



**DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES**

22. Februar 2017

ANHÖRUNGSBERICHT

Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG); Änderung

Dekret über die Geschäftsführung des Grossen Rats (Geschäftsordnung, GO); Änderung

1. Ausgangslage

Bei Wahlen von haupt- und nebenamtlichen Richterinnen und Richtern ergeben sich aufgrund der heute geltenden gesetzlichen Regelungen immer wieder Unklarheiten. Auf Antrag der Justizleitung und gemäss weitergehenden Abklärungen des Departements Volkswirtschaft und Inneres sollen insbesondere für die im Zusammenhang mit den Wahlen von Oberrichterinnen und Oberrichtern sowie von Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten offenen Fragen gesetzgeberische Lösungen gefunden werden. Aber auch in Bezug auf die Unvereinbarkeitsregelungen, die vom Regierungsrat gewählten Fachrichterinnen und Fachrichter und die Altersgrenzen für nebenamtliche Richterinnen und Richter sind Fragen zu klären.

Im vorliegenden, ersten Gesetzgebungsprojekt sollen die bei den Oberrichterwahlen erforderlichen rechtlichen Anpassungen umgesetzt und rechtzeitig bis zur nächsten Gesamterneuerungswahl 2018 in Kraft gesetzt werden. In einem zweiten, separaten Gesetzgebungsprojekt werden die weiteren Themen geprüft und bearbeitet.

2. Handlungsbedarf

Gemäss § 82 Abs. 1 lit. h der Verfassung des Kantons Aargau (KV) vom 25. Juni 1980 obliegt es dem Grossen Rat, die Präsidentinnen und Präsidenten sowie die Mitglieder der kantonalen Gerichte, die Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten des Obergerichts sowie die stimmberechtigten Mitglieder der Justizleitung zu wählen. Zudem wählt der Grosse Rat weitere Gremien, unter anderem Mitglieder des Kuratoriums und des Erziehungsrats, Mitglieder des Bankrats oder leitende Personen der Staatsanwaltschaft.

In der Vergangenheit kam es bei Wahlen von Richterpersonen zu Unklarheiten. Die Unklarheiten ergeben sich aus der Regelung in § 40 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG) vom 19. Juni 1990. Insbesondere ist nicht eindeutig, ob und in welchen Fällen bei einer Wahl bei nicht erreichtem absoluten Mehr im ersten Wahlgang ein zweiter Wahlgang überhaupt stattfindet, oder ob die entsprechende Richterperson aufgrund des im ersten Wahlgang verpassten absoluten Mehrs definitiv abgewählt ist. Der zweite Wahlgang gemäss § 40 Abs. 2 GVG ist bislang konzipiert für Konstellationen mit mehreren Kandidaturen. In diesem gilt das relative Mehr, welches sich regelmässig auf einen Vergleich zwischen zwei oder mehreren Wahlergebnissen bezieht. Gewählt ist dann, wer von diesen Wahlergebnissen die höchste Stimmenzahl auf sich vereinigt. Sofern ein zweiter Wahlgang auch ohne Gegenkandidatur durchzuführen ist, kann eine Wahl mit nur sehr wenigen Stimmen erfolgen. Eine Abwahl im zweiten Wahlgang wird somit praktisch verunmöglicht, was die Legitimation einer gewählten Richterperson erheblich mindert.

Ein zentraler Punkt der Revisionsvorlage bildet somit die Änderung des Verfahrens bei Wahlen durch den Grossen Rat im Sinne der Beseitigung der aufgrund der jetzigen gesetzlichen Bestimmung bestehenden Unklarheiten. Hier gilt es eine Regelung zu schaffen, welche im Sinne einer unabhängigen Justiz das Risiko einer unbegründeten Abwahl einschränkt. Künftig soll zwingend ein zweiter Wahlgang durchgeführt werden, auch wenn im ersten Wahlgang nur eine Person das notwendige Mehr nicht erreicht hat.

