

# Die liberale Verfassungsrevolution im Land Glarus von 1836

Autor(en): **Stauffacher, Hans Rudolf**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Jahrbuch des Historischen Vereins des Kantons Glarus**

Band (Jahr): **71 (1986)**

PDF erstellt am: **19.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-584537>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

*«Das Licht bricht an:  
das Recht wird siegen!»<sup>1</sup>*

## Die liberale Verfassungsrevolution im Land Glarus von 1836

Von Hans Rudolf Stauffacher

### ANSTOSS DURCH DIE JULIREVOLUTION IN FRANKREICH

Paris, 27. Juli 1830: In den Strassen der Stadt tobten heftige Kämpfe. Nie zuvor waren Barrikaden so zahlreich und auf so vielen Plätzen errichtet worden wie an diesem Dienstag und an den beiden folgenden Tagen, während derer die blutigen Auseinandersetzungen andauerten. Bürger, Intellektuelle, Handwerker und erstmals – als Folge des jüngsten industriellen Aufschwunges – eine ins Gewicht fallende Anzahl Industriearbeiter protestierten gegen die am 26. Juli erlassenen Beschlüsse König Karls X. Dieser hatte die Auflösung der neu gewählten, mehrheitlich liberalen Abgeordnetenkammer angeordnet, die Pressefreiheit aufgehoben und in einem neuen Wahlgesetz das Wahlrecht an den Grossgrundbesitz gebunden. Doch dem massiven Protest auf der Strasse musste der König weichen. Karl X., auch von seinen Truppen im Stich gelassen, floh nach England. Den Sieg trug das Grossbürgertum davon, dessen Vertreter im Parlament den Herzog Louis Philipp von Orléans zum «König der Franzosen von Gottes Gnaden und durch den Willen des Volkes» wählten. Als einziges Zugeständnis an weitere bürgerliche Kreise senkten sie den Zensus, womit die Zahl der Wahlberechtigten etwa verdoppelt wurde. Die Adelherrschaft in Frankreich war damit endgültig beseitigt. An dessen Stelle hatte das Grossbürgertum die politische Herrschaft errungen.

Die Pariser Ereignisse fanden in ganz Europa eine lebhaftere Anteilnahme. In zahlreichen Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft nutzten oppositionelle liberale Kreise die Gunst der Stunde und forderten mit Eingaben und Petitionen an die jeweilige Obrigkeit Verfassungsrevi-

<sup>1</sup> Einleitungssatz eines Kommentars der Glarner Zeitung zum Landsgemeindememorial 1836. Glarner Zeitung, Nr. 5, 4. Februar 1836.

sionen. Mit riesigen Volksversammlungen, teilweise auch mit Gewalt, bekräftigten sie ihre Forderungen. Die liberalen Aktionen führten an den meisten Orten zum Erfolg. Im Verlaufe nur eines Jahres wurden in elf Kantonen (ZH, BE, LU, SO, FR, SH, SG, AG, TG, VD und TI = regenerierte Kantone) die Grundgesetze erneuert, die Volkssouveränität verankert und repräsentative Demokratien eingerichtet.

Aus den ersten Meldungen, die von Paris nach Glarus gelangten, machte die Redaktion der einzigen Zeitung des Landes, des «Öffentlichen Anzeigers» (ab 1832: «Glarner Zeitung»), am Mittwoch, 4. August, eine Sonderausgabe, der später weitere Extrablätter folgen sollten. Auch in den Spalten der regulären wöchentlichen Ausgabe der Zeitung, jeweils am Donnerstag, erschienen zahlreiche Meldungen und Kommentare zur erfolgreichen Verhinderung der Restaurierung der absolutistischen königlichen Macht in Frankreich. Die Nachrichten aus Paris müssen den Redaktor, Johannes Trümpy, unmittelbar angeregt haben, öffentlich über die politischen Verhältnisse des Landes Glarus und über wünschbare Veränderungen nachzudenken. «Ein freies Wort über die Verfassung eines freien Volkes» – so betitelte er den Artikel, den er schon am 5. August, einen Tag nach dem Erscheinen des ersten Extrablattes, in der ordentlichen Ausgabe veröffentlichte.<sup>2</sup>

Trümpy weist in seinem Artikel einleitend auf den «mächtig fortschreitenden Geist» hin, der gegenwärtig walte, alles prüfe und erwäge, «dass nothwendigerweise auch die manigfaltigen Gebrechen schweizerischer Institutionen mit in sein Bereich gezogen und öffentlich besprochen werden mussten». Der Zeitpunkt erscheint günstig: «Ich glaube zwar an kein Rückschreiten, denn es erwacht in dem aufblühenden Geschlechte dem bessern Zeitgeiste ein mächtiger Hebel. Aber, da nun einmal die Gemüther aufgeregert und empfänglich sind für das Bessere und die alten aristokratischen Nachteulen sich in ihre Schlupfwinkel zurückgezogen haben, und nothgedrungen einstweilen dem Strome nachschwimmen, so sollte dieser günstige Zeitpunkt zu beabsichtigten Reformen weislich benutzt werden. Wir haben gegenwärtig vom Aristokratismus wenig zu befürchten; aber dessen ungeachtet wäre an unserm alten und gebrechlichen Gebäude von Verfassung manches zu ändern und auszubessern, um solches vor einstigem gänzlichem Zusammenbruch zu bewahren.»

Als allgemein anerkannt setzt Trümpy den Grundsatz voraus, dass

<sup>2</sup> Die Ausführungen basieren auf meiner Dissertation über wirtschaftliche, soziale und ideologische Aspekte der politischen Herrschaft im Land Glarus während des Absolutismus, der Helvetik, der Restauration und der Regeneration. Eine Veröffentlichung ist vorgesehen. Ich verzichte deshalb hier auf weitergehende Literaturangaben und beschränke mich auf den Nachweis der Zitate.

«Freiheit nicht ohne strenge geübtes Recht und allgemeinen Wohlstand der Bürger bestehen» könne. Demzufolge sei es eine der heiligsten Pflichten einer demokratischen Regierung, dafür zu sorgen, «dass durch weise Ordnung aller innern Verhältnisse des Landes, durch schnelle und würdige Rechtspflege, der Einwohner in jeder Beziehung möglichst sicher und geschützt sey, ohne deswegen zu öftern Ausgaben veranlasst zu werden». Differenziert fällt seine Antwort auf die Frage aus, wie weit die Einrichtungen des Landes Glarus dieser Anforderung entsprächen. «Als gesetzgebenden Körper haben wir die *Landsgemeinde*. Es ist mein innigster Wunsch, dass dieses Wahrzeichen der Freiheit noch lange in seinen einfachen Formen für unsern Kanton fortleben möge.» Dagegen sei das Land an Gerichtsbehörden so reich, dass man leicht ein paar entbehren könnte. Ausserdem wären die Kompetenzen zwischen Rat und Gerichten klarer zu trennen: Die vollziehende sollte streng von der richterlichen Behörde geschieden werden. Weiter fordert Trümpy die Abschaffung der Lebenslänglichkeit der Ämter.<sup>3</sup>

Auf die gemeine Landsgemeinde 1831 hin wurden zahlreiche Anträge mit Forderungen in dieser Richtung eingereicht. Mit grossem publizistischem Einsatz sowohl in der Zeitung wie in speziellen weiteren Publikationen kämpften Liberale<sup>4</sup> für eine Mehrheit zugunsten dieser Anträge an der Landsgemeinde. Doch die Einschätzung des Zeitpunktes als besonders günstig für Neuerungen zerschlug sich an der Versammlung. Nach eingehender Debatte entschied die Landsgemeinde 1831 mit grossem Mehr: «Es sollte an unserer dato bestehenden Verfassung & an deren Grundlagen im Mindesten nichts geändert werden.»<sup>5</sup> Immerhin eine minimale Reformbereitschaft zeigte die Versammlung, indem sie die Obrigkeit beauftragte, auf die nächste Landsgemeinde hin einen Bericht auszuarbeiten, inwiefern, «ohne Verschmälerung und Gefährdung unserer innern Einrichtungen, in Behandlung der Rath's und Gericht's Geschäften zweckmässige Vereinfachung & Erleichterung erzielt werden könne».<sup>6</sup> Der Spielraum der eigens eingesetzten Kommission war derart eng und die der Landsgemeinde 1832 mit obrigkeitlicher Zustimmung vorgelegten Reformanträge so bescheiden, dass selbst die Anhänger von Neuerungen ihnen die Zustimmung versagten. Die Landsgemeinde be-

<sup>3</sup> Öffentlicher Anzeiger, Nr. 31, 5. August 1830.

<sup>4</sup> Ich bezeichne mit dem Begriff «Liberale» die Gruppe, die sich 1831 für die Änderungsvorschläge und 1836 an vorderster Front für die Totalrevision der Verfassung eingesetzt hat. Auf eine genauere Eingrenzung dieses Personenkreises verzichte ich im Rahmen dieses Aufsatzes und verweise auf Teil IV meiner Dissertation.

<sup>5</sup> Protokoll der gemeinen Landsgemeinde 1831.

<sup>6</sup> Protokoll der gemeinen Landsgemeinde 1831.



schloss mit überwiegender Mehrheit, «der von der Obrigkeit gestellte Antrag solle zurückgewiesen seyn & für einmahl bey der alten Ordnung & den bisherigen Bestimmungen zu verbleiben».<sup>7</sup> Welches aber war diese Verfassung?

