

An den Landrat

Glarus, 9. November 2016

Gesetz über die politischen Rechte

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz behandelte die Vorlage für ein neues Gesetz über die politischen Rechte an ihren Sitzungen vom 5. Oktober und 9. November 2016 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Mathias Zopfi, Engi, Präsident

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

An den Sitzungen nahmen sodann der Vorsteher des Departements Sicherheit und Justiz (DSJ), Landesstatthalter Dr. Andrea Bettiga, Ratsschreiber Hansjörg Dürst, Ratsschreiber-Stellvertreter Magnus Oeschger und Isabella Mühlemann von der Staatskanzlei teil. Letztere zwei Personen waren auch für die Protokollführung besorgt.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 20. September 2016 (inkl. SBE und synoptischer Darstellung);
- Vernehmlassungsantworten;
- Bericht der Bundeskanzlei über die informelle Vorprüfung vom 15. Juli 2016;
- Bericht der Bundeskanzlei zu Proporzwahlssystemen vom 21. August 2013;
- Berechnungen und Informationen der Staatskanzlei

1. Grundsätzliches

Das geltende Abstimmungsgesetz (GS I D/22/2), welches durch das neue Gesetz über die politischen Rechte abgelöst werden soll, trat am 7. Mai 1989 in Kraft. Es hat sich in den vergangenen 27 Jahren bewährt, musste jedoch mehrfach teilrevidiert werden, davon alleine fünfmal in den vergangenen zehn Jahren. Bei der letzten grösseren Teilrevision im Jahr 2011 wurde zugunsten einer schnellen Lösung dringender Problemstellungen auf eine umfassende, konzeptionelle Überarbeitung des Abstimmungsgesetzes verzichtet. Das Wahljahr 2014 zeigte den Handlungsbedarf sodann wieder auf. Deshalb wurde die Überarbeitung in das Gesetzgebungsprogramm 2014–2018 aufgenommen. Mit der Erarbeitung der Vorlage wartete man in der Folge bis zur erfolgten Anpassung der bundesrechtlichen Vorgaben zu.

Im Gegensatz zum bestehenden Abstimmungsgesetz verfolgt der vorliegende Entwurf für ein neues Gesetz über die politischen Rechte einen umfassenden Ansatz: Es fasst die Bestimmungen über die Ausübung sämtlicher politischer Rechte in einem zentralen Erlass auf Gesetzesstufe zusammen. Dies unabhängig davon, ob es sich um politische Rechte auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene handelt oder ob die Rechte an der Urne, an der Landsgemeinde oder an der Gemeindeversammlung ausgeübt werden.

Gegenstand der Vorlage bildet die Ausübung der politischen Rechte. Der Bestand, die Voraussetzungen, der Inhalt und Umfang der politischen Rechte selbst sind demgegenüber nicht Thema der Vorlage. Die Kommission verzichtet deshalb nach ausführlicher Diskussion einstimmig darauf, die Verfassungsbestimmung über die Altersbeschränkung (Art. 78 Abs. 5 Kantonsverfassung, KV; GS I A/1/1) in die Vorlage zu integrieren. Die Frage, ab welchem Alter Personen für gewisse Ämter nicht mehr wählbar sind bzw. ab welchem Alter sie von einem gewählten Amt zurücktreten müssen, betrifft den Inhalt des passiven Wahlrechts der betroffenen Personen einerseits und das aktive Wahlrecht der übrigen Stimmberechtigten andererseits. Das Thema Altersbeschränkung beschlägt also eine Frage der politischen Rechte an sich und nicht wie diese ausgeübt werden. Da die Fragen der rechtlichen Zulässigkeit, nach dem Geltungsbereich und nach allfälligen Alternativen zur sogenannten Altersguillotine der Kommission jedoch diskussions- und allenfalls anpassungswürdig erscheinen und in der Vernehmlassung von verschiedenen Seiten mit unterschiedlichen Stossrichtungen aufgeworfen worden sind, beantragt sie dem Landrat einstimmig, den Regierungsrat zu beauftragen, zuhanden des Parlaments Bericht zu erstatten. Dabei sollen insbesondere die Ausgestaltung, der Umfang und die rechtliche Zulässigkeit der heutigen Lösung geprüft und Alternativvarianten, wie z. B. eine Amtszeitbeschränkung, gegenübergestellt werden. Aus den Reihen der Kommission wurde festgehalten, dass man andere Lösungen der heutigen vorziehen würde oder die sogenannte Altersguillotine gar als rechtlich unzulässig und diskriminierend ansieht. Der Regierungsrat soll, sofern der Landrat dem Antrag zustimmt, die entsprechende Arbeit unverzüglich aufnehmen.

Bei der Erarbeitung der Vorlage waren die verantwortlichen Personen um einen frühzeitigen Miteinbezug der Gemeinden bemüht. Die Gemeinden entsandten einen Vertreter in die Arbeitsgruppe, wurden laufend über die wesentlichsten Inhalte und Änderungen informiert und vorgängig zur Vernehmlassung konsultiert. Im Übrigen fällt auf, dass der Regierungsrat sich in seinem Bericht detailliert mit den Vernehmlassungsantworten auseinandergesetzt und zahlreiche Anregungen daraus berücksichtigt hat, soweit er sie als sinnvoll und politisch opportun erachtete. Die Kommission wertet dies als sehr positiv. Das Beispiel zeigt, dass es sich als Vernehmlassungsteilnehmer lohnt, sich in der Vernehmlassung vertieft mit einer Vorlage auseinanderzusetzen.

