Schlussbericht des Gemeinderates zu den Abklärungen und Massnahmen nach Feststellung von Unregelmässigkeiten bei den Kommunalwahlen vom März 2026

Am 08.03.2026 fanden die Gemeinderats- und Generalratswahlen für die Legislaturperiode 2026-2031 statt. Das Wahlbüro stellte bei der Auszählung der Stimmen zu den Generalratswahlen eine auffällige Häufung handschriftlich ausgefüllter Wahlzettel fest, deren Schriftbilder als bemerkenswert ähnlich wahrgenommen wurden und auf dieselbe kandidierende Person lauteten. Dabei handelte es sich um insgesamt 135 Wahlzettel.

Nach Besprechung mit dem Oberamtmann des Sensebezirks und nach erneuter sorgfältiger Prüfung erklärte das Wahlbüro schliesslich 13 Wahlzettel für ungültig, weil diese offensichtlich das gleiche Schriftbild aufwiesen; alle anderen 122 Wahlzettel wiesen diese Offensichtlichkeit nicht auf und wurden demzufolge für gültig erklärt.

Verwaltungsrechtliches Verfahren – Wahlbeschwerdeverfahren

- Gegen das publizierte Ergebnis wurden beim Kantonsgericht (I. Verwaltungsgerichtshof) fünf Beschwerden erhoben.
- Das Wahlbüro reichte dem Gericht dazu entsprechende fünf Stellungnahmen ein.
- Der I. Verwaltungsgerichtshof des Kantonsgerichts fällte am 08.04.2026 schliesslich folgendes Urteil:
  Der (Gerichts-)Hof erkennt:
  I Die [5] Beschwerdeverfahren […] werden vereinigt.
  II (…); die Ergebnisse des Urnengangs zum Generalrat der Gemeinde Düdingen werden aufgehoben und es sind so schnell wie möglich neue Wahlen für den Generalrat zu organisieren.
  III Im Sinne einer vorläufigen Massnahme sind die am 8. März 2026 für den Generalrat als gewählt erklärten Personen gemäss den gesetzlichen Bestimmungen zu vereidigen und bis zu den Neuwahlen ins Amt zu setzen.
- Der Gemeinderat liess daraufhin das kantonsgerichtliche Urteil und die Frage des Weiterzugs an das Bundesgericht durch eine Anwaltskanzlei überprüfen.
- Gestützt auf das Gutachten der Anwaltskanzlei beschloss der Gemeinderat am 27.04.2026 nach eingehender Beratung, auf einen Weiterzug des Urteils an das Bundesgericht wegen einer allfälligen Verletzung der Gemeindeautonomie zu verzichten. Die Anwaltskanzlei erachtete ein Eintreten des Bundesgerichts auf eine entsprechende Beschwerde als wenig wahrscheinlich.
- Der Gemeinderat beschloss hingegen, die Frage der Geltendmachung zivilrechtlicher Schadensersatzforderungen weiterzuverfolgen.
  - Laut Gutachten der Anwaltskanzlei hängt das Bestehen von Schadensersatzansprüchen allerdings stark vom Ausgang des strafrechtlichen Verfahrens (siehe nachstehend) ab.
  - Nach dem anwaltlichen Gutachten lässt sich selbst bei einer strafrechtlichen Verurteilung nicht eindeutig beurteilen, ob zivilrechtliche Schadenersatzansprüche gegen den Schädiger geltend gemacht werden können. Dies insbesondere deshalb, weil es an der Widerrechtlichkeit im Sinne von Art. 41 Abs. 1 OR fehlen könnte. Der blosse Verstoss gegen eine Strafbestimmung begründet nach der Rechtsprechung nicht automatisch eine Widerrechtlichkeit im zivil- bzw. haftpflichtrechtlichen Sinne. Dies ist vielmehr nur dann der Fall, wenn die verletzte Strafnorm gerade dem Schutz vor Schäden der eingetretenen Art dient.
  - Nach Einschätzung der Anwaltskanzlei bestehen bei einem Freispruch bzw. einer Einstellung des Strafverfahrens voraussichtlich keine Ersatzansprüche der Gemeinde. Auch im Falle einer strafrechtlichen Verurteilung werden solche Ansprüche gegenüber dem Schädiger als eher unwahrscheinlich beurteilt. Ersatzansprüche von weiteren Beteiligten, insbesondere Kandidierenden oder politischen Parteien, gegen den Schädiger werden gemäss Gutachten gar ausgeschlossen.