## DIE ALTE UND AUCH WEITERHIN GÜLTIGE ORDNUNG

Nach dem Zusammenbruch der Helvetischen Republik vermittelte Napoleon mit der Mediationsakte im Februar 1803 der Eidgenossenschaft eine neue Verfassungsgrundlage. Die ehemaligen Untertanengebiete der 13 Orte der Alten Eidgenossenschaft blieben befreit, wurden zu neuen Kantonen geformt und dem Staatenbund gleichberechtigt eingegliedert. Das in seinen ehemaligen Grenzen wiederhergestellte Land Glarus erhielt die 1798 an die Helvetische Republik verlorene Souveränität zurück. Die Mediationsakte wurde ohne Volksbefragung eingeführt, enthielt keine Revisionsartikel und wurde von Napoleon garantiert. Sie beeinflusste im wesentlichen nur die aussenpolitischen Belange des wiedererrichteten Staatenbundes (Abschluss einer weiteren Militärkapitulation und einer Defensivallianz mit Frankreich am 27. September 1803) und liess den einzelnen Kantonen grosse Freiheit bei der Gestaltung der inneren Ordnung.

Die Abhängigkeit von Frankreich dauerte bis zum Zusammenbruch des napoleonischen Reiches an. Am 29. Dezember 1813 hob eine eidgenössische Versammlung in Zürich die Mediationsakte auf. Die evangelische Landsgemeinde des Landes Glarus beschloss am 22. Mai 1814 auf die darauf gemachte Umfrage hin, ob man an Rat und Gericht etwas abändern sollte, alles so zu belassen wie bis anhin. Einzig das Stimm- und Wahlrechtsalter wurde wieder von 20 auf 16 Jahre gesenkt. Die gemeine Glarner Landsgemeinde vom 3. Juli 1814 befand eine ausführliche Bearbeitung der Kantonsverfassung nicht für notwendig und stimmte ohne Widerstand einer kurzen Erklärung zuhanden der Tagsatzung zu, in der die Verfassungsgrundlagen des Landes dargelegt wurden, wie das der neue Bundesvertrag von allen Kantonen forderte. Die Restauration der alten Ordnung hatte im Land Glarus schon 1803 stattgefunden.

Die Verfassung des Kantons Glarus aus dem Jahre 1803 umfasste sieben Artikel. 1814 genügten deren sechs, um die Grundsätze der staatlichen Ordnung des Landes darzulegen. Soweit es die inneren Verhältnisse be-

<sup>7</sup> Protokoll der gemeinen Landsgemeinde 1832.

traf, stimmten die beiden Dokumente weitgehend – und zwar bis in die Formulierungen – überein. Die wichtigsten Abweichungen sind mit der französischen Herrschaft während der Mediation zu erklären: Die Verfassung von 1803 enthielt das Verbot einer eigenständigen Aussenpolitik, schränkte die Souveränität auch mit dem Vorbehalt der Grundsätze der Bundesakte ein und wurde in der vorliegenden Form von Frankreich garantiert, was eine eigenmächtige Revision ausschloss. Alle diese Beschränkungen verloren mit dem Zusammenbruch der napoleonischen Herrschaft ihre Wirksamkeit. Die 1814 wiederhergestellte umfassende Souveränität des Landes kam in einer neu in die Verfassung aufgenommenen Revisionsbestimmung deutlich zum Ausdruck: «In allem bleibt es bei unsern wohlhergebrachten Übungen, Landesgesetzen und Landesverträgen, und uns und unsern Nachkommen unbenommen und vorbehalten, diejenigen Abänderungen zu treffen, die Landammann und Rath und sämtliche Landleute der Ehre und dem Vortheil unsers Standes zuträglich erachten werden.»<sup>8</sup>

Die 1803 wiederhergestellte vorhelvetische Staatsordnung wies die folgenden Grundzüge auf: Die souveräne und oberste Gewalt stand der allgemeinen Versammlung der Bürger des ganzen Kantons, der gemeinen Landsgemeinde zu. Neben dieser Zusammenkunft aller Glarner Stimmberechtigten wurde auch wieder je eine Versammlung des reformierten und des katholischen Landesteiles eingerichtet. Diesen konfessionellen Landsgemeinden blieb insbesondere die Wahl aller Landesbeamten vorbehalten. Die Religionsfreiheit beider Konfessionen wurde in der Verfassung ausdrücklich garantiert. Mit ihren ehemaligen Amtsbefugnissen richtete man auch den gemeinen, den evangelischen und den katholischen Rat wieder ein. Desgleichen erlangten die vier Gerichte des evangelischen Landesteiles (das Fünfergericht, das Neunergericht, das Augenscheingericht und das Chorgericht), die beiden Gerichte des katholischen Teiles und die vermischten Gerichte für Streitsachen zwischen Angehörigen beider Konfessionen ihre ehemaligen Kompetenzen zurück.

Die herkömmliche politische Ordnung, wie sie die Verfassung von 1803 fast vollumfänglich wieder belebte, hatte sich zu einem bedeutenden Teil in – für den Fortbestand der Einheit des Landes gefährlichen – Auseinandersetzungen zwischen den beiden Konfessionen herausgebildet. Als Folge der unvollständigen Ausbreitung der Reformation zerfiel das Land Glarus in zwei nach Konfessionen geschiedene, räumlich jedoch nicht getrennte Landesteile. Die Katholiken bildeten eine Minderheit, die sich aber dank des besonderen Schutzes der katholischen Orte der Eidgenos-

<sup>8</sup> Zit. in: Paul Usteri, Handbuch des Schweizerischen Staatsrechts, Aarau 1821, S. 277.

senschaft behaupten konnte. Sechs Landesverträge, hervorgegangen aus den Auseinandersetzungen im 16., 17. und 18. Jahrhundert, regelten die Beziehungen zwischen den Konfessionen und deren politische Zuständigkeiten. Am kritischsten waren die Konflikte um den Vertrag von 1683 (5. Landesvertrag), in deren Verlauf die Katholiken ein Projekt zur völligen Trennung des Landes vorlegten, in einer Form allerdings, welcher die Reformierten niemals zustimmen konnten. Der von beiden Seiten unterzeichnete Vertrag brachte keine räumliche Aufteilung, aber eine durchgreifende Trennung der politischen Verwaltung. Zusammen mit den Artikeln aus den früheren Abkommen, deren Gültigkeit 1683 bestätigt wurde, und dem letzten, nur noch untergeordnete Dinge betreffenden Vertrag von 1735, bildete dieser 5. Landesvertrag das Grundgesetz, das mit der Verfassung von 1803 erneut in Kraft trat.

Die oberste Gewalt lag bei der gemeinen Landsgemeinde. Sie entschied über die Landesgesetze, über die Landessteuern, über Bündnisse mit andern Orten, über Krieg und Frieden und über landesherrliche Angelegenheiten. Beraten und entscheiden konnte sie aber nur über Gegenstände, die dem gemeinen Rat mindestens einen Monat zuvor eingereicht worden waren, und wenn dazu Bericht und Antrag dieses Rates der Versammlung vorlagen. Der gemeine Rat konnte auch im Jahresverlauf einberufen werden, um über Angelegenheiten zu befinden, die das ganze Land betrafen. Für die Verwaltung aller Angelegenheiten, die nicht von gesamtörtlichem Interesse waren, hatten beide Konfessionen eigene staatliche Einrichtungen ausgebildet. So versammelten sich die reformierten Glarner in Schwanden und die katholischen in Näfels jeweils am letzten Sonntag im April, eine Woche vor der gemeinen Landsgemeinde in Glarus, zu ihren Sonderlandsgemeinden. Diesen oblag die Wahl der Landesbeamten, die Vergebung der Landesdienste und die Entscheidung über die Angelegenheiten des jeweiligen Landesteiles. Die Versammlungen wurden von den konfessionellen Räten vorbereitet, die zur Beratung verschiedenster Geschäfte auch während des Jahres zusammentraten.

Die Obrigkeiten der beiden Landesteile bildeten die sogenannten Schrankenherren. Das waren die Inhaber der Ehrenämter, die Sitz und Stimme im konfessionellen wie im gemeinen Rat hatten. Dort war ihr Platz auf einer mittels Schranken von den übrigen Ratsmitgliedern abgetrennten Bank, wovon sich ihre Bezeichnung als Schrankenherren ableitete. Ihre Zuordnung zu den Landesteilen war in den Verträgen geregelt. Die Obrigkeiten der konfessionellen Landesteile bildeten gemeinsam die Landesregierung. An deren Spitze stand der Landammann. Er wurde von der gemeinen Landsgemeinde in sein Amt eingesetzt. Doch die Wahl der Person lag bei den konfessionellen Landsgemeinden. Es bestand eine Kehr-

ordnung. Zwei Jahre hatte ein Katholik und anschliessend während dreier Jahre ein Reformierter dieses Amt inne. Der zukünftige Amtsinhaber leitete als Landesstatthalter die Geschäfte des konfessionellen Landesteils. Ähnliche Regelungen bestanden für den Landessäckelmeister (sechs Jahre ein reformierter, drei Jahre ein katholischer Amtsträger) und für den Pannerherrn, dessen Amt zwischen den Konfessionen hin und her wechselte. Zusätzlich wählten die Sonderlandsgemeinden je einen Landeshauptmann, einen Landesfähnrich, einen Zeugherrn und einen Säckelmeister für jeden Landesteil. Die evangelische Landsgemeinde vergab für die Zeit, da die Katholiken den Pannerherrn stellten, das Amt eines Panner-vortragens und weiter noch das Amt eines Landmajors. Diese Schrankenherren waren mit Ausnahme der Säckelmeister alle auf Lebenszeit gewählt. Der von der Sonderlandsgemeinde gewählte Landesstatthalter wurde nach zwei resp. drei Jahren automatisch von der gemeinen Landsgemeinde zum Landammann bestimmt und behielt nach Ablauf dieser Amtsdauer als alt Landammann volles Stimmrecht als Schrankenherr wie auch im gemeinen und im konfessionellen Rat.