Als wesentlicher neuer Punkt gegenüber dem Vorentwurf wurde in der Vernehmlassung das Zuteilungsverfahren bei Proporzahlen von verschiedenen Seiten thematisiert. Insbesondere wurde die Einführung oder zumindest die Prüfung des Verfahrens nach dem Doppelten Pukelsheim gefordert. Der Regierungsrat hat sich im Rahmen der Bereinigung der Vorlage der Diskussion nicht verschlossen und schlägt mit der Vorlage die Einführung des Zuteilungsverfahrens nach Sainte-Laguë vor. Es soll das bisherige Zuteilungsverfahren nach Ha-

genbach-Bischoff ablösen. Die Kommission hat sich vertieft mit den verschiedenen Zuteilungsverfahren auseinandergesetzt. Sie schlägt dem Landrat ebenfalls einen Wechsel zur Methode nach Sainte-Laguë vor. Hingegen lehnt sie die Einführung des Verfahrens nach dem Doppelten Pukelsheim einhellig ab.

2. Eintreten

Landesstatthalter Andrea Bettiga wies die Kommission darauf hin, dass der Regierungsrat mit dem neuen Gesetz die bisher auf mehrere Erlasse verteilten Vorschriften über die Ausübung der politischen Rechte in einem zentralen Erlass zusammenfassen will. Dies mit dem Ziel, den Zugang der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu den Regeln über die Ausübung der politischen Rechte zu vereinfachen. Aufgrund seines umfassenden Ansatzes beinhalte das Gesetz sehr viele und vor allem auch sehr unterschiedliche Themen. Der Regierungsrat habe sich nicht zuletzt deshalb intensiv mit der Vorlage auseinandergesetzt. Er sei von deren Qualität überzeugt. Im Namen des Regierungsrates beantragte Dr. Andrea Bettiga, auf die Vorlage einzutreten und dieser zuzustimmen.

In der Kommission war Eintreten auf die Vorlage unbestritten.

3. Detailberatung

3.1. Bericht des Regierungsrates (Ziff. 1–3, 5 und 6)

Ziff. 1: Die Vorlage im Überblick

Ein Kommissionsmitglied vermisste im Bericht vertiefte Ausführungen zu den verschiedenen Zuteilungsverfahren bei Proporzwahlen. Das Verfahren nach dem Doppelten Pukelsheim habe sich in den Kantonen, welche das Verfahren eingeführt hätten, bewährt und sei etabliert. Dies gelte insbesondere für den Kanton Schaffhausen. Das Verfahren sei nicht komplizierter als andere. Die stimmberechtigten Personen müssten nicht im Detail über die mathematische Formel bzw. die Berechnungsweise Bescheid wissen. Es genüge, wenn sie die Grundzüge des Verfahrens verstehen würden.

Aus der Kommission wurde darauf hingewiesen, dass sich in den Erläuterungen zu Artikel 50 E-GPR Ausführungen zu den unterschiedlichen Zuteilungsverfahren finden. Die Vertreter der Staatskanzlei betonten, dass die Arbeitsgruppe die drei zur Debatte stehenden Zuteilungsverfahren aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung eingehend diskutiert und geprüft habe. Dabei habe man sich an einem Bericht der Bundeskanzlei aus dem Jahr 2013 orientiert, welcher der Kommission in der Folge zugänglich gemacht wurde. Der Bericht zeigt die bundesgerichtlichen Anforderungen an Proporzwahlverfahren auf, stellt die Vor- und Nachteile der Zuteilungsverfahren einander gegenüber und deren Verbreitung in der Schweiz dar. Aus dem Bericht wird insbesondere auch ersichtlich, dass das Verfahren nach dem Doppelten Pukelsheim in den Kantonen durchaus umstritten ist und dass einige Kantone bewusst auf die Einführung verzichten haben. Die Kantone Zürich und Aargau haben bereits kurz nach dem Systemwechsel korrigierend mit der Schaffung von Mindestquoten eingreifen müssen, da der Doppelte Pukelsheim zu einer Parteienzersplitterung geführt hat.

Ziff. 2.4: Wesentliche Inhalte

Ein Kommissionsmitglied verlangte Auskunft darüber, wie sich das Verhältnis der einzelnen Stimmkanäle zueinander präsentiere, ob es Zahlen zur Entwicklung gäbe und ob eine Korrelation zwischen der Zunahme der brieflichen Stimmabgabe zur Stimmbeteiligung bestehe.

Die Vertreter der Staatskanzlei führten aus, dass unmittelbar nach der Einführung der brieflichen Stimmabgabe lediglich zehn bis fünfzehn Prozent davon Gebrauch gemacht hätten. Heute präsentiere sich die Situation umgekehrt. Regelmässig betrage der Anteil der briefli-

chen Stimmabgaben über 80 Prozent. Die Höhe der Stimmbeteiligung sei nicht abhängig von der brieflichen Stimmabgabe bzw. sei mit deren Einführung weder stark gestiegen noch stark gesunken. Die Stimmbeteiligung sei leider generell auf tiefem Niveau, ja sogar leicht rückläufig. Diese Feststellungen wurden aus dem Kreis der Kommission bestätigt.

Ziff. 3.3: Berücksichtigte Hauptanliegen

Die Kommission begrüßte es explizit, dass der Regierungsrat aufgrund der Vernehmlassungsantworten auf die Einführung von stillen Wahlen verzichtete.

