



**Entscheidung des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und  
Verwaltungsrecht**

**vom 1. November 2017 (810 17 125)**

---

**Politische Rechte**

**Wahl in die Sozialhilfebehörde / Aufsichtsrechtliche Massnahmen**

**Besetzung** Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Markus Clausen, Christian Haidlauf, Stefan Schulthess, Yves Thommen, Gerichtsschreiberin Chiara Piras

**Beteiligte** **Einwohnergemeinde Aesch**, Hauptstrasse 23, 4147 Aesch BL, Beschwerdeführerin

gegen

**Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft**, 4410 Liestal, Beschwerdegegner

**Betreff** Wahl in die Sozialhilfebehörde Aesch vom 25. September 2016 (RRB Nr. 633 vom 9. Mai 2017)

A. Am 25. September 2016 fanden in der Gemeinde Aesch Wahlen zur Bestellung der Mitglieder der Sozialhilfebehörde statt. Als letztes Mitglied wurde A.\_\_\_\_ mit einer Differenz von zwei Stimmen vor B.\_\_\_\_ gewählt. Gegen diese Wahl erhoben zwei in Aesch stimmberechtigte

Einzelpersonen und eine politische Partei am 26. September 2016 Stimmrechtsbeschwerden beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat).

B. Mit Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 633 vom 9. Mai 2017 wies der Regierungsrat die Stimmrechtsbeschwerden ab (Dispositiv-Ziff. 1), nahm die Beschwerden als aufsichtsrechtliche Anzeigen entgegen (Dispositiv-Ziff. 2), erklärte im Sinne aufsichtsrechtlicher Massnahmen die Wahl von A.\_\_\_\_ vom 25. September 2016 in die Sozialhilfebehörde Aesch für ungültig (Dispositiv-Ziff. 2a) und verpflichtete die Gemeinde Aesch, bis zum 30. Juni 2017 eine Wahl zur Besetzung des letzten Sitzes in die Sozialhilfebehörde für die Amtsperiode bis zum 31. Dezember 2020 zwischen A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ anzusetzen (Dispositiv-Ziff. 2b). Verfahrenskosten wurden keine erhoben (Dispositiv-Ziff. 3).

C. Mit Eingabe vom 19. Mai 2017 erhob die Einwohnergemeinde Aesch Beschwerde beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht). Sie beantragt, es seien die Ziffern 2a und 2b des RRB Nr. 633 vom 9. Mai 2017 aufzuheben (Ziff. 1), eventualiter seien die Ziffern 2a und 2b des RRB Nr. 633 vom 9. Mai 2017 aufzuheben und die Angelegenheit zur Neuurteilung an den Regierungsrat zurückzuweisen (Ziff. 2); alles unter o/e-Kostenfolge (Ziff. 3).

D. Am 19. September 2017 liess sich der Regierungsrat vernehmen und schloss auf Abweisung der Beschwerde.

E. Mit Präsidialverfügung vom 19. Oktober 2017 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung überwiesen.

#### Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1.1 Bevor eine Streitangelegenheit einer materiellen Prüfung unterzogen werden kann, hat das Gericht gemäss § 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 von Amtes wegen zu prüfen, ob die Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind (vgl. Entscheid des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 5. September 2012 [810 12 118] E. 1.1). Vorliegendenfalls ist insbesondere zu beurteilen, ob die Beschwerdeführerin zur Beschwerdeerhebung legitimiert ist.

1.2 Die Beschwerdebefugnis umschreibt die Berechtigung eines Rechtssubjekts oder einer Behörde, ein bestimmtes Rechtsmittel zu ergreifen. Sie stellt eine Verfahrensvoraussetzung, keine materiell-rechtliche Frage dar (vgl. RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl., Basel 2014, N 1092).

2.1 Vorliegend rügt die Beschwerdeführerin unter Anderem, dass die streitgegenständliche Ungültigerklärung der Wahl von A.\_\_\_\_ und die Anordnung einer Neuwahl zwischen ihr und B.\_\_\_\_ eine Verletzung der Gemeindeautonomie darstellten. Gemäss § 41 Abs. 1 VPO können

die Gemeinden wegen Verletzung der Gemeindeautonomie Verfügungen und Entscheide letztinstanzlicher Verwaltungsbehörden beim kantonalen Verfassungsgericht anfechten. Zur Beschwerde ist nach § 41 Abs. 2 VPO die vollziehende Behörde der Gemeinde berechtigt. Ob die Gemeinde im betreffenden Bereich tatsächlich Autonomie geniesst, ist keine Frage des Eintretens, sondern bildet Gegenstand der materiellen Beurteilung (vgl. BGE 120 Ia 203 E. 2a; Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide [BLVGE] 1993 Nr. 25 E. 3). Die Gemeinde ist also zur Autonomiebeschwerde legitimiert, wenn sie eine Verletzung der Autonomie behauptet und durch den angefochtenen kantonalen Hoheitsakt in ihrer spezifischen öffentlich-rechtlichen Stellung als Selbstverwaltungskörper und dezentralisierte Hoheitsträgerin betroffen wird.

