

Obergericht Appenzell Ausserrhoden

4. Abteilung

Urteil vom 1. Juli 2015

Mitwirkende	Obergerichtsvizepräsident W. Kobler Oberrichterinnen D. Cadosch Autolitano, M. Gasser Aebischer, Oberrichter E. Graf, Dr. M. Winiger Obergerichtsschreiber T. Bienz
Verfahren Nr.	O4V 15 10
Sitzungsort	Trogen
Beschwerdeführer	Walker Tim , Unterdorf 5, 9043 Trogen
Vorinstanz	Regierungsrat Appenzell Ausserrhoden , Regierungsgebäude, 9100 Herisau Gemeinderat Trogen , Landsgemeindeplatz 1, 9043 Trogen
Beigeladene	Langenegger René , Bruderwald 4, 9043 Trogen Sturzenegger Niklaus , Schopfacker 1, 9043 Trogen Weber Jens , Berg 18, 9043 Trogen
Gegenstand	Stimmrechtsbeschwerde betr. Wahl von zwei Mitgliedern in den Kantonsrat vom 12. April 2015 in der Gemeinde Trogen

Rechtsbegehren

a) des Beschwerdeführers:

1. Ziff.1 des Entscheides des Regierungsrates vom 31. März 2015 (Beilage 1, im folgenden „angefochtener Entscheid“) sei aufzuheben.
2. Das Resultat der Kantonsratswahl vom 12.4.2015 in der Gemeinde Trogen sei aufzuheben und es sei die Wiederholung dieser Wahl anzuordnen.
3. Die Gemeinde Trogen sei anzuweisen, den Wahlberechtigten der Gemeinde Trogen ausschliesslich leere amtliche Wahlzettel, auf welchen sich keinerlei Namen von Kandidatinnen und Kandidaten befinden, zuzustellen.
4. Unentgeltliche Rechtspflege.

b) der Vorinstanz:

Die Beschwerde sei abzuweisen.

c) der Gemeinde Trogen:

Die Stimmrechtsbeschwerde von Tim Walker sei vollumfänglich abzuweisen.

d) von René Langenegger:

Die Beschwerde ist vollumfänglich abzuweisen, sofern überhaupt darauf einzutreten ist.

Sachverhalt

- A. Mit undatierter Eingabe (Poststempel vom 23. März 2015) erhob Tim Walker, Trogen, Stimmrechtsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden mit dem Antrag, die Gesamterneuerungswahlen vom 12. April 2015 in der Gemeinde Trogen seien zu verschieben, eventualiter sei deren Resultat aufzuheben. Ferner sei sämtlichen in der Gemeinde Wahlberechtigten schriftlich mitzuteilen, dass Wahlzettel auf denen die Namen der bisherigen Behördenmitglieder, die sich zur Wiederwahl zur Verfügung stellen, nicht benützt werden dürften. Dies im Wesentlichen mit der Begründung, dass in der Gemeinde Trogen nicht nur leere amtliche Wahlzettel, sondern auch ein Wahlzettel-Set mit Briefkopf der Gemeinde Trogen an die Stimmbürger versandt worden sei, in welchen sämtliche Wiederkandidierenden vorgedruckt enthalten seien. Dies privilegiere die Wiederkandidierenden gegenüber den Neukandidierenden in rechtswidriger Weise. Denn nach Art. 33 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, bGS 131.12) seien

keine *ausgefüllten* amtliche Wahlzettel vorgesehen und im Übrigen könnten die Neukandidierenden nicht in gleicher Weise davon profitieren, auf Kosten der Gemeinde auf einen vorgedruckten Wahlzettel geschrieben zu werden.

