

Dagegen wurde eingewendet, es könne durchaus sinnvoll sein, die Gelder zweckgebunden zu verwenden, statt in die Laufende Rechnung fliessen zu lassen; dies erhöhe die Transparenz. Die Richtplanaufgaben betreffend Förderung des öV liessen sich über einen Fonds finanzieren (Beispiel Zürcher S-Bahn).

Die Kommission leitete den Memorialsantrag zur Schaffung eines Fonds für den Glarner öV dem Landrat in ablehnendem Sinne weiter.

4.2. Plenum

Die Befürworter betonten, mit dem Fonds habe man sehr bewusst die Kostenseite des zu fördernden öV aufzeigen wollen. Kürzlich habe man nach gleichem Muster einen Energiefonds gebildet. Ob der Fonds mit 4 Millionen Franken richtig dotiert sei, könne diskutiert werden; da die Antragstellenden über kein verlässliches Zahlenmaterial verfügt hätten, sei dies schwierig zu beziffern gewesen.

Die Gegner führten aus, die Fondslösung sei falsch und finanzpolitisch nicht erstrebenswert. Der Kanton müsse haushälterisch mit seinen Mitteln umgehen und keine unnötigen Zweckbindungen eingehen. Einem angemessenen Ausbau des öV, wie von der Regierung skizziert, widerspreche niemand und dieser werde über die normale Rechnung des Kantons finanziert. Eine Fondslösung sei starr und unflexibel; die finanzpolitische Flexibilität sei zu erhalten.

Im Plenum unterlag der Memorialsantrag klar; der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag zur Schaffung eines Fonds für Investitionen im öffentlichen Verkehr abzulehnen.

5. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «Schaffung eines Fonds für Investitionen im öffentlichen Verkehr» abzulehnen.

§ 10 Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen an der Urne (Memorialsantrag auf Änderung von Art. 13)

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird eine Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen an der Urne (Abstimmungsgesetz) unterbreitet. Mit der Vorlage wird auf Mehrfachausfüllungen in Glarus Nord anlässlich der Landratswahlen 2010 reagiert. Zur Gewährleistung der persönlichen Stimmabgabe in den neuen Gemeindestrukturen wird an den Öffnungszeiten der Abstimmungslokale festgehalten. Die Gemeinden haben zudem mehrere Urnenstandorte anzubieten, wobei sie aber bisherige Standorte, soweit sinnvoll, zusammenlegen dürfen.

Vor allem ist die Stellvertretung deutlicher zu regeln. Der Begriff «Stellvertretung» war Anlass zu Missverständnissen; er wird gesetzlich auf den Botengang beschränkt. Der Ausdruck «Stimmabgabe» (Art. 13 Abs. 1) bedeutet nicht, dass eine Drittperson für Stimmberechtigte stimmen, also den Wahlzettel ausfüllen darf. Es ist lediglich gestattet, neben dem eigenen maximal zwei zusätzliche Wahlzettel im Sinne eines Botenganges zur Urne zu bringen.

Die Grundsätze zur Stimmabgabe werden verdeutlicht. Es wird unmissverständlich festgeschrieben, dass Stimmzettel nicht nur handschriftlich, sondern auch eigenhändig ausgefüllt werden müssen. Eine Stellvertretung ist diesbezüglich – auch im Einklang mit dem 2006 geänderten Bundesrecht – ausgeschlossen. Einzige Ausnahme besteht bei schreibunfähigen Personen. Diese können für die Stimmabgabe die Hilfe einer ebenfalls stimmberechtigten Vertrauensperson in Anspruch nehmen; die Stellvertretung ist aber auf dem Stimmrechtsausweis zu dokumentieren.

Auf allen Stimmrechtsausweisen ist künftig gemäss vorgedruckter Erklärung mit Unterschrift zu bestätigen, den Stimmzettel eigenhändig ausgefüllt zu haben. Die Erklärung ist zusammen mit dem Stimmrechtsausweis dem Wahlbüro abzugeben oder der brieflichen Stimmabgabe beizulegen. Damit wird nochmals vor Augen geführt, dass das Stimm- und Wahlrecht ein höchstpersönliches demokratisches Recht ist, das selber ausgeübt werden muss und die mit einem Memorialsantrag gestellte Forderung erfüllt.

Die Ungültigkeitsgründe werden entsprechend ergänzt: Ungültigkeit nicht eigenhändig ausgefüllter

Stimm- oder Wahlzettel, Ungültigkeit aller Stimm- oder Wahlzettel bei Mehrfachausfüllungen.

Die Vorlage trägt zudem gesamtschweizerischen Entwicklungen Rechnung. Wie in anderen Kantonen wird eine Kompetenz zur Durchführung von E-Voting-Versuchen, allerdings beschränkt auf die Auslandsschweizer, ins Gesetz aufgenommen; der Kanton wird sich an ihnen frühestens ab 2012 beteiligen. Für die briefliche Stimmabgabe ist künftig den Stimmunterlagen eine vorfrankierte Rückantwortsendung (Geschäftsantwort) beizulegen. Der Regierungsrat kann nach Anhörung der Gemeinden zur Vereinheitlichung der brieflichen Stimmabgabe ergänzende Bestimmungen erlassen.

