

An den Landrat

Glarus, ...

A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus
B. Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte
(Projekt «Förderung der politischen Partizipation»)
[Vernehmlassungsvorlage]

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Die Vorlage im Überblick

Der Regierungsrat hat sich das Ziel gesetzt, dass sich mehr Menschen an der Politik beteiligen. Er beauftragte im Zusammenhang mit der Legislaturplanung 2019–2022 eine Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung von Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation. Diese legte 2021 einen Massnahmenkatalog vor. Die vorliegende Sammelvorlage setzt Massnahmen aus diesem Katalog in der Kantonsverfassung (KV) und im Gesetz über die politischen Rechte (GPR) um. Gleichzeitig wird ein Vorstoss aus dem Landrat und übergeordnete Vorgaben berücksichtigt. Die verschiedenen Änderungen finden ihren gemeinsamen Nenner in ihrem Bezug zur politischen Partizipation.

1.1. Ausweitung der politischen Rechte

Auslandschweizer Stimmberechtigte, die in einem Glarner Stimmregister eingetragen sind, sollen künftig nicht nur an Nationalratswahlen sowie eidgenössischen Volksabstimmungen teilnehmen können, sondern auch an Ständeratswahlen.

Die Bestimmung in der Kantonsverfassung, welche Menschen vom Stimmrecht ausschliesst, die wegen geistiger Behinderung oder psychischer Störung unter umfassender Beistandschaft stehen, verstösst gegen die UNO-Behindertenrechtskonvention. Sie soll aufgehoben werden. Die Rechtswirklichkeit hat diese Bestimmung längst überholt, insofern die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde kaum mehr umfassende Beistandschaften errichtet.

Die UNO-Behindertenrechtskonvention verpflichtet darüber hinaus dazu, Massnahmen zu ergreifen, durch welche Menschen mit Behinderungen in die Lage versetzt werden, gleichberechtigt mit anderen an Entscheidungsprozessen des politischen Lebens teilzunehmen. Dies soll mit einer neuen Bestimmung in der Kantonsverfassung verankert werden. Bei den Massnahmen gilt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit: Der mit den Massnahmen verbundene Aufwand muss in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen.

1.2. Bessere Information

Studien haben aufgezeigt, dass die Information der Stimmberechtigten insbesondere bei Majorzwahlen Verbesserungspotenzial aufweist. An das bestehende freiwillige Anmeldeverfahren bei Majorzwahlen anknüpfend, soll daher den Stimmberechtigten inskünftig eine Namensliste der eingegangenen Anmeldungen zugestellt werden.

Die Informationen müssen die Stimmberechtigten dort erreichen, wo sie sich bewegen. Das ist heutzutage für viele das Internet. Deshalb sollen die bestehenden Bestimmungen, welche das Landsgemeindememorial und der Unterlagen für die Gemeindeversammlung auf eine physische Form beschränken, aufgehoben werden. Gleichzeitig soll die Grundlage für deren elektronische Form gelegt werden, welche neu die rechtlich massgebliche Form sein soll. Ferner soll die Möglichkeit «weiterer Medien» geschaffen werden, welche keine zusätzlichen, aber anders aufbereitete Informationen vermitteln sollen (z. B. Erklärvideos). Damit niemand von dieser Entwicklung abgehängt wird, regelt die Vorlage, dass wie bis anhin mindestens ein Auszug pro Haushalt an die Stimmberechtigten gesendet wird, wobei in Bezug auf die Ausgestaltung auf Kantons- und Gemeindeebene unterschiedliche Ansätze verfolgt werden. Der Kanton beabsichtigt weiterhin eine automatische Zustellung, wobei auf Verordnungsstufe die Möglichkeit eines späteren Verzichts geschaffen werden soll. Die Gemeinden sehen dahingegen eine vorgängige Bestellung seitens der Stimmberechtigten vor, um einen Auszug zugestellt zu erhalten.

1.3. Innovative Projekte zur Förderung der politischen Partizipation

Fernab der bekannten und institutionalisierten Kanäle sind unzählige kleine und grössere Möglichkeiten zur Partizipation am politischen Leben denkbar. Es soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, damit der Kanton und die Gemeinden mit solchen neuen Formen der politischen Partizipation experimentieren bzw. Pilotversuche durchführen können. Die Bestimmung ist bewusst offengehalten, sodass eine weitgefaste Reihe von Instrumenten darunter gefasst werden können (z. B. das partizipative Budget).

1.4. Vereinfachte Verfahren

Durch einzelne Änderungen sollen verschiedene Verfahrensbestimmungen angepasst und vereinfacht werden. Dabei handelt es sich einerseits um das formelle Erfordernis von zehn Unterschriften für einen Wahlvorschlag bei Landratswahlen. Diese Bestimmung besitzt heutzutage keine praktische Bedeutung mehr und soll aufgehoben werden. Damit wird eine vom Landrat überwiesene Motion umgesetzt.

Andererseits sollen Anträge zuhanden der Landsgemeinde (Memorialsanträge) oder der Gemeindeversammlung künftig nicht nur schriftlich, sondern auch elektronisch eingereicht werden können. Dies wird über das sogenannte Serviceportal ermöglicht, welches 2024 in Betrieb genommen wird.

Ferner werden kleinere Anpassungen zur Angleichung an das Bundesrecht gemacht, so namentlich in Bezug auf den Zeitpunkt der Anmeldung einer Kandidatur.

2. Ausgangslage

2.1. Politische Planung / Arbeitsgruppe «Politische Partizipation»

In seiner Legislaturplanung 2019–2022 gab sich der Regierungsrat das Ziel, dass sich mehr Menschen an der Politik beteiligen. Als eine Massnahme zur Erreichung dieses Ziels sah er die Erarbeitung eines Berichts zur Förderung der politischen Partizipation auf Stufe Bund, Kanton und Gemeinden vor. Ende 2019 beauftragte er eine Arbeitsgruppe mit Vertretern von Kanton und Gemeinden mit der Umsetzung dieser Massnahme. Unterstützt vom Zentrum für Demokratie in Aarau erarbeitete die Arbeitsgruppe eine systematische Auslegeordnung zur

Beteiligung der Glarnerinnen und Glarner an der Politik. Bestandteil davon war eine Analyse der verschiedenen Kanäle der Partizipation und eine Bevölkerungsbefragung. Ausserdem diskutierte die Arbeitsgruppe 33 Massnahmen zur Förderung der Beteiligung der Menschen an der Politik. Im Mai 2021 schloss die Arbeitsgruppe ihre Arbeiten ab. Im Juni 2021 beschloss der Regierungsrat, welche Massnahmen er im kantonalen Zuständigkeitsbereich weiterverfolgen möchte. Im September 2021 nahm der Regierungsrat von der Umsetzungsplanung Kenntnis. Gleichzeitig beauftragte er die zuständigen Stellen mit der Umsetzung der nachfolgenden Massnahmen:

- Generationenklausel zur Überprüfung des Landsgemeindesystems;
- Einführung eines Anmeldeverfahrens bei Majorzwahlen;
- Ausweitung des Stimm- und Wahlrechts für Auslandschweizer Stimmberechtigte (auf Ständeratswahlen);
- Digitalisierung Unterschriftensammlung / Einreichung von Anträgen zuhanden von Landsgemeinde und Gemeindeversammlung;
- Memorial für die Landsgemeinde und für die Gemeindeversammlungen überprüfen;
- Neukonzipierung des Memorials für die Landsgemeinde.

In seiner Legislaturplanung 2023–2026 nahm der Regierungsrat zudem die Neukonzipierung der kantonalen Abstimmungsunterlagen (insb. Landsgemeindememorial) als Massnahme zum Legislaturziel 1 («Die Bevölkerung im Kanton Glarus kann sich einfacher an der Politik beteiligen») auf.

2.2. Motion

Am 13. April 2022 reichten die Landräte Urs Sigrist und Ruedi Tschudi die Motion «Änderung Gesetz über die politischen Rechte – Artikel 43 Wahlvorschläge» ein. Darin forderten sie eine Vereinfachung der Regelung in Artikel 43 Absatz 2 Buchstabe d des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) bzw. eine grundsätzliche Überarbeitung von Artikel 43 GPR hinsichtlich «Reduktion der Komplexität und einer sinnvollen Anwendung». In seiner Stellungnahme vom 30. August 2022 kam der Regierungsrat zum Schluss, dass der Bestimmung von Artikel 43 Absatz 2 Buchstabe d GPR, welche bei Wahlen nach dem Verhältniswahlverfahren eine Unterzeichnung der Wahlvorschläge durch wenigstens zehn im Wahlkreis wohnhafte, stimmberechtigte Personen vorsieht, keine Bedeutung mehr zukomme. Hingegen erachtete er die weiteren Vorschriften von Artikel 43 GPR als zweckdienlich, notwendig und nachvollziehbar. Er beantragte dem Landrat, die Motion zu überweisen und äusserte während der Beratung im Landrat die Absicht, bei einer Annahme der Motion die Umsetzung im Rahmen des vorliegenden Rechtssetzungsprojektes zur Förderung der politischen Partizipation vorzunehmen. Der Landrat überwies die Motion.

2.3. Übergeordnetes Recht

2.3.1. UNO-Behindertenrechtskonvention

Die Kantonsverfassung schliesst Menschen vom Stimmrecht aus, die wegen geistiger Behinderung oder psychischer Störung unter umfassender Beistandschaft stehen (Art. 56 Abs. 2 KV). Diese Regelung steht im Widerspruch zur UNO-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), die für die Schweiz im Jahr 2014 in Kraft getreten ist. Danach garantieren die Vertragsstaaten Menschen mit Behinderungen die politischen Rechte sowie die Möglichkeit, diese gleichberechtigt mit anderen auszuüben (Art. 29 UN-BRK).

