Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C 253/2010

Urteil vom 8. November 2010

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Reeb, Fonjallaz, Eusebio,
Gerichtsschreiber Steinmann.

Verfahrensbeteiligte
Stephan Müller, Beschwerdeführer,

gegen

Stadtrat Aarau, Rathausgasse 1, 5000 Aarau,
Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau, Generalsekretär,
Frey-Herosé-Strasse 12, 5001 Aarau.

Gegenstand
Einwohnerratswahlen vom 29. November 2009,

Beschwerde gegen das Urteil vom 26. März 2010 des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau, 2. Kammer.

Sachverhalt:

A.

Die Stadt Aarau und die Gemeinde Rohr fusionierten auf den 1. Januar 2010. Im Hinblick auf diese Fusion wählten die Stimmberechtigten am 29. November 2009 den Einwohnerrat Aarau für die Amtsperiode 2010/13. Entsprechend dem Fusionsvertrag wurde für diese Wahl ein spezieller Wahlkreis Rohr mit 9 Mandaten gebildet; 41 Sitze waren der bisherigen Stadt Aarau zugeteilt. Für die Mandatsverteilung kam die Verordnung des Regierungsrates des Kantons Aargau über die Wahl des Einwohnerrates vom 5. Dezember 1988 zur Anwendung. Die Wahl ergab folgende Ergebnisse:

Nr. Partei Anzahl Sitze
1 FDP 10
2 SP 11
3 SVP 12
4 CVP 3
5 ProAarau 3
6 Grüne 6
7 EVP/EW 2
8 JETZT! 1
9 GLP 2

10 Parteilos 0
Total 50

B.

Mit Beschwerde an das Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aarau vom 9. Dezember 2009 verlangte Stephan Müller, dass der Gruppe JETZT! neu 2 Sitze zugeteilt würden und den Grünen 1 Sitz abgezogen werde. Er bemängelte die Anwendung des Auszählverfahrens nach der genannten Verordnung. Er machte geltend, die vorgesehene Rundung zur Bestimmung der sog. Wählerzahl (gemäss § 27 Abs. 3 der Verordnung) wirke sich zulasten der Gruppe JETZT! aus; würde mit ungerundeten Wählerzahlen gerechnet, hätte die Gruppe JETZT! insgesamt 2 Sitze zugeteilt bekommen.

Das Departement wies die Beschwerde am 7. Januar 2010 ab. Darauf gelangte Stephan Müller an das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau. Dieses wies dessen Beschwerde am 26. März 2010 ab. Es führte im Wesentlichen aus, dass die angewandte Methode zu keinen Verletzungen der Zählwertgleichheit, der Stimmkraftgleichheit und der Erfolgswertgleichheit führe.

C.

Gegen diesen Entscheid des Verwaltungsgerichts hat Stephan Müller beim Bundesgericht am 9. Mai 2010 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben. Er verlangt die Ermittlung der Stadtratswahl in einer Weise, die dem Wählerwillen im Gesamtergebnis vollständig und umfassend entspricht, und dementsprechend die Zuteilung von 2 Sitzen an die Gruppe JETZT! zulasten der Grünen. Er macht eine Verletzung der politischen Rechte durch eine unkorrekte Resultatermittlung geltend. Schliesslich ersucht er um Kostenbefreiung und beantragt die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege.

Der Stadtrat Aarau beantragt die Abweisung der Beschwerde. Das Verwaltungsgericht und das Departement haben auf Vernehmlassung verzichtet.

Erwägungen:

1.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in der Form der Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 82 lit. c BGG ist zulässig. Es steht eine Volkswahl in Frage. Der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts ist kantonal letztinstanzlich und entspricht den Anforderungen von Art. 88 BGG. Der Beschwerdeführer ist unbestrittenermassen in Aarau stimmberechtigt und damit gemäss Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde legitimiert.

