

An den Landrat

Glarus, 26. Januar 2011

Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen an der Urne

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz behandelte den Bericht zur Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen an der Urne an ihrer Sitzung vom 26. Januar 2011 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Fridolin Hunold, lic. iur., Glarus, Präsident

Mitglieder: LR Dr. Matthias Auer, Netstal, Vizepräsident
LR Dr. Peter Rothlin, Glarus
LR Hans Rudolf Forrer, Luchsingen
LR Marco Hodel, Glarus
LR Karl Mächler, Ennenda
LR Alfred Hefti, Mollis
LR Peter Rufibach, Riedern (Ersatzmitglied)
LR Hans Peter Aschwanden, Haslen (Ersatzmitglied)

Landrat Hans Peter Aschwanden ersetzte den noch nicht vereidigten Landrat Siegfried Noser und Landrat Peter Rufibach ersetzte den an einer anderen Sitzung teilnehmenden Landratspräsidenten Richard Lendi.

An den Sitzungen nahmen weiter teil:

- Röbi Marti, Landammann
- lic. iur. Hansjörg Dürst, Ratsschreiber
- Dr. iur. Hans-Urs Wili, Sektion Politische Rechte, Bundeskanzlei

Das Sitzungsprotokoll wurde von Isabella Mühlemann, Staatskanzlei, geführt.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht des Regierungsrates vom 4. Januar 2011
- alle Vernehmlassungsantworten und eine Auswertung der Vernehmlassung
- Synopse (Änderungsvorschläge der Gemeinden)
- Grundlagenpapier für die Detailberatung (F. Hunold)

1. Vernehmlassung

Die im Landrat vertretenen Parteien und die drei Gemeinden wurden durch den Regierungsrat zu einer kurzen Vernehmlassung eingeladen. Schriftlich nahmen die SVP, die SP und die Grünen sowie alle drei Gemeinden Stellung. Die anderen Parteien (FDP, BDP, CVP) nahmen durch ihre Vertreter im Rahmen der Kommissionsberatungen zur regierungsrätlichen Vorlage Stellung. Eine Partei rügte die zu kurze Vernehmlassungsfrist.

Die Vernehmlassungen waren - wie erwartet - kontrovers; die Gemeinden machten zusätzliche Vorschläge zur Einschränkung der Öffnungszeiten der Urnen und zum vorzeitigen Öffnen der brieflichen Stimmabgaben. Abgelehnt wurde die Vorlage einzig von der SVP; bei Eintreten auf die Vorlage solle man sich einzig auf die Umsetzung des Memorialsantrages (Unterschrift auf dem Stimmrechtsausweis) beschränken.

Die übrigen Vernehmlassenden unterstützten die Absicht, das Abstimmungsgesetz zu ändern, nahmen aber im Detail differenziert zu den regierungsrätlichen Vorschlägen Stellung:

- Bezüglich Abschaffung der Stellvertretung reichte das Spektrum von Zustimmung (Glarus Nord, SP?) über Einschränkung (nur noch eine Person, Glarus Süd) bis zur Ablehnung (SVP, Grüne, Glarus Mitte).
- Das Gleiche gilt für die Wahlhilfe bei schreibunfähigen Personen; Grüne, SP und Glarus Mitte stimmten der Einschränkung auf Amtspersonen zu, SVP und die Gemeinden Glarus Nord und Süd lehnten sie ab, da dies mit einem unverhältnismässigem Aufwand für die Gemeindeganzleien verbunden sei.
- Der Vorschlag des Regierungsrates und des Memorialsantragsstellers, dass der Stimmrechtsausweis zukünftig zu unterzeichnen sei, fand ungeteilte Zustimmung.
- Ebenfalls zugestimmt (mit Ausnahme der SVP) wurde den Ergänzungen bei den Ungültigkeitsgründen, wobei teils aber noch Verdeutlichungen angeregt wurden.

Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit wurden die Stellungnahmen in der Kommission (und nicht – wie sonst üblich – im Regierungsrat) diskutiert; der Regierungsrat äusserte sich im Rahmen der Kommissionsberatungen zu den Vernehmlassungsvorschlägen.

Deshalb werden einige Anträge, die in der Kommission zu Diskussionen oder zu Anträgen geführt haben, im Kommissionsbericht erwähnt. Im Übrigen wird bzgl. Stellungnahmen auf den Anhang (Auswertung der Vernehmlassung) verwiesen.

