

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 16. November 2021

685

GRG Nr.	20	MO 3	41
---------	----	------	----

Motion von Ueli Fisch, Sonja Wiesmann Schätzle, Anders Stokholm, Hansjörg Haller, Sabina Peter Köstli, Hermann Lei, Daniel Frischknecht und Bernhard Braun vom 12. August 2020 „Mehr Sicherheit bei Wahlen und Abstimmungen“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Einleitende Bemerkungen

Im Nachgang zu den Grossratswahlen vom 15. März 2020 wurden in der Stadt Frauenfeld Unregelmässigkeiten festgestellt. Die Stadt Frauenfeld meldete dann zunächst, es seien fälschlicherweise 100 unveränderte Wahlzettel der Liste Nr. 06 (glp) bei der Liste Nr. 09 (SVP) abgelegt und gezählt worden. Die nachfolgenden Untersuchungen der Staatskanzlei und der Staatsanwaltschaft ergaben, dass zusätzlich rund 100 weitere unveränderte Wahlzettel von der Liste Nr. 09 (SVP) zur Liste Nr. 06 (glp) zu verschoben waren. Dies hatte eine Sitzverschiebung von der SVP zur glp zur Folge. Der Grosse Rat genehmigte mit Beschluss vom 1. Juli 2020 die entsprechende Wahl für den 130. Sitz des Grossen Rats.

In der Folge wurde die vorliegende Motion eingereicht, mit welcher der Regierungsrat beauftragt werden soll, das Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWG; RB 161.1) so anzupassen, dass bei der Ergebnisermittlung von Wahlen und Abstimmungen das Risiko von Fehlern und Manipulationen minimiert wird oder solche gegebenenfalls zeitnah erkannt werden.

Das von der Staatsanwaltschaft geführte Strafverfahren führte zu einer Anklage wegen Wahlfälschung. Der Strafprozess fand im Juli 2021 vor dem Bezirksgericht Frauenfeld statt. Das Gericht sah es als erwiesen an, dass eine Manipulation der Wahlzettel stattgefunden hatte und dass die angeklagte Person die Manipulation vorgenommen hatte. Dabei bestätigte das Gericht die Ergebnisse der Nachzählung der Staatskanzlei und der Untersuchungen der Staatsanwaltschaft als korrekt. Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig.

Bereits zuvor hatte der Regierungsrat beim Büro des Grossen Rates das Gesuch um Fristerstreckung für die Beantwortung der Motion (RRB Nr. 391 vom 22. Juni 2021) gestellt, da die damalige Aktenlage noch ungenügend war und das erstinstanzliche Gerichtsverfahren abgewartet werden musste. Das Büro des Grossen Rates entsprach dem Gesuch und erstreckte die Frist bis Ende 2021.

Die Staatskanzlei verfasste mit Datum vom 8. November 2021 einen umfassenden Bericht zur Wahlfälschung in der Stadt Frauenfeld vom 15. März 2020 (nachfolgend: Bericht). Dieser Bericht liegt bei und ist integrierender Bestandteil der vorliegenden Beantwortung. Im Sinne einer umfassenden Information wird daher immer wieder auf diesen Bericht verwiesen.

Die gesamten rechtlichen Grundlagen für die Durchführung der Wahl und die Ermittlung der Ergebnisse bis hin zur Genehmigung durch den Grossen Rat sind im Bericht der Staatskanzlei dargestellt (Kap. 3 und 4 des Berichtes), ebenso die Erkenntnisse aus dem Strafverfahren (Kap. 5). Auf eine Wiederholung dieser Ausführungen kann an dieser Stelle verzichtet werden. Hier sind in erster Linie die in der Motion vorgeschlagenen Massnahmen zu behandeln.

2. Beurteilung der vorgeschlagenen Massnahmen

In der Motion werden insbesondere folgende Massnahmen vorgeschlagen:

1. Prüfung der Plausibilität von Resultaten durch die Wahlbüros und die Staatskanzlei
2. Festlegung des Grundsatzes „Sorgfalt vor Tempo“
3. Verstärkung von Kontrolle und Revision in den Wahlbüros (z.B. durch Eingangskontrollen, doppelte Sicherung von Wahlzettelformularen („Laufzettel“) und auf kantonaler Ebene (z.B. Nachzählung in per Los ausgewählter Gemeinde, vorgängige Zählung von brieflich eingegangenen Couverts und Stimmrechtsausweisen)

Zu Massnahme 1 (Prüfung der Plausibilität von Resultaten)

Die Staatskanzlei nimmt bereits heute Plausibilisierungen vor und baut diese aus (Kap. 6.4 des Berichtes). Eine zusätzliche gesetzliche Grundlage ist nicht erforderlich. Das Gleiche gilt für Plausibilisierungen der Gemeinden. Diese sind selbst dafür verantwortlich, dass das Ergebnis korrekt ermittelt wird. Dazu gehört, dass sie prüfen, ob alle eingegangenen Stimmcouverts korrekt verarbeitet worden sind und ob die Zahl der Stimmrechtsausweise der Zahl der Stimmzettel entspricht. Es braucht in diesem Bereich keine Ergänzung des Gesetzes. Die Staatskanzlei führt in ihren rechtlichen Hinweisen für Urnengänge aus, dass eine Gemeinde eine Differenz zwischen der Zahl der Stimmrechtsausweise und der Zahl der Stimm- und Wahlzettel erklären können sollte (ungültige Stimmen, fehlende Stimm- und Wahlzettel) und dass das Total der Stimmrechtsausweise grösser oder gleich sein muss wie das Total der eingegangenen Stimmzettel.

Sinnvoll dürfte sein, dass die Staatskanzlei zusammen mit den Gemeinden Musterabläufe (best practices) entwickelt und diese bekannt macht. Die Staatskanzlei wird im Hinblick auf die Nationalratswahlen 2023 prüfen, ob bei den Gemeinden dafür ein Bedarf besteht (vgl. Kap. 7.4 des Berichtes).

Zu Massnahme 2 (Festlegung des Grundsatzes „Sorgfalt vor Tempo“)

Der Grundsatz „Sorgfalt vor Tempo“ gilt als ungeschriebenes Recht bereits heute. Es ist in der Thurgauer Gesetzgebung nicht üblich, einem Gesetz programmatische Grundsatzbestimmungen voranzustellen. Das StWG steht gesamthaft unter der Prämisse, dass das Ergebnis einer Abstimmung oder Wahl korrekt zu ermitteln ist. Konsequenterweise gibt es im Gesetz keinen Zeitdruck zur raschen Veröffentlichung der Ergebnisse. Im Gegenteil ist in § 18 StWG als einzige zeitliche Vorgabe geregelt, dass Resultate erst nach Abschluss der Auszählung und frühestens um 11.30 Uhr veröffentlicht werden dürfen. Ein Zeitlimit besteht also nur nach vorne, nicht aber nach hinten. Naturgemäss gibt es seitens der Politik und der Medien gewisse Erwartungen, bis wann die Auszählung in etwa abgeschlossen sein sollte. Kein Wahlbüro des Kantons darf sich dadurch aber von der gesetzlich verlangten korrekten Resultatermittlung abbringen lassen. Dies gilt auch, wenn die Staatskanzlei im Vorfeld eine Zeitplanung bekanntgibt. Die Gemeinden sollen ihre personelle Planung hinsichtlich der Stimmzählerinnen und Stimmzähler danach ausrichten, sie dürfen deswegen aber nicht die korrekte Auszählung vernachlässigen. Eine Ergänzung des Gesetzes mit einer programmatischen Grundsatzbestimmung ist weder nötig noch angezeigt.

Zu Massnahme 3 (Verstärkung von Kontrolle und Revision in den Wahlbüros)

Die hier genannten Vorschläge sind eine kleine Auswahl dessen, was als konkrete Massnahmen zur Verbesserung der praktischen Abläufe bei Abstimmungen und Wahlen in Betracht gezogen werden kann. Die Staatsanwaltschaft nannte aufgrund ihrer Untersuchung zwölf Punkte, welche die Wahlfälschung begünstigt haben. Sie finden sich im Einzelnen in Kap. 5.2.3 des Berichtes. Hinzu kommen 13 Massnahmenvorschläge der Stadt Frauenfeld, welche die Staatskanzlei ebenfalls in ihrem Bericht auflistet (Kap. 6.7 des Berichtes). Die genannten Punkte überschneiden sich teilweise und die Vorschläge der Motion sind ebenfalls daraus entnommen.

Die Staatskanzlei ist allen diesen Punkten im Detail nachgegangen (Kap. 6.3 für die Erkenntnisse der Staatsanwaltschaft und Kap. 6.7 für die Vorschläge der Stadt Frauenfeld). Insgesamt leitet die Staatskanzlei daraus eine ganze Reihe von Empfehlungen für das kantonale Wahlbüro und die Gemeinden ab. Die Zusammenfassung der Empfehlungen findet sich am Schluss des Berichtes (Kap.7). Dort werden zunächst neun Empfehlungen für das kantonale Wahlbüro und die Gemeinden aufgeführt (Kap 7.2). Ferner sollen mit einem neuen Ergebnisermittlungssystem und einer weiterentwickelten Software Verbesserungen im Bereich Plausibilisierung erreicht werden (Kap. 7.3) und schliesslich soll ein von Kanton und Gemeinden zu erarbeitender Musterablauf die Abwicklung eines Urnengangs vereinheitlichen (Kap. 7.4). In allen Fällen genügen aber Änderungen in den Weisungen, in den praktischen Abläufen oder in der Ausrüstung. Eine Anpassung des StWG ist für keine der empfohlenen Massnahmen erforderlich.

3. Zusammenfassende Beurteilung der Motion

Die Wahlfälschung bei den Grossratswahlen vom 15. März 2020 in der Stadt Frauenfeld stellt einen gravierenden Vorfall dar, der auch über die Kantonsgrenzen hinaus Aufmerksamkeit gefunden hat. Dementsprechend wurde der Vorfall umfassend untersucht und kann nicht ohne Folgen bleiben. Die strafrechtliche Seite liegt bei der Staatsanwaltschaft und dem zuständigen Gericht und ist an dieser Stelle nicht näher zu betrachten.

Vielmehr ist hier der Blick auf die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen im Kanton Thurgau und insbesondere auf die Ermittlung der Ergebnisse gerichtet. Der bereits mehrfach erwähnte Bericht der Staatskanzlei vom 8. November 2021 zeigt den Vorfall und die daraus zu ziehenden Schlüsse umfassend auf. Gestützt darauf darf mit guten Gründen davon ausgegangen werden, dass die Wahlfälschung in der Stadt Frauenfeld ein Ausnahmefall war. Es ergaben sich keine Anzeichen dafür, dass beim Stimmzählen in den Gemeinden generell unsorgfältig gearbeitet würde. Daher ist es auch nicht angebracht, die Gemeinden unter Generalverdacht zu stellen und einen unverhältnismässigen Überwachungsapparat aufzustellen. Der Kanton kann die Gemeinden anleiten und unterstützen, hat aber auch in diesem Bereich die Gemeindeautonomie zu beachten.

Unter diesem Gesichtspunkt sind die notwendigen Konsequenzen aus dem Vorfall zu ziehen und alle in Frage kommenden Massnahmen auf Nutzen und Vollzugstauglichkeit zu prüfen. Die Gesamtübersicht über die Empfehlungen der Staatskanzlei findet sich in der Zusammenfassung in Kap. 7 des Berichtes. Die neun Empfehlungen für das kantonale Wahlbüro und die Gemeinden lassen sich aber allesamt auf der Stufe von Weisungen und praktischen Abläufen umsetzen. Eine Änderung des StWG ist für keine der empfohlenen Massnahmen erforderlich. Das Gleiche gilt für die verstärkten Anstrengungen im Bereich Plausibilisierungen und die Erarbeitung eines Musterprozesses für die Gemeinden.

4. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

Beilage:

- Bericht der Staatskanzlei zur Wahlfälschung in der Stadt Frauenfeld bei den Grossratswahlen vom 15. März 2020 (ohne Berichtsbeilagen)

Bericht zur Wahlfälschung in der Stadt Frauenfeld bei den Grossratswahlen vom 15. März 2020

8. November 2021

1. EXECUTIVE SUMMARY	1
2. PROJEKTAUFTRAG	2
3. RECHTLICHE GRUNDLAGEN	2
3.1. Voraussetzungen für die Anerkennung eines Wahlergebnisses	2
3.2. Ablauf einer Wahl	3
3.2.1. Ermittlung der Wahlergebnisse am Wahlsonntag	3
3.2.2. Genehmigung durch den Grossen Rat	3
3.3. Vorgaben für die Ermittlung der Ergebnisse	4
3.3.1. Gesetzliche Grundlagen	4
3.3.2. Weisungen der Staatskanzlei vom 17. Januar 2020	6
4. GENEHMIGUNG DER GROSSRATSWAHLEN 2020	6
4.1. Ablauf	6
4.2. Rekurs der glp	7
4.3. Abgrenzung der öffentlich-rechtlichen Genehmigung vom Strafverfahren	7
4.4. Beurteilung der Genehmigung der Grossratswahlen 2020.....	8
4.4.1. Auswertung der Kontrollzettel.....	8
4.4.2. Ergebnis der kriminaltechnischen Ermittlungen	8
4.4.3. Statistische Auswertung	8
4.4.4. Schlussfolgerung.....	9
5. STRAFVERFAHREN	9
5.1. Vorbemerkungen	9
5.2. Ermittlungsergebnisse gemäss Plädoyer der Staatsanwaltschaft.....	9
5.2.1. Tathergang.....	9
5.2.2. Beweisergebnisse	10
5.2.3. Erkenntnisse zu den Abläufen für die Ermittlung des Wahlergebnisses in der Stadt Frauenfeld.....	10
5.3. Plädoyer der Verteidigung	11
5.4. Urteil	12
6. ERKENNTNISSE.....	13
6.1. Vorbemerkung	13
6.2. Gemeinde für die Auszählung verantwortlich	13
6.3. Beurteilung der Erkenntnisse der Staatsanwaltschaft.....	14
6.3.1. Abläufe am Wahlsonntag in der Stadt Frauenfeld.....	14
6.3.2. Abläufe nach dem Wahlsonntag.....	16
6.4. Plausibilisierung durch das kantonale Wahlbüro	18
6.5. Nachzählung	18

6.6. Erkenntnisse zum Vorgehen der Staatskanzlei bei der Nachzählung	19
6.7. Bericht der Stadt Frauenfeld vom 25. Juni 2020.....	19
6.8. Motion „Mehr Sicherheit bei Wahlen und Abstimmungen“ (GR 20/MO 3/41)	21
7. ZUSAMMENFASSUNG DER EMPFEHLUNGEN.....	22
7.1. Verantwortung der Gemeinden.....	22
7.2. Empfehlungen für das kantonale Wahlbüro und die Gemeinden.....	22
7.3. Verstärkte Anstrengungen im Bereich Plausibilisierungen.....	23
7.4. Erarbeitung eines Musterprozesses für die Gemeinden.....	23

1. Executive Summary

Im Nachgang zu den Grossratswahlen vom 15. März 2020 wurden in der Stadt Frauenfeld Unregelmässigkeiten festgestellt. Zwei Tage nach der Wahl meldete die Stadt Frauenfeld, nachdem sie aufgefordert worden war, die unveränderten Wahlzettel zu kontrollieren, es seien fälschlicherweise 100 unveränderte Wahlzettel (Hunderterbeige) der Liste Nr. 06 (glp) bei der Liste Nr. 09 (SVP) abgelegt und gezählt worden. In der Folge überprüfte die Staatskanzlei die Ergebnisse der Stadt Frauenfeld. Die Überprüfung ergab, dass die Zahl und die Zuordnung der physisch vorhandenen unveränderten Wahlzettel nicht stimmen konnte. Es bestand der Verdacht auf eine Wahlfälschung. Die Staatskanzlei erstattete deshalb bei der Staatsanwaltschaft Anzeige gegen unbekannt. Die Untersuchungen der Staatskanzlei und der Staatsanwaltschaft ergaben, dass zusätzlich zu den von der Stadt bereits gemeldeten 100 Wahlzetteln ca. 100 weitere unveränderte Wahlzettel von der Liste Nr. 09 (SVP) zur Liste Nr. 06 (glp) zu verschieben waren; dies hatte eine Sitzverschiebung von der SVP zur glp zur Folge. Der Grosse Rat genehmigte mit Beschluss vom 1. Juli 2020 die entsprechende Wahl für den 130. Sitz des Grossen Rats.

Die Staatsanwaltschaft erhob Anklage wegen Wahlfälschung gegen den ehemaligen Stadtschreiber von Frauenfeld. Das Bezirksgericht sah es als erwiesen an, dass eine Manipulation der Wahlzettel stattgefunden hatte und dass der ehemalige Stadtschreiber die Manipulation vorgenommen hatte, und verurteilte ihn zu 12 Monaten Gefängnis und einer Busse. Das Bezirksgericht bestätigte die Ergebnisse der Untersuchungen der Staatskanzlei und der Staatsanwaltschaft als korrekt. Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig.

Die Staatsanwaltschaft erwähnte in ihrem Plädoyer verschiedene Punkte, welche die Wahlfälschung begünstigt hatten. Die Analyse dieser Punkte führt zu Empfehlungen, wie die Abläufe bei der Auszählung eines Urnengangs im kantonalen Wahlbüro und in den Gemeinden optimiert werden können (vgl. Kap. 7). Insbesondere ist klarzustellen, dass die Gemeinden für die korrekte Ermittlung der Ergebnisse eines Urnengangs verantwortlich sind und dass sie ihr Wahlbüro so organisieren müssen, dass das Ergebnis so ermittelt wird, dass es den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. In der Staatskanzlei als kantonalem Wahlbüro ist die Plausibilisierung der Gemeindeergebnisse zu verbessern, indem automatisierte Plausibilitätskontrollen durchgeführt werden. Für die Gemeinden ist vom Kanton und den Gemeinden ein Musterablauf zu entwickeln für die Abwicklung eines Urnengangs durch die Gemeinden.

Die Anliegen der Motion „Mehr Sicherheit bei Wahlen und Abstimmungen“ (GR 20/MO 3/41) sind entweder bereits umgesetzt oder abzulehnen. Eine Änderung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht (StWG; RB 161.1) ist nicht erforderlich.

2. Projektauftrag

Mit Entscheid der Staatskanzlei vom 27. August 2020 (Beilage 1) wurde folgende Projektorganisation eingesetzt für die Erstellung eines Berichts zum Wahlbetrug Frauenfeld:

- Lenkungsausschuss
 - Dr. Paul Roth, Staatsschreiber (Vorsitz)
 - Ricarda Zurbuchen, Leiterin Kanzleidienste
 - Marius Kobi, Leiter Rechtsdienst
- Projektgruppe
 - Marius Kobi, Leiter Rechtsdienst (Leitung)
 - Silvana Tschudi, Fachspezialistin Kanzleidienste
 - Patrick Odermatt, Rechtsdienst SK

Der Projektauftrag lautete: „Erstellung eines Berichts zum Wahlbetrug Frauenfeld betreffend Ablauf (Rolle Staatskanzlei/Kantonales Wahlbüro), Erkenntnisse, Handlungsbedarf und Empfehlungen auf kommunaler und kantonaler Ebene.“

3. Rechtliche Grundlagen

3.1. Voraussetzungen für die Anerkennung eines Wahlergebnisses

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung darf kein Wahl- oder Abstimmungsergebnis anerkannt werden, das nicht den unverfälschten Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt:

„Art. 34 Abs. 2 BV schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Geschützt wird namentlich das Recht der Stimmberechtigten, 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.“ (Urteil BGer vom 10. April 2019 in den Verfahren 1C_315/2018 et al. E. 4.2 S. 11 m.w.H., Hervorhebung hinzugefügt)

3.2. Ablauf einer Wahl

3.2.1. Ermittlung der Wahlergebnisse am Wahlsonntag

Der Regierungsrat ordnet gemäss § 9 Abs. 2 des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht (StWG; RB 161.1) die Durchführung der Gesamterneuerungswahlen an (vgl. RRB Nr. 109 vom 5. Februar 2019, Dispositiv Ziff. 3). Verantwortlich für die Durchführung der Wahlen sind die Gemeinden: Gemäss § 11 Abs. 4 StWG überwacht das Wahlbüro der Gemeinde die Stimmabgabe und ermittelt die Ergebnisse der Wahlen. Die Staatskanzlei amtiert gemäss § 10 StWG als kantonales Wahlbüro. Gemäss § 28 StWV erfolgt die Auszählung in der Gemeinde unter gegenseitiger Kontrolle der Beteiligten nach den Weisungen der Staatskanzlei (vgl. Weisungen der Staatskanzlei an die Gemeinden vom 17. Januar 2020). Am Wahlsonntag ermitteln die Gemeinden die Ergebnisse, protokollieren sie und leiten sie an die Staatskanzlei weiter (§ 23 Abs. 1 StWG). Die Staatskanzlei plausibilisiert die Ergebnisse und gibt sie frei. Gemäss § 38 Abs. 1 Ziff. 1 StWV werden die Ergebnisse der Wahlen durch die Staatskanzlei elektronisch und im Amtsblatt veröffentlicht. Die Staatskanzlei publiziert die Ergebnisse am Wahlsonntag auf der Webseite des Kantons. Zudem betreibt sie jeweils ein Wahl- und Medienzentrum. Am 15. März 2020 musste sie dieses allerdings aufgrund der gegen die Verbreitung von Sars-Cov-2 ergriffenen Massnahmen absagen. Praxisgemäss nimmt der Regierungsrat am Dienstag nach dem Wahlsonntag Kenntnis von den Ergebnissen. Er ersucht den Grossen Rat gleichzeitig um Durchführung des Genehmigungsverfahrens (vgl. RRB Nr. 156 vom 17. März 2020 und Publikation der Ergebnisse in ABl. Nr. 12/2020 S. 728-808).

3.2.2. Genehmigung durch den Grossen Rat

Gemäss § 35 Abs. 1 Ziff. 1 StWG bedürfen die Grossrats- und Regierungsratswahlen der Genehmigung des Grossen Rats. Gemäss § 41 Abs. 1 StWV erfolgt die Wahlgenehmigung nach unbenütztem Ablauf der Rechtsmittelfrist oder nach der rechtskräftigen Erledigung allfälliger Rechtsmittelverfahren. Gemäss § 41 Abs. 2 StWV überzeugt sich die zuständige Stelle von der rechtmässigen Durchführung des Wahlganges, von der Richtigkeit der Ergebnisermittlung und der Wählbarkeit der gewählten Personen. § 2 Abs. 1 GOGR sieht vor, dass der Regierungsrat dem Grossen Rat auf die Eröffnungssitzung hin eine Botschaft über die Wahlergebnisse mit den Wahlprotokollen sowie allfällige Wahlreurse mit den Akten zustellt. Gemäss § 2 Abs. 2 GOGR befindetet der Grosse Rat über die Ergebnisse der Wahlen, bei Unstimmigkeiten oder Wahlrekursen auf Antrag des Büros.