Das angefochtene Urteil ist am 1. April 2010 zugestellt worden. Unter Berücksichtigung des Fristenstillstands nach Art. 46 Abs. 1 lit. a BGG endet die Beschwerdefrist am 11. Mai 2010. An diesem Abend ist die Beschwerde unter Bescheinigung eines Zeugen uneingeschrieben in einen Briefkasten gelegt worden. Damit erscheint die Beschwerde als rechtzeitig.

2.

2.1. Die Kantone sind in der Ausgestaltung ihres politischen Systems und des Wahlverfahrens weitgehend frei. Art. 39 Abs. 1 BV hält fest, dass die Kantone - entsprechend ihrer Organisationsautonomie - die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten regeln. Diese Zuständigkeit wird ausgeübt im Rahmen der bundesverfassungsrechtlichen Garantie von Art. 34 BV sowie nach den Mindestanforderungen gemäss Art. 51 Abs. 1 BV (vgl. zum Ganzen zur Publikation bestimmtes Urteil 1C 541/2009 vom 7. Juli 2010 E. 2 mit Hinweisen).

Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte (auf Bundes- sowie Kantons- und Gemeindeebene) in abstrakter Weise und ordnet die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation im Allgemeinen. Der Gewährleistung kommt Grundsatzcharakter zu. Sie weist Bezüge auf zur Rechtsgleichheit sowie zur Rechtsweggarantie. Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren mannigfachen Teilgehalten ergibt sich nicht aus der Bundesverfassung, sondern in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes bzw. der Kantone.

Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung. Sie erfordert zudem, dass Wahl- und Abstimmungsergebnisse sorgfältig und ordnungsgemäss ermittelt werden (vgl. BGE 131 I 442 mit Hinweisen).

2.2. In Bezug auf das Wahlsystem in den Kantonen genügen nach der Rechtsprechung im Grundsatz sowohl das Mehrheits- als auch das Verhältniswahlrecht den genannten verfassungsrechtlichen Anforderungen (BGE 131 I 85 E. 2.2 S. 87 mit Hinweisen). Soweit sich ein Kanton zum Proporzwahlverfahren bekennt, erlangt die Gewährleistung von Art. 34 Abs. 2 BV, wonach kein Wahlergebnis anerkannt werden soll, das nicht den freien Willen der Wählenden zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt, besondere Bedeutung. Ein Proporzverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspricht. Soweit in einer Mehrzahl von Wahlkreisen gewählt wird, hängt die Realisierung des Verhältniswahlrechts u.a. von der Grösse der Wahlkreise und damit zusammenhängend vom natürlichen Quorum ab. Unterschiedlich grosse Wahlkreise bewirken zudem, dass im Vergleich unter den Wahlkreisen nicht jeder Wählerstimme das gleiche politische Gewicht zukommt. Genügt die Ausgestaltung eines Wahlsystems diesen Anforderungen nicht, so ist es - vorbehältlich von Gründen überkommener Gebietsorganisation - mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben von Art. 34 Abs. 2 BV nicht vereinbar (zum Ganzen zur Publikation bestimmtes Urteil 1C 541/2009 vom 7. Juli 2010 E. 3 mit Hinweisen).

2.3. Der Einwohnerrat der aargauischen Gemeinden wird nach dem Verhältniswahlrecht gewählt:

Die Mitglieder des Einwohnerrates werden an der Urne gewählt (§ 56 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über die Einwohnergemeinden [Gemeindegesetz, GG; kantonale Rechtssammlung 171.100]). Die Wahl erfolgt nach den Grundsätzen der Wahl des Grossen Rates (§ 61 Abs. 2 der Aargauer Kantonsverfassung [KV/AG; SR 131.227]; § 65 Abs. 4 GG). Das Volk bestellt den Grossen Rat nach dem Verhältniswahlrecht (§ 77 KV/AG; vgl. BGE 131 I 74). Das Proporzverfahren gilt daher auch für die Wahl des Einwohnerrates. Im Übrigen ordnet eine Verordnung des Regierungsrates die Wahl des Einwohnerrates (§ 65 Abs. 4 Satz 2 GG).