2. Eintreten

Gemäss Art. 100 Abs. 2 LRV ist Eintreten bei der Behandlung von Memorialsanträgen obligatorisch. Ein Nichteintretensantrag kann sich somit nur auf den Teil der Vorlage beziehen, in dem nicht der Memorialsantrag umgesetzt wird.

Im Rahmen der Verfahren zu den Landratswahlen 2010 sind in Glarus Nord über 20 Prozent unerlaubte Mehrfachausfüllungen bei handschriftlich ausgefüllten oder geänderten Wahlzetteln festgestellt worden. Der Regierungsrat vermutet, dass dies auf eine falsche Interpretation der Stellvertretungsregelung zurückzuführen ist: Man habe die Stellvertretung nicht nur auf den erlaubten Botengang zur Urne beschränkt, sondern habe unerlaubterweise auch fremde Stimmzettel ausgefüllt. Dem wollte der Regierungsrat im Wesentlichen wie folgt begegnen:

- mit einem *generellen Verbot der Stellvertretung* wie in anderen Kantonen; nur noch fünf Kantone kennen eine Stellvertretungsmöglichkeit (Art. 13 Abs. 1 und 2 AbstG);
- mit der Verdeutlichung im Gesetz, dass die *Stimmabgabe eigenhändig* zu erfolgen hat (Art. 13 Abs. 5 AbstG);
- der *Stimmrechtsausweis* soll samt Erklärung, der Stimmzettel sei eigenhändig ausgefüllt worden, *unterzeichnet* werden müssen, wie dies praktisch alle anderen Kantone seit langem schon eingeführt haben (Art. 13 Abs. 6 AbstG);

- mit der Einschränkung der *Wahlhilfe* für Schreibunfähige auf Amtspersonen (Art. 13 Abs 6 AbstG);
- mit explizitem Aufführen mangelnder Eigenhändigkeit als *Ungültigkeitsgrund* (Art. 17 Abs. 2 lit. c AbstG).

Sowohl dem Regierungsrat als auch der Kommission ist bewusst, dass das Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen an der Urne nicht mehr überall aktuell ist (insb. wegen der Gemeindestrukturreform); eine Totalrevision des Abstimmungsgesetzes würde aber den Rahmen der jetzigen Vorlage sprengen und hätte zur Folge, dass die Vorlage dann nicht mehr der diesjährigen Landsgemeinde vorgelegt werden könnte. Zudem ist eine weitere Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte in Vorbereitung. Diese Revision wird dann als Anlass für eine umfassende Revision auch des glarnerischen Abstimmungsgesetzes genommen. – Mit der jetzigen Teilrevision sollen punktuell aktuelle Probleme gelöst werden.

Die Kommissionsmitglieder votierten mehrheitlich für Eintreten auf die Vorlage; sie erachten die Vorlage als notwendig und sie gehe in die richtige Richtung: In der Detailberatung könnten noch Korrekturen angebracht werden. Von einem Kommissionsmitglied wurde ein Nicht-eintretensantrag gestellt; so weitgehende Änderungen seien nicht notwendig und ausgewiesen, die Umsetzung des Memorialsantrages genüge.

Mit 6:3 Stimmen beschloss die Kommission Eintreten auf die Vorlage.

3. Detailberatung

Die Detailberatung erfolgte anhand des vom Vorsitzenden erstellten Grundlagenpapiers, in dem der regierungsrätliche Entwurf und alle in der Vernehmlassung eingebrachten konkreten Änderungsvorschläge enthalten sind. Die Diskussionen waren animiert und offen, besonders hilfreich waren auch die Ergänzungen des beigezogenen Wahlrechtsspezialisten Dr. Hans-Urs Wili von der Bundeskanzlei.

Anmerkung: In den in der Detailberatung beschlossenen Änderungen sind die Änderungen im Vergleich zur regierungsrätlichen Vorlage hervorgehoben (ausser bei Art. 11 und 12, die nicht in der Vorlage des RR enthalten sind), im Anhang (Kommissionsfassung) jedoch sind die Änderungen im Vergleich zum geltenden Gesetz über Wahlen und Abstimmungen an der Urne hervorgehoben.