Im Landrat wurde eine intensive Diskussion geführt. Der Landrat ging, wie die vorberatende Kommission, weniger weit als der Regierungsrat, welcher die Stellvertretung gänzlich verbieten und bei schreibunfähigen Personen Hilfe nur von Amtspersonen zulassen wollte. – Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Landratswahlen 2010

Ende Mai 2010 fanden die Landratswahlen für die Legislaturperiode 2010/2014 statt. Erstmals wurde der Landrat in nur noch drei Wahlkreisen (Glarus Nord, Glarus, Glarus Süd), also in den drei neuen Gemeinden gewählt. Gleichzeitig wurde die Reduktion der Mitgliederzahl von 80 auf 60 vollzogen. In Glarus Nord waren 25, in Glarus 19 und in Glarus Süd 16 Sitze zu besetzen.

Während in Glarus und Glarus Süd die Wahlen problemlos verliefen und die Ergebnisse durch den Landrat definitiv validiert werden konnten, ging gegen das Ergebnis in Glarus Nord fristgerecht eine Beschwerde von elf Stimmberechtigten verschiedener Parteien ein. Erste Abklärungen durch das kantonale Wahlbüro ergaben, dass die Beschwerde nicht zum Vornherein unbegründet war: Ein Teil der Wahlzettel könnte aufgrund gleicher Schriftbilder mangels eigenhändigen Ausfüllens ungültig sein. Der Regierungsrat beantragte daher, das Ergebnis von Glarus Nord nur unter Vorbehalt des Ausgangs von Beschwerde-, Aufsichts- und Strafverfahren zu validieren. Es seien alle Gewählten mit einer Ausnahme (Ausstandsgrund Art. 2 Abs. 3 Landratsverordnung) zur Eidesleistung zuzulassen, zwei vom Ausgang der Untersuchungen eventuell Betroffene jedoch nur provisorisch. Der Landrat folgte dem Antrag des Regierungsrates; eine Landrätin liess sich provisorisch vereidigen, ein Landrat jedoch nicht.

Der Regierungsrat vertrat im ganzen Verfahren die Auffassung, die Regelung des Wahl- und Abstimmungsgesetzes sei grundsätzlich klar. Stimmzettel, die nicht eigenhändig ausgefüllt werden, sind ungültig. Es wurde eine Schriftbegutachtung aller handschriftlich ausgefüllten oder geänderten Wahlzettel in Auftrag gegeben und Strafanzeige gegen unbekannt eingereicht, da die Beschwerde diesbezüglich Anhaltspunkte geltend macht und deren Klärung Sache der Strafuntersuchungsbehörden ist. Im Dezember 2010 wurde die Strafuntersuchung mangels Nachweis eines strafbaren Verhaltens durch das Verhöramt eingestellt.

Die Schriftbegutachtung hatte zu klären, ob bei den im Wahlkreis Glarus Nord abgegebenen Wahlzetteln Mehrfachausfüllungen durch ein und dieselbe Person festzustellen sind. Die Ergebnisse waren ernüchternd: Es wurden 1803 Wahlzettel untersucht, bei 382 (21,2%) ergaben sich Anhaltspunkte für Mehrfachausfüllungen.

Jeder Wahlzettel ist – wie auf Bundesebene – eigenhändig auszufüllen; diesbezügliche Stellvertretung ist verboten. Erlaubt ist nur ein Botengang für maximal zwei zusätzliche, im gleichen Haushalt lebende Stimmberechtigte an die Urne. Eine Stellvertretung beim Ausfüllen des Stimmzettels ist nur bei schreibunfähigen Personen erlaubt. Dies war und ist aber offensichtlich nicht allen Stimmberechtigten klar; das Abstimmungsgesetz muss so rasch als möglich präzisiert werden, um künftig derart aufwändige Verfahren zu vermeiden.

1.2. Memorialsantrag eines Bürgers

Als Folge der Wahlunregelmässigkeiten in Glarus Nord reichte ein direkt betroffener Stimmbürger und Kandidat im Dezember 2010 einen Memorialsantrag ein, mit der er eine Ergänzung von Artikel 13 des Abstimmungsgesetzes fordert:

«Der Stimmrechtsausweis ist bei allen Abstimmungen an der Urne durch die Stimmberechtigten persönlich zu unterschreiben.

Begründung

In einigen Kantonen wird diese Praxis bereits mit Erfolg eingesetzt. Dadurch werden Wahlmanipulationen und Schummeleien erheblich erschwert. Das unrühmliche Beispiel der letzten Landratswahlen zeigt einen dringlichen Handlungsbedarf. Im Sinne der Institution des Landrates, der Glaubwürdigkeit der Regierung und mit Blick auf die kommenden Wahlen 2011 bitte ich Sie, diesem Memorialsantrag die nötige Wichtigkeit einzuräumen und wenn immer möglich, den Antrag an der kommenden Landsgemeinde dem Glarner Stimmvolk vorzulegen.»

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag im Januar 2011 als erheblich.