Die Einwohnerratswahl richtet sich nach der Verordnung des Regierungsrates über die Wahl des Einwohnerrates (VO/ER; kantonale Rechtssammlung 131.731). Diese Verordnung ist auf die umstrittene Wahl angewendet worden. Es stellt sich die Frage, ob das Wahl- und Auszählungsverfahren im vorliegenden Verfahren den bundesverfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Der Beschwerdeführer ersucht ausdrücklich um eine vorfrageweise Überprüfung der kantonalen Ordnung. Hierfür ist vorerst das Wahl- und Auszählverfahren darzustellen.

3.

Beschwerdegegenstand bildet die Wahl des Einwohnerrates der fusionierten Gemeinden Aarau und Rohr mit insgesamt 50 Mitgliedern. Für diese erstmalige Wahl wurden zwei Wahlkreise gebildet: 9 Mandate fallen auf den Wahlkreis Rohr, 41 Mandate auf den Wahlkreis Aarau. Wie dargelegt, gilt für die Wahl das Proporzverfahren.

3.1. Das für die Wahl des Einwohnerrates zur Anwendung gelangende Proporzverfahren ist in der Verordnung über die Wahl des Einwohnerrates näher ausgeführt. Es richtet sich nicht nach der weit verbreiteten Methode Hagenbach-Bischoff durch Auszählung in den einzelnen Wahlkreisen (vgl. BGE 129 I 185 E. 7.1.1 S. 197), sondern nach dem Zuteilungsverfahren Doppelter Pukelsheim (auch bi- oder doppeltproportionales Zuteilungsverfahren oder neues Zürcher Zuteilungsverfahren genannt).

3.2. Im Anschluss an das Urteil BGE 129 I 185 entwickelte der Mathematiker Friedrich Pukelsheim für den Kanton Zürich ein neues Zuteilungsverfahren. Dieses soll unter Beibehaltung der traditionellen, unterschiedlich grossen Wahlkreise eine parteiproportionale Sitzzuteilung ermöglichen und damit sowohl die Verhältnismässigkeit zwischen den Parteien als auch die Verhältnismässigkeit zwischen den Wahlkreisen wahren. Die Parteien mit ihren Listen wie auch die Wahlkreise werden proportional vertreten (vgl. zum Ganzen: Friedrich Pukelsheim/Christian Schuhmacher, Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, in: AJP 2004 S. 505, insbes. S. 511 ff.; Wikipedia: Doppelter Pukelsheim [besucht am 25. Oktober 2010]; Wikipedia: Sitzzuteilungsverfahren [besucht am 25. Oktober 2010]).

Im Einzelnen wird die Zuteilung von Mandaten zu Listen und Wahlkreisen vorerst durch eine Oberzuteilung, hernach durch eine Unterzuteilung vorgenommen. Ziel der Oberzuteilung ist es, vorerst wahlkreisübergreifend auf Kantonsebene die Mandate den Listen und Parteien zuzuordnen. Die Oberzuteilung zerfällt wiederum in zwei Schritte. In Anbetracht der unterschiedlichen Grösse der Wahlkreise und der unterschiedlich vielen Stimmen in den Wahlkreisen müssen die Stimmen, die auf eine Liste fallen, vor ihrer kantonalen Addition unter Berücksichtigung der Sitze in den einzelnen Wahlkreisen gewichtet werden. Hierfür werden die auf die einzelnen Listen entfallenden Stimmen durch die Anzahl der Mandate im Wahlkreis dividiert. Diese Operation, die für jeden Wahlkreis einzeln durchgeführt wird, führt zur Wählerzahl der Liste pro Wahlkreis oder Wahlkreis-Wählerzahl der Liste. Sie repräsentiert die gewichtete Anzahl der Stimmen, die eine Liste in einem Wahlkreis erhalten hat. Die errechnete Zahl wird zur nächsten ganzen Zahl standardmässig auf- oder abgerundet. Eine grössere Zahl als 0,5 wird auf 1 aufgerundet, eine kleinere als 0,5 auf 0 abgerundet. Diese Wählerzahlen werden daraufhin kantonal pro Liste zusammengezählt. Das ergibt auf
Kantonsebene die Gesamt-Wählerzahlen der Listen. Diese zeigen die Anzahl der Stimmen auf, die einer Liste im ganzen Wahlgebiet zukommen.