Im Normalfall führt der Grosse Rat selbst keine Untersuchungen durch: Die Staatskanzlei ermittelt und publiziert die Ergebnisse, der Regierungsrat nimmt sie zur Kenntnis und leitet sie dem Grossen Rat weiter. Zudem lässt er dem Grossen Rat eine Botschaft über die Wahlergebnisse zukommen. Das Büro des Grossen Rats prüft, ob die gewählten Personen die Wählbarkeitsvoraussetzungen erfüllen, und es prüft die von der Staatskanzlei und dem Regierungsrat vorgelegten Protokolle. Zudem vergewissert es sich, dass keine Rekurse eingegangen sind (ein Rekurs ging beim Büro des Grossen Rats

ein, da gemäss § 97 Abs. 1 i.V.m. § 35 Abs. 1 Ziff. 1 StWG der Grosse Rat Rekursinstanz ist). Auf Unregelmässigkeiten hätte der Regierungsrat in seiner Botschaft hingewiesen. Sofern keine Anhaltspunkte vorliegen, dass der Wahlgang nicht rechtmässig durchgeführt worden sein könnte oder dass die Ergebnisse falsch ermittelt werden sein könnten, gibt es keinen Anlass für weitere Abklärungen. Dies ist sachgerecht. Es ist nicht ersichtlich, welche Abklärungen der Grosse Rat standardmässig zusätzlich zu den Abklärungen und Ermittlungen des Regierungsrates und der Staatskanzlei vornehmen müsste und könnte.

Das ändert nichts daran, dass es in der Verantwortung des Grossen Rates liegt, die Wahl zu genehmigen und im Rahmen dieser Genehmigung zu prüfen, ob die Wahlen rechtmässig durchgeführt, die Ergebnisse richtig ermittelt worden sind und die Wählbarkeitsvoraussetzungen erfüllt sind. Diese Genehmigungsfunktion hat eine richterliche Komponente. Der Grosse Rat muss alle Sachverhaltselemente, die relevant sind, berücksichtigen und würdigen und gestützt darauf einen Entscheid fällen. Dieser könnte mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht angefochten werden: Das Bundesgericht beurteilt gemäss Art. 82 lit. c des Bundesgerichtsgesetzes (BGG; SR 173.110) Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen. Der Grosse Rat ist eine Vorinstanz im Sinne von Art. 88 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 BGG. Die Beschwerdeberechtigung ist gemäss Art. 89 Abs. 3 BGG weit: Jede Person, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist. Gerügt werden könnte gemäss Art. 95 lit. a und lit. d BGG u.a. die Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV und von Bestimmungen des StWG und der StWV.

Der Grosse Rat stellt bei der Genehmigung einer Wahl auf die Botschaft des Regierungsrates und die von der Staatskanzlei ermittelten Ergebnisse ab. Zusätzlich nimmt sein Büro Abklärungen zu den Wählbarkeitsvoraussetzungen vor. Dieser Ablauf ist sachgerecht und bedarf keiner Anpassungen (vgl. Notiz des Rechtsdienstes der Staatskanzlei vom 20. Januar 2021 „Genehmigung der Resultate der Grossratswahlen durch den Grossen Rat“, Beilage 2).

3.3. Vorgaben für die Ermittlung der Ergebnisse

3.3.1. Gesetzliche Grundlagen

Gemäss § 11 Abs. 1 StWG wird das Wahlbüro der Gemeinde von der oder dem Vorsitzenden der Gemeindebehörde geleitet, und gemäss § 11 Abs. 2 StWG wird das Sekretariat durch die Gemeindeschreiberin oder den Gemeindeschreiber geführt. Gemäss § 11 Abs. 4 StWG überwacht das Wahlbüro die Stimmabgabe und ermittelt die Ergebnisse von Abstimmungen und Wahlen. Es kann zur Ermittlung der Ergebnisse zusätzliche Personen beiziehen.

Mit der Auszählung der Stimmen darf gemäss § 17 Abs. 1 StWG erst am Abstimmungs-sonntag begonnen werden. Gemäss § 17 Abs. 2 Ziff. 1 bis Ziff. 3 StWG dürften aber frühestens drei Tage vor dem Abstimmungstag in Anwesenheit von mindestens zwei Mitgliedern des Wahlbüros Vorbereitungen für die Auszählung getroffen werden (Öffnung

der brieflich eingegangenen Sendungen, Überprüfung der Stimmrechtsausweise, Trennung von Stimmrechtsausweisen und Stimmzettelcouverts). Gemäss § 17 Abs. 2 StWG sind die korrekt eingereichten Stimmzettelcouverts bis zum Beginn der Auszählung ungeöffnet und gesichert aufzubewahren.

§ 19 bis § 22 StWG enthalten Bestimmungen über die Gültigkeit von Stimm- und Wahlzetteln, über leere Stimm- und Wahlzettel, leere und ungültige Stimmen und die Zahl der massgebenden Stimmen.

Gemäss § 22 Abs. 1 StWG sind die Ergebnisse der Auszählung zu protokollieren und an die zuständige Stelle weiterzuleiten. Gemäss § 22 Abs. 2 StWG sind die Stimm- und Wahlzettel sowie die Stimmrechtsausweise verschlossen aufzubewahren. Die Vernichtung erfolgt bei Wahlen nach deren Genehmigung und bei Abstimmungen frühestens drei Monate nach dem Abstimmungstag und nicht vor der rechtskräftigen Erledigung allfälliger Rechtsmittelverfahren.

Gemäss § 24 Abs. 1 der Verordnung zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWV; RB 161.11) müssen sich in jedem Stimmlokal während der Abstimmungszeit genügend, mindestens jedoch zwei Mitglieder des Wahlbüros als Urnenoffizianten aufhalten. Gemäss § 28 StWV erfolgt die Auszählung unter gegenseitiger Kontrolle der Beteiligten nach den Weisungen der Staatskanzlei. Gemäss § 29 StWV sind die Stimm- und Wahlzettel in gültige, leere und ungültige auszuscheiden und entsprechend auszuzählen. Gemäss § 31 Abs. 1 StWV sind die Ergebnisse der Auszählung in den amtlichen Formularen zu protokollieren. Gemäss § 34 StWV werden die unveränderten Wahlzettel separat gezählt und die daraus resultierenden Kandidaten- und Zusatzstimmen für jede Liste protokolliert. Gemäss § 35 Abs. 1 StWV werden die veränderten Wahlzettel einzeln erfasst und protokolliert, wobei die Zahl der Kandidaten-, Zusatz- und leeren Stimmen pro Wahlzettel stets der Anzahl der Mandate des Wahlkreises entsprechen muss. Gemäss § 36 StWV wird die Gesamtzahl der Kandidaten- und Zusatzstimmen für jede Liste protokolliert.

Gemäss § 10 StWG amtet bei eidgenössischen und kantonalen Abstimmungen und Wahlen die Staatskanzlei als kantonales Wahlbüro. Gemäss § 24 StWG wird eine Nachzählung vom Wahlbüro oder vom zuständigen Departement angeordnet, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass ein fehlerhaftes Ergebnis ermittelt worden sein könnte. Gemäss Botschaft zum StWG (GR 12/GE 10/116; RRB Nr. 295 vom 23. April 2013) ist diese Bestimmung unverändert aus der damaligen Verordnung übernommen worden. Es handle sich um die gleiche Regelung, die der Bund vorsehe: Gemäss Art. 11 der Verordnung über die politischen Rechte (VPR; SR 161.11) zählt das kantonale Wahlbüro entweder selber nach oder ordnet eine Nachzählung durch das Gemeindegewahlbüro an, wenn der Verdacht besteht, dass ein Gemeindeergebnis unrichtig ist. Mit „Wahlbüro“ dürfte in § 24 StWG somit das kantonale Wahlbüro im Sinne von § 10 StWG gemeint sein.

3.3.2. Weisungen der Staatskanzlei vom 17. Januar 2020

Die Staatskanzlei hat am 17. Januar 2020 die Weisungen an die Gemeinden über die Gesamterneuerungswahlen und die Regierungsratswahlen vom 15. März 2020 erlassen (Weisungen und Merkblätter, Beilage 3). Die Weisungen orientieren über die Abläufe und rechtlichen Grundlagen. Im Merkblatt A (Organisation) wird in Ziff. 1.2 zur Organisation der Wahlbüros der Gemeinden auf § 11 StWG verwiesen. Für die Auszählung und Veröffentlichung der Resultate wird auf § 17 und § 18 StWG verwiesen. Merkblatt B (Ermittlung der Wahlergebnisse) legt dar, wie die Wahlzettel zu sortieren sind, und nennt die Ungültigkeitsgründe. Merkblatt C enthält Beispiele für die Bereinigung der Wahlzettel.

4. Genehmigung der Grossratswahlen 2020

4.1. Ablauf

Am 15. März 2020 fanden im Kanton Thurgau die Grossratswahlen statt. Im Nachgang zu diesen Wahlen wurden Unregelmässigkeiten in der Stadt Frauenfeld festgestellt. Die Stadt meldete zwei Tage nach dem Wahlsonntag, nachdem sie aufgefordert worden war, die unveränderten Wahlzettel zu kontrollieren, es seien fälschlicherweise 100 unveränderte Wahlzettel (Hunderterbeige) der Liste Nr. 06 (glp) bei der Liste Nr. 09 (SVP) abgelegt und gezählt worden.

Die Überprüfung der Ergebnisse der Stadt Frauenfeld durch die Staatskanzlei ergab, dass bei der Liste Nr. 06 (glp) und der Liste Nr. 09 (SVP) zusätzlich zu den von der Stadt bereits gemeldeten 100 Wahlzetteln eine Diskrepanz von ca. 100 Wahlzetteln bestand zwischen den physisch vorhandenen Wahlzetteln und der Zahl der Wahlzettel, die sich aufgrund einer Auswertung der von der Stadt Frauenfeld verwendeten Kontrollzettel ergeben sollte. Die Abläufe und Ergebnisse der Überprüfung können dem Bericht des Rechtsdienstes der Staatskanzlei vom 31. März 2020 „Wahlen Grosser Rat 2020: Überprüfung der Ergebnisse der Stadt Frauenfeld“ entnommen werden (Beilage 4). Es gab keine Erklärung für diese Diskrepanz. Daher bestand der Verdacht, dass das Resultat manipuliert worden war. Die Staatskanzlei reichte deshalb am 31. März 2020 bei der Generalstaatsanwaltschaft eine Strafanzeige gegen unbekannte Täterschaft wegen Verdachts auf Wahlfälschung bei den Wahlen für den Grossen Rat vom 15. März 2020 in der Stadt Frauenfeld ein (Beilage 5). Mit RRB Nr. 244 vom 21. April 2020 übermittelte der Regierungsrat dem Grossen Rat im Sinne von § 2 Abs. 2 GOCR eine zusätzliche Botschaft über die Wahlergebnisse. Er informierte den Grossen Rat über den Stand der Ermittlungen und die eingereichte Strafanzeige und stellte ihm den Bericht des Rechtsdienstes zur Verfügung. Die in der Stadt Frauenfeld festgestellte Diskrepanz war die einzige Unregelmässigkeit. Bei allen anderen Ergebnissen lagen keine Anhaltspunkte vor für Zweifel an der Richtigkeit. In der Botschaft des Büros an den Grossen Rat vom 4. Mai 2020 beantragte das Büro daher, die Wahl zu genehmigen, den bestrittenen 32. Sitz im Bezirk Frauenfeld aber von der Genehmigung auszunehmen. Der Grosse Rat folgte am 20. Mai 2020 diesem Antrag.