Im Weiteren besteht Anpassungsbedarf hinsichtlich der Stimmenzahl, die bei Wahlen durch den Grossen Rat zu erreichen ist. Nach der bisherigen Praxis zur Regelung von § 40 Abs. 2 GVG, wonach im ersten Wahlgang das absolute Mehr der gültig abgegebenen Stimmen massgebend ist, werden nebst den ungültig abgegebenen Stimmen auch die leeren Stimmen bei der Ermittlung des absoluten Mehrs nicht mitgezählt. Dies kann dazu führen, dass bei einer grossen Zahl von leeren und ungültigen Stimmen eine Wahl im ersten Wahlgang mit einer verhältnismässig geringen Stimmenzahl erfolgen kann. Ebenso kann im zweiten Wahlgang mit nur einer Kandidatur eine Wahl mit nur wenigen Stimmen zustande kommen, wenn das relative Mehr gilt (vgl. oben).

Bei den in die Zuständigkeit des Grossen Rats fallenden Wahlen handelt es sich um Wahlen für wichtige Funktionen. Die Legitimation für die Ausübung der entsprechenden Funktionen erfordert eine breite Abstützung. Deshalb ist zu vermeiden, dass eine Wahl mit einer geringen Stimmzahl erfolgen kann. Dementsprechend ist eine Präzisierung der im ersten Wahlgang zu erreichenden absoluten Stimmenmehrheit erforderlich. Zudem soll bei einem zweiten Wahlgang mit nur einer Kandidatur das gleiche Quorum wie im ersten Wahlgang gelten und damit ebenfalls die absolute Stimmenmehrheit erforderlich sein.

Diese angepassten Regelungen sollen auch für alle durch den Grossen Rat zu wählenden Gremien und Personen Geltung haben.

3. Umsetzung

Die Regelungen im Geschäftsverkehrsgesetz zum Wahlverfahren sind im Sinne der Ausführungen unter Ziffer 2 in Bezug auf die Durchführung eines zweiten Wahlgangs sowie hinsichtlich der Berechnung der Quoren für den ersten und zweiten Wahlgang anzupassen und zu präzisieren.

Die Regelungen über die Vorbereitung und Durchführung des ersten und zweiten Wahlgangs bedürfen einer gewissen Flexibilität und müssen unter Umständen rasch angepasst werden können. Beim Prozedere für den zweiten Wahlgang geht es insbesondere um die Frage des zeitlichen Abstands der Wahlgänge und der Anhörung von im ersten Wahlgang nicht gewählten Kandidaten. Es ist daher sinnvoll, für die Regelung der Wahlvorbereitungen Richtlinien – wie sie zur Vorbereitung von Wahlen von Oberrichterinnen und Oberrichtern in Form von Richtlinien der Kommission für Justiz bereits existieren – vorzusehen. Damit die Richtlinien die notwendige Verbindlichkeit haben, ist in der Geschäftsordnung ausdrücklich festzuhalten, dass deren Erlass zwingend ist und durch das Büro des Grossen Rats, das für die Vorbereitung der Wahlen zuständig ist, erfolgen muss.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

4.1 Geschäftsverkehrsgesetz, GVG

§ 40 Wahlen und Amtsdauer

§ 40 Abs. 2 (aufgehoben)

² Aufgehoben.

§ 40 enthält in den Absätzen 1, 3 und 4 allgemeine Bestimmungen zur Wahl und Amtsdauer der durch den Grossen Rat zu wählenden Behörden. Absatz 2 regelt demgegenüber konkret und abschliessend das Wahlverfahren. Dieses soll neu in einem separaten § 40a verankert und differenzierter geregelt werden, wodurch Absatz 2 in § 40 aufzuheben ist.

§ 40a Wahlverfahren (neu)

Marginale (neu)

Wahlverfahren

Das Wahlverfahren für die vom Grossen Rat zu wählenden Gremien soll separat im neuen § 40a geregelt werden.