2.2 Die allgemeineren Charakter aufweisende Autonomiebeschwerde wird jedoch durch das spezielle Institut der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss § 43 ff. VPO verdrängt (Urteil des Verwaltungsgerichts [VGE] vom 29. März 2000 [2000/15] E. 1b; KGE VV vom 5. September 2007 [810 06 199/196] E. 2; KGE VV vom 17. Oktober 2007 [810 07 155/228] E. 2.3; KGE VV vom 15. April 2015 [810 14 290] E. 1.2). Demnach ist zu prüfen, ob die Beschwerde der Einwohnergemeinde Aesch als Verwaltungsgerichtsbeschwerde entgegengenommen werden kann.

3.1 Die Beschwerdebefugnis ist bei der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde § 47 Abs. 1 VPO zu entnehmen. § 47 Abs. 1 lit. a und b VPO bilden vorliegend keine geeignete Grundlage für die Beschwerdelegitimation der Gemeinde (vgl. zu den Voraussetzungen von lit. a und b KGE VV vom 31. Oktober 2012 [810 12 79/197] m.w.H.). Gemäss § 47 Abs. 1 lit. c VPO ist die vollziehende Behörde der Gemeinde jedoch bei Verfügungen und Entscheiden letztinstanzlicher Verwaltungsbehörden des Kantons zur Beschwerde legitimiert. In verschiedenen Verfahren hatte das Kantonsgericht bereits Gelegenheit festzuhalten, dass eine restriktive Auslegung von § 47 Abs. 1 lit. c VPO angebracht sei (vgl. KGE VV vom 3. Juni 2009 [810 09 206] E. 3.4; KGE VV vom 31. Oktober 2012 [810 12 79/197] E. 3.7). In diesem Zusammenhang hat das Kantonsgericht ebenfalls bereits dargelegt, dass sich die Beschwerdebefugnis in § 47 Abs. 1 lit. c VPO in Anlehnung an § 173 des Gesetzes über die Organisation und Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt; GemG) vom 28. Mai 1970 einzig gegen aufsichtsrechtliche Massnahmen richte (BLVGE 1996 Nr. 58 E. 4b; VGE 2000/15 E. 1b; Entscheide des Kantonsgerichts Basel-Landschaft [BLKGE] 2007 II Nr. 35 E. 2.3; KGE VV vom 3. Juni 2009 [810 08 455/120 und 810 09 206/125] E. 3.4; KGE VV vom 31. Oktober 2012 [810 12 79/197] E. 3.6). Für ein Überdenken oder Abrücken von dieser Rechtsprechung besteht vorliegend kein Anlass: Demzufolge ist die Beschwerdeführerin nur zur Erhebung der Beschwerde legitimiert, wenn der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde gehandelt hat. Eine Beschwerdebefugnis scheidet hingegen aus, wenn der Regierungsrat den Entscheid in seiner Funktion als Rechtsmittelinstanz gefällt hat (BLKGE 2007 II Nr. 35 E. 2.3; vgl. auch MANFRED BAYERDÖRFER, Verwaltungsprozessrecht, in: Biaggini et al. [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft II, Recht und Politik im Kanton Basel-Landschaft, Liestal 2005, S. 75-95, S. 79 f.).

3.2 Gemäss den §§ 3 und 167 Abs. 1 GemG übt der Regierungsrat die Aufsicht über die Gemeinden aus. Im hier interessierenden Zusammenhang sieht das Gesetz über die politischen Rechte (GpR) vom 7. September 1981 vor, dass wenn der Regierungsrat auf Beschwerde hin

oder von Amtes wegen Mängel des Abstimmungs- und Wahlverfahrens feststellt, er die notwendigen Massnahmen zu deren Behebung trifft (§ 86 Abs. 1 GpR) und eine Wahl aufhebt, wenn er Mängel feststellt, die nach Art und Umfang geeignet waren, das Resultat wesentlich zu beeinflussen (§ 86 Abs. 2 GpR). Die Organisation und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen zeichnet sich demnach regelmässig durch ein aufsichtsrechtlich relevantes Tätigwerden der Gemeinden aus und bedarf einer Abstimmung und Koordination. Nach dem Gesagten kann der Regierungsrat aufsichtsrechtliche Massnahmen ergreifen (vgl. auch § 166 GemG).