Verschiedene Kantone haben bereits politische Bestrebungen auf dem Weg zu einer «integrativen Demokratie» aufgenommen. So kam im Jahr 2020 im Kanton Genf mit deutlicher Mehrheit eine entsprechende Verfassungsrevision zustande, welche den rund 1200 Bürgerinnen und Bürgern, die wegen geistiger oder psychischer Beeinträchtigung unter umfassender Beistandschaft stehen, die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen ermöglichte. Aktuell sind in rund einem Dutzend Kantone ähnliche Bestrebungen im Gange, sei es, indem der Ausschluss behinderter Personen vom Stimmrecht aufgehoben werden soll, sei es, um ihnen

die Ausübung der politischen Rechte generell zu erleichtern. Dabei handelt es sich in der Regel um parlamentarische Vorstösse, im Kanton Solothurn gar um eine Volksinitiative. Im Bund wurde das Postulat 21.3296 («Menschen mit einer geistigen Behinderung sollen umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können») am 8. Juni 2021 angenommen und überwiesen (vgl. Amtliches Bulletin 2021, S. 507 ff.), womit auch Anpassungen im Bundesrecht absehbar werden.

Die Umsetzung der UN-BRK im Bereich der politischen Rechte steht im Einklang mit dem LZ 9 der Legislaturplanung 2023–2026 des Regierungsrates, wonach die Selbstbestimmung für Menschen mit Behinderungen zu erhöhen ist. Dazu soll die UN-BRK u. a. auch im Bereich der politischen Rechte umgesetzt werden (M 9.1).

2.3.2. Harmonisierung mit Bundesrecht

Diese Vorlage wird ferner genutzt, um die kantonalen Vorgaben zur Ausübung der politischen Rechte weiter mit denjenigen des Bundesrechts – im Vordergrund steht dabei das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) – zu harmonisieren. Dies im Zusammenhang mit den Fristen für die Meldung von Kandidaturen und von Wahlvorschlägen (Art. 47 BPR). Auch sind die aktuellen Bestrebungen zur Revision des Bereichs der politischen Rechte auf Bundesebene in das Rechtsetzungsprojekt einzubeziehen, insbesondere die Möglichkeit zur Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für den Einsatz von sogenannten Abstimmungsschablonen für Menschen mit einer Sehbehinderung (Umsetzung Motion Staatspolitische Kommission NR, 22.3371) im kantonalen Recht.

3. Inhalt der Vorlage

3.1. Umsetzung der Motion Urs Sigrist und Ruedi Tschudi

Die bisherige Bestimmung in Artikel 43 Absatz 2 Buchstabe d GPR verlangt, dass Wahlvorschläge für die Landratswahlen von wenigstens zehn im Wahlkreis wohnhaften Stimmberechtigten unterstützt – unterzeichnet – werden müssen. Sie besteht seit der Einführung des Proporzwahlrechts im Kanton Glarus durch die Landsgemeinde des Jahres 1920. Die Unterzeichnung der Wahlvorschläge durch eine gewisse Zahl von Stimmberechtigten sollte Gewähr dafür bieten, dass nur ernst gemeinte Vorschläge eingereicht werden. Somit stellt das Quorum eine gewisse, aber bewusst nicht zu hoch angesetzte Hürde für die Teilnahme einer Liste an einer Proporzwahl dar.

Der Regierungsrat stellte in seinem Antrag an den Landrat vom 30. August 2022 fest, dass aufgrund der markanten Vergrößerung der Wahlkreise im Zusammenhang mit der Gemeindestrukturreform von 2010 in allen Wahlkreisen mehr als zehn Sitze zu vergeben sind. Entsprechend können die Kandidierenden einer Liste heute theoretisch selbst das Quorum an Unterschriften für die Einreichung der Wahlvorschläge erfüllen. Die Bestimmung führt somit oftmals ins Leere, da die meisten Listen mit mehr als zehn unterschiedlichen Kandidierenden, die in der Regel auch im Wahlkreis wohnhaft sind, antreten. Zudem ist für die Stimmberechtigten in erster Linie relevant, wer kandidiert – nicht, wer einen Wahlvorschlag unterzeichnet.

Der Regierungsrat erachtet eine Erhöhung des Quorums als keine sinnvolle Möglichkeit, da dadurch ein administrativer Aufwand aufrechterhalten wird, dem kein konkreter Nutzen gegenübersteht. Neben Regierungs- und Landrat befürworten auch die direkt mit der Materie befassten Gemeindegemeinschaften stattdessen eine Aufhebung der Bestimmung. Der Regierungsrat rechnet nicht damit, dass eine Aufhebung dieser Bestimmung Missbrauch den Weg ebnet würden.

Im Rahmen der Landratsdebatte vom 28. September 2022 wurde der Vorschlag eines Parteiprivilegs aufgebracht, wie er im Bundesrecht besteht (Art. 24 Abs. 3 BPR). Dieser Vorschlag wird in der Vorlage nicht aufgenommen. Der Bund hat andere Voraussetzungen und knüpft bei seinem Parteienprivileg an das von der Bundeskanzlei geführte Parteienregister an (Art. 76a BPR). Der Kanton Glarus kennt kein solches Parteienregister, weshalb sich beim Parteienprivileg verschiedene Abgrenzungsfragen stellen würden (bspw. in Bezug auf die Jungparteien). Im kleinräumigen Kanton Glarus gibt es zudem nur selten Ad-hoc-Gruppierungen, die durch allfällige Sitzgewinne zu einer Zersplitterung des Parteiensystems führen könnten. Ein Parteienprivileg führt zu Aufwand, ohne einen Nutzen zu bringen. Ein privilegiertes Zugang zum politischen System erscheint zudem einem Landsgemeindekanton fremd.

Die Aufhebung von Artikel 43 Absatz 2 Buchstabe d GPR bedingt gleichzeitig die Aufhebung des gegenstandslos werdenden Artikel 43 Absatz 4 GPR.

3.2. Einführung einer Namensliste für freiwillige Anmeldungen bei Majorzwahlen

Das geltende Recht kennt durch das Institut der Wahlvorschläge ein obligatorisches Anmeldeverfahren für Wahlen im Verhältniswahlverfahren an der Urne (Wahl des Landrates). Bei der Totalrevision des Wahl- und Abstimmungsrechts im Jahr 2017 verzichtete der Gesetzgeber auf die Einführung eines obligatorischen Anmeldeverfahrens für Wahlen im Mehrheitswahlverfahren an der Urne (Wahl des Regierungsrates, des Nationalrates und der Ständeräte sowie der Gemeindepräsidien und des Gemeinderates). Einzig im Zusammenhang mit der Einführung des elektronischen Stimmkanals sah der Regierungsrat in der Verordnung über die politischen Rechte (VPR) die Möglichkeit eines freiwilligen Anmeldeverfahrens für Kandidatinnen und Kandidaten vor (Art. 16, 17 und 46 VPR).

Die im Oktober 2020 durchgeführte Bevölkerungsbefragung zeigte auf, dass rund 20 Prozent der daran Teilnehmenden es bei den Nationalrats-, Ständerats- und Regierungsratswahlen als sehr oder eher schwierig empfinden, sich einen Überblick über die Kandidatinnen und Kandidaten zu verschaffen. Bei den Gemeinderatswahlen beläuft sich der Anteil sogar auf 27 Prozent¹. Die Einführung eines generellen, freiwilligen Wahlanmelde- und Publikationsverfahrens stellt vor diesem Hintergrund eine Massnahme dar, die zu einer besseren Information der Stimmberechtigten beiträgt.

Mit Beschluss 25. April 2023 hob der Regierungsrat die Beschränkung des freiwilligen Anmeldeverfahrens auf den elektronischen Stimmkanal (Art. 46 VPR) auf, womit sich Kandidatinnen und Kandidaten für Wahlen im Mehrheitswahlverfahren an der Urne freiwillig anmelden konnten. Die Änderung trat am 1. Mai 2023 in Kraft. Seither wurden seitens der Staatskanzlei und der Gemeindekanzleien gute Erfahrungen mit dem freiwilligen Anmeldeverfahren gemacht; in den seit dem Inkrafttreten erfolgten Wahlen haben sich alle Kandidatinnen und Kandidaten freiwillig angemeldet. Das Institut hat sich in der Praxis bewährt.

Diese Vorlage erlaubt es, für das derzeit auf der Verordnungsstufe geregelte freiwillige Anmeldeverfahren eine Grundlage in das Gesetz aufzunehmen, wo die Bestimmung als Gegenstück zum (obligatorischen) Wahlvorschlag im Verhältniswahlverfahren (Art. 43 GPR) steht. Die für eine freiwillige Anmeldung erforderlichen Angaben sollen weiterhin auf Verordnungsstufe geregelt werden. Grundsätzlich ist daher an der Bestimmung von Artikel 16 Absatz 2 VPR nichts zu ändern.

Zur weitergehenden Verbesserung der Information der Stimmberechtigten soll neu bei ersten Wahlgängen nach dem Mehrheitswahlverfahren auf Grundlage der eingegangenen Kandidaturen eine Namensliste zusammen mit dem Wahlmaterial versandt werden können, wie dies z. B. der Kanton Thurgau kennt. So haben die Stimmberechtigten eine Übersicht über die

¹ Vgl. ROCHAT PHILIPPE/KÜBLER DANIEL, Beteiligung im Kanton Glarus, Zwischenbericht 2: Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, Aarau, 2020, S. 23, Abbildung 17.

Kandidatinnen und Kandidaten, wobei weiterhin jede wählbare Person auf dem Wahlzettel aufgeschrieben werden kann. Hierfür wird mit Artikel 34b E-GPR eine gesetzliche Grundlage geschaffen. Sie bestimmt lediglich die Reihenfolge der Kandidatinnen und Kandidaten auf der Namensliste. Weitere Einzelheiten der Namensliste soll der Regierungsrat auf der Verordnungsstufe regeln können. Es handelt sich hier insbesondere um die Frage, welche der im Rahmen des freiwilligen Anmeldeverfahrens gemachten Angaben aufgeführt werden.

3.3. Ausweitung des Stimm- und Wahlrechts für Auslandschweizer Stimmberechtigte auf Ständeratswahlen

Auslandschweizer Stimmberechtigte, die in einem Glarner Stimmregister eingetragen sind, können gemäss Artikel 3 Absatz 5 GPR an Wahlen und Abstimmungen nach Bundesrecht teilnehmen, d. h. an Nationalratswahlen sowie an eidgenössischen Volksabstimmungen.