Ziff. 3.4: Nicht berücksichtigte Hauptanliegen

Auf entsprechende Frage aus der Kommission äusserten sich die Vertreter der Staatskanzlei zur Zukunft von E-Voting. Der erstmalige flächendeckende Einsatz des elektronischen Stimmkanals sei (spätestens) für die Nationalratswahlen 2019 geplant. Der Bund sei aktuell mit den Kantonen daran, einen neuen Fahrplan Roadmap zu erarbeiten. Sobald diese stehe, werde der Regierungsrat dem Landrat die entsprechenden Mittel zur Beschaffung eines der zwei verbliebenen Systeme, jenes der Post oder jenes des Kantons Genf, beantragen und einen Vergabeentscheid treffen. Nach dem Systementscheid und der Beschaffung müsse beim Bund eine Rahmenbewilligung eingeholt werden. Zusätzlich sei für jede Abstimmung eine Einzelbewilligung durch den Bund erforderlich. Für den Regierungsrat sei klar, dass der Kanton das E-Voting nur weiterverfolge, wenn alle Stimmberechtigten davon Gebrauch machen können. Für den Einsatz für lediglich rund 600 Auslandglernerinnen und -glerner seien dem Regierungsrat die Kosten zu hoch. In der Vorlage gehe es nun darum, die notwendige gesetzliche Grundlage für einen flächendeckenden Einsatz von E-Voting zu schaffen.

3.2. Gesetzestext und Erläuterungen (Ziff. 4)

Artikel 7; Abstimmungstag

Aus der Kommission wurde gefragt, weshalb für Wahlen und Abstimmungen im Gesetz keine Sperrtage mehr vorgesehen seien. Die Vertreter der Staatskanzlei wiesen darauf hin, dass dieses Anliegen aufgenommen, aber in der Verordnung geregelt werde.

Artikel 10; Stimmgeheimnis, Ausstand, Verwandtenausschluss

Aus der Kommission wurde die Frage gestellt, wieso das Stimmgeheimnis nochmals für die Wahlbüros wiederholt werde. Das Stimmgeheimnis sei in Artikel 6 E-GPR in allgemeiner Weise verankert, weshalb es keiner Wiederholung bedürfe.

Die Vertreter der Staatskanzlei führten aus, dass in Artikel 10 bewusst nochmals ein Hinweis auf das Stimmgeheimnis erfolge, und zwar als gemeinsame Bestimmung für das kantonale und die kommunalen Wahlbüros. Gerade in den Wahlbüros sei es wichtig, dass das Stimmgeheimnis gewahrt sei. Insbesondere dürften die Mitglieder der Wahlbüros, die Personen des Sekretariats und die für die Auszählung beigezogenen Hilfspersonen vor der Auszählung keine Einsicht in die abgegebenen Wahl- oder Stimmzettel nehmen, Stimmmaterial für Dritte nicht ausfüllen oder Dritten keine personenbezogene Angaben über die Stimmenden machen. Dem Kommissionsmitglied genügten diese Ausführungen. Auf Antragsstellung wurde verzichtet.

Aus der Kommission wurde angemerkt, dass der Regierungsrat gegenüber der Vernehmlassungsvorlage nun in seinem Bericht Ausführungen zum Ausstandsgrund des unmittelbaren persönlichen Interesses mache, so wie dies in der Vernehmlassung gefordert worden sei.

Artikel 12; Persönliche Stimmabgabe

Die Kommission begrüßte die Klarstellung des Gesetzestextes gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf. Die Bestimmung gestatte es den Gemeinden, an den Vortagen die Stimmlokale flexibel zu öffnen. Am Abstimmungstag müssten zwar sämtliche Stimmlokale für min-

destens eine Stunde geöffnet werden, jedoch erlaube der Gesetzestext eine gestaffelte Öffnung.

Ein Kommissionsmitglied warf die Frage auf, ob es neben der Urnenabgabe die zweite Form der persönlichen Stimmabgabe (Abs. 3) noch brauche. Statt eines separaten Umschlages könne man auch den offiziellen Umschlag für die briefliche Stimmabgabe verwenden. Bei dessen Abgabe im Stimmlokal oder Einwurf im Gemeindebriefkasten sei man nicht an die Öffnungszeiten der Verwaltung gebunden. Die Vertreter der Staatskanzlei führten dazu aus, dass von Bundesrechts wegen die vorzeitige Urnenabgabe oder die vorzeitige Abgabe der Stimme in einem separaten verschlossenen Umschlag bei der dafür bezeichneten Verwaltungsstelle an mindestens zwei der vier Vortage möglich sein müsse. Die vorgeschlagene Regelung gehe über das Minimum hinaus, indem sie die persönliche Stimmabgabe in einem separaten verschlossenen Umschlag ab Zustellung des Wahl- oder Stimmmaterials ermögliche. Dies gestatte es, die Gemeinden von Gesetzes wegen lediglich am Abstimmungstag zwingend zu verpflichten, die Urnen eine Stunde zu öffnen (Abs. 1 und 2). Im Übrigen sei es korrekt, dass mit der Verwendung des offiziellen Rückantwortumschlages aus der persönlichen Stimmabgabe (Art. 12) eine briefliche Stimmabgabe (Art. 13) werde – und zwar unabhängig davon, ob der Umschlag der Post übergeben werde, persönlich oder durch eine Drittperson beim Gemeindebriefkasten eingeworfen oder im Gemeindehaus abgegeben werde. Dem Kommissionsmitglied genügten diese Ausführungen. Auf Antragsstellung wurde verzichtet.

Artikel 13; Briefliche Stimmabgabe

Die Kommission wies darauf hin, dass geregelt werden müsse, wann bzw. um welche Uhrzeit die Briefkästen am Abstimmungstag nochmals zu leeren sind. Absatz 2 sei auf Verordnungsstufe dementsprechend zu konkretisieren.

Die Vertreter der Staatskanzlei betonten, sie seien sich dessen bewusst. Es sei beabsichtigt, in der Verordnung zu regeln, wann die Briefkästen nach der Urnenschliessung nochmals geleert werden müssen.