1.3. Entwicklungen auf schweizerischer Ebene

Auf gesamtschweizerischer Ebene sind Bestrebungen im Gange, um die Abstimmung auf elektronischem Weg (E-Voting) zu fördern. Auf Basis von Lösungen der Kantone Genf, Neuenburg und Zürich laufen Versuche (beschränkt auf max. 10% der Stimmberechtigten); dafür fehlt im Kanton Glarus eine gesetzliche Grundlage, allerdings besteht wegen der Landsgemeinde wenig Handlungsbedarf. Bereits 2009 wurde eine gesetzliche Grundlage (Art. 4^a Abstimmungsgesetz, AbstG) für das E-Voting für Auslandschweizer geschaffen; es ist geplant, dies frühestens 2012 einzuführen.

Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Bundeskanzlei, der Staatsschreiberkonferenz und der Post erarbeitet momentan Empfehlungen für die briefliche Abstimmung, was im Gesetz zu berücksichtigen ist. Zudem wird auf Bundesebene in den nächsten Jahren eine weitere Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte in Angriff genommen. Wann dies spruchreif ist, ist noch offen.

2. Rechtsvergleichender Überblick

Die Hauptfrage, wie weit eine Stellvertretung zulässig ist, muss geklärt werden. Untersucht wurden: Stellvertretung, Unterzeichnung Stimmrechtsausweise, Wahlhilfe bei schreibunfähigen Personen, Ungültigkeitsregelungen.

2.1. Geltende Regelung im Kanton Glarus

Folgende Bestimmungen gelten den aufgeworfenen Fragen:

Artikel 13; Grundsätze für die Stimmabgabe

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

² Die stellvertretende Person darf höchstens zwei Stimmberechtigte vertreten und muss ihren eigenen Stimmrechtsausweis abgeben.

³ Ferner können Invalide oder Personen, die aus einem andern Grunde dauernd unfähig sind, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen, hiefür die Hilfe eines andern Stimmberechtigten in Anspruch nehmen.

⁴ Für die Stimmabgabe müssen die amtlichen Stimm- und Wahlzettel benützt werden.

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

Artikel 14; Vorzeitige Stimmabgabe

Alle Stimmberechtigten können nach Empfang des Stimmmaterials bis zum Freitag vor dem Abstimmungstag in der Gemeindekanzlei ihres Wohnsitzes während der Bürozeiten vorzeitig stimmen. Der Stimm- und Wahlzettel ist in einem verschlossenen gesonderten Umschlag zusammen mit dem Stimmrechtsausweis abzugeben.

Artikel 15; Briefliche Stimmabgabe

¹ Wer brieflich stimmen will, muss das Stimmmaterial, sofern es nicht bereits gemäss Artikel 10 zugestellt worden ist, bei der Gemeindekanzlei seines Wohnsitzes bzw. beim Aktuar der Vorsteherschaft der betreffenden Gemeinde rechtzeitig schriftlich oder mündlich anfordern.

² Die briefliche Stimmabgabe ist ab Erhalt des Stimmmaterials zulässig.

³ Wer brieflich stimmt, erhält das Stimmmaterial gebührenfrei von der Gemeindekanzlei bzw. dem Aktuar der betreffenden Vorsteherschaft zugestellt. Der Stimmberechtigte muss sodann den Stimm- oder Wahlzettel in einem verschlossenen gesonderten Umschlag, zusammen mit dem Stimmrechtsausweis, an die Gemeindekanzlei bzw. den Aktuar der betreffenden Vorsteherschaft senden oder durch einen anderen Stimmberechtigten oder einen Familienangehörigen überbringen lassen. Die Sendung ist so rechtzeitig aufzugeben, dass sie spätestens am Abstimmungstag vor Urnenschluss beim Wahlbüro eingeht. Später eingehende Stimm- oder Wahlzettel dürfen nicht mehr berücksichtigt werden.

⁴ Vorzeitig oder brieflich abgegebene Stimmen werden nur gezählt, wenn der Stimmende am Abstimmungstag im Stimmregister eingetragen ist.

⁵ Das Stimmgeheimnis ist in allen Fällen zu wahren. Der Regierungsrat kann über die briefliche Stimmabgabe

nähere Vorschriften erlassen.

Artikel 16; Abstimmungsvorgang

¹ Das Wahlbüro kontrolliert vor Beginn der Wahl oder Abstimmung, ob die Urnen leer sind.

² Der Stimmberechtigte muss nach Betreten des Abstimmungslokals seinen 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, sind alle ungültig.

⁴ Das Wahlbüro überwacht die Stimmabgabe an den Urnen. Es achtet insbesondere darauf, dass die 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 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.

Artikel 17; Gültigkeit der Stimm- und Wahlzettel

¹ Das Wahlbüro beurteilt die Gültigkeit der Stimm- und Wahlzettel und entscheidet darüber.

² Stimm- und Wahlzettel sind ungültig, wenn sie:

- a. nicht amtlich sind;
- b. nicht gestempelt sind;
- c. anders als handschriftlich ausgefüllt sind;
- d. ehrverletzende Äusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen enthalten;
- e. den Willen des Stimmenden nicht eindeutig erkennen lassen; bei Wahlen sind insbesondere Bezeichnungen wie «die Bisherigen» und dergleichen unzulässig;
- f. falls brieflich oder vorzeitig gestimmt wird, in mehreren Exemplaren in einem Umschlag für dieselbe Wahl oder Abstimmung enthalten sind (Art. 16 Abs. 3)....