3.3 Die zentrale Frage, mit der sich der Regierungsrat im vorinstanzlichen Verfahren – auf (Stimmrechts-)Beschwerde von betroffenen Privatpersonen hin – auseinandergesetzt hat, ist diejenige, ob die Wahl vom 25. September 2016 zur Bestellung der Mitglieder der Sozialhilfebehörde korrekt durchgeführt worden ist. Dabei handelt es sich um eine Rechtsfrage, welche typischerweise in einem Rechtsmittelverfahren durch eine Rechtsmittelinstanz überprüft werden kann. Nach den Erwägungen zu den materiell-rechtlich strittigen Fragen wies der Regierungsrat die Stimmrechtsbeschwerden der Privaten ab (vgl. RRB vom 9. Mai 2017, Dispositiv-Ziff. 1). Gleichzeitig wurden die Beschwerden aber als aufsichtsrechtliche Anzeige entgegengenommen (RRB vom 9. Mai 2017, Dispositiv-Ziff. 2). Im Sinne aufsichtsrechtlicher Massnahmen hat der Regierungsrat die Wahl von A.\_\_\_\_\_ vom 25. September 2016 in die Sozialhilfebehörde für ungültig erklärt (RRB vom 9. Mai 2017, Dispositiv-Ziff. 2a) und die Beschwerdeführerin verpflichtet, bis zum 30. Juni 2017 eine Wahl zur Besetzung des letzten Sitzes in die Sozialhilfebehörde zwischen A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ anzusetzen (RRB vom 9. Mai 2017, Dispositiv-Ziff. 2b). Diese Massnahmen bilden Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

3.4 Vorliegend hat der Regierungsrat somit nicht als Rechtsmittelinstanz, sondern in seiner Funktion als Aufsichtsorgan die angefochtenen Massnahmen verfügt. Da vorliegend auch die übrigen Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind (vgl. § 43 ff. VPO), rechtfertigt es sich auch unter Berücksichtigung einer restriktiven Praxis, die beschwerdeführende Gemeinde nach § 47 Abs. 1 lit. c VPO zur verwaltungsgerichtlichen Beschwerde zuzulassen. Auf die vorliegende Beschwerde ist demnach einzutreten.

4. Mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde können nach § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Die Beurteilung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen – abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen – verwehrt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO e contrario).

5.1 Strittig und zu prüfen ist vorliegend, ob der Beschwerdegegner die Wahl von A.\_\_\_\_\_ vom 25. September 2016 zu Recht aufgehoben und die Beschwerdeführerin zur Ansetzung einer Wahl zur Besetzung des letzten Sitzes in die Sozialhilfebehörde für die Amtsperiode bis zum 31. Dezember 2020 zwischen A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ angewiesen hat.

5.2 Aus den Verfahrensakten geht hervor, dass dem vorinstanzlichen Verfahren folgender unbestrittener Sachverhalt zugrunde lag: Für die Wahl vom 25. September 2016 stellte sich A.\_\_\_\_\_ als Mitglied der Sozialhilfebehörde Aesch zur Verfügung. Am Wahlsamstag war A.\_\_\_\_\_

als Mitglied des Wahlbüros im Wahllokal anwesend. Sie überwachte die Stimmabgabe, öffnete Abstimmungscouverts, entnahm ihnen die Wahlzettel, stempelte und sortierte diese. Am Wahlsonntag war A.\_\_\_\_ weder aktiv an der Auszählung beteiligt, noch im Auszählungsraum anwesend. Mit einer Differenz von zwei Stimmen wurde sie an diesem Wochenende vor B.\_\_\_\_ als letztes Mitglied in die Sozialhilfebehörde der Gemeinde Aesch gewählt (vgl. RRB vom 9. Mai 2017, Rz. 4, Vernehmlassung vom 19. September 2017, S. 3 und Beschwerde vom 20. Juli 2017, S. 4 f.).