Die Mitglieder der Räte wurden in den 15 Wahlagwen gewählt, in die das Land eingeteilt war. Jedem standen vier Abgeordnete zu, die ebenfalls auf Lebenszeit gewählt waren. Gleichzeitig wurden diese zu Mitgliedern der Vorsteherschaft ihres Wohntagwens. Die Zuordnung der Ratsherren in den konfessionell gemischten Wahlagwen war im Landesvertrag von 1623 geregelt. Einsitz und Stimme im Rat hatten auch sämtliche Mitglieder der Gerichte, ausser den geistlichen Vertretern im evangelischen Chorgericht. Die Kompetenzen von Rat und Gerichten waren eng miteinander verflochten: Wer eine Streitsache vor einem Gericht zur Entscheidung vorbringen wollte, musste die Angelegenheit zuerst dem Rat vorlegen, der sie dann an das zuständige Gericht weiterleitete. In manchen Fällen urteilte der Rat selbst als Gerichtsinstanz. Die Mitglieder der Gerichte wurden durch die konfessionellen Landsgemeinden gewählt. Diese vergaben weiter die Landesdienste wie das Amt des Landesweibels, der Läufer, des Hausmeisters (Zollverwalter bei der Ziegelbrücke), des Schiffsmeisters (zusammen mit einem Zürcher und einem Schwyzer Schiffsmeister zuständig für die Schifffahrt zwischen Walensee und Zürich) und des Waagmeisters (Verwalter der Landesankenwaage).

1803 wurden alle hergebrachten Ämter und Institutionen neu besetzt, und deren Inhaber nahmen ihre Tätigkeit nach altem Herkommen wieder auf. Doch ganz nahtlos war die Anknüpfung an die vorhelvetischen Verhältnisse nicht. Bei näherem Betrachten erweist sich der Einschnitt der Helvetischen Republik keineswegs als so kurzlebig und unbedeutend für die Verfassungsentwicklung des Landes, wie sie teilweise eingeschätzt

worden ist.<sup>9</sup> Zwei für das politische System vor 1798 konstituierende Elemente wurden umgestaltet und verliehen dadurch den politischen Verhältnissen im frühen 19. Jahrhundert eine eigene Prägung. Vor der Neubestellung der Ämter stimmte die evangelische Landsgemeinde von 1803 folgenden Wahlbestimmungen zu:

1. Die Herren alt Landammänner sollen wieder im Schranken ein-sitzen.

2. Die Schrankenämter werden für diesmal, aber ohne Konsequenz für die Zukunft, von freier Hand vergeben.

3. In Berücksichtigung der mit diesen Stellen verbundenen Mühen sollen die zu vergebenden Ämter von den ehemals üblichen Abgaben in den Landessäckel, das Zeughaus usw. befreit sein.

Während die erste Bestimmung eine Wiederherstellung des alten Zustandes bedeutete, führten die beiden andern einen radikalen Bruch mit den vorhelvetischen Verhältnissen herbei.

Bis in die erste Hälfte des 17. Jahrhunderts hatte man die Landesbeamten mit freiem Handmehr gewählt. Vor allem Bewerber um Landvogteiamter gingen aber mit Trinkgelagen und Zechereien, mit Bargeld, ja sogar mit dem Verteilen von Hosen auf Stimmenkauf aus. Dieses «Praktizieren» oder «Gauzen und Trölen» war nichts anderes als eine Form der Umverteilung eines Teiles der erwarteten Erträge aus diesen Landesstellen. Um diesem, mitunter ruinösen Stimmenkauf Einhalt zu gebieten, belegten die Katholiken 1625 und die Reformierten 1630 die Landvogteistellen mit sogenannten Auflagen. Der Gewählte hatte eine im voraus festgelegte Summe zu bezahlen, von der ein Teil direkt an die Stimmberechtigten ausgeteilt wurde. Der andere Teil floss in die Staatskasse und wurde so zu einem Bestandteil der Staatsfinanzierung, wovon die Landleute indirekt profitierten. Damit wurde die Umverteilung der Erträge institutionalisiert und die Verteilung unter den Wählenden ausgeglichen. Im Verlaufe des 17. Jahrhunderts kamen Auflagen für die Schrankenämter und andere Ämter hinzu. Die Beträge der Abgaben wurden mehrmals erhöht. Um zu

<sup>9</sup> J. J. Blumer-Heer zum Beispiel übergang in seiner verfassungsgeschichtlichen Darstellung im «Gemälde» die «ephemeren Gestaltungen der helvetischen Republik, welche an die Stelle der alten Landesverfassung ganz neue Staatsformen setzte; denn gerade weil diese mit jener in durchaus keinem Zusammenhange standen, trugen sie zu ihrer organischen Entwicklung für die Zukunft sehr wenig bei». Gemälde der Schweiz, VII. Band, Der Kanton Glarus, von Oswald Heer und J. J. Blumer-Heer, St. Gallen und Bern 1846; Johannes Dierauer urteilte ganz anders: «Die regenerierte Eidgenossenschaft hat (nach einem Wort Carl Hiltys) «das Unsterbliche» der Helvetik, soweit es unter den veränderten Verhältnissen möglich war, in ihre Verfassung aufgenommen und in der Staatsverwaltung durchgeführt», zit. in: Jakob Winteler, Geschichte des Landes Glarus, Band II, Glarus 1954, S. 341.



verhindern, dass der Stimmenkauf über die Auflagen hinaus weiterhin die Wahlen zu entscheiden vermochte, führte die evangelische Landsgemeinde 1640 und die katholische 1649 die Loswahl ein. Mit freiem Handmehr wählten die evangelischen Landsleute acht (für den Landesstatthalter fünf) und die katholischen vier Bewerber ins Los, unter denen dann mit dem Kugellos die Wahl endgültig entschieden wurde.

Die Erhebung der zum Teil recht beträchtlichen Auflagen grenzte die Zahl der Bewerber für ein Amt auf diejenigen ein, die gewillt und fähig waren, die bedeutenden finanziellen Investitionen in politische Ämter zu leisten. Andere Anforderungen an Bewerber, wie etwa die Abkömmlichkeit vom Erwerbsleben, kamen hinzu. Dies bedeutete, dass nur ein kleiner Kreis von begüterten Familien Zugang zu den Regierungsämtern erhielt. Das Kugellos brachte einen gewissen Ausgleich zwischen den nach den Landesämtern strebenden Familien. Unverkennbar fand aber im 17. Jahrhundert, parallel zur dargestellten Ausformung der politischen Ordnung, ein Aristokratisierungsprozess statt, so dass im 18. Jahrhundert eine kleine, verwandtschaftlich eng miteinander verflochtene Elite das Land beherrschte. Dank der Anwendung des Losverfahrens liess sich die Wahl in ein Schrankenamt im 18. Jahrhundert zudem im absolutistischen Verständnis der damaligen Zeit interpretieren:

«Nach kleiner Jahren Zahl hat ihm Gott übergeben  
Den höchsten Ehren-Stab der Lands-Statthalterschaft  
Durch Kugel und das Looss,  
Dahin Er nicht thät streben . . .»<sup>10</sup>

Nicht die Landleute sondern Gott nahm mit der goldenen Kugel die Wahl vor und berief den Bewerber ins Amt. Das stattete diesen mit einer höheren Legitimation aus und enthob ihn der Rechenschaftspflicht der Landsgemeinde gegenüber. Sein Tun im Dienste des Landes hatte er allein vor Gott zu verantworten.

1803 wurde auf die Loswahl verzichtet. Das Verfahren für die Zukunft blieb offen. Tatsächlich kam das Los vereinzelt für Schrankenämter erneut zur Anwendung. Bei den Wahlen der Säckelmeister wechselten – ohne Begründung – Loswahl und freies Handmehr mehrmals ab. 1806 setzte die evangelische Landsgemeinde die Kugel bei der Wahl des Landeshauptmanns ein, allerdings aus ganz anderer als herkömmlicher Veranlassung: Drei Bewerber erreichten alle grosse Handmehr, ohne dass eine klare Entscheidung möglich gewesen wäre. Diese überliess man dann dem Los.

<sup>10</sup> Johann Thomas Tschudi, Trauergedicht. In: Fridolin Zwicky, Die Glückseligkeit der Gerechten nach dem Tode. Bey hoch-ansehnlicher Leich-Begängnuss des Hochgeachten, Wolledlen, Frommen, Fürnehmen, Ehrenvesten, Fürsichtigen und Wolweisen Herrn Landammanns Othmar Zwicky, Zürich 1756, S. 42 f.