Diese Gesamt-Wählerzahlen werden hernach in einem zweiten Schritt auf die Mandate der einzelnen Listen umgebrochen. Dies führt auf Kantonsebene zur Anzahl der Sitze, die einer Liste zukommt. Hierfür kommt ein Divisorverfahren mit Standardrundung zur Anwendung. Es ist in Abhängigkeit der Gesamtzahl der Wählerzahlen und der zu vergebenden Sitze ein (nicht im Voraus bestimmter) Divisor zu bestimmen und auszuweisen, der es gesamthaft erlaubt, sämtliche Sitze den Listen zuzuordnen, keiner zu viel und keiner zu wenig. Dieser Divisor wird auch Wahlschlüssel genannt. Die Gesamt-Wählerzahlen pro Liste werden durch diesen Divisor geteilt. Die sich ergebenden Zahlen werden wiederum standardmässig auf- oder abgerundet. Damit ist die Oberzuteilung abgeschlossen.

Bei der Unterzuteilung geht es darum, die Resultate aus der Oberzuteilung auf die Wahlkreise und die Wahlkreis-Listen zu verteilen. Hierfür gelangt erneut ein Divisorverfahren mit Standardrundung zur Anwendung. Zum einen wird für jeden Wahlkreis ein Wahlkreis-Divisor bestimmt, der es erlaubt, alle Mandate pro Wahlkreis zu verteilen. Zum andern wird ein Listen-Divisor bestimmt, der die Mandate pro Liste im Wahlkreis festlegt. Das Resultat dieser doppeltproportionalen Operation zeigt auf, wie viele Mandate einer Liste in einem Wahlkreis zufallen.

3.3. Dieses Sitzzuteilungsverfahren kommt im Kanton Aargau auch bei der Wahl des Einwohnerrates zur Anwendung, wenn, wie im vorliegenden Fall, das Wahlgebiet mehr als einen Wahlkreis aufweist. Ausgangspunkt bildet die Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise (vgl. § 3a VO/ER). Bei der umstrittenen Wahl kommen dem Wahlkreis Rohr 9 Mandate, dem Wahlkreis Aarau 41 Mandate für den Einwohnerrat mit insgesamt 50 Mitgliedern zu.

Geordnet ist das Sitzzuteilungsverfahren in der erwähnten Verordnung über die Wahl des Einwohnerrates. Die

Bestimmungen zur Sitzverteilung haben folgenden Wortlaut:

§ 27 - Oberzuteilung auf die Listen bzw. Listengruppen
1.1. Bei Wahlen in Gemeinden mit einem Wahlkreis wird die Parteistimmenzahl einer Liste durch den Gemeinde-Wahlschlüssel geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Zahl der Sitze der betreffenden Liste. Eine Unterzuteilung gemäss § 27a findet nicht statt.
1.2. Bei Wahlen in Gemeinden mit mehreren Wahlkreisen bilden die Listen mit gleicher Bezeichnung im Gemeindegebiet eine Listengruppe.
1.3. Bei Wahlen in Gemeinden mit mehreren Wahlkreisen wird die Parteistimmenzahl einer Liste durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Mandate geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis heisst Wählerzahl der Liste. In jeder Listengruppe werden die Wählerzahlen der Listen zusammengezählt. Die Summe wird durch den Gemeinde-Wahlschlüssel geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Zahl der Sitze der betreffenden Listengruppe.
1.4. Das Wahlbüro berechnet den Gemeinde-Wahlschlüssel so, dass sich beim Vorgehen nach Absatz 1 oder 3 genau die Zahl der in der Gemeinde zu vergebenden Sitze ergibt.
1.5. Kommt es zu gleichwertigen Rundungsmöglichkeiten, entscheidet das Los.