- B.** Mit Entscheid vom 31. März 2015 wies der Regierungsrat die Stimmrechtsbeschwerde ab; er verzichtete auf die Erhebung einer Staatsgebühr. In seiner Begründung hielt der Regierungsrat im Wesentlichen fest, dass durch die Wahlzettel mit den vorgedruckten Namen (einzig der beiden Wiederkandidierenden) letztlich niemand "in massiver Weise" (Beschwerdeführer) bevorzugt werde, da auf den Wahlzetteln ausdrücklich auf die Streichungsmöglichkeiten hingewiesen werde. Der Gemeinderat habe diese schon früher geübte Praxis stets als Dienstleistung an den Stimmberechtigten verstanden. Es könne nicht von einer unzulässigen behördlichen Einmischung in den Wahlkampf im Sinne einer massiven Beeinflussung der Wahlberechtigten ausgegangen werden. Eine separate Erwägung betraf Mängel, welche die vorgedruckten Wahlzettel für die gleichzeitig stattfindende Wahl in den Gemeinderat, in die GPK und in die Schulkommission betrafen. Der Regierungsrat kam im Rahmen einer Gesamtwürdigung zum Schluss, dass der aufmerksame Stimmberechtigte trotz der festgestellten Mängel mit dem erhaltenen Wahlmaterial in der Lage sei, eine korrekte Stimmabgabe vorzunehmen. Obwohl die vorgedruckten Wahlzettel der Gemeinde nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprächen, seien sie für die Ermittlung der Wahlergebnisse mitzuzählen. Daher rechtfertige sich, auf eine Verschiebung des Wahlganges am 12. April 2015 zu verzichten. Dies decke sich mit der in der Literatur vertretenen Auffassung, wonach Abstimmungen nur dann zu verschieben seien, wenn die festgestellten Mängel derart schwerwiegend seien, dass das Interesse an einem korrekten Abstimmungsverfahren das Interesse der Stimmberechtigten überwiege, die Wahl am festgelegten Termin vornehmen zu können. Denn auch eine Verschiebung einer Abstimmung würde in die politischen Rechte der Stimmberechtigten eingreifen.
- C.** Gegen diesen Entscheid des Regierungsrates erhob Tim Walker mit Eingabe vom 12. Mai 2015 Stimmrechtsbeschwerde beim Obergericht mit den eingangs erwähnten Begehren. Diese Rechtsbegehren zielen gemäss Ziff. 2 auf eine Aufhebung des Resultats der Kantonsratswahl vom 12. April 2015 in der Gemeinde Trogen ab; gemäss Ziff. 1 sollen aber auch die übrigen, gleichentags durchgeführten Wahlen in die verschiedenen Gemeindebehörden kassiert werden. In seiner präzisierenden Erklärung vom 12. Juni 2015 (Replik, S. 1) hielt der Beschwerdeführer dazu fest, es genüge ihm, wenn die Kantonsratswahlen wiederholt werden. Der Beschwerdeantrag 2 sei daher als Einschränkung des Beschwerdeantrages 1 zu verstehen. Im Folgenden werden entsprechend nur noch die Vorbringen der Beteiligten erwähnt, welche die

Kantonsratswahlen betreffen. Diesbezüglich wird in der Beschwerde im Wesentlichen daran festgehalten, dass das von der Gemeinde den Stimmberechtigten nebst den leeren amtlichen Wahlzetteln zugestellte Wahlzettel-Set - mit Briefkopf der Gemeinde und den vorgedruckten Namen der Wiederkandidierenden - die Wiederkandidierenden gegenüber den Neukandidierenden massiv privilegiere (bzw. privilegiert habe), weil damit die Wahrscheinlichkeit erhöht worden sei, dass die beiden Bisherigen wiedergewählt werden (bzw. inzwischen auch wurden). Dies widerspreche dem Sinn der Gesamterneuerungswahlen, der darin bestehe, dass sich die Wählenden überlegen, ob sie die Bisherigen durch Neue ersetzen wollen. Es handle sich hier um die bloss alle 4 Jahre stattfindende Wahl in den Kantonsrat und nicht etwa um eine Ergänzungswahl. Diese diene der Prävention gegen Sesselkleberei und als Chance für eine Neuorientierung. Die Spiesse der Neukandidierenden und der Wiederkandidierenden müssten deshalb genau gleich lang sein. Auch Neukandidierende hätten deshalb Anspruch darauf, auf dem von der Gemeinde finanzierten vorgedruckten Wahlzettel gratis erwähnt zu werden. Die Neukandidierenden seien stattdessen in Verletzung von Art. 8 BV übergangen und nicht zur Aufnahme auf den "Gemeindewahlzettel" angefragt worden. Daher sehe Art. 33 Abs. 1 GPR nur nicht ausgefüllte amtliche Wahlzettel vor. Zu Recht seien dort keine *ausgefüllten amtlichen* Wahlzettel vorgesehen, denn dadurch würden die Wahlberechtigten in unzulässiger Weise in ihrer Wahl beeinflusst. Das Vorgehen der Gemeinde Trogen entbehre deshalb einer gesetzlichen Grundlage und sei als gesetzwidriger Versuch zu werten, die Wahlberechtigten zugunsten der Wiederkandidierenden (bzw. zulasten der Neukandidierenden) zu beeinflussen. Obschon recht viele Wahlberechtigten die unzulässigen Wahlzettel benutzt hätten, seien deren Stimmen aufgrund der Weisung im angefochtenen Entscheid als gültig gezählt worden. Dies verstosse sowohl gegen Art. 33 GRP als auch gegen die Bundesverfassung, weil diese verlange, dass sich die Behörden namentlich bei Wahlen absolut neutral zu verhalten hätten. Deshalb seien die mit dem strittigen Wahlzettel abgegebenen Stimmen nicht nur ungültig, sondern auch durch deren Versand sei die Wahl zugunsten der (beiden) Bisherigen beeinflusst worden. Weil einzig das Ergebnis bei der Wahl in den Kantonsrat knapp ausgefallen sei, könne aus Praktikabilitätsgründen auf eine Wiederholung der anderen Wahlen verzichtet werden. Bei der Wahl in den Kantonsrat könne jedoch nur eine Wiederholung mit den nach Gesetz zulässigen zwei Kategorien von Wahlzetteln zu einem klaren Resultat führen, weil nur eine Wahl mit gültigen Wahlzetteln anerkannt werden dürfe. Der Beschwerdeführer sprach sich im Übrigen dafür aus, dass durch ein Verbot auch der nichtamtlichen Wahlzettel eine gerechtere Ausgangslage für die Kandidaten zu schaffen sei. Ferner habe der Regierungsrat das rechtliche Gehör und das Gebot der Fairness verletzt, da er dem Beschwerdeführer in diverse Akten und Stellungnahmen der Gemeinde Trogen erst mit der

Eröffnung des angefochtenen Entscheides Einsicht gewährt habe. Auch aus diesem Grund sei der angefochtene regierungsrätliche Entscheid aufzuheben.