Damit erhielt dieses die Qualität eines technischen Hilfsmittels. Die Souveränität der Landsgemeinde, die sich gerade auch darin erwies, dass die wichtigsten Landesämter mit freiem Handmehr vergeben wurden, sollte nicht mehr eingeschränkt werden. Von noch grösserer Bedeutung war der dauernde Verzicht auf die Auflagen. Damit verringerte sich der finanzielle Aufwand für die Landesämter gewaltig. Der Kreis möglicher Bewerber erweiterte sich. Schon 1810 führte die gemeine Landsgemeinde sogar eine Entlohnung des Landammann-Amtes ein. Die staatlichen Mandate entwickelten sich so zu Dienstverhältnissen und konnten nicht mehr wie vor der Helvetik, als die Inhaber der Ämter mit der Entrichtung von Auflagen zur Staatsfinanzierung beitrugen, als persönliche Nutzungsrechte verstanden werden. So gingen mit der in den Verfassungen von 1803 und 1814 ausdrücklich festgehaltenen Wiederherstellung der alten Ordnung deutliche Brüche einher. Die Entfernung der politischen Wirklichkeit von den in den Verfassungen beschworenen vorhelvetischen Zuständen vergrösserte sich noch bis in die dreissiger Jahre des 19. Jahrhunderts, ohne dass sich dies in der Verfassung niedergeschlagen hätte. Der Versuch liberaler Kreise, die Verfassung 1831 den veränderten politischen Gegebenheiten und Erfordernissen anzupassen, scheiterte.

## DIE LIBERALEN NACH DER NIEDERLAGE VON 1831

Die nach Ansicht der Liberalen viel zu schwerfällige Gerichtsorganisation, wo jeder Fall erst dem Rat vorgelegt werden musste, die fehlende Trennung zwischen den Gewalten, die Lebenslänglichkeit der Ämter und die doch wieder feststellbaren engen verwandtschaftlichen Verflechtungen in den Regierungsämtern, die die politische Herrschaft zu einer Angelegenheit weniger Familien machten, mussten weiterhin hingenommen werden. Die Anhänger einer Verfassungsrevision begannen sich auf eine längere Wartezeit einzurichten, entschlossen, «offenbare und nicht zu entschuldigende Gebrechen in Verfassung und Gesetzgebung noch für einige Zeit» zu dulden, «bis der Zeitpunkt kömmt, wo der politische Götzendienst sein Ende erreicht und die Masse des Volkes mit den Einsichtsvolleren und Bessern Hand in Hand geht und dem Schlechten den Garaus macht».<sup>11</sup>

Im Schulwesen erachtete man Reformen für vordringlich und wollte nicht mehr warten, bis der Staat die gesetzlichen Grundlagen geschaffen

<sup>11</sup> Glarner Zeitung, Nr. 1, 5. Januar 1832.

haben würde, um in diesem Bereich aktiv werden zu können. 1831 war dazu zwar keine Eingabe an die Landsgemeinde gemacht worden, aber nach Annahme der übrigen Reformbegehren wäre ein Antrag nach verstärktem staatlichem Engagement im Schulwesen sicher eingereicht worden. Nun, da keine Aussicht bestand, dem Schulwesen, «wie in andern Kantonen auf dem Wege der Gesetzgebung eine bessere Gestalt zu geben»,<sup>12</sup> rief man den Schulverein ins Leben. Bis 1836 traten ihm die Pfarrherren des Landes, zahlreiche Handelsleute und Fabrikanten, ein Arzt, ein Advokat, mehrere Ratsherren und Lehrer bei. Der Verein leistete mit seinen finanziellen Mitteln Beiträge an Schulhausbauten verschiedener Gemeinden, unterstützte die Lehrerbildung und die Beschaffung von Leseschriften. Insgesamt leistete er einen wichtigen Beitrag zur Hebung des Volksschulwesens des Landes. In einer Reihe weiterer Vereine wurde das liberale Gedankengut verbreitet und gepflegt. So bildete sich 1831 die Casino-Gesellschaft, eine Lesegesellschaft mit Vereinsabenden zur Pflege der Geselligkeit in Glarus. 1834 wurde je ein Kantonalverein der Sänger und der Schützen gegründet.

Neue Hoffnungen schöpften die Liberalen nach der Luzerner Tagsatzung von 1832. Diese hatte beschlossen, den eidgenössischen Bundesvertrag zu revidieren. Die liberalen Kantone hatten also erfolgreich begonnen, auch die gesamteidgenössischen Verhältnisse in ihrem Sinn umzugestalten. Der erste daraufhin ausgearbeitete Vertragsentwurf sah die Eidgenossenschaft als Bundesstaat mit stärker ausgebildeten zentralistischen Regierungsformen vor. Dieser hätte – so die Erwartung der Glarner Liberalen – Auswirkungen auf die inneren Verhältnisse der nicht regenerierten Kantone gehabt. Der Revisionsentwurf fand aber schon 1833 an der Tagsatzung in Zürich keine Mehrheit mehr. Auch eine zweite, überarbeitete Fassung wurde 1835 abgelehnt. Damit musste diese Hoffnung begraben werden. Inzwischen begannen sich aber die auf eidgenössischer Ebene mit der Regeneration aufgebrochenen konfessionellen Spannungen auch im Land Glarus auszuwirken. Dies bedeutete für die Bestrebungen nach einer Verfassungsrevision eine unerwartete Beschleunigung.

<sup>12</sup> Aus der Rede des Präsidenten des Vereins, Pfarrer Jakob Heer, Matt, anlässlich der Vereinsgründung am 1. März 1832. Jakob Heer, *Das Volksschulwesen in Demokratien*, Glarus 1832, S. 13.

## KONFESSIONELLE AUSEINANDERSETZUNGEN UND DIE VERFASSUNGSREVOLUTION

Die Revisionsanträge von 1831 hatten die konfessionelle Landesteilung nicht tangiert, obwohl sich infolge des starken Bevölkerungswachstums in den reformierten Gebieten und der bevölkerungsmässigen Stagnation der Katholiken diese zu einer sehr kleinen, dank der überkommenen politischen Ordnung aber unverhältnismässig einflussreichen Minderheit entwickelt hatte. In noch leisen Tönen vernahm man lediglich ein Bedauern über die das vaterländische Empfinden der Liberalen verletzende Form der Näfeler Schlachtfeier. Sie wurde in konfessioneller Trennung durchgeführt. Die Feier auf dem Schlachtplatz bei Näfels blieb den Katholiken vorbehalten. An diesem Gegenstand entzündeten sich 1834 die konfessionellen Auseinandersetzungen.

Gemäss dem Bericht in der «Glarner Zeitung» über die katholische Fahrtspredigt von 1834 hatte Ferdinand Marianus Tschudi von Glarus die Gelegenheit zu einem Angriff gegen die liberalen Forderungen genutzt. Diese bedeuteten «Aufruhr, Umsturz der gesetzlichen Ordnung und [seien] auf Sittenlosigkeit gebaut. Die heilige Religion, das Christenthum, sei durch sie gefährdet. Die der neuen Freiheit zugethane Presse verdränge Gottes- und Nächstenliebe». Die neue Freiheit sei eine «falsche, *mörderische* Freiheit». Von der «Glarner Zeitung» wurde dieser Angriff scharf zurückgewiesen und die Rechtmässigkeit der neuen Verfassungen der regenerierten Kantone verteidigt. «Das Volk hat auf gesetzliche Weise diejenigen Rechte wieder erlangt, welche die Junker von Bern, Zürich, Luzern etc. ihm 1815 gestohlen haben.»<sup>13</sup> Auf die gemeine Landsgemeinde von 1834 hin wurden vier Eingaben gemacht, in denen man forderte, die Schlachtfeier sei künftig nicht mehr getrennt durchzuführen. Die Landsgemeinde stimmte dann dem obrigkeitlichen Antrag zu, die Angelegenheit einer Kommission zu übergeben, die innert Jahresfrist eine Form finden sollte, wie das Fest von beiden Konfessionsteilen im gegenseitigen Einverständnis gemeinsam in würdigem Sinn und Geist gefeiert werden könnte, womit das bestehende freundschaftliche Verhältnis unter den «beidseitigen Confessions-Verwandten noch mehr befestigt» würde. Die Landesverträge sollten nicht gefährdet werden.<sup>14</sup>

Nach der scharfen Attacke an der Fahrtsfeier von Pfarrer Tschudi gegen die Liberalen begann in der «Glarner Zeitung» eine heftige Polemik gegen

<sup>13</sup> Glarner Zeitung, Nr. 15, 10. April 1834.

<sup>14</sup> Protokoll der gemeinen Landsgemeinde 1834.

die Katholiken. Auf die Landsgemeinde 1835 hin wurden zum ersten Mal die «Verträge aus einer grauen Vorzeit» teilweise in Frage gestellt. Ein unbekannter Antragsteller nahm das bevölkerungsmässige Missverhältnis zwischen dem reformierten und dem katholischen Landesteil und die übermässige Vertretung der Katholiken in den politischen Ämtern zum Anlass für seine Eingabe, nach der «künftig der Landammann, Landstatthalter so wie alle Schrankenämter, einstweilen im gegenwärtig bestehenden Verhältniss nun von gemeiner Landsgemeinde gewählt werden» sollten, «damit die an Zahl, materiellen und intellektuellen Kräften weit- aus überwiegende reformierte Bevölkerung des Kantons doch auch wenigstens das unveräusserliche Recht geniesse, demjenigen katholischen Mitbürger, von dem er sich regieren, an Tagsatzungen, so wie bei allen andern wichtigen eidgenössischen Angelegenheiten vertreten lassen soll, seine Stimme nach Überzeugung dem Tüchtigsten zu geben».<sup>15</sup> Dieser Antrag wurde vom gemeinen Rat der Landsgemeinde zur Ablehnung empfohlen mit der Begründung, zwischen den Konfessionen bestünde ein gutes Einvernehmen, und ohne Anlass wollte man die Ruhe im Innern nicht stören. Die Versammlung selbst konnte keine Stellung zur Eingabe beziehen, da das Traktandum unter die zahlreichen Geschäfte fiel, die aus Zeitgründen auf die nächste Landsgemeinde verschoben werden mussten.