Zeitpunkt und Orte der Stimmabgabe (Art. 12 Abs. 4 und 5 und Art. 11 Abs. 1)

In der Vernehmlassungsantwort der Gemeinde Glarus Nord wurde gefordert, die Öffnungszeiten der Urnen auf mindestens eine Stunde am Abstimmungstag zu reduzieren. Die Gemeinde Glarus Süd beantragte, die Streichung der Obergrenze für Vortage sowie eine Flexibilisierung der Urnenöffnungszeiten. Sie begründen dies damit, dass der brieflichen Stimmabgabe eine immer grössere Bedeutung zukomme. Mit der Förderung der brieflichen Stimmabgabe seien die Urnenlokale nicht mehr so oft und so lange offen zu halten. Zudem könne man auch vorzeitig abstimmen, mit der Förderung des Vote électronique werde diese Tendenz noch verstärkt.

Der Regierungsrat äusserte sich eher skeptisch dazu. Er erachtet eine Einschränkung als wenig bürgerfreundlich, obwohl er ein gewisses Verständnis für die Beweggründe der Gemeinden aufbringt. Der Kanton Glarus sei aber traditionell Schlusslicht bei den brieflichen Abstimmungen; die persönliche Stimmabgabe habe – durch die Landsgemeinde bedingt – eine hohe Bedeutung. Stichproben in fünf Gemeinden Mitte letztes Jahrzehnt hätten für den Kanton Glarus einen Anteil von lediglich 20 bis 30 Prozent für die briefliche Stimmabgabe ergeben, während der Anteil brieflich Stimmender in anderen Kantonen teils über 80 Prozent betrage.

Die Kommission ist erstaunt über diese Vorschläge in den Vernehmlassungsantworten. Es ist in einem Kanton, in welchem die persönliche Stimmabgabe eine hohe Bedeutung hat, wenig sinnvoll, den Gemeinden nur noch minimale Öffnungszeiten der Urnenlokale von einer Stunde am Abstimmungstag vorzuschreiben. Dies ist ein Abbau des Service publique und nicht bürgerfreundlich. Die persönliche Stimmabgabe muss grundsätzlich weiterhin am Abstimmungssonntag und an zwei Vortagen (i.d.R. wohl am Freitag und am Samstag) möglich sein.

In der Kommission wurde der Antrag gestellt, die Maximalgrenze bei den Vortagen sei (wie in der Stellungnahme verlangt) zu streichen, zudem müsse im Gesetz klar festgehalten werden, dass am Abstimmungstag und an den Vortagen *mehrere* Urnen pro Gemeinde offen sein müssen, dazu wird Art. 11 Absatz 1 ergänzt; dies soll die Gemeinden aber nicht daran hindern, bisherige Urnenstandorte zusammenzufassen. Es liegt in der Kompetenz der Gemeinden, eine angemessene Lösung mit mehreren Standorten zu finden.

Mit 8 zu 1 Stimmen beantragt die Kommission dem Landrat folgende Änderung (im Vergleich zum geltenden Gesetz):

Art. 11 Abs. 1

¹ Die Wahlbehörde sorgt für *mehrere* geeignete Abstimmungslokale.

Art. 12 Abs. 4 und 5

Zeitpunkt der Stimmabgabe

⁴ Die Stimmabgabe muss am eigentlichen Abstimmungstag sowie an mindestens zwei, ~~höchstens vier~~ Vortagen möglich sein.

⁵ Am eigentlichen Abstimmungstag sind die Urnen *an allen Urnenstandorten* während mindestens einer Stunde, jedoch nicht länger als bis zwölf Uhr, aufzustellen. Am letzten Vortag sind sie *an allen Urnenstandorten* mindestens eine Stunde am Vormittag und eine Stunde am Nachmittag offen zu halten. An den vorangehenden Vortagen *sind die Urnen an allen Urnenstandorten* ~~ist mindestens eine Urne~~ während jeweils einer Stunde aufzustellen.

Stellvertretung (Art. 13 Abs. 1 und 2)

Die Kommission erachtet die regierungsrätlichen Vorschläge als zu streng. Sie teilt zwar die Auffassung, dass die bestehende Stellvertretungsregelung, die nur noch fünf Kantone in der Schweiz kennen, festgestellte Unregelmässigkeiten begünstigt haben könnte.