- D. Der Gemeinderat legte dem Gericht den Zusammenzug der Zählbogen für die Wahl in den Kantonsrat vor. Demnach sind für die drei Kandidaten wie folgt als gültig anerkannte Stimmen abgegeben worden (Reihenfolge gemäss Stimmenzahl): Sturzenegger Niklaus: 482; Langenegger René: 372; Weber Jens: 368; Vereinzelt: 63. Von den eingelegten 691 Wahlzettel wurden 9 als leer oder ungültig gewertet. Es haben somit zwar alle drei Kandidaten das absolute Mehr erreicht, aber Jens Weber schied als überzählig aus.

Der Gemeinderat hielt der Beschwerde hinsichtlich der Kantonsratswahl im Wesentlichen entgegen, es seien im Zuge der Auszählung vorerst die unveränderten Wahlzettel (nichtamtliche Wahlzettel der Parteien und die von der Gemeinde mit den Namen der Wiederkandidierenden vorgedruckten Wahlzettel) ausgezählt worden. Bei den 344 unverändert eingelegten Wahlzetteln habe es sich bei 220 um nichtamtliche Wahlzettel der FDP, bei 65 um nichtamtliche Wahlzettel der SP und bei 59 um Wahlzettel der Gemeinde mit den vorgedruckten Namen der Wiederkandidierenden gehandelt. Die umstrittenen 59 hätten somit 8.6% der Gesamtzahl der 683 gültig (unverändert und verändert) abgegebenen Wahlzettel ausgemacht. Die Wahlzettel der FDP und die vorgedruckten Zettel der Gemeinde hätten je dieselben Namen enthalten (Langenegger und Sturzenegger). Es sei unbestritten, dass mehr nichtamtliche Wahlzettel der SP als vorgedruckte der Gemeinde eingegangen seien. Der Gemeinderat betrachtet den Prozentsatz von 8.6% "als nicht ausschlaggebend." Die mit den Namen der Wiederkandidierenden vorgedruckten Wahlzettel der Gemeinde hätten nach deren Auffassung das Wahlergebnis nicht "erheblich" beeinflusst. Bei den 339 verändert eingelegten Wahlzetteln habe das Wahlbüro nicht nach Art der Wahlzettel ausgezählt. Eine solche Auszählung könne auf Verlangen noch nachgeholt werden. Der Gemeinderat beantragt Abweisung der Stimmrechtsbeschwerde.

Der beigeladene Kandidat René Langenegger, welcher als Wiederkandidierender auf dem vorgedruckten Wahlzettel der Gemeinde figurierte, hielt der Beschwerde im Wesentlichen entgegen, dass auch anderswo von den Gemeinden solche vorgedruckten Stimmzettel versandt worden seien, und dies teils sogar mit ausdrücklicher Billigung seitens des Rechtsdienstes der Kantonskanzlei. Der Vorwurf, dass mit den vorgedruckten Wahlzetteln der Gemeinde Trogen eine erhebliche Bevorteilung der bisherigen Kandidaten bestanden habe, spreche dem Stimmbürger die Fähigkeit ab, sich selbstständig für Kandidaten zu entscheiden. Die Argumentation des Beschwerdeführers sei nicht stichhaltig, nachdem die Wahlen in Trogen breit und intensiv in der Öffentlichkeit diskutiert worden seien. Auf die weiteren Vorbringen wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingetreten.

Die Vorinstanz hielt der Beschwerde im Wesentlichen erneut entgegen, es könne im Rahmen einer Gesamtwürdigung davon ausgegangen werden, dass aufmerksame Stimmberechtigte mit dem erhaltenen Wahlmaterial in der Lage gewesen seien, ihre Stimme korrekt abzugeben, zumal sie nebst dem beanstandeten Wahlzettel auch korrektes Wahlmaterial erhalten hätten. Abstimmungen seien nur dann zu verschieben, wenn die festgestellten Mängel derart schwerwiegend seien, dass das Interesse an einem korrekten Abstimmungsverfahren das Interesse der Stimmberechtigten überwiege, am festgelegten Termin wählen zu können. Die Gemeinde Trogen habe Wahlzettel mit vorgedruckten Namen auch schon bei früheren Wahlen praktiziert; dies sei bislang nie Anlass für Beanstandungen gewesen und sei dem Regierungsrat auch nicht bekannt gewesen. Aus diesem Grund sei es vertretbar gewesen, auf eine Verschiebung des Wahlganges in Trogen zu verzichten. Es sei allerdings klar, dass bei künftigen Wahlen auf die Verwendung von "amtlichen" vorgedruckten Wahlzetteln zu verzichten sei. Auf die weiteren Vorbringen wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingetreten.

