

An den Landrat

Glarus, 5. Oktober 2016

**Bericht betreffend die elektronische Unterstützung der Abstimmungen
an der Landsgemeinde**

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz behandelte den Bericht betreffend die elektronische Unterstützung der Abstimmungen an der Landsgemeinde an ihrer Sitzung vom 5. Oktober 2016 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Mathias Zopfi, Engi, Präsident

Mitglieder: LR Dr. Matthias Auer, Netstal
 LR Dr. Peter Rothlin, Oberurnen
 LR Hans Rudolf Forrer, Luchsingen
 LR Marco Hodel, Glarus
 LR Karl Mächler, Ennenda
 LR Marco Banzer, Ennenda
 LR Gabriela Meier Jud, Niederurnen
 LR Martin Dürst, Niederurnen

An der Sitzung nahmen weiter teil:

- Dr. Rolf Widmer, Landammann
- Hansjörg Dürst, Ratsschreiber
- Magnus Oeschger, Ratsschreiber-Stellvertreter
- Michael Schüepp, Ratssekretär

Der Kommissionsbericht ersetzt das Protokoll.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht betreffend die elektronische Unterstützung der Abstimmungen an der Landsgemeinde
- Bericht Prof. Dr. Bernhard Plattner

1. Ausgangslage

Der Auftrag, die Möglichkeit einer technischen Unterstützung für die Abstimmungen an der Landsgemeinde zu prüfen, erfolgte auf Antrag einer landrätlichen Kommission im Jahr 2008. Der Landrat beriet damals einen Memorialsantrag, welcher die Einführung von Urnenabstimmungen bei nicht eindeutigen Mehr an der Landsgemeinde forderte. Bereits zuvor waren solche technische Hilfsmittel thematisiert worden, etwa im Zuge der Einführung der neuen Kantonsverfassung im Jahr 1988 oder zehn Jahre später in einem parlamentarischen Vorstoss.

Damals wie heute ist eine Unterstützung des Abstimmungsverfahrens an der Landsgemeinde technisch grundsätzlich machbar. Das ist auch das Fazit des nun vorliegenden Expertenberichts von Bernhard Plattner, emeritierter Professor und ehemaliger Leiter des Departments Informationstechnologie und Elektrotechnik der ETH Zürich, und seiner Arbeitsgruppe. Allerdings ermöglicht der technische Fortschritt heute ganz andere Lösungen, als sie noch 1988 zur Debatte standen. Die Arbeitsgruppe hat diese geprüft und anhand verschiedener Anforderungen bewertet. Sie unterscheidet grundsätzlich zwischen digitalen und analogen Verfahren. Erstere vermögen ein grundsätzlich exaktes Resultat zu ermitteln und funktionieren entweder mit Smartphones oder anderen Geräten, wie man sie etwa von Generalversammlungen kennt. Analoge Verfahren liefern dagegen kein exaktes Ergebnis, aber eine auf einige Stimmen genaue Schätzung. Beiden Arten von Verfahren ist gemein, dass sie zuerst für eine Anwendung an der Landsgemeinde – unter hohen Kosten – weiterentwickelt werden müssten. Keines von ihnen ist unmittelbar einsetzbar.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, eines der digitalen und jene analogen Verfahren, die mit optischen Aufnahmen arbeiten, weiterzuerfolgen. Auf eine prototypische Entwicklung soll eine detaillierte Analyse folgen. Der Regierungsrat will auf die Weiterführung verzichten. Handlungsbedarf sei nicht gegeben, das Kosten-Nutzen-Verhältnis schlecht. Zudem seien die Auswirkungen auf das Wesen der Landsgemeinde (zu) gross, was deren Fortbestand gefährde.

Rechtlich besteht kein Handlungsbedarf. Das Abstimmungsverfahren an der Landsgemeinde wurde in zwei älteren Bundesgerichtsentscheiden thematisiert (BGE 100 Ia 362 betreffend die Obwaldner Landsgemeinde und BGE 104 Ia 428 betreffend die Glarner Landsgemeinde). Besonders im zweiten Fall war nicht das eigentliche Abschätzen umstritten, sondern weitere Verfahrensfragen. Beide Male hat aber das Bundesgericht keine Bedenken gegenüber dem Schätzverfahren geäussert, wenn es auch ausführt, dass das Mehr mit „grosser Sorgfalt“ festgestellt werden müsse. In einem Rechtsgutachten zur Frage der Gültigkeit der Initiative „Wiedereinführung der Landsgemeinde im Kanton Appenzell Ausserrhoden“ vom 3. November 2008 kommen die Professoren Schefer und Besson zum Schluss, dass das Abschätzverfahren bei sehr knappen Abstimmungen zwar an Grenzen stosse, aber nicht per se als mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit unvereinbar anzusehen sei. Daraus ergibt sich, dass die Frage, ob das heutige Verfahren angepasst werden soll, eine politische ist.