5.3 Der Beschwerdegegner führt in seinem Entscheid vom 9. Mai 2017 und in der Vernehmlassung vom 19. September 2017 aus, dass die Beschäftigung von A.\_\_\_\_ im Wahlbüro am Abstimmungswochenende vom 25. September 2016 rechtswidrig gewesen sei (RRB vom 9. Mai 2017, Rz. 21 ff.). So habe A.\_\_\_\_ aufgrund ihrer Anwesenheit im Wahlbüro (zu einem Zeitpunkt, an dem Wahlzettel offen herumgelegen seien), ihrer Beteiligung an der Öffnung der Wahlcouverts und der Sortierung der Wahlzettel sowie an der Kontrolle der Stimmrechtsausweise die Möglichkeit gehabt, das Wahlergebnis zu verändern. Dies verstosse gegen § 6 Abs. 6 GpR: Auf der Grundlage der allgemein anwendbaren Auslegungsmethoden und -kriterien kam der Beschwerdegegner zum Schluss, dass das in der Bestimmung verwendete Wort "Ermitteln" so zu verstehen sei, dass die Mitwirkung von Mitgliedern des Wahlbüros, die auch als Kandidatinnen oder Kandidaten an der Wahl beteiligt sind, nicht nur bei der Auszählung als solche, sondern beim gesamten Prozess der Ermittlung des Wahlergebnisses ausgeschlossen sei (RRB vom 9. Mai 2017, Rz. 21, S. 9). Gemäss Duden komme dem Wort "Ermittlung" die Bedeutung "Entdeckung, Feststellung, Recherche, Eruierung" zu. Dies umfasse nicht nur die Handlung der blossen Auszählung der Stimmen, sondern weit mehr. Der Zweck der Norm bestehe ferner darin, den Bürgerinnen und Bürgern Rechtssicherheit zu gewähren, sowie zu garantieren, dass Wahlen und Abstimmungen ordnungsgemäss und ohne Möglichkeiten der Einflussnahme ablaufen. Dies sei nur gewährleistet, wenn die zu wählende Person nicht im Wahlbüro tätig sei und sich auch sonst in keiner Weise am Resultatfindungsprozess beteilige. Der Wortlaut der Bestimmung sei somit weit zu interpretieren (vgl. RRB vom 9. Mai 2017, Rz. 21, S. 9 f.; Vernehmlassung vom 19. September 2017, S. 2 f.). Schliesslich könnten das Sortieren wie auch die Kontrolle der Stimm- und Wahlzettel nicht als administrative Vorbereitungshandlungen angesehen werden (vgl. Vernehmlassung vom 19. September 2017, S. 3). Da der Stimmenunterschied zwischen A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ nur zwei Stimmen betragen habe, sei die Möglichkeit der Beeinflussung des Resultats vorliegend zu bejahen (vgl. RRB vom 9. Mai 2017, Rz. 21, S. 10).

5.4 Die Beschwerdeführerin stellt sich im Rahmen ihrer Beschwerdebegründung vom 20. Juli 2017 demgegenüber auf den Standpunkt, dass A.\_\_\_\_ nicht bei der Ermittlung des Wahlergebnisses im Sinne von § 6 Abs. 6 GpR mitgewirkt habe, da sie nicht bei der Auszählung der Stimm- und Wahlzettel involviert gewesen sei. Sie bringt vor, dass aus der Auslegung von § 6 Abs. 6 GpR in Verbindung mit Absatz 4 der Norm hervorgehe, dass Kandidatinnen und Kandidaten einer Wahl als Mitglied des Wahlbüros eingesetzt werden dürften, solange sich ihre Mitwirkung auf die Überwachung der Stimmabgabe und der Kennzeichnung der Stimm- und Wahlzettel beschränke. Dabei handle es sich um administrative Aufgaben, die keine Einflussnahme auf die Ermittlung des Wahlergebnisses ermöglichen. Die Ermittlung des Wahl- und

Abstimmungsergebnisses geschehe erst am Wahlsonntag. Der Beschwerdegegner habe zu Unrecht die Überwachung der Stimmabgabe und die Kennzeichnung der Wahlzettel durch A.\_\_\_\_ als Mitglied des Wahlbüros als "Ermittlung des Wahlergebnisses" ausgelegt. Es widerspreche dem Willen des Gesetzgebers, sowie dem Wortlaut und der Systematik des Gesetzes, den Begriff "Ermitteln" weit zu interpretieren (vgl. Beschwerdebegründung vom 20. Juli 2017, S. 3 ff.).