Die ebenfalls beigeladenen Kantonsratskandidaten Niklaus Sturzenegger (bisher) und Jens Weber (neu, nicht auf dem vorgedruckten Wahlzettel der Gemeinde aufgeführt) verzichteten stillschweigend auf eine Stellungnahme.

- E. Mit seiner Replik (vom 12. Juni 2015) verzichtete der Beschwerdeführer stillschweigend auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung und beschränkte seine Beschwerde - wie erwähnt - auf die Kantonsratswahl. In der Folge verzichteten auch die übrigen Beteiligten ausdrücklich oder stillschweigend auf eine mündliche Verhandlung und auf eine weitere Stellungnahme (Duplik). Auf die Replik wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingetreten.
- F. Auf die Eröffnung des Urteilsdispositivs hin haben der Beschwerdeführer, die drei beigeladenen Kantonsratskandidaten, der Gemeinderat Trogen und die Vorinstanz je auf das Einlegen von Rechtsmitteln gegen diesen Entscheid verzichtet und das Urteil als ihnen gegenüber gültig anerkannt. Die Zustellung der Urteilsbegründung wurde ihnen von der Gerichtsleitung für einen Zeitpunkt nach der Durchführung der neu anzusetzenden Kantonsratswahl in Aussicht gestellt. Mittlerweile wurde die Kantonsratswahl in der Gemeinde Trogen neu durchgeführt; diese wurde nicht mehr angefochten und konnte deshalb mit Beschluss vom 30. November 2015 vom Kantonsrat erwahrt werden (vgl. ABl 2015, S. 1372).

Erwägungen

1. Die von Amtes wegen vorzunehmende Prüfung der prozessualen Voraussetzungen ergibt, dass das Obergericht nach Art. 54 VRPG in Verbindung mit Art. 65^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, bGS 131.12) zuständig ist, die Beschwerde gegen den Entscheid des Regierungsrates betreffend Verletzung des Stimmrechts bzw. betreffend Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen zu behandeln. Der Beschwerdeführer ist als in der Gemeinde Trogen Stimmberechtigter zur Beschwerde legitimiert. Da die Beschwerde auch form- und fristgerecht beim Obergericht eingereicht wurde, ist auf die Beschwerde mit nachfolgender Einschränkung einzutreten:
 - 1.1 Weil der Beschwerdeführer den Beschwerdegrund (Beeinflussung durch vorgedruckte Wahlzettel der Gemeinde) schon vor der Abstimmung entdeckte und bei der Vorinstanz mittlerweile unbestritten und aktenkundig rechtzeitig vor der Wahl Beschwerde erhob (Art. 62 Abs. 2 GPR), ist das Resultat der Wahl, welches am 12. April 2015 durch das kommunale Zählbüro festgestellt wurde, als mitangefochten zu betrachten; dies ergibt sich auch aus dem bei der Vorinstanz gestellten Eventualbegehren und nunmehr aus Antrag 2, mit denen je auch um Aufhebung des Wahlergebnisses ersucht wird. Der Beschwerdeführer war deshalb davon entbunden, das Ergebnis der Kantonsratswahl bis spätestens am dritten Tag nach der amtlichen Veröffentlichung der Ergebnisse (Art. 62 Abs. 2 zweiter Halbsatz) nachträglich auch noch anzufechten. Mit seiner Replik hat der Beschwerdeführer im Übrigen klargestellt, dass vor Obergericht einzig noch das Ergebnis der Kantonsratswahl angefochten ist; deshalb sind die übrigen Ergebnisse der Gesamterneuerungswahlen in Trogen spätestens mit dieser Klarstellung in Rechtskraft erwachsen. Auf Vorbringen zu diesen übrigen Ergebnissen wird im Folgenden nicht eingetreten.
 - 1.2 Zu prüfen bleibt, ob auf den Antrag 3 des Beschwerdeführers eingetreten werden kann. Bei der Vorinstanz hatte der Beschwerdeführer noch keinen entsprechenden Antrag gestellt, sondern er liess - allerdings ohne substantielle Begründung - lediglich "anregen" bzw. "im Vertrauen auf die Politik" noch offen lassen, ob für Majorzwahlen ein Verbot der nichtamtlichen Wahlzettel "gerechter" wäre. In Art. 33 Abs. 2 und 34 GPR besteht für solche nicht amtliche Wahlzettel der Parteien und anderer Organisationen ausdrücklich eine gesetzliche Grundlage. Mangels eines diesbezüglichen Antrages hat sich die Vorinstanz mit dieser Frage zu Recht weder befasst noch befassen müssen. Dass der Beschwerdeführer erstmals vor Obergericht hinsichtlich der nicht amtlichen Wahlzettel ein eigentliches Rechtsbegehren stellt, hat zur Folge, dass dieses ausserhalb des

Anfechtungsobjektes liegt und dass deshalb auf diesen Antrag 3 nicht einzutreten ist. Würde das Obergericht auf dieses Rechtsbegehren quasi in erster Instanz eintreten, liefe dies auf eine abstrakte Normenkontrolle hinaus, wie sie dem Obergericht gerade nicht zusteht (Art. 30 und 33 VRPG i.V.m. Art. 94 Abs. 1 lit. d KV).