Zustimmung fand die neue Ordnung der Fahrtsfeier. So weit es die besonderen kirchlichen Anordnungen und Gebräuche betraf, sollte die Feier wie bis anhin durchgeführt werden. Als inskünftig gemeinsamer Teil war eine Predigt auf der Schlachtstätte vorgesehen, die alternierend von Predigern der beiden Konfessionen gehalten werden sollten, wobei die Wahl der Pfarrherren den konfessionellen Räten zustand. Doch die neue Ordnung stiess auf katholischer Seite auf heftigen Widerstand, der darin gipfelte, dass 1836 sowohl die katholischen Priester wie die vornehmen Herren aus Glarus und Näfels den Feierlichkeiten auf der Schlachtstätte fernblieben.

Inzwischen wurden aber die Landesverträge selbst vollumfänglich in Frage gestellt. Im September 1835 forderte die «Glarner Zeitung» eine tiefgreifende Erneuerung des politischen Systems, die erstmals die Aufhebung der Verträge miteinschloss. In einer separaten Schrift wurden Geschichte und Inhalt der Landesverträge aufgezeigt, aber auch nachgewiesen, dass die gemeine Landsgemeinde bereits früher das Recht in Anspruch genommen habe, gültige Verträge aufzuheben. Auch nach der Verfassung von 1814 (Revisionsartikel) läge es in ihrer Kompetenz, die Verfassung abzuändern und die Landesverträge aufzuheben. Auf katholi-

<sup>15</sup> Glarner Zeitung, Nr. 6, 5. Februar 1835.

scher Seite wurde dies heftig bestritten. Doch die Entwicklung war nicht mehr aufzuhalten. Nicht weniger als fünf Antragsteller forderten in ihren Eingaben an die Landsgemeinde 1836 «*die Aufhebung der bestehenden Verträge und Veränderungen unserer Verfassung im allgemeinen*».<sup>16</sup> Damit wurde die Verfassung sehr viel radikaler in Frage gestellt als 1831. Die Fronten hätten sich jedoch inzwischen völlig verschoben. Waren sich 1831 noch vorwärtsdrängende Liberale und ein bewahrendes, aristokratisches Familienregiment, das die Mehrheit der Landsgemeinde auf seine Seite zu ziehen vermochte, gegenübergestanden, so wurde die Frage der Totalrevision der Verfassung 1836 mit dem Antrag auf Aufhebung der Landesverträge verbunden. Damit waren die massiven konfessionellen Spannungen in diese politische Angelegenheit hineingezogen. Diese beherrschten denn auch die Debatte über die Anträge auf eine Totalrevision.

In der Diskussion an der Landsgemeinde wurde hauptsächlich die Notwendigkeit der Aufhebung der Landesverträge und die Zuständigkeit der gemeinen Landsgemeinde als oberster Instanz des freien Landes in Verfassungsfragen betont – gegen den Protest von Seiten des katholischen Landesteils. Jeder, der nun gegen die Vorrechte der katholischen Minderheit, also für die Aufhebung der Verträge stimmte, gab seine Stimme gleichzeitig für eine Totalrevision der Verfassung ab. So fand diese, nur fünf Jahre nach der deutlichen Niederlage von 1831, eine klare Mehrheit. Dabei wurde über die inhaltliche Ausgestaltung der neuen Verfassung überhaupt nicht diskutiert. Einzig Landesfähnrich Dietrich Schindler stellte in seinem Votum ausführlich die Gebrechen der bisherigen politischen Einrichtungen dar und zeigte, wie sie den Verhältnissen und Bedürfnissen der Zeit nicht mehr angemessen seien. Niemand ging weiter darauf ein. Die Versammlung wählte nach dem positiv ausgefallenen Entscheid eine konfessionell gemischte Verfassungskommission, die mit der einzigen Vorgabe, die Grundsätze von Freiheit und Rechtsgleichheit zu wahren, für den Kanton eine neue Verfassung auszuarbeiten hatte.

Schon am ersten September-Sonntag des gleichen Jahres sollte die neue Verfassung einer ausserordentlichen Landsgemeinde zur Entscheidung vorgelegt werden. Die Begründung für diese knappe Zeitbemessung hatte die «Glarner Zeitung» im voraus geliefert: «Wer in drei Monaten nicht im Stande ist eine Verfassung für unsern rein demokratischen Kanton zu entwerfen, der ist es auch nicht in drei Jahren fähig.»<sup>17</sup> Der Zeitplan konnte eingehalten werden. Im August 1836 lag der gedruckte Entwurf zuhanden eines dreifachen Landrates vor, der die Vorlage Ende August

<sup>16</sup> Protokoll der gemeinen Landsgemeinde 1836.

<sup>17</sup> Glarner Zeitung, Nr. 21, 26. Mai 1836.



beriet und auf den 11. September die ausserordentliche Landsgemeinde ankündigte. Wegen anhaltend schlechter Witterung konnte sie dann allerdings erst am 2. Oktober durchgeführt werden. Und nochmals fand keine Diskussion über diese wichtige und tiefgreifende Neuerung der politischen Grundlage des Staates statt. Nach den befürwortenden Rednern liess sich keine einzige Stimme gegen die gesamte Verfassung oder gegen einzelne Artikel vernehmen. «Somit kann mit Recht gesagt werden, die Verfassung wurde einmüthig und mit jubelndem Mehr auf 4 Jahre angenommen.»<sup>18</sup>

In fast unveränderter Zusammensetzung übernahm die Verfassungskommission den Auftrag, die nötigen Gesetze und die Übergangsbestimmungen auszuarbeiten. Eine weitere ausserordentliche Landsgemeinde stimmte im Frühjahr 1837 den vorgelegten Anträgen zu und nahm die erforderlichen Neuwahlen vor. Die auf den Herbst angesetzte ordentliche Landsgemeinde 1837 konnte am 1. Oktober bereits auf der Grundlage der neuen Verfassung des Landes abgehalten werden. Darin waren die Landesverträge und damit die konfessionelle Landesteilung aufgehoben: das Land Glarus, ein «ungetheiltes Ganzes, ... ein Freistaat mit demokratischer Verfassung und ... als solcher ein Glied der schweizerischen Eidsgenossenschaft».<sup>19</sup>

In der neuen Verfassung wurden die Rechtsgleichheit festgeschrieben und Vorrechte der Konfession, des Orts, der Geburt, des Standes, der Familie und des Vermögens aufgehoben. Die Souveränität übte das Volk unmittelbar an der einzig verbliebenen Landsgemeinde und mittelbar über die an Verfassung und Gesetz gebundenen gewählten Beamten aus. In den allgemeinen Bestimmungen wurden die liberalen Freiheitsrechte garantiert wie Glaubens- und Gewissensfreiheit, ausdrückliche Gewährleistung des evangelisch-reformierten und des römisch-katholischen Gottesdienstes, die Unverletzlichkeit des Privateigentums, Pressefreiheit, Handels- und Gewerbefreiheit und die Niederlassungsfreiheit. Weiter bestimmte die Verfassung die Öffentlichkeit des Staatshaushaltes und wies dem Staat das gesamte Schulwesen zu. Die Gerichtsbehörden wurden vollständig vom Rat getrennt, der zusammen mit verschiedenen Spezialkommissionen und der elfköpfigen Standeskommission (anstelle des bisherigen Schranken), die vollziehende Behörde bildete. Enge verwandtschaftliche Beziehungen sollten für die Standeskommission und die Gerichte verboten sein. Ferner schaffte man die Lebenslänglichkeit der Ämter ab: Sämtliche Beamte wurden auf drei Jahre gewählt, waren anschliessend aber wieder wählbar.

<sup>18</sup> Glarner Zeitung, Nr. 40, 6. Oktober 1836.

<sup>19</sup> Verfassung 1836.



Zusätzlich regelte die Verfassung das Gemeindewesen und enthielt Revisionsbestimmungen. Damit hatte Glarus eine Verfassung, die nach einem zeitgenössischen Urteil «unstreitig, in mehr als einer Beziehung, die vollkommenste aller schweizerischen Demokratien war».<sup>20</sup>

## DIE LIBERALE VERFASSUNG: EINE FOLGE KONFESSIONELLER SPANNUNGEN?

Seit dem Ausfall Pfarrer Tschudis an der Fahrtsfeier von 1834 gegen die Liberalen hatten die konfessionellen Spannungen zugenommen und für einige Zeit die öffentliche Diskussion fast vollständig beherrscht. Indem die Liberalen den Antrag auf Aufhebung der Landesverträge mit der Forderung nach einer Totalrevision der Verfassung verknüpften, vermochten sie diese Stimmungslage für ihre Ziele zu nutzen, denn das Ergebnis, eine völlig neue Verfassung auf liberaler Basis, ging weit über das hinaus, was zur Beilegung der Differenzen zwischen den Konfessionen nötig gewesen wäre. Für manche unbemerkt hatten die Liberalen eine Revolution der staatlichen Grundordnung durchgeführt und die ihrer Ansicht nach bestehende Kluft zwischen den Anforderungen an den Staat und seinen tatsächlichen Möglichkeiten geschlossen. Die Stimmenden an der Landsgemeinde waren beeindruckt vom konfessionellen Streit, von den Ansprüchen der katholischen Obrigkeit und deren Weigerung, von der bisherigen politischen Ordnung abzuweichen. Viele stimmten gegen diese ihrer Ansicht nach überrissenen Forderungen und verhalfen damit der Totalrevision zum Sieg. Möglicherweise war aber die Zahl derer, die eine Änderung der politischen Einrichtungen als nötig betrachtete, seit 1831 auch gewachsen. Immerhin waren einige Unzulänglichkeiten unmittelbar für jeden Landsgemeindeteilnehmer spürbar.