Artikel 14; Botengang, Wahlhilfe

Die Kommission begrüsst, dass der Regierungsrat die Details des Botengangs und der Wahlhilfe aufgrund der Vernehmlassungsantworten wieder in den Gesetzestext aufgenommen hat. Ihr war in der Diskussion bewusst, dass die Regelung der Stellvertretung weiterhin einen gewissen Spielraum für Missbräuche belässt. Dies insbesondere auch, weil die Beschränkung auf „den gleichen Haushalt“ auslegungsbedürftig sei bzw. verschieden streng interpretiert werden könne. Für die Kommission stellte sich daher die Frage, ob auf den Botengang (Abs. 1 und 2) nicht vollständig verzichtet werden sollte. Dies auch vor dem Hintergrund, dass aufgrund der Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe dem Botengang nur noch minimale Bedeutung zukommen dürfte. Demgegenüber wurde durch einzelne Kommissionsmitglieder hervorgehoben, dass der Botengang durchaus noch eine Praxis habe, insbesondere zwischen Ehegatten, Eltern und Kindern oder unter Geschwistern. Was schliesslich die Regelung der Wahlhilfe betrifft, begrüsst die Kommission die weitere Verschärfung und die klare Formulierung. Es solle und dürfe nicht sein, dass an sich schreibfähige und schreibkundige Personen ihre Stimm- und Wahlzettel an einer sogenannten Wahlparty durch Dritte ausfüllen lassen würden.

Die Vertreter der Staatskanzlei zeigten Verständnis für die Überlegungen der Kommission. Tatsächlich stelle sich die Frage, ob es den Botengang noch brauche. Das Bundesrecht schreibe den Kantonen lediglich vor, dass sie die Wahlhilfe für schreibunfähige oder schreibunkundige Personen vorsehen müssen (Abs. 3 und 4). Den Botengang (Abs. 1 und 2) erlaube das Bundesrecht zwar, verpflichte die Kantone jedoch nicht, diesen vorzusehen. Die Vernehmlassung habe gezeigt, dass es sich beim Botengang um eine traditionelle Form der

Stimmabgabe handle, die trotz brieflicher Stimmabgabe noch eine Praxisrelevanz habe. Darum sei der Regierungsrat der Ansicht, dass der Botengang weiterhin möglich sein solle.

Die Kommission verzichtet nach eingehender Diskussion auf einen Antrag zur Abschaffung des Botengangs.

Artikel 15; Elektronische Stimmabgabe

Mehrere Kommissionsmitglieder äusserten die Ansicht, dass nicht der Regierungsrat, sondern der Landrat über den Einsatz der elektronischen Stimmabgabe entscheiden solle. Es sei unbestritten, dass der Regierungsrat alle operationellen Entscheide treffen können müsse. Hingegen sei nicht ersichtlich, wieso der Landrat nicht zumindest über den erstmaligen Einsatz von E-Voting entscheiden können solle. Bei der Einführung des E-Votings handle es sich um einen wichtigen Entscheid. Die Kompetenz sei deshalb beim Landrat anzusiedeln. Absatz 1 sei entsprechend anzupassen.

Die Vertreter der Staatskanzlei unterstrichen, dass es für den Regierungsrat wichtig sei, operativ über den Einsatz entscheiden zu können, da der Entscheid relativ kurzfristig erfolgen müsse und abhängig von der Erteilung der Bewilligungen durch den Bund sei. Des Weiteren sei es für ihn wichtig, die Ausführungsbestimmungen in einer regierungsrätlichen Verordnung festlegen zu können. Im Moment sei noch nicht absehbar, was für Regelungen es für den flächendeckenden, nicht mehr versuchsweisen Einsatz des E-Votings noch benötige. Daher brauche es auch betreffend Ausführungsbestimmungen die entsprechende Flexibilität. Landrat und Landsgemeinde würden mit der Abstimmung über Artikel 15 über den Einsatz von E-Voting in genereller Weise befinden. Der Entscheid über den konkreten Einsatz solle hingegen beim Regierungsrat liegen. Der Landrat entscheide zudem indirekt über den Einsatz von E-Voting, indem er über die entsprechenden Mittel zur Beschaffung eines Systems zu befinden habe.

Nach eingehender Diskussion stellte ein Kommissionsmitglied den Antrag, dass der Landrat über den erstmaligen Einsatz von E-Voting entscheiden soll.

Die Kommission beschloss mit 8 zu 1 Stimmen, dem Landrat zu beantragen, Artikel 15 wie folgt zu ändern:

¹ Der ~~Regierungsrat~~ **Landrat** entscheidet über ~~den erstmaligen, der Regierungsrat über die weiteren Einsätze~~ **Einsatz** des elektronischen Stimmkanals.

² ~~Er kann~~ **Sie können** die elektronische Stimmabgabe in zeitlicher, örtlicher, sachlicher oder persönlicher Hinsicht einschränken.

Artikel 17; Ungültige Wahl- und Stimmzettel

Die Kommission begrüsst die gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf überarbeiteten Ungültigkeitsgründe. Die Bestimmung sei so zu gestalten, dass möglichst viele Wahl- und Stimmzettel für das Zählen der Stimmen erhalten bleiben würden. Dies würde insbesondere für die briefliche Stimmabgabe gelten. Mit der nun gewählten Formulierung sei dieses Ziel erreicht worden. Ein Kommissionsmitglied hob besonders hervor, dass es nicht sein dürfe, dass eine briefliche Stimmabgabe, bei welcher der Stimm- oder Wahlzettelumschlag auch den Stimmrechtsausweis enthält, ungültig sei. Die stimmende Person habe ihren Willen auch in diesen Fällen abgegeben, weshalb ihre Stimme zählen solle. Dieser, nun gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf weggefallene Ungültigkeitsgrund, dürfe nicht über die Hintertüre des Ungültigkeitsgrundes nach Absatz 2 Buchstabe e wieder eingeführt werden. Falls dem so wäre, müsste die Bestimmung abgeändert werden.