Verschiedene Kantone haben ihren Auslandschweizer Stimmberechtigten im kantonalen Recht ein weitergehendes Stimm- und/oder Wahlrecht gewährt, das sich auch auf Urnengänge auf kantonaler Stufe erstreckt (GE, NE, FR, BE, JU, BL, SO, SZ, GR, TI; BS AG und ZH nur Ständeratswahl). Die Ausweitung des Wahlrechts auf die Ständeratswahlen entspricht einer Forderung der Auslandschweizer-Organisation (ASO). Sie erscheint nachvollziehbar, weil das Bundesparlament (und damit auch der Ständerat) regelmässig über für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer relevante Sachverhalte (z. B. etwa aussenpolitische Beziehungen oder sozialversicherungsrechtliche Fragen) befindet. Im Falle eines Referendums sind sie schon heute berechtigt, an der entsprechenden Volksabstimmung teilzunehmen.

Aufgrund des Landsgemeindesystems und der damit verbundenen Ortsgebundenheit der Entscheidungsfindung ergibt ein Stimmrecht für Auslandschweizer Stimmberechtigte auf kantonaler Ebene hingegen keinen Sinn, zumal die Beratungsgegenstände an der Landsgemeinde im Ausland lebende Personen höchstens selten betreffen. Dasselbe gilt in Bezug auf das Wahlrecht für die Wahl des Regierungsrates und des Landrates.

3.4. Elektronische Einreichung von Anträgen zuhanden der Landsgemeinde und der Gemeindeversammlungen

Anträge zuhanden der Landsgemeinde (Memorialsanträge) oder der Gemeindeversammlung sollen nicht wie bisher nur schriftlich, sondern neu auch elektronisch eingereicht werden können. Dies wird über das sogenannte Serviceportal ermöglicht, welches 2024 in Betrieb genommen wird. Die entsprechende technische Umsetzung im Serviceportal ist für Memorialsanträge bereits im entsprechenden Konzept (Roadmap) vorgesehen.

Das formelle Verfahren einer elektronischen Einreichung und insbesondere auch das Unterschriftserfordernis richtet sich nach den im Gesetz über die digitale Verwaltung (DVG) und dem revidierten Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) aufgestellten Grundsätzen. Da sich die einschlägigen Bestimmungen in den (noch nicht in Kraft getretenen) Verordnungen über das Behördenportal (BehöPV) und über das elektronische Verwaltungsverfahren (EVRV) befinden, werden sie für den Rechtsuchenden in der Vorlage wiederholt.

Nicht Gegenstand des Rechtsetzungsprojektes bildet das Sammeln von Unterschriften für Begehren nach kantonalem oder kommunalem Recht, etwa für ein Referendumsbegehren (sog. E-Collecting). Angesichts des Einzelinitiativrechts auf Stufe Kanton und Gemeinde sowie der aktuell geringen Bedeutung des Referendumsrechts erscheint ein Tätigwerden in dieser Sache nicht prioritär.

3.5. Neukonzipierung des Landsgemeindememorials und der Unterlagen für die Gemeindeversammlungen

Jedes Jahr druckt der Kanton Glarus rund 16'000 Memoriale (inkl. Reserve) für die Landsgemeinde. Die Gemeinden drucken ihrerseits tausende Unterlagen für ihre Gemeindeversammlungen. Das Konzept besteht seit Jahrzehnten und wurde in dieser Zeit nur geringfügig angepasst. Aufgrund der neuen Möglichkeiten der Digitalisierung und veränderter Nutzungsgewohnheiten der Bevölkerung (etwa Konsum von Informationen über Smartphones) ist eine Überprüfung des Konzepts angezeigt. Aus diesem Grund wurde im Rahmen der Legislaturplanung die Staatskanzlei mit der Neukonzipierung der kantonalen Abstimmungsinformationen (insb. Landsgemeindememorial) beauftragt. Prüfpunkte sind die Länge, die Sprache, der Aufbau und die digitale Aufbereitung. Die Behörden müssen mit ihren Informationen dorthin gelangen, wo sich die Menschen bewegen. Die Informationen sind dabei für eine breite Leserschaft einfach und verständlich aufzubereiten.

Die Vorlage legt die rechtlichen Grundlagen für eine Neukonzipierung des Landsgemeindememorials und der Unterlagen für die Gemeindeversammlungen. Die Grenzen, welche sich heute durch die Vorschriften in der Kantonsverfassung (Art. 62 KV) und im Gesetz über die politischen Rechte (Art. 60 GPR) in Bezug auf die physische Form ergeben (z. B. Zugang, Erschliessbarkeit, Interaktivität, Barrierefreiheit, verwendete Sprache, Papiergebundenheit usw.) werden aufgehoben oder zumindest aufgebrochen.

3.5.1. Landsgemeindememorial

Das Landsgemeindememorial wird urkundlich erstmals zu Beginn des 18. Jahrhunderts erwähnt und liegt seit 1806 in gedruckter Form vor. Es entspricht nicht nur einer langen Tradition, sondern es erfüllt auch verschiedene wichtige Funktionen:

- *Beratungsfunktion* (Art. 34 Abs. 2 BV): Bei Abstimmungen kommt den Behörden im Sinne der Abstimmungsfreiheit eine Beratungsfunktion zu. Das Landsgemeindememorial informiert die Stimmberechtigten über die an der Landsgemeinde zu behandelnden Geschäfte. Hierbei sind die Behörden an die aus dem Bundesrecht und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sich ergebenden Gebote der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit gebunden (vgl. Art. 10a Abs. 2 BPR).
- *Gültigkeitsfunktion* (Art. 65 Abs. 1 KV): Die Publikation einer Vorlage im Landsgemeindememorial stellt ein verfassungsmässiges Gültigkeitserfordernis für die Beratung an einer Landsgemeinde und das Zustandekommen rechtsgültiger Landsgemeindebeschlüsse dar. Andere Geschäfte dürfen nicht beraten werden.
- *Antragsermöglichkeitsfunktion* (Art. 57 Abs. 1 i.V.m. Art. 65 Abs. 2 KV): Den Stimmberechtigten kommen anlässlich einer Landsgemeinde weitgehende politische Rechte zu (insb. das Antragsrecht auf Unterstützung, Abänderung, Ablehnung, Verschiebung oder Rückweisung eines Geschäfts). Das Landsgemeindememorial hat entsprechend einem erhöhten Informationsbedürfnis Rechnung zu tragen und ist nicht nur die Grundlage für eine Abstimmung (Ja oder Nein), sondern für die Wahrnehmung des Antragsrechts. Eine Kürzung der zur Verfügung gestellten Informationen kann zu einer (faktischen) Beschränkung des Antragsrechtes der Stimmberechtigten führen.
- *Botschafts- bzw. Materialienfunktion*: Mit dem Landsgemeindememorial unterbreitet der Landrat der Landsgemeinde seine Erlassentwürfe; er begründet darin den Erlassentwurf, erklärt, welche politischen Ziele er damit verfolgt und erläutert soweit nötig die einzelnen Bestimmungen. Insofern entspricht das Landsgemeindememorial der auf Bundesstufe so genannten Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung (vgl. Art. 141 Parlamentsgesetz [ParlG]). Damit wird das Landsgemeindememorial zum Bestandteil der Materialien, d. h. zu den Dokumenten der gesetzgeberischen Vorarbeiten und des Gesetzgebungsverfahrens. Dies gewährleistet nicht nur eine Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens gegenüber der Öffentlichkeit, sondern auch, dass die Materialien als allgemein zugängliche Quelle zur Entstehungsgeschichte des Erlasses

für die rechtsanwendenden und rechtsprechenden Instanzen sowie für Lehre und Forschung zur Verfügung stehen. Entsprechend wird das Landsgemeindememorial von den Glarner Gerichten und auch vom Bundesgericht insbesondere zur Auslegung des kantonalen Rechts beigezogen.

- *Entlastungsfunktion:* Es ist zeitlich nicht möglich, die einzelnen Vorlagen an der Landsgemeinde mündlich zu erläutern. Aus diesem Grund verweisen die Behörden ebenso wie die Stimmberechtigten an der Landsgemeinde immer wieder auf die eingehenden Erläuterungen, Tabellen und Pläne im Landsgemeindememorial. Mit dem Bestreben, die Landsgemeinde von behördlichen Erläuterungen möglichst zu entlasten und ganz der Diskussion über umstrittene Punkte zu widmen, muss das Bestreben verbunden sein, den Stimmberechtigten eine umso eingehendere Information im Vorfeld zu vermitteln.

An diesen Funktionen des Landsgemeindememorials soll durch die Neukonzipierung nichts geändert werden. Es soll jedoch neu und in Übereinstimmung mit dem 2022 im Rahmen der Vorlage «Förderung der Digitalisierung» an der Landsgemeinde angenommenen digitalen Primat (Art. 3 DVG) die elektronische Form rechtlich massgeblich sein (Art. 59a E-GPR). Das elektronische Landsgemeindememorial wird weiterhin in einer abschliessenden, in der Reihenfolge der aufgeführten Traktanden und Abfolge der Seitenzahlen unveränderbaren Form vorliegen; nach wie vor wird auf eine bestimmte, für alle Stimmberechtigten gleichlautende Seite oder Textstelle verwiesen werden können. Auch Nachträge zum Landsgemeindememorial, wie sie selten vorkommen (vgl. Landsgemeinde 2014 und 2019) und weiterhin möglich bleiben (Art. 59a Abs. 5 Bst. a E-GPR), würden das elektronische Landsgemeindememorial nicht verändern, sondern dieses separat ergänzen.

Das rechtlich massgebliche elektronische Landsgemeindememorial wird innerhalb der bisherigen Frist von spätestens vier Wochen vor der Landsgemeinde (Art. 62 Abs. 4 E-KV) im Internet aufgeschaltet. Damit gilt es als zugänglich gemacht (Art. 59a Abs. 1 E-GPR), d. h. es wird nicht elektronisch an die Stimmbürger zugestellt (z. B. per E-Mail oder über das Serviceportal).