Mit Berichten vom 15. April 2020, 18. Mai 2020 und 23. Juni 2020 informierte der Generalstaatsanwalt über den Stand der Ermittlungen. Es stehe fest, dass minimal 86 und maximal 99 unveränderte Wahlzettel der Liste Nr. 06 (glp) vernichtet und durch unveränderte Wahlzettel der Liste Nr. 09 (SVP) ersetzt worden seien (Beilage 6).

Die Staatskanzlei kam aufgrund aller vorliegenden Indizien zum Schluss, dass mindestens 86 Wahlzettel umgeteilt werden mussten. Sie nahm im Ergebnisermittlungssystem diese Korrektur vor und publizierte die korrigierten Ergebnisse in ABl. Nr. 27/2020 S. 1819-1839. Diese Korrektur führte dazu, dass der 32. Sitz im Bezirk Frauenfeld an die Liste Nr. 06 (glp) ging. Mit RRB Nr. 427 vom 30. Juni 2020 nahm der Regierungsrat Kenntnis von den korrigierten Ergebnissen und informierte den Grossen Rat über die Korrektur und die Gründe, die zur Korrektur geführt hatten.

Mit Botschaft vom 30. Juni 2020 beantragte das Büro des Grossen Rats diesem, die Wahl von Marco Rüegg (glp) als 130. Mitglied zu bestätigen. Am 1. Juli 2020 folgte der Grosse Rat diesem Antrag. Damit erhielt die am 15. März 2020 gemäss den provisorischen Resultaten als gewählt genannte Severine Hänni (SVP) keinen Sitz.

4.2. Rekurs der glp

Am 18. März 2020 reichte die glp einen Wahlrekurs ein. Sie beantragte, der Kanton sei zu verpflichten, das Wahlergebnis in der Stadt Frauenfeld nachzuzählen. Der Rekurs wurde mit Beschluss des Grossen Rates vom 20. Mai 2020 sistiert und mit Beschluss vom 30. Juni 2020 als gegenstandslos geworden abgeschrieben, weil die Überprüfung durch die Staatskanzlei unabhängig vom Rekurs erfolgt war und weil diese Überprüfung das Rechtsbegehren der Rekurrenten vollständig umfasst hatte. Trotz der Gegenstandslosigkeit wurde der glp eine Parteientschädigung von Fr. 3'000 zugesprochen, da die glp aufgrund der kurzen Frist von § 98 Abs. 1 StWG den Rekurs hatte einreichen müssen, bevor ihr bekannt war, ob und in welchem Umfang die Staatskanzlei tätig werden würde.

4.3. Abgrenzung der öffentlich-rechtlichen Genehmigung vom Strafverfahren

Aus öffentlich-rechtlicher Sicht geht es darum, dass ein Ergebnis der Grossratswahlen vorliegt, das den unverfälschten Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (vgl. Kap. 3.1). Aus dieser Sicht spielt es keine Rolle, ob der ehemalige Stadtschreiber schuldig ist oder nicht. Für die Klärung der Schuldfrage sind die Gerichte zuständig. Die Ermittlungsergebnisse der Staatsanwaltschaft können sich aber auf das Wahlergebnis auswirken. Zudem könnten sich aus den Erkenntnissen aus dem Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Anpassungsbedarf an den Abläufen bei Wahlen und Abstimmungen und den gesetzlichen Grundlagen ergeben.

4.4. Beurteilung der Genehmigung der Grossratswahlen 2020

4.4.1. Auswertung der Kontrollzettel

Die Auswertung der nicht mehr im Original, aber als Scan verfügbaren, in der Stadt Frauenfeld eingesetzten Kontrollzettel (im Bericht des Rechtsdienstes [Beilage 4] Laufzettel genannt) ergab eine Übereinstimmung mit den physisch vorhandenen Wahlzetteln mit Ausnahme von rund 100 Wahlzetteln bei der Liste Nr. 06 (glp) und der Liste Nr. 09 (SVP). Sowohl die Generalstaatsanwaltschaft als auch der Rechtsdienst der Staatskanzlei haben unabhängig voneinander die gleichen Zahlen ermittelt. Es gibt keine Anhaltspunkte, dass diese Ermittlungen nicht stimmen, und es gibt keine Anhaltspunkte, dass die Kontrollzettel, die von Zweierteams ausgefüllt und jeweils von beiden Teammitgliedern unterzeichnet worden sind (und somit Urkunden im Sinne von Art. 110 Abs. 4 des Schweizerischen Strafgesetzbuches [StGB; SR 311.0] darstellen), manipuliert worden sein könnten. Weder die Generalstaatsanwaltschaft noch der Rechtsdienst der Staatskanzlei haben Hinweise auf eine Manipulation der Kontrollzettel gefunden. Auch von niemandem sonst sind Hinweise genannt worden, die eine Manipulation erklären oder wahrscheinlich machen könnten. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Auswertung der Kontrollzettel das korrekte Ergebnis der Wahl wiedergibt. Die Staatsanwaltschaft ist zum gleichen Schluss gekommen, und auch das Bezirksgericht Frauenfeld geht davon aus, dass auf die Kontrollzettel abzustellen ist.

4.4.2. Ergebnis der kriminaltechnischen Ermittlungen

Die kriminaltechnischen Ermittlungen der Staatsanwaltschaft ergaben Auffälligkeiten bei mindestens 86 und maximal 99 Wahlzetteln der Liste Nr. 09. Staatsanwaltschaft und Gericht gehen davon aus, dass mindestens 86 unveränderte Wahlzettel der Liste Nr. 09 nachträglich hinzugefügt worden sind. Diese Wahlzettel seien keine gültig abgegebenen Stimmen, sondern stammten aus dem Reservestimmmaterial der Stadt Frauenfeld für den Nachversand von Stimmunterlagen. Ergebnis der Strafuntersuchung war somit, dass die physisch vorhandenen Wahlzettel nicht das korrekte Resultat wiedergeben, sondern dass mindestens 86 Wahlzettel bei der Liste Nr. 09 abzuzählen und bei der Liste Nr. 06 hinzuzuzählen sind.

Die Ergebnisse der kriminaltechnischen Ermittlungen bestätigen somit die Auswertung der Kontrollzettel.

4.4.3. Statistische Auswertung

Eine statistische Auswertung ergibt, dass das Verhältnis zwischen den unveränderten und den veränderten Wahlzetteln der Liste Nr. 06 und der Liste Nr. 09 wesentlich besser übereinstimmt mit den Zahlen der Wahl 2016 und den Ergebnissen anderer Gemeinden der Wahl 2020, wenn rund 100 unveränderte Wahlzettel verschoben werden (vgl. Bericht der Dienststelle für Statistik vom 16. April 2020 „Grossratswahlen 2020: Verhältnis veränderte – unveränderte Wahlzettel glp und SVP in den Thurgauer Gemeinden, insbesondere Frauenfeld“, Beilage 7). Die statistische Auswertung allein

würde eine Umteilung nicht rechtfertigen. Es handelt sich aber um ein gutes Indiz dafür, dass eine Umteilung das tatsächliche Resultat darstellt.

4.4.4. Schlussfolgerung

Die Auswertung der Kontrollzettel, das Ergebnis der kriminaltechnischen Ermittlungen und die statistische Auswertung widersprechen sich nicht, sondern ergänzen sich. Sie ergeben ein stimmiges Gesamtbild. Sie lassen nur den Schluss zu, dass bei der Liste Nr. 06 (glp) mindestens 86 Wahlzettel entfernt und bei der Liste Nr. 09 (SVP) hinzugefügt worden sind und dass für das korrekte Resultat diese Verschiebung rückgängig zu machen ist. Es gibt keine andere Erklärung, die alle drei Indizien einbezieht und ebenfalls ein plausibles Gesamtbild ergäbe. Die Staatskanzlei, die Staatsanwaltschaft und das Bezirksgericht Frauenfeld stützen sich daher übereinstimmend auf dieses Gesamtbild ab.

Auch aus heutiger Sicht war somit der Beschluss des Grossen Rates vom 1. Juli 2020 korrekt. Er bringt den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck und wäre mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit vom Bundesgericht bestätigt worden.

5. Strafverfahren

5.1. Vorbemerkungen

Am 24. März 2021 erhob die Generalstaatsanwaltschaft beim Bezirksgericht Frauenfeld Anklage gegen den ehemaligen Stadtschreiber der Stadt Frauenfeld wegen qualifizierter Wahlfälschung. Die Hauptverhandlung vom Bezirksgericht Frauenfeld fand am 6. Juli 2021, das Urteil wurde am 7. Juli 2021 mündlich eröffnet. Dies entspricht Art. 351 Abs. 1 i.V.m. Art. 84 Abs. 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0), wonach das Gericht das Urteil im Anschluss an die Urteilsberatung mündlich eröffnet und kurz begründet.

5.2. Ermittlungsergebnisse gemäss Plädoyer der Staatsanwaltschaft

5.2.1. Tathergang

Die Staatsanwaltschaft hat folgenden Ablauf rekonstruiert: Am Wahlsonntag wurden irrtümlich 200 Wahlzettel der Liste Nr. 06 (glp) bei der Liste Nr. 09 (SVP) abgelegt. Dieser Fehler wurde am Wahlsonntag nicht bemerkt. Als der ehemalige Stadtschreiber am Dienstag nach der Wahl auf Aufforderung der Staatskanzlei die unveränderten Wahlzettel der Listen Nr. 06 und Nr. 09 nachzählte, bemerkte er den Fehler. Er realisierte, dass eine Umteilung von 200 Wahlzetteln zu einer Sitzverschiebung führen würde. Er meldete daher der Staatskanzlei nur 100 Wahlzettel. Spätestens, als am Mittwoch, 18. März 2021, klar war, dass die Staatskanzlei am Montag, 23. März 2021, eine Nachzählung durchführen würde, realisierte er, dass er die Zahl der Wahlzettel an seine Meldung an die Staatskanzlei anpassen musste. Er vernichtete ca. 100 Wahlzettel der Liste Nr. 06 und fügte ca. 100 Wahlzettel der Liste Nr. 09 hinzu. Diese Wahlzettel beschaffte er sich aus den bei der Stadt Frauenfeld vorhandenen Reservewahlunterlagen.

5.2.2. Beweisergebnisse

Die Nachzählung durch die Staatsanwaltschaft bestätigte 1:1 die Nachzählung der Staatskanzlei (vgl. Bericht des Rechtsdienstes der Staatskanzlei vom 31. März 2021, Beilage 4).

Der kriminaltechnische Dienst untersuchte die physischen Wahlzettel. Es konnten 86 unveränderte Wahlzettel gefunden werden, die nicht vollständig zusammengefaltet waren. Diese Wahlzettel befanden sich meistens in einer kleinen Anzahl direkt hintereinander liegend unter den übrigen Wahlzetteln. Auf den nicht vollständig zusammengefalteten Wahlzetteln waren weniger auswertbare Fingerabdruckspuren vorhanden als auf den vollständig zusammengefalteten Wahlzetteln.

Gemäss Staatsanwaltschaft lassen die kriminaltechnischen Untersuchungen nur den Schluss zu, dass diese Wahlzettel den Auszählvorgang am Wahlsonntag nicht durchlaufen haben, sondern erst später hinzugefügt worden sind.