Von den bis in die 1990er-Jahre erhalten gebliebenen Landsgemeinden kannten bzw. kennen im Übrigen die Landsgemeinden von Ob- und Nidwalden sowie Appenzell Innerrhoden ein Auszählverfahren bei umstrittenen Entscheiden, während diejenige von Appenzell Ausserrhoden ebenfalls bloss eine Schätzung vorsieht. In den Kantonen mit Auszählverfahren waren zwischen 1965 und 2008 insgesamt 17 Auszählungen notwendig, womit das Verfahren im Schnitt bei rund jeder sechsten Landsgemeinde zur Anwendung gelangt sein dürfte.

2. Beantwortung offener Fragen

Aus der Kommissionsmitte wurde die Frage gestellt, wie das Ausmehren in nicht eindeutigen Fällen, also unter Einbezug aller Mitglieder des Regierungsrates, genau funktioniere.

Artikel 67 der Kantonsverfassung regelt lediglich, dass der Landammann seine Kollegen in „zweifelhaften Fällen“ beiziehen kann, wobei der endgültige Entscheid beim Landammann verbleibt. In der Praxis sind die vier beigezogenen Mitglieder des Regierungsrates jeweils einem von vier Sektoren zugeteilt. Sie schätzen in erster Linie das Mehr in diesem Sektor, aber – in zweiter Linie – auch im ganzen Ring ab. Nach der Abstimmungsprozedur teilen sie dem Landammann mit, welches Mehr aus ihrer Perspektive das grössere ist. Erfahrungsgemäss ist das Ergebnis eindeutig (Stimmenverhältnis beigezogene Regierungsräte 4:0), weshalb der Landammann ohne Weiteres entsprechend entscheiden kann. In äusserst seltenen Fällen sind sich die beigezogenen Mitglieder des Regierungsrates nicht einig (2:2). In diesen Fällen entscheidet der Landammann – getreu der ungeschriebenen Regel – gegen den Behördenantrag. Bei einem Stimmenverhältnis von 3:1 ist es dem Landammann überlassen, ob er die ungeschriebene Regel anwendet oder seinen Entscheid auf die Eindrücke der Mehrheit der Mitglieder des Regierungsrates stützt.

Die Mehrheitsverhältnisse lassen sich im Übrigen erfahrungsgemäss am besten durch die Bewegung der hochschnellenden Arme feststellen. Der farbige Stimmrechtsausweis erleichtert das Feststellen des Mehrs.

3. Beratung der Vorlage

3.1. Eintreten

Das Eintreten auf die Vorlage war in der Kommission unbestritten.

3.2. Detailberatung

3.2.1. Erledigung des Prüfauftrags

Einigkeit herrschte in der Kommission darüber, dass es sich vorliegend um eine rein politische Frage handelt. Aus rechtlicher Sicht besteht kein Handlungsbedarf. Die geltende Regelung bzw. die bisherige Praxis ist mit der Rechtsprechung vereinbar. Entsprechend verliefen auch die Argumentationslinien vor allem entlang politischer Überlegungen. Der erste regierungsrätliche Antrag (Kenntnisnahme des Berichts und Abschreibung des Prüfauftrags) blieb dabei grundsätzlich unbestritten.

3.2.2. Notwendigkeit und Auswirkungen von elektronischen Hilfsmitteln

Diskussionen entbrannten vielmehr ob der Frage, ob eines der im Expertenbericht aufgeführten Systeme vertieft geprüft werden soll. Mehrere Kommissionsmitglieder warnten diesbezüglich grundsätzlich davor, ein solches System einzuführen. Dies sei der erste Schritt zur Abschaffung der Institution Landsgemeinde, die jahrhundertlang bestens funktioniert habe, deren Nachteile man im Bewusstsein der überwiegenden Vorteile in Kauf nehme und die alles andere als Folklore sei.

