

§ 1 Eröffnung der Landsgemeinde

Die Landsgemeinde wird durch den Landammann eröffnet. Die stimmberechtigten Männer und Frauen werden hierauf den Eid zum Vaterland schwören.

§ 2 Wahlen

Zuhanden der diesjährigen Landsgemeinde hat Verena Kundert, Luchsingen, als Mitglied des Verwaltungsgerichts ihren Rücktritt erklärt. Die Landsgemeinde hat somit die entsprechende Ersatzwahl vorzunehmen.

Nach der Wahl zum Polizeikommandanten demissionierte Markus Denzler, lic. iur., Schwändi, als Verhörrichter. Die Verwaltungskommission der Gerichte setzte gestützt auf Artikel 56 Absatz 2 des Gerichtsorganisationsgesetzes Rechtsanwalt Willi Berchten, lic. iur., Netstal, als ausserordentlichen Verhörrichter ein. W. Berchten trat seine bis zur Landsgemeinde 2009 befristete Stelle am 1. Februar an. Für die Wahl der Verhörrichter ist laut Artikel 68 Buchstabe c der Kantonsverfassung die Landsgemeinde zuständig. Sie hat nun für den Rest der Amtsdauer 2006/2010 die Wahl eines Verhörrichters vorzunehmen. – Die Verwaltungskommission der Gerichte schlägt der Landsgemeinde vor, Rechtsanwalt Willi Berchten, Netstal, zu wählen. Nach erfolgter Wahl findet die Verteidigung der Gewählten statt.

§ 3 Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2009

Der Voranschlag für das laufende Jahr sieht in der Laufenden Rechnung einen Ertragsüberschuss von 1,2 Millionen Franken und in der Investitionsrechnung eine Nettoinvestition von 29 Millionen Franken vor. Für Abschreibungen sind 12,4 und für Einlagen in Spezialfinanzierungen netto 66,1 Millionen Franken vorgesehen. Der Finanzierungsüberschuss beläuft sich auf 48 Millionen Franken. Der Selbstfinanzierungsgrad erreicht 262 Prozent. Die Steuerreserven werden um 15 Millionen Franken geäuft und 45 Millionen Franken werden für eine allfällige Aktienkapitalerhöhung bei der Kraftwerke Linth-Limmern AG (KLL) und den eventuell zu bildenden Energiefonds zurückgestellt. – Das sehr gute Resultat begründen einmalige Sonderfaktoren, insbesondere Gebührenerträge der KLL (45 Mio. Fr.). Zudem wirken sich erstmals die Erträge aus der Anlage der Gelder aus der Heimfallverzichtsabgeltung der KLL (6 Mio. Fr.) aus. Die Anteile aus der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) tragen ebenfalls bei (Ressourcen-, Härte-, geografisch-topografischer Lastenausgleich); sie sind aber teilweise lediglich bis 2011 gesichert.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 131 Absatz 2 des Steuergesetzes, den Steuerfuss für das Jahr 2009 auf 95 Prozent der einfachen Steuer sowie den Bausteuerzuschlag auf 2 Prozent der einfachen Staatssteuer und 15 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer festzusetzen. Der Bausteuerzuschlag ist zweckgebunden wie folgt zu verwenden:

- 1,5 Prozent der einfachen Staatssteuer und 15 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer für die Gesamtanierung des Kantonsspitals;
- 0,25 Prozent der einfachen Staatssteuer für die Gesamterneuerung des Sportzentrums Glarner Unterland (SGU);
- 0,25 Prozent der einfachen Staatssteuer für den Neubau der Mensa und für die Sanierung des Hauptgebäudes der Kantonalen Gewerblichen Berufsfachschule Ziegelbrücke.

§ 4 Memorialsantrag betreffend Durchführung einer Urnenabstimmung bei nicht eindeutigem Mehr an der Landsgemeinde

Die Vorlage im Überblick

Im Vorfeld der ausserordentlichen Landsgemeinde 2007 forderte ein Bürger mit einem Memorialsantrag: «Bei ungewissem Ausgang einer Abstimmung auf dem Ring, wenn das Mehr durch die Regierung nicht eindeutig ermittelt werden kann, soll eine Urnenabstimmung möglich werden.»