2. Der Beschwerdeführer rügt einerseits das Versenden und andererseits das Verwenden und als gültig Anerkennen der von der Gemeinde vorgedruckten Wahlzettel als Verletzung von Art. 33 GPR sowie als bundesverfassungswidrig, wobei er namentlich eine Verletzung von Art. 8 BV geltend macht. Dass laut Angaben der Gemeinde die 59 mit den vorgedruckten Namen der beiden wiederkandidierenden Kantonsräte unverändert eingelegten Wahlzettel als gültig mitgezählt wurden, ist nach Auffassung des Beschwerdeführers rechtswidrig und sei Beleg dafür, dass bei korrekter Nichtberücksichtigung dieser Wahlzettel Niklaus Sturzenegger und Jens Weber (anstatt R. Langenegger) gewählt worden wären. Diese (ungültigen) Wahlzettel hätten das knappe Ergebnis nicht nur erheblich beeinflusst, sondern verfälscht. Daran ändere nichts, dass solche Wahlzettel schon in der Vergangenheit verwendet worden seien und dass in anderen Gemeinden trotz knappem Ergebnis auch aktuell amtliche Wahlzettel mit den Wiederkandidierenden ohne Anfechtung so akzeptiert worden seien. Eine Verletzung von Art. 8 BV sieht der Beschwerdeführer auch darin, dass die Bisherigen in den Genuss der vorgedruckten amtlichen Wahlzettel gekommen seien, wogegen der neu kandidierende Jens Weber den Druck selber habe finanzieren müssen.

- 2.1 Art. 34 Abs. 1 BV garantiert in allgemeiner und abstrakter Weise die politischen Rechte sowohl auf eidgenössischer als auch auf kantonaler und kommunaler Stufe. Gemäss Art. 34 Abs. 2 BV schützt diese Garantie die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Die Bildung und Kundgabe des freien Willens durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger setzt eine rechtzeitige und angemessene Information über den Gegenstand, über den abgestimmt werden soll, voraus. Die Art und Weise, wie die Bürger informiert werden müssen, wird in erster Linie durch das kantonale Recht bestimmt. Diese Normen, welche die behördliche Informationspflicht regeln, sind keine blossen Ordnungsvorschriften (BGE 132 I 104 = Pra 95/2006, Nr. 139, E. 3.1). Diese Grundsätze beziehen sich auf Wahlen und Abstimmungen und gleichermassen auf ihre Vorbereitung und Durchführung. Sie schützen bei Wahlen das aktive und passive Wahlrecht. Bei Wahlen haben das Gleichbehandlungsgebot und die Chancengleichheit spezifische Auswirkungen auf die Ausgestaltung des Wahlverfahrens (Steinmann in: Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Gallen, Kommentar, 3. Aufl. 2014, N. 21 zu Art. 34 BV). Nach konstanter Rechtsprechung ist eine behördliche Intervention in einem Wahlkampf grundsätzlich ausgeschlossen und ein Eingriff in den Prozess der freien Meinungsbildung

unzulässig. Anders als bei Abstimmungen kommt bei Wahlen den Behörden keine Beratungsfunktion zu; es sind keine öffentlichen Interessen wahrzunehmen. Vielmehr ist zu verhindern, dass sich der Staat im Wahlkampf auch nur indirekt in den Dienst partikulärer oder parteiischer Interessen stellt. Die Behörde hat sich parteipolitisch neutral zu verhalten und darf sich nicht mit einzelnen Gruppen oder Richtungen identifizieren. Während bei Wahlen in Ämter, die eine besondere fachliche oder berufliche Qualifikation voraussetzen, ausnahmsweise eine behördliche Empfehlung als zulässig erachtet wird, werden solche bei Wahlen in eigentliche politische Ämter wie Exekutiven auf kantonaler oder kommunaler Ebene als undenkbar bezeichnet (Steinmann, Interventionen des Gemeinwesens, AJP 3/96, S. 266/67). Bei Wahlen wird denn auch viel rascher eine unzulässige Intervention angenommen als bei Abstimmungen (C. Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss. ZH 1990, S. 416). Hingegen werden organisatorische Massnahmen wie das Drucken und Verteilen von Wahlvorschlägen und Wahlzettel als indirektes Eingreifen bzw. als Hilfeleistung dann als zulässig beurteilt, wenn diese in Bezug auf die Willensbildung und -betätigung der Wähler neutral sind und im Sinne der Chancengleichheit keine Kandidaten oder Gruppierungen bevorzugen oder benachteiligen (Urteil BGer vom 22.11. 1994, in: ZBI, 1995, 467 ff.; Steinmann, Interventionen des Gemeinwesens, AJP 3/96, S. 266/67).