§ 27a - Unterzuteilung auf die Listen
1. Bei Wahlen in Gemeinden mit mehreren Wahlkreisen wird die Parteistimmenzahl einer Liste durch den Wahlkreis-Divisor und den Listengruppen-Divisor geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Zahl der Sitze dieser Liste.
2. Das Wahlbüro legt für jeden Wahlkreis einen Wahlkreis-Divisor und für jede Listengruppe einen Listengruppen-Divisor so fest, dass bei einem Vorgehen gemäss Absatz 1
a.a) jeder Wahlkreis die ihm vom Gemeinderat zugewiesene Zahl von Mandaten erhält,
a.b) jede Listengruppe die ihr gemäss Oberzuteilung zustehende Zahl von Sitzen erhält.
3.1. Kommt es zu gleichwertigen Rundungsmöglichkeiten, entscheidet das Los.

4.

Im vorliegenden Fall ist nicht die Unterzuteilung auf die Listen und Wahlkreise streitig. Der Beschwerdeführer macht vielmehr geltend, die Oberzuteilung benachteilige durch die Art ihrer Durchführung die Gruppe JETZT!, bevorteile die Grünen, stehe damit mit den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts in Widerspruch und halte vor Art. 34 BV nicht stand.

4.1. Im Einzelnen beanstandet der Beschwerdeführer, dass die Wahlkreis-Wählerzahlen der Listen entsprechend § 27 Abs. 3 VO/ER gerundet werden, bevor sie zur Gesamt-Wählerzahl für das ganze Gemeindegebiet zusammengezählt werden. Er belegt mit einer selbst errechneten Liste, dass die Gruppe JETZT! durch die Rundung der Wählerzahlen auf eine ganze Zahl benachteiligt werde und dass sie einen zusätzlichen Sitz erhalten würde, wenn die Wählerzahlen der Listen ungerundet zur Gesamt-Wählerzahl zusammengezählt würden und erst diese Gesamt-Wählerzahl zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet würde.

Das vom Beschwerdeführer erstellte Berechnungsblatt präsentiert sich wie folgt. Die Liste weist in Kolonne 2 die Parteistimmen in den beiden Wahlkreisen aus. In Kolonne 3 und 4 werden die Wählerzahlen der Listen in den beiden Wahlkreisen aufgeführt. Hierfür wird angegeben "exakt" bzw. "ger." (gerundet). Dabei bedeutet "gerundet", dass die aus der mathematischen Operation sich ergebende Zahl gemäss Verordnung auf eine ganze Zahl gerundet ist. "Exakt" bedeutet im vorliegenden Fall, dass mit einer Rundung auf zwei Stellen nach dem Komma eine exaktere und ungebrochene Zahl gebildet wird.

4.2. Zu der vom Beschwerdeführer beanstandeten Rundung bei der Berechnung der Wahlkreis-Wählerzahlen pro Liste führen Pukelsheim/Schuhmacher aus, diese mache die Wählerzahl zu einer ganzen Zahl und erlaube die Interpretation, dass eine bestimmte Zahl von Wählern hinter der Liste stehen. Sie räumen ein, dass auch mit gebrochenen Wählerzahlen weitergerechnet werden könnte. Doch sei es unschön, zu sagen, dass in einem Wahlkreis so und so viel Wählerbruchteile hinter einer Liste stehen. Zudem seien die durch die Rundung auf-

tretenden Abweichungen äusserst gering und selten (Pukelsheim/Schuhmacher, a.a.O., S. 514 und Fn. 50).

Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid darauf hingewiesen, dass die Standardrundung ein mathematischer Vorgang sei. Es falle ein zufälliges Resultat der für die Berechnung der Wählerzahl erforderlichen Division an. Damit treffe die Rundung alle Stimmberechtigten gleich. Jedes Zuteilungsverfahren sei systemimmanent auf Rundungen angewiesen. Die Argumentation, dass die Wählerzahl - als Anzahl von Personen, die im Wahlkreis hinter einer Liste stehe - eine ganze Zahl sein solle, leuchte ein. Die marginale Verschiebung in äusserst seltenen Einzelfällen könne hingenommen werden. Die Erfolgswertgleichheit werde durch das angewendete Vorgehen nicht verletzt. Die Rundung gemäss § 27 Abs. 3 VO/ER führe insoweit nicht zu einem verfassungswidrigen Ergebnis.

4.3. Der Beschwerdeführer geht zur Begründung seiner Beschwerde vorerst davon aus, es gehöre zur Wahl- und Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV, dass Wahl- und Abstimmungsergebnisse sorgfältig und ordnungsgemäss ermittelt werden (vgl. BGE 131 I 442 E. 3.1 S. 447). Damit aber sei die beanstandete Rundung bei der Bestimmung der Wählerzahl nicht vereinbar. Damit lässt er ausser Acht, was Resultatsermittlung ist und was zur Resultatsauswertung gehört. Die eigentliche Ermittlung der Wahlresultate ist nicht umstritten. Es wird von keiner Seite in Frage gestellt, dass - wie die Aufstellung des Beschwerdeführers zeigt - die Grünen in Aarau 21'464 und in Rohr 716 Stimmen, die Gruppe JETZT! in den beiden Wahlkreisen 6'403 und 76 Stimmen erhalten haben. Die Bestimmung der Wählerzahlen, bei denen eine Rundung vorgenommen worden ist, gehört bereits zur Resultatsauswertung. Sie stellt, wie dargelegt, den ersten von mehreren Schritten dar, um zu einer Zuordnung von Mandaten zu Listen und Wahlkreisen zu gelangen. Es kann daher nicht gesagt werden, die angefochtenen Wahlresultate beruhten auf einer unsorgfältigen und ordnungswidrigen Ermittlung der Wählerstimmen. Vor diesem Hintergrund erweist sich auch der vom Beschwerdeführer gezogene
Vergleich mit eidgenössischen Abstimmungen als unbehelflich.

4.4. Für die Beurteilung der vorgetragenen Beanstandung gilt es vorerst, den hierfür massgeblichen Massstab zu bestimmen. Es kann nicht darum gehen, die Rundungsbestimmung von § 27 Abs. 3 VO/ER rein mathematisch auf eine optimale Ausgestaltung hin zu prüfen. Hingegen kann sie einerseits am übergeordneten Gesetzesrecht, andererseits am Verfassungsrecht gemessen werden.

Wie dargelegt (E. 2.3), schreibt das Gemeindegesetz für die Wahl des Einwohnerrates das Proporzverfahren vor. Insoweit könnte aufgrund von Art. 95 lit. d BGG gerügt werden, § 27 Abs. 3 VO/ER sei falsch angewendet worden oder sei mit dem Gemeindegesetz nicht vereinbar und dies führe insoweit im konkreten Verfahren zu einer Verletzung der politischen Rechte. Solche Rügen werden in der Beschwerdeschrift nicht erhoben. Es kann denn auch nicht gesagt werden, die Verordnung sei fehlerhaft angewendet worden oder die Umsetzung des Zuteilungsverfahrens nach dem System Doppelter Pukelsheim durch die genannte Verordnung sei unsachgemäss.

4.5. Es ist daher zu prüfen, ob die Anwendung von § 27 Abs. 3 VO/ER im vorliegenden Fall vor den verfassungsrechtlichen Garantien standhält, wie sie sich mit Blick auf das Proporzverfahren aus Art. 34 BV in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 BV ergeben.