Regierungsrat und Landrat lehnen den Memorialsantrag aus staatspolitischen Überlegungen ab. Mit der Verschiebung des Entscheids auf eine Urnenabstimmung ginge einer der wesentlichen Vorzüge der Landsgemeinde, gleichzeitige Meinungs- und Entscheidungsfindung, gerade bei den umstrittenen Geschäften verloren. Dies führte zu Attraktivitätsverlust und zu schleichender Abschaffung der Landsgemeinde. Sowohl Referendumslandsgemeinden ohne Diskussion als auch Diskussionslandsgemeinden ohne

endgültige Entscheidkompetenz wären nicht zukunftssträftig. Der Fortbestand der Landsgemeinde würde wesentlicher gefährdet als durch umstrittene Abstimmungen oder Änderung ihrer Kompetenzen. Urnenabstimmungen bei knappen Ergebnissen riefen zur Diskussion, ob die Abstimmung knapp oder eindeutig gewesen sei.

Der jährliche Stimmrechtsausweis verbessert Verfahren und Stimmrechtskontrolle; ein drängendes Problem und unmittelbarer Handlungsbedarf bestehen nicht. Die ausserordentliche Landsgemeinde 2007 bewies ihre Reife, Kraft und Verankerung in der Bevölkerung eindrücklich. Die technische Entwicklung geht jedoch weiter; der Einsatz elektronischer Hilfsmittel bei knappen Abstimmungen wird durch den Regierungsrat in der nächsten Amtsdauer geprüft. Da Charakter und Wesen der Landsgemeinde nicht tangiert werden dürfen, ist aber vorsichtiges Vorgehen nötig.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag abzulehnen.

1. Der Memorialsantrag

Am 16. November 2007, im Vorfeld der ausserordentlichen Landsgemeinde 2007 zur Gemeindestrukturreform, reichte ein Bürger folgenden Memorialsantrag ein:

«Bei ungewissem Ausgang einer Abstimmung auf dem Ring, wenn das Mehr durch die Regierung nicht eindeutig ermittelt werden kann, soll eine Urnenabstimmung möglich werden.

Die Landsgemeinde ist in Gefahr, wenn nicht eine Änderung herbeigeführt werden kann. Sie verstösst sonst so gegen die Menschenrechte.»

Der Landrat erklärte den Antrag am 23. April 2008 als rechtlich zulässig und erheblich.

2. Die Glarner Landsgemeinde

2.1. Allgemeines

Die Landsgemeinde geniesst im Kanton Glarus nach wie vor eine hohe Akzeptanz. Im Gegensatz zu jener in anderen Kantonen hat sie sich als lebendiges und direktdemokratisches Instrument nicht nur erhalten, sondern weiterentwickelt. Die grosse Mehrheit der Glarnerinnen und Glarner stellt ihre Existenzberechtigung nicht in Frage. Sie wird nicht primär als historische Gegebenheit mit leicht folkloristischem Anstrich wahrgenommen, sondern nach wie vor als lebendige höchste Legislative, die immer wieder für Überraschungen gut ist, indem sie Entwicklungen und Strömungen rascher aufnimmt und umsetzt als die Behörden: neue Verwaltungsorganisation mit nur noch fünf vollamtlichen Regierungsmitgliedern, radikale Gemeindefusion mit nur noch drei Gemeinden, Kantonalisierung des Sozial- und Vormundchaftswesens sowie Einführung des aktiven Stimmrechtsalters 16 seien als jüngere Beispiele angeführt.

Die Geschichte zeigt zwar, dass auch im Landsgemeindekanton Glarus früher eine quasi «aristokratische» Oberschicht regierte; das Volk wies diese jedoch immer wieder in die Schranken. Viele der bekanntesten Entscheide wären wohl ohne Landsgemeinde nicht denkbar: im 16. Jahrhundert Steuer auf reicher Kleidung zu Gunsten der Armengüter beider Konfessionen, 1846 Arbeitszeitbeschränkung, 1864 erstes Fabrikgesetz, 1876 erstes Arbeitsgesetz, 1916 obligatorische Alters- und Invalidenversicherung (30 Jahre vor dem Bund).

