

Gemeinde Wohlen, Gemeinderat, Kapellstrasse 1, 5610 Wohlen
Telefon +41 56 619 91 10, gemeinderat@wohlen.ch, www.wohlen.ch

14. November 2022

Motion betreffend Behebung der unbefriedigenden Protokollierung der Gemeindewahlen an der Urne – Antrag auf Nichtüberweisung

Geschäftsnummer:	15046
Motionärin:	Die Mitte Wohlen (Einwohnerrat Harry Lütolf)
Eingang:	3. November 2022 (3. Oktober 2021)*

* Beschwerdeverfahren aufgrund Nichteintreten; Rechtskraft Entscheid DVI 3. November 2022

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. GRUNDSATZ

Der Gegenstand der Motion muss, gemäss § 21 Abs. 2 der Gemeindeordnung und § 37 Abs. 2 des Geschäftsreglements des Einwohnerrates, in die Zuständigkeit des Einwohnerrates oder der Stimmberechtigten fallen.

Jedes Mitglied des Einwohnerrates kann mit schriftlicher Eingabe an das Präsidium des Einwohnerrates verlangen, dass der Gemeinderat einen Auftrag gemäss der Motion umsetzt und dem Einwohnerrat die dafür erforderlichen Anträge unterbreitet.

Innert sechs Monaten seit Einreichung der Motion beantragt der Gemeinderat dem Einwohnerrat die Überweisung bzw. die Nichtüberweisung. Seine Haltung dazu gibt der Gemeinderat vorgängig, mit der Zustellung der Traktandenliste, bekannt.

2. MOTION 15046

2.1 Antrag

„Bei künftigen Gemeindewahlen an der Urne sind für alle betroffenen Ämter alle Personen mit mindestens 10 gültigen Stimmen separat auszuweisen.“

2.2. Begründung

Im jüngsten Protokoll der Wahl von 5 Mitgliedern des Gemeinderates für die Amtsperiode 2022/2025 vom 26. September 2021 werden bei den Ergebnissen der Gemeinderatswahlen, der Wahl des Gemeindeammanns und der Wahl des Vizeammanns unter der Bezeichnung «Vereinzelt gültige Stimmen» jeweils nur die Totale ausgewiesen: 453 vereinzelt gültige Stimmen bei den Gemeinderatswahlen, 1'001 vereinzelt gültige Stimmen bei der Wahl des Gemeindeammanns und 483 vereinzelt gültige Stimme bei der Wahl des Vizeammanns.

Seit Jahrzehnten werden in Wohlen für die besagten Wahlen und für jede Gemeindewahl an der Urne gültige Stimmen ab einer bestimmten Zahl separat ausgewiesen. Sicher für «offizielle» Kandidatinnen und Kandidaten, welche für den Gemeinderat zur Wahl antreten. So geschehen zum Beispiel bei der vorletzten Wahl von 5 Mitgliedern des Gemeinderates für die Amtsperiode 2018/2021 vom 24. September 2017, bei welcher im Protokoll für die Wahl des Gemeindeammanns und des Vizeammanns bereits Personen mit 19 gültigen Stimmen separat aufgeführt werden.

Aus unerfindlichen Gründen ist das Gemeindewahlbüro bei den jüngsten Wahlen vom 26. September 2021 von dieser langjährigen Praxis abgewichen. Ein Grund für diese Praxisänderung wurde nicht bekanntgemacht. Die Motionärin ist sich bewusst: Die Gemeinden geniessen bei der Art der Protokollierung hohe Autonomie, die besagte Praxisänderung verstösst gegen keine Gesetze. Gleichwohl ist diese Praxisänderung ungeschickt und höchst unbefriedigend, zumal selbst das kantonale Wahlbüro bzw. die Staatskanzlei des Kantons Aargau in einem Merkblatt vom 16. April 2021 allen Gemeinden empfiehlt, alle Personen mit mindestens 10 Stimmen im Wahlprotokoll namentlich auszuweisen (Seite 4 des Merkblatts).

