

## 1. Vorgehen

Die GRPK setzte eine Subkommission ein, die die Probleme im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen aufzeigen sollte. Der Subko-Bericht wurde von der GRPK in zwei Sitzungen behandelt und am 25.5.2011 verabschiedet.

Mitglieder der Subko: Markus A. Ziegler (Vorsitz), Silvia Bräutigam, Anand Jagtap, Patricia Kaiser, Urs-Peter Moos

Die GRPK Subko traf sich insgesamt zu drei Sitzungen. Die erste Sitzung diente der SubKo zur Erarbeitung der Ausgangslage, zur Definition des Untersuchungsgegenstandes sowie der Vorgehensweise. Im Rahmen der zweiten Sitzung wurden Hearings mit dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten des Wahlbüros, Urs Brunner und Benedikt Husi sowie dem Gemeindepräsidenten Charles Simon, dem Gemeindeverwalter Oliver Kungler und der stellvertretenden Gemeindeverwalterin Petra Oppliger durchgeführt. Die Schlussitzung diente schliesslich der Erarbeitung und Diskussion des vorliegenden Berichts.

## 2. Ausgangslage

Die politischen Rechte sind ein zentrales Element unserer demokratischen Ordnung, auch wenn diese Tatsache dank der über 150 jährigen Periode der Stabilität und Freiheit in der Schweiz fast als unbeachtete Selbstverständlichkeit gilt. In den letzten Jahren ist es in der Gemeinde Binningen leider zu einer inakzeptabel Häufung von Problemen und Pannen in Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen gekommen. Die nachfolgend chronologisch aufgelisteten Vorfälle führten zu der vorliegenden Untersuchung, wobei die Mängel im Wahlbüro (November 2008) bereits durch den GRPK-Bericht vom 28.02.2009 (im Einwohnerrat März 2009) aufgearbeitet wurden:

<b>Juni 2007</b>	<b>Zusatzkredit Schlosspark</b>	
	Geschäftsordnung des Einwohnerrates missachtet	GO-ER § 44: Am Schluss der Beratung eines Geschäftes kann auf Beschlüsse zurückgekommen werden, wenn dies der Rat beschliesst.
	Charakter Referendum resp. Zuständigkeit missachtet	GpR § 62: Ein Referendum kann nicht zurückgezogen werden.
<b>November 2008</b>	<b>Wahlbüro</b>	
	Couverts zu früh (vor Sonntag) geöffnet	VGpR § 8, Absatz 1, unterdessen mit Revision vom 11. August 2009 legalisiert
	Couverts von Gemeindeangestellten geöffnet	VGpR § 8, Absatz 1: ...in Anwesenheit von mindestens 3 Mitgliedern des Wahlbüros...
	Couverts von nur 1 Mitglied Wahlbüro geöffnet	VGpR § 8, Absatz 1: ...in Anwesenheit von mindestens 3 Mitgliedern des Wahlbüros...
	Kisten resp. Raum mit Stimm-/Wahlzetteln von Fr auf So nicht versiegelt	VGpR § 8, Absatz 4: Die brieflichen Stimmabgaben werden sodann sofort uneingesehen in die Urnen geworfen.
	Fehlender Hinweis auf Stimmrechtsausweis für zusätzlichen Briefumschlag	VGpR § 7, Absatz 1: ...verschliesst den ausgefüllten Stimm- bzw. Wahlzettel in einem Umschlag mit der Aufschrift «Stimm-/Wahlzettel». Diesen Umschlag legt sie in das Stimmrechtscouvert.

<b>September 2010</b>	<b>Schlossmauer-Initiative</b>	
	Für das Initiativkomitee zu wenig Platz in Abstimmungsbroschüre	VGpR § 13, Absatz 2: Den Initiativ- und Referendumskomitees stehen für die Darstellung ihrer Standpunkte gesamthaft bei Initiativen maximal die Hälfte, bei Referenden maximal ein Drittel der regierungsrätlichen Vorgabe,... zur Verfügung.
<b>November 2010</b>	<b>APH Schlossacker</b>	
	Abstimmung zu kurzfristig angesetzt	VGpR § 1, Absatz 1: ...in der Regel mindestens 12 Wochen vor dem Abstimmungs- bzw. Wahltag ... bekanntzugeben.
<b>Januar 2011</b>	<b>Planungskredit Werkhof</b>	
	Behördenpropaganda im Binninger Anzeiger	KV §22, Absatz 2: Jeder Stimmberechtigte hat Anspruch darauf, dass bei Wahlen und Abstimmungen der freie Wille der Gesamtheit der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gelangen kann.
	Keine Gegenargumente in Abstimmungsbroschüre	GpR § 19 Absatz 1: Der Regierungsrat legt den kantonalen Vorlagen sachliche Erläuterungen bei, die auch die gegensätzlichen Standpunkte darstellen...; Absatz 2: Sofern der Gemeinderat bei kommunalen Vorlagen..., haben diese den Anforderungen von Absatz 1 zu entsprechen.
<b>Februar 2011</b>	<b>Ortsplanungsrevision</b>	
	Druckfehler Abstimmungsunterlagen	
<b>März 2011</b>	<b>Landratswahlen</b>	
	450 Wahlberechtigte erhalten eine Landratsliste der Gemeinde Münchenstein	