Alt Bundesrat Arnold Koller stellte 1999 zur Landsgemeinde fest: «Die Landsgemeinde, wo demokratisches Wählen und Abstimmen zugleich Gemeinschaftserlebnis ist, wo die persönliche Verantwortung der Regierenden gegenüber dem Volk jedes Jahr Aug in Aug neu zu übernehmen ist, wo eine Herausbildung einer fremden Classe politique undenkbar und wo die Einführung der Jungen in die Politik zugleich eine Feier, wenn nicht gar ein Fest ist, bleibt eine, wenn auch immer seltener werdende Schule der Nation. Heute, wo wir so viel von politischem Desinteresse vieler Bürgerinnen und Bürger, von schwindendem Verantwortungsgefühl der Regierenden und mangelndem Dialog zwischen Volk und Regierung sprechen, bleibt die Landsgemeinde der Garant einer bürgernahen, verantwortungsbewussten Politik.»

2.2. Vor- und Nachteile der Landsgemeinde

Die Landsgemeinde ist die beispielhafte Form der direkten Demokratie, die auch eine persönliche Beziehung zwischen Volk und Behörden schafft; die Aussage «die Staatsgewalt beruht im Volk» trifft auf sie wie auf keine andere Entscheidform zu.

Vorteile

- Stimmberechtigte können Inhalt von Verfassung, Gesetzes- und Sachvorlagen mitgestalten, einzelne Artikel ausmerzen, andere einbringen oder abändern;
- sie können durch ein Votum unmittelbar an der Meinungsbildung teilnehmen;
- sie können aktiv mitgestalten;
- auch kleineren Gruppierungen, die nicht über grosse Abstimmungsbudgets verfügen, ist es möglich, ihre Ideen vorzustellen und durchzubringen;
- die Entscheide fallen unmittelbar nach einer sachlichen Diskussion.

Nachteile

- Teilnahmemöglichkeit nur an einem Termin;
- gewisse Berufsgattungen sowie ältere Menschen, Kranke usw. sind teilweise ausgeschlossen;
- kein genaues Resultat, Resultat nur durch Abschätzung;
- Stimmgeheimnis nicht völlig gewahrt;
- Beeinflussung durch rhetorisches Geschick hin und wieder grösser als die Kraft der Argumente.

In der Gesamtsicht überwiegen jedoch die Vorteile der Landsgemeinde deren Nachteile bei Weitem. Es sei dabei nochmals auf das Zitat von alt Bundesrat Arnold Koller verwiesen.

2.3. Zum Entscheidverfahren an der Landsgemeinde

Das Entscheidverfahren beruht auf der Kantonsverfassung und ungeschriebenen Regeln:

Art. 66 KV; Abstimmungsverfahren

- ¹ Der Antrag des Landrates ist genehmigt, wenn hierzu kein abweichender Antrag gestellt wird.
- ² Wird aber ein solcher Antrag gestellt, so hat die Landsgemeinde zu mindern oder zu mehrern.
- ³ Werden an einer Vorlage zwei oder mehr Abänderungen vorgenommen, so ist eine Schlussabstimmung durchzuführen.
- ⁴ Bei Wahlen wird in jedem Fall abgestimmt.

Art. 67 KV; Ermittlung der Mehrheit

- ¹ Der Landammann ermittelt die Mehrheit durch Abschätzen. In zweifelhaften Fällen kann er vier Mitglieder des Regierungsrates beratend beiziehen.
- ² Sein Entscheid ist unanfechtbar.

Kann keine klare Mehrheit für oder gegen eine Vorlage der vorberatenden Behörden ermittelt werden, so gilt diese Vorlage als abgelehnt.