Unter dem Gesichtswinkel der Gleichheit zeigt die obenstehende Liste, dass alle Parteien von Rundungen betroffen sind. Bei der Gruppe JETZT! ist die Wählerzahl bei Werten von 156.17 und 8.44 abgerundet worden. Entsprechende Abrundungen haben auch andere Parteien in Kauf nehmen müssen. Bei einem parteilosen Kandidaten ist gar von 47.49 abgerundet worden. Umgekehrt profitierten von den Aufrundungen nicht nur die Grünen mit Werten von 523.51 und 79.56, sondern auch andere Parteien wie die ProAarau und die EVP/EW mit Werten von 286.66 und 78.67 sowie 222.68 und 45.56. Diese Liste mit Rundungen nach oben und nach unten wiederspiegelt den Umstand, dass eine Sitzzuteilung ohne Rundungen nicht möglich ist. Entsprechende Rundungen sind für jedes Auszählverfahren nach Proporz erforderlich und daher, wie das Verwaltungsgericht ausführt, jeder Methode systemimmanent. Sie können daher weder mit Blick auf die Rechtsgleichheit noch unter dem Gesichtswinkel der Proportionalität in Frage gestellt werden. Es zeigt sich denn auch, dass die Rundungen eine blosse Zufälligkeit eines mathematischen Vorgangs darstellen, welche in keiner Weise voraussehbar oder kalkulierbar ist. Damit ist auch ausgeschlossen, dass die Parteien mit diesem Phänomen rechnen

und es ihrer Taktik zugrunde legen könnten.

Im vorliegenden Fall zeigt sich allerdings, dass die Rundung der Wählerzahlen, wie sie gestützt auf die erwähnte Verordnung und nach dem System des Doppelten Pukelsheim vorgenommen worden ist, Einfluss auf die Sitzzuteilung hat. Dieser Umstand bewirkt indes, für sich allein genommen, keine Verfassungsverletzung. Vorerst gilt es zu berücksichtigen, dass die Standardrundung auf die nächste ganze Zahl dem Sitzzuteilungsverfahren des Doppelten Pukelsheim in verschiedener Hinsicht zugrunde liegt. Andere Systeme nehmen im Zuge der verschiedenen mathematischen Operationen andere Rundungen vor, bewirken daher andere Verschiebungen und vermögen, wie etwa das System Hagenbach-Bischoff (vgl. BGE 129 I 185 E. 7.1.1 S. 197), nach der Rechtsprechung den verfassungsrechtlichen Anforderungen im Grundsatz gleichwohl zu genügen. Bei dieser Sachlage kommt der Begründung der Rundung, wonach die Wählerzahl als Zahl der Parteistimmen hinter einer Liste eine ganze Zahl darstellen soll, durchaus Bedeutung zu. So sollen "Bruchteils-Wähler" in den Wahlkreisen vermieden werden. Das lässt sich mit dem Verständnis von Wahlverfahren und von Wahlergebnissen durch die Stimmberechtigten rechtfertigen.