Des Weiteren diskutierte die Kommission darüber, ob der Ungültigkeitsgrund von Absatz 2 Buchstabe g nicht auf sämtliche Wahlen ausgedehnt werden sollte, bei der es um die Wahl von nur einer Person geht (Ersatzwahlen, Gemeindepräsidentenwahl). In diesem Zusam-

menhang erschien das Verhältnis des Ungültigkeitsgrundes zur Regelung über den Umgang mit überzähligen Stimmen (Art. 19 Abs. 2 E-GPR) unklar.

Die Vertreter der Staatskanzlei führten dazu aus, dass die Ungültigkeitsgründe von Artikel 17 E-GPR die Nichtberücksichtigung der Wahl- oder Stimmzettel an sich zur Folge hätten. Artikel 19 E-GPR regle demgegenüber die zu berücksichtigenden Stimmen auf gültigen Wahl- oder Stimmzetteln. Der Ungültigkeitsgrund von Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe g sei auf Hinweis der Bundeskanzlei aufgenommen worden, da dies das Bundesrecht für die Wahl des Nationalrates so vorsehe. Würde die Bestimmung auch für die übrigen Wahlen, die lediglich eine Person betreffen, angewandt, würde dies bedeuten, dass die auf dem Wahlzettel vermerkten Stimmen nicht berücksichtigt würden. Die Anwendung von Artikel 19 Absatz 2 würde es hingegen erlauben, den Wahlzettel und damit auch die nicht überzählige Stimme für das Ergebnis zu berücksichtigen. Mit der expliziten Erwähnung der Nationalratswahlen in Artikel 17 E-GPR sei die Anwendung von Artikel 19 Absatz 2 E-GPR im Sinne des Bundesrechts auf diese Wahlen ausgeschlossen worden. Im Übrigen habe sich die Arbeitsgruppe bei der Formulierung der Ungültigkeitsgründe in Artikel 17 schwer getan. Mit der aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse erfolgten Überarbeitung sei man überzeugt, eine gute, pragmatische Lösung gefunden zu haben. Insbesondere erlaube sie auch, briefliche Stimmabgaben, bei welchen der Stimm- oder Wahlzettelumschlag auch den Stimmrechtsausweis enthalte, zu berücksichtigen. Absatz 2 Buchstabe e schliesse dies nicht aus.

Nach eingehender Diskussion verzichtete die Kommission, einen Abänderungsantrag zu stellen. Die Regelung von Artikel 19 Absatz 2 E-GPR soll auch auf Wahlen zur Anwendung gelangen, bei der nur eine Person gewählt bzw. ein Amt besetzt werden muss. Der Ungültigkeitsgrund von Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe g E-GPR soll sich auf Nationalratswahlen beschränken, wo er gemäss Bundesrecht zwingend ist.

Artikel 31; Wahlmaterial

Im Zusammenhang mit der Frage, wieso mit dem Wahlmaterial keine vorgedruckten Wahlzettel versandt werden, diskutierte die Kommission über die Einführung eines sogenannten Anmeldeverfahrens für Majorzwahlen. Ein Anmeldeverfahren für Majorzwahlen würde es – ähnlich wie bei Proporzahlen – erlauben, aufgrund von Wahlvorschlägen vorgedruckte Wahlzettel zu verwenden. Neben der Reduktion von ungültigen Stimmen könnte dies auch zu einer höheren Stimmbeteiligung beitragen.

Die Vertreter der Staatskanzlei wiesen darauf hin, dass die Einführung eines Anmeldeverfahrens bei der Erarbeitung des Vorentwurfs diskutiert worden sei. Die Arbeitsgruppe habe dem Regierungsrat in ihrem ersten Entwurf die Einführung eines obligatorischen Anmeldeverfahrens mit Ausschlusswirkung vorgeschlagen. Zwischenlösungen wie in anderen Kantonen mit separaten Namenslisten (TG) oder teilvorgedruckten Wahlzetteln (SG) erschienen ihr dagegen als wenig sinnvoll und unpraktikabel. Der Regierungsrat habe sodann im Vernehmlassungsentwurf auf die Einführung und Regelung eines Anmeldeverfahrens verzichtet, da es einen Bruch mit der Glarner Tradition dargestellt hätte, dass bei Majorzwahlen bis zuletzt alle stimmberechtigten Personen Kandidatinnen und Kandidaten sind und gewählt werden können. Die Vernehmlassungsvorlage habe einen entsprechenden Hinweis darauf enthalten, das Thema sei in der Vernehmlassung jedoch nur von einem einzigen Vernehmlassungsteilnehmer aufgegriffen worden.

Politologen würden die These vertreten, dass die Stimmbeteiligung bei der Verwendung vorgedruckter Wahlzettel steige. Je einfacher es sei, abzustimmen, desto mehr stimmberechtigte Personen würden von ihrem Recht auch Gebrauch machen. Ein Anmeldeverfahren würde jedoch nicht nur den Versand von vorgedruckten Stimmzetteln erlauben und die Anzahl ungültiger Stimmen reduzieren, sondern auch die Auszählung erleichtern (bis hin zu E-Counting) und stille Wahlen ermöglichen. Darüber hinaus wäre bei E-Voting die Auswahl aus einem Dropdownliste zu treffen anstelle eines Freitextfeldes. Je nach Ausgestaltung des Anmeldeverfahrens (obligatorisch mit Ausschlusswirkung oder freiwillig ohne Ausschlusswir-

kung) hätte es jedoch zur Folge, dass eine Kandidatur in letzter Minute künftig nicht mehr möglich wäre. Bei Majorzwahlen wären nicht mehr alle stimmberechtigten Personen wählbar, sondern nur noch diejenigen, die sich rechtzeitig angemeldet haben bzw. rechtzeitig von Dritten vorgeschlagen worden sind.