Eine wichtige Rolle spielte der um 1820 einsetzende gewaltige wirtschaftliche und soziale Wandel mit seinen Auswirkungen auf die staatlichen Einrichtungen. Im evangelischen Landesteil hatte sich die Bevölkerung schon im 18. Jahrhundert, als Folge des Aufschwunges der Baumwollhandspinnerei, praktisch verdoppelt. Die neue Erwerbsquelle sicherte einer bereits vorhandenen unterbäuerlichen Schicht ihr Auskommen, ermöglichte eine Existenz auch ohne Bodenbesitz. Sie war mitverantwortlich für das Bevölkerungswachstum, das weit über das hinausging, was die tra-

<sup>20</sup> L. Snell, Handbuch des schweizerischen Staatsrechts II, Zürich 1844, S. 270.

ditionelle Viehzucht und die Alpwirtschaft des Landes allein zu ernähren vermochten. Das englische Maschinengarn, das gegen Ende des 18. Jahrhunderts auf dem Markt auftauchte, brachte die Absatzmöglichkeiten für das Glarner Garn zum Einsturz. Einen gewissen Ersatz vermochten die Tuchdruckerei und die Baumwollhandweberei zu bieten, bis die Kriegereignisse in Glarus selbst auch diese Erwerbszweige zum Erliegen brachten.

Die napoleonischen Kriege in ganz Europa behinderten den Handel. Zahlreiche Handelsunternehmen verschwanden, was Auswirkungen bis nach Glarus zeitigte. Bei der anhaltenden Krise häuften sich die Klagen über das Elend der ehemaligen Spinner. Die Hoffnungen auf einen erneuten Aufschwung des Exportgewerbes waren gering. Die Bevölkerung stagnierte zwischen 1798 und 1820, allerdings auf einem Niveau, das manche als viel zu hoch empfanden. Erfolglos wurden mehrmals auch an den Landsgemeinden gesetzliche Massnahmen vorgeschlagen, wie die Bevölkerung auf ein Mass gesenkt werden könnte, das von den landwirtschaftlichen Ressourcen des Landes her als tragbar betrachtet wurde. Ein Höhepunkt der Krise waren die Jahre 1816 und 1817, welche zahlreiche Familien vor allem im Hinterland und auf dem Kerenzerberg in bitterer Armut und Not verbrachten.

Doch im Jahre 1819 setzte ein markanter Aufschwung ein. Die Zahl der Fabriken (vor allem Tuchdruckereien und mechanische Spinnereien) stieg auf 31 an. Allein in den Zeitraum zwischen 1819 und 1836 fielen 24 Fabrikgründungen, denen nur zwei Betriebseinstellungen gegenüberstanden. Während die Zahl der Fabrikarbeiter für 1810 auf zirka 500 geschätzt wird, wuchs diese Zahl bis 1837 um das Siebenfache auf 3519 in Fabriken beschäftigte Frauen, Kinder und Männer an. Das machte schon fast 30 Prozent der Beschäftigten insgesamt aus. Daneben blühte die Handweberei auf. Zusammen mit den Handwerkern und den Kleingewerblern, die ebenfalls vom industriellen Wachstum profitierten, umfassten die Weber über ein Drittel der Beschäftigten. An Bedeutung verlor dagegen der landwirtschaftliche Sektor. Während dessen Anteil an den Beschäftigten 1793 noch auf 60 bis 65 Prozent geschätzt wurde, betrug er 1837 nur noch zwischen 35 und 40 Prozent. Die Bevölkerung verzeichnete nach der vorangegangenen Phase der Stagnation zwischen 1820 und 1837 eine Zunahme um einen Drittel, von 22 393 auf 29 347 Menschen. Das war nicht eigenproduziertem Wachstum, sondern hauptsächlich Wanderungsgewinnen zu verdanken.

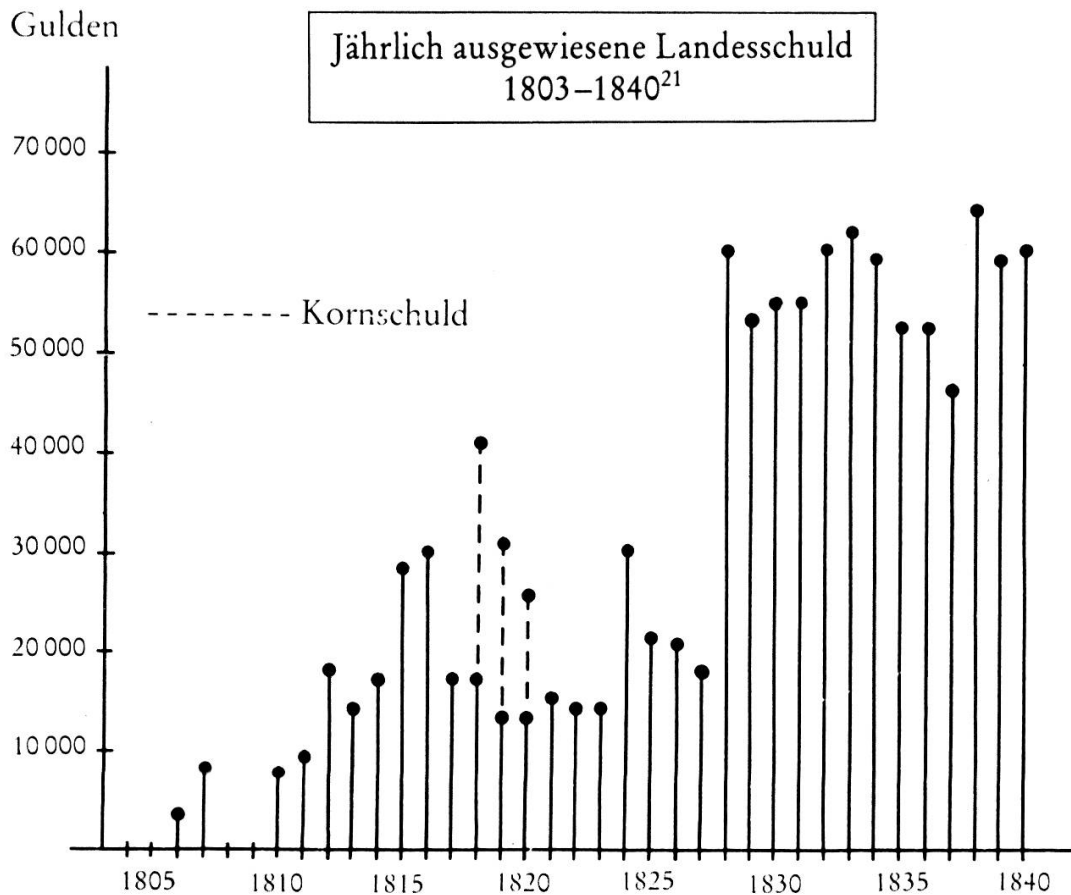
Der Rückgang der landwirtschaftlichen Bevölkerung, das enorme Wachstum der Heim- und Fabrikarbeiterschaft und der hohe Anteil Fremder führten zu einer völlig veränderten sozialen Zusammensetzung

der Glarner Gesellschaft. Da die Fabriken standortgebunden waren, mussten viele Arbeiter ihren Wohnort verlegen oder einen langen Arbeitsweg in Kauf nehmen. Wohn- und Arbeitsstätte wurden getrennt. In der Fabrik hatten sich die Arbeiter einer bisher unbekanntem Arbeitsdisziplin und Zeiteinteilung unterzuordnen. Mit dem Aufschwung der Fabrikindustrie wuchs aber auch die Zahl der Unternehmer und Fabrikanten, von denen manche zu Reichtum gelangten und mit ihren Forderungen und Ansprüchen ins politische Leben des Staates eindringen.

Im Bereich der Infrastruktur erfuhr der Staat bisher nicht gekannte Anforderungen und Belastungen. Dies gilt vor allem für den Strassenbau. 1803 hatte die gemeine Landsgemeinde den Beschluss von 1796 bestätigt, wonach jede Gemeinde für die Strassen auf ihrem Gebiet zuständig und verpflichtet sei, sie zu unterhalten. Neue Strassen wurden allerdings in den beiden ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts keine angelegt. Erst 1821, nach langwierigen Vorarbeiten, stimmte die Landsgemeinde dem Kostenvoranschlag für eine neue Sernftalstrasse zu und entschied damit, diesen schon 1808 grundsätzlich beschlossenen Strassenbau endlich in Angriff zu nehmen. In der Landesschuld schlugen sich die Ausgaben für den Bau erstmals 1824 nieder. Es setzte dann ein eigentlicher Strassenbau-Boom ein. Die Begehren an die gemeine Landsgemeinde nach Verbesserungen oder nach dem Bau neuer Strassen rissen nicht mehr ab.