2.2. Regelungen anderer Kantone

Die Untersuchung beschränkt sich auf 13 Ost- und Innerschweizer Kantone sowie Bern.

Stellvertretung. – In neun Kantonen ist eine Stellvertretung verboten. In vier Kantonen (SH, AR, AI, TG) ist maximal eine Vertretung, in einem Kanton (ZH) sind maximal zwei Vertretungen (mit schriftlicher Ermächtigung auf dem Stimmrechtsausweis) möglich. Alle moderneren Abstimmungsgesetze schliessen eine Vertretung aus.

Unterzeichnung Stimmrechtsausweis. – 13 Kantone fordern eine Unterzeichnung des Stimmrechtsausweises oder des Stimmcouverts, nur einer (AR) nicht. In zwei Kantonen (AI, SG) ist gar eine eigene oder vorgedruckte Erklärung zu unterzeichnen. In elf Kantonen (BE, LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, SH, AI, GR, TG) wird dies nur bei der brieflichen Stimmabgabe gefordert.

Wahlhilfe bei schreibunfähigen Personen. – Alle Kantone kennen eine solche Wahlhilfe. In acht Kantonen (ZH, UR, OW, NW, SH, SG, GR, TG) kann diese durch eine Person ihrer Wahl oder ihres Vertrauens, in fünf Kantonen (BE, SZ, ZG, AI, AR) nur durch eine Amtsperson (Gemeindeschreiber, Mitglied Wahlbüro) geleistet werden; ein Kanton (LU) kennt beides.

Ungültigkeitsgründe. – Alle Kantone kennen einen Katalog der Ungültigkeitsgründe, teils im Gesetz, teils in den zugehörigen Verordnungen.

2.3. Bund

Das Bundesgesetz über die politischen Rechte verweist grundsätzlich auf die kantonalen Vorgaben. Die Stellvertretung regelt der Bundesgesetzgeber seit 2006: «Die Stimme darf durch Drittpersonen zur Urne gebracht werden, soweit das kantonale Recht dies für die kantonalen Abstimmungen und Wahlen zulässt.

Schreibunfähige Stimmberechtigte können den Stimm- oder Wahlzettel durch einen Stimmberechtigten ihrer Wahl nach ihren Weisungen ausfüllen lassen.»

Der Bundesrat erläuterte: «Abgesehen vom Fall schreibunfähiger Behinderter bedeutet der Ausdruck «Stimmabgabe durch Stellvertretung nicht, dass eine Drittperson für den Stimmberechtigten oder die Stimmberechtigte stimmen kann, sondern nur, dass eine andere Person den Wahlzettel zur Urne bringen darf. Die hier vorgeschlagene Formulierung wurde 2002 bereits vom Nationalrat auf Vorschlag der Staatspolitischen Kommission hin gutgeheissen, dann aber vom Ständerat wieder gestrichen. Die Nationalratswahlen 2003 haben jedoch seither gezeigt, dass selbst unter Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreibern nicht unbedingt klar ist, was unter Stimmabgabe durch Stellvertretung zu verstehen ist. Mit der redaktionellen Überarbeitung wird das Gemeinte verständlicher ausgedrückt. Der zweite Satz verdeutlicht die Ausnahme für schreibunfähige Behinderte.»

3. Vernehmlassung

Die im Landrat vertretenen Parteien und die drei neuen Gemeinden wurden 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 in den Kommissionsberatungen 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 in einer Antwort; bei Eintreten auf die Vorlage solle man sich nur 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 Stellung:

- Bezüglich Abschaffung der Stellvertretung reichte das Meinungsspektrum von Zustimmung über Einschränkung (nur noch eine Person) bis zur Ablehnung.
- Ähnliches gilt für die Wahlhilfe bei schreibunfähigen Personen; einige stimmten der Einschränkung auf Amtspersonen zu, andere lehnten sie ab, da sie den Gemeindeganzleien unverhältnismässigen Aufwand brächte.
- Dem Vorschlag, der Stimmrechtsausweis sei künftig zu unterzeichnen, wurde zugestimmt.
- Die Ergänzung der Ungültigkeitsgründe fand Zustimmung, und es wurden Verdeutlichungen angeregt.

Wegen der Dringlichkeit diskutierte die Kommission die Stellungnahmen und arbeitete sie in die Vorlage ein; der Regierungsrat äusserte sich innerhalb der Kommissionsberatungen zu den Vernehmlassungsvorschlägen.

4. Anpassung Abstimmungsgesetz – Bemerkungen zu den Änderungen

Das Stimm- und Wahlrecht ist ein fundamentales Bürgerrecht. Mit ihm kann jede stimmberechtigte Person die Geschicke in Bund, Kanton und Gemeinde aktiv mitbestimmen, wofür uns die Stimmberechtigten vieler anderer (auch europäischer) Länder beneiden. Die Schweiz mit ihren ausgebauten direktdemokratischen Rechten und vor allem unser Landsgemeindekanton gelten als Hochburgen und Wiegen der Demokratie. Das ausgebaute Stimm- und Wahlrecht duldet aber keine Halbheiten. Festgestellte Schwachstellen müssen gesetzgeberisch behoben werden.