Die Kommission verzichtete nach eingehender Diskussion auf einen Antrag zur Einführung eines Anmeldeverfahrens.

Artikel 44; Listen

Ein Kommissionsmitglied stellte die Frage, was mit der Bestimmung von Artikel 35 Absatz 2 des Abstimmungsgesetzes geschehe. Es sei wichtig, dass auch künftig die Listen von gleicher Farbe, gleicher Grösse und gleicher Beschaffenheit seien.

Die Vertreter der Staatskanzlei führten aus, dass die nähere Umschreibung der Form und Beschaffenheit der Listen im Sinne der Verwesentlichung auf Verordnungsstufe erfolgen solle. Es handle sich um blosse Ausführungsbestimmungen, die keiner Gesetzesdelegation bedürfen. Dies im Gegensatz zur Regelung der Bekanntmachung der Listen und der Auslosung der Nummern (Abs. 4). Dem Kommissionsmitglied genügten diese Ausführungen. Auf Antragsstellung wurde verzichtet.

Artikel 50; Erste Verteilung der Mandate

Die Vertreter der Staatskanzlei präsentierten der Kommission das vom Regierungsrat vorgeschlagene Zuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë und stellten seine Vor- und Nachteile den anderen, zur Debatte stehenden Verfahren nach Hagenbach-Bischoff und nach dem Doppelten Pukelsheim gegenüber.

Auf Wunsch der Kommission wurde das Ergebnis der Landratswahlen 2014 zudem für alle drei Wahlkreise mit dem Verfahren nach Sainte-Laguë modelliert. Dies – wie bereits im Bericht des Regierungsrates an den Landrat für den Wahlkreis Glarus Nord – ohne Berücksichtigung der Listenverbindungen. Das Ergebnis präsentierte sich der Kommission wie folgt:

Glarus Nord

Vorläufiger Wahlkreisdivisor:

74'929 (Gesamtzahl Listenstimmen) / 26 (Sitze Wahlkreis Glarus Nord) = 2'882

Herauf- oder Herabsetzen Wahlkreisdivisor bzw. Festlegen kleinstmöglicher Divisor:

Wahlkreisdivisor = 2'888

Verteilung Sitze auf Listen:

SVP:	22'582 (Listenstimmenzahl) / 2'888 (Wahlkreisdivisor) = 7,819	8 Sitze (+/- 0)
CVP:	12'715 / 2'888 = 4,403	4 Sitze (+/- 0)
FDP:	10'443 / 2'888 = 3,615	4 Sitze (+/- 0)
SP:	8'792 / 2'888 = 3,044	3 Sitze (+/- 0)
BDP:	7'218 / 2'888 = 2,499	2 Sitze (- 1)
Grüne:	5'848 / 2'888 = 2,024	2 Sitze (+/- 0)
GLP:	5'541 / 2'888 = 1,919	2 Sitze (+/- 0)
JBDP:	1'790 / 2888 = 0,619	1 Sitz (+ 1)
Total		26 Sitze

Glarus

Vorläufiger Wahlkreisdivisor:

45'873 (Gesamtzahl Listenstimmen) / 19 (Sitze Wahlkreis Glarus) = 2'414

Herauf- oder Herabsetzen Wahlkreisdivisor bzw. Festlegen kleinstmöglicher Divisor:
 Wahlkreisdivisor = 2'577 Verteilung Sitze auf Listen:

SVP:	11'831 (Listenstimmenzahl) / 2577 (Wahlkreisdivisor) = 4,590	5 Sitze (+/- 0)
Grüne:	6'440 / 2'577 = 2,499	2 Sitze (- 1)
FDP 1:	5'482 / 2'577 = 2,127	2 Sitze (+/- 0)
BDP:	5'245 / 2'577 = 2,035	2 Sitze (+/- 0)
SP:	4'733 / 2'577 = 1,836	2 Sitze (+/- 0)
CVP:	4'358 / 2'577 = 1,691	2 Sitze (+/- 0)
FDP 2:	4'030 / 2'577 = 1,563	2 Sitze (+/- 0)
JBDP:	2'465 / 2'577 = 0,956	1 Sitz (+/- 0)
GLP:	1'289 / 2'577 = 0,500	1 Sitz (+ 1)
<hr/>		
Total		19 Sitze

Glarus Süd

Vorläufiger Wahlkreisdivisor:

41'233 (Gesamtzahl Listenstimmen) / 15 (Sitze Wahlkreis Glarus Süd) = 2'748

Herauf- oder Herabsetzen Wahlkreisdivisor bzw. Festlegen kleinstmöglicher Divisor:
 Wahlkreisdivisor = 2'622

SVP:	12'413 (Listenstimmenzahl) / 2'622 (Wahlkreisdivisor) = 4,734	5 Sitze (+ 1)
BDP:	6'553 / 2'622 = 2,499	2 Sitze (- 1)
FDP 1:	5'914 / 2'622 = 2,255	2 Sitze (+/- 0)
Grüne:	5'268 / 2'622 = 2,009	2 Sitze (+/- 0)
SP:	5'052 / 2'622 = 1,926	2 Sitze (+/- 0)
FDP 2:	4'045 / 2'622 = 1,542	2 Sitze (+/- 0)
JBDP:	1'250 / 2'622 = 0,476	0 Sitze (+/- 0)
GLP:	546 / 2'622 = 0,207	0 Sitze (+/- 0)
SLB:	193 / 2'622 = 0,073	0 Sitze (+/- 0)
<hr/>		
Total		15 Sitze