Zuständig für die Strassenbauten war in der Regierung der Säckelmeister. Gegen den Willen der Obrigkeit richtete die gemeine Landsgemeinde 1827 das Amt eines Strassendirektors ein. Weil offenbar der Unterhalt der Strassen von manchen Gemeinden vernachlässigt wurde, beschloss die Landsgemeinde 1834, der Staat habe das Strassennetz zu übernehmen, in einem Reglement die Ausscheidung zwischen Kantons- und Gemeindestrassen festzulegen und für den Unterhalt der Kantonsstrassen selbst aufzukommen. 1835 wurde diese Ausscheidung vorgenommen und die Übernahme der Kantonsstrassen vollzogen. Damit erreichte die Entwicklung einen Höhepunkt. Wegen der zahlreichen positiv ausgefallenen Entscheide über Strassenbauten musste die Obrigkeit beauftragt werden, auf die nächste Landsgemeinde hin ein Gutachten über die Abfolge der Bauten sowie Vorschläge zur Finanzierung auszuarbeiten.

Mit dem Bau und neu auch dem Unterhalt der Strassen hatte das gemeine Land innerhalb von zehn Jahren einen neuen Aufgabenbereich erhalten, der sich auch im Landeshaushalt sichtbar niederschlug (vgl. Graphik). 1828 fielen die Ausgaben für die Sernftalstrasse und für die neue Strasse nach Näfels erstmals zusammen an. Damit erreichte die jeweils an der gemeinen Landsgemeinde ausgewiesene Landesschuld, nach der sich die Steuererhebung bemass, ein bis anhin nie gekanntes Ausmass, das sie



während der folgenden Jahre beibehält. In den Krisenjahren des zweiten Jahrzehnts hatte sich das Land schon einmal erheblich verschuldet, um der notleidenden Bevölkerung mit der Abgabe von subventioniertem Getreide aus der schlimmsten Bedrängnis zu verhelfen (Kornschuld). Diese ausserordentlichen Aufwendungen, zusammen mit den übrigen Ausgaben des Landes, konnten mit der Erhebung der doppelten (1812/15/16/19), in den übrigen Jahren mit einer einfachen Hab-, Gut- und Kopfsteuer wieder ausgeglichen werden. Nach 1828 liess sich die Schuld auch mit der Erhebung einer doppelten Steuer nicht mehr verringern: Der Landeshaushalt hatte völlig neue Dimensionen erlangt. Entsprechend aktuell wurde die Frage nach der gerechten Form der Steuerbelastung, wie sie 1831 in einer Eingabe an die Landsgemeinde vorgebracht und von der Obrigkeit zur Bearbeitung entgegengenommen wurde.

<sup>21</sup> Zusammengestellt nach den Protokollen der gemeinen Landsgemeinde 1803–1840.

Als Folge der immensen Zunahme der Staatstätigkeit erreichte oder überschritt die Tätigkeit der Behörden die Grenze der Belastungsmöglichkeit. Es wurde zunehmend schwieriger, überhaupt Männer für die lebenslänglichen Landesämter zu finden. Im «Öffentlichen Anzeiger» wurde schon im ersten Jahrgang beredete Klage darüber geführt, dass sich immer weniger Leute gerade «von der bessern und fähigen Klasse zu Staatsämtern und Beamtungen jeder Art wollen gebrauchen lassen... Würde die Vaterlandsiebe jeden fähigen Bürger bewegen, einen Theil seiner Zeit und Kenntnisse dem Gemeinwohl zu weihen, so würde manche Stelle *besser* besetzt werden können, als es dermassen möglich ist».<sup>22</sup> Ein Viertel der Neuwahlen zwischen 1829 und 1835 wurde nötig, weil der Gewählte sein Amt nicht annehmen wollte, ein Phänomen, das völlig neu war. Ungezählt blieben diejenigen, die es schon ablehnten, sich überhaupt einer Wahl zu stellen. Diese Situation führte zur Eingabe an die evangelische Landsgemeinde 1834, einen Amtszwang einzuführen. Die Landsgemeinde beschloss dann eine Amtszeitbeschränkung, bei den Schrankenämtern auf zehn und bei den Richterämtern auf sechs Jahre, lehnte aber, der Argumentation der Obrigkeit folgend, einen Amtszwang ab. Die evangelische Regierung hatte zwei Gründe gegen diesen vorgebracht. Einmal sei die Voraussetzung bei einem Bewerber für eine erfolgreiche Amtstätigkeit, dass ein «freier, eigner, innerer Trieb in ihm vorhanden ist, dem Vaterlande» zu dienen. Dann sei das Begehren aber auch abzulehnen, «weil ein in manigfachen Geschäftsverbindungen stehender Familienvater, wesentlich gefährdet werden könnte».<sup>23</sup> Damit brachte die Obrigkeit selbst die mit einem Amt verbundene Belastung ins Spiel.

An einem Beispiel soll die Zunahme der Amtstätigkeit gezeigt werden. Bis 1830 genügte eine Sitzung des gemeinen Rates, um die Geschäfte der Landsgemeinde vorzubereiten. 1831 benötigte man drei, 1832 zwei, 1833 wieder drei, 1834 vier, 1835 sieben und 1836 mehrere Sitzungen, um die massiv angewachsene Zahl von Landsgemeindegeschäften zu beraten. Die vier Sitzungen 1834 reichten nicht einmal aus. Folglich konnte man der Landsgemeinde nur einen Teil der Geschäfte vorlegen. Der Rest wurde zwar im Memorial aufgeführt, die Versammlung konnte aber nicht darauf eintreten. Für die Ratsherren bedeutete diese Sitzungszunahme eine grössere zeitliche Belastung, mussten sie sich doch jedesmal nach Glarus begeben. Und die aufgeführten Sitzungen betrafen ja nur die Beratung des Memorials für die gemeine Landsgemeinde. Dazu kamen die Geschäfte der Sonderlandsgemeinden und die vielfältigen übrigen Ratsaufgaben, wie

<sup>22</sup> Öffentlicher Anzeiger, Nr. 19, 7. Mai 1829.

<sup>23</sup> Protokoll der evangelischen Landsgemeinde 1834.



beispielsweise die Einleitung sämtlicher Gerichtssachen. Es erstaunt deshalb nicht, dass die Ratsversammlungen häufig schlecht besucht waren. In der «Glerner Zeitung» wurde das häufige Fernbleiben vieler Ratsmitglieder oft angeprangert. Die Zunahme der Belastung galt in noch ausgeprägterem Masse für die Schrankenherren, die zu den Regierungsaufgaben hinzu auch in den Räten einsassen, betraf aber auch die Richter.

Die Landleute ohne Ämter waren von dieser Belastung nur mittelbar betroffen: Falls sie ein Gerichtsurteil oder sonst einen Ratsentscheid anstrengen wollten. Aber es gab einen Bereich, wo die politisch aktiven Landleute die überschrittene Belastungsgrenze des politischen Systems unmittelbar erfahren konnten. An der gemeinen Landsgemeinde von 1834 erlebten sie zum ersten Mal, dass eine Landsgemeinde mit der Beratung nicht mehr zu Ende kam, und dies trotz der Tatsache, dass nicht einmal alle Anträge schon abstimmungsreif waren. Zahlreiche Geschäfte mussten aufs folgende Jahr verschoben werden, wo sich aber das Gleiche – ohne Aussicht auf Abhilfe – wiederholte. Von den 45 Traktanden konnten 1835 nur gut die Hälfte entschieden werden. Das Memorial 1836 umfasste bereits 54 Geschäfte. Die Versammlung vermochte diese Anzahl niemals zu bewältigen. Diese Landsgemeinde fällte dann den bekannten Entscheid einer Totalrevision der Verfassung. Jeder aufmerksame Landsgemeindebesucher spürte – unabhängig von den konfessionellen Spannungen –, dass etwas geändert werden musste, nur um wenigstens das weitere Funktionieren der Landsgemeinde zu garantieren.

## DURCHSETZUNG DER NEUEN VERFASSUNG

An den entscheidenden Landsgemeindeversammlungen meldete sich keine Opposition gegen die Aufhebung der Landesverträge und die Einführung der neuen Verfassung. Eine solche war aber dennoch vorhanden. So gab es eine vehemente katholische Gegnerschaft, zuerst gegen die neue Form der Fahrtsfeier und dann gegen die Beseitigung der Verträge. Zu dieser Opposition gehörten die Geistlichen und einige Kreise in der Obrigkeit. So verliessen beispielsweise die katholischen Ratsmitglieder den gemeinen Rat, der das Memorial von 1836 beriet, und gewählte Mitglieder der Verfassungskommission weigerten sich, in diesem Gremium mitzuarbeiten. Der katholische Landesteil bildete aber keine geschlossene Opposition. An der Landsgemeinde 1836 trat auch ein Befürworter der Neuerungen auf, der in seinem Votum durch Beispiele nachwies, «dass die



Katholiken bei Aufhebung der s. g. Verträge unter einer gemeinschaftlichen Regierung nur gewinnen» könnten.<sup>24</sup>

Der katholische Rat und die katholische Landsgemeinde gelangten 1836 an die eidgenössische Tagsatzung und versuchten, von ihr die Unterstützung gegen die Mehrheitsbeschlüsse der gemeinen Landsgemeinde zu erwirken. Da die umstrittenen Landesverträge Abkommen zwischen gleichberechtigten Partnern seien, hätte auch eine Mehrheit der Landsgemeinde nicht die Macht, diese aufzuheben. «Da unsere verfassungsmässigen Verhältnisse, auf Verträge beruhen, welche nach und nach zwischen den beiden Konfessionstheilen zu Stande gekommen sind, so kann die katholische Landsgemeinde, keiner gemeinsamen Behörde, sie heisse, wie sie wolle, die Befugnisse anerkennen, über Aufhebung oder Abänderung der Landesverträge, Beschlüsse zu fassen, indem dieses einzig und allein nach rechtlchem und bis anhin befolgtem Verfahren, durch die freie Zustimmung beider konfessioneller Landestheile geschehen kann.»<sup>25</sup> Dieser wie auch der zweite Vorstoss, die Gewährleistung der neuen Verfassung durch die Tagsatzung zu verhindern, scheiterte.