4.1. Urnenöffnungszeiten (Art. 11 Abs. 1 und 12 Abs. 4 und 5)

In der Vernehmlassung wurde gefordert, die Öffnungszeiten der Urnen zu reduzieren oder zumindest zu flexibilisieren. Landrat- und Regierungsrat erachteten eine Einschränkung als wenig bürgerfreundlich, zumal der Kanton Glarus Schlusslicht bei den brieflichen Abstimmungen ist. Die persönliche Stimmabgabe hat – bedingt durch die Landsgemeinde – hohe Bedeutung. In den Gemeinden nur noch die minimale Urnenöffnungszeit von einer Stunde am Abstimmungstag vorzuschreiben, könnte zum Abbau öffentlicher Dienstleistung führen.

Die persönliche Stimmabgabe muss weiterhin am Abstimmungssonntag und an zwei Vortagen möglich sein (in der Regel Freitag und Samstag; Art. 12 Abs. 4 und 5). Die Maximalgrenze bei den Vortagen wird gestrichen; am Abstimmungstag und an den Vortagen müssen jedoch *mehrere* Urnen je Gemeinde offen sein (Art. 11 Abs. 1). Dies hindert die Gemeinden aber nicht daran, bisherige Urnenstandorte zusammenzufassen.

Es liegt in ihrer Kompetenz, eine angemessene Lösung mit mehreren Standorten zu finden.

4.2. Verdeutlichung der Stellvertretung (Art. 13 Abs. 1 und 2)

Die Stellvertretung war von Anfang an nur als Botengang konzipiert; dies wird nun präzisiert (Art. 13 Abs. 1 und 2). Ein gänzlich Verbot – wie vom Regierungsrat vorgeschlagen – wird als zu streng erachtet. Das Medienecho, die Verdeutlichungen mit Verankerung von Eigenhändigkeit und Unterzeichnungspflicht (samt Erklärung, den Stimmzettel eigenhändig ausgefüllt zu haben) genügt, um korrekte Ausübung des Stimm- und Wahlrechts sicherzustellen. Die Stellvertretung wird strikt auf den Botengang beschränkt (Abs. 1) und ausgeführt, was dieser beinhaltet: Ein Stimmberechtigter darf für höchstens zwei andere (im gleichen Haushalt lebende) Stimmberechtigte den Stimm- oder Wahlzettel und den Stimmrechtsausweis zur Urne bringen (Abs. 2).

4.3. Verdeutlichung Grundsätze zur Stimmabgabe (Art. 13 Abs. 3 und 5)

Stimmzettel sind nicht nur handschriftlich, sondern auch eigenhändig auszufüllen. Eine Stellvertretung ist diesbezüglich – auch im Einklang mit Bundesrecht – ausgeschlossen. Einzige Ausnahme besteht bei schreibunfähigen Personen. Wahlhilfe für den kleinen Personenkreis ist durch eine ebenfalls stimmberechtigte Person ihres Vertrauens möglich, welche den Stimm- oder Wahlzettel gemäss Weisung auszufüllen hat (wie es in der Mehrheit der anderen Kantone der Fall ist). Neu ist die Wahlhilfe offenzulegen, in dem sie auf dem Stimmrechtsausweis zu vermerken und durch den Helfer zu unterzeichnen ist. Damit kann das Wahlbüro in Zweifelsfällen die Wahlhilfe überprüfen.

4.4. Unterzeichnung Stimmrechtsausweis (Art. 13ff.) – Memorialsantrag

Nach geltendem Recht ist der Stimmrechtsausweis nicht zu unterzeichnen; diese offene Regelung kennt von den verglichenen Kantonen einzig noch Appenzell Ausserrhoden. Der Memorialsantrag verweist ebenfalls auf diese gesetzgeberische Lücke. Allerdings kennen nur Zürich und St. Gallen eine Unterzeichnungspflicht in allen Fällen; andere Kantone fordern Unterzeichnung nur bei brieflicher (und vorzeitiger) Stimmabgabe.

Wird die Unterzeichnung mit der Erklärung verbunden, der Stimm- oder Wahlzettel sei eigenhändig ausgefüllt worden, macht sie auch bei persönlicher Abgabe Sinn. Allen Stimmberechtigten wird so bewusst gemacht, dass sie mit dem Ausfüllen eines anderen Stimmzettels etwas Unrechtes tun. Sie könnten sich dann kaum mehr damit verteidigen, sich dessen nicht bewusst gewesen zu sein; der Nachweis des Vorsatzes dürfte leichter zu erbringen sein. – Der eingereichte Memorialsantrag wird damit erfüllt.

4.5. Ergänzung Ungültigkeitsgründe (Art. 17)

Der Katalog der Ungültigkeitsgründe ist zu ergänzen; alle nicht eigenhändig ausgefüllten Stimm- oder Wahlzettel sind ausdrücklich als ungültig zu erklären. Ausgenommen sind Wahlzettel von schreibunfähigen Personen, welche eine andere stimmberechtigte Person ausfüllte. Neuer Ungültigkeitsgrund ist ein nicht unterzeichneter Stimmrechtsausweis.