Auf kantonaler Ebene bestimmt Art. 33 GPR, dass bei allen Wahlen und Abstimmungen den Stimmberechtigten amtliche, nicht ausgefüllte Stimm- und Wahlzettel zur Verfügung gestellt werden (Abs. 1). Die Verwendung nicht amtlicher Stimm- und Wahlzettel ist gestattet. Diese sind jedoch nur gültig, wenn sie hinsichtlich Farbe und Format mit den amtlichen übereinstimmen und im amtlich zugestellten Kuvert eingelegt werden (Abs. 2). Die nicht amtlichen Wahlzettel, "z.B. von Parteien oder anderen Organisationen", werden nach Art. 34 GRP durch die Gemeindekanzleien allen Wahlberechtigten zugestellt, sofern sie so rechtzeitig und in genügender Anzahl eingereicht werden, dass sie zusammen mit dem amtlichen Abstimmungsmaterial versandt werden können (Art. 34 GPR).

- 2.2** Mit der Vorinstanz ist festzustellen, dass das kantonale Recht einerseits amtliche, nicht ausgefüllte Stimm- und Wahlzettel sowie andererseits nicht amtliche Stimm- und Wahlzettel kennt. Bei Wahlen ist vorgeschrieben, dass die Gemeindekanzleien leere amtliche Wahlzettel an die Stimmbürger verteilen; die nicht amtlichen Wahlzettel mit bereits vorgedruckten Namen von Kandidaten werden zwar von den Gemeindekanzleien verteilt, aber sie werden von Parteien, anderen Organisationen oder Privatpersonen gedruckt und finanziert (Art. 33 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 34 GRP). Amtliche Wahlzettel mit vorgedruckten Namen von Kandidaten, welche durch die Gemeinde gedruckt und finanziert werden, sind nicht vorgesehen. Weder Art. 33 noch 34 GPR bilden dafür eine gesetzliche Grundlage. Nach Wortlaut sowie Sinn und Zweck bestimmen diese beiden Bestimmungen abschliessend, dass nur zwei Formen von Stimm- und Wahlzettel an die Stimmbürger

verteilt werden dürfen, nämlich amtliche, nicht ausgefüllte (welche auf Kosten der Gemeinde gedruckt werden) sowie nicht amtliche Stimm- und Wahlzettel. Bei den nicht amtlichen Wahlzetteln obliegt einzig das Verteilen den Gemeindegemeinschaften, wogegen das rechtzeitige Auswählen der Kandidaten sowie Drucken und Finanzieren der Wahlzettel nach Art. 34 GPR offensichtlich den Parteien oder anderen (nicht behördlichen) Organisationen vorbehalten ist. Dass eine Gemeindebehörde befugt sein könnte, eine behördlich bestimmte Auswahl der Kandidierenden auf einem durch Steuermittel finanzierten Stimmzettel zu präsentieren, wäre selbst bei gegebener kantonsgesetzlicher Grundlage nicht mit Art. 34 BV vereinbar, wird doch damit das bei Wahlen besonders wichtige behördliche Neutralitätsgebot verletzt. Das von der Gemeindebehörde Trogen veranlasste Drucken, Finanzieren und Verteilen eines Wahlzettels, der nur die beiden wiederkandidierenden Kantonsräte enthält, erweist sich gegenüber dem neu kandidierenden Jens Weber als diskriminierend, wurde er doch damit gegenüber den beiden anderen Kandidaten benachteiligt. Daran ändert grundsätzlich nichts, dass die Gemeindebehörde gleichzeitig auch ihrer gesetzlichen Pflicht nachkam, einen amtlichen - nicht ausgefüllten - sowie zwei nicht-amtliche Wahlzettel von zwei Parteien zu verteilen, wobei auf dem einen auch der Name von Jens Weber aufgeführt war. Der behördlich veranlasste und finanzierte Wahlzettel mit den beiden Wiederkandidierenden blieb auch so geeignet, die freie Willensbildung der Wähler von Trogen zu beeinträchtigen. Dies muss in Anlehnung an BGE 113 Ia 291 E. 3.g als schwerwiegender Eingriff in die Wahlfreiheit beurteilt werden, der sich durch keine triftigen Gründe rechtfertigen lässt.