Schliesslich führten die Vertreter der Staatskanzlei aus, dass aus rechtlicher Sicht eigentlich kein Handlungsbedarf bestanden habe, am geltenden Zuteilungsverfahren nach Hagenbach-Bischoff etwas zu ändern. Der Kanton Glarus habe seine diesbezüglichen Aufgaben gemacht. Die bundesgerichtlichen Anforderungen an die Erfolgswertgleichheit seien erfüllt. Da der Kanton über genug grosse und genügend ausgeglichene Wahlkreise verfüge, habe er sich beim Zuteilungsverfahren nicht quasi neu erfinden müssen, dies im Gegensatz zu den Kantonen Aargau, Schaffhausen oder Zürich. Da in diesen Kantonen die Politik und/oder das Volk nicht bereit waren, Wahlkreise zusammenzulegen oder Wahlkreisverbünde zu bilden, blieb ihnen aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nur der Ausweg über das Verfahren nach dem Doppelten Pukelsheim. Für den Regierungsrat würden die Nachteile des Doppelten Pukelsheim, wie sie im Bericht ausgewiesen werden, überwiegen. Hingegen erachte es der Regierungsrat als sinnvoll, das gegenüber dem bisherigen Verfahren nach Hagenbach-Bischoff modernere und sich gegenüber der Parteiengrösse neutralere verhaltende Zuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë einzuführen.

In der Diskussion sprachen sich einige Kommissionsmitglieder explizit für die Einführung des Verfahrens nach Sainte-Laguë aus. Gleichzeitig lehnten mehrere Kommissionsmitglieder den Doppelten Pukelsheim ausdrücklich ab. Der Kanton verfüge über genug grosse Wahlkreise, die von ihrer Grösse her untereinander genügend ausgeglichen seien. Daher hinde in der Vernehmlassung angeführte Vergleich mit anderen Kantonen, welche einerseits mit Klein- bis Kleinstwahlkreisen zu kämpfen hätten und bei denen grössere Unterschiede zwischen den einzelnen Wahlkreisgrössen beständen. Das Verfahren nach dem Doppelten Pukelsheim sei intransparent, fördere eine Parteienzersplitterung und könne zu einem

Stimmtransfer über den eigentlichen Wahlkreis hinaus führen. Demgegenüber korrigiere das vom Regierungsrat vorgeschlagene neue Verfahren nach Sainte-Laguë die anerkannten Schwächen des geltenden Verfahrens nach Hagenbach-Bischoff. Durch die Standardrundung anstelle einer generellen Abrundung verhalte es sich gegenüber der Parteidimension neutral. Es berücksichtige die abgegebenen Stimmen besser und sei damit aus Sicht der Erfolgswertgleichheit gerechter. Irrelevant sei dabei, dass das Verfahren nach Sainte-Laguë in der Schweiz erst in einem Kanton (BS) im Jahr 2012 eingeführt worden sei. Es werde in Deutschland seit dem Jahr 2009 für die Europa- und Bundestagswahlen erfolgreich angewandt. Darüber hinaus gelte es anzumerken, dass auch das Verfahren nach dem Doppelten Pukelsheim die Divisormethode mit Standardrundung anwendet. Der Unterschied bestehe im Wesentlichen in der doppelten Zuteilung (Ober- und Unterzuteilung), mit welcher die Erfolgswertgleichheit wahlkreisübergreifend hergestellt wird.

Ein Kommissionsmitglied wies darauf hin, dass sich eine Problematik in Zukunft allenfalls dann zeigen könnte, wenn die Bevölkerungsentwicklung von Glarus Nord und Glarus Süd weiterhin derart unterschiedlich verlaufe. Dazu führten die Vertreter der Staatskanzlei auf, dass tatsächlich – mindestens in der Literatur – die Forderung aufgestellt werde, dass die Grösse eines einzelnen Wahlkreises nicht mehr als ein Drittel vom Mittel abweichen dürfe. Konkret wäre dies der Fall, wenn der Wahlkreis Glarus Süd nur noch 13 oder weniger Sitze und/oder der Wahlkreis Glarus Nord 27 oder mehr Sitze zugeteilt erhalte. Dies sei aber, selbst wenn die aktuelle Bevölkerungsentwicklung anhalte, wohl frühestens ab 2025 realistisch und die Problematik liesse sich dann allenfalls über zwei Wahlkreise innerhalb von Glarus Nord lösen. Zudem habe das Bundesgericht diese Frage nie konkret entschieden.

Nach eingehender Diskussion sprach sich die Kommission einhellig für die Einführung des Zuteilungsverfahrens nach Sainte-Laguë aus. Sie folgte damit dem Antrag des Regierungsrates.

Als Konsequenz ist auch für die Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise (Artikel 41) das Zuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë anzuwenden, wie dies der Regierungsrat vorschlägt.

Artikel 56; Nachrücken

Ein Kommissionsmitglied sprach sich dafür aus, dem Verzicht auf das Nachrücken keine absolute Wirkung zukommen zu lassen, wie dies der Regierungsrat in Absatz 3 vorschlägt. Es könne Situationen (Familie, Arbeit, Studium usw.) geben, die zu einem Verzicht führen, jedoch keinen Ausschluss für die ganze Amtszeit rechtfertigen würden.