Die Forderung der Fraktion Die Mitte mit der vorliegenden Motion ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit und zudem in zweierlei Hinsicht äusserst relevant: Zunächst hat die Stimmbürgerschaft bei einer Volkswahl ein Recht auf grösstmögliche Transparenz. Bei der Wahl vom 26. September 2021 ist dies nicht gegeben. So weiss man bei der Wahl des Gemeinammanns zum Beispiel nicht, ob die 1001 «vereinzelt gültigen Stimmen» tatsächlich gültig sind (gültig sind sie unter anderem nur, wenn die betreffende Person auch als Gemeinderat aufgeschrieben wurde). Auch weiss man nicht, wie sich diese Stimmen auf die amtierenden Gemeinderäte oder andere «offizielle» oder «inoffizielle» Kandidierende verteilen.

Äusserst relevant ist eine separate Deklaration der gültigen Stimmen aber auch für die politischen Parteien, welche bei den Wahlen wichtige Aufgaben wahrnehmen. Gerade im Hinblick auf zweite Wahlgänge sind solche Informationen für die parteiinterne Meinungsbildung und Entscheidungsfindung äusserst wichtig. Auch wird das Potenzial von «offiziellen» oder «inoffiziellen» Kandidierenden so viel besser erkannt und viel besser einschätzbar.

Aus diesen Gründen will die Fraktion Die Mitte für alle künftigen Gemeindewahlen volle Transparenz, indem alle Personen mit mindestens 10 gültigen Stimmen separat ausgewiesen werden. Diese Zahl deckt sich mit der Empfehlung des kantonalen Wahlbüros bzw. der Staatskanzlei.

3. ERKLÄRUNG DES GEMEINDERATES

3.1 Ausgangslage

Vorweg hält der Gemeinderat fest, dass er keine Funktion bei der Resultatermittlung anlässlich der Gesamterneuerungswahlen 2021 inne hatte und er sich ebenso in keiner Weise mit der Frage zur Zulässigkeit vorliegender Motion 15046 befassen musste. Für diese Vorgänge sind das Wahlbüro bzw. das Ratsbüro des Einwohnerrates zuständig.

Der Gemeinderat konstatiert, dass die verschiedenen ergangenen Entscheide zu Beschwerdeverfahren in der Angelegenheit aufzeigen, dass die transparente Verfahrensführung und jederzeitige Sicherstellung des gesetzlichen Rechtsmittelweges nicht nur vom korrekten rechtsstaatlichen Vorgehen der legitimierten Institutionen zeugen, sondern auch von ihrem einwandfreien Demokratie- und Rechtsverständnis.

Mit Bezug auf den eingangs dargelegten Grundsatz, wonach der Gegenstand der Motion gemäss § 21 Abs. 2 der Gemeindeordnung und § 37 Abs. 2 des Geschäftsreglements des Einwohnerrates in die Zuständigkeit des Einwohnerrates oder der Stimmberechtigten fallen muss, hat das Ratsbüro mit Entscheiden vom 18. Oktober 2021 und vom 6. April 2022 die vorliegende Motion für ungültig erklärt, weil es diese Voraussetzungen aufgrund der übergeordnet geltenden Gesetzgebung als nicht erfüllt erachtete. Mit Entscheid vom 18. Oktober 2022 über die Beschwerde der Motionärin hat das Generalsekretariat des Departementes Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau festgelegt, dass die Motion zulässig und dem Einwohnerrat somit zur Behandlung zu unterbreiten ist. Die Aufsichtsinstanz führt in ihrem Entscheid unter anderem aus, dass in Auslegung der kantonalen Gemeindeautonomie entsprechende Regelungen die Protokollierungen des Wahlbüros betreffend in der Gemeindeordnung verankert werden könnten. Der Erlass von Bestimmungen in der Gemeindeordnung fällt in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten. Auch wenn der Einwohnerrat selbst keine Weisungen an das Wahlbüro erlassen oder ein separates Reglement hierzu legiferieren kann, steht ihm die Behandlung der Motion zu, weil damit der Gemeinderat mit einer Revision der Gemeindeordnung beauftragt werden könnte, über welche gegebenenfalls die Gesamtheit der Stimmberechtigten zu befinden hätte. Die gemäss ergangenem Entscheid zu beachtende Zuständigkeits- bzw. Kompetenzordnung wird nachfolgend unter Ziffer 3.2 im Detail erläutert.

3.2 Zuständigkeiten / Kompetenzordnung

Gemäss § 17 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (GG) bestimmen die Gemeinden ihre Organisation im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften der Gemeindeordnung. Diese bedarf zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch den Regierungsrat. Ihm obliegt die Rechtskontrolle (keine Ermessenskontrolle). Die Gemeindeordnung unterliegt der obligatorischen Volksabstimmung in der Gemeinde.