Die kommunalen und kantonalen Wahlbehörden können Wahlzettel für ungültig erklären, wenn begründete Anhaltspunkte für unzulässige Doppelausfüllungen bestehen. Damit kann der Regierungsrat bei Abstimmungsbeschwerden auf eine erste Begutachtung abstellen; es entsteht kein zusätzlicher Aufwand durch vertiefte Untersuchung mehr, mit dem hohe Wahrscheinlichkeit nachzuweisen ist. Die Wahlbüros in den Gemeinden müssen aufgrund ihrer fachlichen Beurteilung Stimm- und Wahlzettel für ungültig erklären, bei denen sie sich auf keine Begutachtung stützen können. Bei Beschwerdeverfahren wird damit ein vernünftiger Mittelweg beschritten.

Bei unerlaubten Mehrfachausfüllungen von Stimm- oder Wahlzetteln werden alle Stimmen, einschliesslich jener der unerlaubterweise mehrere Stimm- oder Wahlzettel ausfüllenden Person, ungültig. Diese gesetzgeberische Lücke wird mit der Ergänzung gefüllt.

4.6. Förderung der brieflichen Stimmabgabe (Art. 15 Abs. 3, 5 und 6)

Die Vorschrift nicht nur das Stimmmaterial unentgeltlich zuzustellen sondern auch ein vorfrankiertes Rückantwortcouvert (als Geschäftsantwort) erleichtert die eigentliche briefliche Stimmabgabe. Die Kostenlosigkeit für alle Stimmberechtigten wird diese Art der Erfüllung der Bürgerpflicht fördern (Abs. 3). – Der Regierungsrat kann bereits nähere (ergänzende) Bestimmungen zur brieflichen Stimmabgabe erlassen. Da

Empfehlungen zur Vereinheitlichung der brieflichen Abstimmung absehbar sind, soll der Regierungsrat die Kompetenz zur Umsetzung – in Zusammenarbeit mit den Gemeinden – erhalten (Abs. 5 bisher, nun Abs. 6).

4.7. Weitere Ergänzungen (Art. 14, 15^a, 16)

Die möglichen Orte für die vorzeitige Stimmabgabe werden nicht auf den Ort der Gemeindekanzlei beschränkt; beispielsweise läge in Glarus Süd der nach Abstimmungsgesetz einzig mögliche Ort in Mitlödi und nicht im zentraleren Schwanden. Die Erweiterung trägt der neuen Gemeindestruktur Rechnung (Art. 14).

Wie in anderen Kantonen wird eine Kompetenz zur Durchführung von E-Voting-Versuchen ins Gesetz aufgenommen, vorläufig jedoch beschränkt für Auslandschweizer, da dies der Bundesgesetzgeber fordert, auch wenn – bedingt durch die Landsgemeinde – wenig Handlungsbedarf besteht. Der Kanton wird sich bei der Einführung des E-Voting für Auslandschweizerinnen und -schweizer frühestens ab 2012 beteiligen (Art. 15^a).

Die Pflicht zur Unterzeichnung des Stimmrechtsausweises erfordert redaktionelle Ergänzungen bezüglich des Abstimmungsvorgangs (Art. 16).

5. Auswirkungen

Die Änderung hat für den Kanton keine direkten finanziellen Folgen; das kantonale Wahlbüro wird Mustervorlagen für die Abstimmungsausweise samt Erklärung und Unterschriftenzeile erarbeiten, welche die Gemeinden übernehmen können. Zusatzaufwand entsteht für die Gemeinden, weil sie das Porto für die briefliche Stimmabgabe übernehmen müssen (einheitliches Geschäftsantwortcouvert); davon wird aber bessere Stimmbeteiligung erhofft.

6. Beratung der Vorlage im Landrat

6.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Vorsitz von Landrat Fridolin Hunold, Glarus, befasste sich einlässlich mit der Vorlage. Ein Nichteintretensantrag wurde abgelehnt, wobei die Behandlung des Memorialsantrages obligatorisch ist. Die Kommissionsmehrheit erachtet die Vorlage als notwendig; sie weise in die richtige Richtung. Regierungsrat und Kommission waren sich bewusst, dass das Abstimmungsgesetz nicht mehr ganz aktuell ist (insbesondere wegen der Gemeindestrukturereform). Auf eine Totalrevision könne jetzt verzichtet werden, weil die Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte bevorstehe; diese wird Anlass für die umfassende Revision des glarnerischen Abstimmungsrechts sein. Die Teilrevision löse die aktuellen Probleme.

