Botschaft des Regierungsrats des
Kantons Aargau an den Grossen Rat
vom 6. April 2011

11.145
(10.361)

Gesetz über die Wahl des Grossen Rates (Grossratswahlgesetz); Änderung

**Bericht und Entwurf
zur 2. Beratung**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zur Revision der Kantonsverfassung und des Gesetzes über die Wahl des Grossen Rates (Grossratswahlgesetz) zur 2. Beratung.

1. Ergebnis der 1. Beratung

Der Grosse Rat behandelte am 1. März 2011 die Botschaft vom 22. Dezember 2010 zur Revision des Gesetzes über die Wahl des Grossen Rates (Grossratswahlgesetz). In der Gesamtabstimmung wurden die Gesetzesänderungen im Sinne der übereinstimmenden Anträge der vorberatenden Kommission und des Regierungsrats mit 71 zu 62 Stimmen beschlossen.

2. Entwurf für die 2. Beratung

Der Regierungsrat stellt den Antrag, die Vorlage gemäss dem Ergebnis der 1. Beratung vom 1. März 2011 zu beschliessen, auch wenn er eine Wahl des Grossen Rates ohne ein Quorum vorziehen würde (vgl. bereits [10.361] Botschaft vom 22. Dezember 2010 zur 1. Beratung, Seite 3). Zudem sind gegenüber dem Ergebnis der 1. Beratung folgende Ergänzungen vorgesehen:

2.1. Änderungen des Grossratswahlgesetzes

§ 13 Abs. 2

Es erfolgt eine geringfügige redaktionelle Änderung von § 13 Abs. 2 des Grossratswahlgesetzes.

§ 14 Abs. 1

Die Berechnung der Sitzverteilung soll so geändert werden, dass der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit ("one man, one vote") wie nachfolgend dargestellt noch besser als bisher verwirklicht werden kann.

Beim System Doppelter Pukelsheim werden im Rahmen der Oberzuteilung vorerst alle im Wahlgebiet zu vergebenden Sitze auf die politischen Parteien verteilt. Bei dieser Berechnung muss die unterschiedliche Grösse der Wahlkreise berücksichtigt werden. Die Anzahl Parteistimmen ist entsprechend der Grösse der Wahlkreise zu gewichten (andernfalls käme Wählerinnen und Wähler aus grösseren Wahlkreisen eine höhere Stimmkraft zu, da sie mehr Parteistimmen zu vergeben haben). Zu diesem Zweck werden die auf die einzelnen Wahllisten entfallenden Stimmen durch die Anzahl Mandate im Wahlkreis dividiert. Das Ergebnis führt zur Wählerzahl der Liste des betreffenden Wahlkreises. Sie stellt die gewichtete Anzahl der Stimmen dar, die eine Liste in einem Wahlkreis erhalten hat. Die berechnete Zahl wird zur nächsten ganzen Zahl standardmässig auf- oder abgerundet. Eine Zahl grösser oder gleich 0,5 wird aufgerundet, eine kleinere abgerundet. Für jede Partei werden die Wählerzahlen, die sie in den einzelnen Wahlkreisen erhalten hat, zusammengezählt. Anschliessend werden die Sitze nach Massgabe der erzielten Wählerzahlen (und nach standardmässiger

Rundung auf ganze Zahlen) proportional auf die Parteien verteilt, so dass im Ergebnis genau so viele Sitze verteilt werden, wie zur Verfügung stehen (bei Grossratswahlen 140 Sitze, bei Einwohnerratswahlen Anzahl Sitze des betreffenden Einwohnerrats). Damit ist die Oberzuteilung abgeschlossen. Es steht jetzt definitiv fest, wie viele Sitze eine Partei im gesamten Wahlgebiet errungen hat. Bei der Unterzuteilung geht es anschliessend darum, die Sitze so zu verteilen, dass zum einen jeder Wahlkreis so viele Sitze erhält, wie ihm zustehen, und zum andern jeder Partei schliesslich so viele Sitze zugeteilt werden, wie sie aufgrund der Oberzuteilung erhalten hat.

Dieses Wahlsystem gelangt sowohl bei Grossratswahlen als auch bei Einwohnerratswahlen zum Einsatz. Finden die Einwohnerratswahlen nur in einem einzigen Wahlkreis statt, vereinfacht sich das Verfahren bei der Oberzuteilung, und die Unterzuteilung fällt ganz weg (vgl. dazu § 27 und 27a der Verordnung über die Wahl des Einwohnerrates [VO ER] vom 5. Dezember 1988).

Bei den Einwohnerratswahlen der fusionierten Gemeinden Aarau und Rohr vom 29. November 2009 wurde in zwei Wahlkreisen gewählt. Dabei erreichte die Gruppierung "JETZT!" einen Sitz. Sie hätte anerkanntermassen zulasten einer anderen Partei einen zweiten Sitz gewonnen, wenn bei der Oberzuteilung nicht bereits bei der Ermittlung der Wählerzahlen auf ganze Zahlen gerundet, sondern stattdessen mit gebrochenen Zahlen weitergerechnet und erst am Schluss bei der Sitzverteilung auf die Parteien gerundet worden wäre.

Eine Beschwerde der Gruppierung "JETZT!" gegen das Ergebnis der Einwohnerratswahlen vom 29. November 2009 wurde vom Departement Volkswirtschaft und Inneres, vom Verwaltungsgericht und letztlich vom Bundesgericht abgewiesen. Zur Begründung führten die betreffenden Instanzen im Wesentlichen aus, dass die Ermittlung der Sitzverteilung gemäss den einschlägigen Bestimmungen erfolgt sei, und dass diese nicht im Widerspruch zu übergeordnetem Gesetzesrecht und Verfassungsrecht stünden. Insbesondere sei die geltende Rundungsregel nicht unzulässig. Das Bundesgericht hielt immerhin fest, die Proportionalität könnte möglicherweise noch weiter optimiert werden, wenn auf die Rundung auf ganze Zahlen bei der Bestimmung der Wählerzahlen der Listen des betreffenden Wahlkreises verzichtet und stattdessen mit gebrochenen Zahlen weitergerechnet werde. Es obliege dem kantonalen Gesetz- und Ordnungsgeber, entsprechende Berechnungsmethoden zu prüfen (Urteil des Bundesgerichts 1C_253/2010 vom 8. November 2010, zur Publikation vorgesehen).

Das Departement Volkswirtschaft und Inneres liess auf die 2. Beratung durch die Staatskanzlei und ihren spezialisierten Informatiker umfassend überprüfen, ob sich die Modifikation der Ermittlung der Sitzverteilung, wie von der Gruppierung "JETZT!" vorgeschlagen, realisieren lässt und zu welchen Auswirkungen die neue Berechnungsweise führen kann. Die entsprechenden Abklärungen (einschliesslich Rechensimulationen) haben ergeben, dass die modifizierte Berechnung mit verhältnismässig geringem Programmieraufwand umgesetzt werden kann und zu zuverlässigen Ergebnissen bei der Ermittlung der Sitzverteilung führt. Auf diese Weise lässt sich inskünftig eine (sehr seltene) Konstellation, wie sie bei den Einwohnerratswahlen der fusionierten Gemeinden von Aarau und Rohr aufgetreten ist, ausschliessen. Auswirkungen auf die Sitzverteilung des im Jahr 2009 gewählten Grossen Rats hätte die neue Rundungsregel gemäss den Berechnungen des Informatikers keine gehabt.

Zur Umsetzung ist eine Anpassung von § 14 Abs. 1 des Grossratswahlgesetzes erforderlich (Streichung des Passus "... und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet."). Entsprechend wird auch § 27 Abs. 3 der VO ER zu ändern sein.

2.2. Fremdänderung des Gemeindegesetzes

Gleichzeitig mit der Einführung des neuen Wahlsystems wurde durch eine Revision der Kantonsverfassung (KV) eine allfällige spätere Einführung eines Quorums vorbereitet. Dementsprechend sieht § 61 Abs. 2 KV (in der Fassung vom 18. September 2007, in Kraft seit 1. Juli 2008) neu vor, dass für die Wahl des Grossen Rats und des Verfassungsrats durch Gesetz ein Quorum festgelegt werden kann. Dies gilt nicht für die Einwohnerräte. Für deren Wahl wurde bewusst keine Möglichkeit zur Einführung eines Quorums geschaffen (vgl. dazu [07.176] Botschaft zur Revision der Kantonsverfassung und des Grossratswahlgesetzes vom 4. Juli 2007 zur 2. Beratung, Seite 4). Die geltende Fassung von § 61 Abs. 2 KV lautet seit-her wie folgt:

"Der Grosse Rat, der Verfassungsrat und die Einwohnerräte werden nach dem gleichen Verhältniswahlverfahren gewählt. Für die Wahl des Grossen Rates und des Verfassungsrates kann durch Gesetz ein Quorum festgelegt werden."

In § 65 Abs. 4 des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz) vom 19. Dezember 1978 findet sich folgende ähnliche, aber nicht gleich lautende Bestimmung:

"Die Wahl (sc. des Einwohnerrates) erfolgt nach den Grundsätzen für die Wahl des Grossen Rates. Organisation und Vorverfahren regelt der Regierungsrat in einer Verordnung."

Während § 61 Abs. 2 KV die Möglichkeit zur Einführung eines Quorums für Einwohnerratswahlen e contrario ausschliesst, verlangt § 65 Abs. 4 Satz 1 des Gemeindegesetzes nach seinem Sinn und Zweck, dass bei allfälliger Statuierung eines Quorums für Grossratswahlen ein solches auch bei Einwohnerratswahlen gelten müsste. Die Regelung in der Kantonsverfassung geht als höherrangige und jüngere Rechtsnorm derjenigen des Gemeindegesetzes zwar vor, so dass nach geltendem Recht für Einwohnerräte unbestritten kein Quorum eingeführt werden darf. Trotzdem soll der Klarheit halber § 65 Abs. 4 des Gemeindegesetzes dahingehend ergänzt werden, dass die Festlegung eines Quorums für Einwohnerratswahlen ausdrücklich als unzulässig bezeichnet wird.

3. Listenummerierung gemäss § 7 Abs. 2 des Grossratswahlgesetzes

Gemäss § 7 Abs. 2 des Grossratswahlgesetzes erfolgt die Nummerierung der einzelnen Listen entsprechend der Anzahl der für die Verteilung der Sitze massgebenden Stimmen, die bei der letzten Gesamterneuerungswahl auf die Listen entfallen sind. Anlässlich der Ausarbeitung der Botschaft zur 2. Beratung wurde nachträglich geprüft, ob diese Bestimmung aufgrund des seit 2009 geltenden Systems des Doppelten Pukelsheim formell zu ändern sei, ist doch nicht mehr die bei den letzten Grossratswahlen erzielte Gesamtstimmenzahl massgebend, sondern sind dies die systembedingt gewichteten Stimmen.

Mit der geltenden Formulierung "für die Verteilung der Sitze *massgebenden* Stimmen" wird allerdings implizit auf jenes Wahlsystem Bezug genommen, das bei den Grossratswahlen eingesetzt wird. Nach dem bis zu den Grossratswahlen 2005 geltenden System Hagenbach-Bischoff waren dies die absoluten Stimmzahlen im Kanton, während dies nach dem System des Doppelten Pukelsheim nun die gewichteten Stimmen, die Wählerzahlen gemäss § 14 Abs. 2 des Grossratswahlgesetzes, sind. Aufgrund dieser rechtlichen Auslegung erweist sich eine formelle Gesetzesänderung in diesem Punkt als nicht notwendig.

Zum Antrag:

Der Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung, sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt. Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

A n t r a g :

Der vorliegende Entwurf für eine Änderung des Gesetzes über die Wahl des Grossen Rates (Grossratswahlgesetz) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

Aarau, 6. April 2011

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:

Staatschreiber:

Dr. Urs Hofmann

Dr. Peter Grünenfelder

Beilage:

– Synopse Gesetz über die Wahl des Grossen Rates (Grossratswahlgesetz)