

**Zeitschrift:** Jahrbuch des Historischen Vereins des Kantons Glarus  
**Herausgeber:** Historischer Verein des Kantons Glarus  
**Band:** 71 (1986)

**Artikel:** Entstehung und Inhalt der Verfassung des Kantons Glarus vom 22. Mai 1887  
**Autor:** Schiesser, Fridolin  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-584538>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 10.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

*«Denn jede durchgreifende Revision des Grundgesetzes eines Volkes ist ein Kompromiss zwischen den Anschauungen der Freunde des Fortschrittes und denjenigen der Anhänger am Bestehenden. Wohl ein jeder hat von seinen Lieblingsideen Verschiedenes preiszugeben, um das Ganze zu retten.»*

*Landammann Esajas Zweifel, 1887<sup>1</sup>*

## Entstehung und Inhalt der Verfassung des Kantons Glarus vom 22. Mai 1887

Von Fridolin Schiesser

### VORBEMERKUNG

«Dem einen zu weit, dem andern zu wenig weit», so etwa liesse sich eines der Merkmale umschreiben, das allen Totalrevisionen von Verfassungen eigen ist. Sowohl die Revision von 1836 als auch jene von 1887 spaltete die Politiker und Stimmbürger in zwei Lager, und auch bei der im Gange befindlichen Totalrevision der Kantonsverfassung scheint sich diese Grundregel zu bestätigen. Wer indessen die drei Totalrevisionsverfahren von 1836, 1887 und das heutige miteinander vergleicht, kommt nicht um die Feststellung herum, dass die politischen Auseinandersetzungen von Mal zu Mal viel an Brisanz einbüssen, und zwar deshalb, weil offenbar immer weniger Anlass – oder ist es fehlender politischer Wagemut? – vorhanden ist, Grundlegendes zu ändern.

1836 ging es insbesondere darum, die konfessionelle Landesteilung durch Aufhebung der alten Landesverträge zu beseitigen und eine zeitgemässe Verfassung einzuführen. Diese Thematik rief verständlicherweise

<sup>1</sup> Vgl. Memorial 1887, S. 20.

vor allem den katholischen Bevölkerungsteil und dessen Landesbehörde auf den Plan. 1887 standen die Neuorganisation der Landesbehörden sowie bedeutende Veränderungen in der Struktur des Gemeindewesens im Vordergrund. Diese und andere Revisionspunkte waren nicht zuletzt durch die Totalrevision der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 bedingt. Das laufende Totalrevisionsverfahren ist dagegen aus mehr formellen als inhaltlichen Gründen und Notwendigkeiten in Gang gekommen. Dementsprechend sind auch die Beteiligung und der Einsatz von Politikern und Stimmbürgern in diesen Verfahren eher bescheiden. Es fehlt der zündende Funke im Pulverfass der Revisionsthematik, vor allem seit es klar geworden ist, dass die Verschmelzung von Orts-, Schul- und Fürsorgegemeinden zur Einheitsgemeinde aus politischen Gründen sich als undurchführbar erweist.

Der vorliegende Beitrag soll aber nicht zu einer Darstellung der heutigen Totalrevision der Kantonsverfassung führen, auch wenn da und dort um der Aktualität willen darauf Bezug genommen werden soll. Es geht vielmehr darum, Vorspiel und Hauptakt der Totalrevision von 1887 darzustellen.

## KRITIK AN DER VERFASSUNG VON 1836

Mit der Verfassung vom 2. Oktober 1836 hatte die Landsgemeinde einer Urkunde ihre Zustimmung erteilt, die von ihrem Aufbau und Inhalt her den Anforderungen einer modernen Verfassung durchaus entsprach.<sup>2</sup> Nach einleitenden Artikeln über die demokratische Staatsform und die Volkssouveränität folgten ein Katalog verschiedener Grund- und Freiheitsrechte sowie die Verankerung der allgemeinen Rechtsgleichheit. Die Aufzählung einzelner staatlicher Aufgaben bildete den Schluss des ersten Kapitels. Das zweite und dritte Kapitel waren den politischen Rechten der Bürger sowie den Wahlbestimmungen gewidmet.

Der dritte Abschnitt handelte von den Behörden und ihren Zuständigkeiten. Neben der Landsgemeinde gab es den dreifachen Landrat.<sup>3</sup> Die vollziehende Behörde bildete der Rat mit seinen neun Kommissionen. Die

<sup>2</sup> Vgl. zur Verfassung von 1836 Stauffacher, S. 45 ff., mit zahlreichen Hinweisen. Einen kurzen Überblick über die Verfassungs- und Rechtsgeschichte gibt Stucki.

<sup>3</sup> Der dreifache Landrat setzte sich aus drei verschiedenen Gruppen von Mitgliedern zusammen: der Standeskommission, 34 Ratsherren und 68 weiteren Abgeordneten der Tagwen (= Bürgergemeinden).

richterliche Gewalt war folgenden Gerichten übertragen: dem Zivilgericht, dem Augenscheingericht, dem Ehegericht, dem Kriminalgericht und in zweiter Instanz dem Appellationsgericht. Im sechsten Abschnitt wurde das Gemeindewesen geregelt, und der siebente Abschnitt handelte von der Revision der Verfassung.

Relativ früh wurde von berufener Seite vor allem am dritten Abschnitt über die Behörden und deren Kompetenzen Kritik geübt. Diese Kritik ging dahin, dass die 1836 geschaffene Behördenorganisation als schwerfällig und träge bezeichnet wurde. Die Hauptkritik galt vor allem der Art und Weise, wie die vollziehende Gewalt ausgeübt wurde. Diese lag in den Händen des «Rathes». Dieser Rat bestand aus den neun Mitgliedern der Standeskommission sowie aus mehr als 30 Vertretern der Tagwen. Teils zur Besorgung der verschiedenen Verwaltungszweige, teils zur Vorberatung der Geschäfte, wurden folgende Ratskommissionen bestellt: 1. die Standes- und Schrankenkommission, 2. die Haushaltungskommission, 3. die Militärkommission, 4. die Schulkommission, 5. die Sanitätskommission, 6. die Polizeikommission, 7. die Strassen- und Baukommission, 8. die Landesarmenkommission, 9. die Handelskommission.<sup>4</sup>

Wie nicht anders zu erwarten war, erwies sich nach 1848, angesichts der zunehmenden Vollzugsaufgaben der Kantone innerhalb des schweizerischen Bundesstaates, der Rat als Gesamtbehörde zur Erfüllung seiner Aufgaben bald einmal als zu schwerfällig und zu träge. Das hatte zur Folge, dass die einzelnen Kommissionen sich immer mehr aus den Fittichen der Gesamtbehörde lösten und vermehrt Aufgaben in eigener Kompetenz erledigten. Die Einheit und Gleichheit im Vollzug der staatlichen Aufgaben gingen damit verloren. Anstatt einer einzigen vollziehenden Behörde fanden sich nach und nach deren neun.

Der erste, der eine entsprechende Kritik an der Organisation der vollziehenden Gewalt vorbrachte, war kein geringerer als Landammann Dr. Joachim Heer, der spätere Bundespräsident. Im Amtsbericht des Rates von 1860 führte Heer aus: «Die neue Verfassung, wie sie 1837 zuerst angenommen und 1842 revidiert worden ist, hat zwar aus den frühern Zuständen die Institution des Rathes herübergenommen, als einer weitem Behörde, welche sich aus den obersten Landesbeamten (jetzt der Standeskommission) und den ersten Vorstehern der Gemeinden zusammensetzt. Aber während unter der alten Verfassung in diesem Rathe sich die gesammte Verwaltung thatsächlich konzentriert fand, und die kleinen

<sup>4</sup> Vergleicht man diese Aufzählung mit der Liste der heutigen Direktionen (vgl. Verordnung über die Organisation und die Geschäftsführung des Regierungsrates und seiner Direktionen vom 15. Juni 1887, Artikel 23), so kann man unschwer feststellen, dass diese Kommissionen später als Grundlage für die Bildung der Direktionen dienten.



Kollegien und Kommissionen nur eine vorberathende Stellung einnehmen, ist unter der neuen Verfassung nach und nach eine Dezentralisation der Verwaltung eingetreten, welche es zum mindesten sehr schwer macht zu entscheiden, wo eigentlich die Regierung zu suchen sei. Durch das Gesetz betreffend die Organisation der Kommissionen, sowie durch einzelne Administrativgesetze sind die Attribute und Kompetenzen dieser Kollegien ziemlich genau geregelt. Es ist aber bemerkenswerth, wie sehr selbständig dieselben gestellt sind und wie sehr man, um das weitläufige Kollegium des Rathes zu erleichtern, die Befugnisse der Kommissionen zu erweitern geneigt war. So ist es gekommen, dass jede Kommission in der That auf dem ihr zugewiesenen Gebiete so ziemlich selbstherrlich waltet, und dass der Rath in der Regel nur da angerufen wird, wo es sich um Geldverlegenheiten handelt oder wo man es vorzieht, eine unliebsame Verantwortlichkeit auf breitere Schultern abzuladen.»<sup>5</sup>

Eine zweite Kritik, die ebenfalls bald vorgetragen werden sollte, galt der relativ komplizierten Gerichtsorganisation. Kritisiert wurde dabei vor allem der Umstand, dass in erster Instanz nicht weniger als vier Gerichte – das Zivilgericht, das Augenscheingericht, das Ehegericht und das Kriminalgericht – nebeneinander tätig waren. Im besonderen betrachtete man das Ehegericht verschiedentlich als überflüssig. Dessen Aufgaben sollten vom Zivilgericht übernommen werden. Bisweilen wurde auch die Existenzberechtigung des Augenscheingerichts in Frage gestellt. Schliesslich betrachtete man angesichts der kleinräumlichen Verhältnisse im Kanton die Zahl der Richter allgemein als zu hoch.

## VORSTÖSSE ZUR REVISION DER VERFASSUNG VON 1836

### Die Vorstösse von 1863 und 1864

Die Kritik von Landammann Joachim Heer verhallte keineswegs wirkungslos. Zwar führte der Brand von Glarus vom 10./11. Mai 1861 dazu, dass die Aufmerksamkeit vorübergehend der Beseitigung der Folgen dieser Katastrophe galt. Kaum waren jedoch die schlimmsten Folgen beseitigt, kam die Revision der Kantonsverfassung erneut zur Diskussion. Ein erster Antrag auf Revision der Verfassung scheiterte 1863. Der Vorstoss zielte auf eine Vereinfachung der Behördenorganisation sowie

<sup>5</sup> Zitiert nach Gottfried Heer, Landammann und Bundespräsident Dr. J. Heer, Lebensbild eines republikanischen Staatsmannes, Zürich 1885, S. 138 f.

auf die Einführung des Amtszwanges und die Wahl aller besoldeten Beamten durch die Landsgemeinde ab.<sup>6</sup> Die in Gang gekommene Revisionsbewegung, die nach Winteler «Spiegelbild des regen politischen Lebens» war, nahm jedoch ihren Fortgang. Zuhanden der Landsgemeinde 1864 wurde ein ähnlicher Antrag eingereicht wie ein Jahr zuvor.<sup>7</sup> Obwohl sich Landammann Heer und die Mehrheit der eingesetzten Revisionskommission für eine «gänzliche Umgestaltung der Verfassung» aussprachen, scheiterte auch dieses Unterfangen an der Landsgemeinde.<sup>8</sup>

### Vorstösse im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung von 1874

Dass die Bestrebungen um eine Totalrevision der Bundesverfassung von 1848 nicht ohne Einfluss auf die Bemühungen auf kantonaler Ebene bleiben konnten, ist offensichtlich. Nachdem Volk und Stände am 12. Mai 1872 einen ersten Entwurf abgelehnt hatten, wurde am 19. April 1874 eine zweite, weniger zentralistisch ausgestaltete Vorlage von Volk und Ständen angenommen. Die Hauptpunkte der Revision waren namentlich:

1. Ausbau der Demokratie (Einführung des Gesetzesreferendums);
2. Ausbau der Bundeskompetenzen (u. a. materielles Privatrecht, Militär, Eisenbahn, Telegraph, Banknoten, Arbeitsschutz);
3. Erweiterung der Freiheitsrechte (insbesondere Verankerung der Handels- und Gewerbefreiheit).<sup>9</sup>

Vor allem die Punkte 2 und 3 riefen einer Anpassung des kantonalen Verfassungsrechtes. Schon die Landsgemeinde von 1874 hatte sich mit entsprechenden Revisionsanträgen zu befassen.<sup>10</sup> Der Landrat wurde beauftragt, der nächsten Landsgemeinde einen entsprechenden Entwurf vorzulegen. Die Landsgemeinde 1875 wies aber den Vorschlag an den Landrat zurück, um dann im folgenden Jahr den modifizierten Entwurf endgültig abzulehnen.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> Vgl. Memorial 1863, S. 6 f.; Winteler, S. 569 f.

<sup>7</sup> Vgl. Memorial 1864, S. 5 f.

<sup>8</sup> Vgl. Winteler, S. 570.

<sup>9</sup> Vgl. Häfelin/Haller, S. 18 f.

<sup>10</sup> Vgl. Memorial 1874, S. 6 ff.

<sup>11</sup> Vgl. Memorial 1875, S. 3 ff.; Winteler, S. 570; Zimmermann, S. 6 ff.; vgl. auch Memorial 1876, S. 3 ff.

## Teilrevisionen und weitere Bemühungen um die Totalrevision

Mit dem angerichteten Scherbenhaufen war keines der anstehenden Probleme gelöst. Die Anpassung des kantonalen Rechts an die neugeschaffene Bundesverfassung stand nach wie vor im Vordergrund und muss als vordringliche Aufgabe dieser Zeit bezeichnet werden. Da die zahlreichen Versuche zur Totalrevision der Verfassung vom 2. Oktober 1836 gescheitert waren, verlegten sich deren Verfechter nun auf eine andere Taktik. Anstatt mit Totalrevisionsversuchen weiterhin gegen eine scheinbar un-  
einnehmbare Bastion anzurennen, wählten sie das Mittel der Teilrevision. Damit konnten einzelne dringende und brennende Probleme aus dem Gesamtzusammenhang der Totalrevision herausgelöst und für sich allein behandelt werden. Auf diese Weise wurde insbesondere das Gemeindesteuergesetz<sup>12</sup> durchgebracht, dessen wichtigste Errungenschaft wohl darin bestand, dass alle Einwohner, die Niedergelassenen eingeschlossen, zu Steuern herangezogen werden konnten, falls der Tagwen solcher Mittel bedurfte.<sup>13</sup>

Zuhanden der Landsgemeinde 1881 stellte erneut ein Bürger den Antrag auf Totalrevision der Kantonsverfassung.<sup>14</sup> Erneut lehnte die Landsgemeinde diesen Antrag ab.<sup>15</sup> Allerdings war dies der letzte Versuch zur Totalrevision der Kantonsverfassung, der scheiterte.

## Die erfolgreichen Anträge auf Totalrevision im Jahre 1886

Zuhanden der Landsgemeinde 1886 reichten zwei angesehene Landleute unabhängig voneinander Memorialsanträge auf Vornahme der Totalrevision der Kantonsverfassung ein.<sup>16</sup> Der eine Antrag stammte von einem Mann, der seine politische Zukunft noch vor sich hatte und zu einem der bedeutendsten Staatsmänner des Kantons aufsteigen sollte. Sein Name war Eduard Blumer, bereits damals Landesstatthalter. Der andere Antrag kam von Dr. Niklaus Tschudi, alt Nationalrat und Gemeindepräsident von Glarus zur Zeit der Brandkatastrophe von 1861. Tschudi hatte schon bei der Schaffung der Verfassung von 1836 kräftig mitgemischt und seither immer wieder für die Totalrevision gekämpft. Sein besonderes Anliegen

<sup>12</sup> Vgl. Memorial 1877, S. 35 ff.

<sup>13</sup> Vgl. Winteler, S. 571.

<sup>14</sup> Vgl. Memorial 1881, S. 7 ff.

<sup>15</sup> Vgl. Winteler, S. 571.

<sup>16</sup> Ebenda, S. 571.

galt der Beseitigung der konfessionellen Schranken innerhalb und zwischen den Religionsgemeinschaften. Zur Begründung der Anträge auf Totalrevision wurden im wesentlichen die bereits dargestellte Kritik an der schwerfälligen und trägen Organisation der administrativen und richterlichen Behörden sowie die Notwendigkeit der Anpassung der Kantonsverfassung an die neue Bundesverfassung vorgebracht.<sup>17</sup>

Mit diesen Vorstössen wurde ein besonderer Abschnitt in der glarnerischen Geschichte eingeleitet, und zwar deshalb, weil die beiden damals führenden Köpfe unterschiedliche Haltungen in bezug auf die Notwendigkeit der Totalrevision einnahmen. Zählte Landesstatthalter Eduard Blumer gar zu den Antragstellern und damit zu den engsten Verfechtern einer Totalrevision, so sprach sich der amtierende Landammann, Esajas Zweifel, ebenso bestimmt gegen eine solche Totalrevision aus. Die Frage der Totalrevision musste somit auch zu einer Auseinandersetzung und Bereinigung zwischen Landammann und Landesstatthalter führen.

Die Beratungen über die beiden Anträge führten im Landrat zu einer Pattsituation. 49 Mitglieder sprachen sich dafür aus, der Landsgemeinde die Anträge zur Annahme zu empfehlen; ebensoviele Ratsherren vertraten den gegenteiligen Standpunkt. Damit fiel Landammann Esajas Zweifel, als Vorsitzendem des dreifachen Landrates, der Stichentscheid zu. Angesichts der grossen Tragweite der Anträge vermochte der Landammann einstweilen nicht über den eigenen Schatten zu springen und entschied sich für die Verwerfung des Antrages.<sup>18</sup> An der Landsgemeinde vom 9. Mai 1886 entschied Landammann Zweifel dagegen anders. Nach langer Diskussion und viermaligem Ausmehren erklärte er die Anträge als angenommen.<sup>19</sup> Damit hatte die Landsgemeinde zum ersten Mal seit 1874 wieder einen Auftrag zur Ausarbeitung einer Vorlage für die Totalrevision der Kantonsverfassung erteilt.

<sup>17</sup> Vgl. Memorial 1886, S. 8 f.

<sup>18</sup> Vgl. Winteler, S. 572. Im Memorial 1886, S. 8 ff., hob Landammann Esajas Zweifel vor allem die Vorzüge der geltenden Verfassung hervor, während die Argumente der Befürworter einer Totalrevision eher übergangen wurden. Das führte dazu, dass 44 Ratsherren, Landräte, Richter und weitere hochgestellte Persönlichkeiten, unter ihnen Landesstatthalter Eduard Blumer und Nationalrat Caspar Schindler, in einem Aufruf «An das Glarnervolk» die Anliegen der Befürworter heraushoben. In diesem Aufruf heisst es auf Seite 2: «In keinem Theil der Erde befindet sich noch ein so komplizirter, unpraktischer, schwerfälliger und drückender Regierungs- und Gerichtsapparat wie in unserm Ländchen, dessen Bevölkerung doch mit Recht allgemein als rührig und dem Fortschritt ergeben gilt.»

<sup>19</sup> Vgl. Winteler, S. 572.

## Ausarbeitung des Entwurfes von 1887

Die Anhänger der Totalrevision, allen voran Eduard Blumer, traten dafür ein, die Ausarbeitung des Verfassungsentwurfes einer besonderen Verfassungskommission zu übertragen. Der dreifache Landrat betraute jedoch die amtierende Standeskommission mit dieser Aufgabe. Dass die Totalrevision im Volke Widerhall fand, zeigt folgender Umstand: Auf einen entsprechenden Aufruf der Standeskommission wurden nicht weniger als 57 Eingaben aus dem Volk eingereicht, die Wünsche und Anregungen für die Totalrevision enthielten.<sup>20</sup>

Die Standeskommission arbeitete, auf der Grundlage der 1875 und 1876 verworfenen Entwürfe sowie des 1877 angenommenen Gemeindesteuergesetzes, in erstaunlich kurzer Zeit einen Entwurf aus und legte ihn bereits am 24. November des gleichen Jahres dem Landrat vor. Der Landrat entledigte sich seiner Aufgabe ebenfalls innert kürzester Zeit. In zehn Sitzungen beriet er die gesamte Vorlage durch, wobei er daneben auch noch die übrigen Landsgemeindeschäfte zu bewältigen hatte.<sup>21</sup> Angesichts der knappen Entscheidungen im Landrat bei der Vorberatung der Anträge Blumer und Tschudi sowie an der Landsgemeinde 1886 hielt sich die Standeskommission in ihrem Entwurf von Extremlösungen fern und verfolgte allgemein einen Mittelweg. Wie aus den einleitenden Bemerkungen von Landammann Esajas Zweifel im Memorial 1887 hervorgeht, wirkten die Erfahrungen, die man mit den entsprechenden Entwürfen 1875 und 1876 gemacht hatte, auch zehn Jahre später noch nach.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Vgl. Memorial 1887, S. 3; Winteler, S. 573, Zimmermann, S. 11. Zudem wurden die Beratungen im dreifachen Landrat von einer regen Auseinandersetzung in den drei Glarner Presseorganen «Neue Glarner Zeitung», «Der Freie Glarner» und «Glarner Nachrichten» begleitet. Eine gute Übersicht über diese Auseinandersetzung in der Presse findet sich bei Zimmermann, S. 23 ff.

<sup>21</sup> Der Sitzungsplan sah folgendermassen aus: 12., 18., 19., 25., 26. Januar, 1., 2., 8., 9. Februar und 1. März! Auf eine ausführliche Darstellung der Beratungen des dreifachen Landrates muss hier aus verschiedenen Gründen verzichtet werden. Eine ausgezeichnete Darstellung findet sich bei Hertach.

<sup>22</sup> Vgl. Memorial 1887, S. 3.

## INHALT DES ENTWURFES VON 1887

Im folgenden können lediglich die wichtigsten Punkte der Landsgemeindevorlage von 1887 dargestellt werden. Für Einzelheiten sei auf den im Memorial 1887 enthaltenen Text verwiesen.

### Allgemeine Bestimmungen (Artikel 1–21)

Die Artikel 1–21 enthalten Bestimmungen verschiedenster Art. Die meisten von ihnen stehen auch heute noch unverändert in Kraft, insbesondere die Artikel 1–13 sowie 20 und 21. Es erübrigt sich deshalb, auf diese Verfassungsbestimmungen näher einzutreten. Bemerkenswert ist indessen, dass mit der persönlichen Freiheit (Artikel 5) und der Eigentumsgarantie (Artikel 8) bereits 1887 im Kanton Glarus Freiheitsrechte verfassungsmässig gewährleistet wurden, deren Anerkennung auf Bundesebene erst in unserer Generation erfolgte.<sup>23</sup> Die Artikel 14 und 15 enthielten allgemeine Grundsätze und Gewährleistungen hinsichtlich des Erwerbs des Land- und Tagwenrechts, während Artikel 16 den Grundsatz der Öffentlichkeit des staatlichen Rechnungswesens festlegte, eine Bestimmung, die sich heute noch in Artikel 16 b Absatz 3 findet.

*Ordnung des Steuerwesens (Artikel 17).* Verschiedene der 57 aus dem Volk stammenden Anregungen betrafen das Steuerwesen.<sup>24</sup> Verlangt wurden u. a. die Einführung der Selbsttaxation, eine amtliche Inventarisierung nach jedem Todesfall, die Besteuerung der Aktiengesellschaften sowie die Einführung einer Erbschaftsteuer. Der Landrat betrachtete es indessen als hinderlich, sich im Gebiet des Steuerwesens durch zahlreiche Einzelbestimmungen in der Verfassung zu binden. Die Wahl des Steuersystems und der Einzelheiten sollte der Gesetzesstufe vorbehalten bleiben. Der Landrat begnügte sich mit einer allgemeinen Vorschrift über das Steuerwesen in Artikel 17.

<sup>23</sup> Die persönliche Freiheit wurde in vollem Umfang vom Bundesgericht erst 1963 im Entscheid 89 I 92 als ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht des Bundes anerkannt. Im gleichen Jahr anerkannte das Bundesgericht auch die Eigentumsgarantie als ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht des Bundes (BGE 89 I 89). Seit dem 14. September 1969 ist die Eigentumsgarantie auf Bundesebene allerdings durch Artikel 22ter der Bundesverfassung ausdrücklich gewährleistet.

<sup>24</sup> Es handelte sich dabei vor allem um Anträge der Grütlianer. Vgl. Zimmermann, S. 12.



*Das Schulwesen (Artikel 18).* Artikel 27 der neuen Bundesverfassung brachte gewisse Minimalanforderungen für das kantonale Schulwesen. Nach dieser Bestimmung mussten die Kantone für genügenden Primarschulunterricht unter staatlicher Leitung sorgen. Derselbe hatte obligatorisch und an den öffentlichen Schulen kostenlos zu sein. Die Durchsetzung dieser Forderungen gab zu keinen Diskussionen Anlass. Dagegen führte die Frage, ob auch der Besuch der Sekundarschule kostenlos sein sollte, zu heftigen Wortgefechten.<sup>25</sup> Zu den Befürwortern eines unentgeltlichen Sekundarschulbesuches gehörten u. a. Schulinspektor Johann Heinrich Heer, Landesstatthalter Eduard Blumer sowie Ratsherr Leonhard Blumer, Engi. Sie alle setzten sich namentlich dafür ein, dass begabte Kinder minderbemittelter Eltern die Sekundarschule ohne Belastung der Familie besuchen können sollten. Auf der anderen Seite warnte namentlich Erziehungsdirektor Oberst Gabriel Trümpy vor der Schaffung eines «Gelehrtenproletariats».<sup>26</sup>

In der Folge lehnte der Landrat den unentgeltlichen Sekundarschulbesuch ab. «Wenn nun die Herren Landleute die Unentgeltlichkeit der Sekundarschule proklamieren wollen, mögen und können sie das auf dem Gesetzesweg tun», meinte Landammann Zweifel im Memorial (S. 7) kurz und bündig. Die Herren Landleute taten es, jedenfalls vorläufig, noch nicht. Mit Ausnahme von Absatz 5 steht Artikel 18 auch heute noch in Kraft.

*Das Armenwesen (Artikel 19).*<sup>27</sup> Artikel 19 übertrug die Pflicht zur Armenunterstützung den Armenkreisen, wobei der Kanton helfend zur Seite stehen sollte. Der Kanton war zudem verantwortlich für die Unterbringung armer altersschwacher, gebrechlicher und kranker Personen. Dagegen oblag die Versorgung armer Geisteskranker, bildungsfähiger Blinder und Taubstummer sowie armer sittlich verwahrloster und geisteschwacher Kinder in geeigneten Anstalten wiederum den Armenpflegen, wobei der Kanton angemessene Beiträge leistete. Absatz 5 sah schliesslich vor, dass der Kanton die Hälfte jenes Defizits zu übernehmen hatte, das trotz maximaler Armensteuer entstand (Artikel 83). Die andere Hälfte ging zu Lasten der Tagwen, die dem Armenkreis angehörten.

<sup>25</sup> Vgl. Hertach, S. 1. Entsprechende Begehren stammten nach Zimmermann, S. 12, von den Grütlianern, vom Sekundarschulrat Sernftal sowie vom kantonalen Arbeiterbund.

<sup>26</sup> Im Memorial 1887, S. 6 f., finden sich die verschiedenen Standpunkte ausführlich dargestellt.

<sup>27</sup> In der Einleitung des entsprechenden Abschnittes im Memorial 1887, S. 7, bezeichnete Landammann Esajas Zweifel diesen Artikel angesichts des grossen Fortschrittes, den dieser mit sich brachte, als «eine Perle des Entwurfes».



Verschiedene, zum Teil weitergehende Vorschläge hatten im Landrat keine Zustimmung gefunden. Abgelehnt wurden Anträge, wonach der Kanton drei Viertel des Defizits der Armenkreise übernehmen sollte. Man befürchtete, dass eine solche Aufteilung des Defizits zu einer übermässigen Belastung der Staatskasse führen könnte.<sup>28</sup> Zur Diskussion stand auch damals schon die Frage, ob im Armenwesen nicht anstelle des Heimatprinzips das Territorialprinzip eingeführt werden sollte. Der Landrat sprach sich klar dagegen aus. «Die üblen Erfahrungen, welche anderwärts mit dem erstern [d.i. das Territorialprinzip] gemacht werden, sowie der Mangel am Halten von Gegenrecht in andern Kantonen, dürften diesen Beschluss hinlänglich rechtfertigen».<sup>29</sup>

### Politische Rechte der Bürger und Wahlbestimmungen (Artikel 22–30)

In diesem Abschnitt der Kantonsverfassung stehen heute nur noch zwei Artikel (24 und 29) unverändert in Kraft. Alle anderen Artikel sind entweder geändert oder gestrichen worden.

*Stimmrechtsalter (Artikel 22).* Bei der Festsetzung des Stimmrechtsalters hat sich im Laufe der Zeit eine eigentümliche Entwicklung ergeben. Lag das Stimmrechtsalter nach der Verfassung von 1836 bei 18 Jahren, so wurde es in der Verfassung von 1887 auf 20 Jahre festgesetzt. Zur Begründung wurde namentlich aufgeführt, es würde sich im praktischen Leben eigentümlich ausnehmen, wenn das Stimmrecht in eidgenössischen und kantonalen Angelegenheiten unterschiedlich geregelt wäre.<sup>30</sup> «Solange aber die Grosszahl der Jungen sich lieber auf den Gassen herumtreibt oder mit Kartenspiel amüsiert, anstatt Vorträge über Verfassungskunde anzuhören, ist von der wohlgemeinten Vergünstigung nicht viel zu erwarten und daher der neue Vorschlag wohl das Richtige», heisst es in der Neuen Glarner Zeitung vom 24. Januar 1887. Bekanntlich gilt seit dem 1. Januar 1981 wiederum das Stimmrechtsalter 18, nachdem die Landsgemeinde 1980 einer entsprechenden Änderung von Artikel 22 Absatz 1 der Kantonsverfassung zugestimmt hat.

*Ausschluss vom Stimmrecht (Artikel 23).* Während nach heutigem Recht nur ein Grund für den Ausschluss vom Stimmrecht besteht, nämlich Geisteskrankheit oder Geistesschwäche, kannte die Verfassung von 1887

<sup>28</sup> Vgl. Memorial 1887, S. 8.

<sup>29</sup> Ebenda, S. 8.

<sup>30</sup> Vgl. die ausführliche Begründung im Memorial 1887, S. 9.

noch drei weitere Gründe. Vom Stimm- und Wahlrecht waren ausgeschlossen:

- Personen, die wegen entehrender Verbrechen und Vergehen durch Gerichtsurteil im Aktivbürgerrecht eingestellt waren;
- Falliten und solche, welche unter Mitwirkung der Konkursbehörde einen Nachlass- oder Gestündungsvertrag abgeschlossen hatten;
- Personen, die dauernd der öffentlichen Unterstützung anheimgefallen waren und deren Almosengrösigkeit durch liederlichen Lebenswandel herbeigeführt wurde.

Der letzte Grund wurde mit der Verfassung von 1887 neu eingeführt.<sup>31</sup>

*Freies Handmehr und Urnenabstimmung (Artikel 26).* Zu hitzigen Diskussionen Anlass gab die Frage, wie weit in den Gemeinden das freie Handmehr durch die Urnenabstimmung ersetzt werden sollte. Der Landrat lehnte extreme Anträge nach beiden Richtungen ab.<sup>32</sup> Das Gesetz sollte bestimmen, wie weit es den Gemeinden überlassen bleiben sollte, für einzelne Wahlen, nicht aber für Sachgeschäfte, die Urnenabstimmung einzuführen.

### Die Landsgemeinde (Artikel 31–36)

Wenig Neuerungen gegenüber der Verfassung von 1836 finden sich im Abschnitt über die Landsgemeinde. Neu wurde in Artikel 32 die Möglichkeit vorgesehen, dass 1500 Bürger eine ausserordentliche Landsgemeinde verlangen konnten.<sup>33</sup> Neuerdings sollte die Landsgemeinde nur noch über Ankauf und Veräusserung von Grundeigentum entscheiden, sofern der Wert 1000 Franken überstieg. Andernfalls war der Landrat zuständig. Die Landsgemeinde entschied dagegen weiterhin über Ausgaben für Bauten und Anschaffungen, soweit der Betrag 5000 Franken überstieg. Angesichts des geringen Interesses der Landsgemeindeteilnehmer wurde die Erteilung und Erneuerung des Landrechtes dem Landrat übertragen. Dagegen wurde die wichtige Bestimmung des § 40 der Verfassung von 1836 inhaltlich unverändert übernommen: Die Landsgemeinde hatte weiterhin kein Recht, auf Erkenntnisse und Urteile einzutreten, die von den übrigen Behörden gemäss ihrer Befugnisse erlassen worden waren. Abgesehen von den in Artikel 35 geregelten Befugnissen sind die Bestimmun-

<sup>31</sup> Vgl. Memorial 1887, S. 10, und § 24 der Kantonsverfassung von 1836.

<sup>32</sup> Vgl. die Darstellung bei Hertach, S. 1, und Zimmermann, S. 14.

<sup>33</sup> Vgl. dazu Hertach, S. 1.

gen über die Landsgemeinde bis heute praktisch ohne Änderung in Kraft geblieben.

### Der Landrat (Artikel 37–47)

«Vereinfachung der Behördenorganisation» hatte eine jener Hauptforderungen gelaute, mit der die Totalrevision 1886 schliesslich in Gang kam. Bei der Neuordnung des Landrates wurde dieser Forderung durch den Übergang vom «dreifachen» zum «einfachen» Landrat Rechnung getragen. Nach § 43 der Verfassung von 1836 setzte sich der dreifache Landrat wie folgt zusammen:

- aus dem Landammann, dem Landesstatthalter und den übrigen Mitgliedern der Standeskommission;
- aus den von den Tagwen nach § 48 gewählten Mitgliedern des Rates;
- aus den von den Tagwen im Verhältnis von je zwei auf ein Ratsglied gewählten Landräten.

Der dreifache Landrat zählte insgesamt 111 Mitglieder<sup>34</sup> und war damit ein eher schwerfälliges Gremium. Den Vorsitz führte der Landammann.

An die Stelle des dreifachen Landrates trat der Landrat mit 67 Mitgliedern. Diese Zahl ergab sich daraus, dass nach Artikel 37, der bis 1981 galt, in den Wahlgemeinden auf je 500 Seelen Bevölkerung, beziehungsweise auf Bruchteile von über 250 Seelen, ein Mitglied zu wählen war. Insgesamt gab es damals 18 Wahltagwen. Von den heutigen fehlten Braunwald und Haslen. Braunwald gehörte zum Tagwen «Reuti», Haslen blieb Bestandteil des alten Tagwens Diesbach, bestehend aus Zusingen, Haslen, Hätzingen, Diesbach, Dornhaus und Betschwanden.<sup>35</sup>

Eifrig gestritten wurde um die sogenannte Verteilerzahl. Namentlich Kreise um Landesstatthalter Eduard Blumer befürworteten eine kleinere Verteilerzahl – ein Landrat auf 400 Seelen Bevölkerung. Blumer glaubte, mit einer Erhöhung der Mitgliederzahl im Landrat auf 94 hätten vor allem junge, fortschrittlich denkende Männer eher eine Chance gehabt, einen Landratssitz zu erringen.<sup>36</sup> Eigenartigerweise kam die Forderung auf Erhöhung der Zahl der Landratssitze genau aus jenen Kreisen, die eine Reorganisation und Vereinfachung der Behördenstruktur gefordert hat-

<sup>34</sup> Vgl. Memorial 1887, S. 11.

<sup>35</sup> Vgl. § 35 der Verfassung von 1836. Darin sind allerdings nur 17 Wahltagwen aufgeführt. Dies rührt daher, dass erst die Landsgemeinde 1886 einem Antrag auf Trennung des Wahlkreises Matt-Engi in zwei Wahltagwen grundsätzlich zustimmte. Vgl. Memorial 1886, S. 20 f.

<sup>36</sup> Vgl. Hertach, S. 2.

ten. Dieser Widerspruch wird denn von Landammann Esajas Zweifel im Memorial 1887 auch ausführlich dargetan und den Revisionsanhängern vorgehalten.<sup>37</sup> In der Folge entschied sich der Rat für die grössere Verteilerzahl und somit für einen kleineren Landrat.<sup>38</sup>

In Vollziehung und Ausführung von Artikel 3, der den Grundsatz der Gewaltentrennung enthält, sollen die sieben Mitglieder des neu zu schaffenden Regierungsrates nicht mehr Mitglieder des Landrates sein. Sie sollten den Sitzungen des Landrates zwar beiwohnen und das Recht haben, Anträge zu stellen und sich an den Beratungen zu beteiligen. Vom Stimmrecht aber wurden sie ausgeschlossen (Artikel 37 Absatz 3).

Bemerkenswert ist noch folgende Feststellung. In § 43 Absatz 2 der Verfassung von 1836 hatte es geheissen: «Sämtliche Mitglieder des Landrates stehen in gleichen Rechten und Pflichten, und haben als solche das Interesse des gesammten Landes und nicht einzelner Theile desselben nach ihrem besten Wissen und Gewissen zu vertreten.» Die Verfassung verpflichtete somit alle Landräte auf das Gesamtinteresse des Kantons und stellte demgegenüber Partikulärinteressen in den Hintergrund. In der Verfassung von 1887 fehlt eine solche Bestimmung.

#### Vollziehungs- und Verwaltungsbehörde (Artikel 48–54)

Die wohl bedeutungsvollste Neuerung wurde bei der Organisation der Vollziehungs- und Verwaltungsbehörde vorgenommen. An die Stelle des schwerfälligen Rates und der neun Ratskommissionen trat ein Regierungsrat mit Landammann, Landesstatthalter und fünf Mitgliedern. Die Gründe, welche die neue Lösung veranlassten, wurden bereits dargestellt. Die zunehmenden Staatsaufgaben und die Verflechtungen im Bundesstaat erforderten eine wirkungsvolle Vollzugsbehörde.<sup>39</sup> Man hatte allgemein eingesehen, dass Rat und Ratskommissionen dieser Aufgabe auf die Dauer nicht mehr gewachsen sein konnten, ja die Ratskommissionen sich mehr und mehr Entscheidungsbefugnisse anmassten und damit dem Sinn des Systems zuwiderhandelten. Andererseits gab es etwelche Mitglieder des dreifachen Landrates, die sich nur schwer vom Rat, der als eigentlicher Vertreter des Volkes betrachtet wurde, lösen konnten.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Vgl. Memorial 1887, S. 12.

<sup>38</sup> Vgl. Hertach, S. 2.

<sup>39</sup> Vgl. Memorial 1887, S. 11.

<sup>40</sup> Ebenda, S. 10 und 14.

Die 1887 gewählte Lösung, die bis heute weitgehend unverändert bestehen geblieben ist, stellt eine ausgezeichnete Verbindung zwischen Kollegial- und Departementalsystem dar. Während die Aufgliederung in Direktionen der Überlastung der einzelnen Mitglieder des Regierungsrates vorbeugen soll, führt das Kollegialsystem dazu, dass die wesentlichen Entscheide doch von der Gesamtbehörde und nicht vom einzelnen Regierungsrat auszugehen haben. Die Dauerhaftigkeit der gewählten Organisationsform der Regierung zeigt sich auch darin, dass anlässlich der laufenden Totalrevisionsverhandlungen keinerlei grundsätzliche Änderungen am bestehenden System geplant sind.

### Richterliche Behörden (Artikel 55–63)

Die Forderung nach Vereinfachung der Behördenorganisation war von den Anhängern einer Totalrevision auch für den Bereich des Gerichtswesens erhoben worden. Wie bereits erwähnt, lag nach der Verfassung von 1836 die richterliche Gewalt erster Instanz bei vier verschiedenen Gerichten: Zivil-, Augenschein-, Ehe- und Kriminalgericht.

Das Ehegericht, das sich mit Ehestreitigkeiten, insbesondere Scheidungen, sowie mit Vaterschaftssachen zu befassen hatte, wurde aufgehoben und dessen Aufgaben dem Zivilgericht übertragen. Zu dieser Lösung trug massgeblich der Umstand bei, dass durch das Bundesgesetz betreffend Feststellung und Beurkundung des Zivilstandes und die Ehe vom 24. Dezember 1874 die entsprechenden Materien ausschliesslich Sache der bürgerlichen Behörden wurden. Dagegen sah man von der Aufhebung des Augenscheingerichtes ab. Der Landrat befürchtete, das Zivilgericht würde durch die Übernahme der Geschäfte des Ehe- *und* des Augenscheingerichtes zu sehr mit Arbeit belastet, so dass es einem Teil der Zivilrichter «geradezu unmöglich gemacht würde, neben den Berufsgeschäften der so sehr vermehrten Aufgabe als Richter gerecht werden zu können».<sup>41</sup>

Auf der Stufe des Appellationsgerichtes gab es dagegen nur geringfügige Änderungen. Auf die in § 67 der Verfassung von 1836 vorgesehenen vier Ergänzungsrichter wurde verzichtet. Das Obergericht, wie das Appellationsgericht nun neu bezeichnet wurde, sollte sich hinfort aus den unteren Gerichtsstäben ergänzen. Die Streitwertgrenze für die Appellation wurde auf 200 Franken festgelegt.

<sup>41</sup> Ebenda, S. 16.

### Wahlgemeinden (Artikel 64–67)

Nach der grundsätzlichen Zustimmung der Landsgemeinde 1886 zur Trennung des Wahltagwens Matt-Engi bestanden im Zeitpunkt der Totalrevision 18 Wahlgemeinden. Unter den 57 Eingaben aus dem Volke im Zusammenhang mit der Totalrevision fand sich auch das Begehren des Tagwens Haslen, er solle vom alten Tagwen Diesbach losgelöst und zu einer eigenen Wahlgemeinde erhoben werden. Der Landrat und die Landsgemeinde entsprachen diesem Wunsch indessen nicht. Man befürchtete allgemein eine zu starke Aufsplitterung der Gemeinden. So heisst es im Memorial «...dass alsdann die kleinen Verhältnisse der getrennten Gemeinden den Verhandlungen und der ganzen Haltung derselben und ihren Behörden in innern und äussern Fragen den Stempel eines engern Gesichtskreises aufdrücken dürften, als dies in grösseren Gemeinden der Fall zu sein pflegt. Auch erscheine es für ein kleines Gemeinwesen schwierig, alle gesetzlich vorgeschriebenen Stellen mit passenden Männern gehörig zu besetzen.» Die Abspaltung Haslens vom alten Tagwen Diesbach erfolgte erst 1896.<sup>42</sup>

### Die Tagwen und die Ortsgemeinden (Artikel 68–73)

Als wesentlichste und bedeutungsvollste Neuerung im Bereich der Gemeinden kann sicher die Schaffung der Ortsgemeinden bezeichnet werden.<sup>43</sup> Nach der Verfassung von 1836 bestanden lediglich die Tagwen, in § 35 auch als politische Gemeinden oder Wahltagwen bezeichnet, die Kirchgemeinden und die Schulgemeinden. Zwar erwähnten die § 76 und 77 der 1836er Verfassung noch ein weiteres Gebilde, die Ortschaft oder Dorfschaft. Diese stellte indessen keine öffentlichrechtliche Körperschaft dar wie die Tagwen oder die Kirch- und Schulgemeinden.

Artikel 68 Absatz 1 der Verfassung von 1887 hatte zunächst folgenden Wortlaut: «Die gegenwärtige Eintheilung in Tagwen bleibt fortbestehen. Die Ortsgemeinden bestehen je nach der derzeitigen Eintheilung aus einem oder mehreren Tagwen und umfassen gleichzeitig Bürger und Niedergelassene.»

<sup>42</sup> Vgl. Memorial 1896, S. 64 f. und Memorial 1887, S. 16. Wesentlich zu diesem Ergebnis im Rahmen der Totalrevision von 1887 hat der Umstand beigetragen, dass die beiden Vertreter von Haslen im Landrat unterschiedliche Auffassungen in bezug auf die Loslösung vom alten Tagwen Diesbach vertraten. Vgl. Hertach, S. 2.

<sup>43</sup> Vgl. dazu auch Stucki, S. 60.



Mit der Errichtung der Ortsgemeinden als selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts neben den Tagwen wurde in erster Linie den Anforderungen der neuen Bundesverfassung von 1874 Rechnung getragen. Artikel 43 Absatz 4 BV garantiert nämlich dem niedergelassenen Schweizer Bürger an seinem Wohnsitz alle Rechte der Kantonsbürger und mit diesen auch alle Rechte der Gemeindebürger. Hievon ausgenommen sollen nur der Mitanteil an Bürger- und Korporationsgütern sowie das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten sein, soweit nicht die Kantonalgesetzgebung etwas anderes bestimmt.

Angesichts der gewählten Konzeption, paralleler Bestand von Tagwen und Ortsgemeinde,<sup>44</sup> mussten insbesondere die rein bürgerlichen Angelegenheiten bezeichnet und von den übrigen Angelegenheiten getrennt werden. Diesem Zweck diente Artikel 69 der Kantonsverfassung, der bis heute in unveränderter Form beibehalten worden ist. Es kann allerdings nicht übersehen werden, dass das Verhältnis Tagwen–Ortsgemeinde zu schwierigen Fragen Anlass geben kann. Wir teilen die Auffassung, dass die damalige Diskussion im Landrat nicht restlose Klarheit über das künftige Verhältnis dieser beiden Körperschaften zueinander brachte, und dass es da und dort bei diesem landesüblichen Mass an Unklarheit bis heute geblieben ist.<sup>45</sup>

Mit seiner Lösung lehnte der Landrat jene Anträge aus dem Volke ab, nach denen Bestimmungen zu erlassen gewesen wären, die eine Ausscheidung zwischen der Tagwens- und der Gesamtgemeinde ermöglichen sollten. Der Landrat wandte sich gegen eine solche Ausscheidung, die auch zu getrennten Verwaltungen geführt hätte, weil «das Element der Niedergelassenen ein verschwindend kleines» sei, und daher ein entsprechendes Bedürfnis noch lange nicht auftrete. Zudem hätte nach Auffassung des Landrates eine solche Ausscheidung zu erheblichen praktischen Schwierigkeiten führen müssen.<sup>46</sup>

Besondere Bedeutung kam noch Artikel 73 zu. Die letzten drei Absätze regelten die Frage, unter welchen Bedingungen die Ortsgemeinden berechtigt waren, Steuern zu erheben. Bemerkenswert ist dabei die Bestimmung in Absatz 4, wonach der Tagwen vorab einen den Verhältnissen entsprechenden Beitrag an die Deckung der Ausgaben der Ortsgemeinde beizuschüssen hatte, sobald eine Gemeinde vom Recht, Steuern zu erheben, Gebrauch machte.

<sup>44</sup> Eine andere Lösung, Bildung von Ortsgemeinden *anstelle* der Tagwen, wie dies der Entwurf von 1875 vorgesehen hatte, wurde im Landrat als zu weitgehend abgelehnt. Vgl. Memorial 1887, S. 16 f.

<sup>45</sup> Vgl. Hertach, S. 2, sowie Stauffacher, S. 54 ff.

<sup>46</sup> Vgl. Memorial 1887, S. 18.



## Schule und Kirche (Artikel 74–78 bzw. 84–86)

Die § 85–88 der Verfassung von 1836 über die Schul- und Kirchgemeinden wurden bereits an der Landsgemeinde 1880 revidiert.<sup>47</sup> Sie wurden praktisch unverändert in den neuen Entwurf aufgenommen. Während im Bereich der Schule seither wichtige Veränderungen zu verzeichnen waren, stehen die Artikel über die kirchlichen Verhältnisse mit gewissen Modifikationen heute noch in Kraft. Bemerkenswert ist, dass in Artikel 84 ganz allgemein von Religionsgenossenschaften die Rede ist.

Die Schulgemeinde bestand, als öffentlichrechtliche Körperschaft, gemäss Artikel 74 aus sämtlichen innerhalb der Gemeinde wohnenden stimmberechtigten Schulgenossen, einschliesslich der dem betreffenden Schulkreise zugeschiedenen stimmfähigen Kantons- und Schweizer Bürger. Diese Bestimmung gilt noch heute in unveränderter Form. Zur Finanzierung der Ausgaben dienten gemäss Artikel 75 in erster Linie die Zinsen der bestehenden Schulgüter. Daneben waren die Schulgemeinden nach Artikel 76 und 77 berechtigt, Vermögens- und Kopfsteuern von 1½ Franken «vom Tausend Vermögen und vom Kopf» zu erheben. Allfällige Defizite übernahm zu drei Vierteln der Kanton, damit «ärmere und ungünstiger gestellte Gemeinden ihre Kräfte nicht über Gebühr oder bis zur Erschöpfung anwenden müssen.»<sup>48</sup> Der Rest war vom Tagwen, nicht von der Ortsgemeinde, zu tragen. Nach Artikel 78 hatten die Tagwen auch die Kosten für Neubauten oder die Erweiterung bestehender Schulhäuser zu übernehmen. Der Kanton leistete einen den Verhältnissen angemessenen Beitrag.

