

Wie gut funktioniert die direkte Demokratie an der Glarner Landsgemeinde?

Hans-Peter Schaub

Inhalt

1	Einleitung	2
2	Worüber wird abgestimmt?	3
2.1	Antragsrechte: niederschwellig und häufig genutzt, aber selten erfolgreich.....	3
2.2	Hohe Zahl von Sachabstimmungen.....	7
3	Wer stimmt ab?	8
3.1	Niedrige Stimmbeteiligung	9
3.2	Gemischtes Bild bei der Ausgewogenheit der Teilnahme.....	10
4	Wie ausgewogen ist die Meinungsbildung?	11
4.1	Theoretisches Potenzial.....	12
4.2	Intensive Nutzung des Rederechts.....	13
4.3	Abstriche bei der gesellschaftlich ausgewogenen Nutzung des Rederechts	13
4.4	Landsgemeindereden als nennenswerter Faktor für die Meinungsbildung	15
5	Wie wird die Mehrheit ermittelt?	17
5.1	Verfassungsmässiges Zählverbot	17
5.2	Die Entscheidungen der Landammänner bei knappen Abstimmungen.....	18
5.3	Alternative Möglichkeiten für die Ergebnisermittlung	20
6	Fazit.....	21

Zitierweise:

Schaub, Hans-Peter (i.E.): *Wie gut funktioniert die direkte Demokratie an der Glarner Landsgemeinde?* In: Roca, René (Hg.): *Die Rolle der Kantone Glarus und Graubünden für die direkte Demokratie in der Schweiz. Beiträge zur Erforschung der Demokratie, Band 5.* Oberrohrdorf-Staretschwil: Verlag FIDD.

1 Einleitung

Oft wird unhinterfragt davon ausgegangen, ein Landsgemeindekanton bilde automatisch den Idealtyp der direkten Demokratie, oder Versammlungs- und direkte Demokratie werden sogar schlicht gleichgesetzt.¹ Auch der Titel der Tagung, für die der vorliegende Beitrag entstand – «Der Kanton Glarus als Förderer der direkten Demokratie» – scheint ein besonderes Verhältnis zwischen dem Landsgemeindekanton Glarus und der direkten Demokratie vorauszusetzen. Doch wie steht es um dieses Verhältnis tatsächlich? Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, wie stark die direkte Demokratie im Kanton Glarus ausgebaut ist und wie gut sie funktioniert.

Unser Ausgangspunkt ist eine Definition von direkter Demokratie als «alle Formen politischer Entscheidungsprozesse, welche zu Sachentscheiden durch die Stimmberechtigten führen. Beim direkten Element der Demokratie steht der Volksentscheid über eine Sachfrage im Zentrum.»² Die direkte Demokratie bildet so gesehen das Gegenstück zur repräsentativen Demokratie, die auf der Wahl von Volksvertreterinnen durch die Bürger basiert.

Direktdemokratische Entscheide, also Volksentscheide über Sachfragen, gibt es überall in der Schweiz. Umgekehrt gibt es auch im Landsgemeindekanton Glarus gewählte Volksvertreter, die einen Teil der politischen Aufgaben wahrnehmen. Es geht in der politischen Realität also nicht um ein Entweder-Oder, sondern um die Frage nach dem Mischverhältnis zwischen direkter und repräsentativer Demokratie: Inwiefern unterscheidet sich Glarus hier von anderen Kantonen? Und kommt das Glarner System dann, wenn direktdemokratische Elemente zum Einsatz gelangen, demokratietheoretischen Idealen besonders nahe – etwa dem Ideal des gleichwertigen Einbezugs aller von einem Entscheid Betroffenen oder dem Ideal der Bürgerin als wohlinformierter Entscheiderin?

Eine umfassende Beantwortung dieser Fragen ist im Rahmen des vorliegenden Beitrags bei weitem nicht möglich. Anhand eines Überblicks über den Forschungsstand, aber auch mit der Auswertung neuer Daten soll der Beitrag vielmehr Schlaglichter auf wichtige Etappen des direktdemokratischen Entscheidungsprozesses werfen, wie er sich in der politischen Realität des Landsgemeindekantons Glarus im 21. Jahrhundert präsentiert. Die untersuchten Etappen sind die Festsetzung der Abstimmungsagenda, die Teilnahme der Stimmberechtigten an der Landsgemeinde, die Meinungsbildung während der Landsgemeinde und schliesslich die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses.