Die Stellvertretung ist von Anfang an nur als Botengang konzipiert worden; ein Rückgriff auf die Materialien zum heutigen Abstimmungsgesetz, aber auch zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, an dessen Entstehung Glarner Exponenten massgebend mitgewirkt haben, zeigen das. Der Hintergrund dieser Regelung ist aber mit den Jahren vergessen gegangen und Stimmende haben sich durch sie wohl ermächtigt gefühlt, andere Stimmzettel auszufüllen. Das Medienecho durch die Wahlbeschwerdeverfahren, die Verdeutlichungen mit Verankerung von Eigenhändigkeit und Unterzeichnungspflicht (samt Erklärung, den Stimmzettel eigenhändig ausgefüllt zu haben) genügt nach Ansicht der Kommission aber, um eine korrekte Ausübung des Stimm- und Wahlrechts wieder sicherzustellen. Eine Stellvertretungsregelung im Sinne eines Botenganges, die auf im gleichen Haushalt lebende Personen beschränkt ist, ist nach wie vor sinnvoll und Stimmen und Wählen darf nicht ohne Not erschwert werden, sonst würde die Stimmbeteiligung allenfalls noch weiter sinken.

Die Kommission will die Stellvertretung daher nicht verbieten; sie soll aber im Gesetz als Botengang präzisiert werden.

Die Kommission beantragt dem Landrat mit 7:2 Stimmen folgende Fassung von Art. 13 Absatz 1 und 2:

Art. 13

Grundsätze für die Stimmabgabe

¹ Die Stimmberechtigten können ihre Stimme persönlich an der Urne oder brieflich abgeben. **Bei der Stimmabgabe ist die Stellvertretung (Botengang) durch stimmberechtigte Familienangehörige oder im gleichen Haushalt wohnende stimmberechtigte Personen zulässig.**

² ~~Die Stimmabgabe mittels Stellvertretung ist verboten.~~ **Die stellvertretende Person darf höchstens zwei Stimmberechtigte vertreten und muss ihren eigenen Stimmrechtsausweis abgeben.**

Wahlhilfe (Art. 13 Abs. 3)

Die Kommission geht mit dem Regierungsrat nur einig, dass eine Beschränkung der Wahlhilfe auf Amtspersonen (Gemeindeschreiber, Stellvertreter, Mitglied Wahlbüro) kaum einen grossen zusätzlichen administrativen Aufwand bedeuten würde, wie in einigen Vernehmlassungen moniert wurde. In keiner Gemeinde gibt es eine grosse Zahl schreibunfähiger Personen. Analoge Regelungen in anderen, grösseren Kantonen zeigen das.

Auch hier geht der Kommission die vom Regierungsrat vorgeschlagene Einschränkung jedoch zu weit. Eine Wahlhilfe bei diesem kleinen Personenkreis muss weiterhin für schreibunfähige Personen durch eine Person ihres Vertrauens möglich bleiben, wie es auch in der Mehrheit der anderen Kantone der Fall ist. Die Kommission hält einstimmig an der bestehenden Fassung (alle Stimmberechtigten können Wahlhilfe leisten) fest.

Mit 7 zu 2 Stimmen abgelehnt wurde nach kurzer Diskussion auch ein Vorschlag, den Kreis der zur Wahlhilfe berechtigten Personen explizit auch auf nur vorübergehend Schreibunfähige zu erweitern. Dies, nachdem Dr. Wili darauf hingewiesen hat, dass auch nur vorübergehend Schreibunfähige ohnehin von Bundesrechts wegen Wahlhilfe in Anspruch nehmen können.

Die Kommission hält mit 6 zu 3 Stimmen am Vorschlag des Regierungsrates fest, dass eine solche Wahlhilfe offenzulegen, auf dem Stimmrechtsausweis zu vermerken und durch den Helfer zu unterzeichnen ist. Nur mit einer Deklaration der Wahlhilfe erhält das Wahlbüro in Zweifelsfällen die Möglichkeit, die Wahlhilfe zu überprüfen.

Die Kommission beantragt dem Landrat daher folgende Fassung von Art. 13 Absatz 3:

³ Behinderte oder Personen, die aus einem andern Grunde dauernd unfähig sind, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen, können hierfür die Hilfe ~~des Gemeindeschreibers, seines Stellvertreters oder eines Mitglieds des Wahlbüros~~ **eines andern Stimmberechtigten** in Anspruch nehmen. Die Wahlhilfe ist auf dem Stimmrechtsausweis zu vermerken und durch den Helfer zu unterzeichnen.

Eigenhändigkeit/Unterzeichnung mit Erklärung (Art. 13 Abs 5 und 6)

Der Vorschlag des Regierungsrates war in der Kommission unbestritten. Er erfüllt den gestellten Memorialsantrag und geht mit Unterzeichnung der Erklärung, der Stimmzettel sei eigenhändig ausgefüllt worden, sogar noch etwas weiter. Die Kommission beantragt, der regierungsrätlichen Fassung zuzustimmen:

⁵ Stimm- und Wahlzettel ohne Vordruck sind handschriftlich und eigenhändig auszufüllen. Wahlzettel mit Vordruck dürfen nur handschriftlich und eigenhändig geändert werden.