Alle grundlegenden Organisationsvorschriften für die gesamte Gemeinde müssen in der Gemeindeordnung geregelt werden, nicht in einem «normalen» Reglement des Einwohnerrates. Gemäss § 18 Abs. 1b des Gemeindegesetzes (GG) hat die Gemeindeordnung Vorschriften zu enthalten über die Durchführung von Wahlen. Dazu können gemäss Entscheid vom 18. Oktober 2022 auch zusätzliche Protokollierungsvorschriften, die über den Mindeststandard gemäss § 31 der Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte (VGPR) hinausgehen, gehören.

Wie im Entscheid vom 18. Oktober 2022 (Ziff. 3.5) festgehalten wird, müssen zusätzliche Protokollierungsvorschriften für das Wahlbüro in der Gemeindeordnung verankert werden und nicht in einem Reglement des Einwohnerrates. Denn die Gemeindeordnung hat eine höhere Geltungskraft als ein Reglement des Einwohnerrates, da die Gemeindeordnung zwingend der obligatorischen Volksabstimmung unterliegt. Dies ist bei einem Reglement des Einwohnerrates nicht der Fall, bei welchem lediglich das fakultative Referendum möglich ist.

Das Gemeindegesetz (GG) will, dass die grundlegenden Organisationsvorschriften der Gemeinden in der Gemeindeordnung (mit obligatorischer Volksabstimmung) verankert werden und nicht in einem Reglement des Einwohnerrates oder der Gemeindeversammlung.

Das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) enthält für das Wahlbüro lediglich rudimentäre Vorschriften. In § 8 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) wird die Zusammensetzung des Wahlbüros geregelt. In § 9 GPR wird der Vorsitz des Wahlbüros geregelt und in § 10 GPR wird die Entschädigung festgehalten. Das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) enthält keine Vorschriften über die Protokollierung. Lediglich in § 31 der Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte (VGPR) sind Mindestanforderungen an die Protokollierung durch das Wahlbüro enthalten.

Das kantonale Recht enthält keine Vorschriften über den Detaillierungsgrad des Protokolls des Wahlbüros bei den «vereinzelten Stimmen». In diesem Licht wird im Entscheid vom 18. Oktober 2022 abgeleitet, dass die Gemeinde Wohlen befugt ist, in ihrer Gemeindeordnung zusätzliche Protokollierungsvorschriften über die «vereinzelten Stimmen» generell-abstrakt festzulegen.

Das Wahlbüro hat insbesondere folgende Aufgaben und Befugnisse selbständig zu erfüllen: Überwachung der Einhaltung der Urnenöffnungszeiten (§ 14 VGPR); Stimmrechtsausweise entgegennehmen und kontrollieren; Überwachung der Einlegung der Stimm- und Wahlzettel; die Wahlzettel mit einem amtlichen Stempel zu versehen; die Stimm- und Wahlzettel zu zählen und über deren Gültigkeit zu entscheiden; Erstellung eines Wahl- und Abstimmungsprotokolls. Darüber hinaus hat das Wahlbüro folgende Aufgaben und Befugnisse: Durchsetzung der Geheimhaltung (§ 29 VGPR); Aufgaben bei der brieflichen Stimmabgabe (§ 28 VGPR); Publikation der Ergebnisse (§ 26 Abs. 2 GPR). Diese Aufgaben sind durch das Wahlbüro eigenständig und in eigener Verantwortung zu bewältigen. Andere Gemeindeorgane können diesbezüglich bei der Aufgabenerfüllung des Wahlbüros im Einzelfall nicht «dreinreden» oder in anderer Form mitbestimmen. Zulässig gemäss Entscheid vom 18. Oktober 2022 ist es jedoch, in der Gemeindeordnung generell-abstrakte Zusatzvorschriften über den Detaillierungsgrad der Protokollierung durch das Wahlbüro festzuschreiben.

Das Wahlbüro hat eigene Entscheidungsbefugnisse. Im Rahmen der gesetzlichen Kompetenzordnung erfüllt das Wahlbüro seine Aufgaben und Befugnisse unabhängig von den anderen Gemeindeorganen. In diesem Sinne gilt eine gewisse «Gewaltenteilung».