GO-ER = Geschäftsordnung des Einwohnerrates, GpR = Gesetz über die politischen Rechte, VGpR = Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte, KV = Kantonsverfassung

Diese Vorfälle und vor allem deren Häufung haben, wie die zahlreichen diesbezüglichen Medienberichte beweisen, zu einem massiven Reputationsschaden für die Gemeinde Binningen geführt. In wie weit das Vertrauen der Stimmbürger in die Institutionen angeschlagen ist, lässt sich nicht abschliessend beurteilen.

Die Subko ist sich einig, dass es sich bei den aufgeführten Verfehlungen um ein mehrschichtiges Problem handelt. Die Fehler wurden an verschiedensten Stellen (Gemeinderat, Verwaltung, Wahlbüro und Einwohnerrat) gemacht. Der Schluss liegt nahe, dass die Prozesse in Zusammenhang mit der Umsetzung der politischen Rechte in der Gemeinde ungenügend sind. Weiter stimmen die Kommissionsmitglieder überein, dass die Einsicht, Fehler gemacht zu haben und dadurch auch die Kommunikation des für die Umsetzung des Gesetzes über die politischen Rechte verantwortlichen Gemeindepräsidenten und der mit der Ausführung betrauten Verwaltung mangelhaft waren.

Die GRPK SubKo hat sich entschlossen, schwer gewichtig die Prozesse, die Kommunikation und die Zusammenarbeit von Verwaltung und Wahlbüro zu prüfen.

### 3.1 Prozesse

Für den Zeitraum der oben beschriebenen Vorfälle existierten auf der Gemeindeverwaltung nur rudimentäre Prozessbeschreibungen. Nach Ansicht der GRPK ist dies ein zentraler Erklärungsansatz für die grosse Anzahl an Pannen. Während sich die GRPK klar für eine offene Fehlerkultur ausspricht, moniert sie die inexistente Reaktion auf die ersten Pannen. Spätestens nach dem GRPK-Bericht vom 2009 zum Thema Wahlbüro hätte der Gemeinderat die Verwaltung mit der Ausarbeitung der entsprechenden Manuals beauftragen müssen. Erst die Ereignisse im Jahre 2010 haben offenbar dazu geführt, dass die Verwaltung nun ein Handbuch Abstimmungen/Wahlen ausgearbeitet hat. Darin sind folgende Prozesse beschrieben:

- Obligatorisches Referendum
- Fakultatives (Behörden-)Referendum
- Fakultatives (Unterschriften-)Referendum
- Formulierte / nicht-formulierte Volksinitiative
- Kommunale Erneuerungswahlen
- Kommunale Ergänzungswahlen
- Kommunale Stille Wahl

Das vorliegende Handbuch wurde nach Ansicht der SubKo eindeutig zu spät erstellt. Es soll nun sicherstellen, dass in Zukunft die Vorgaben des Gesetzes über die politischen Rechte vorbehaltlos eingehalten werden.

### **3.2 Kommunikation**

Bezüglich der Kommunikation im Rahmen der ersten Abstimmung zum gemeinsamen Werkhof Binningen/Bottmingen gibt der Gemeindepräsident zu, im Binninger Anzeiger übermässig informiert zu haben. Allerdings betont er, dass die Behördenpropaganda ein rechtlich weit auszulegender Begriff sei und der Gemeinderat zugunsten einer raschen Wiederholung der Abstimmung auf einen Weiterzug an die nächst höhere Instanz verzichtet habe. Dass die Gegenargumente zur Vorlage in der Abstimmungsbroschüre keinen Platz fanden, führt der Gemeinderat auf mangelnde Sachkenntnis und Abklärungen seitens der Verwaltung zurück.

Die Tatsache, dass im Vorfeld der Volksabstimmung Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung im redaktionellen Teil des Binninger Anzeigers für das Projekt warben, erachtet die GRPK SubKo als politisch wie arbeitsrechtlich äusserst problematisch. Zum betreffenden Zeitpunkt hatte das Projekt die Ebene der Verwaltung längst verlassen. Im Sinne des Schutzes der betroffenen Angestellten hätte ein Mitglied des Gemeinderates kommunizieren müssen. Allenfalls wäre für technische Fragen noch der Gemeindeverwalter in Frage gekommen. Nach der Aussage von Charles Simon bedauert der Gemeinderat aus heutiger Optik diesen Sachverhalt. Der Gemeinderat versichert, bei zukünftigen Abstimmungen auf Äusserungen von Gemeindeangestellten im Rahmen ihres Anstellungsverhältnisses zu verzichten.