5.2.3. Erkenntnisse zu den Abläufen für die Ermittlung des Wahlergebnisses in der Stadt Frauenfeld

Die Staatsanwaltschaft erwähnt mehrere Punkte, welche die Wahlfälschung begünstigt haben:

1. Der Vorsteher des Departementes für Bau und Verkehr der Stadt Frauenfeld hatte als Mitglied der Stadtbehörde den Vorsitz im Wahlbüro in Vertretung des Stadtpräsidenten, der sich im Ausstand befand, war jedoch nicht direkt in die Wahlvorbereitung und in die Ermittlung der Wahlergebnisse involviert.
2. Am Wahlsonntag verliessen der ehemalige Stadtschreiber und der Vorsitzende des Wahlbüros das Wahlbüro gemeinsam für rund 1.5 Stunden und nahmen an einer vom Stadtrat kurzfristig anberaumten Sitzung teil. Während dieser 1.5 Stunden konnten sie die in ihrer Verantwortung liegenden Überwachungs- und Kontrollfunktionen im Wahlbüro nicht ausüben.
3. Am Wahlsonntag wurden im Wahlbüro der Stadt Frauenfeld zwei Beigen zu je ca. 100 unveränderten Wahlzettel der Liste Nr. 06 (glp) versehentlich und unbemerkt bei den unveränderten Wahlzetteln der Liste Nr. 09 (SVP) abgelegt. Bei funktionierenden Überwachungs- und Kontrollmechanismen wäre der Fehler entdeckt worden.
4. Die Stadt Frauenfeld hat am Wahlsonntag keine Plausibilitätskontrolle der ermittelten Resultate durchgeführt. Die Stadt hätte insbesondere die Kontrollzettel auswerten sollen. Damit hätte der Fehler bereits am Wahlsonntag entdeckt und behoben werden können.
5. Die unveränderten Wahlzettel einer Liste sind nicht nummeriert worden.
6. Die von der Stadt Frauenfeld verwendete Zählmaschine arbeitet nicht exakt.

7. Der ehemalige Stadtschreiber führte die Nachzählungen am Montag, 16. März 2020, und Dienstag, 17. März 2020, alleine, ohne Beizug eines weiteren gewählten Mitglieds des Wahlbüros und ohne Erstellung eines Protokolls über die Nachzählung durch.
8. Das Verhalten der Stadt Frauenfeld im Zusammenhang mit der Anzeigeerstattung ist nicht nachvollziehbar. Die Stadt Frauenfeld hätte sich um die lückenlose Aufklärung der Vorfälle und um die korrekte Ermittlung des Wahlergebnisses bemühen sollen.
9. Die Originale der Kontrollzettel (Laufzettel) wurden am 16. März 2020 von der Stadt Frauenfeld vernichtet, obwohl es sich um Urkunden im Sinne von Art. 110 Abs. 4 StGB handelt.
10. Die Stadt Frauenfeld hat das Original der Namensliste, auf der die Einwohnerdienste diejenigen Personen aufgeführt hatten, die Reservewahlunterlagen bezogen, kurz nach dem Wahlsonntag vernichtet.
11. Die Stadt Frauenfeld hat die nach dem Wahlsonntag vorrätigen und bei den Einwohnerdiensten der Stadt Frauenfeld eingelagerten Reservewahlunterlagen vor Einleitung des Strafverfahrens vernichtet.
12. Die Stadt Frauenfeld verfügt über kein elektronisches Schliesssystem, das es erlaubt hätte, nachzuvollziehen, wer im Zeitraum vom 16. März 2020 bis zum 23. März 2020 um welche Zeit die für die Strafuntersuchung relevanten Räumlichkeiten im Rathaus Frauenfeld betreten hatte.

5.3. Plädoyer der Verteidigung

Gemäss der Verteidigung des ehemaligen Stadtschreibers bestehen Zweifel, dass eine Manipulation stattgefunden hat, dass 100 Wahlzettel der SVP hinzugefügt worden sind und dass der ehemalige Stadtschreiber die Manipulation vorgenommen hat.

Die Verteidigung bemängelt, dass es keine gesetzlichen Vorgaben über die Erstellung der Protokolle gibt. Auch seien die Ereignisse nicht lückenlos aufgeklärt worden. Die politische Beurteilung des Falles und die strafrechtliche Beurteilung seien auseinanderzuhalten. Es habe eine gefährliche Vermischung der beiden Sichtweisen stattgefunden. Die Staatsanwaltschaft sei entlastenden Hinweisen nicht nachgegangen. Insbesondere habe sie nicht nachgeforscht, ob jemand anders die Tat hätte begehen können. Der Abstimmungssonntag sei hektisch verlaufen; wichtige Personen seien nicht anwesend gewesen. Es hätte durchaus jemand aus dem Wahlbüro die Manipulation vornehmen können. Der Hauswart habe Zugang zu den Wahlzetteln gehabt, sei aber nicht befragt worden. Frauenfeld habe mitgeteilt, dass 10 Personen Zugang zu dem Kellerabteil hatten, in dem die Wahlzettel aufbewahrt worden seien. Weitere Personen hätten sich einen Schlüssel verschaffen können. Insgesamt hätten 19 Personen Zugang zu den Wahlzetteln gehabt. Die Staatsanwaltschaft hätte weitere Ermittlungen vornehmen müssen.

Es sei kein Motiv erkennbar. Der Angeklagte habe nicht gewusst, dass eine Verschiebung von 200 Wahlzetteln zu einer Sitzverschiebung führen würde. Für die Tat kämen

verschiedene Personen in Frage. Es gäbe zu wenig Beweise für die Schuld seines Mandanten.

5.4. Urteil

Das Gericht sieht es als gegeben an, dass eine Manipulation stattgefunden hat. Die Kontrollzettel (Laufzettel) seien Urkunden. Die Zettel seien von Zweiertteams ausgefüllt worden; es habe eine gegenseitige Kontrolle stattgefunden. Eine Verwechslung der Listen Nr. 06 und Nr. 09 durch Legastheniker könne ausgeschlossen werden. Man könne und müsse daher auf die Kontrollzettel abstellen. Das Gericht habe die Wahlzettel angeschaut und könne die von der Staatsanwaltschaft festgestellten Auffälligkeiten bestätigen. Das Gericht gehe davon aus, dass diese Zettel nachträglich hinzugefügt worden seien.

Die Nachkontrolle des Angeklagten sei keine Nachzählung im Sinne des Gesetzes gewesen. Der Angeklagte sei allerdings allein gelassen worden, sowohl der Stadtrat als auch die Staatskanzlei hätten ihn allein gelassen. Man könne ihm daher keinen Vorwurf machen, dass er die Nachkontrolle selbst durchgeführt habe.

Das Gericht geht davon aus, dass in der Stadtkanzlei genügend Ersatzwahlzettel vorhanden waren und dass der Angeklagte Zugriff auf dieses Material hatte. Der Angeklagte habe am 17. März 2020 davon ausgehen können, dass keine weiteren Nachforschungen angestellt werden, wenn er 100 verschobene Wahlzettel meldet. Der Fehler am Wahlsonntag hätte zu einer Sitzverschiebung geführt und sei daher erheblich gewesen. Der Angeklagte habe diesen Fehler vertuschen wollen. Andere Täter kämen nicht in Frage. Das Gericht hat keine Zweifel daran, dass sich die Tat so abgespielt hat, wie es die Staatsanwaltschaft darstellt.

Das Gericht verurteilt den Angeklagten zu 12 Monaten Gefängnis (Vollzug bedingt zwei Jahre aufgeschoben) und einer Busse von Fr. 3'000. Der Angeklagte muss zudem die Kosten der Strafuntersuchung tragen. Der Angeklagte hat an der Hauptverhandlung Berufung angemeldet. Das Urteil des Bezirksgerichts Frauenfeld ist daher nicht rechtskräftig.

6. Erkenntnisse

6.1. Vorbemerkung

Angemerkt sei, dass die Grossratswahlen vom 15. März 2020 auf den Beginn der Massnahmen gegen die Verbreitung von Sars-Cov-2 fallen: Der Bundesrat setzte am 16. März 2020, dem Montag nach den Wahlen, einen teilweisen Lock-down in Kraft. Dies dürfte die Abläufe am Wahlsonntag tangiert haben.

6.2. Gemeinde für die Auszählung verantwortlich

Die Verantwortung für die korrekte Ermittlung der Wahlergebnisse einer Gemeinde liegt nicht beim Kanton, sondern bei der Gemeinde: Das Wahlbüro der Gemeinde ermittelt die Ergebnisse der Wahlen (§ 11 Abs. 4 StWG, vgl. Kap. 3.2.1). Jede Gemeinde muss ihr Wahlbüro sowie die Abläufe und die Auszählung am Abstimmungssonntag so organisieren, dass das Ergebnis den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Jeder Schritt der Ergebnisermittlung muss nachvollzogen werden können, und es muss jeder Schritt auf seine Richtigkeit überprüft werden. Gemäss § 28 StWV erfolgt die Auszählung unter gegenseitiger Kontrolle der Beteiligten (vgl. Kap. 3.3.1). Für jeden Schritt gilt daher mindestens ein Vieraugenprinzip.

Der Kanton legt nicht fest, wie eine Gemeinde ihr Wahlbüro im Detail zu organisieren hat. Dies ist sinnvoll: Erstens ist die Situation in den 80 Gemeinden sehr unterschiedlich. Die Organisation eines Wahlbüros für 16'000 Stimmberechtigte ist eine andere wie diejenige für 500 Stimmberechtigte. Zweitens steht den Gemeinden im Rahmen der Gemeindeautonomie eine gewisse Organisationsfreiheit zu.

Im Rahmen von Gemeindegemeinschaften, welche die Staatskanzlei für die National- und Grossratswahlen durchführt, werden die Abläufe besprochen. Eine Mustergemeinde stellt dabei ihre Organisation für den Abstimmungssonntag vor. Es sind keine Missstände aus den Gemeinden bekannt. Der Kanton geht davon aus, dass die Gemeinden ihre Verantwortung wahrnehmen und die Ergebnisse so ermitteln, dass der freie Wille der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck kommt.

Die Verantwortung der Gemeinde endet mit dem Abstimmungssonntag nicht: Ergeben sich nach dem Abstimmungssonntag Hinweise darauf, dass ihr Ergebnis nicht korrekt ermittelt worden ist, muss sie alles unternehmen, um das korrekte Ergebnis zu ermitteln. Sie kann sich nicht mit dem Hinweis auf Nachzählungen durch das kantonale Wahlbüro der Verantwortung entziehen. Eine Nachzählung ist in erster Linie Sache des Gemeindegemeinschaftsbüros (§ 24 StWG, vgl. Kap. 3.3.1).

6.3. Beurteilung der Erkenntnisse der Staatsanwaltschaft

6.3.1. Abläufe am Wahlsonntag in der Stadt Frauenfeld

6.3.1.1. Nr. 1 und Nr. 2 (Überwachungs- und Kontrollfunktionen im Wahlbüro)

Nr. 1 bis Nr. 6 der Erkenntnisse der Staatsanwaltschaft (vgl. Kap. 5.2.3) betreffen den Wahlsonntag.

Die Staatsanwaltschaft rügt, dass der städtische Vorsteher des Departementes für Bau und Verkehr zwar den Vorsitz im Wahlbüro hatte, jedoch nicht in die Ermittlung der Wahlergebnisse involviert war. Am Abstimmungssonntag habe er zudem zusammen mit dem Stadtschreiber während rund 1.5 Stunden das Wahlbüro verlassen und an einer Stadtratssitzung teilgenommen. Er habe seine Überwachungs- und Kontrollfunktionen in dieser Zeit nicht wahrnehmen können.