Dem im Rahmen der Vorlage «Förderung der Digitalisierung» seitens der zuständigen Landratskommission und des Landrats vorgebrachten Anliegen, dass immer darauf zu achten sei, dass Personen, die nicht digital verkehren wollen oder können, nicht ausgeschlossen werden sollen, wurde durch verschiedene Bestimmungen Rechnung getragen. Stimmberechtigte haben nach wie vor Zugang zum Landsgemeindememorial auf dem analogen Weg. Das Recht auf einen physischen Auszug auf Papier bleibt gewahrt (Art. 3 Abs. 2 DVG):

- Einerseits, indem weiterhin ein physischer Auszug in der Staatskanzlei zur Einsichtnahme öffentlich aufgelegt und dort verwahrt wird (Art. 59a Abs. 2 E-GPR).
- Andererseits, indem die Stimmberechtigten weiterhin mindestens einmal pro Haushalt einen physischen Auszug des Landsgemeindememorials zugestellt bekommen (Art. 59a Abs. 3 E-GPR). Am bisherigen System ändert sich also in einem ersten Schritt nichts. In einem zweiten Schritt soll der Regierungsrat die Möglichkeit eines Verzichts auf die Zustellung des physischen Auszugs auf Verordnungsstufe regeln. Durch eine entsprechende Mitteilung sollen die Stimmberechtigten in einem Haushalt entscheiden können, ob sie das Landsgemeindememorial weiterhin zugeschickt haben möchten oder ob sie sich mit den im Internet ohnehin zur Verfügung gestellten elektronischen Version bzw. den digital aufbereiteten Inhalten begnügen (sog. opt-out). In einem dritten, erst mittel- bis langfristigen Schritt sollen die Stimmberechtigten nur noch bei aktivem Verlangen den physischen Auszug des Landsgemeindememorials erhalten (sog. opt-in). Der Systemwechsel soll dem Regierungsrat überlassen sein, welcher hierzu die Voraussetzungen zu regeln hat (Art. 59a Abs. 4 E-GPR). Denkbar ist, dass die Anzahl an Verzichtenden einen Hinweis darauf geben, wie zeit- und sachgemäss die automatische Zustellung noch erscheint. In jedem Fall ist gewährleistet, dass die Stimmberechtigten, welche dies möchten, weiterhin einen physischen Auszug des Landsgemeindememorials erhalten.

Nicht zum (digitalen) Landsgemeindememorial gehören die «weiteren Medien», die zusätzlich zugänglich gemacht werden können (Art. 59a Abs. 6 E-GPR). Da diese weiteren Medien auf Grundlage des Landsgemeindememorials entstehen, sind sie nicht mit zusätzlichen, sondern mit anders aufbereiteten Informationen versehen. Dadurch sollen ergänzend zum Landsgemeindememorial auch weitere Kommunikationskanäle wie Soziale Medien oder Apps zielgruppengerecht bespielt werden können. Denkbar sind z. B.:

- *Erklärvideos*: In Erklärvideos zu Sachabstimmungen, wie sie von der Bundeskanzlei im Vorfeld eidgenössischer Abstimmungen produziert werden, können Geschäfte auf eine andere Weise erklärt und gestreut werden. Damit können Stimmberechtigte angesprochen werden, für welche Textverständnis eine Hürde darstellt.
- *Weitere Medien*: Darunter gefasst werden können auch z. B. Abstimmungsunterlagen in Einfacher Sprache.

Die Neukonzipierung des Landsgemeindememorials sieht zudem vor, eine *Broschüre* zu drucken. Diese enthält die Traktandenliste mitsamt einer kurzen Zusammenfassung des wesentlichen Inhalts jedes Geschäfts. In einfacher, verständlicher Sprache geschrieben und optisch ansprechend aufbereitet, soll sie das Eingangstor für alle Stimmberechtigten zur Landsgemeinde darstellen. Vor allem soll es die individuelle Informationsbeschaffung für Stimmberechtigte ermöglichen, die das umfangreiche Landsgemeindememorial nicht mehr wollen und sich v. a. online informieren. Gemäss der aktuellen Planung soll die Broschüre allen Stimmberechtigten zusammen mit dem Stimmrechtsausweis physisch versandt werden.

Auf die Bereitstellung solcher weiteren Medien besteht kein Anspruch.

3.5.2. *Unterlagen für die Gemeindeversammlung*

Der bisherige Artikel 60 GPR, welcher die Unterlagen für die Gemeindeversammlung wie auch bestimmte Bestimmungen zum Landsgemeindememorial regelte, wurde entflechtet. Er widmet sich nun ausschliesslich den Unterlagen für die Gemeindeversammlung.

Naturgemäss spiegeln die Bestimmungen zu den Unterlagen für die Gemeindeversammlung zu einem grossen Teil diejenigen des Landsgemeindememorials, da beide Abstimmungsunterlagen einen ähnlichen Regelungsbedarf aufweisen. So soll auch in Bezug auf die Unterlagen für die Gemeindeversammlung der Übergang zum digitalen Primat vollzogen werden. Ebenfalls aber soll die Möglichkeit eines physischen Auszugs bestehen bleiben, welcher in der Gemeinde öffentlich aufgelegt wird. Übereinstimmungen finden sich sodann bei der Regelung dringender Publikationen ebenso wie der Möglichkeit, weitere Medien zugänglich machen zu können.

Es besteht jedoch ein wesentlicher Unterschied zwischen der Regelung des Landsgemeindememorials und derjenigen der Unterlagen für die Gemeindeversammlung: Auf besonderen Wunsch der Gemeindevertreterinnen und -vertreter wurde in Bezug auf die Zustellung des physischen Auszugs bewusst eine andere Vorgehensweise gewählt. Neu sollen die Stimmberechtigten nur noch eine der oben beschriebenen Broschüre nahekommende, zusammengefasste Form der Unterlagen erhalten. In dieser zusammengefassten Form werden die traktandierten Geschäfte in ihren wesentlichen Punkten kurz dargelegt. Verschiedene Gemeinden haben bereits gute Erfahrungen mit einer solchen Lösung gemacht (z. B. Zollikon, Richterswil oder Melligen). Auf dieser zusammengefassten Form der Unterlagen finden die Stimmberechtigten einen Hinweis auf die Unterlagen im Internet (meist in der Form eines Links und/oder QR-Codes) sowie einen weiteren Hinweis, dass der physische Auszug der umfassenden Unterlagen auf Verlangen vollständig oder in Teilen zugestellt wird. Anders als beim Landsgemeindememorial sollen die Stimmberechtigten also nicht auf die Unterlagen verzichten können (opt-out), sondern umgekehrt diese aktiv verlangen müssen (opt-in). Die Gemeindevertreterinnen und -vertreter zeigen sich mit Verweis auf die genannten Beispiele zuversichtlich, dass eine solche Lösung auf Gemeindeebene angemessen ist. Dabei betonen sie, dass das Verlangen möglichst unkompliziert und niederschwellig angemeldet werden

können soll, z. B. per Post, per Telefon, am Schalter oder anlässlich einer Gemeindeversammlung. Es soll dieses Verlangen zudem auch konkret in Bezug auf die Unterlage zu einer bestimmten Gemeindeversammlung oder auch im Sinne eines Abonnements für alle künftigen Gemeindeversammlungen angegeben werden. Dies wiederum gibt den Gemeinden eine grobe Planungssicherheit in Bezug auf die Produktion und Distribution der physischen Auszüge.

3.6. Förderung innovativer Projekte zur Förderung der politischen Partizipation

Fernab der bekannten und institutionalisierten Kanäle sind unzählige kleine und grössere Möglichkeiten zur Partizipation am politischen Leben denkbar. Neue Wege der Partizipation können dabei helfen, Menschen zu mobilisieren, die sich sonst – aus unterschiedlichen Gründen – nicht über die klassischen Kanäle beteiligen.

Die Vorlage schafft unter dem neuen Kapitel 5a («Förderung der politischen Partizipation») eine gesetzliche Grundlage, damit der Kanton und die Gemeinden mit solchen neuen Formen der politischen Partizipation experimentieren bzw. Pilotversuche durchführen können. Die Bestimmung ist bewusst offengehalten, sodass eine weitgefassete Reihe von Instrumenten darunter gefasst werden können (z. B. das partizipative Budget). Die Pilotprojekte sind je nach ihrer Grösse und Bedeutung durch den Regierungs- oder Gemeinderat zu bewilligen. Die einzigen gesetzlichen Vorgaben sind, dass Pilotprojekte zu befristen und zu evaluieren sind (Art. 90a Abs. 2 E-GPR). Sodann werden gesetzliche Grundlagen für den Erlass von Verordnungen geschaffen, welche – wenn es der Zweck des bewilligten Pilotprojekts erfordert – auch vom Gesetz abweichen können (Art. 90a Abs. 4 E-GPR). Die Finanzierung soll ebenfalls flexibel gehandhabt werden können, weshalb der zuständige Regierungs- oder Gemeinderat diese ganz oder teilweise übernehmen kann (Art. 90b E-GPR).

3.7. Aufhebung des Ausschlusses von Menschen mit Behinderungen vom Stimmrecht

Die Kantonsverfassung schliesst Menschen vom Stimmrecht aus, die wegen geistiger Behinderung oder psychischer Störung unter umfassender Beistandschaft stehen (Art. 56 Abs. 2 KV). Diese Regelung steht im Widerspruch zu Artikel 29 UN-BRK und ist daher aufzuheben.

Die Bestimmung wird in der Praxis kaum mehr angewendet. Im heutigen Erwachsenenschutzrecht wird eine umfassende Beistandschaft fast nicht mehr errichtet, da die allermeisten Fälle durch massgeschneiderte Beistandschaften (Art. 393–396 ZGB) aufgefangen werden können. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) Glarus hat nach eigenen Angaben in den letzten Jahren keine umfassenden Beistandschaften mehr errichtet.

Im Kanton Glarus dürften aktuell zehn Personen, welche unter umfassender Beistandschaft stehen (s. Tätigkeitsbericht 2022, S. 104), von der Aufhebung der Bestimmung von Artikel 56 Absatz 2 KV profitieren und somit in den Genuss der politischen Rechte kommen. Sie sind wieder ins Stimmregister aufzunehmen. Damit haben sie neu Anspruch darauf, die Stimm- und Wahlunterlagen persönlich und rechtzeitig zu erhalten und zwar selbst dann, wenn die allgemeine Korrespondenz an den Beistand gehen sollte. Auch in Heimen haben die Stimmberechtigten Anspruch auf persönliche Aushändigung der an sie adressierten Wahl- und Abstimmungsunterlagen.