§ 40a Abs. 1 (neu)

¹ Im ersten Wahlgang ist gewählt, wer von der absoluten Mehrheit der am Wahlgang teilnehmenden Ratsmitglieder Stimmen erhält. Erreichen mehr Kandidaten, als zu wählen sind, die absolute Mehrheit, sind diejenigen mit der höchsten Stimmzahl gewählt.

Bei den in die Zuständigkeit des Grossen Rats fallenden Wahlen handelt es sich um Wahlen für wichtige Funktionen. Die Legitimation für die Ausübung der entsprechenden Funktionen erfordert eine breite Abstützung. Deshalb ist zu vermeiden, dass eine Wahl mit einer geringen Anzahl an

Stimmen erfolgen kann (vgl. Ausführungen unter Ziffer 2 zur geltenden Regelung und Praxis). Dementsprechend soll die absolute Mehrheit nach der Anzahl der am Wahlgang teilnehmenden Ratsmitglieder und nicht nach der Anzahl gültig abgegebener Stimmen berechnet werden. Durch die Anknüpfung an die Anzahl der am Wahlgang teilnehmenden Ratsmitglieder werden bei der Ermittlung der absoluten Mehrheit alle Ratsmitglieder mitberücksichtigt, unabhängig davon ob sie gültige, leere oder ungültige Stimmzettel oder Stimmen abgeben. Eine Differenzierung zwischen Ratsmitgliedern, die ungültige Stimmzettel oder Stimmen abgeben und solchen, die leere Stimmzettel oder Stimmen abgeben, wäre nicht sachgerecht, da es oftmals auch vom Zufall abhängt, ob ein Ratsmitglied leere oder ungültige Stimmzettel oder Stimmen abgibt. Im Übrigen entspricht § 40a Abs. 1 dem bisherigen § 40 Abs. 2 erster und zweiter Satz.

§ 40a Abs. 2 (neu)

² Erreicht im ersten Wahlgang kein Kandidat die absolute Mehrheit oder erreichen weniger Kandidaten, als zu wählen sind, die absolute Mehrheit, ist ein zweiter Wahlgang durchzuführen.

Diese Regelung stellt klar, dass in jedem Fall ein zweiter Wahlgang durchzuführen ist, wenn im ersten Wahlgang kein Kandidat die absolute Mehrheit erreicht oder weniger Kandidaten, als zu wählen sind, die absolute Mehrheit erreichen. Sofern im ersten Wahlgang nicht für alle zu besetzenden Ämter oder Stellen gültige Wahlen erfolgen, ist somit ein zweiter Wahlgang auch dann zwingend, wenn im ersten Wahlgang nur ein Kandidat die absolute Mehrheit nicht erreicht. Dadurch kann verhindert werden, dass Kandidaten, die im ersten Wahlgang aufgrund einer politisch motivierten Abstrafung oder auch nur zufällig die absolute Mehrheit nicht erreichen, bereits abgewählt sind, sofern noch weitere Ämter oder Stellen zu besetzen sind. Gemäss bisheriger Praxis können im zweiten Wahlgang auch neue Kandidaten vorgeschlagen werden. Diese Möglichkeit soll weiterhin bestehen bleiben, wobei hierfür keine explizite gesetzliche Regelung notwendig ist.

§ 40a Abs. 3 (neu)

³ Treten zum zweiten Wahlgang mehr Kandidaten an, als noch zu wählen sind, entscheidet das relative Mehr.

Konkurrenzieren sich im zweiten Wahlgang zwei oder mehr Kandidaten bei der Wahl um ein Amt, soll das relative Mehr entscheiden. Gewählt ist somit derjenige Kandidat, der am meisten Stimmen auf sich vereint. In dieser Konstellation hat das Wahlgremium eine Auswahl und kann den am besten geeigneten Kandidaten wählen. Sind im zweiten Wahlgang noch mehrere Sitze zu vergeben, sind diejenigen Kandidaten mit den meisten Stimmen gewählt. Die Kandidaten erhalten nach dem ersten Wahlgang nochmals die Chance, in die entsprechende Behörde gewählt zu werden.

§ 40a Abs. 4 (neu)

⁴ Treten zum zweiten Wahlgang weniger oder gleichviele Kandidaten an, als noch zu wählen sind, ist gewählt, wer von der absoluten Mehrheit der am Wahlgang teilnehmenden Ratsmitglieder Stimmen erhält.

Ergibt sich nach dem ersten Wahlgang die in Absatz 4 beschriebene Konstellation, muss für die Wahl im zweiten Wahlgang eine höhere Hürde als das relative Mehr erreicht werden. Würde das relative Mehr reichen, könnte eine Wahlbestätigung mit nur sehr wenigen Stimmen erfolgen (vgl. Ausführungen unter Ziffer 2). Der zweite Wahlgang würde zur Farce und dem Grossen Rat würde praktisch jegliche Möglichkeit genommen, bisherige Amts- oder Stelleninhaber abzuwählen. Dementsprechend gilt im zweiten Wahlgang als gewählt, wer von der absoluten Mehrheit der am Wahlgang teilnehmenden Ratsmitglieder Stimmen erhält (analog § 40a Abs. 1).

§ 40a Abs. 5 (neu)

⁵ Es findet kein weiterer Wahlgang statt.

Dieser Absatz hält ausdrücklich fest, dass das Wahlverfahren nach dem zweiten Wahlgang abgeschlossen ist und keine weiteren Wahlgänge durchgeführt werden. Sind nach dem zweiten Wahlgang weniger Kandidaten als erforderlich gewählt, ist ein neues Wahlverfahren einzuleiten.

4.2 Geschäftsordnung, GO

§ 6 Abs. 1 lit. e (geändert)

¹ Das Büro hat insbesondere folgende Aufgaben und Befugnisse:

- e) es plant und budgetiert den parlamentarischen Aufgabenbereich gemäss Anhang 1 des Dekrets über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (DAF) vom 5. Juni 2012;

§ 6 Abs. 1 lit. e GO verweist noch auf Anhang 1 der Geschäftsordnung. Nachdem Anhang 1 der Geschäftsordnung 2013 aufgehoben wurde, ist der Verweis im Rahmen der vorliegenden Revision der Geschäftsordnung zu berichtigen. Die Anpassung hat keine materiellen Auswirkungen.

§ 6 Abs. 1 lit. t (geändert)

¹ Das Büro hat insbesondere folgende Aufgaben und Befugnisse:

- t) es bereitet die durch den Grossen Rat vorzunehmenden Wahlen vor und erlässt die für die Vorbereitung und Durchführung notwendigen Richtlinien;

Gemäss § 6 Abs. 1 lit. t GO bereitet das Büro des Grossen Rats die durch den Grossen Rat vorzunehmenden Wahlen vor.

Für die Wahl der Richterinnen und Richter hat die Kommission für Justiz (JUS) in Zusammenarbeit mit dem Büro des Grossen Rats Richtlinien erlassen, welche das Vorgehen bei Neuwahlen und bei Wiederwahlen detailliert regeln. Diese Regelungen sollen aber nicht nur auf Richterwahlen beschränkt bleiben, sondern das Büro soll grundsätzlich für alle durch den Grossen Rat zu wählenden Gremien Richtlinien für ein geordnetes und faires Wahlverfahren erlassen. Je nachdem sind daher spezifische Bestimmungen für die verschiedenen Gremien vorzusehen.