6.1 Art. 34 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 gewährleistet die politischen Rechte (auf Bundes- sowie Kantons- und Gemeindeebene) in abstrakter Weise und ordnet die wesentlichen Grundsätze der demokratischen Partizipation im Allgemeinen. Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren mannigfaltigen Teilgehalten ergibt sich indessen in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes bzw. der Kantone (BGE 131 I 442 E. 3.1; BGE 143 I 211 E. 3.1; GEROLD STEINMANN, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, N 4 ff. zu Art. 34 BV; PIERRE TSCHANNEN, in: Waldmann et al. [Hrsg.], Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015, N 5 zu Art. 34 BV). Die Kantone ordnen gemäss Art. 39 Abs. 1 BV die politischen Rechte für sich und die Gemeinden nach Massgabe von Art. 51 Abs. 1 BV in ihren Verfassungen und gesetzlichen Bestimmungen; im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung kommt den Gemeinden eine entsprechende Regelungskompetenz zu (vgl. GEROLD STEINMANN, Die Gewährleistung der politischen Rechte durch die neue Bundesverfassung [Art. 34 BV], in: Zeitschrift des bernischen Juristenvereins [ZBJV] 139/2003, S. 481-507, S. 486).

6.2 Darüber hinaus schützen § 22 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1984 in Übereinstimmung mit Art. 34 Abs. 2 BV die bereits unter der alten Bundesverfassung anerkannte Stimm- und Wahlfreiheit. Geschützt ist insbesondere die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe. Sie bedeutet, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürgerinnen und -bürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 121 I 138 E. 3; BGE 119 Ia 271 E. 3a; BGE 118 Ia 259 E. 3; BGE 116 Ia 359 E. 3b; BGE 115 Ia 201 E. 4; BGE 113 Ia 46 E. 4a). Es soll garantiert werden, dass die Stimmberechtigten ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit ihrer Stimme zum Ausdruck bringen können. Auf diese Grundsätze hat das Bundesgericht eine Reihe von Prinzipien abgestützt. So werden auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit zurückgeführt etwa die Ansprüche auf richtige Zusammensetzung der Aktivbürgerschaft (BGE 116 Ia 359 E. 3b), Wahrung der Einheit der Materie (BGE 113 Ia 46 E. 4), korrekte Formulierung der Abstimmungsfragen (BGE 106 Ia 20 E. 1), rechtmässige Durchführung von Wahlen und Abstimmungen (BGE 104 Ia 236 E. 2; BGE 104 Ia 360 E. 3; BGE 98 Ia 602 E. 9 und 10a und b; BGE 97 I 659 E. 4) und korrekte und zurückhaltende behördliche sowie private Informationen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen (BGE 119 Ia 271 E. 3; BGE 118 Ia 259 E. 3). Dazu gehört auch, dass Wahl- und Abstimmungsergebnisse sorgfältig und ordnungsgemäss ermittelt werden (BGE 98 Ia 73 E. 4; BGE 104 Ia 428 E. 3a) und gegen Wahl- und Abstimmungsergebnisse vorgebrachte Rügen – mit der allfälligen Folge einer Nachzählung oder Aufhebung des Urnengangs – im Rahmen des einschlägigen Verfahrensrechts geprüft (BGE 114 Ia 42 E. 4c)

sowie ordnungsgemäss zustande gekommene Wahl- oder Abstimmungsergebnisse tatsächlich anerkannt werden (BGE 112 Ia 208 E. 1b).

6.3 Für die Durchführung der strittigen kommunalen Wahl ist das Gesetz über die politischen Rechte einschlägig (vgl. § 1 GpR). Die Vorbereitung und Organisation von Wahlen und Abstimmungen sind in den §§ 4 ff. GpR geregelt. § 6 GpR ("Wahlbüro") lautet:

- 1 In jeder Einwohnergemeinde ist mindestens ein Wahlbüro von mindestens 5 Mitgliedern zu wählen.
- 1bis Das Wahlbüro untersteht der Aufsicht des Gemeindepräsidiums.
- 2 ...
- 3 Wenn das Wahlbüro nicht genügend besetzt ist, setzt das Gemeindepräsidium geeignete handlungsfähige Ersatzleute ein.
- 4 Das Wahlbüro überwacht die Stimmabgabe, kennzeichnet die Stimm- und Wahlzettel und ermittelt die Ergebnisse von Abstimmungen und Wahlen.
- 5 Den Mitgliedern des Wahlbüros ist es verboten, im Wahlbüro für andere Stimmberechtigte Stimm- und Wahlzettel auszufüllen.
- 6 Mitglieder des Wahlbüros, die an einer Wahl als Kandidatinnen oder Kandidaten beteiligt sind, dürfen bei der Ermittlung des Ergebnisses dieser Wahl nicht mitwirken.