Um es vorwegzunehmen: Die Ergebnisse fallen für die Glarner Landsgemeindedemokratie gemischt aus. In manchen Etappen des direktdemokratischen Entscheidungsprozesses kommt sie demokratischen Idealen näher, in anderen weniger: Sie schneidet stark ab bei der Frage, worüber die Bürgerinnen und

¹ Siehe etwa Werner Stauffacher, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus. Ein Beitrag zur Kenntnis der glarnerischen Landsgemeinde und Gemeindeversammlungen, Glarus 1964, S. 7; Peter Stolz, Politische Entscheidungen in der Versammlungsdemokratie, Bern 1968, S. 190; Benjamin Barber, Strong Democracy, Berkeley 1984, S. 267–273; Graham Smith, Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation, New York 2009, S. 30 und 48.

² Alexander H. Trechsel, Feuerwerk Volksrechte. Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970–1996, Basel 2000, S. 6.

Bürger überhaupt abstimmen können (Kap. 2). Bei der Stimmbeteiligung und der möglichst ausgewogenen Beteiligung verschiedener Bevölkerungsgruppen weist die Glarner Landsgemeinde aber Schwächen auf (Kap. 3). Eher positiv kann die Qualität der Meinungsbildung der Abstimmenden gewertet werden (Kap. 4). Gewisse Fragezeichen muss man hingegen beim Verfahren für die Mehrheitsermittlung setzen (Kap. 5). Das Fazit führt die Erkenntnisse zusammen und schliesst den Beitrag ab (Kap. 6).

2 Worüber wird abgestimmt?

Für die Machtverteilung in jedem politischen System ist es von erheblicher Bedeutung, wer entscheiden kann, worüber überhaupt geredet und abgestimmt wird – und worüber nicht.³ Aus dieser Perspektive misst sich die direktdemokratische Ausprägung eines Systems daran, wie einfach es für Stimmberechtigte ist, erstens eigene Anliegen auf die Abstimmungsagenda zu setzen, zweitens eine Abstimmung über Behördenvorlagen herbeizuführen und drittens ihre Präferenzen bei Abstimmungen differenziert zum Ausdruck zu bringen.⁴ Wie stark ist die direkte Demokratie in dieser Hinsicht im Landsgemeindekanton Glarus ausgeprägt?

2.1 Antragsrechte: niederschwellig und häufig genutzt, aber selten erfolgreich

Die Antragsrechte sind in Glarus so stark ausgebaut wie in keinem anderen Kanton, und die formalen Hürden zu ihrer Nutzung sind denkbar niedrig: Für die Einreichung einer Volksinitiative (in Glarus: «Memorialsantrag») reicht die Unterschrift einer einzigen Stimmberechtigten. Zudem kommen nicht nur Verfassungs-, sondern auch alle Gesetzesänderungen obligatorisch vors Stimmvolk.⁵ Nur bei den Kompetenzen der Stimmberechtigten für Ausgabenbeschlüsse, also beim Finanzreferendum, liegt Glarus im interkantonalen Vergleich nicht ganz an der Spitze, aber immer noch über dem landesweiten Durchschnitt.⁶ Gemessen am sogenannten Stutzer-Index, der die verschiedenen Initiativ- und Referendumsrechte zu einer einzigen Kennzahl verrechnet und angibt, wie weit die

³ Peter Bachrach, Morton S. Baratz, Two Faces of Power, in: American Political Science Review 56/4 (1962), S. 947–952.

⁴ Für eine demokratiethoretische Fundierung dieser Kriterien siehe etwa Barber, Strong Democracy, S. 286-288; Michael Saward, The Terms of Democracy, Cambridge 1998, S. 61, 65, 111-116, 154; Robert A. Dahl, On Democracy, New Haven 1998, S. 38, 40; Jan Teorell, Political Participation and Three Theories of Democracy: A Research Inventory and Agenda, in: European Journal of Political Research 45 (2006), S. 787–810, hier S. 789–790.

⁵ Eine explizite Abstimmung wird freilich nur dann durchgeführt, wenn eine Stimmberechtigte an der Landsgemeinde das Wort zu einer Vorlage ergreift und einen Gegenantrag stellt; ansonsten gilt die Vorlage des Landrats als stillschweigend angenommen (Art. 66 Abs. 1 der Glarner Kantonsverfassung).