Der Widerstand wurde damit aber noch nicht aufgegeben. Der katholische Rat blieb über die Landsgemeinde hinaus, die im Sommer 1837 die Einführung der neuen Verfassung beschlossen hatte, im Amt. Die beiden rein katholischen Dörfer Näfels und Oberurnen weigerten sich, die auf Ende Juli anberaumte Neubestellung des Rates vorzunehmen. Ultimative Fristen der neuen Landesregierung blieben unbeachtet. In dieser Situation bot die Regierung Truppen auf. Am 22. August wurden diese in Glarus zusammengezogen, von wo aus sie nach Näfels marschierten. Ohne Widerstand zu erfahren, rückten sie dort ein. Diese militärische Zwangsmassnahme verlief ohne Zwischenfälle. Die bei den eidgenössischen Ständen Zürich und St. Gallen angeforderte Bruderhilfe konnte entlassen werden, bevor sie Glarner Boden betreten hatte. Am 24. August stimmte die Gemeindeversammlung von Näfels einer ihr vorgelegten Erklärung zu, womit sie bestätigte, «dass sie die von der souverainen Behörde des Kantons Glarus unterm 2. Okt. 1836 angenommene und mit dem 27. Juli 1837 in Kraft getretene Verfassung, so wie die organischen Gesetze anerkennen; den verfassungsmässigen Behörden Gehorsam leisten und auf jeglichen weitem Widerstand gegen die Verfassung, die Gesetze und die neuen Behörden entsagen».<sup>26</sup> Dieser Erklärung stimmten mit einzelnen

<sup>24</sup> Glarner Zeitung, Nr. 22, 2. Juni 1836.

<sup>25</sup> Aus der Beilage Nr. 5 des «Kreisschreibens des katholischen Rathes des Kantons Glarus an sämtliche eidgenössischen Stände». Beilage zum Abschied der ordentlichen Tagsatzung von 1836. Litt. O. Eidgenössische Abschiede 1836. I. S. 1 ff.

<sup>26</sup> Glarner Zeitung, Nr. 34, 24. August 1837.

Ausnahmen auch die übrigen Katholiken des Landes zu. Die Truppen konnten am 24. August wieder entlassen werden.

Gegen einzelne, als Führungskräfte des katholischen Widerstandes bezeichnete Vertreter der katholischen Obrigkeit wurde im Dezember 1838 ein Prozess durchgeführt, wegen ihres gegen Beschlüsse der rechtmässigen Behörden gerichteten Widerstandes. Die ausgesprochenen Strafen – Bussen und teilweise Einstellung im Aktivbürgerrecht – wurden in einer allgemeinen Amnestie von der Landsgemeinde 1839 aufgehoben und damit der Weg zu einer konfessionellen Befriedung geebnet. Weiterhin hartnäckigen Widerstand leisteten die katholischen Geistlichen. Sie weigerten sich, den von ihnen geforderten Eid auf die neue Verfassung zu leisten. Auch als allen der Verlust ihrer Stellen angedroht wurde, lenkten sie nicht ein. Hinter den Geistlichen stand der Churer Bischof Bossi. Die liberale Regierung kämpfte gegen den bischöflichen und generell gegen jeden Einfluss einer ausserhalb von Glarus stehenden Macht auf das innenpolitische Geschehen. Eine Einigung kam nicht zustande. Indem sie im Mai 1838 den katholischen Geistlichen jede Priestertätigkeit verbot, entschied die Landesregierung die Angelegenheit zu Gunsten der absoluten Souveränität des Landes.

Die Opposition im protestantischen Lager trat nicht so offen auf. Gewissen Indizien ist aber zu entnehmen, dass eine solche genauso bestand und sich auch unmittelbar nach der Revolution, nach Abklingen der konfessionellen Spannungen, manifestierte. Ein zeitgenössischer Beobachter wies auf den Oppositionsherd in der reformierten Obrigkeit hin: «Die Oligarchen (auch unter den Reformirten) unterstützten Anfangs, aus Furcht vor Neuerungen, heimlich und offen die Katholiken in Erhaltung der Verträge; als sie aber sahen, dass dieser Punkt unhaltbar sei, bekämpften sie ihn selbst, um den erwachten demokratischen Geist von tiefen Reformen abzuleiten. Allein der Kampf ward siegreich gegen beide Gegner durchgeführt.»<sup>27</sup>

Der personelle Bruch mit der alten Ordnung erfolgte mit einer zeitlichen Verschiebung. Es zeigte sich eine überraschende Kontinuität vom Schranken in die Verfassungskommission und dann in die Standeskommission: In die neue Regierung wurden nicht weniger als acht bisherige Schrankenherren gewählt. Erst bei den folgenden, im Dreijahresrhythmus durchgeführten Bestätigungs- und Neuwahlen fanden starke Veränderungen statt. Eine grosse Zahl der Gewählten musste bis 1842 ersetzt werden. Dann kehrte eine gewisse Ruhe ein. 1845 wurden zum ersten Mal, bis auf ein Mitglied, sämtliche Standesherrn in ihrem Amt bestätigt. Diese

<sup>27</sup> L. Snell, Handbuch des schweizerischen Staatsrechts II, Zürich 1844, S. 270.

stammten nun aber alle aus Familien, die bis 1836 keine solchen Ämter eingenommen hatten. Die Vertreter des alten Familienregiments waren abgetreten.

Das Ausscheiden des ersten Landammanns, Landesfähnrich Dietrich Schindlers hatte andere Gründe. Schon 1839 wollte er demissionieren, was er dann 1840 endgültig tat. Er beklagte sich über die – nur zwei Jahre nach der Einführung der Verfassung – sich mehrenden Zweifel an der Wohltätigkeit der politischen Neuerung. Für diese Missstimmung sah er mehrere Gründe, u. a.: «Bei unserer politischen Umgestaltung dachten Einige nur an die Aufhebung der Verträge und hatten übrigens in Bezug auf Verwaltung und Gerichtswesen alles beim Alten bleiben lassen» wollen.<sup>28</sup> Unmut ortete er aber auch bei der Belastung durch die Steuern. Die Kritik schlug vor allem auf ihn, als einen der Hauptrepräsentanten der neuen Ordnung, zurück. Nach heftigen Anfeindungen zog er von Glarus weg und verlegte seinen Wohnsitz nach Zürich. Weitere Reformen waren an der Landsgemeinde vorläufig nicht mehr erfolgreich. Der mehrmalige Versuch, ein neues Steuergesetz zu erlassen, wurde von der Versammlung mit dem Ruf «Beim Alten bleiben» gebodigt. Immerhin war die Verfassung 1841 doch so weit akzeptiert, dass sie mit nur unwesentlichen Veränderungen für weitere vier Jahre in Kraft gesetzt wurde.

## GLARUS IM EIDGENÖSSISCHEN VERGLEICH

1831 gelang es den Liberalen nicht, die revolutionäre Stimmung, die von den Ereignissen in Paris ausging, in Glarus für eine Verfassungsreform auszunutzen. Manche der damals in andern Kantonen geforderten Änderungen waren in Glarus schon realisiert (Pressefreiheit, Antragsrecht an die Landsgemeinde, die Landsgemeinde als Versammlungsmöglichkeit, Handels- und Gewerbefreiheit). Für die Anträge, die 1831 gestellt wurden, kam an der Landsgemeinde über den engen Kreis der liberalen Politiker hinaus keine Begeisterung auf. Sehr viel radikaler wurde der Staat dann nur fünf Jahre später umgewandelt. Glarus reihte sich damit in die Reihe der regenerierten Kantone ein. Dass die liberalen Forderungen so erfolgreich waren, ist im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes zu sehen. Gemessen an der Bedeutung der in Fabriken und mit Heimarbeit beschäftigten Bevölkerung stand Glarus in

<sup>28</sup> Glarner Zeitung, Nr. 23, 6. Juni 1839.

der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts gesamteidgenössisch nach Appenzell Ausserrhoden an zweiter Stelle. Der damit verbundene soziale Wandel hatte die politische Erneuerung notwendig, aber auch möglich gemacht. Die grösste Hilfe kam von den konfessionellen Spannungen. Ihnen hatte Glarus im 17. Jahrhundert entscheidende Anstösse zur inneren Ordnung verdankt. In den dreissiger Jahren des 19. Jahrhunderts verhalfen sie, unter völlig veränderten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Verhältnissen, der liberalen Verfassung zum Durchbruch. Diese religiösen Auseinandersetzungen deckten die eigentliche, mit dieser neuen staatlichen Ordnung verbundene Polarisierung zu und führten die Liberalen fast unbemerkt zum Sieg. Ähnliches vollzog sich später in weiteren Kantonen und 1847/48 auch auf Bundesebene. Das Beispiel Glarus kann insofern als Modellfall für diese folgenden staatlichen Umbrüche gelten.