7.1 Im vorliegenden Fall ist die Auslegung von § 6 Abs. 6 GpR umstritten, wonach Mitglieder des Wahlbüros, die an einer Wahl als Kandidatinnen oder Kandidaten beteiligt sind, nicht bei der Ermittlung des Ergebnisses dieser Wahl mitwirken dürfen.

7.2 Die Gesetzesauslegung hat zum Ziel, den rechtsverbindlichen Sinn eines Satzes, über dessen Tragweite Unklarheiten bestehen, zu ermitteln. Auslegung ist notwendig, wo der Gesetzeswortlaut nicht klar ist oder wo Zweifel bestehen, ob ein scheinbar klarer Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 177 ff.). Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich von Sinn und Zweck sowie der dem Text zugrunde liegenden Wertung. Wichtig ist ebenfalls der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Regelung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Gesetzesbestimmungen ergeben. Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrundeliegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, den Sinn der Norm zu erkennen. Sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Norm gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich von Sinn und Zweck sowie der dem Text zugrunde liegenden Wertung (zur Gesetzesauslegung statt vieler: BGE 140 II 289 E. 3.2 m.w.H.).

8.1 Gemäss § 6 Abs. 6 GpR dürfen Mitglieder, die an einer Wahl als Kandidatinnen oder Kandidaten beteiligt sind, nicht bei der "Ermittlung" des Ergebnisses der Wahl mitwirken. Dieser Wortlaut erweist sich als auslegungsbedürftig. Es ist nämlich nicht klar, welche Tätigkeiten unter dem Begriff der "Ermittlung" zu verstehen sind. Die Tragweite des Begriffs ist mit der grammatischen Auslegung allein nicht zu ermitteln. Diese Frage lässt sich aber unter Zuhilfenahme weiterer Auslegungsmethoden klären. Ein Blick in die Materialien, insbesondere in die Vorlagen des Regierungsrats an den Landrat, ist indes wenig ergiebig: Der in der Vorlage des Regierungsrats an den Landrat vom 5. Februar 1980 zum Gesetz über die politischen Rechte (Nr. 80/26) enthaltene Entwurf (E-GpR, Beilage 2) sah in § 5a Abs. 3 vor, dass das Wahlbüro die Stimmabgabe überwacht und die Ergebnisse von Abstimmungen und Wahlen ermittelt (S. 2; vgl. auch Bericht der landrätlichen Spezialkommission zur Neuordnung des Abstimmungs- und Wahlrechts an den Landrat betreffend das Gesetz über die politischen Rechte vom 12. Dezember 1980 [Nr. 80/26a], Beilage 2, S. 2). Mit der Vorlage des Regierungsrats betreffend die Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte vom 4. Februar 1986 (Nr. 86/28) wurden in § 6 alle Bestimmungen betreffend das Wahlbüro zusammengefasst. Dies um Unklarheiten über das Funktionieren des Wahlbüros zu beseitigen. Die Bestimmung, dass Wahlbüromitglieder bei der Ergebnisermittlung einer Wahl, bei welcher sie als Kandidatinnen oder Kandidaten beteiligt sind, nicht mitwirken dürfen, wurde aus der Regierungsratsverordnung vom 4. Mai 1982 (§ 5 Abs. 2) übernommen (Erläuterungen zu § 6, S. 6 der Vorlage). Die Vorlage des Regierungsrats an den Landrat vom 25. September 1990 (Nr. 90/222) betreffend den Entwurf zu einer Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte stellte fest, dass die Regelung von § 6 Abs. 6 GpR grundlegend sei und deshalb ins Gesetz gehöre (S. 8 der Vorlage). Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin (vgl. Beschwerdebegründung vom 20. Juli 2017, S. 6) lassen sich den Gesetzesmaterialien somit keine Hinweise auf den Willen des Gesetzgebers entnehmen, weshalb sie auch keinen eindeutigen Schluss betreffend die hier interessierende Fragestellung zulassen.