⁶ In Glarus entscheiden die Stimmberechtigten obligatorisch über einmalige Ausgaben von über 1 Mio. Franken und über wiederkehrende Ausgaben von über 200'000 Franken. Am niedrigsten sind die Ausgabenkompetenzen der Behörden im Verhältnis zur Bevölkerungszahl in den Kantonen Aargau und Solothurn (Adrian Vatter, Tobias Arnold, Alexander Arens, Laura-Rosa Vogel, Marc Bühlmann, Hans-Peter Schaub, Oliver Dlabac, Rolf Wirz, Patterns of Democracy in the Swiss Cantons, 1979–2018 (dataset), Bern 2020).

direktdemokratischen Kompetenzen der Stimmberechtigten auf dem Papier gehen, ist Glarus schon mindestens seit den 1970er Jahren der Kanton mit der am stärksten ausgebauten direkten Demokratie.⁷ Dabei ist eine Spezialität, die die Glarner Direktdemokratie ganz besonders auszeichnet, im Stutzer-Index noch nicht einmal berücksichtigt: die vielfältigen Antragsrechte, die die Glarner an der Landsgemeinde selbst haben. So kann jede und jeder einzelne Stimmberechtigte an der Landsgemeinde zu jedem Sachgeschäft nicht nur Annahme oder Ablehnung beantragen, sondern auch Änderungen, Rückweisung oder Verschiebung des Geschäfts.⁸ Am bedeutsamsten ist dabei der *Änderungsantrag*. Zum einen können traktandierte Vorlagen mit diesem Instrument sehr weitreichend umgestaltet werden, solange ein sachlicher Zusammenhang zu ihrem ursprünglichen Inhalt besteht.⁹ Zum anderen erlaubt der Änderungsantrag den Stimmberechtigten auch, ihre Präferenzen viel differenzierter zu äussern als mit einem blossen Ja oder Nein und eine Vorlage gezielt zu korrigieren, wenn nur einzelne Elemente darin nicht mehrheitsfähig sind. Das Instrument des Änderungsantrags wird durch die Versammlungsdemokratie stark begünstigt, weil die Information, Diskussion und abstimmungstechnische Bereinigung einer grösseren Zahl von Alternativvarianten eines Geschäfts bei versammelter Stimmbürgerschaft viel einfacher handhabbar ist als auf schriftlichem Weg.¹⁰ Dennoch ist der Änderungsantrag keineswegs zwingend mit der Landsgemeinde verknüpft, war doch dieses Recht ausser in Glarus nur noch an der Nidwaldner Landsgemeinde bekannt,¹¹ und umgekehrt gibt es auch einzelne Urnenkantone, in denen die Stimmberechtigten mit dem Konstruktiven Referendum über ähnliche Möglichkeiten verfügen, nämlich Bern und Nidwalden nach der dortigen Landsgemeindeabschaffung.¹²

Die vielfältigen Antragsrechte bestehen in Glarus nicht nur auf dem Papier, sondern werden auch in der Praxis rege genutzt. Zur Nutzung des *Memorialsantrags*, der Glarner Version der Volksinitiative, gibt es nur für die Jahre 2002 bis 2019 eine vollständige Statistik. 64 Memorialsanträge wurden in diesem Zeitraum eingereicht und nicht zurückgezogen, 54 davon waren rechtlich zulässig.¹³ Dies ergibt

⁷ Vatter u.a., Patterns of Democracy; Alois Stutzer, Demokratieindizes für die Kantone der Schweiz. Working Paper No. 23, Zürich 1999.

⁸ Art. 65 Abs. 2 der Glarner Kantonsverfassung.

⁹ Die folgenden beiden Beispiele illustrieren, wie weit Änderungen durch Änderungsanträge an der Landsgemeinde gehen können: Beim Entscheid über eine Gemeindestrukturreform 2006 sah die Vorlage des Landrats vor, die bis dahin 25 Gemeinden in neu 10 Gemeinden zusammenzulegen; ein Bürger beantragte dann an der Landsgemeinde erfolgreich einen viel weitergehenden Schritt, nämlich eine Fusion zu bloss noch 3 Gemeinden. Und als 2007 ein Memorialsantrag zur Abstimmung stand, der die Senkung des Stimmrechtsalters von 18 auf 16 Jahre verlangte, hatte die Landsgemeinde aufgrund eines Änderungsantrags eines Bürgers auch darüber abzustimmen, ob das Stimmrechtsalter nicht vielmehr in die entgegengesetzte Richtung angepasst, nämlich auf 19 Jahre erhöht werden solle.