In der Detailberatung zeigte sich die Kommission erstaunt über die Vorschläge der Gemeinden zur Einschränkung der Urnenöffnungszeiten, zu der sich auch der Regierungsrat skeptisch äusserte. Im Kanton, in dem die persönliche Stimmabgabe hohe Bedeutung hat, ist es wenig sinnvoll, den Gemeinden nur minimale Öffnungszeiten der Urnenlokale von einer Stunde am Abstimmungstag vorzuschreiben. Dies käme einem Abbau öffentlicher Dienstleistung gleich und wäre nicht bürgerfreundlich. Die persönliche Stimmabgabe müsse grundsätzlich am Abstimmungssonntag und an zwei Vortagen (in der Regel wohl Freitag und Samstag) möglich bleiben. Hingegen könne die Maximalgrenze bei den Vortagen (wie verlangt) gestrichen werden. Vorzugeben sei aber wiederum, dass am Abstimmungstag und an den Vortagen *mehrere* Urnen pro Gemeinde offen sein müssen.

Zu weit gingen der Kommission die regierungsrätlichen Anträge zum Verbot der Stellvertretung. Das Medienecho durch die Wahlbeschwerdeverfahren, die Verdeutlichungen mit Verankerung von Eigenhändigkeit und Unterzeichnungspflicht (samt Erklärung, den Stimmzettel eigenhändig ausgefüllt zu haben) genüge, um eine korrekte Ausübung des Stimm- und Wahlrechts sicherzustellen. Eine auf im gleichen Haushalt lebende stimmberechtigte Personen beschränkte Stellvertretungsregelung im Sinne eines Botenganges behalte ihren Sinn. Stimmen und Wählen dürfe, um eine noch weiter sinkende Stimmbeteiligung zu verhindern, nicht ohne Not erschwert werden. Die Ergänzung der Ungültigkeitsgründe, welche Sanktionen bei fehlender Eigenhändigkeit und bei Mehrfachausfüllungen androhe, unterstütze dies. Zudem könne das Wahlbüro neu bei begründeten Anhaltspunkten für Mehrfachausfüllungen diese für ungültig erklären. – Die Ergänzungen waren in der Kommission zwar nicht unumstritten, wurden aber mehrheitlich unterstützt.

Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Einschränkung der Wahlhilfe für Behinderte und Schreibunfähige ging der Kommission ebenfalls zu weit. Eine Wahlhilfe bei diesem kleinen Personenkreis müsse weiterhin durch eine Person ihres Vertrauens möglich bleiben, wie es auch in der Mehrheit der anderen Kantone der

Fall ist. Hingegen sei es richtig das Offenlegen der Wahlhilfe durch Vermerk auf dem Stimmrechtsausweis und Unterzeichnung durch die Helfenden zu verlangen. Nur deklarierte Wahlhilfe ermögliche dem Wahlbüro deren Überprüfung in Zweifelsfällen.

Der Vorschlag zur Unterzeichnung der Erklärung, den Stimm- oder Wahlzettel eigenhändig ausgefüllt zu haben, blieb unbestritten. Er erfülle den Memorialsantrag, ja gehe mit der Unterzeichnung der Erklärung noch etwas weiter. – Einhellig stimmte die Kommission dem Ergänzungswunsch der Gemeinden zu, mehrere Standorte für die vorzeitige Stimmabgabe anzubieten. Das Streichen der vorzeitigen Stimmabgabe lehnte sie jedoch ab.

Befürwortet wurden Änderungen bezüglich brieflicher Stimmabgabe, insbesondere die Kompetenz des Regierungsrates zum Erlass von Vorschriften zwecks Vereinheitlichung der brieflichen Stimmabgabe (Art. 15 Abs. 6). Die briefliche Stimmabgabe, die im Kanton Glarus noch wenig verbreitet sei, werde mit der neuen Gemeindestruktur grössere Bedeutung erlangen. Gesamtschweizerisch gehe der Trend klar zur brieflichen Abstimmung. Sie sei zusätzlich zu fördern, wozu die Gemeinden das Porto nicht nur für die Zustellung der Abstimmungsunterlagen, sondern auch für die briefliche Stimmabgabe übernehmen müssten.

Umstritten war die Ermächtigung des Regierungsrates zur generellen Einführung des E-Voting. Ein Antrag auf Streichung wurde abgelehnt, da es für Auslandschweizer bis 2015 einzuführen sei. Schliesslich wurde der Kompromiss in der Beschränkung der Kompetenz auf die Auslandschweizer gefunden, wobei der Regierungsrat spezielle Gegebenheiten beachten darf.

Abgelehnt wurde der Vorschlag, mit der Öffnung und Abstempelung brieflich eingegangener Wahl- und Abstimmungsunterlagen bereits am Vorabend des Wahltags durch Gemeindeglieder und Stellvertreter sowie eines Wahlbüromitglieds beginnen zu dürfen. Dies würde das Stimmgeheimnis zu stark tangieren und eröffnete die Gefahr, dass «Trendmeldungen» vor Urnenschluss durchsickerten. Deshalb dürfe selbst bei umfangreichen Vorlagen (wie Landratswahl) erst am Abstimmungs- resp. Wahltag und unter klaren Sicherheitsauflagen mit der Auszählung begonnen werden.

Die Kommission beantragte dem Landrat, auf die Vorlage einzutreten und der bereinigten Kommissionsvorlage zuzustimmen.

6.2. Landrat

Nichteintretens- oder Rückweisungsanträge blieben in der klaren Minderheit. Reaktion und Korrekturen seien aufgrund der Vorkommnisse notwendig, eine Verschiebung auf die sich abzeichnende Totalrevision nicht richtig, auch wenn weiterer Revisionsbedarf bestehe.

