen zu melden, sobald sie davon Kenntnis hat. Wann ihr Verdacht dermassen begründet ist, dass von einer Kenntnis gesprochen werden kann und sie die Anzeige erstattet, liegt jedoch in Abwesenheit von klaren Ausführungsbestimmungen im Ermessen der beamteten Person. Es stellt sich folglich die Frage, welches der Kenntnisstand sein muss, um die Anzeigepflicht auszulösen.

2.5.4 Unterschiedliche Interpretationen

Die unterschiedlichen Handlungen in den drei betroffenen Gemeinden illustriert dies bestens. In Visp stellte das „Wahlbüro im zweiten Wahlgang zu den Staatsratswahlen vom 20. März acht doppelte Stimmabgaben fest (...). Das Wahlbüro von Visp setzte den Gemeinderat von Visp noch am Wahlsonntag davon in Kenntnis und meldete die Unregelmässigkeiten der Staatsanwaltschaft bereits am Montag. Die Nachkontrolle der bereits versiegelten Urnen überliess sie dabei der Staatsanwaltschaft. Man stellt sich hier auf den Standpunkt, dass festgestellte Unregelmässigkeiten von der Gemeinde in jedem einzelnen Fall angezeigt werden müssen und die Ermittlungen zu einer Wahlfälschung Sache der Strafbehörden und nicht der Gemeindebehörde ist.“¹⁹

Demgegenüber steht zum anderen der Standpunkt der Gemeinde Brig-Glis, wonach die Feststellung der Unregelmässigkeiten zunächst durch die Gemeindebehörden zu machen und dann erst zu entscheiden ist, ob die Handlungen eine Anzeige benötigen oder nicht. Diese Beurteilung liegt gemäss Aussagen des Stadtschreibers von Brig im „Ermessensspielraum seines Amtes“²⁰.

Die Gemeinde Naters ihrerseits hat nach den Ereignissen der Wahlen 2017 den Willen bekundet, Unregelmässigkeiten sofort anzeigen zu wollen: „Werden bei den Auszählungen doppelte Stimmabgaben festgestellt, will man diese Unregelmässigkeiten spätestens am Montag nach dem Urnengang in Absprache mit dem Gemeindepräsidenten zur Anzeige bringen. Ob ein strafrechtliches Vergehen vorliegt, sollen die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft zutage fördern.“²¹

2.5.5 Keine verwaltungsrechtlichen Auswirkungen

Im Nachhinein ist ersichtlich, dass die Stadtgemeinde Brig-Glis schon nach dem ersten Wahlgang (oder eventuell schon während der Teilauszählung am Freitag 3. März 2017) Strafanzeige hätte einreichen können. Strafrechtlich gesehen ist das Verhalten des Stadtschreibers (Verantwortlich für die Gemeindeverwaltung) gemäss Staatsanwaltschaft nicht relevant. Verwaltungsrechtlich besteht ebenfalls keine rechtliche Grundlage, das passive Verhalten der Gemeindebehörden zu sanktionieren. Weder im GpolR noch in der VbStA sind entsprechende Ausführungsbestimmungen vorhanden.

Es gilt an dieser Stelle noch zu bemerken, dass der Gemeindepräsident von Brig-Glis während der gesamten Zeitspanne der beiden Wahlgänge in den Ferien weilte und für den

¹⁹ Walliser Bote, „Naters plant Sofortmassnahmen“, 29. Juni 2017

²⁰ Walliser Bote, „Brogli handelte in Eigenregie“, 4 September 2017

²¹ Walliser Bote, „Naters plant Sofortmassnahmen“, 29. Juni 2017

Stadtschreiber nicht erreichbar war. Das GpolR sieht für den Gemeindepräsidenten keinerlei ausdrücklichen Zuständigkeiten im gesamten Wahlprozess vor, mit Ausnahme der Wahlpolizei.²²

Unabhängig der festgestellten Unregelmässigkeiten während den Wahlen 2017 und in Bezug auf mögliche Verletzungen der Bestimmungen in Art. 60 GpolR (*Stimmgeheimnis, rechtmässiger Ablauf der Stimmabgabe, Ordnung und Ruhe in den Stimmlokalen*) sowie seine Rolle als Leiter der Stadtgemeinde ist die Abwesenheit und die Unerreichbarkeit des Präsidenten jedoch schwer nachvollziehbar.