Neben diesen Punkten, die sich auf die Abstimmung zum Planungskredit Werkhof beziehen, beurteilt die GRPK das Führungsverhalten und die dazugehörige Kommunikation des Gemeinderates bei oben tabellarisch aufgeführten Vorfällen als insgesamt mangelhaft. Es wäre angebracht gewesen, öffentlich zu den Fehlern zu stehen und umgehend Massnahmen in die Wege zu leiten, um solche Vorkommnisse für die Zukunft zu verhindern, statt Schuldzuweisungen zu machen.

### **3.3 Zusammenarbeit Wahlbüro Gemeindeverwaltung**

Die GRPK stellte im Hearing fest, dass das Wahlbüro beinahe sämtliche Empfehlungen der GRPK aus dem Jahr 2009 umgesetzt hat. Einzig das Pflichtenheft für die Mitglieder des Wahlbüros und die Stimmzählerinnen und -zähler liegt noch nicht vor. Aus Sicht des Wahlbüros läuft nun die Zusammenarbeit mit der Verwaltung besser als in der Vergangenheit. Zudem hat das Wahlbüro seit Februar 2011 seitens der Verwaltung einen neuen Ansprechpartner, was die Zusammenarbeit weiter

verbessert hat. Dennoch erwartet die GRPK vom Wahlbüro gegenüber der Verwaltung ein selbstbewussteres Auftreten. Die Verantwortung für die Durchführung der Wahlen und Abstimmungen liegt beim politisch bestellten Wahlbüro und keinesfalls bei der Verwaltung. Letztere hat den Anweisungen des Wahlbüros zu folgen.

### **3.4 Zusätzlicher Briefumschlag**

Die Stimmberechtigten werden im Rahmen der brieflichen Stimmabgabe dazu aufgefordert, ihre Stimm-/ Wahlzettel in einen zusätzlichen Briefumschlag mit der Aufschrift «Stimm-/Wahlzettel» zu legen (siehe Tabelle). Nur dadurch kann das Stimm- und Wahlgeheimnis absolut gewährleistet werden. Verschiedentlich wurde der Umstand moniert, dass kein solcher Briefumschlag den Abstimmungsunterlagen beiliegt. Gemäss einer Umfrage der Gemeindeverwaltung legen die Gemeinden Allschwil, Birsfelden, Gelterkinden, Liestal und Reinach einen Briefumschlag bei. Gegen einen Umschlag sprechen die Kosten. Gemäss Auskunft der Verwaltung würden diese rund CHF 1'000 pro Abstimmung betragen, während das Wahlbüro gleichzeitig von einer nicht präzise quantifizierbaren Aufwandsreduktion durch einheitliche Briefumschläge ausgeht. Nach Ansicht der GRPK steht diesen Mehrausgaben ein deutlicher Mehrwert für die Stimmberechtigten – unter anderem auch die Gewährleistung eines umfassenden Stimmgeheimnisses - gegenüber.

### **4. Empfehlungen**

4.1 Die GRPK erwartet vom Gemeinderat, dass dem Gesetz über die politischen Rechte unverzüglich und ausnahmslos folge geleistet wird. Das der GRPK vorgelegte Handbuch der Verwaltung ist umzusetzen. Im Falle von Ermessensspielräumen steht es einer grossen Gemeinde wie Binningen gut an, die strengere kantonale Praxis anzuwenden.

4.2 Die GRPK erwartet vom Gemeinderat im Rahmen von Abstimmungen insbesondere im offiziellen Publikationsorgan Binninger Anzeiger, auf der Website der Gemeinde Binningen sowie von Veranstaltungen zum Abstimmungsgegenstand, die vom Gemeinderat bzw. der Verwaltung initiiert wurden, Zurückhaltung (Intensität) und die Berücksichtigung (Ausgewogenheit) aller Meinungen.

4.3 Gemeindangestellten ist aktive, politische Abstimmungspropaganda im Rahmen ihres Angestelltenverhältnisses nicht erlaubt.

### **5. Anträge**

5.1 Ab sofort soll den Abstimmungsunterlagen ein zusätzlicher Briefumschlag für die Stimm-/Wahlzettel beigelegt werden.

5.2 Einführung des Vieraugenprinzips zwischen Verwaltung und Wahlbüro hinsichtlich Beschriftung und Gestaltung der Stimmcouverts, Stimmrechtsausweise und allenfalls (vgl. 5.1) des zusätzlichen Briefumschlags sowie den Formulierungen zum Abstimmungsprozedere in den offiziellen Abstimmungsbroschüre und im Binninger Anzeiger.

5.3 Handbuch der Verwaltung wird dem Gemeinderat rechtzeitig vor dem nächsten Abstimmungstermin jedoch bis spätestens zum 31.08.2011 zur Genehmigung vorgelegt. Im Handbuch wird zudem die Gesamtverantwortung klar einer Person zugewiesen.

5.4 Handbuch des Wahlbüros wird vom Wahlbüro rechtzeitig vor dem nächsten Abstimmungstermin jedoch bis spätestens zum 31.08.2011 verabschiedet.

Binningen, 26.5.2011

Vreni Dubi

Präsidentin der GRPK