8.2 Eine systematische Betrachtung des Absatzes 6 innerhalb des § 6 GpR ergibt – entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin – ebenfalls keine klaren Hinweise auf die Bedeutung der Bestimmung: Während Absatz 4 unbestrittenermassen die Aufgaben des Wahlbüros aufzählt ("Das Wahlbüro überwacht die Stimmabgabe, kennzeichnet die Stimm- und Wahlzettel und ermittelt die Ergebnisse von Abstimmungen und Wahlen"), sieht Absatz 6 den Ausschluss der Mitglieder des Wahlbüros vor, die an einer Wahl als Kandidatinnen oder Kandidaten beteiligt sind, bei der Ermittlung des Ergebnisses der Wahl. Aus einem Stillschweigen des Gesetzgebers kann nicht automatisch abgeleitet werden, dass die Mitglieder des Wahlbüros, die an einer Wahl als Kandidatinnen oder Kandidaten beteiligt sind, an der Überwachung der Stimmabgabe und der Kennzeichnung der Stimm- und Wahlzettel teilnehmen dürfen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin kann sie daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten.

8.3 Bei der Ermittlung des Sinns und Zwecks der Norm im Gefüge der staatlichen Gewalten (sog. teleologische Auslegung) steht vorliegend die Garantie der Stimm- und Wahlfreiheit im Vordergrund, welche ein verfassungsmässiges Recht darstellt (Art. 34 BV und § 21 ff. KV) und insbesondere verlangt, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürgerinnen und -bürger zuverlässig und unverfälscht zum Aus-

druck bringt (vgl. E. 6.2 hiervor). Dies beinhaltet insbesondere auch das Recht, dass Wahl- und Abstimmungsergebnisse sorgfältig und ordnungsgemäss ermittelt werden (vgl. BGE 98 Ia 73 E. 4; BGE 104 Ia 428 E. 3a; BGE 121 I 138 E. 3; BGE 131 I 442 E. 3.1). Der Argumentation der Beschwerdeführerin, wonach Sinn und Zweck der Bestimmung darin bestehe, dass Mitglieder des Wahlbüros, die an einer Wahl als Kandidatinnen oder Kandidaten beteiligt sind, nur bei der Auszählung der Stimmen auszuschliessen seien, kann aus folgenden Gründen nicht gefolgt werden: Der Einwand der Beschwerdeführerin, bei den von A.\_\_\_\_ übernommenen Tätigkeiten (Überwachung der Stimmabgabe, Sortieren und Kontrollieren der Stimm- und Wahlzettel) handle es sich um rein administrative Aufgaben, geht an der Sache vorbei. Während die Zählung der Stimmzettel und Stimmen feststellender Art ist, erfordern das Sortieren und Kontrollieren eine Entscheidung über die Gültigkeit der Stimm- und Wahlzettel, d.h. ein wertendes Urteil über die Frage, ob die Wahl- und Stimmzettel korrekt und genügend "bestimmt" sind, um nach Treu und Glauben den tatsächlichen Willen des Stimmberechtigten wiederzugeben (vgl. Entscheid des Departement des Innern des Kantons Aargau vom 7. September 1979, in: Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 1979, S. 433-435 E. 1). Die abgegebenen Stimmen sind in die Kategorien ungültige, leere und gültige Stimmen einzuteilen (vgl. YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2554 ff.). Das Sortieren und Qualifizieren der Stimmzettel bildet die Grundlage für die Auszählung der Stimmen und ist somit ein wichtiger Schritt im Ermittlungsprozess des Stimm- und Wahlergebnisses. Hypothetisch hätte A.\_\_\_\_ durch diese Tätigkeiten die Gelegenheit gehabt, das Wahlergebnis zu ihren Gunsten zu beeinflussen. So beispielsweise, indem sie korrekte Wahlzettel als ungültig erklärt oder unentschlossene Wählerinnen und Wähler noch im Wahllokal zu beeinflussen versucht hätte. Es ist vorliegend zwar nicht ersichtlich, dass die Kandidatin von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hätte. Damit Wahlen ordnungsgemäss durchgeführt werden können, ist es jedoch unabdingbar, dass in Bezug auf die Willensbildung und -betätigung der Wählerinnen und Wähler keine Zweifel an der korrekten Durchführung jeglicher Handlungen, die der Ermittlung des Wahl- und Abstimmungsergebnisses dienen, entstehen und einzelne Kandidatinnen oder Kandidaten, Parteien und Gruppierungen nicht unrechtmässig Einfluss nehmen können, bevorzugt oder benachteiligt werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1P.94/2003 vom 17. April 2003 E. 2.1). Es gilt auch nur die hypothetische Möglichkeit auszuschliessen, dass ein Wahl- oder Abstimmungsergebnis in irgendeiner Art und Weise nicht ordnungsgemäss ermittelt werden könnte. Der Beschwerdegegner ist deshalb zu Recht davon ausgegangen, dass auf der Grundlage der allgemein anwendbaren Auslegungsmethoden und -kriterien § 6 Abs. 6 GpR dahingehend zu verstehen ist, dass Mitglieder des Wahlbüros, die an einer Wahl als Kandidatinnen oder Kandidaten beteiligt sind, beim gesamten Ermittlungsprozess des Wahlergebnisses – einschliesslich der Überwachung der Stimmabgabe und der Kennzeichnung und Sortierung der Stimm- und Wahlzettel – nicht mitwirken dürfen. Die Beschwerde erweist sich unter diesem Titel als unbegründet.