⁶ Der Stimmrechtsausweis ist zusammen mit der Erklärung, dass der Stimm- und Wahlzettel eigenhändig ausgefüllt worden ist, durch die Stimmberechtigten persönlich zu unterzeichnen.

Vorzeitige Stimmabgabe (Art. 14)

Die Gemeinde Glarus Süd hat vorgeschlagen, die möglichen Orte für die vorzeitige Stimmabgabe nicht nur auf den Ort der Gemeindekanzlei zu beschränken. Beispielsweise liege in Glarus Süd der nach Abstimmungsgesetz einzig mögliche Ort in Mitlödi und nicht im zentraleren Schwanden. Mit einer Erweiterung könne dem Rechnung getragen werden. Ein Kommissionsmitglied hat diesen Vorschlag aufgenommen und den Antrag gestellt, Art. 14 sei entsprechend zu ergänzen. Dieser Ergänzung stimmte die Kommission einstimmig zu.

In der Kommission wurde ausserdem der Antrag gestellt, Art. 14 sei zu streichen und die vorzeitige Stimmabgabe somit abzuschaffen. Mit der persönlichen und den Verbesserungen bei der brieflichen Stimmabgabe sei dies kaum mehr notwendig, zumal zusätzlicher administrativer Aufwand verursacht werde. Dem wurde entgegnet, dass ein Stimmberechtigter auch weiterhin die Möglichkeit haben soll, bei einem Gang zur Gemeinde gerade auch noch vorzeitig abzustimmen. Dies sei schnell erledigt, der Stimmbürger solle möglichst einfach auf die ihm zusagende Art (persönlich, brieflich und vorzeitig) abstimmen können. Mit 7:2 Stimmen lehnte die Kommission den Streichungsantrag ab.

Die Kommission beantragt dem Landrat somit folgende Fassung von Art. 14:

Art. 14

Vorzeitige Stimmabgabe

Alle Stimmberechtigten können nach Empfang des Stimmmaterials bis zum Freitag vor dem Abstimmungstag in der Gemeindekanzlei ihres Wohnsitzes **und/oder in von der Gemeinde hiezu bezeichneten Stellen der kommunalen Verwaltung** während der Bürostunden vorzeitig stimmen. Der Stimm- und Wahlzettel ist in einem verschlossenen gesonderten Umschlag zusammen mit dem unterzeichneten Stimmrechtsausweis abzugeben.

Briefliche Stimmabgabe (Art. 15)

Die Kommission befürwortet die vom Regierungsrat vorgeschlagenen Änderungen. So auch die Kompetenz des Regierungsrates zum Erlass von Vorschriften zwecks Vereinheitlichung der brieflichen Stimmabgabe (Art. 15 Abs. 6). Die Gemeinden haben eine Vereinheitlichung auf die kommende Abstimmung hin zum Teil bereits eingeführt.

Die briefliche Stimmabgabe, die im Kanton Glarus noch etwas ein Mauerblümchendasein fristet, wird mit der neuen Gemeindestruktur eine grössere Bedeutung bekommen. Auch gesamtschweizerisch geht der Trend klar in Richtung briefliche Abstimmung. Die Kommission möchte die briefliche Stimmabgabe fördern; dabei ist nach Ansicht der Kommission wichtig, dass die Gemeinden das Porto nicht nur für die Zustellung der Abstimmungsunterlagen, sondern auch für die briefliche Stimmabgabe übernimmt. Die Kommission stimmte einstimmig einer entsprechenden Ergänzung in Absatz 3 zu.

Die Kommission beantragt dem Landrat folgende Fassung:

Art. 15 Abs. 3, 5 und 6

³ Wer brieflich stimmt, erhält das Stimmmaterial **und ein vorfrankiertes Rückantwortcouvert** gebührenfrei von der Gemeindekanzlei bzw. dem Aktuar der betreffenden Vorsteherschaft gestellt. Der Stimmberechtigte muss sodann den Stimm- oder Wahlzettel in einem verschlossenen gesonderten Umschlag, zusammen mit dem unterzeichneten Stimmrechtsausweis, an die Gemeindekanzlei bzw. den Aktuar der betreffenden Vorsteherschaft senden oder senden lassen oder durch einen anderen Stimmberechtigten oder einen Familienangehörigen überbringen lassen. Die Sendung ist so rechtzeitig aufzugeben, dass sie spätestens am Abstimmungstag vor Ur-

nenschluss beim Wahlbüro eingeht. Später eingehende Stimm- oder Wahlzettel dürfen nicht mehr berücksichtigt werden.