Von ausschlaggebender Bedeutung ist, dass das Verfassungsrecht dem Gemeinwesen bei der Auswahl und Bestimmung von Wahl- und Auszählsystemen einen Spielraum belässt. Das gilt selbst unter dem Verhältniswahlrecht. Das Verfassungsrecht stellt keine exakte Wissenschaft dar, welche mathematisch zum "einzig richtigen System" führen würde. Selbst die Mathematik bemüht sich seit langer Zeit mit verschiedenartigen Modellen um optimale Sitzverteilungsmethoden. Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung zum Proporzverfahren als Richtgrösse gefordert, dass das natürliche Quorum in den unterschiedlichen Wahlkreisen (bei der Auszählung nach Hagenbach-Bischoff) den Wert von 10% nicht übersteigen und die Grösse der Wahlkreise im Vergleich untereinander nicht zu stark voneinander abweichen dürfe (zum Ganzen zur Publikation bestimmtes Urteil 1C 541/2009 vom 7. Juli 2010 E. 3.5 mit Hinweisen; BGE 131 I 74 E. 5.4 S. 83). Auch unter diesen Prämissen führen die Wahl- und Auszählverfahren nicht zu einer maximalen Proportionalität. Immerhin ermöglichen sie den Gruppierungen Vertretungen, die weitgehend deren Wähleranteilen entsprechen (vgl. zur Publikation bestimmtes Urteil 1C 541/2009 vom 7. Juli 2010 E. 3.4). Trotz ihren Schwächen werden sie mit
den sich aus Art. 34 BV in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 BV ergebenden Anforderungen als vereinbar betrachtet.

Gleich verhält es sich mit der vorliegenden Konstellation. Das System Doppelter Pukelsheim bezweckt eine optimale Verhältnismässigkeit unter den Parteien wie auch unter den (unterschiedlich grossen) Wahlkreisen. Der Beschwerdeführer räumt selber ein, dass diese Sitzzuteilungsmethode das Verhältniswahlrecht gut umsetzt. Unter Berücksichtigung der von ihm aufgedeckten Konstellation könnte möglicherweise die Proportionalität noch weiter optimiert werden, wenn auf die Rundung auf eine ganze Zahl bei der Bestimmung der Wahlkreis-Wählerzahl verzichtet und für die Addition zur Gesamt-Wählerzahl mit gebrochenen Zahlen gerechnet würde. Es obliegt dem Gesetz- oder Verordnungsgeber, solche Modelle zu prüfen, auf allfällige andere Konsequenzen hin zu klären und allenfalls gesetzgeberisch umzusetzen. Es liegt indessen für sich genommen keine Verfassungsverletzung vor, wenn auf diese weitere Differenzierung verzichtet wird und die Verordnung zum Erhalt von ganzen Wählerzahlen Rundungen auf die nächste ganze Zahl vorsieht. Es ist nicht geklärt, ob die vom Beschwerdeführer bevorzugte Methode im Einzelfall und ein Verzicht auf eine Rundung bei der Bestimmung der Wahlkreis-Wählerzahl im Allgemeinen andere Unstimmigkeiten hervorrufen könnten. Auch
unter diesem Gesichtswinkel kann dem Verwaltungsgericht keine Verfassungsverletzung vorgehalten werden, wenn es von einer Korrektur von § 27 Abs. 3 VO/ER abgesehen hat und im vorliegenden Fall darauf verzichtet hat, der Verordnungsbestimmung die Anwendung zu versagen.

Bei dieser Sachlage verstossen die vom Beschwerdeführer beanstandeten Wahlresultate und der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts nicht gegen Art. 34 BV in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 BV. Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet.

5.

Demnach ist die Beschwerde abzuweisen.

Der Beschwerdeführer stellte das Gesuch, es sei ihm infolge seiner finanziellen Verhältnisse ein Kostenvorschuss zu erlassen. Der Sache nach ersucht er um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege im Sinne von Art. 64 Abs. 1 BGG. Er hat seine Bedürftigkeit hinreichend dargelegt und seine Beschwerde erweist sich nicht von vornherein als aussichtslos. Dem Ersuchen kann in dem Sinne stattgegeben werden, dass auf Gerichtskosten verzichtet wird. Eine Parteientschädigung an den nicht vertretenen Beschwerdeführer fällt ausser Betracht.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Dem Beschwerdeführer wird die unentgeltliche Rechtspflege gewährt:

2.1. Es werden keine Kosten erhoben.

2.2. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen

3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Stadtrat Aarau, dem Departement Volkswirtschaft und Inneres sowie dem Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 2. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 8. November 2010
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Féraud

Der Gerichtsschreiber: Steinmann