Inhaltlich hielt sich der Landrat an die Kommissionslinie. Die Stellvertretung sei nicht zu verbieten, sondern so zu verdeutlichen, dass sie keine eigentliche Stellvertretung sondern nur einen Botengang darstelle: Im gleichen Haushalt lebende Personen dürfen für höchstens zwei andere Stimmberechtigte den Stimm- oder Wahlzettel und den Stimmrechtsausweis, den letztere eigenhändig ausgefüllt haben, zur Urne bringen. Auch sollen weiterhin Schreibunfähigen stimmberechtigte Vertrauenspersonen den Stimm- und Wahlzettel ausfüllen dürfen; die Hilfestellung ist jedoch auf dem Stimmrechtsausweis zu dokumentieren und damit nachvollziehbar zu machen.

Einhellig unterstützt wurde, künftig eine Unterschrift auf dem Stimmrechtsausweis – wie in anderen Kantonen – vorzuschreiben, dies samt der Erklärung, die Wahlunterlagen eigenhändig ausgefüllt zu haben. Auch die Verankerung der Eigenhändigkeit und die sich daraus ergebenden weiteren Anpassungen samt Erweiterung der Ungültigkeitsgründe blieben unbestritten, ebenso die neue Regelung, dass alle Stimm- und Wahlzettel mit Mehrfachausfüllungen für ungültig zu erklären sind. Einverstanden war der Landrat zudem mit dem Kompromiss, E-Voting einstweilen nur für Auslandschweizer einführen zu können.

Er hielt ebenfalls – auch in zweiter Lesung – an ausgedehnten Urnenöffnungszeiten der Wahllokale an mehreren Urnenstandorten fest, selbst wenn die briefliche Stimmabgabe zunehme. Ein Antrag, es seien die Urnenöffnungszeiten anstelle der Urnenstandorte zu flexibilisieren, blieb in der Minderheit. Eine Einschränkung sei in unserem Landsgemeindekanton, in welchem die persönliche Stimmabgabe nach wie vor eine grosse Rolle spiele, nicht angebracht. Die briefliche Stimmabgabe hingegen sei, nicht zuletzt wegen der Gemeindestrukturreform, zu fördern, indem die Stimmberechtigten mittels Geschäftsantwortsendung unentgeltlich abstimmen können und damit Erfahrungen sammeln; diese könnten dann in die kommende Totalrevision einfließen.

Klar abgelehnt wurde ein in der Debatte gestellter Zusatzantrag, welcher mehrere Wahlgänge bei Mehrfachkandidaturen im Majorzverfahren vermeiden wollte. Da er weder von Regierung noch Kommission behandelt worden war, sei er mit der kommenden Revision seriös zu prüfen.

Der bereinigten Vorlage stimmte der Landrat zu. Er beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen und den Memorialsantrag als erledigt abzuschreiben.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag eines Bürgers betreffend Änderung von Artikel 13 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen an der Urne als erledigt abzuschreiben und nachstehendes Gesetz zu erlassen:

Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen an der Urne

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2011)

I.

Das Gesetz vom 7. Mai 1989 über Wahlen und Abstimmungen an der Urne (Abstimmungsgesetz) wird wie folgt geändert:

Art. 11 Abs. 1

¹ Die Wahlbehörde sorgt für mehrere geeignete Abstimmungslokale.

Art. 12 Abs. 4 und 5

⁴ Die Stimmabgabe muss am eigentlichen Abstimmungstag sowie an mindestens zwei 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 während jeweils einer Stunde aufzustellen.

Art. 13 Abs. 1, 2, 3, 5 und 6 (neu)

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 nach Massgabe von Absatz 2 zulässig.

² Die stellvertretende Person darf für höchstens zwei andere Stimmberechtigte den Stimm- oder Wahlzettel und den Stimmrechtsausweis zur Urne bringen und muss ihren eigenen Stimmrechtsausweis abgeben.

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

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.

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.

Art. 15 Abs. 3, 5 und 6 (neu)

³ Die Stimmberechtigten erhalten das Stimmmaterial von der Gemeindekanzlei bzw. dem Aktuar der betreffenden Vorsteherschaft gebührenfrei so zugestellt, dass sie es kostenlos (Geschäftsantwortsendung) dem Wahlbüro zurücksenden können.

⁴ 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 Urnenschluss beim Wahlbüro eingeht. Später eingehende Stimm- oder Wahlzettel dürfen nicht mehr berücksichtigt werden.

⁶ Das Stimmgeheimnis ist in allen Fällen zu wahren.

⁷ Der Regierungsrat kann zur Vereinheitlichung der brieflichen Stimmabgabe nach Anhörung der Gemeinden ergänzende Vorschriften erlassen.

Art. 15^a (neu)

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.

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 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.

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

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

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

Bst. c bisher wird zu Bst. d;

e. ohne unterzeichneten Stimmrechtsausweis abgegeben werden;

Bst. d und e bisher werden zu Bst. 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).

II.

Diese Änderung tritt – unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bund – mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.