¹⁰ Hans-Peter Schaub, Landsgemeinde oder Urne – was ist demokratischer? Urnen- und Versammlungsdemokratie in der Schweiz, Baden-Baden 2016, S. 338–339; Felix Helg, Die schweizerischen Landsgemeinden. Ihre staatsrechtliche Ausgestaltung in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Nidwalden und Obwalden. Zürich 2007, S. 172, 195–198.

¹¹ Im Gegensatz zu Glarus konnten Änderungsanträge in Nidwalden aber nicht an der Landsgemeinde selbst gestellt werden, sondern mussten schriftlich und unter Einhaltung einer Frist vor der Landsgemeinde eingereicht werden. In den Landsgemeindedemokratien von Innerrhoden, Obwalden, Ausserrhoden und Uri besteht bzw. bestand spätestens seit den 1920er Jahren kein Änderungsantragsrecht (für Details siehe Schaub, Landsgemeinde oder Urne, S. 89–90, 100).

¹² Von 2006 bis 2012 kannte vorübergehend auch der Kanton Zürich das Konstruktive Referendum.

¹³ Philippe E. Rochat, Daniel Kübler, Die politische Beteiligung im Kanton Glarus. Schlussbericht, Aarau 2021, S. 30.

durchschnittlich 3 Memorialsanträge pro Jahr, die schliesslich vor die Landsgemeinde kommen.¹⁴ Einzig im Kanton Zürich gibt es ähnlich viele Volksinitiativen (ebenfalls rund 3 pro Jahr), während der Durchschnitt aller Schweizer Kantone bei gut 1 Volksinitiative pro Jahr liegt.¹⁵

Und an der Landsgemeinde selbst machen die Glarner Stimmberechtigten ebenfalls fleissig Gebrauch von ihrem Recht, *Anträge zu den traktandierten Geschäften* zu stellen. Zwar winkt die Landsgemeinde eine Mehrheit der Geschäfte stillschweigend durch, ohne dass ein Gegenantrag zur Vorlage des Landrats gestellt würde: Von 1966 bis 2021 blieben 60% der Landratsvorlagen an der Landsgemeinde unbestritten (von 2000 bis 2021 waren es noch 53%). Zu jenen Vorlagen aber, die umstritten sind, werden nicht selten gleich mehrere Anträge vorgebracht. Insgesamt werden pro Landsgemeinde durchschnittlich 9 Anträge gestellt, was rund 0,7 Anträgen pro Sachgeschäft entspricht. Die Tendenz über die Zeit ist leicht zunehmend. Mit Abstand am häufigsten kommt dabei der Änderungsantrag vor (Abbildung 1a).

¹⁴ Auch für einen längeren Zeitraum dürfte sich ein ähnlicher Jahresdurchschnitt ergeben. Zwar wird eine Zählung dadurch erschwert, dass nicht alle eingereichten Memorialsanträge auch als solche der Landsgemeinde vorgelegt wurden; vielmehr kommt es immer wieder vor, dass der Landrat einen oder mehrere Memorialsanträge zum Anlass nimmt, eine eigene Vorlage auszuarbeiten, die dann nicht selten auch von den Initianten des Memorialsantrags unterstützt wird, sodass es zu keiner Abstimmung über die ursprünglichen Memorialsanträge kommt. Die Zahl dieser Ursprungsanträge wird im Landsgemeindeprotokoll nicht immer detailliert angegeben. Es kann jedoch ein Mindestwert ermittelt werden durch Zählung der Geschäfte, die gemäss Landsgemeindeprotokoll auf mindestens einen Memorialsantrag zurückgingen und über die an der Landsgemeinde eine Abstimmung stattfand, die also nicht stillschweigend gutgeheissen wurden (einschliesslich unerheblich erklärte Memorialsanträge). Mit dieser Methode ergibt sich, dass von 1966 bis 2021 jedenfalls mehr als 160 Landsgemeindegeschäfte durch Memorialsanträge ausgelöst wurden, was einem Durchschnitt von 2,9 pro Jahr entspricht.

¹⁵ Vatter u.a., *Patterns of Democracy*.

Abbildung 1a: Antragstellungen zu Sachgeschäften an der Glarner Landsgemeinde, 1966-2021.

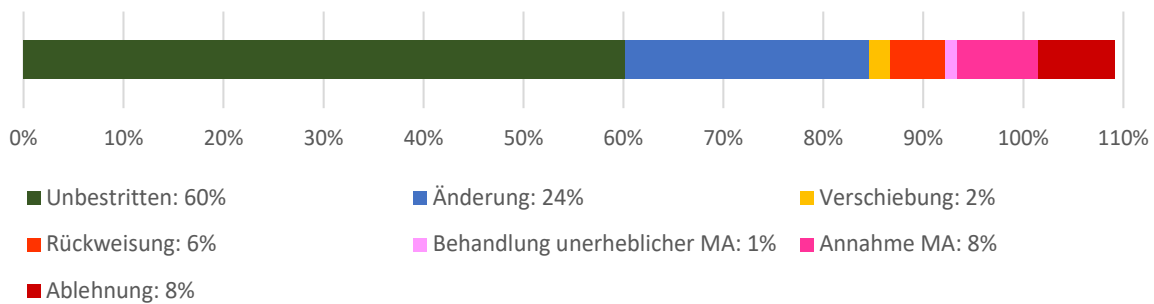
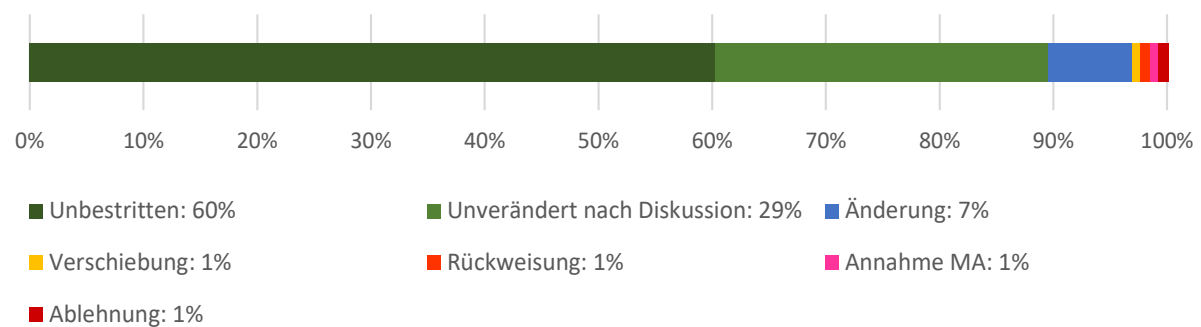


Abbildung 1b: Entscheide der Glarner Landsgemeinde zu Sachgeschäften, 1966-2021.



Bemerkungen: In Abbildung 1a beträgt die Summe über 100%, weil zu manchen Geschäften Anträge aus mehreren Kategorien gestellt wurden. – «Behandlung unerheblicher MA»: Anträge darauf, einen Memorialsantrag, der vom Landrat nicht als erheblich erklärt wurde, an der folgenden Landsgemeinde zu behandeln (vgl. Art. 59 und Art. 65 Glarner Kantonsverfassung). Kein solcher Antrag war erfolgreich, deshalb erscheint die Kategorie in Abbildung 1b nicht. – «Annahme MA»: Antrag, einen Memorialsantrag anzunehmen, den der Landrat zur Ablehnung empfahl.

Quelle: Eigene Erhebung auf Basis der Landsgemeindeprotokolle.

Auch wenn also die Vorlagen der Behörden in vielen Fällen durch Anträge aus der Stimmbevölkerung herausgefordert werden, setzen sich die Vorschläge des Landrats letztlich sehr oft durch. Mit anderen Worten: Wer an der Landsgemeinde einen Antrag stellt, hat nur relativ selten Erfolg. So hat die Landsgemeinde seit 1966 mehr als 89% der Geschäfte im Sinn der Landratsmehrheit verabschiedet (siehe Abbildung 1b), seit der Jahrtausendwende liegt die Erfolgsquote des Kantonsparlaments sogar bei über 93%. Und selbst dann, wenn die Landsgemeinde bei einer Vorlage von der Landratsmehrheit abweicht, schmettert sie diese in der Regel nicht ganz ab, sondern heisst sie mit – mehr oder weniger stark – verändertem Inhalt gut.¹⁶

Die Schwierigkeit, sich an der Landsgemeinde gegen die Landratsmehrheit durchzusetzen, zeigt sich auch bei den Memorialsanträgen: Wie oben diskutiert, können solche in Glarus zwar sehr leicht eingereicht werden, aber wenn sie im Landrat nicht auf offene Ohren stossen – was sie meistens nicht tun –, ist ihr Schicksal praktisch besiegelt: Seit 1966 hat die Landsgemeinde nur gerade fünf Memorialsanträge gegen die Landratsempfehlung unterstützt, seit 2000 war es sogar nur ein einziger.

¹⁶ Der Änderungsantrag erweist sich in Glarus insofern als probates Mittel, um die sprichwörtlichen Scherbenhaufen zu vermeiden, von denen andernorts nach einem Volks-Nein oft die Rede ist.

Als Zwischenfazit kann also festgehalten werden: Die Stimmberechtigten verfügen in der Glarner Landsgemeindedemokratie über praktisch einzigartige direktdemokratische Möglichkeiten, um ihre Anliegen vors Stimmvolk zu bringen. Sie nutzen diese Möglichkeiten auch rege, allerdings mit begrenztem Erfolg: In den weitaus meisten Fällen folgt die Landsgemeinde den Empfehlungen des Kantonsparlaments. Auch wenn die «direkte Volkseinflussquote»¹⁷ auf die gesamte Gesetzgebungstätigkeit in Glarus immer noch höher liegen mag als im Bund und manchen anderen Kantonen, sollte die unmittelbare Rolle der Landsgemeinde deshalb nicht überschätzt werden: Auch im Landsgemeindekanton Glarus sind es im Wesentlichen Regierung und Parlament, die die Gesetze gestalten und prägen. Die Stimmbürgerinnen nehmen punktuell Justierungen vor und ziehen bisweilen die Notbremse, aber «die Landsgemeinde ist kein Parlament, sondern gewährt nur die Möglichkeit zu einer letzten Korrektur oder Ablehnung».¹⁸

2.2 Hohe Zahl von Sachabstimmungen

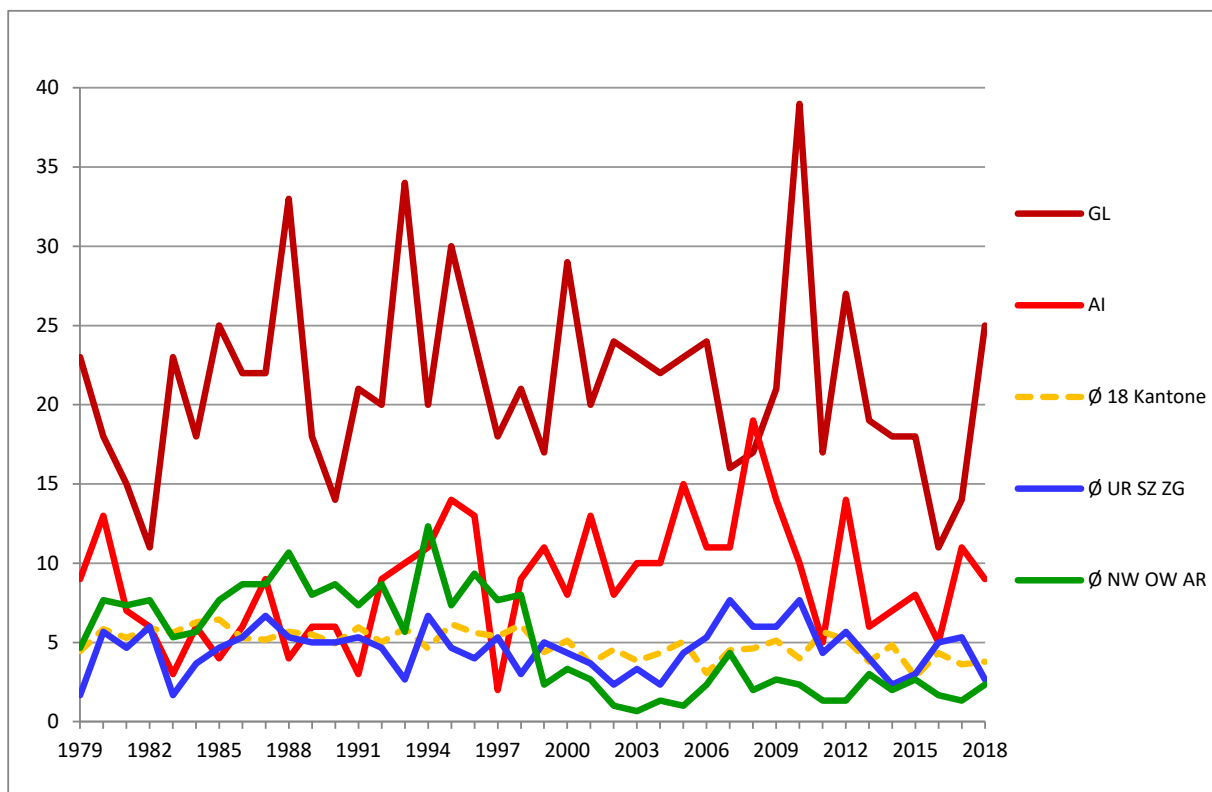
Die hohe Zahl an Anträgen, aber auch das ausgebaute obligatorische Referendum (siehe oben) haben zur Folge, dass die Glarnerinnen sich zu einer deutlich grösseren Zahl von Abstimmungsfragen äussern können als die Stimmbürger in irgendeinem anderen Kanton: An der Glarner Landsgemeinde wurden seit 1979 jedes Jahr durchschnittlich 21 Sachentscheide durch die Stimmberechtigten gefällt.¹⁹ Der zweitplatzierte Kanton Zürich kommt mit 11 Sachabstimmungen pro Jahr auf gut die Hälfte davon, und im drittplatzierten Kanton Appenzell Innerrhoden entscheiden die Stimmberechtigten durchschnittlich über 9 Sachfragen pro Jahr (Abbildung 2).