Das Abstimmungsverfahren beruht auf althergebrachter Tradition und ist – trotz einiger knapper Entscheide in Vergangenheit und Gegenwart – wenig bestritten. Anfang der 90er-Jahre wurde eine Beschwerde nach umstrittener Abstimmung vom Bundesgericht abgelehnt. Das Verfahren und letztlich die Landsgemeinde, ja die Demokratie überhaupt, leben davon, dass die Entscheide der Mehrheit von der Minderheit akzeptiert werden.

Eingehend diskutiert wurde das Abstimmungsverfahren mit der neuen Kantonsverfassung 1988. Die Landsgemeinde entschied sich im Einklang mit Landrat und vorberatender Kommission, vorläufig beim bisherigen System zu bleiben. Schon damals suchte man aber nach einer Verbesserung der Regelung zur Ermittlung der Mehrheit:

- Abzählung durch Passieren einer Schleuse; angesichts der Teilnehmerzahl selbst bei schwacher Beteiligung als zu zeitaufwändig, umständlich und unpraktikabel verworfen.
- Prüfung von technischen Möglichkeiten zum Auszählen oder zu besserem Abschätzen der Stimmen; die Kommission schlug vor, diese Möglichkeiten abzuklären und die Entwicklung und Einführung solcher Anlagen zu prüfen. Schon damals wurde dies als machbar erkannt, dann aber nicht weiter verfolgt.
- Abhaltung einer Abstimmung am Schluss der Landsgemeinde oder zu einem späteren Zeitpunkt; dies lehnten alle vorberatenden Instanzen aus grundsätzlichen staatsrechtlichen Überlegungen ab; dies verringere die ungebrochene Attraktivität und einen wesentlichen Vorzug der Landsgemeinde – gleichzeitige Meinungs- und Entscheidungsfindung.

1998 wurde ein Vorstoss im Landrat, welcher die Einführung technischer Hilfsmittel für möglichst zuverlässiges Ermitteln der Mehrheit zum Inhalt hatte, trotz grundsätzlich positiver Stellungnahme des Regierungsrates abgelehnt. Das jetzige System gründe auf dem Vertrauen der Bürger in die von ihnen gewählte Regierung, dieses dürfe nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden, da gegenseitiges Vertrauen ein wichtiger Bestandteil des Zusammenlebens sei und die Landsgemeinde darauf basiere. Es sei die Pflicht aller,

Vertrauen zu erhalten und zu fördern. Glaube das Glarner Volk nicht mehr an die auf Vertrauen gegründete Art von politischer Kommunikation und Auseinandersetzung, sterbe die Landsgemeinde.

Das Abstimmungsverfahren änderte an der Landsgemeinde 2005. Es wurde ein nur für eine einzige Landsgemeinde gültiger Stimmrechtsausweis eingeführt, dessen Farbe von Jahr zu Jahr wechselt. Abgestimmt wird seither nicht mehr mit dem Handmehr, sondern durch Hochhalten des farbigen Stimmrechtsausweises. Dies verbessert die Kontrolle über die Stimmberechtigung und unterstützt den Landammann beim Abschätzen des Mehrs. Durch das Aufdrucken der Traktandenliste auf der Rückseite des Stimmrechtsausweises konnte zudem auf separate Traktandenlisten verzichtet werden. Dieses Vorgehen bewährte sich.

In seiner Dissertation «Die Schweizer Landsgemeinden» untersuchte Dr. Felix Helg 2007 die Abstimmungsverfahren. Er stellte ein fünfköpfiges separates Wahlbüro zur Diskussion und erachtete eine nachträgliche Abstimmung bei unklarem Ausgang zwar als denkbar, sah darin aber eine Schwächung der Landsgemeinde. Zudem erwog er den Einsatz elektronischer Hilfsmittel, die sofort ein exaktes Ergebnis sicherstellten und das Wahl- und Abstimmungsgeheimnis garantierten. Er gab aber zu bedenken, eine solche Art der Stimmabgabe sei schwer mit dem Wesen einer Landsgemeinde zu vereinbaren, da diese von der öffentlich nachvollziehbaren Stimmabgabe lebe.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Memorialsantrag ist aus grundsätzlichen staatspolitischen Überlegungen abzulehnen. Mit der Verschiebung des Entscheids auf eine Urnenabstimmung ginge einer der wesentlichen Vorzüge der Landsgemeinde – gleichzeitige Meinungs- und Entscheidungsfindung, quasi das Salz in der Suppe – gerade bei den spannenden Geschäften verloren. Dies führte zweifellos zu Attraktivitätsverlust und zu schleichender Abschaffung der Landsgemeinde. Sowohl eine Referendumslandsgemeinde ohne Diskussion als auch eine blosser Diskussionslandsgemeinde ohne Entscheidungsgewalt wären nicht zukunftsträchtig. Diese Haltung befindet sich im Einklang mit den Urhebern der neuen Kantonsverfassung und den neuesten wissenschaftlichen Untersuchungen.

Zudem verbessert der jährliche Stimmrechtsausweis Verfahren und Stimmrechtskontrolle. Auch wenn das Abschätzen des offenen Mehrs da und dort in Frage gestellt wird, geniesst es nach wie vor hohe Akzeptanz. Es ist sehr einfach und effizient sowie mit unserer Landsgemeinde fast untrennbar verbunden. Trotz verbesserter technischer Möglichkeiten ist das Abschätzen des Mehrs zu bevorzugen; ein drängendes Problem und unmittelbarer Handlungsbedarf bestehen nicht. Die ausserordentliche Landsgemeinde 2007 bewies die Reife, Kraft und Verankerung dieser Institution in der Bevölkerung eindrücklich. Die von zwei Memorialsanträgen zur Diskussion gestellten Nachteile zeigten sich in keiner Art und Weise.

Die technische Entwicklung geht jedoch weiter; die Einführung elektronischer Hilfsmittel bei knappen Abstimmungen wird in der nächsten Legislaturperiode näher zu prüfen sein, wie dies bei der Totalrevision der Kantonsverfassung schon zur Diskussion stand. Da Charakter und Wesen der Landsgemeinde nicht tangiert werden dürfen, ist aber vorsichtiges Vorgehen nötig.

Urnenabstimmungen bei knappen Ergebnissen sind jedoch zweifellos falsch. Neue Diskussionen, ob die Abstimmung knapp oder eindeutig gewesen sei, wären zu befürchten. Die Landsgemeinde würde einen ihrer wesentlichen Charakterzüge, die Unmittelbarkeit der Entscheidungsfindung, verlieren. Ihr Fortbestand würde dadurch wesentlich gefährdet als durch umstrittene Abstimmungen oder Änderungen ihres Kompetenzbereichs. – Daher ist der Memorialsantrag abzulehnen.

4. Beratung der Vorlage im Landrat

Eine landrätliche Kommission unter dem Vorsitz von Landrat Christian Marti, Glarus, befasste sich mit der Vorlage. Die Kommission unterstützte einstimmig den ablehnenden Antrag des Regierungsrates. Sie attestierte dem Antragsteller, auf einen Schwachpunkt der Landsgemeinde – das Abschätzen des Mehrs – hinzuweisen; er schlage aber einen falschen Weg vor. Ob ein Entscheid knapp sei, hätte immer noch der Landammann zu fällen; der Entscheid würde von einer materiellen zu einer Verfahrensfrage. Das zeitliche Trennen von Diskussion und Entscheid nähme der Landsgemeinde den wesentlichen Vorteil der Unmittelbarkeit von Diskussion und Entscheid und degradierte sie in allen wesentlichen Fragen faktisch zu einem Diskussionsforum, was ihre Attraktivität entscheidend beeinträchtigte und ihren Fortbestand gefährdete.