8.4 Vorliegend werden andere Unregelmässigkeiten bei der Wahlvorbereitung oder -durchführung, die das Ergebnis der Wahl der anderen Kandidatinnen und Kandidaten verfälscht haben könnten, von keiner Seite geltend gemacht und sind auch nicht ersichtlich. Vielmehr ist davon auszugehen, dass das Ergebnis des vom Beschwerdegegner angeordneten Wahlgangs zwischen den Kandidatinnen A.\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_ den Willen der Stimmbürgerinnen

und Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringen wird. Die Beschwerdeführerin macht im Übrigen auch nicht geltend, die angeordneten Massnahmen seien nicht geeignet, um die festgestellten Mängel zu korrigieren. Die Anordnungen des Beschwerdegegners (Ungültigerklärung der Wahl von A.\_\_\_\_\_ vom 25. September 2016 und Durchführung einer Wahl zur Besetzung des letzten Sitzes in die Sozialhilfebehörde zwischen A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_) sind deshalb nicht zu beanstanden.

9. In Zusammenfassung der vorstehenden Erwägungen ist somit festzuhalten, dass der Beschwerdegegner im vorliegenden Fall zu Recht auf eine Verletzung des § 6 Abs. 6 GpR geschlossen, die Wahl von A.\_\_\_\_\_ vom 25. September 2016 in die Sozialhilfebehörde Aesch für ungültig erklärt und die Beschwerdeführerin verpflichtet hat, eine neue Wahl zur Besetzung des letzten Sitzes in der Sozialhilfebehörde zwischen A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ anzusetzen.

10. Schliesslich sei im Zusammenhang mit der Rüge der Beschwerdeführerin, der angefochtene Entscheid verletze ihre Gemeindeautonomie, noch angeführt, dass eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom ist, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 124 I 223 E. 2b m.w.H.). Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus (BGE 124 I 223 E. 2b). Angesichts der formellen Natur von Wahl- und Abstimmungsvorschriften liegt es in der Natur der Sache, dass diese innerhalb eines Kantons weitgehend einheitlich geregelt sein müssen (vgl. BGE 109 Ia 41 E. 2c m.w.H. und zur Frage der Gemeindeautonomie in Bezug auf die Orientierung der Stimmberechtigten im Vorfeld oder an einer Gemeindeversammlung KGE VV vom 27. Juli 2016 [810 15 297] E. 2.5). Wie das Bundesgericht im vorliegend interessierenden Zusammenhang bereits festgehalten hat, handelt es sich beim Abstimmungsrecht geradezu um ein Beispiel für eine vom kantonalen Gesetzgeber abschliessend geregelte Materie; von einer relativ erheblichen Entscheidungsfreiheit könne hier keine Rede sein (vgl. BGE 109 Ia 41 E. 2c). Für die Umsetzung der Wahl- und Abstimmungsvorschriften kann die Beschwerdeführerin somit keine Autonomie beanspruchen, weshalb ein unzulässiger Eingriff in die Gemeindeautonomie verneint werden muss. Auch diese Rüge der Beschwerdeführerin geht somit ins Leere.

11. Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen erweist sich die Beschwerde in allen Punkten als unbegründet und ist deshalb abzuweisen.

12. Es bleibt über die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- der Beschwerdeführerin auf-

zuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- zu verrechnen. Die Parteikosten sind wettzuschlagen (§ 21 Abs. 2 VPO).

Demgemäss wird **erkannt**:

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
  2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- verrechnet.
  3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiberin