

Die Landsgemeinde des Kantons Glarus Geschichte und Gegenwart – von Jürg Davatz

Geschichte der Landsgemeinde

Ursprung

Wann die Landsleute von Glarus erstmals zu einer Landsgemeinde zusammentraten, wird von keinem Schriftstück überliefert. Jedenfalls reichen die Wurzeln der Landsgemeinde mindestens ins 13. Jahrhundert zurück, also in jene Epoche, in der das Kloster Säkingen und seit 1266 auch das Haus Habsburg Hoheitsrechte über Glarus ausübten. Bereits 1282 urkundete «die Talgemeinschaft der Männer von Glarus», und zwar mit einem eigenen Siegel. Die Organisation und die Rechte dieser Gemeinschaft der Glarner sind aber nicht genau bekannt.

Von 1387 bis 1623

Am 11. März 1387 traten der Ammann und die Landleute von Glarus zu einer Landsgemeinde zusammen und gaben sich die ersten Landessatzungen, die Grundlage für den Aufbau eines demokratischen Freistaates. Damals fassten sie den bis heute geltenden Beschluss, an den Landsgemeinden und an den Tagwens-(Gemeinde-)versammlungen müsse die Minderheit jeweils den Beschlüssen der Mehrheit folgen.

Mit dem Sieg in der Schlacht bei Näfels befreiten sich die Glarner im Jahr 1388 endgültig von der habsburgischen Herrschaft.

Seither verkörpert die Landsgemeinde die oberste Gewalt im Lande Glarus. Anfänglich stand ihr nicht allein die Gesetzgebung und die Wahl der Landes- und Gerichtsbehörden zu; sie entschied auch über Krieg und Frieden, über Abschluss oder Erneuerung von Bündnissen, erteilte das Landrecht und war Begnadigungsinstanz. Bis 1457 übte sie auch die Blutgerichtsbarkeit aus. Stimmberechtigt waren alle über 16 Jahre alten Landleute, zwischendurch sogar auch jene über 14 Jahre.

Der Rat, der Ausschuss der Landsgemeinde, erledigte laufende staatliche und richterliche Geschäfte. Ihm gehörten anfänglich 15 oder 30, später 60 Mitglieder an. Der Landammann war seit jeher das Haupt des Staatswesens. Er leitete die Landsgemeinde und die Verhandlungen des Rates, amtierte als oberster Richter und führte anfänglich auch die Kriegsmannschaft. Das Landesschwert, das er heute noch an der Landsgemeinde hält, erinnert an die militärische und richterliche Gewalt der Landsgemeinde. Seit der Mitte des 15. Jahrhunderts schränkte die Landsgemeinde die grosse Macht des Landammanns durch neue Beamtungen zunehmend ein. Als Präsident der Landsgemeinde, der Räte und wichtigen Gerichte sowie als häufiger Vertreter des Standes an den eidgenössischen Tagsatzungen bewahrte er jedoch bis 1837 eine überragende Stellung.

Von 1623 bis 1837: drei Landsgemeinden

Die Reformation spaltete das Land Glarus in eine reformierte Mehrheit und eine katholische Minderheit. 1530 anerkannten beide Parteien die Gleichberechtigung der Konfessionen. Die Parität führte schliesslich zu einer konfessionellen Aufteilung der staatlichen Gewalt, die bis 1837 das besondere Merkmal des Landes Glarus blieb.

Der dritte Landesvertrag von 1623 führte drei Landsgemeinden ein: eine katholische, eine reformierte und eine gemeinsame. Eine Woche vor der gemeinsamen Landsgemeinde traten die konfessionellen «Particular-Landsgemeinden» zusammen und wählten in festgelegtem Wechsel die Landesbeamten. Gemäss dieser Kehrordnung gehörte der Landammann je drei Jahre der evangelischen und zwei Jahre der katholischen Konfession an; die andere Glaubenspartei stellte inzwischen den Landesstatthalter. Seit 1623 tagten neben den gemeinsamen Räten auch evangelische und katholische Räte.

Der fünfte Landesvertrag von 1683 brachte die Aufteilung des Landes Glarus in zwei weitgehend selbstständige Staatswesen, die die ganze behördliche Gewalt und die Strafrechtspflege über ihre Angehörigen innehatten. Jede Konfession besass nun neben ihren eigenen Räten auch ihre eigenen Gerichte. Der Landammann und der Landesstatthalter präsidierten jeweils die Landsgemeinde, den Rat und die wichtigsten Gerichte ihres Konfessionsteils. Die gemeinsame Landsgemeinde behielt die höchste Gewalt, vor allem die Gesetzgebung in allgemeinen Landesangelegenheiten. Diese eigenartige staatsrechtliche Dreiteilung des Landes hatte und erreichte das Ziel, die katholische Minderheit vor politischer Entmachtung zu schützen.

Zur Zeit der Helvetik (1798–1803) zwang Frankreich der Schweiz eine neue und fremde staatliche Ordnung auf. Das Land Glarus gehörte nun zum Kanton Linth und verlor seine Landsgemeinde. Mit der Mediationsakte von 1803 gab Napoleon I. dem Kanton Glarus nicht allein seine alten Grenzen zurück, sondern auch das konfessionell geteilte Staatswesen mit drei Landsgemeinden. Trotz des unnachgiebigen Widerstandes der Katholiken beschloss die reformierte Mehrheit an der gemeinsamen Landsgemeinde vom 29. Mai 1836, die Landesteilung abzuschaffen und eine neue Kantonsverfassung einzuführen.

1837: Rückkehr zu einer Landsgemeinde

Im Juli 1837 setzte die Landsgemeinde die neue Verfassung in Kraft, welche die Landesteilung aufhob und Glarus wieder zu einem ungeteilten Staatswesen machte. Seither besteht nur noch – wie ursprünglich – eine Landsgemeinde.

Die neue Verfassung trennte die richterliche von der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt. Aber erst die Kantonsverfassung von 1887 vollzog auch die Trennung von Landrat (Parlament) als Gesetzesvorbereitender und Regierungsrat als vollziehender Gewalt. Der Landammann ist der erste Repräsentant des Landes und der Präsident des Regierungsrates; wie seit jeher leitet er auch die Landsgemeinde.

1972: Volle politische Rechte für Frauen

1971 fand die letzte glarnerische «Männer-Landsgemeinde» statt: Sie erteilte nämlich den Frauen die vollen politischen Rechte in Kantonsangelegenheiten. So können die stimmberechtigten Frauen seit 1972 aktiv an der Landsgemeinde teilnehmen und dort oder an der Urne abstimmen, wählen und in Behörden gewählt werden.

Vor- und Nachteile der Landsgemeinde

Die glarnerische Landsgemeinde hat grundlegende Merkmale und Rechte von 1387 an bis in die Gegenwart bewahrt. Bis heute steht sie im Mittelpunkt des staatlichen Lebens. Freilich hat sie sich im Laufe der Jahrhunderte den veränderten Anforderungen angepasst. Jedenfalls ist sie in keiner Weise ein folkloristischer Politanlass, sondern eine politische Institution mit einer einzigartigen Tradition und Bewährung. Auch in der Gegenwart vermag sie ihre verfassungsmässig klar festgelegten Aufgaben gut zu erfüllen. Neben Glarus hält einzig noch Appenzell Innerrhoden an der Landsgemeinde fest. Die Durchführung von Landsgemeinden mit repräsentativer Beteiligung ist selbstverständlich nur in Kantonen mit geringer Bevölkerungszahl möglich.

Die glarnerische Landsgemeinde zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass das Volk zu einer Vorlage nicht nur «Ja» oder «Nein» sagen kann; es hat die Möglichkeit, Bestimmungen auszumerzen oder die Vorlagen zu ergänzen und abzuändern. Wie sonst nirgendwo auf kantonaler Ebene können die Stimmberechtigten unmittelbar im Sinne eines Parlaments in die Meinungsbildung eingreifen. Gerade insofern ist die Glarner Landsgemeinde eine beispielhafte Form von direkter Demokratie. Die Stimmberechtigten bilden hier keine namenlose Masse, sondern erlebbar eine staatliche Gemeinschaft, die die höchste Gewalt ausübt und zum Wohl und Nutzen der Einwohner – «von Land und Volk» – mindert und mehrt. Die Landsgemeinde schafft eine persönliche Beziehung zwischen dem Volk und seinen Behörden und stärkt die Zusammengehörigkeit.

Diesen wesentlichen Vorteilen stehen auch Nachteile gegenüber. So finden Wahlen und Abstimmungen offen statt, nicht geheim. Auch nicht allen, die in ein Abstimmungslokal gehen oder schriftlich stimmen könnten, ist die Teilnahme an der Landsgemeinde möglich (z. B. für Arbeitstätige). Zudem beeinflusst das Wetter den Landsgemeindebesuch. Eine weitere Unzulänglichkeit ist das Abschätzen der Mehrheit bei Abstimmungen, wenn sich Ablehnende und Befürwortende etwa die Waage halten.

Die Landsgemeinde gemäss Kantonsverfassung

Regierungsrat

Der Regierungsrat ist zuständig für den Entwurf von Erlassen und Beschlüssen zuhanden des Landrates und der Landsgemeinde und die Durchführung von Vernehmlassungen dazu.

Landrat

Der Landrat ist zuständig für die Beratung von Vorlagen und die Antragstellung zuhanden der Landsgemeinde. Ihm obliegen die Prüfung und Genehmigung des Protokolls der Landsgemeinde sowie die Einberufung ausserordentlicher Landsgemeinden.

Landsgemeinde

Stellung

Die Landsgemeinde ist die Versammlung der stimmberechtigten Landeseinwohner. Sie ist das oberste Organ des Kantons. Stimmberechtigt sind alle im Kanton Glarus wohnhaften Schweizerinnen und Schweizer, die das 16. Altersjahr vollendet haben.

Landsgemeindememorial

Das Landsgemeindememorial enthält die an der Landsgemeinde zur Behandlung kommenden Geschäfte, insbesondere die Gesetzes- und Beschlussesentwürfe des Landrates und die eingereichten Memorialsanträge.

Einberufung

Die ordentliche Landsgemeinde versammelt sich am ersten Sonntag im Mai in Glarus. Der Regierungsrat entscheidet über eine allfällige Verschiebung.

Eine ausserordentliche Landsgemeinde findet statt, wenn die Landsgemeinde es beschliesst, wenn mindestens 2000 Stimmberechtigte es verlangen oder wenn der Landrat sie zusammenruft.

Leitung und Eröffnung

Der Landammann leitet die Landsgemeinde. Wenn er verhindert ist, tritt an seine Stelle der Landesstatthalter, bei dessen Verhinderung der amtsälteste Regierungsrat. Der Landammann eröffnet die Landsgemeinde mit einer Ansprache. Danach wird die Landsgemeinde vereidigt.

Verhandlungen

Die Grundlage für die Verhandlungen bilden die im Memorial oder im Amtsblatt veröffentlichten Vorlagen des Landrates; andere Gegenstände dürfen nicht behandelt werden.

Alle Stimmberechtigten haben das Recht, zu den Sachvorlagen Anträge auf Unterstützung, Abänderung, Ablehnung, Verschiebung oder Rückweisung zu stellen.

Abänderungsanträge müssen zum Beratungsgegenstand in einem sachlichen Zusammenhang stehen. Wer sich zu einer Sachvorlage äussern will, hat zuerst seinen Antrag zu formulieren und danach kurz zu begründen.

Abstimmungsverfahren

Der Antrag des Landrates ist genehmigt, wenn hierzu kein abweichender Antrag gestellt wird. Wird aber ein solcher gestellt, so hat die Landsgemeinde abzustimmen. Werden an einer Vorlage zwei oder mehr Abänderungen vorgenommen, so ist eine Schlussabstimmung durchzuführen. Bei Wahlen wird in jedem Fall abgestimmt.

Ermittlung der Mehrheit

Der Landammann ermittelt die Mehrheit durch Abschätzen. In zweifelhaften Fällen kann er die übrigen Mitglieder des Regierungsrates beratend beiziehen. Seine Entscheidung ist unanfechtbar.

Wahlbefugnisse

Die Landsgemeinde ist zuständig für die Wahl des Landammanns, des Landesstatthalters und der Richter.

Gesetzgebung und Befugnisse

Die Landsgemeinde ist zuständig für die Änderung der Kantonsverfassung. Sie erlässt zudem in der Form des Gesetzes alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen.

Sie ist im Weiteren zuständig für:

- a. die Zustimmung zu Konkordaten und anderen Verträgen, wenn diese einen Gegenstand der Verfassung oder der Gesetzgebung oder eine Ausgabe nach Buchstabe b betreffen;
- b. Beschlüsse über alle frei bestimmbaren einmaligen Ausgaben für den gleichen Zweck von mehr als 1 Million Franken und über alle frei bestimmbaren wiederkehrenden Ausgaben für den gleichen Zweck von mehr als 200 000 Franken im Jahr;
- c. den freien Erwerb von Grundstücken als Anlage oder zur Vorsorge im Betrag von mehr als 5 000 000 Franken;
- d. weitere durch den Landrat vorgelegte Beschlüsse;
- e. die Festsetzung des Steuerfusses.