Das Vertrauen in den Landammann, dass dieser seine Kompetenzen nicht missbraucht, wurde von der Mehrheit der Kommissionsmitglieder als wesentliches Charakteristikum der Landsgemeinde erachtet. Dieses Vertrauen und die dadurch geprägte politische Kultur im Kanton Glarus dürften nicht durch den Einsatz eines elektronischen Systems untergraben werden. Und schliesslich spiele auch ein simpler Kontrollmechanismus: Ein Landammann, der seine Macht offensichtlich missbraucht, würde wohl bei der nächsten Gelegenheit abgestraft. Jeder Landsgemeindeteilnehmer kann optisch den Entscheid kontrollieren und aus den Erfahrungen zeige sich, dass die Ergebnisse offensichtlich als nachvollziehbar anerkannt würden.

Der Einsatz einer elektronischen Abstimmungshilfe berge das Risiko, später weitere Anpassungen vornehmen zu müssen: Bald einmal würden Forderungen, etwa nach der Möglichkeit der Stimmabgabe von ausserhalb des Rings, formuliert. Es müsse aber die einzigartige Insti-

tution bewahrt werden. Sie erfahre in Bevölkerung und Politik grosse Zustimmung. Unmut gebe es höchstens aufgrund eines Abstimmungsausgangs, nicht aber aufgrund des Verfahrens, welches breit akzeptiert sei. Die farbigen Stimmrechtsausweise seien ausreichend.

Ein Kommissionsmitglied entgegnete diesen Argumenten, dass eine exaktere Auszählung der Landsgemeinde eben gerade mehr Glaubwürdigkeit verschaffen würde. Dies würde die Institution nicht gefährden, sondern festigen. Entwickle man diese zum richtigen Zeitpunkt weiter, könne man drohendem Zugzwang entrinnen. Der Zeitpunkt sei derzeit gut: Der Kanton verfüge über gute Kontakte zur ETH und könne die Hochschule Rapperswil, deren Mitträger er ist, einspannen. Es sei mutig voranzugehen. Für jüngere Generationen würden technische Hilfsmittel wie die Handy-Apps dereinst normal sein. Im Fokus solle nun aber nicht ein exaktes digitales Verfahren, sondern ein analoges System mit Erfassung der Stimmrechtsausweise durch eine Kamera stehen. Ein solches könne das Mehr in strittigen Fällen hinreichend genau ermitteln. Ein analoges Verfahren ermögliche eine Schätzgenauigkeit von über 99 Prozent und sei deshalb immer noch besser als der Status quo. Die Kompetenzen des Landammanns würden durch ein solches analoges System zudem nicht beschnitten, da er immer noch den endgültigen Entscheid fälle. Auch im Sport würden Hilfsmittel eingesetzt – der Entscheid liege aber auch dort nach wie vor bei den Schiedsrichtern.

Entsprechend beantragte das Kommissionsmitglied, es sei die Antragsziffer 2 gemäss Regierungsrätlichem Bericht zurückzuweisen. Dies sei mit dem Auftrag zu verbinden, ein analoges System zur elektronischen Unterstützung der Abstimmungen an der Landsgemeinde vertieft zu prüfen.

Aus der Kommission wurde votiert, dass ein analoges System nur eine Schätzung zu liefern vermag – wie der Landammann auch. Bei einem Einsatz eines solchen Systems würde der Landammann seine Entscheidungskompetenz jedoch faktisch verlieren. Die Bevölkerung würde Transparenz einfordern und wissen wollen, wie das Ergebnis gemäss System ausgefallen habe. Der Landammann könne deshalb gar nicht anders, als dem System zu folgen. Die Entscheidungskompetenz des Landammanns wäre somit nicht mehr gegeben, womit die Schätzung des gewählten Amtsträgers durch die Schätzung einer Maschine ersetzt würde. Und dies, obwohl beide „Systeme“ eine Fehlerquote aufweisen würden.

Aus den Reihen der Kommission verwies man weiter darauf, dass man das Anliegen bei Bedarf jederzeit wieder auf die politische Agenda bringen könne. Der Blick in die Vergangenheit zeige, dass die Frage der elektronischen Hilfsmittel alle rund 15 Jahre wieder aktuell wird. Zurzeit bestehe jedoch kein Handlungsbedarf. Es würden kaum Fehler geschehen. Einzelfälle dürften nicht die Landsgemeinde als Gesamtes infrage stellen. Deren Einzigartigkeit mache sie resistent gegenüber Änderungsdruck von aussen. Die Glarner könnten selbst definieren, wie ihr System ausgestaltet sein soll. Einzig der Auftrag des Landrates aus dem Jahr 2008 habe die Frage nach einer elektronischen Abstimmungshilfe überhaupt wieder zur Sprache gebracht.

Einig waren sich die Kommissionsmitglieder darin, dass sich die Technik weiterentwickeln werde. Allenfalls würden sich neue Möglichkeiten eröffnen, die kostengünstiger übernommen werden könnten. Dereinst werde vielleicht auch die Landsgemeinde bzw. das Verfahren mit anderen Augen gesehen. Dies solle aber kommenden Generationen überlassen und nicht heute – ohne zwingenden Handlungsbedarf – forciert werden.

3.2.3. *Praxistauglichkeit und Sicherheit*

Kritisch wurde auch die Praxistauglichkeit einer elektronischen Abstimmungshilfe beurteilt. Deren Einsatz bremse die Dynamik der Landsgemeinde und werde deshalb als störend empfunden. Schliesslich benötige die Ermittlung der Stimmgaben und die Verarbeitung der Daten stets Zeit. Da an der Glarner Landsgemeinde Abänderungsanträge zulässig sind und es dadurch zu einer Vielzahl von Eventualabstimmungen kommen kann, wirke sich diese Verzögerung noch stärker aus. Diese Argumentation gelte im Übrigen auch für andere

Methoden der Ermittlung des Mehr wie etwa das Passieren von Drehkreuzen. Die Landsgemeinde in Appenzell Innerrhoden kenne keine Abänderungsanträge und sei bedeutend kleiner, weshalb man dies dort praktizieren könne. Ebenso würden digitale Systeme wohl viele ältere Landsgemeindeteilnehmer überfordern.

Auch hinsichtlich der Sicherheit wurde dem Status quo ein besseres Zeugnis ausgestellt. Das aktuelle Verfahren könne beinahe unmöglich systematisch manipuliert werden. Der Landammann entscheide immerhin vor den Augen der Landsgemeindeteilnehmer. Sobald jedoch Technik im Spiel ist, sei auch die systematische – und unter Umständen unbemerkte – Fälschung eines Abstimmungsergebnisses möglich. Um sich davor zu schützen, wären hohe Hürden einzubauen. Dies mache ein solches System träge und unflexibel. Unklar seien zudem die (rechtlichen) Folgen eines Ausfalls des Systems.

3.2.4. Kosten und Nutzen / Zusammenhang mit dem Gesetz über die politischen Rechte

Nicht zuletzt wurde in der Kommission das Kosten-Nutzen-Verhältnis diskutiert. Dieses sei angesichts der seltenen Fälle, in denen eine elektronische Unterstützung einen tatsächlichen Mehrwert bieten könnte, äusserst schlecht. Bereits die Entwicklung eines Prototyps sei sehr kostspielig, wobei die Gefahr eines in der Praxis nicht brauchbaren Systems gross sei. Es stelle sich zudem die Frage, inwiefern die Herstellung eines Prototyps die definitive Einführung determiniere. Schliesslich ergebe es keinen Sinn, einen teuren Prototyp zu entwickeln, um dann doch auf einen Einsatz einer elektronischen Abstimmungshilfe zu verzichten.

Diesbezüglich wurde in der Kommission darauf hingewiesen, dass das neu zu erlassende Gesetz über die politischen Rechte gemäss regierungsrätlicher Fassung keine Grundlage für die Einführung einer elektronischen Abstimmungshilfe an der Landsgemeinde vorsieht. In Artikel 65 Absatz 4 des Gesetzesentwurfs besteht eine solche lediglich für den Einsatz technischer Hilfsmittel an Gemeindeversammlungen. Will der Landrat eine elektronische Abstimmungshilfe, müsste er der Landsgemeinde konsequenterweise auch eine Anpassung von Artikel 65 des Gesetzesentwurfs in diesem Sinne unterbreiten.

3.2.5. Bereinigung der Anträge

Die Kommission stimmte der Ziffer 1 des regierungsrätlichen Antrags ohne Gegenstimme zu. Bezüglich der Antragsziffer 2 obsiegte der regierungsrätliche Antrag über den Antrag eines Kommissionsmitglieds auf Rückweisung (s. Ziff. 3.2.2) mit acht zu einer Stimme.

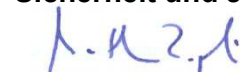
4. Antrag

Die Kommission beantragt dem Landrat,

- 1. vom Bericht betreffend die elektronische Unterstützung der Abstimmungen an der Landsgemeinde Kenntnis zu nehmen und damit den erteilten Prüfauftrag als erledigt abzuschreiben sowie*
- 2. auf eine vertiefte Prüfung eines Systems zur elektronischen Unterstützung der Abstimmungen an der Landsgemeinde zu verzichten.*

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Landrätliche Kommission Recht,
Sicherheit und Justiz**



Mathias Zopfi, Engi
Kommissionspräsident