⁵ Das Stimmgeheimnis ist in allen Fällen zu wahren.

⁶ Der Regierungsrat kann zur Vereinheitlichung der brieflichen Stimmabgabe ergänzende Vorschriften erlassen.

Elektronische Stimmabgabe (Art. 15^a)

Der Regierungsrat möchte mit dieser Bestimmung wie andere Kantone die Kompetenz erhalten, im Kanton Glarus die elektronische Stimmabgabe versuchsweise einführen zu können. In anderen Kantonen laufen, basierend auf bereits eingeführten Lösungen in den Kantonen GE, NE und ZH, bereits entsprechende Versuche, für Bundesabstimmungen begrenzt auf 10 Prozent aller Stimmberechtigten, für kantonale Abstimmungen zum Teil unbegrenzt. Die Versuche sind bundesrechtlich geregelt und zugelassen. Die Fragen der Authentifizierung sind gelöst. Bis zur definitiven, flächendeckenden Einführung müssen aber noch verschiedene Fragen (Stabilität, Sicherheitsfragen) gelöst werden.

Zwingend bis 2015 einzuführen ist aber das Vote électronique für Auslandschweizer; faktisch haben diese oftmals keine Möglichkeit, sich rechtzeitig an einer Abstimmung zu beteiligen, da sie entweder das Stimmmaterial zu spät erhalten oder die Stimmzettel zu spät am Abstimmungsort eintreffen. Vote électronique kann für einen begrenzten Kreis wirksam Abhilfe schaffen. Der Regierungsrat plant, Vote électronique für Auslandschweizer auf 2012 einzuführen.

Die Ermächtigungserteilung an den Regierungsrat war in der Kommission umstritten. Ein Kommissionsmitglied stellte, aufgrund von Sicherheitsbedenken, den Antrag, Art. 15^a sei zu streichen. Ein weiteres Mitglied stellte den Antrag, die Kompetenzerteilung an den Regierungsrat sei auf Auslandschweizer zu beschränken. Der Regierungsrat hat auf Vorschlag des Bundesvertreters eine Ergänzung von Absatz 1 (Satz 2) beantragt. Dank diesem Zusatz kann der Regierungsrat speziellen Gegebenheiten besser Rechnung tragen.

In einer Eventualabstimmung beschloss die Kommission mit 7:2 Stimmen, die Kompetenzerteilung an den Regierungsrat auf Auslandschweizer zu beschränken. Die Ergänzung des Regierungsrates war unbestritten.

Der Antrag, die Ermächtigungsnorm (jetzt auf Auslandschweizer begrenzt und um den Zusatz des Regierungsrates in Satz 2 erweitert) zu streichen, wurde mit 6:3 Stimmen abgelehnt.

Die Kommission beantragt dem Landrat folgende Fassung von Art. 15^a:

Art. 15^a

Elektronische Stimmabgabe für Auslandschweizer

¹ Der Regierungsrat kann die Stimmabgabe **für Auslandschweizer** auf elektronischem Weg ermöglichen, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen erfüllt sind. **Er kann die elektronische Stimmabgabe zeitlich, örtlich und sachlich beschränken.**

² Der Wille der Stimmberechtigten muss korrekt festgestellt werden können, und das Stimmgeheimnis muss gewahrt bleiben.

Vorzeitiges Öffnen der brieflich eingegangenen Abstimmungscouverts (Art. 16)

Die Gemeinden Glarus Nord und Süd beantragen, dem Gemeindeschreiber und seinem Stellvertreter zusammen mit einem Mitglied des Wahlbüros, die brieflich eingegangenen Wahl- und Abstimmungscouverts inklusive des neutralen Stimmcouverts bereits am Vorabend der Abstimmung öffnen und abstempeln zu können. Der Regierungsrat hat sich ablehnend zu

diesem Vorschlag geäussert, da das Stimmgeheimnis zu stark tangiert sei und die Gefahr bestehe, dass bereits am Vortag informelle "Trendmeldungen" durchsickern könnten. Dies sei der Grund, weshalb selbst bei grossen Abstimmungen (Landrat) erst am Abstimmungstag (mit klaren Sicherheitsauflagen) mit der Auszählung begonnen werden dürfe.