Das Wahlbüro wird von der oder dem Vorsitzenden der Gemeindebehörde geleitet. Es überwacht die Stimmabgabe und ermittelt die Ergebnisse (vgl. Kap. 3.3.1). Der Vorsteher des Departementes für Bau und Verkehr war in Vertretung des Stadtpräsidenten, der als Kantonsrat kandidierte, Leiter des Wahlbüros der Stadt Frauenfeld. Er hätte in dieser Funktion die Auszählung überwachen und kontrollieren müssen, hat dies aber gemäss Staatsanwaltschaft höchstens teilweise gemacht. Die gesetzlichen Vorgaben sind klar. Eine Ergänzung im Gesetz erscheint als nicht erforderlich. In den Weisungen der Staatskanzlei könnte ergänzt werden, dass diejenige Person, die das kommunale Wahlbüro leitet, ihre Überwachungs- und Kontrollfunktionen stets wahrnehmen muss. Sie ist für einen korrekten Ablauf am Wahlsonntag und für die richtige Ermittlung des Ergebnisses zuständig. Der Stadtrat hätte nicht während der laufenden Auszählung eine Sitzung von 1.5 Stunden abhalten sollen. Auch der Stadtschreiber hätte nicht an einer solchen Stadtratssitzung teilnehmen sollen.

Empfehlung: In den Weisungen der Staatskanzlei ist klarzustellen, dass diejenige Person, die das Wahlbüro leitet, ihre Überwachungs- und Kontrollfunktion während der ganzen Auszählung wahrzunehmen hat und dies mit ihrer Unterschrift auf den Wahlprotokollen bestätigt.

6.3.1.2. Nr. 3 und Nr. 4 (Falsche Ablage von 200 Wahlzetteln wird nicht erkannt)

Die falsche Ablage von 200 Wahlzetteln ist am Wahlsonntag unentdeckt geblieben. Dies wirft Fragen auf über die Organisation des Wahlbüros der Stadt Frauenfeld. Das Vieraugenprinzip bei der Zählung der unveränderten Wahlzettel ist nicht gewahrt worden, und es gab keine Kontrolle, ob die Wahlzettel korrekt zugeordnet waren. Dazu kommt, dass die Kontrollzettel zwar ausgefüllt und unterschrieben worden sind, dass die Stadt sie aber nicht ausgewertet hat. Mit der Auswertung der Kontrollzettel hätte die Zahl der vorhandenen Wahlzettel plausibilisiert werden können. Es wäre aufgefallen, dass die Anzahl der unveränderten Wahlzettel der Liste Nr. 06 und Nr. 09 nicht plausibel ist, die Anzahl wäre kontrolliert worden, und der Fehler wäre mit hoher Wahrscheinlichkeit bemerkt worden. Offenbar ist das Wissen, wozu die Kontrollzettel gut sind, im Laufe der Jahre verlorengegangen.

Es erscheint als relativ fehleranfällig, dass die Wahlzettel gleichzeitig nach Listennummer und nach Art (verändert/unverändert) sortiert werden. Vorstellbar wäre, dies nicht parallel vorzunehmen, sondern seriell, und dabei nach jedem Schritt eine Kontrolle durchzuführen. Im Rahmen der Gemeindeautonomie erscheint die Vorgehensweise jedoch als zulässig. Das Problem war nicht in erster Linie das gewählte Vorgehen, sondern die fehlende Plausibilisierung anhand der Kontrollzettel. Richtigerweise hätte die Zuordnung der Wahlzettel zudem von einer weiteren Person kontrolliert werden sollen. Der Aufwand für diese Kontrolle hält sich in Grenzen, denn es hätte lediglich sichergestellt werden müssen, dass jede Hunderterbeige bei der richtigen Listennummer abgelegt war.

Empfehlung: Werden die Wahlzettel wie in Frauenfeld gleichzeitig nach Listennummern und nach Art der Wahlzettel sortiert, ist der Einsatz von Kontrollzetteln als Hilfsmittel sinnvoll. Diese sind unbedingt auszuwerten, und mit der Auswertung ist die Zahl der Wahlzettel zu plausibilisieren. Zudem ist zu kontrollieren, ob die Beigen mit den unveränderten Wahlzetteln der richtigen Listennummer zugeordnet sind.

6.3.1.3. Nr. 5 (fehlende Nummerierung der unveränderten Wahlzettel)

Die Staatsanwaltschaft bemängelt, dass die unveränderten Wahlzettel im Gegensatz zu den veränderten Wahlzetteln nicht nummeriert worden seien. § 35 Abs. 1 StWV sieht nur eine Einzelerfassung der veränderten Wahlzettel vor. Eine Nummerierung der unveränderten Wahlzettel würde es erleichtern, Fehler zu entdecken, erscheint aber nicht als zwingend, wenn eine Kontrolle der Zuordnung sichergestellt ist und eine Plausibilisierung vorgenommen wird.

6.3.1.4. Nr. 6 (Ungenauigkeit der Zählmaschine)

Die von der Stadt Frauenfeld eingesetzte Zählmaschine arbeitet nicht exakt. Die Stadt muss dieses Problem beheben. Gemäss Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen über die Ermittlung der Ergebnisse eidgenössischer Volksabstimmungen mit technischen Mitteln vom 18. Mai 2016 müssen Messmittel für den vorgesehenen Einsatz geeignet und vom Eidgenössischen Institut für Metrologie (METAS) zugelassen sein. Die korrekte Ermittlung des Abstimmungsergebnisses ist durch angemessene Verfahren und Kontrollen sicherzustellen. Setzt eine Gemeinde daher ein Messmittel ein, muss sie sicherstellen, dass es bestimmungsgemäss gewartet, kalibriert und geeicht ist und dass es korrekt funktioniert. Dies gilt auch für die von der Stadt Frauenfeld eingesetzte Zählmaschine oder für Waagen. Die Staatskanzlei hat ihre Weisungen für Urnengänge entsprechend angepasst.

Empfehlung: Die Stadt Frauenfeld muss sicherstellen, dass die von ihr eingesetzten Zählmaschinen den gesetzlichen Vorgaben entsprechen.

6.3.2. Abläufe nach dem Wahlsonntag

6.3.2.1. Nr. 7 (Stadtschreiber führt Nachzählung allein durch)

Gemäss § 17 Abs. 2 StWG müssen bei Vorbereitungsarbeiten mindestens zwei Mitglieder des Wahlbüros anwesend sein (vgl. Kap. 3.3.1), gemäss § 11 Abs. 4 StWG überwacht das Wahlbüro die Stimmabgabe und ermittelt die Ergebnisse, und gemäss § 24 Abs. 2 StWV müssen sich im Stimmlokal immer mindestens zwei Mitglieder des Wahlbüros aufhalten. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass nie jemand allein eine Handlung im Zusammenhang mit der Ermittlung der Ergebnisse vornehmen darf. Dies gilt für Vorbereitungshandlungen, aber auch für Handlungen am Abstimmungssonntag und danach. Dies entspricht auch der Praxis und dient nicht nur dem Schutz des Wahlmaterials, sondern auch dem Selbstschutz der betroffenen Person. Der Stadtschreiber hätte das Wahlmaterial nicht allein durchsehen dürfen, sondern er hätte jemanden beziehen müssen. Idealerweise hätte der Leiter des kommunalen Wahlbüros ebenfalls anwesend sein müssen.

Das Bezirksgericht Frauenfeld ist der Ansicht, der ehemalige Stadtschreiber sei allein gelassen worden. Man könne ihm keinen Vorwurf machen, dass er die Nachkontrolle allein durchgeführt habe. Diese Einschätzung erstaunt: Mit seiner grossen Erfahrung (der ehemalige Stadtschreiber hat in seiner Einvernahme selbst auf seine grosse Erfahrung hingewiesen) hätte der Stadtschreiber wissen müssen, dass er das Wahlmaterial nicht allein durchsehen darf. Sollte er intern allein gelassen worden sein, wäre der Stadt Frauenfeld der Vorwurf zu machen, dass sie sich nicht besser organisiert hat. Zu den Pflichten des Leiters des Wahlbüros gehört es, dass er zur Verfügung steht, wenn eine Nachzählung erforderlich ist. Er hätte die Nachzählung selbst vornehmen und leiten sollen.

Die Staatskanzlei hat ihre Weisungen für Urnengänge durch folgenden Absatz ergänzt:

„Mit Abstimmungs- und Wahlmaterial ist sorgfältig umzugehen; es muss korrekt aufbewahrt, bearbeitet und gezählt werden. Bei allen Schritten müssen mindestens zwei Personen (Vieraugenprinzip) anwesend sein. Das Abstimmungs- und Wahlmaterial, insbesondere auch das überzählige Abstimmungs- und Wahlmaterial, ist verschlossen aufzubewahren. Die wichtigsten Schritte (insbesondere Vorbereitungshandlungen und Auszählung) sind zu protokollieren. Dies gilt insbesondere auch bei der Überprüfung und Nachzählung von Ergebnissen: Solche Arbeiten dürfen nie allein ausgeführt werden; zudem ist jeder Schritt zu protokollieren.“

Empfehlung: Mit der genannten Anpassung der Weisungen der Staatskanzlei sind den Gemeinden das Vieraugenprinzip und die Regeln über die Protokollierung in Erinnerung zu rufen.

6.3.2.2. Nr. 8 (Verhalten der Stadt Frauenfeld nicht nachvollziehbar)

Es ist Aufgabe jedes kommunalen Wahlbüros, alles zu tun, dass das Ergebnis der Grossratswahlen den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht

zum Ausdruck bringt. Die Stadt Frauenfeld hat gemäss Staatsanwaltschaft wenig Anstrengungen unternommen, um zu einem korrekten Ergebnis zu gelangen. Sie hat offenbar nur diejenigen Abklärungen durchgeführt, die ihr die Staatskanzlei nahegelegt hatte. Gemäss Stadtpräsident wollte sie ihre Angestellten nicht unter Generalverdacht stellen und hat sich deshalb auch nicht an der Strafanzeige beteiligt (vgl. Interview des Stadtpräsidenten von Frauenfeld in der Thurgauer Zeitung vom 10. Juli 2021, S. 37). Es ist indessen zu unterstreichen, dass die Stadt Frauenfeld wie jede Gemeinde alles zu unternehmen hat, um erkannte Unstimmigkeiten zu klären und so dem unverfälschten Wählerwillen Nachachtung zu verschaffen.

Empfehlung: Es ist in Erinnerung zu rufen, dass die Ermittlung des Willens der Stimmberechtigten oberste Priorität hat und dass die entsprechende Verantwortung wahrzunehmen ist. Die Prozesse haben überall das Vieraugenprinzip zu wahren.

6.3.2.3. Nr. 9, Nr. 10, Nr. 11 (Vorzeitige Vernichtung von Material)

Die Vernichtung von Stimm- und Wahlmaterial darf gemäss § 22 StWG erst nach Genehmigung der Wahl erfolgen (vgl. Kap. 3.3.1). Das Vernichtungsverbot gilt auch für Hilfsmaterial, das für die Ermittlung des Wahl- und Abstimmungsergebnisses verwendet worden ist. Eine Nachzählung ist nur möglich, wenn dieses Material vorhanden ist. Bei einer Nachzählung werden nicht nur die Stimm- und Wahlzettel nochmals gezählt, sondern es werden in erster Linie die Abläufe angeschaut und auf Fehler überprüft. Diese Überprüfung ist ohne das Hilfsmaterial nicht möglich.

Das Vernichtungsverbot ergibt sich auch aus der Urkundeneigenschaft des Hilfsmaterials.