3. Damit stellt sich die Frage nach den Folgen des von der Gemeindebehörde begangenen Verfahrensfehlers. Nach durchgeführtem Wahlprozedere fallen naturgemäss Massnahmen zur Behebung des Mangels, wie sie Art. 65 Abs. 2 GRP vorsieht, nicht mehr in Betracht. Auch die Voraussetzungen nach Art. 65 Abs. 3 GRP für eine Abweisung ohne nähere Prüfung sind vorliegend nicht gegeben: eine solche wäre angezeigt, wenn der Verfahrensfehler bzw. die Unregelmässigkeit weder nach ihrer Art noch nach ihrem Umfang dazu geeignet waren, das Resultat der Wahl oder Abstimmung wesentlich zu beeinflussen. Beim knappen Ausgang der Wahl - mit einer Stimmdifferenz zwischen den Kandidaten Langenegger (372) und Weber (368) von lediglich 4 Stimmen - kann keinesfalls gesagt werden, die von der Gemeindebehörde veranlassten Wahlzettel mit den beiden bisherigen Kantonsräten hätten das Wahlergebnis nicht wesentlich beeinflussen können. Im Gegenteil, die vorgedruckten Wahlzettel der Gemeinde Trogen waren mit hoher Wahrscheinlichkeit geeignet, den knappen Ausgang der Wahl zugunsten des Kandidaten Langenauer bzw. zulasten des überzähligen Kandidaten Weber zu beeinflussen. Bei einer Differenz von lediglich 4 Stimmen waren allein schon die 59 unverändert eingelegten Stimmzettel der Gemeinde mit den beiden Wiederkandidierenden geeignet, das Ergebnis des

zweiplatzierten Bisherigen (Langenegger) nicht nur erheblich, sondern entscheidend zu dessen Gunsten zu beeinflussen. Dass es sich bei den 59 unverändert eingelegten vorgedruckten Stimmzettel der Gemeinde bei einem Total von 683 unverändert und verändert eingereichten Stimmzetteln lediglich um 8.6% der Stimmzettel gehandelt hat, vermag daran nichts zu ändern.

3.1 Nach Angaben der Gemeinde Trogen hat das Wahlbüro bei den 339 verändert eingelegten Wahlzettel nicht nach Art der Wahlzettel ausgezählt; der Gemeinderat stellt in Aussicht, dass deren Auszählung auf Verlangen noch nachgeholt werden könnte. Eine solche Nachzählung wäre nur dann in Betracht zu ziehen, wenn allein durch die Qualifikation aller vorgedruckten Wahlzettel der Gemeinde als ungültig der Wählerwillen dann tatsächlich zuverlässig und unverfälscht wiedergegeben würde. Davon kann nicht ausgegangen werden, denn damit würden diejenigen Stimmbürger, welche die vorgedruckten Wahlzettel der Gemeinde verwendet haben, unverschuldet um ihr aktives Wahlrecht gebracht. Daher kann nur durch eine Neuansetzung der Wahl ohne Beeinflussung durch vorgedruckte Wahlzettel der Gemeinde der Wille der Wähler zuverlässig und unverfälscht ermittelt werden.

3.2 Eine Nachzählung kann auch in Bezug auf den Kandidaten Niklaus Sturzenegger nicht in Frage kommen. Dieser hat sich zwar mit 482 Stimmen und einer Stimmendifferenz von über 100 Stimmen gegen die beiden anderen Kandidaten (Langenegger und Weber) deutlich durchgesetzt. Obwohl seine erneute Wiederwahl bei einer Neuansetzung der Wahl als wahrscheinlich erscheint, kann es nicht allein darauf ankommen: Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann nicht einzig auf die Grösse des Stimmenunterschieds abgestellt werden, sondern es ist auch auf die Schwere des Mangels und die Bedeutung im Rahmen der gesamten Wahl abzustellen. Diese Aspekte sind nicht kumulativ, sondern in ihrer einzelnen Bedeutung im Gesamtzusammenhang zu betrachten. Es kann deshalb auch ein überaus deutliches Resultat kassiert werden, wenn der Verfahrensfehler entsprechend massiv und geeignet ist, die Gültigkeit des Wahlergebnisses in Frage zu stellen (vgl. Hiller, a.a.O., S. 417 ff.; BGE 132 I 104=Prä96/2006, Nr. 139, E. 3.3 m. w. H.). So hat das Bundesgericht in BGE 113 Ia 291 ff. eine Gemeinderatswahl kassiert, welche durch behördlich finanzierte Inserate zugunsten der Kandidaten der Ortsparteien unter Ausschluss einer "wilden" Kandidatin beeinflusst worden war. Obwohl das Bundesgericht rein mathematisch eine Wahl dieser Kandidatin auch ohne behördliche Inserate als sehr unwahrscheinlich beurteilte, hob es die Wahl wegen der Schwere der behördlichen Intervention auf, hatte doch der Gemeinderat mit den Inseraten in die eigene Wahl eingegriffen, da zwei bisherige Mitglieder dieser Behörde erneut kandidierten (a.a.O., E. 4.b). Nicht anders verhält es sich bezüglich des