Auch die Kommission äusserte sich klar ablehnend zu diesem Vorschlag; so wurde denn auch aus der Kommission kein entsprechender Antrag gestellt.

Art. 16 Abs. 2-5 wurde in der Kommission in der Fassung des Regierungsrates stillschweigend genehmigt. Durch die Beibehaltung der Stellvertretungsmöglichkeit und dadurch, dass die Wahlhilfe nicht nur durch Amtspersonen soll wahrgenommen werden können (Artikel 13) ergeben sich aber folgende Änderungen im Vergleich zur regierungsrätlichen Fassung:

Art. 16 Abs. 2-5

² Der Stimmberechtigte muss nach Betreten des Abstimmungslokals seinen unterzeichneten Stimmrechtsausweis beim Wahlbüro abgeben und seinen Wahl- oder Stimmzettel auf der Rückseite abstempeln lassen. Hierauf legt er den Zettel in die Urne.

³ Das Wahlbüro öffnet am Abstimmungstag die zu Beginn der Wahl oder Abstimmung von ihm gestempelten und in die Urne eingelegten Umschläge von vorzeitig oder brieflich Stimmenden und stempelt die Zettel auf der Rückseite. Befinden sich in einem Umschlag mehrere Zettel für dieselbe Wahl oder Abstimmung oder fehlt der unterzeichnete Stimmrechtsausweis, sind alle ungültig.

⁴ Das Wahlbüro überwacht die Stimmabgabe an den Urnen. Es achtet insbesondere darauf, dass die unterzeichneten Stimmrechtsausweise nur von den Stimmberechtigten, auf deren Namen sie lauten, abgegeben und dass die Stimm- und Wahlzettel nur von den Berechtigten in die Urne gelegt werden; **vorbehalten bleibt die Stimmabgabe durch stimmberechtigte Familienangehörige oder im gleichen Haushalt wohnende stimmberechtigte Personen**. Das Wahlbüro lässt die Urnen nach den Öffnungszeiten verschliessen und erst am eigentlichen Abstimmungstag zur Ermittlung der Ergebnisse leeren. Es ist für die Sicherung der Urnen verantwortlich. Der Regierungsrat kann ergänzende Vorschriften erlassen.

⁵ Den Mitgliedern des Wahlbüros ist es ~~unter Vorbehalt von Artikel 13 Absatz 3~~ untersagt, Einsicht in die abgegebenen Wahl- und Stimmzettel zu nehmen, Stimmmaterial für Dritte auszufüllen, personenbezogene Angaben über die Stimmabgabe gegenüber Dritten zu machen oder vor der Ermittlung des Abstimmungsergebnisses Dritten Angaben über die bisherigen Ergebnisse zu machen.

Ungültigkeitsgründe (Art. 17 Abs. 2)

Unbestritten war, dass eine Stimmabgabe neu ungültig ist, wenn bei der persönlichen Abstimmung an der Urne kein unterzeichneter Stimmrechtsausweis abgegeben wird (Bst. e) oder dieser bei der brieflichen Abstimmung fehlt (Bst. h).

Ebenfalls unbestritten war, dass nicht eigenhändig ausgefüllte Stimmzettel ungültig sind (Bst. c). Einer Kommissionsminderheit gingen aber die Zusätze in Bst. c ("oder anderweitige Anhaltspunkte ...") zu weit. Damit könne ein einzelnes Mitglied des Wahlbüros einen Wahlzettel nur schon beim Anschein einer Mehrfachausfüllung als ungültig erklären; zudem sei die Konsequenz, dass bei Mehrfachausfüllungen alle Stimmzettel ungültig seien, zu streng. Deshalb wurde der Antrag gestellt, dass Bst. c neu nur noch laute "*c. nicht eigenhändig ausgefüllt sind*,".