Die Stadt Frauenfeld hätte weder die Kontrollzettel noch die Namensliste noch die Reservewahlunterlagen vernichten dürfen. Die Staatskanzlei weist in ihren Weisungen an die Gemeinden vor Wahl- und Abstimmungssonntagen darauf hin, dass stets sämtliches Abstimmungs- und Wahlmaterial so lange aufzubewahren ist, bis die Staatskanzlei es zur Vernichtung freigegeben hat. Diese Freigabe wird jeweils im Amtsblatt publiziert. Zeitgleich dazu werden die Gemeinden von der Staatskanzlei per E-Mail über die Freigabe in Kenntnis gesetzt.

Empfehlung: Es ist den Gemeinden in Erinnerung zu rufen, dass auch Hilfsmaterial zum Stimm- und Wahlmaterial gehört, das im Original bis zur Freigabe durch die Staatskanzlei aufzubewahren ist.

6.3.2.4. Nr. 12 (Elektronisches Schliesssystem)

Ein elektronisches Schliesssystem könnte hilfreich gewesen sein; es dürfte aber zu weit gehen, ein solches vorzuschreiben.

Richtig ist, dass die Gemeinden das Stimm- und Wahlmaterial so aufbewahren müssen, dass nur eine beschränkte Zahl von Mitarbeitenden darauf Zugriff hat.

Empfehlung: Die Weisungen der Staatskanzlei sind dahingehend zu ergänzen, dass die Gemeinden das Stimm- und Wahlmaterial verschlossen aufzubewahren haben und dass nur eine beschränkte Zahl von Mitarbeitenden darauf Zugriff haben darf.

6.4. Plausibilisierung durch das kantonale Wahlbüro

Das kantonale Wahlbüro plausibilisiert am Wahlsonntag die Wahlergebnisse. Dabei wird einerseits geprüft, ob die Gemeinderesultate in sich als stimmig erscheinen (z.B. Anzahl Wahlberechtigte, Anzahl leere/ungültige Wahlzettel), andererseits werden die Ergebnisse mit denjenigen anderer Gemeinden und früherer Urnengänge verglichen. Die Plausibilisierung wird manuell vorgenommen.

Die Prüfung des Verhältnisses der unveränderten zu den veränderten Wahlzetteln gehörte bis jetzt nicht zu den überprüften Elementen. Das kantonale Wahlbüro wird sie aber bei weiteren Urnengängen vornehmen. Bei Abstimmungen kommt darüber hinaus seit kurzem ein Tool zum Einsatz, das ein Teil der Plausibilisierungen automatisiert vornimmt. Zudem ist der Kanton mit den umliegenden Kantonen im Gespräch, wie weitere Plausibilisierungen bei Wahlen und Abstimmungen automatisiert vorgenommen werden könnten (vgl. Kap. 7.3).

6.5. Nachzählung

Die Stadt Frauenfeld hat sich in den Tagen nach dem Wahlsonntag auf den Standpunkt gestellt, sie werde nicht von sich aus nachzählen. Eine Nachzählung müsse durch das kantonale Wahlbüro oder ein Gericht angeordnet werden.

Die Verantwortung für die korrekte Ermittlung des Ergebnisses liegt bei der Gemeinde (vgl. Kap. 6.2). Sie muss alles in ihrer Macht Stehende tun, dieses Ergebnis zu ermitteln. Dazu gehört, dass sie nachzählen muss (im Vieraugenprinzip, mit entsprechender Protokollierung), wenn Zweifel an der Richtigkeit des Ergebnisses auftreten. Das Argument, eine Nachzählung müsse durch das kantonale Wahlbüro oder ein Gericht angeordnet werden, ist falsch. Eine Nachzählung kann niederschwellig sowohl durch das kantonale Wahlbüro als auch durch die Gemeinde selbst angeordnet werden.

Die Frage ist, zu welchem Zeitpunkt das kantonale Wahlbüro einschreitet und selbst eine Nachzählung vornimmt.

Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem kantonalen Wahlbüro ist von Vertrauen geprägt. Entdeckt das kantonale Wahlbüro am Wahlsonntag bei der Plausibilisierung Auffälligkeiten, nimmt es telefonisch Rücksprache mit der Gemeinde. Diese klärt die Auffälligkeiten ab und erstattet dem kantonalen Wahlbüro Bericht. Würde das kantonale Wahlbüro hinter jeder Auffälligkeit eine Wahlfälschung vermuten und sofort eigene Nachforschungen anstellen, würde das System lahmgelegt. Es funktioniert nur mit gegenseitigem Vertrauen. Das bedingt allerdings, dass die Spielregeln eingehalten werden. Bei Nachforschungen der Gemeinde muss insbesondere das Vieraugenprinzip gewahrt sein, und es müssen alle relevanten Schritte protokolliert werden.

Eine Intervention durch das kantonale Wahlbüro selbst ist erst gerechtfertigt, wenn weitere Anzeichen bestehen, dass eine Gemeinde ihre Abläufe nicht im Griff hat oder etwas zu vertuschen versucht.

In Zukunft wird das kantonale Wahlbüro in Fällen wie demjenigen von Frauenfeld direkt mit der Leiterin oder dem Leiter des kommunalen Wahlbüros sprechen und mit ihm die einzelnen Schritte besprechen. Sowohl der Leiter des Wahlbüros (§ 11 Abs. 1 StWG) als auch der Sekretär (§ 11 Abs. 2 StWG) müssen involviert sein. Lassen sich Auffälligkeiten nicht innert kurzer Frist beheben, wird das kantonale Wahlbüro möglichst sofort selbst eine Nachzählung durchführen.

6.6. Erkenntnisse zum Vorgehen der Staatskanzlei bei der Nachzählung

Die Nachzählung durch die Staatskanzlei und die Erkenntnisse daraus sind von der Staatsanwaltschaft bestätigt worden. Die Nachzählung hat die Wahlfälschung zu Tage gebracht. Das Vorgehen des kantonalen Wahlbüros war daher korrekt und adäquat.

Die Mitarbeitenden der Staatskanzlei werden jedoch beim nächsten Mal der Spurensicherung grösseres Gewicht beimessen. Sie werden insbesondere Handschuhe tragen, wenn sie Wahlmaterial anfassen. Zudem ist zu erwägen, das Material zu behändigen und die Nachzählung in den Räumlichkeiten der Staatskanzlei durchzuführen, damit sichergestellt ist, dass keine weiteren Manipulationen vorgenommen werden können.

6.7. Bericht der Stadt Frauenfeld vom 25. Juni 2020

Das Wahlbüro der Stadt Frauenfeld hat am 25. Juni 2020 unter Mitarbeit von Prof. em. Dr. Silvano Moeckli (HSG) einen „Bericht über Verbesserungsmöglichkeiten bei der Ergebnisermittlung von Wahlen und Abstimmungen“ erstellt (Beilage 8). Der Bericht stellt eine Reihe von Massnahmen zur Diskussion.

Anzumerken ist, dass der Bericht unter der Leitung des ehemaligen Stadtschreibers erarbeitet worden ist. Dabei könnte ein Interesse daran bestanden haben, von den Vorgängen im Nachgang zum Wahlsonntag abzulenken. Prima vista ist der Bericht daher mit einer gewissen Vorsicht zu lesen.

Die Massnahmen 1 bis 3 betreffen die Organisation der Stadt. Massnahme 1 (öffentlich zugängliche Datenbank, in der die Zahl der eingegangenen Briefumschläge täglich erfasst werden) ist abzulehnen. Es besteht kein Bedarf nach einer solchen Datenbank. Es ist nicht erkennbar, inwiefern sich mit dieser Massnahme die Sicherheit von Wahlen und Abstimmungen erhöhen würde. Gegen Massnahmen 2 (Zugang zu den Räumlichkeiten der Auszählung wird bewacht) und 3 (Protokollierung besonderer Ereignisse) ist nichts einzuwenden. Anzumerken ist, dass eine Protokollierungspflicht bereits heute besteht (vgl. Kap. 3.3.1 und Kap. 6.3.2.1).

Die Massnahmen 4 bis 6 (Zählung der brieflich eingegangenen Abstimmungscouverts; Erfassung Differenzen zwischen der Anzahl Stimmrechtsausweise und der Anzahl Stimmzettelscouverts) betreffen Handlungen, mit denen sichergestellt werden kann, dass

alle Stimm- und Wahlzettel verarbeitet werden und dass die Zahl der Stimmrechtsausweise der Zahl der Stimm- und Wahlzettel entspricht. Diese Handlungen ergeben sich aus der Sorgfaltspflicht.

Massnahmen 7 (Ergänzung des Kontrollzettels um die Uhrzeit der Ausgabe und Rückgabe, Vermerk der Parteizugehörigkeit) und 8 (Prüfpflichten der Rücknahmestelle der Kontrollzettel und sortierten Wahlzettel) sind sinnvoll. Die Angabe der Parteizugehörigkeit der Mitglieder des kommunalen Wahlbüros ist allerdings nicht erforderlich. Falsch sind die in den Erläuterungen zu den Empfehlungen gemachten Aussagen, eine Unterschrift brauche es nicht. Kommen Kontrollzettel als Hilfsmittel zum Einsatz, sind diese mit der nötigen Sorgfalt und Verbindlichkeit zu führen. Dazu gehört auch die Unterschrift der Bearbeiterin oder des Bearbeiters.

Massnahme 9: Hier werden Plausibilitätskontrollen angeregt. Es fragt sich, was für Kontrollen damit gemeint sind. Es ist nicht Aufgabe einer Gemeinde, ihre Ergebnisse mit anderen Gemeinden zu vergleichen. Dies ist Aufgabe des kantonalen Wahlbüros. Die Stadt Frauenfeld sollte sich daher auf diejenigen Kontrollen beschränken, die sie mit ihren eigenen Zahlen durchführen kann. Dazu dürfte in erster Linie der Vergleich der Zahl der ermittelten Stimmen mit der Zahl der eingegangenen Wahlcouverts gehören; denkbar ist auch, dass eine Gemeinde die Resultate mit eigenen Resultaten aus vergleichbaren früheren Urnengängen vergleicht.

Massnahme 10 (Kontrolle der unveränderten Wahlzettel): Werden die Wahlzettel wie in Frauenfeld gleichzeitig nach Listennummern und nach Art der Wahlzettel sortiert, ist ein Kontrollsystem in Form von Kontrollzetteln sinnvoll. Diese sind unbedingt auszuwerten, und mit der Auswertung ist die Zahl der Wahlzettel zu plausibilisieren (vgl. Kap. 6.3.1.2).

Massnahme 11 (Vergleich der Ergebnisse mit anderen Gemeinden mit einer Software): Das kantonale Wahlbüro setzt seit kurzem ein Tool ein, das ein Teil der Plausibilisierungen automatisiert vornimmt. Zudem ist der Kanton mit den umliegenden Kantonen im Gespräch, wie weitere Plausibilisierungen bei Wahlen und Abstimmungen automatisiert vorgenommen werden könnten (vgl. Kap. 6.4 und Kap. 7.3).

Massnahme 12 (Schaffung einer Rechtsgrundlage „Sorgfalt vor Tempo“): Dieser Grundsatz gilt bereits heute: Das geltende Recht verlangt, dass das Ergebnis korrekt ermittelt wird (vgl. Bemerkung zu Nr. 2 in Kap. 6.8).

Massnahme 13 (Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Nachkontrolle einer per Los ausgewählten Gemeinde): Dies ist abzulehnen. Der Aufwand steht in keinem Verhältnis zum Ertrag (vgl. Bemerkung zu Nr. 3 in Kap. 6.8). Die Gemeinden sind nicht unter Generalverdacht zu stellen. Es gab in der Vergangenheit keine Anhaltspunkte, dass die Gemeinden die Ermittlung der Resultate nicht seriös vorgenommen hätten. Dass ein Fall wie in Frauenfeld bemerkt worden ist, deutet darauf hin, dass die Kontrollinstrumente, gerade wenn sie wie vorliegend verfeinert werden, funktionieren.