- Gemäss dem anwaltlichen Gutachten kann es sich rechtfertigen, dass sich die Gemeinde im Strafverfahren als Privatklägerin konstituiert. Dies insbesondere, weil die Voraussetzungen hierfür auch Anhaltspunkte für die Beurteilung allfälliger zivil- bzw. haftpflichtrechtlicher Schadenersatzansprüche liefern können, da die Beteiligung am Strafverfahren ähnlich wie im Haftpflichtrecht voraussetzt, dass die Gemeinde von der verletzten Strafnorm geschützt wird. Ferner kann ein Interesse der Gemeinde an Kenntnis über Verlauf und Ausgang des Strafverfahrens bestehen.

Strafrechtliches Verfahren

- Nach Besprechung mit dem Wahlbüro am Wahlsonntag vom 08.03.2026 und nach Zustellung der umstrittenen 135 Wahlzettel durch die Gemeindeverwaltung an das Oberamt des Sensebezirks am 09.03.2026 erhob das Oberamt bei der Staatsanwaltschaft des Kantons Freiburg in Übereinstimmung mit Art. 159 GG Strafanzeige wegen Verdachts auf Stimmenfang nach Art. 282bis StGB.
- Am 27.04.2026 beschloss der Gemeinderat, sich auf Empfehlung der Anwaltskanzlei im Strafverfahren als Privatklägerin zu konstituieren und beauftragte diese mit der Einleitung der erforderlichen Schritte.
- Am 14.07.2026 verfügte die Staatsanwaltschaft des Kantons Freiburg schliesslich gestützt auf verschiedene Erwägungen, dass der Gemeinde Düdingen im Strafverfahren die Geschädigteneigenschaft fehlt und ihr dementsprechend keine Parteistellung zukommt.

  «Die sog. Vergehen gegen den Volkswillen nach Art. 279 ff. StGB schützen die Ausübung der politischen Rechte durch die Stimm- und Wahlberechtigten, also die eigenverantwortliche Ausübung der von Art. 34 Abs. 2 BV umfassten Willensbildung und Stimmabgabe (…). Somit schützen Art. 282 StGB und Art. 282bis StGB ein kollektives Interesse (…). (…) (L)aut bundesgerichtlicher Rechtsprechung (ist) die Gemeinde selbst nicht Trägerin der politischen Rechte (…) (vgl. BGer 1C_43/2024 vom 9. Dezember 2024, E. 1.1). Zudem schützen Art. 282 StGB und Art. 282bis StGB weder nachrangig noch im Sinne eines Nebenzwecks Vermögensinteressen. Geschützt sind nur rein öffentliche Interessen (vgl. BGer 7B_980/2023 vom 6. Februar 2024, E. 3.2.1). Somit fehlt der Gemeinde Düdingen in obengenanntem Strafverfahren die Geschädigteneigenschaft und dementsprechend kommt ihr keine Parteistellung zu (vgl. auch BStGer BB.2016.18. vom 06. April 2016, E 1.2).»

- Der Gemeinderat verzichtete auf eine Anfechtung der Verfügung bei der Strafkammer des Kantonsgerichts. Gemäss Einschätzung der Anwaltskanzlei war ein Weiterzug trotz möglicher Gegenargumente nicht angezeigt, da voraussichtlich mit einer Bestätigung des Entscheids der Staatsanwaltschaft zu rechnen war.
- Mit Verfügung vom 6.10.2026 stellte die Staatsanwaltschaft das Verfahren in Sachen Stimmenfang ein. Anhand der Ermittlungen konnte nicht festgestellt werden, dass ein und dieselbe Person systematisch mehrere Stimmzettel eingesammelt, ausgefüllt oder abgeändert hat, um den Ausgang der Wahl zu beeinflussen, oder dass bereits ausgefüllte Stimmzettel verteilt worden wären. – Die Gemeindeverwaltung erhielt am 29.10.2026 vom Oberamt des Sensebezirks eine Kopie der Verfügung.

Zivilrechtliches Verfahren

- Der Entscheid der Staatsanwaltschaft kann auch als Hinweis auf die Erfolgsaussichten eines allfälligen Zivilverfahrens verstanden werden. Er kann dazu beitragen, von einem langwierigen Zivilverfahren mit entsprechendem Kostenrisiko abzusehen.
- Vor diesem Hintergrund beschloss der Gemeinderat am 24. August 2026, die Anwaltskanzlei erneut mit einer Einschätzung der Erfolgsaussichten eines allfälligen Zivilverfahrens zu beauftragen.