Regierungsrat und Kommissionsmehrheit verteidigten, unterstützt vom Fachmann der Bundeskanzlei, den regierungsrätlichen Vorschlag. Die Mitglieder eines Wahlbüros können keineswegs leichtfertig Abstimmungszettel für ungültig erklären. Sie müssen sich an die Vorgaben von Bundes- und Kantonsrecht halten (Grundsatz der Verhältnismässigkeit, Pflicht zur Sicherstellung einer unverfälschten Stimmabgabe, pflichtgemässes Ermessen und Willkürverbot etc). Zudem muss man sich vergegenwärtigen, dass gerade kommunale Wahlbüros, anders als der Regierungsrat in einem Beschwerdeverfahren, faktisch (zeitlich) kaum die Möglichkeit für vertiefte Abklärungen haben. Ein einzelner Anhaltspunkt wie gleichartige

Durchstreichungen oder gleiches Schreibwerkzeug genügt keinesfalls. Es müssten mehrere gleiche Merkmale vorliegen. Zudem werden in der Praxis ungültige Wahlzettel in einem Wahlbüro nicht nur von einer Person geprüft. Damit ist sichergestellt, dass nicht leichtfertig und willkürlich Ungültigkeit bei Mehrfachausfüllungen angenommen wird. Ein Kommissionsmitglied stellte zur Verdeutlichung den Antrag, dass "begründete" (anstelle von "anderweitige") Anhaltspunkte vorliegen müssen.

Mit dem Zusatz, dass bei Mehrfachausfüllungen alle betreffenden Stimmrechtsausweise ungültig sind, möchte der Regierungsrat Rechtssicherheit für künftige Verfahren schaffen. Im laufenden Verfahren ist dies Gegenstand von Diskussionen: sind alle ungültig oder alle weniger einer oder erst alle ab vier aufwärts. Mit dem Zusatz sind die Konsequenzen zukünftig klar. Mehrfachausfüllungen sind eine klare Verfälschung des Wahlergebnisses und dürfen nicht noch belohnt werden.

In einer Eventualabstimmung wurde der Antrag, dass "anderweitig" durch "begründete" zu ersetzen ist einstimmig angenommen.

Der Streichungsantrag ("c. nicht eigenhändig ausgefüllt sind ~~oder begründete Anhaltspunkte für unerlaubte Mehrfachausfüllungen durch ein und dieselbe Person bestehen~~ ") wurde mit 5:4 Stimmen abgelehnt.

Der Streichungsantrag bzgl. des zweiten Teils (~~bei unerlaubten Mehrfachausfüllungen sind alle betreffenden Stimmen ungültig;~~) wurde mit 5:3 Stimmen bei einer Enthaltung abgelehnt.

Die Kommission beantragt somit folgende Fassung:

Art. 17 Abs. 2 Bst. c, d, e, f, g und h

² (Stimm- und Wahlzettel sind ungültig, wenn sie:)

- c. nicht eigenhändig ausgefüllt sind oder ~~anderweitig~~ **begründete** Anhaltspunkte für unerlaubte Mehrfachausfüllungen durch ein und dieselbe Person bestehen; bei unerlaubten Mehrfachausfüllungen sind alle betreffenden Stimmen ungültig;

Bst. c bisher zu d;

- e. ohne unterzeichneten Stimmrechtsausweis abgegeben werden;

Bst. d und e bisher zu f und g;

- h. falls brieflich oder vorzeitig gestimmt wird, in mehreren Exemplaren in einem Umschlag für dieselbe Wahl oder Abstimmung enthalten sind oder der unterzeichnete Stimmrechtsausweis fehlt (Art. 16 Abs. 3).

Landratsverordnung: Revisionsbedarf?

Die Kommission diskutierte kurz über die Bitte des Regierungsrates an das Landratsbüro, die Ausstandsregelung bei Wahl- und Abstimmungsbeschwerden in der Landratsverordnung allenfalls zu verbessern (s. Bericht des Regierungsrates, S. 3, Ziff. 1.4).

Die Kommission schliesst sich der Bitte an das Landratsbüro an, (in einem ersten Schritt) den diesbezüglichen Revisionsbedarf genauer zu klären.


4. Schlussabstimmung/Antrag

Die Kommission stimmt in der Schlussabstimmung mit 8:1 Stimmen der so bereinigten Vorlage zu.

Die Kommission beantragt dem Landrat der Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen an der Urne mit den von der Kommission vorgenommenen Änderungen zuhanden der Landsgemeinde 2011 zuzustimmen (vgl. Beilage Kommissionsfassung).

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Landrätliche Kommission
Recht, Sicherheit und Justiz**



Fridolin Hunold, Glarus
Präsident

Beilagen:

- Kommissionsfassung (Änderungen im Vergleich zum geltenden Gesetz hervorgehoben, s. dazu S. 3, Anmerkung)
- Auswertung Vernehmlassungen