Mit der Aufhebung des Ausschlusses von Menschen mit Behinderungen vom Stimmrecht verbunden sind diverse Fragen zur Wahlhilfe. Nachdem verschiedene Kantone hierzu Merkblätter und Empfehlungen publiziert haben, wird auch die Staatskanzlei ein solches Merkblatt erarbeiten und Heimen, Beiständen sowie interessierten Kreisen zur Verfügung stellen.

3.8. *Verbesserter Zugang von Menschen mit Behinderungen zur Ausübung von politischen Rechten*

Die UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten nicht nur dazu, diskriminierende Gesetze, die Menschen mit Behinderungen von den politischen Rechten ausschliessen, abzuschaffen, sondern auch positive Massnahmen zu ergreifen, durch welche Menschen mit Behinderungen in die Lage versetzt werden, gleichberechtigt mit anderen an Entscheidungsprozessen des politischen Lebens teilzunehmen. Dies betrifft verschiedene Aspekte wie die physische und intellektuelle Zugänglichkeit von Wahlleinrichtungen und -materialien, der Einsatz unterstützender neuer Technologien oder die Unterstützung bei der Stimmabgabe. Dies soll primär, aber nicht ausschliesslich Menschen mit Behinderungen zugutekommen, sondern auch Personen, die z. B. aufgrund ihres Alters oder anderer Gründe in ihrer Fähigkeit, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen, beeinträchtigt sind.

Neu wird in die Kantonsverfassung aufgenommen, dass der Regierungsrat sich dafür einsetzt, dass auch stimmen kann, wer insbesondere wegen einer Behinderung unfähig ist, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen (Art. 57a Abs. 2 E-KV). Diese Bestimmung ist als Generalklausel für den verbesserten Zugang insbesondere von Menschen mit Behinderungen zur Ausübung ihrer politischen Rechte zu verstehen, insofern sie sich auf Wahlen und Abstimmungen an der Urne ebenso wie an der Landsgemeinde und der Gemeindeversammlung bezieht. Gewisse Barrieren sind und bleiben aber besonders dem Landsgemeindesystem inhärent und können kaum durch Massnahmen gänzlich aufgehoben werden. Bei den Massnahmen gilt daher der Grundsatz der Verhältnismässigkeit: Der mit den Massnahmen verbundene Aufwand muss in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen.² Insbesondere verleiht diese Bestimmung einzelnen Stimmberechtigten keinen justiziablen Anspruch. Sie wird auf der Gesetzesstufe konkretisiert. So soll etwa in Bezug auf Wahlen und Abstimmungen an der Landsgemeinde und an Gemeindeversammlung die Staats- oder Gemeindekanzlei im Vorfeld Massnahmen zur Erleichterung der Teilnahme von Stimmberechtigten mit Behinderungen treffen können (Art. 60a E-GPR). Hierunter fällt z. B. der bereits in vergangenen Jahren vorgesehene Einsatz von Gebärdensprachdolmetscherinnen und -dolmetschern an der Landsgemeinde. Es kann und darf von den betroffenen Kreisen erwartet werden, dass sie ihre Bedürfnisse mit genügend Vorlaufzeit vor der Versammlung bei der Staats- oder Gemeindekanzlei anbringen. Von sich aus muss die Staats- oder Gemeindekanzlei nicht alle Eventualitäten vorsehen. Auch hier gilt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

Auf Verordnungsstufe sind verschiedene weitere Massnahmen vorgesehen (s. nachfolgend Kapitel 7).

3.9. *Harmonisierung des Zeitpunkts der Anmeldung*

Mit der Einführung des freiwilligen Anmeldeverfahrens durch den Regierungsrat für Wahlen nach dem Mehrheitswahlverfahren (Art. 16 und 17 VPR) wurden in zeitlicher Hinsicht eine Diskrepanz zur Einreichung der Kandidaturen gemäss dem Bundesrecht geschaffen (Art. 47 BPR). Diese wurden durch eine Anpassung der Frist zum 48. Tag vor dem Wahltag harmonisiert (E-Art. 34a Abs. 1 GPR).

² Vgl. Hierzu Bericht in Erfüllung des Postulats 21.3296 Carobbio Guscetti vom 25. Oktober 2023, S. 31–32 m.w.H. Vgl. auch BBI 1975 I 1317, S. 1332, wonach die Ausübung der politischen Rechte Stimmberechtigten mit einer Behinderung «nach Möglichkeit» zu ermöglichen sei. In BGE 45 I 148 E. 3 macht das Bundesgericht deutlich, es könne nicht jeder Einzelne verlangen, dass seine besonderen Verhältnisse berücksichtigt werden.

4. Nicht weiterverfolgte Massnahmen

4.1. *Generationenklausel zur Überprüfung des Landsgemeindesystems*

Abstand genommen hat der Regierungsrat von der Ausarbeitung einer Generationenklausel zur Überprüfung des Landsgemeindesystems. Mit einer solchen Generationen- oder Evaluationsklausel auf Verfassungsstufe sollte der Regierungsrat beauftragt werden, in grossen und regelmässigen zeitlichen Abständen das Landsgemeindesystem auf allfällig notwendige Anpassungen hin zu überprüfen. Damit sollten einerseits immer wieder auftauchende Diskussionen über das System kanalisiert und der Blick auf das grosse Ganze ermöglicht werden. Andererseits sollte die Klausel verhindern, dass die Landsgemeinde angesichts sich stetig wandelnder Bedürfnisse und Ansprüche in der Gesellschaft unbemerkt aus der Zeit fällt, und frühzeitige Anpassungen zugunsten des Erhalts der Landsgemeinde ermöglichen.

Im Rahmen der Ausarbeitung der Vorlage hat der Regierungsrat jedoch von einer solchen Generationenklausel Abstand genommen. Die Kantonsverfassung ist ausserordentlich flexibel: Jeder Stimmberechtigte sowie die Gemeinden und ihre Vorsteherschaften haben das Recht, zuhanden der Landsgemeinde Memorialsanträge auf Revision der Kantonsverfassung zu stellen (Art. 138 Abs. 3 KV). Die Kantonsverfassung kann daraufhin ohne besondere Hürden oder qualifizierte Mehrheitsverhältnisse in dem für die Gesetzgebung vorgesehenen Verfahren abgeändert und sogar totalrevidiert werden (Art. 69 Abs. 1 und Art. 140 Abs. 2 KV). Diese im interkantonalen Vergleich einmalig niederschweligen Revisionsbestimmungen zur Kantonsverfassung erlauben es, auch in Bezug auf das Landsgemeindesystem niederschwellig Änderungen vorzunehmen. Allerdings ist nach Auffassung des Regierungsrats Herausforderungen des Landsgemeindesystems dann zu begegnen, wenn sie auftauchen – und nicht auf Vorrat. Dieser agile und pragmatische Ansatz zeichnet das Glarner Verfassungsverständnis und die hiesige politische Tradition aus.

Hiervon hat sich der Regierungsrat im Nachgang zur Coronavirus-Pandemie überzeugt, indem die damals festgestellten Herausforderungen bei Nichtdurchführbarkeit einer Landsgemeinde umgehend als Massnahme «Stärkung der Krisensicherheit des politischen Systems» Eingang in die Legislaturplanung 2023–2026 gefunden haben. Die Vorlage dazu wird derzeit erarbeitet. Sollten sich in Zukunft weitere Bedürfnisse in Bezug auf das Landsgemeindesystem bemerkbar machen, so können diese von den Stimmberechtigten wie auch von den Behörden eingebracht werden. Ein Automatismus, welcher ohne Not die über sechshundertjährige und breit verankerte Landsgemeinde infrage stellt, erachtet der Regierungsrat vor diesem Hintergrund für nicht notwendig. Damit bestätigt er seine Vision Glarus 2030, wonach Glarus der innovative und wirtschaftsstarke Landsgemeindekanton sein soll.

4.2. *Einführung des obligatorischen Anmeldeverfahrens bei Majorzwahlen*

Ebenfalls nicht weiter verfolgt wurde die Einführung eines Anmeldeverfahrens bei Majorzwahlen. Mit der Einführung eines obligatorischen Anmeldeverfahrens wären Kandidatinnen und Kandidaten künftig verpflichtet gewesen, ihre Kandidatur bei Wahlen im Mehrheitswahlverfahren an der Urne bis zu einem bestimmten Stichtag im Vorfeld der Wahl offiziell einzureichen und somit bekanntzugeben. Dies wäre die Grundlage für eine behördliche Information wie auch für die Verwendung vorgedruckter Wahlzettel gewesen. Das obligatorische Anmeldeverfahren hätte ausserdem das Institut der stillen Wahlen ermöglicht, wonach in Fällen, in denen gleich viele oder weniger Kandidatinnen oder Kandidaten als zu verteilende Sitze vorhanden sind, diese ohne Urnengang für gewählt erklärt werden können.

Der Regierungsrat sprach sich gegen diese Massnahme aus. Das freiwillige Anmeldeverfahren für Wahlen im Mehrheitswahlverfahren hat sich bewährt. Gerade in einer Vorlage zur Förderung der politischen Partizipation erscheint es nicht angezeigt, die gesetzlichen Hürden für eine Wahl höher anzusetzen, als sie es sind. Dies auch mit Blick auf den administrativen Mehraufwand, welche ein strengeres Anmeldeverfahren und die Ausfertigung vorgedruckter Wahlzettel zwangsläufig erfordern würde. Nicht zuletzt aber erachtet der Regierungsrat stille

Wahlen gerade mit Blick auf die demokratische Tradition des Kantons Glarus als nicht unproblematisch, lebt doch diese stark vom Umstand, dass Mehrheitsverhältnisse sichtbar werden. Von einer Person, die ein Amt anstrebt, darf erwartet werden, dass sie sich dem Schiedsspruch einer Volkswahl stellt.

5. Vernehmlassung

[...]

6. Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen

6.1. Verfassung des Kantons Glarus

Artikel 57a; Politische Partizipation

Absatz 1: Mit dieser Bestimmung wird die verfassungsrechtliche Grundlage für die Förderung der politischen Partizipation gelegt. «Förderung» lässt sich sowohl quantitativ wie qualitativ verstehen. Entsprechend kann diese Bestimmung eine Grundlage für Erlasse und Massnahmen darstellen, welche die Stimmbeteiligung erhöhen oder aber die Art, wie politisch partizipiert wird, beeinflussen. Vorhaben, welche die politische Partizipation fördern, sind entsprechend ihrer Wichtigkeit auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe in ihren Einzelheiten zu regeln. Dies geschieht vorliegend mit den Pilotprojekten zur Förderung der politischen Partizipation (Art. 90a und 90b E-GPR).

Absatz 2: Zur Förderung der politischen Partizipation gehört die Erleichterung des Zugangs von Menschen mit Behinderungen sowie andere, in der Fähigkeit, die für die Stimmbgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen beeinträchtigte Personen (z. B. aufgrund ihres Alters oder anderer Gründe) zur Ausübung von politischen Rechten. Hierfür stellt diese Bestimmung eine Generalklausel dar, welche sich sowohl auf Wahlen und Abstimmungen an der Urne wie auch Wahlen und Abstimmungen an der Landsgemeinde oder Gemeindeversammlung bezieht. Bei den Massnahmen des Regierungsrats gilt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit: Massnahmen sind dann angezeigt, wenn sie mit dem damit verbundenen Aufwand in einem angemessenen Verhältnis stehen. Aus dieser Verfassungsbestimmungen können für einzelne Stimmberechtigte keine justiziablen Ansprüche abgeleitet werden. Sie bedarf der Konkretisierung auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe.

Artikel 62; Landsgemeindememorial

Durch die Anpassung des bisherigen Wortlauts wird das Landsgemeindememorial von der physischen Form entkoppelt und damit seine elektronische Form ermöglicht. Es wird nicht länger verteilt, sondern zugänglich gemacht. Damit kann auf Gesetzesstufe das Landsgemeindememorial in Übereinstimmung mit Artikel 3 Absatz 2 DVG in neu elektronischer Form für massgebend erklärt werden (Art. 59a Abs. 1 E-GPR).

6.2. Gesetz über die politischen Rechte

Artikel 3; Voraussetzungen und Inhalt

Mit der Ergänzung wird das Stimmrecht der Auslandschweizerinnen und -schweizer auf die Wahl der beiden Ständeräte ausgeweitet. Es gelten die bisher in Bezug auf Bundesangelegenheiten geltenden Bestimmungen. Namentlich haben sich Auslandschweizerinnen und -schweizer, um stimmberechtigt zu sein, im Stimmregister einzutragen (Art. 5 GPR).

Artikel 31; Wahlmaterial

Die gesetzliche Aufzählung des Wahlmaterials wird mit einem neuen Absatz ergänzt, der nur für erste Wahlgänge von Wahlen nach dem Mehrheitswahlverfahren gilt. In diesen Fällen gehört zum Wahlmaterial auch die mit Artikel 34b E-GPR eingeführte Namensliste. Sie wird mit dem Wahlmaterial zusammen den Stimmberechtigten zugestellt. Sie kann, muss aber nicht

unbedingt ein eigenes Druckerzeugnis sein und kann z. B. auf der Rückseite eines Merkblattes abgedruckt werden.

Artikel 32; Zustellung des Wahlmaterials

Die Ausweitung des Stimmrechts der Auslandschweizerinnen und -schweizer verschärft das bereits bestehende Problem der oftmals kurzen Fristen (insb. bei zweiten Wahlgängen). Je nachdem, wo Auslandschweizerinnen und -schweizer leben, kann es sein, dass das Wahlmaterial trotz rechtzeitigem Versand zu spät ankommt. In solchen Fällen trifft den Kanton kein Verschulden und sollen daraus auch keine Rechtsansprüche abgeleitet werden können. Das Bundesrecht kennt eine gleichlautende Bestimmung (Art. 12 Abs. 4 Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland).

Artikel 34a; Anmeldung der Kandidatur

Absatz 1: Diese Bestimmung entspricht sinngemäss der bisherigen Regelung in Artikel 16 Absatz 1 VPR. Sie wurde in das Kapitel 2.3.2. («Wahlen im Mehrheitswahlverfahren») eingefügt und stellt damit die (nachträgliche) gesetzliche Grundlage für die Bestimmung in Artikel 16 VPR dar. Die bisherige Frist («bis spätestens am siebten Montag vor dem Abstimmungstag») wurde mit dem Bundesrecht harmonisiert (Art. 47 BPR), sodass nun die Anmeldung bis spätestens am 48. Tag vor dem Wahltag erfolgen muss. In Buchstabe a wurde statt einer Aufzählung («für die Wahl des Regierungsrates, des Nationalrates und der Ständeräte») analog des Wortlauts in Buchstabe b ein Verweis auf Artikel 29 Absatz 1 GPR gemacht, worin die kantonalen Wahlen definiert werden.

Absatz 2: Auch für zweite Wahlgänge kann eine freiwillige Anmeldung erfolgen. Die Frist für die Anmeldung ist mit drei Tagen aufgrund des kürzeren Zeitabstandes zwischen erstem und zweitem Wahlgang (Art. 37 Abs. 1 GPR) bewusst kurz ausgestaltet. Trotzdem wird auf die neuerliche Zustellung von Namenslisten im zweiten Wahlgang verzichtet, denn diese Dienstleistung könnte die rechtszeitige Produktion und Distribution der Wahlzettel gefährden. Keine diesbezügliche Gefahr geht andererseits von der sinnvollen Dienstleistung an den Stimmberechtigten aus, wenn die Staats- oder Gemeindekanzlei auch bei zweiten Wahlgängen über die freiwilligen Anmeldungen informiert (Abs. 4).

Absatz 3: Die bisherige Aufzählung von Artikel 16 Absatz 2 Buchstaben a–j VPR mit den zu nennenden Angaben wird beibehalten, jedoch soll diese weiterhin – stufengerecht – auf der Verordnungsstufe geregelt werden. Der neue Absatz 3 gibt dem Regierungsrat die Kompetenz dazu.

Absatz 4: Die bisher in Artikel 17 VPR vorgesehene «angemessene Information der Stimmberechtigten» wird auf die Gesetzesstufe gehoben. Hierbei handelt es sich um eine Publikation auf den dafür geeigneten Kanälen der Staats- oder Gemeindekanzlei wie namentlich im Internet, im Amtsblatt usw. Die Informationspflicht ist durch die Zurverfügungstellung in den dafür geeigneten Kanälen erfüllt. Die Informationspflicht besteht sowohl für den ersten wie auch für den zweiten Wahlgang.

Artikel 34b; Namensliste

Absatz 1: Die Namensliste stellt eine von Artikel 34a Absatz 4 E-GPR abweichende Form der Information der Stimmberechtigten dar. Durch die Namensliste erhalten alle Stimmberechtigten eine Liste mit den innert Frist gemeldeten Kandidaturen, welche als Grundlage für den Wahlentscheid dienen kann. Die Namensliste wird mit dem Wahlmaterial versendet (Art. 31 Abs. 2 E-GPR). Dies ist aus logistischen Gründen auf den ersten Wahlgang beschränkt. Für zweite Wahlgänge werden keine Namenslisten versandt.

Absatz 2: Die Reihenfolge der Kandidaturen auf der Namensliste wird auf Gesetzesstufe geregelt. Die Reihenfolge nach zeitlichem Eingang ihrer freiwilligen Kandidatur erscheint nicht sachgerecht. Es rechtfertigt sich aber die sachliche Unterscheidung zwischen Kandidatinnen und Kandidaten, welche bisher schon das Amt innehatten und sich einer Wiederwahl stellen und Kandidatinnen und Kandidaten, welche sich neu in das Amt wählen lassen wollen. Bisherige sind zuerst aufzuführen. Innerhalb der beiden Gruppen werden die Kandidatinnen und Kandidaten in alphabetischer Reihenfolge ihres Nachnamens aufgeführt. Da die Namensliste

lediglich eine Information der Stimmberechtigten darstellt, erwachsen den Kandidatinnen und Kandidaten durch ihre Position innerhalb der Reihenfolge keine massgeblichen Nachteile.

Absatz 3: Die Namensliste darf nicht den Eindruck aufkommen lassen, dass die Stimmberechtigten nur die darauf aufgeführten Kandidatinnen und Kandidaten wählen können. Die Namensliste ist gerade kein vorgedruckter Wahlzettel, sondern eine Information. Zu dieser Information gehört der Hinweis, dass die Kandidatinnen und Kandidaten sich freiwillig angemeldet haben und dass weiterhin auch andere wählbare Personen gewählt werden können.

Absatz 4: Der Regierungsrat erhält hier die Kompetenz, auf der Verordnungsstufe zu regeln, welche für die freiwillige Anmeldung erforderlichen Angaben auf die Namensliste aufgenommen werden. Er hat dies mit der Regelung gemäss Artikel 34a Absatz 3 E-GPR zu koordinieren, sodass nicht mehr Angaben für eine Anmeldung erforderlich sind, als später zur Information benötigt werden.

Artikel 37; Zweiter Wahlgang

Das Wort «kandidierenden» wurde gestrichen, da im zweiten Wahlgang auch Personen wählbar sind, welche sich nicht am freiwilligen Anmeldeverfahren beteiligt haben. Es sind alle stimmberechtigten Personen ab 18 Jahren wählbar.

Artikel 43; Wahlvorschläge

Absatz 2 Buchstabe f: Das Unterschriftenfordernis wird in Bezug auf eine elektronische Unterzeichnung mit der Möglichkeit einer qualifizierten elektronischen Signatur ergänzt. Diese Ergänzung ist deklaratorisch, denn die Bestimmung von Artikel 4a VRG gilt auch ohne diesen Verweis. Sie ist als ein Dienst am Rechtssuchenden zu verstehen. Entweder wird der Wahlvorschlag eigenhändig unterzeichnet oder aber er wird mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen. Nicht zulässig ist die sog. «Faksimileunterschrift» (eingescannte und in das elektronische Dokument einkopierte Unterschrift).