Das in der Verfassung festgelegte Abstimmungsverfahren, mehrmaliges Ausmehren und beratender Beizug der übrigen Mitglieder des Regierungsrates bei knappen Abstimmungen sowie die ungeschriebene Regel, dass im Zweifelsfall durch den Landammann gegen den Behördenantrag entschieden wird, wenn nach dreimaligem Ausmehren samt Beizug der übrigen Mitglieder des Regierungsrates kein Mehr ersichtlich ist, gewährleiste, dass der Volks- und nicht der Behördenwille zum Tragen kommt. Es stärke das Vertrauen in einen verantwortungsvollen Umgang mit der unbestreitbaren Entscheidungsmacht, die dem Landammann

zukomme; die letzten Landsgemeinden hätten dies klar bewiesen. Die Kommission wünschte ausdrücklich, dass die Abstimmungsregeln mit dem Memorial dem Stimmvolk in Erinnerung gerufen werden.

Die Kommission beantragte im Übrigen, in der Legislaturperiode 2010/14, die Frage einer elektronischen Unterstützung der Abstimmung vertieft abzuklären.

Der Landrat schloss sich dem ablehnenden Antrag von Regierungsrat und Kommission ohne gegenteilige Wortmeldungen an. Beraten wurde einzig darüber, ob der Regierungsrat eine elektronische Unterstützung der Abstimmungen an der Landsgemeinde prüfen sollte; nach kurzer Diskussion erteilte ihm der Landrat den Auftrag dazu.

5. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag eines Bürgers betreffend Durchführung einer Urnenabstimmung bei nicht eindeutigen Mehr an der Landsgemeinde abzulehnen.

§ 5 A. Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen B. Änderung des Polizeigesetzes des Kantons Glarus

Die Vorlage im Überblick

Mit dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen können die im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit bis Ende 2009 befristeten Massnahmen wie Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam für Hooligans unbefristet weitergeführt werden, ohne die Kompetenzen des Bundes im Bereich der inneren Sicherheit auszudehnen. Gewalttätige Ausschreitungen, wie sie an Sportveranstaltungen vorkommen, stellen eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dar. Gefährdet sind klassische Polizeigüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum. Die innere Sicherheit ist im Wesentlichen Aufgabe der Kantone und nicht des Bundes.

Das im November 2007 verabschiedete Konkordat tritt in Kraft, sobald ihm mindestens zwei Kantone beigetreten sind, frühestens jedoch auf den 1. Januar 2010. Es umfasst 17 Artikel. Mit dem Konkordat kann bei Kontrollen im gesamten Umfeld von Sportveranstaltungen gegen das Mitführen oder Verwenden gefährlicher Gegenstände wirksam eingeschritten werden und nicht erst beim oder nach Betreten der Sportstätten. Ebenfalls wird das Eingreifen bei Personen möglich, die sich zwar innerhalb der Stadien friedlich verhalten, ausserhalb jedoch Gewalttätigkeiten verüben; auch in diesen Fällen sollen Stadionverbote verhängt werden können, um präventive Wirkung zu erzielen. Da im Kanton kaum grosse Sportveranstaltungen stattfinden, dürfte das Konkordat selten angewandt werden.

Im Polizeigesetz ist der innerkantonale Instanzenzug für Beschwerdeverfahren anzupassen. Auf ein zweistufiges Rechtsmittelverfahren wird zugunsten eines schnellen Verfahrens verzichtet; das Verwaltungsgericht ist einzige Beschwerdeinstanz.

Der Landrat beantragt, dem Konkordat beizutreten und das Polizeigesetz anzupassen.

1. Ausgangslage

Die im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) bis Ende 2009 befristeten Massnahmen wie Rayonverbot, Meldeauflage, Polizeigewahrsam für Hooligans sollen unbefristet weitergeführt werden können, ohne die Kompetenzen des Bundes im Bereich der inneren Sicherheit auszudehnen.

1.1. Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Das Drama im Heysel-Stadion von Brüssel am 29. Mai 1985 brachte die Gefahren, welche von randalierenden Fans bei sportlichen Grossanlässen ausgehen können, ins allgemeine Bewusstsein. Gewaltbereitschaft und Gewaltausübung im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen griffen auch auf die Schweiz über. Gewalttätige Ausschreitungen sind zu regelmässigen Begleiterscheinungen bei Fussball- und Eishockeyspielen