6.8. Motion „Mehr Sicherheit bei Wahlen und Abstimmungen“ (GR 20/MO 3/41)

Mit dieser Motion wird der Regierungsrat beauftragt, das StWG so anzupassen, dass bei der Ergebnisermittlung von Wahlen und Abstimmungen das Risiko von Fehlern und Manipulationen minimiert wird oder solche gegebenenfalls zeitnah erkannt werden.

Die Motion verlangt:

1. Prüfung der Plausibilität von Resultaten durch die Wahlbüros und die Staatskanzlei
2. Festlegung des Grundsatzes „Sorgfalt vor Tempo“
3. Verstärkung von Kontrolle und Revision in den Wahlbüros (z.B. durch Eingangskontrollen, doppelte Sicherung von Wahlzettelformularen („Laufzettel“) und auf kantonaler Ebene (z.B. Nachzählung in per Los ausgewählter Gemeinde, vorgängige Zählung von brieflich eingegangenen Couverts und Stimmrechtsausweisen)

Zu Nr. 1: Die Staatskanzlei nimmt bereits heute Plausibilisierungen vor und baut diese aus (vgl. Kap. 6.4 und Kap. 7.3). Eine zusätzliche gesetzliche Grundlage ist nicht erforderlich. Das gleiche gilt für Plausibilisierungen der Gemeinden: Diese sind dafür verantwortlich, dass das Ergebnis korrekt ermittelt wird. Dazu gehört, dass sie prüfen, ob alle eingegangenen Stimmcouverts korrekt verarbeitet worden sind und ob die Zahl der Stimmrechtsausweise der Zahl der Stimmzettel entspricht. Es braucht in diesem Bereich keine Ergänzung des Gesetzes. Die Staatskanzlei weist in ihren rechtlichen Hinweisen für Urnengänge darauf hin, dass eine Gemeinde eine Differenz zwischen der Zahl der Stimmrechtsausweise und der Zahl der Stimm- und Wahlzettel erklären können sollte (ungültige Stimmen, fehlende Stimm- und Wahlzettel) und dass das Total der Stimmrechtsausweise grösser oder gleich sein muss wie das Total der eingegangenen Stimmzettel.

Sinnvoll könnte es sein, dass die Staatskanzlei zusammen mit den Gemeinden Musterabläufe (best practices) entwickelt und diese bekannt macht. Die Staatskanzlei wird im Hinblick auf die Nationalratswahlen 2023 prüfen, ob bei den Gemeinden dafür ein Bedarf besteht (vgl. Kap. 7.4).

Zu Nr. 2: Das geltende Recht verlangt, dass das Ergebnis korrekt ermittelt wird. Dies hat Priorität, ändert aber nichts daran, dass das kantonale Wahlbüro Richtwerte vorgeben kann, bis wann die Auszählung in etwa abgeschlossen sein sollte. Dies dient u.a. dazu, dass die Gemeinde ihre Personalplanung danach ausrichten kann. Der Grundsatz „Sorgfalt vor Tempo“ gilt bereits heute, eine Änderung des Gesetzes ist nicht erforderlich.

Zu Nr. 3: Dies ist abzulehnen. Der Aufwand steht in keinem Verhältnis zum Ertrag. Es gibt keine Anzeichen, dass in den Gemeinden nicht sorgfältig gearbeitet wird. Die Staatskanzlei geht davon aus, dass die Wahlfälschung in der Stadt Frauenfeld ein Ausnahmefall war. Es ist nicht zielführend, alle Gemeinden unter einen Generalverdacht zu

stellen und der Misstrauenskultur übermässig Raum zu geben. Mit den Plausibilisierungen, die das kantonale Wahlbüro vornimmt (vgl. Kap. 6.4), können Auffälligkeiten erkannt werden. Eine Verbesserung der Abläufe könnte durch die Erarbeitung von Musterabläufen erzielt werden (vgl. Kap. 7.4). Allerdings bleibt es dabei, dass die Gemeinden für die korrekte Ermittlung ihrer Ergebnisse verantwortlich sind. Zudem ist die Gemeindeautonomie auch in diesem Bereich zu beachten. Die Staatskanzlei unterstützt die Gemeinden mit den vorgängig angebotenen Schulungen und der vorher angesetzten Testwahl, dessen Auswertung mit jeder einzelnen Gemeinde besprochen wird.

Fazit: Die Anliegen der Motion sind entweder bereits umgesetzt oder abzulehnen. Eine Änderung des StWG aufgrund der Motion ist nicht erforderlich. Für die Motion sollte daher Nichterheblicherklärung beantragt werden.

7. Zusammenfassung der Empfehlungen

7.1. Verantwortung der Gemeinden

Den Gemeinden ist in Erinnerung zu rufen, dass sie verantwortlich sind für die korrekte Ermittlung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse. Jede Gemeinde muss ihr Wahlbüro sowie die Abläufe und die Auszählung am Abstimmungssonntag so organisieren, dass das Ergebnis den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Im Rahmen des Gesetzes und der Gemeindeautonomie verfügen die Gemeinden über einen Handlungsspielraum. Sie sind es aber, die in der Verantwortung stehen (vgl. Kap. 6.2).

7.2. Empfehlungen für das kantonale Wahlbüro und die Gemeinden

- In den Weisungen der Staatskanzlei ist klarzustellen, dass diejenige Person, die das Wahlbüro leitet, ihre Überwachungs- und Kontrollfunktion während der ganzen Auszählung und auch bei den Vor- und Nachbereitungen wahrzunehmen hat und dies mit ihrer Unterschrift auf den Wahlprotokollen bestätigt (vgl. Kap. 6.3.1.1).
- Bei jedem Verarbeitungsvorgang (Vorbereitung, Auszählung, Nachbereitung) ist stets das Vieraugenprinzip (mindestens zwei Personen) zu wahren, und die wichtigsten Schritte sind zu protokollieren (vgl. Kap. 6.3.2.1).
- Setzt eine Gemeinde Kontrollzettel ein für die Sortierung der Wahlzettel, hat sie die Kontrollzettel auszuwerten und damit die Zahl der Wahlzettel zu plausibilisieren. Die Zuordnung der unveränderten Wahlzettel zur richtigen Listenummer ist zudem zu kontrollieren (vgl. Kap. 6.3.1.2). Die Kontrollzettel bilden Teil des Wahlmaterials, das bis zur Freigabe durch die Staatskanzlei aufzubewahren ist (vgl. Kap. 6.3.2.3).
- Die Gemeinden müssen sicherstellen, dass von ihnen eingesetzte Zählmaschinen den gesetzlichen Vorgaben entsprechen (vgl. Kap. 6.3.1.4).

- Abstimmungs- und Wahlmaterial (inkl. Hilfsmaterial) muss verschlossen aufbewahrt werden, wobei nur eine beschränkte Zahl von Mitarbeitenden darauf Zugriff haben darf (vgl. Kap. 6.3.2.4).
- Abstimmungs- und Wahlmaterial (inkl. Hilfsmaterial) darf erst vernichtet werden, wenn es von der Staatskanzlei freigegeben worden ist (vgl. Kap. 6.3.2.3).
- Die zuverlässige und unverfälschte Ermittlung des Willens der Stimmberechtigten hat Priorität. Stellt eine Gemeinde Unregelmässigkeiten bei der Ermittlung ihres Wahl- oder Abstimmungsergebnisses fest, hat sie alles in ihrer Macht Stehende zu unternehmen, damit die Unregelmässigkeiten beseitigt werden. Dazu gehört, dass sie bei einem Verdacht auf eine strafbare Handlung eine Strafanzeige einreicht. Die Gemeinde muss Nachzählungen protokollieren. Dabei ist das Vieraugenprinzip (mindestens zwei Personen) zu beachten (vgl. Kap. 6.3.2.2 und Kap. 6.5).
- Das kantonale Wahlbüro kommuniziert bei Unregelmässigkeiten in einer Gemeinde direkt mit dem Leiter des kommunalen Wahlbüros. Es involviert sowohl ihn als auch den Sekretär des Wahlbüros der Gemeinde. Lassen sich Auffälligkeiten nicht innert kurzer Frist beheben, führt das kantonale Wahlbüro unverzüglich selbst eine Nachzählung durch (vgl. Kap. 6.5).
- Die Mitarbeitenden der Staatskanzlei achten bei eigenen Nachzählungen und Untersuchungshandlungen darauf, keine Spuren zu verwischen (vgl. Kap. 6.6).

7.3. Verstärkte Anstrengungen im Bereich Plausibilisierungen

Die Einführung eines neuen Ergebnisermittlungssystems bietet die Chance, die Prozesse für die Abwicklung von Urnengängen beim Kanton und bei den Gemeinden zu durchleuchten.

In der Staatskanzlei als kantonalem Wahlbüro liegt dabei ein besonderer Fokus auf der Plausibilisierung. Bei Abstimmungen kommt seit kurzem eine Plausibilisierungssoftware zum Einsatz, welche die Resultate automatisiert auf bestimmte Auffälligkeiten hin analysiert. Der Kanton Zürich hat zudem ein statistisches Modul für die Programmiersprache R entwickelt, das ebenfalls automatisierte Analysen bei Abstimmungen vornimmt. Das neue Ergebnisermittlungssystem soll über eine Schnittstelle für dieses Modul verfügen. Für die Weiterentwicklung dieses Moduls und die Ausdehnung seines Anwendungsbereichs auf Wahlen arbeitet der Kanton eng mit den umliegenden Kantonen zusammen.

7.4. Erarbeitung eines Musterprozesses für die Gemeinden

Kanton und Gemeinden planen, zusammen einen Musterablauf zu entwickeln für die Abwicklung eines Urnengangs durch die Gemeinden. Der Verband für Thurgauer Gemeinden (VTG) wird im Laufe des Oktobers 2021 dafür ein Projekt starten, das im Frühling 2022 abgeschlossen sein soll.

Beilagen:

1. Entscheid der Staatskanzlei vom 27. August 2020 „Auftrag zur Erstellung des Berichts zum Wahlbetrug Frauenfeld bei den Grossratswahlen 2020“
2. Notiz des Rechtsdienstes der Staatskanzlei vom 20. Januar 2021 „Genehmigung der Resultate der Grossratswahlen durch den Grossen Rat“
3. Weisungen und Merkblätter der Staatskanzlei vom 17. Januar 2020 an die Gemeinden über die Gesamterneuerungswahlen und die Regierungsratswahlen vom 15. März 2020
4. Bericht des Rechtsdienstes der Staatskanzlei vom 31. März 2020 „Wahlen Grosser Rat 2020: Überprüfung der Ergebnisse der Stadt Frauenfeld“
5. Strafanzeige der Staatskanzlei vom 31. März 2020
6. Berichte des Generalstaatsanwalts vom 15. April 2020, 18. Mai 2020 und 23. Juni 2020 über den Stand der Ermittlungen
7. Bericht der Dienststelle für Statistik vom 16. April 2020 „Grossratswahlen 2020: Verhältnis veränderte – unveränderte Wahlzettel glp und SVP in den Thurgauer Gemeinden, insbesondere Frauenfeld“
8. Wahlbüro der Stadt Frauenfeld, „Bericht über Verbesserungsmöglichkeiten bei der Ergebnisermittlung von Wahlen und Abstimmungen“, 25. Juni 2020