- Am 31.08.2026 erhielt der Gemeinderat folgende Einschätzung der Anwaltskanzlei:
    - Ohne Ermittlung und strafrechtliche Verurteilung der betreffenden Person erscheint ein zivilrechtlicher Ersatzanspruch von vornherein ausgeschlossen.
    - Selbst bei Ermittlung und Verurteilung dieser Person dürften die Haftungsvoraussetzungen von Art. 41 Abs. 1 OR, insbesondere das Erfordernis der Widerrechtlichkeit, nicht erfüllt sein. Ein nachteiliges Indiz in dieser Hinsicht hat die Staatsanwaltschaft mit ihrer Verfügung vom 14.07.2026 betreffend Geschädigtenstellung der Gemeinde Düdingen geliefert. Die Erfolgschancen einer Zivilklage (unter der Voraussetzung der Verurteilung der betroffenen Person) wäre auf unter 10 % anzusiedeln. Bei einem Prozesskostenrisiko von rund CHF 90'000.– und bei diesen Erfolgsaussichten ist von einer Zivilklage dringendst abzuraten; das wirtschaftliche Risiko rechtfertigt sich angesichts der Erfolgschancen für den genannten möglichen Maximalerfolg nicht.
    - Die Kosten eines zivilrechtlichen Verfahrens sind schwer abzuschätzen, zumal vorliegend weder der Schadensbetrag noch die genauen Tatumstände, ja nicht einmal die Person des Schädigers, bekannt sind. Folgende Anhaltspunkte können gegeben werden:
        - Bei einem Streitwert zwischen CHF 100'000.– und CHF 200'000.– belaufen sich allein schon die erstinstanzlichen Gerichtsgebühren auf CHF 5'000.– bis CHF 30'000.–; die Kosten des vorangehenden (obligatorischen) Schlichtungsverfahrens (CHF 1'000.– bis CHF 5'000.–) sowie ein allfälliges Rechtsmittelverfahren vor Kantons- und Bundesgericht sind noch nicht dazu gerechnet. Gerade Letzteres ist indes nicht zu vernachlässigen: Einen vergleichbaren Haftungsfall hat es - soweit ersichtlich - noch nie gegeben, die Widerrechtlichkeitsfrage bezüglich dieser Strafnormen wurde noch nie (höchstrichterlich) beantwortet, sodass juristisch hinreichend Grund für einen Gang bis ans Bundesgericht existieren würde, was aber mit entsprechenden Kosten verbunden ist.
        - Allein für die Gerichtskosten müssten daher rund CHF 30'000.– veranschlagt werden, wenn man korrekt budgetieren will. Hinzukommen Anwaltskosten von gleicher Höhe sowie das Risiko, bei einem Unterliegen auch die Anwaltskosten der Gegenpartei (die sog. Parteientschädigung) bezahlen zu müssen, welche sich ebenso in dieser Höhe bewegen dürften. Das Prozesskostenrisiko müsste also bei rund CHF 90'000.– veranschlagt werden.
        - Immerhin: Sollte der Prozess gewonnen werden, müssten diese Kosten vollständig vom unterliegenden Beklagten getragen werden.
- Angesichts dieser Einschätzung hat der Gemeinderat am 31.08.2026 beschlossen, auf die Einleitung eines zivilrechtlichen Verfahrens sowie auf die Geltendmachung zivilrechtlicher Schadenersatzansprüche zu verzichten.

Fazit

In Anbetracht der dargestellten prozessualen Erfolgsaussichten sowie der mit einer weiteren Rechtsverfolgung verbundenen zeitlichen und personellen Ressourcenbindung und unter Berücksichtigung der bereits entstandenen Kosten erachtet der Gemeinderat eine Weiterverfolgung der Angelegenheit als nicht angezeigt. Die zur Verfügung stehenden rechtlichen Möglichkeiten wurden geprüft und, soweit nach den vorliegenden Einschätzungen sinnvoll und erfolgversprechend, ausgeschöpft. Der Gemeinderat sieht daher von weiteren rechtlichen Schritten ab und schliesst die entsprechenden Abklärungen ab.

Düdingen, 29. Oktober 2026