Aus der Kommission wurde darauf entgegnet, dass mit Absatz 3 eine klare Regel fortgeschrieben werde, die lange Zeit Praxis gewesen sei und im Jahr 2014 im Rahmen der Verwesentlichung der Rechtssetzung *expressis verbis* Eingang ins Abstimmungsgesetz gefunden habe. Lasse sich jemand für eine Liste aufstellen, so müsse er damit rechnen, gewählt zu werden oder später einmal nachrücken zu müssen bzw. nachrücken zu dürfen. Auch sei es nicht so, dass ständig Ersatzwahlen abgehalten werden müssten, weil infolge Verzichts keine Ersatzleute mehr zur Verfügung stehen würden. Nach kurzer Diskussion verzichtete das Kommissionsmitglied, einen Änderungsantrag zu stellen.

Artikel 69; Wahlverfahren

Ein Kommissionsmitglied stellte das vom Regierungsrat vorgeschlagene abgekürzte Wahlverfahren für Wahlen an der Landsgemeinde und an der Gemeindeversammlung (Abs. 5) in Frage. Es seien kaum Anwendungsfälle für die Ausnahme denkbar, weshalb es keinen Sinn mache, ein abgekürztes Verfahren vorzusehen.

Aus der Kommission wurde darauf entgegnet, dass das abgekürzte Verfahren in der Gemeindeversammlung der Gemeinde Glarus Nord sehr wohl zur Anwendung gelange, wenn

auch nur selten. Es helfe, langwierige Wahlvorgänge abzukürzen. Auch bei Wahlen an der Landsgemeinde mache es keinen Sinn, mehrere Wahlgänge durchführen zu müssen, wenn in einem ersten Wahlgang offensichtlich eine Person das absolute Mehr erreicht habe.

Die Vertreter der Staatskanzlei wiesen darauf hin, dass der Regierungsrat das abgekürzte Wahlverfahren nicht selber erfunden habe. Es entspreche der geltenden Regelung im Gemeindegesetz und soll nun auch für die Landsgemeinde angewandt werden können. Das Verfahren sei auch bereits an der ehemaligen Landsgemeinde des Kantons Nidwalden in der Praxis erprobt worden.

Nach kurzer Diskussion stellte ein Kommissionsmitglied den Antrag, das abgekürzte Verfahren nach Absatz 5 nur für Wahlen an der Gemeindeversammlung nicht aber für Wahlen an der Landsgemeinde vorzusehen.

Die Kommission beschloss mit 6 zu 2 Stimmen die Ablehnung des Antrages.

Änderungen der Kantonsverfassung

Die Kommission beschloss einstimmig, dem Landrat zu beantragen, den Regierungsrat zu beauftragen, ihm Bericht über die rechtliche Zulässigkeit, den Geltungsbereich und über mögliche Alternativen zur sogenannten Altersguillotine (Art. 78 Abs. 5 KV) zu erstatten.

Änderungen des Gemeindegesetzes

Artikel 29; Urnenwahlen und Abstimmungen

Die Kommission beschloss einstimmig, dem Landrat zu beantragen, Artikel 29 Absatz 3 des Gemeindegesetzes wie folgt zu ändern:

*³ Soweit dieses Gesetz nichts Näheres bestimmt, gilt für die Durchführung von Urnenwahlen und -abstimmungen das ~~Abstimmungsgesetz~~ **Gesetz über die politischen Rechte**.*

3.3. Formelle Änderungen

Zusätzlich zu den materiellen Änderungen beschloss die Kommission dem Landrat, folgende redaktionellen Änderungen zu beantragen:

- Wortlaut von Artikel 12 Absatz 2 E-GPR:
*Die Gemeinden können die persönliche Stimmabgabe an der Urne in einem **Stimmlokal** oder mehreren Stimmlokalen an den Vortagen ermöglichen;*
- Wortlaut von Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe c E-GPR (einheitliche Begriffsverwendung):
*Vor dem Abstimmungstag dürfen von den Gemeindekanzleien folgende Vorbereitungen zur Auszählung getroffen werden:
(...)
c. Trennung von Stimmrechtsausweisen und Stimm- ~~und~~ **oder** Wahlzettelumschlägen.*
- Wortlaut von Artikel 26 E-GPR:
*¹ Unter Wahrung des Stimmgeheimnisses ~~kann~~ **können** das Wahl- und Stimmverhalten der Bevölkerung ausgewertet und die Ergebnisse veröffentlicht werden.*
- Interpunktion Artikel 30 Absatz 1 E-GPR:
*¹ An der Urne durchzuführende Gemeindewahlen sind:
(...)
b. die Wahl der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten (Art. 130 Abs. 5 Kantonsverfassung);*

- Formale Gestaltung von Artikel 33 E-GPR:
Der bisherige Absatz 2 wird nach hinten verschoben und erscheint als neuer Absatz 5. Die bisherigen Absätze 3–5 rücken jeweils um eins nach vorne und bilden neu die Absätze 2–4. Absatz 6 bleibt in der Systematik unverändert.
- Wortlaut von Artikel 69 Absatz 5 E-GPR:
⁵ *Von der Regelung ~~von~~ in Absatz 4 kann abgewichen werden:*

4. Antrag

Die Kommission beantragt dem Landrat:

1. *Die Vorlage „Gesetz über die politischen Rechte“ mit den von der Kommission vorgenommenen materiellen (Ziff. 3.2) und formellen Änderungen (Ziff. 3.3) der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten;*
2. *Den Regierungsrat zu beauftragen, dem Landrat Bericht über die rechtliche Zulässigkeit, den Geltungsbereich und mögliche Alternativen zur sogenannten Altersguillotine nach Artikel 78 Absatz 5 der Kantonsverfassung zu erstatten.*

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

**Landrätliche Kommission Recht,
Sicherheit und Justiz**



Mathias Zopfi, Kommissionspräsident

Beilage:

- Bericht der Bundeskanzlei zu Proporzwahlssystemen vom 21. August 2013 (online aufgeschaltet)