Die Aufgaben des Gemeinderates bei der Durchführung von Wahlen und Abstimmungen sind vom Aufgabenbereich des Wahlbüros unabhängig. Der Gemeinderat legt die Urnenöffnungszeiten fest (§ 12 GPR). Er legt den (kommunalen) Wahl- und Abstimmungstermin fest (§ 13 GPR). Er formuliert die (kommunalen) Abstimmungserläuterungen (§ 15a GPR); er stellt die Wahl- und Abstimmungsunterlagen zu (§ 16 GPR); er legt das Zustandekommen von (kommunalen) Initiativ- und Referendumsbegehren fest (§ 62g GPR). Sodann publiziert er Beschlüsse, die dem (kommunalen) Referendum unterstehen (§ 42a VGPR). Auch der Gemeinderat hat diese Aufgaben eigenständig und in eigener Verantwortung zu erfüllen, ohne Mitwirkung anderer Gemeindeorgane.

Die Gemeindkanzlei hat zudem weitere Aufgaben bei der Durchführung von Wahlen und Abstimmungen in der Gemeinde zu erfüllen, nämlich die Entgegennahme von Anmeldungen von (kommunalen) Wahlvorschlägen (§ 32 Abs. 3 GPR) sowie bei der Hinterlegung der Unterschriftenlisten bei (kommunalen) Initiativen und Referenden (§ 62e GPR). Schliesslich hat der «Stimmregisterführer» die in den §§ 2-11 VGPR erwähnten Aufgaben eigenständig zu erfüllen.

Grundsätzlich begrüsst es der Gemeinderat, wenn der Kanton in seinem Entscheid vom 18. Oktober 2022 festhält, dass die Gemeindeautonomie auch bezüglich Durchführung von Wahlen und Abstimmungen hochgehalten wird.

3.3 Umsetzung Motion / Praktikabilität

Damit die Motion ihrem Antrag entsprechend – wonach bei künftigen Gemeindewahlen an der für alle betroffenen Ämter alle Personen mit mindestens 10 gültigen Stimmen separat auszuweisen sind – rechtsgültig umgesetzt werden kann, ist eine Revision der Gemeindeordnung notwendig. Diese unterliegt der obligatorischen Volksabstimmung (siehe vorstehende Ausführungen unter Ziffer 3.2).

In seiner Antwort zur Anfrage 14139 legt der Gemeinderat die Abläufe im Wahlbüro ausführlich dar. Demnach erscheint es keinesfalls als sinnvoll und praktikabel, wenn eine Mindestanzahl von Stimmen generell definiert wird, ab deren Erreichen eine Person im Wahlprotokoll aufzuführen ist.

Das von der Motionärin erwähnte Merkblatt der Staatskanzlei Aargau vom 16. April 2021 nimmt unter Ziffer 3 Bezug auf den Fall, dass im ersten Wahlgang zu wenige oder keine Kandidierenden bekannt sind. Unter diesem Titel erfolgen unverbindliche Empfehlungen für die Resultaterfassung in der dafür vorgesehenen Software-Applikation (VeWork). Dabei wird unter anderem eine exemplarische Mindeststimmenzahl von 10 zur namentlichen Nennung von Personen im Protokoll erwähnt. Für die Gemeinde Wohlen hatten diese Ausführungen anlässlich des kommunalen Wahlgangs vom 26. September 2021 in zweierlei Hinsicht keine Bewandnis. Einerseits waren genügend Kandidierende offiziell für den Wahlgang angemeldet, weshalb der unverbindlichen Empfehlung im Merkblatt unter erwähnter Ziffer 3 konkret keine Bedeutung zukam. Andererseits hat eine Mindeststimmenzahl von 10, ausgehend von der Gesamtzahl der Stimmberechtigten in der Gemeinde Wohlen (rd. 8'400), im Verhältnis generell keine Relevanz.