wiederkandidierenden Niklaus Sturzenegger. Die Vorbereitung der Kantonsratswahl fiel nämlich noch in seine Amtszeit als Gemeindepräsident von Trogen, auch wenn er inzwischen als Gemeinderat zurückgetreten ist. Mit dem vorgedruckten Wahlzettel griff der für den Versand der Wahlzettel verantwortliche Gemeinderat Trogen in die Wahl eines seiner Mitglieder ein, auch wenn dies kraft seiner Doppelrolle als Gemeindepräsident und Kantonsrat hier die Wiederwahl von Niklaus Sturzenegger in den Kantonsrat und nicht in den Gemeinderat betraf. Diese behördliche Intervention wiegt in Bezug auf Niklaus Sturzenegger besonders schwer, da sie das Neutralitätsgebot zugunsten eines Behördenkollegen verletzt. Weil nach der bundesgerichtlichen Formel genügt, dass eine Beeinflussung des Wahlergebnisses als möglich erscheint (BGE 130 I 290, E. 3.4) und ferner der Grundsatz gilt, dass je schwerer ein Eingriff wiegt, desto weniger auf die Stimmendifferenz Rücksicht genommen werden darf (vgl. Hiller, a.a.O., S. 418), so bleibt bezüglich auch dieses Kandidaten nichts anderes übrig, als in Trogen die Wahl in den Kantonsrat gesamthaft zu kassieren.

- 3.3** Zusammenfassend steht damit fest, dass die Beschwerde gutzuheissen ist, soweit darauf eingetreten werden kann. Die Ziff. 1 des Entscheides des Regierungsrates (vom 31. März 2015) und das für die Gemeinde Trogen amtlich festgestellte Ergebnis der Wahl in den Kantonsrat (vom 12. April 2015) sind aufzuheben. Der Gemeinderat Trogen ist anzuweisen, die Wahl der zwei Kantonsräte ausschliesslich unter Verwendung des amtlichen, nicht ausgefüllten Wahlzettels sowie der nicht amtlichen Wahlzettel der Parteien oder anderer, nicht-behördlicher Organisationen neu anzusetzen. Bei diesem Ergebnis kann offen bleiben, ob die Beschwerde allenfalls auch aus anderen Gründen wie die geltend gemachte Verletzung des rechtlichen Gehörs gutzuheissen wäre.
- 4.** Gestützt auf Art. 22 Abs. 2 lit. d VRPG wird auf die Erhebung einer Entscheidgebühr verzichtet.
- 5.** Nach Art. 53 Abs. 3 VRPG hat die obsiegende Partei in der Regel Anspruch auf eine Entschädigung für ihre notwendigen Kosten und Auslagen. Ausgangsgemäss ist dem Entschädigungsbegehren des Beschwerdeführers zu entsprechen. Da dieser in eigener Sache prozessiert, ist ihm ein Auslagenersatz zuzusprechen. Für dieses Verfahren mit doppeltem Schriftenwechsel erscheint ein Auslagenersatz von Fr. 300.-- als angemessen (8% MwSt. inbegriffen). Die Parteientschädigung geht grundsätzlich zu Lasten der unterliegenden Partei und somit vorliegend zu Lasten der unterlegenen Gemeinde Trogen (Art. 24 Abs. 2 Satz 1 VRPG). Billigkeitsgründe für eine abweichende Verlegung sind weder dargetan noch ersichtlich.

Demnach erkennt das Obergericht:

1. In Gutheissung der Beschwerde von Tim Walker werden Ziff. 1 des Entscheides des Regierungsrates (vom 31. März 2015) und das für die Gemeinde Trogen amtlich festgestellte Ergebnis der Wahl in den Kantonsrat (vom 12. April 2015) aufgehoben. Die Gemeinde Trogen wird angewiesen, die Wahl der zwei Kantonsräte ausschliesslich unter Verwendung des amtlichen, nicht ausgefüllten Wahlzettels sowie der Wahlzettel der Parteien oder nicht-behördlichen Organisationen neu anzusetzen.

Im Übrigen wird auf die Beschwerde nicht eingetreten.

2. Auf die Erhebung einer Entscheidgebühr wird verzichtet.
3. Dem Beschwerdeführer wird zu Lasten der Gemeinde Trogen eine Parteientschädigung von Fr. 300.-- zugesprochen.
4. Es wird Vormerk genommen, dass der Beschwerdeführer, die Gemeinde Trogen sowie die drei Beigeladenen auf die Ergreifung eines Rechtsmittels verzichtet haben.
5. Das Gericht geht davon aus, dass andere als die in Ziffer 4 genannten Personen bzw. Gemeinwesen im Zeitpunkt des Versands des vorliegenden Urteils kein Rechtsmittel mehr ergreifen können. Wer anderer Auffassung ist, hätte eine Beschwerde gegen diesen Entscheid jedenfalls innert 30 Tagen von der tatsächlichen Kenntnisnahme des vorliegenden Urteils an schriftlich beim Schweizerischen Bundesgericht, Avenue du Tribunal-Fédéral 29, Postfach, 1000 Lausanne 14, einzureichen. Die Zulässigkeit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten richtet sich nach Art. 82ff Bundesgerichtsgesetz (SR 173.110).
6. Zustellung an den Beschwerdeführer, die Vorinstanz, den Gemeinderat Trogen sowie an die drei Beigeladenen.

Im Namen der 4. Abteilung des Obergerichts

Der Obergerichtsvizepräsident:

Der Gerichtsschreiber:

lic. iur. Walter Kobler

lic. iur. Toni Bienz

versandt am: 11.02.16