Absatz 2a: Gemäss den (noch nicht in Kraft stehenden) BehöPV und der EVRV kann auf eine Unterschrift oder eine qualifizierte elektronische Signatur verzichtet werden, wenn der Identitätsnachweis über die Zustellplattform (z. B. das Serviceportal) sichergestellt ist. Auch diese Ergänzung erfolgt deklaratorisch als Dienst am Rechtssuchenden.

Artikel 59a; Landsgemeindememorial

Absatz 1: In Übereinstimmung mit dem digitalen Primat ist die elektronische Form des Landsgemeindememorials rechtlich massgebend (Art. 3 Abs. 2 DVG). Es wird im Internet publiziert und nicht elektronisch an die Stimmbürger zugestellt (bspw. per E-Mail oder über das Serviceportal). Es gilt mit der Publikation im Internet von Gesetzes wegen als zugänglich gemacht. Die Einwendung, dass jemand das Landsgemeindememorial nicht gekannt habe, ist damit ausgeschlossen.

Absatz 2: Das Landsgemeindememorial existiert zusätzlich als (rechtlich nicht massgebender) physischer Auszug auf Papier. Ein physischer Auszug kann in der Staatskanzlei von jeder Person eingesehen werden. Damit erfüllt die Staatskanzlei die Funktion einer Einsichtsstelle wie bei der Gesetzessammlung (Art. 2 Abs. 2 Publikationsgesetz [PubG]) und dem Amtsblatt (Art. 8 Abs. 3 PubG).

Absatz 3: Trotz digitalem Primat hat jede Person das Recht, bei der zuständigen Behörde einen Auszug des digitalen Dokuments zu verlangen (Art. 3 Abs. 3 DVG). Da es sich beim Landsgemeindememorial um ein zentrales Dokument der Verfassungs- und Gesetzgebung handelt, müssen Stimmberechtigte den physischen Auszug nicht verlangen, sondern erhalten ihn – wie bis anhin – einmal pro Haushalt zugestellt.

Absatz 4: Dem Regierungsrat wird die Kompetenz eingeräumt, auf Verordnungsstufe ein Verfahren zum Verzicht auf die automatische Zustellung von Artikel 59a Absatz 3 E-GPR zu schaffen (opt-out). Wenn sich Stimmberechtigte als mit der elektronischen Form bedient erachten, soll für diese eine Möglichkeit bestehen, nicht unnötigerweise auch noch den physischen Auszug zu erhalten. Bei der Ausgestaltung dieses Verzichts ist zu beachten, dass die Zustellung weiterhin «pro Haushalt» erfolgt und der Verzicht wahrscheinlich nur individuell

erfolgen kann. Der zweite Teilsatz blickt in die mittel- bis langfristige Zukunft, in welcher sich die elektronische Form des Landsgemeindememorials etabliert hat. Wenn (z. B. aufgrund der hohen Anzahl von Verzichteten) sich abzeichnen sollte, dass die automatische Zustellung gemäss Artikel 59a Absatz 3 E-GPR nicht länger zeit- und sachgemäss erscheint, soll der Regierungsrat davon abweichen können. Es käme dies einem Systemwechsel (von opt-out zu opt-in) gleich, insofern nicht mehr der Verzicht, sondern das Verlangen geltend gemacht werden müsste. Auch hier sind die genauen Voraussetzungen auf Verordnungsstufe zu regeln. In jedem Fall soll aber die Möglichkeit eines physischen Auszugs erhalten bleiben.

Absatz 5: Diese Bestimmung regelt zwei unterschiedliche Fälle von Dringlichkeit.

Absatz 5 Buchstabe a: In diesem Fall von Dringlichkeit ist das Landsgemeindememorial bereits vorhanden, entweder, weil es bereits im Internet zugänglich gemacht und als physischer Auszug versandt worden ist, oder aber, weil es sich bereits im Druck oder in der Verteilung befindet. Die Ergänzungen oder Nachträge betreffen nur einen Teil des Landsgemeindememorials und werden bis spätestens fünf Tage vor der Landsgemeinde im Internet und im Amtsblatt publiziert. Gerade die Publikation im Amtsblatt schränkt die Grösse der Ergänzung oder des Nachtrags ein, wobei allenfalls ein Hinweis auf die Ergänzung oder den Nachtrag im Internet genügen mag. Um neben dem Amtsblatt die Stimmberechtigten darauf hinzuweisen, soll von den Behörden überdies eine angemessene Information erfolgen.

Absatz 5 Buchstabe b: In diesem Fall von Dringlichkeit ist das Landsgemeindememorial in seiner Gesamtheit hinfällig geworden oder aber eine Verschiebung oder eine ausserordentliche Landsgemeinde zeitlich derart knapp angesetzt, dass eine ordentliche Zugänglichmachung im Internet und als physischer Auszug nicht mehr infrage kommt. Zu denken ist hierbei an Krisen oder Notstandssituationen. In solchen Situationen kann das gesamte Landsgemeindememorial bis spätestens fünf Tage vor der Landsgemeinde im Internet publiziert werden. In Bezug auf die Zustellung des physischen Auszugs besteht eine Pflicht nur insoweit es die Umstände zulassen. Eine Publikation im Amtsblatt wird nicht verlangt, da die Länge eines Landsgemeindememorials sich typischerweise nicht dafür eignet. Ein Hinweis im Amtsblatt dürfte je nach Umständen zu erwarten sein. Grundsätzlich ist es an den Behörden, in solchen Fällen möglichst angemessen zu informieren.

Absatz 6: Diese Bestimmung schafft die Möglichkeit für weitere «Medien», welche auf Grundlage und als Ergänzung des Landsgemeindememorials möglich sein sollen. Der Begriff «Medien» soll verschiedene textliche, grafische oder audiovisuelle Formen umfassen (z. B. die Broschüre, Erklärvideos usw.). Es handelt sich um keine «Materialien», insofern sie nicht Teil des Gesetzgebungsprozesses sind und keine über das Landsgemeindememorial hinausgehenden Informationen enthalten sollen.

Artikel 60; Unterlagen für die Gemeindeversammlung

Absatz 1: Die bisherige Bestimmung, welche auch noch die Zustellungsmodalitäten regelte, wurde entflechtet. Nun definiert Absatz 1 den zwingenden Inhalt der Unterlagen für die Gemeindeversammlung. Die Aufzählung bleibt unverändert.

Absatz 1a: Auch für die Unterlagen für die Gemeindeversammlung wird der digitale Primat verankert. Es kann sinngemäss auf die Erläuterungen zu Artikel 60 Absatz 1 verwiesen werden.

Absatz 1b: Auch für die Unterlagen für die Gemeindeversammlung wird eine Publikation und eine öffentliche Auflage vorgesehen. Es kann sinngemäss auf die Erläuterungen zu Artikel 60 Absatz 2 verwiesen werden.

Absatz 1c: Anders als beim Landsgemeindememorial erhalten nicht alle Stimmberechtigten die Unterlagen für die Gemeindeversammlung, sondern sie erhalten einmal pro Haushalt eine zusammengefasste Form der Unterlagen für die Gemeindeversammlung. Darauf sind neben der Traktandenliste die wesentlichen Punkte zu den Geschäften in Kürze wiedergegeben. Auf dieser zusammengefassten Form der Unterlagen sollen die Stimmberechtigten einen Link zu der elektronischen Version im Internet sowie auch einen Hinweis erhalten, dass

ihnen auf Verlangen (z. B. mittels vorfrankierter Trennkarte, Hinweis auf Telefonnummer oder beim Schalter etc.) die Unterlagen vollständig oder in Teilen kostenlos zugestellt werden. Die genaue Umsetzung ist den Gemeinden überlassen.

Absatz 3: Diese Bestimmung regelt zwei unterschiedliche Fälle von Dringlichkeit.

Absatz 3 Buchstabe a: Ergänzungen zu den Unterlagen können bis fünf Tage vor der Gemeindeversammlung im Internet und im Amtsblatt publiziert werden. Es kann sinngemäss auf die Erläuterungen zu Artikel 59a Absatz 5 Buchstabe a verwiesen werden.

Absatz 3 Buchstabe b: Die ganzen Unterlagen können in Fällen von Krisen oder Notstandssituationen im Internet publiziert werden. Es kann sinngemäss auf die Erläuterungen zu Artikel 59a Absatz 5 Buchstabe b verwiesen werden.

Absatz 4: Auch auf Grundlage und als Ergänzung der Unterlagen für die Gemeindeversammlung können weitere «Medien» zugänglich gemacht werden. Es kann sinngemäss auf die Erläuterungen zu Artikel 59a Absatz 6 verwiesen werden.

Artikel 60a; Massnahmen für Stimmberechtigte mit Behinderungen

Die Staats- oder Gemeindekanzlei können für die Landsgemeinde oder für die Gemeindeversammlungen Massnahmen ergreifen, welche die Ausübung des Stimmrechts für Stimmberechtigte mit Behinderungen erleichtert. Entsprechende Bedürfnisse sind bei der Staats- oder Gemeindekanzlei mit genügend Vorlaufzeit anzumelden und von dieser betreffend Umsetzbarkeit zu prüfen. Bei den Massnahmen gilt der verfassungsmässige Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 57a Abs. 2 E-KV) und es können für einzelne Stimmberechtigte keine justiziablen Ansprüche abgeleitet werden. D.h. dass Anfragen gestützt auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit abgelehnt werden können, ohne dass eine anfechtbare Verfügung ausgestellt wird. Als Massnahmen sind z. B. denkbar Dolmetscherinnen und Dolmetscher für Gehörlose, bauliche Vorrichtungen wie Rampen oder rollstuhlgerechte Zugänge zu Podien oder Mikrofonen.

Artikel 71; Einreichung

Absatz 1: Durch die Ergänzung «schriftlich oder elektronisch» wird klargestellt, dass beide Einreichungsarten möglich sind. Schriftlich erfolgt nach wie vor per Post oder durch persönliche Abgabe bei der Staatskanzlei, elektronisch über das Serviceportal.