## Der Armenkreis (Artikel 79–83)

Um eine der «Perlen des Entwurfes», nämlich den Artikel 19 über das Armenwesen, zum Leuchten zu bringen, bedurfte es einer entsprechenden Organisation in der Verfassung. Nach Artikel 79 oblag die Pflicht zur Unterstützung der Heimatgemeinde. Das Armenwesen beruhte somit weiterhin auf dem Heimat- und nicht auf dem Territorialprinzip. Zur Finanzierung der Armenlasten dienten vorerst die Zinserträge der bestehenden Armengüter. Soweit diese nicht ausreichten, konnten Armensteuern erhoben werden, und zwar «nach dem Ansätze von höchstens einem Franken vom Tausend des Vermögens» (Artikel 83). Ein allfälliges Defizit wurde zwischen Kanton und Tagwen je zur Hälfte aufgeteilt.

<sup>47</sup> Vgl. Memorial 1880, S. 11 ff.

<sup>48</sup> Vgl. Memorial 1887, S. 18.

In den Eingaben an die Standeskommission wie auch im Landrat wurde die Forderung erhoben, die noch bestehenden konfessionell getrennten Armengüter seien zwangsweise zu verschmelzen. Betroffen wären die Gemeinden Linthal, Mitlödi, Glarus und Riedern gewesen. Die Befürworter einer solchen Lösung betrachteten die Armenfürsorge als eine Angelegenheit des Staates, die mit der Konfession nichts zu tun habe. Aus rechtlichen und politischen Bedenken lehnte der Landrat eine solche zwangsweise Verschmelzung ab. Im Memorial führte Landammann Zweifel insbesondere aus: «...während eine durch staatlichen Zwang bewerkstelligte Verschmelzung mit dem gemeinen und Privatrecht auf gespanntem Fusse stehen würde. Die Armengüter besässen korporative Rechte, welche ihnen der Staat verliehen. Aber der Staat befinde sich ohne Rechtstitel für eine Intervention, die das Verfügungsrecht über eigenes Gut über den Haufen werfen würde. Man solle die Regelung dieser Frage der Zukunft und der freiwilligen Verständigung unter den Beteiligten überlassen, anstatt durch einen solchen Zankapfel in der Verfassung, die Zahl ihrer Gegner noch zu vermehren.»<sup>49</sup>

#### Revision der Verfassung (Artikel 87–88)

Bei den Revisionsbestimmungen wurden zwei wichtige Neuerungen gegenüber § 96 der Verfassung von 1836 eingeführt.

Nach der Verfassung von 1836 hatte sich die Landsgemeinde auch bei Teilrevisionen zuerst lediglich über die Erheblichkeit oder Nichterheblichkeit des Antrages auszusprechen. Wurde der Antrag für erheblich erklärt, war es Aufgabe des Landrates, der nächsten ordentlichen Landsgemeinde eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten. Der Bürger konnte somit auch bei Teilrevisionen keine ausgearbeiteten Entwürfe als Memorialsanträge einreichen. Diese Rechtslage wurde durch Artikel 88 Absatz 1 grundlegend geändert. Die Teilrevisionen der Verfassung sollten sich inskünftig genau gleich vollziehen wie der Erlass eines Gesetzes. Damit fiel der zweimalige Entscheid der Landsgemeinde über einen Antrag auf Teilrevision der Kantonsverfassung dahin, und der Bürger konnte direkt zuhänden der Landsgemeinde ausgearbeitete Entwürfe einreichen.

Die andere Neuerung betraf das Verfahren der Totalrevision. Anders als in § 96 der 1836er Verfassung wurde in Artikel 88 Absatz 4 eine Bestimmung aufgenommen, wonach der vom Landrat ausgearbeitete Entwurf von der Landsgemeinde nur angenommen, verworfen oder an den Land-

<sup>49</sup> Vgl. Memorial 1887, S. 19.

rat zurückgewiesen werden kann. Diese Bestimmung schliesst somit aus, dass an der Landsgemeinde Änderungen am Entwurf des Landrates vorgenommen werden können.<sup>50</sup> Zur Begründung dieser zweiten Änderung führte Landammann Esajas Zweifel im Memorial aus: «Die dabei obwaltende Absicht geht dahin, zu verhindern, dass vielleicht unreife oder mit den übrigen Bestimmungen nicht recht vereinbarliche Einzel-Vorschläge an der Landsgemeinde, ohne gehörige Erdauerung, in ein wohlüberdachtes Ganzes hineingemenget und dadurch der innere Zusammenhang und die Einheit des Werkes gestört werden könnte.»<sup>51</sup>

## DIE LANDSGEMEINDE VOM 22. MAI 1887

Mit 72 zu 13 Stimmen bei etlichen Enthaltungen stimmte der Landrat dem Verfassungsentwurf zu. An der Landsgemeinde vom 22. Mai 1887 kam es zu einer längeren Diskussion. Doch die Volksstimmung liess keinen Zweifel über den Ausgang der Abstimmung aufkommen. Die neue Verfassung wurde mit einem «rauschenden Mehr», mit einer «Vierfünftelsmehrheit», angenommen und sofort in Kraft gesetzt.<sup>52</sup> Damit hatten die mehr als 25jährigen Bemühungen um die Revision der Kantonsverfassung von 1836 einen glücklichen Abschluss gefunden. Ob dies dereinst auch vom gegenwärtigen Totalrevisionsverfahren gesagt werden kann, wird die Zeit weisen.

<sup>50</sup> Im Rahmen des laufenden Totalrevisionsverfahrens hat dieser Artikel Anlass zu einem Memorialsantrag gegeben. Die Glarner Jungfreisinnigen haben zuhanden der Landsgemeinde 1986 den Antrag gestellt, Artikel 88 Absatz 4 sei in dem Sinne abzuändern, dass an der Landsgemeinde Anträge auf Abänderung des landrätlichen Entwurfes gestellt werden können. Die Totalrevision soll also grundsätzlich im gleichen Verfahren vor sich gehen wie das Verfahren der Gesetzgebung. Nähere Ausführungen finden sich im Memorial für die ordentliche Landsgemeinde 1986, S. 141 ff.

<sup>51</sup> Vgl. Memorial 1887, S. 19 f.

<sup>52</sup> Vgl. Winteler, S. 575.

## Literaturverzeichnis

- Häfelin Ulrich/Haller Walter*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1984.
- Hertach Rudolf*, «Den Einten zu weit, den Andern zu wenig», Die Verfassungsrevision von 1887 in der landrätlichen Debatte, Glarner Nachrichten Nr. 177 vom 1. August 1985, Bundesfeier-Beilage.
- Memorial für die ordentliche Landsgemeinde des Kantons Glarus, Jahrgänge 1863–64, 1874–77, 1880–81, 1886–87, 1896.
- Stauffacher Werner*, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus. Ein Beitrag zur Kenntnis der glarnerischen Landsgemeinde und Gemeindeversammlungen, Zürcher Dissertation, Glarus 1964.
- Stucki Fritz*, Aus der Verfassungs- und Rechtsgeschichte, in: Das Land Glarus, Chronik seiner Landschaft, Geschichte, Kultur und Wirtschaft, Zürich 1945.
- Winteler Jakob*, Geschichte des Landes Glarus, Band II, von 1638 bis zur Gegenwart, Glarus 1954.
- Zimmermann Theresia*, Revision der Glarner Verfassung 1887, Zürich 1965.