3. Schlussfolgerung

Im Rahmen dieser verwaltungsrechtlichen Untersuchung ist gemäss den zur Verfügung stehenden Informationen festzustellen, dass im Zusammenhang mit den Wahlfälschungen bei den Grossrats- und Staatsratswahlen vom März 2017 gegen die verantwortlichen Wahl- und Gemeindebehörden in der Gemeinde Brig-Glis keine disziplinare Massnahmen im Sinne von Art. 221 GpolR ergriffen werden müssen.

Weder die besondere Organisation der Wahlleitung in Brig-Glis, noch die unübersichtliche Verantwortungsorganisation, die teils auch auf rechtliche Unklarheiten zurückzuführen ist, sind verwaltungsrechtlich zu beanstanden. Aufgrund der Einmaligkeit der Situation sind die Handlungen der operativen Wahlverantwortlichen als korrekt einzustufen. Verwaltungsdisziplinäre Sanktionen für mögliche Verstöße ohne Auswirkungen auf die Wahlfälschung erscheinen unverhältnismässig. Schlussendlich führt der Interpretationspielraum bei der in diesem Fall geltenden allgemeinen strafrechtlichen Anzeigepflicht zum Schluss, dass zwar im Nachhinein der Zeitpunkt der Hinterlegung der Anzeige als spät bezeichnet, jedoch verwaltungsrechtlich nicht disziplinarisch sanktioniert werden kann.

Die Wahlfälschungen im Oberwallis von 2017 sind in Bezug auf deren Ausmass einmalig in der Schweizer Wahlgeschichte. Die systematische Entwendung der Stimmunterlagen in Briefkästen, die darauffolgende Urkundenfälschung und die Wahlfälschung durch die gefälschten Stimmabgaben in 193 Fällen ist aussergewöhnlich.

Die Nachbearbeitung eines solchen Falles ist sowohl aus der Perspektive der politischen Konsequenzen²³ als auch aus jener der verwaltungsrechtlichen Verantwortungsfrage sehr zeitintensiv und am Ende wenig effizient. Es muss also präventiv und prioritär alles unternommen werden, damit sich ein solches Szenario nicht wiederholen kann.

Es wäre angezeigt, die Sicherheits- und Kontrollmassnahmen zu verschärfen, insbesondere auch was die Feststellung und Interpretation möglicher systematischer Unregelmässigkeiten anbelangt²⁴. Die Auszählssysteme könnten vereinheitlicht werden²⁵. Es wäre auch angezeigt, mit Handlungsanweisungen das Verhalten des Wahlpersonals bei aussergewöhnlicher Situation zu verdeutlichen und zusätzlich eine generelle Anzeigepflicht²⁶ bei qualifiziertem Verdacht auf Wahlbetrug zu erwägen.



Philipp Spoerri
Staatskanzler

²² Art. 60 GpolR

²³ Siehe Markus Müller / Ueli Friederich, Bericht, „Validierung der Gesamterneuerungswahl des Grossen Rates vom 5. März 2017“, 2. April 2019

²⁴ Blockierung der Scan-Software bei angezeigten Unregelmässigkeiten. Anschliessende Freischaltung durch eine Drittperson (z.B. Wahlleiter, Gemeindebehörden usw.). Annullierung des Original-Strichcodes bei Duplikat-Bestellung.

²⁵ Die kantonalen Kompetenzen wären zumindest gemäss GpolR Art. 74 Abs. 3 schon heute vorhanden: Der Staatsrat kann ein für alle Gemeinden einheitliches elektronisches Auszählssystem zur Verfügung stellen oder in Absprache mit dem Gemeindeverband vorschreiben.

²⁶ Eine ausdrücklich definierte Anzeigepflicht betreffend Widerhandlungen gegen gesetzliche Vorschriften befindet sich des Weiteren zum Beispiel auch im kantonalen Jagdgesetz (Art. 28 Abs 1 let e) oder im kantonalen Veterinärsgesetz (Art. 17 Abs 5).