Absatz 4: Das Unterschriftenfordernis ist in Bezug auf die elektronische Einreichung mittels einer qualifizierten elektronischen Signatur zu ergänzen. Diese Ergänzung ist deklaratorisch, denn die Bestimmung von Artikel 4a VRG gilt auch ohne diesen Verweis. Sie ist als ein Dienst am Rechtssuchenden zu verstehen. Entweder wird der Antrag eigenhändig unterzeichnet oder aber er wird mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen. Nicht zulässig ist die sog. «Faksimileunterschrift» (eingescannte und in das elektronische Dokument einkopierte Unterschrift).

Absatz 5: Gemäss den (noch nicht in Kraft stehenden) BehöPV und EVRV kann auf eine Unterschrift oder eine qualifizierte elektronische Signatur verzichtet werden, wenn der Identitätsnachweis über die Zustellplattform (das Serviceportal) sichergestellt ist. Auch diese Ergänzung erfolgt deklaratorisch als Dienst am Rechtssuchenden.

Artikel 90a; Pilotprojekte

Absatz 1: Pilotprojekte können bewilligt werden, wenn sie einen Sachbezug zum Thema Förderung der politischen Partizipation aufweisen. Die Zuständigkeit des Regierungs- oder Gemeinderates folgt aus der Art, Grösse und der Bedeutung des Pilotprojekts. Aus der Bewilligungspflicht ergibt sich, dass vorgängig ein Antrag mit Angabe des wesentlichen Inhalts des Pilotprojektes zu erfolgen hat (z. B. Ziel, Dauer, Massnahmen, Evaluationsparameter usw.).

Absatz 2: Pilotprojekte sind zu befristen und zu evaluieren. Die Frist soll verhindern, dass sich Pilotprojekte verselbstständigen und die Evaluation soll sicherstellen, dass dem definierten Ziel zugearbeitet wird. Diese Vorgaben sind im Rahmen der Bewilligung durch den Regierungs- oder Gemeinderat zu spezifizieren.

Absatz 3: Hiermit wird eine Kompetenz für den Regierungsrat geschaffen, um im Zusammenhand mit einem (auch z. B. vom Gemeinderat) bewilligten Pilotprojekt, eine befristete Verordnung zu erlassen. Es handelt sich um eine Kann-Bestimmung, von welcher der Regierungsrat keinen Gebrauch machen muss.

Absatz 4: Erfordert es der Zweck des Pilotprojekts so kann der Regierungsrat in seiner befristeten Verordnung vorsehen, dass vom Gesetz abgewichen wird. In solchen Fällen ist zwingend eine Verordnung zu erlassen. Die Abweichung kann sich nur auf kantonales Gesetzesrecht beziehen, nicht auf Bundesrecht.

Artikel 90b: Finanzierung

Sowohl Regierungs- wie Gemeinderat können im Rahmen ihrer Zuständigkeit und finanziellen Kompetenzen Pilotprojekte finanziell unterstützen, wobei ihnen ein grosser Ermessensspielraum eingeräumt wird.

7. Ausblick auf Änderung der Verordnung über die politischen Rechte

Die neuen Bestimmungen verlangen nach einer Anpassung der VPR. Diese ist nicht Bestandteil dieser Vorlage, da sie vom Regierungsrat in eigener Kompetenz vorgenommen werden kann. Dennoch rechtfertigt es sich angesichts der auf Verfassungs- und Gesetzesstufe beantragten Änderungen einen summarischen Ausblick auf die Ausführungsbestimmungen zu geben.

Auf Verordnungsstufe sind verschiedene Massnahmen des Regierungsrates zu regeln, welche sich direkt auf die Generalklausel der Kantonsverfassung zur Förderung der politischen Partizipation stützen (Art. 57a Abs. 2 E-KV). Denkbar sind folgende Massnahmen:

- Der Einsatz von Abstimmungsschablonen für Menschen mit einer Sehbehinderung. Diese Bestimmung hätte gegenwärtig noch keine praktische Bedeutung, denn es gibt im Kanton bislang keine Sachabstimmungen an der Urne. Sie ist aber für den Fall sinnvoll, dass künftig im Kontext möglicher Reformen der Gemeindelegislativen Sachabstimmungen an der Urne vorgenommen werden;
- Der Einsatz von Wanderurnen (für die Stimmabgabe in Kranken-, Alters- und Pflegeeinrichtungen);
- Die Vereinheitlichung von Wahlzetteln und Listen;
- Die Ausdehnung der Wahlhilfe auf die Unterzeichnung von Referenden usw.

Auf Verordnungsstufe sind sodann die Voraussetzungen, Zuständigkeiten und das Verfahren für den Verzicht auf die automatische Zustellung des physischen Auszugs des Landsgemeinde memorials zu regeln. Sodann sind die Voraussetzungen für den Wechsel hin zu einem System, indem nicht länger der Verzicht, sondern das Verlangen geltend gemacht werden muss, zu regeln.

Schliesslich sind auf Verordnungsstufe noch die Artikel 16 und 17 VPR mit den Anpassungen auf Gesetzesstufe zu bereinigen und die Auflistung der Angaben auf der Namensliste festzulegen.

8. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die meisten der beantragten Änderungen bedeuten kaum administrativen Mehraufwand oder nennenswerte Mehrkosten. So kommen zwar verschiedene Aufgaben auf die Staatskanzlei und die Gemeindeganzleien zu, doch sollten diese im Rahmen der ohnehin im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen zu erfolgenden Tätigkeiten bewältigt werden können. So müssen z. B. Auslandschweizer Stimmberechtigte, die neu einen Wahlzettel für die Ständeratswahl erhalten, aufgrund der gleichzeitig stattfindenden Nationalratswahl ohnehin mit Wahlunterlagen bedient werden.

Die sich aus der Verfassungsbestimmung zur Förderung der politischen Partizipation im Sinne eines verbesserten Zugangs von Menschen mit Behinderungen zur Ausübung ihrer politischen Rechte ergebende finanzielle Auswirkung ist schwer zu beziffern. Mehrere Massnahmen wurden bereits ohne diese Verfassungsbestimmung ergriffen (z. B. Gebärdendolmetscherinnen und -dolmetscher an der Landsgemeinde). Der Vorbehalt der Verhältnismässigkeit stellt sicher, dass der Nutzen in einem sinnvollen Verhältnis zum Aufwand steht.

Die Förderung der politischen Partizipation durch Pilotprojekte kann finanzielle Auswirkungen haben, wobei dem Regierungs- und Gemeinderat ein grosser Ermessensspielraum eingeräumt ist. Eine Steuerung über das ordentliche Budget durch die zuständige Behörde ist möglich.

Die grössten finanziellen Auswirkungen sind im Bereich der Neukonzipierung des Landsgemeindememorials zu verorten:

Die vom Landrat genehmigte Legislaturplanung 2023–2026 geht für die Neukonzipierung des Landsgemeindememorials von einmaligen Kosten für den Kanton 50'000 Franken aus. Damit werden insbesondere die vorgesehene Online-Plattform für die Landsgemeinde auf die Bedürfnisse des neuen Konzepts angepasst und die vorgesehene Broschüre gestaltet. Die jährlich wiederkehrenden Mehrkosten für den Kanton gegenüber dem Status quo werden auf rund 20'000 Franken geschätzt. Die Mehrkosten werden durch den zusätzlichen Druck der Broschüre verursacht. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass die Kosten für das Memorial in den vergangenen Jahren deutlich reduziert werden konnten. Zu beachten ist zudem, dass die Produktionskosten für Broschüre und Memorial stark vom jeweiligen Umfang abhängen. Dieser ergibt sich aus der Geschäftslast und lässt sich nicht beeinflussen. Ein weiterer Faktor, der nur schwer zu prognostizieren ist, stellt die Zahl der Abbestellungen dar. Je höher diese ist, desto tiefer die Produktionskosten des Memorials. Im Projekt wird mittelfristig mit einer Reduktion der Zahl der Memoriale um 20 Prozent gerechnet (minus 3000 Exemplare).

Aufgrund der aktuell in den Artikeln 7 und 11 VPR vorgesehenen Aufgabenteilung, wonach die Gemeinden für die Zustellung von Memorial und Stimmrechtsausweis für die Landsgemeinde zuständig sind und die Kosten dafür tragen, sind auch die Gemeinden von der Neukonzipierung des Memorials betroffen. Einerseits wird die Zahl der zu versendenden Memoriale abnehmen. Noch offen ist, was der Versand unter dem künftigen Regime kosten wird. Die Schweizerische Post evaluiert diese noch. Aktuell gilt für die Zustellung des Memorials eine Sonderlösung. Es ist mit Kostensteigerungen im vierstelligen Bereich zu rechnen. Die Versandkosten für das Memorial hängen letztlich aber von dessen Umfang bzw. Gewicht ab. Steigen werden auch die Kosten für den Versand des Stimmrechtsausweises. Das Konzept sieht aktuell vor, dass dieser Bestandteil der Broschüre ist. Die Kostensteigerung – wiederum abhängig vom Umfang der Broschüre – im Vergleich zum Status quo liegt im einstelligen Rappenbereich pro Stück bzw. bei 26'500 Stimmberechtigten im tiefen vierstelligen Bereich.

9. Inkraftsetzung

Über den Zeitpunkt der Inkraftsetzung soll der Regierungsrat entscheiden. Dies ermöglicht, den Zeitpunkt des Inkrafttretens mit dem Inkrafttreten der Ausführungsbestimmungen auf Ebene der regierungsrätlichen Verordnung zu koordinieren. Zudem kann er den Zeitpunkt so wählen, dass es nicht zu Friktionen mit allfälligen Wahlterminen (Ersatzwahlen) nach der Landsgemeinde 2025 kommt.

10. Antrag

Der Regierungsrat beantrag dem Landrat,

1. *die beiliegende Verfassungs- und Gesetzesänderung der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten; und*
2. *die Motion Urs Sigrist, Schwändi, und Mitunterzeichner «Änderung Gesetz über die politischen Rechte – Artikel 43 Wahlvorschläge» als erfüllt abzuschreiben.*

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

Im Namen des Regierungsrates

*Kaspar Becker, Landammann
Michael Schüepp, Ratsschreiber-Stv.*

Beilagen:

- SBE Änderung der Verfassung des Kantons Glarus
- Synopse Änderung der Verfassung des Kantons Glarus
- SBE Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte
- Synopse Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte
- Motion