Die in den Richtlinien festgehaltenen Regelungen zu den Wahlvorbereitungen und Wahlvorgängen erfordern eine gewisse Flexibilität und müssen unter Umständen an sich verändernde Bedürfnisse rasch angepasst werden können. Es ist daher angezeigt, diese Bestimmungen nicht in einem Rechtserlass zu verankern. Bereits beim Erlass der bestehenden Richtlinien für die Richterwahlen wurde eine einfache Abänderbarkeit als sinnvoll erachtet und ausdrücklich darauf verzichtet, sie in Form eines Dekrets festzuschreiben (vgl. Wortprotokoll des Grossen Rats vom 20. November 2001, S. 385). Damit die Richtlinien aber dennoch die notwendige Verbindlichkeit haben, ist in der Geschäftsordnung ausdrücklich festzuhalten, dass deren Erlass zwingend ist.

Da das Büro des Grossen Rats die Wahlvorbereitungen trifft, soll es – und nicht einzelne Kommissionen – auch zuständig sein für den Erlass der Richtlinien. Bei der Ausarbeitung sollen die an der Wahlvorbereitung beteiligten Kommissionen jedoch einbezogen werden.

In den Richtlinien soll auch das Prozedere für die Vorbereitung und Durchführung des zweiten Wahlgangs geregelt werden. Dabei geht es namentlich um die Frage, ob der zweite Wahlgang unmittelbar nach dem ersten Wahlgang oder in welchem zeitlichen Abstand er stattfinden soll und welche Kriterien dabei massgebend sind. Sind zusätzliche Abklärungen erforderlich, kann der zweite Wahlgang in der Regel nicht am gleichen Tag stattfinden. Dies gilt auch dann, wenn Wiederkandidierende bei Erneuerungswahlen im ersten Wahlgang das absolute Mehr nicht erreicht haben.

Die Richtlinien sind nach rechtsstaatlichen Grundsätzen zu erlassen. In Beachtung dieser Grundsätze ist darin für die Durchführung eines fairen Wahlverfahrens insbesondere auch festzulegen, dass im ersten Wahlgang nicht gewählte Personen in der Regel ein Recht auf Anhörung durch das gemäss den Richtlinien dafür zuständige Gremium (Büro des Grossen Rats oder Kommission) haben, sofern ein zweiter Wahlgang stattfindet.

Diese Punkte sollen – wie bereits ausgeführt – nicht im Geschäftsverkehrsgesetz oder in der Geschäftsordnung geregelt werden, sondern in den Richtlinien, damit das Büro und die Ratsleitung –

unter Abwägung aller massgebenden Aspekte und Interessen – die notwendige Flexibilität für die Vorbereitung und Durchführung des zweiten Wahlgangs haben.

5. Auswirkungen

Die Änderungen haben keine finanziellen Auswirkungen auf den Kanton. Sie haben auch keine wesentlichen Folgen für die Arbeitsprozesse des Parlamentsdiensts. Für diesen entsteht einzig ein einmaliger Umsetzungs- und Anpassungsbedarf, der sich in einem verträglichen Rahmen hält.

Im Weiteren wirken sich die Änderungen nicht auf die Wirtschaft, die Gesellschaft oder die Umwelt aus. Weder Gemeinden noch die Beziehungen zu anderen Kantonen oder zum Bund werden davon tangiert.

6. Weiteres Vorgehen

Die neue Amtsperiode für die vom Grossen Rat zu wählenden Behörden und Mitarbeitenden beginnt 2019. Dementsprechend sind die Wahlen 2018 durchzuführen. Die Gesetzesänderung muss daher auf den 1. April 2018 in Kraft treten, woraus sich der folgende Zeitplan ergibt:

Öffentliche Anhörung	März – Mai 2017
Verabschiedung Botschaft für 1. Beratung	Juni 2017
1. Beratung im Grossen Rat	3. Quartal 2017
2. Beratung im Grossen Rat (inkl. Redaktionslesung)	4. Quartal 2017
Referendumsfrist	1. Quartal 2018
Inkrafttreten Änderung GVG und GO	1. April 2018

Beilagen

- Synopse Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG) mit Bemerkungspalte
- Synopse Dekret über die Geschäftsführung des Grossen Rats (Geschäftsordnung, GO) mit Bemerkungspalte