Die Anwendung einer Praxis oder gegebenenfalls einer Norm, welche die namentliche Ermittlung aller Personen vorsieht, die mindestens 10 gültige Stimmen auf sich vereinen, wäre mit vertretbarem Aufwand in Wohlen kaum umsetzbar. In der Vergangenheit wurden niedrige Stimmenzahlen protokollarisch ausgewiesen, weil die Resultate sämtlicher für den Gemeinderat kandidierender Personen generell auch für die Nebenwahlen erfasst wurden, selbst wenn sich diese für das Amt des Gemeindeamanns oder des Vizeamanns nicht offiziell zur Verfügung stellten. Ebenso wurden bei vergangenen Kommunalwahlen Personen erfasst, wenn vorgängig bekannt war, dass diese inoffiziell für ein Amt portiert wurden. Zudem erfolgt stets eine Erfassung von Personen, wenn das Wahlbüro im Rahmen seiner Tätigkeit am Wahltag feststellt, dass sich ergangene Einzelstimmen auf weitere Stimmberechtigte konzentrieren. Am Wahltag vom 26. September 2021 hat die klare Konstellation des Kandidatenfeldes ergeben, dass sich die weiteren bei den Nebenwahlen (Gemeindeamann, Vizeamann) ergangenen Einzelstimmen verteilt und nicht auf andere Stimmberechtigte konzentriert haben. Auf eine explizite Erwähnung von Personen im Protokoll, denen vereinzelt gültige Stimmen zukamen, wurde deshalb verzichtet.

Die ordentlichen Gesamterneuerungswahlen auf kommunaler Ebene finden alle vier Jahre statt. Am erläuterten Vorgehen des Wahlbüros am entsprechenden Wahltag soll aus dargelegten Gründen auch in Zukunft grundsätzlich nichts geändert werden. Ohne Erlass einer zusätzlichen Norm in der Gemeindeordnung kann seitens der Verwaltung in Aussicht gestellt werden, dass im Rahmen der administrativen Vorbereitungsarbeiten zu den kommunalen Gesamterneuerungswahlen künftig sämtliche für den Gemeinderat kandidierende Personen generell auch für die Nebenwahlen in der von der Staatskanzlei zur Verfügung gestellten Software-Applikation (VeWork) erfasst werden, selbst wenn sich diese für das Amt des Gemeindeamanns oder des Vizeamanns nicht offiziell zur Verfügung stellen. Die Hoheit über seine Tätigkeiten am Wahltag obliegt im Rahmen der rechtlichen Vorgaben jedoch unverändert bei den vom Einwohnerrat gewählten Mitgliedern des Wahlbüros, welches bei den kommunalen Gesamterneuerungswahlen von einem Angehörigen desselben präsiert wird.

3.4 Fazit

Von der Überweisung der vorliegenden Motion ist abzusehen, weil

- damit eine aufwändige sowie kostspielige Revision der Gemeindeordnung mit obligatorischer Volksabstimmung verbunden wäre;
- Vorgaben zur Ausfertigung kommunaler Wahlprotokolle in der Gemeindeordnung weder angebracht noch stufengerecht sind und im Kanton Aargau einzigartig wären;
- von einer entsprechenden Bestimmung in der Gemeindeordnung ausschliesslich die kommunalen Gesamterneuerungswahlen betroffen wären, welche lediglich alle vier Jahre ordentlich stattfinden;
- eine Mindeststimmenzahl von 10 im Verhältnis zur Gesamtzahl der Stimmberechtigten in Wohlen (rd. 8'400) keine Relevanz hat;
- die Praktikabilität für das Wahlbüro nicht gegeben und die Norm mit vertretbarem Aufwand in der Praxis kaum umsetzbar wäre;
- künftig im Rahmen der administrativen Vorbereitungsarbeiten sämtliche für den Gemeinderat kandidierende Personen generell auch für die Nebenwahlen im Protokoll erfasst werden.

4. ANTRAG AN DEN EINWOHNERRAT

Der Gemeinderat anerkennt das Bedürfnis der Motionärin im Grundsatz. Mit Hinweis auf obenstehende Darlegungen appelliert der Gemeinderat jedoch an den Einwohnerrat, die Motion nicht zu überweisen. Zumal auf das Anliegen künftig wie beschrieben eingegangen werden kann, ohne dass hierzu eine rechtsgültige Norm in der Gemeindeordnung in aufwändigem Verfahren erlassen wird.

Die Motion sei nicht zu überweisen.

Freundliche Grüsse



Arsène Perroud
Gemeindeammann



Christoph Weibel
Gemeindeschreiber

Verteiler

- Einwohnerrat
- Gemeinderat
- Geschäftsleitung
- Medien