¹⁷ Wolf Linder, Sean Mueller, Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Bern 2017, S. 328–329.

¹⁸ Rainer J. Schweizer, Verfassung des Kantons Glarus: Kommentar zum Entwurf, Glarus 1981, S. 179.

¹⁹ Selbst wenn man die Abstimmungen über Änderungsanträge weglässt, weil es sich dabei um eine Glarner Besonderheit handelt, kommt Glarus noch auf 15 Sachentscheide pro Jahr.

Abbildung 2: Anzahl Sachabstimmungen nach Kantonen und Kantonsgruppen, 1979–2018.



Bemerkungen: Dargestellt werden die Landsgemeidekantone Glarus (GL) und Appenzell Innerrhoden (AI) sowie die Mittelwerte der Kantonsgruppe NW/OW/AR (Kantone, die 1996-1998 vom Landsgemeide- zum Urnensystem wechselten), der Kantonsgruppe UR/SZ/ZG (Kantone, die bis 1848 bzw. 1928 eine Landsgemeinde hatten) sowie der übrigen 18 Kantone (alle Kantone, die nie eine kantonale Landsgemeinde kannten).

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten bei Vatter et al., Patterns of Democracy.

Misst man die direktdemokratische Mitsprache daran, wie viele Sachentscheide vom Volk getroffen werden, so ist der Befund also deutlich: In Glarus ist die direkte Demokratie einzigartig stark ausgebaut.

3 Wer stimmt ab?

Für das Funktionieren der direkten Demokratie und für die ausgewogene Berücksichtigung der verschiedenen Präferenzen in der breiten Bevölkerung ist allerdings nicht allein ausschlaggebend, wie viele Anträge von Stimmberechtigten gestellt und wie viele Entscheide von den Bürgern gefällt werden. Zusätzlich ist – aus demokratiethoretischer Sicht vor allem wegen dem Grundsatz der politischen Gleichwertigkeit aller von einem Entscheid Betroffenen²⁰ – auch von Bedeutung, wie hoch die Stimmbeteiligung ist und ob die Stimmenden nicht einseitig nur aus bestimmten Bevölkerungsgruppen kommen, während andere Gruppen aussen vor bleiben. Wie schneidet die Glarner Landsgemeindedemokratie diesbezüglich ab?

²⁰ Siehe Smith, *Democratic Innovations*, S. 20–22; Teorell, *Political Participation*, S. 792–794, 802–803; Arend Lijphart, *Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma*, in: *American Political Science Review* 91/1 (1997), S. 1–14.

3.1 Niedrige Stimmbeteiligung

Da an der Glarner Landsgemeinde die Stimmen nicht ausgezählt, sondern lediglich die Mehrheitsverhältnisse geschätzt werden (siehe Kapitel 5), existieren keine exakten Zahlen dazu, wie viele Stimmberechtigte jeweils teilnehmen. Mit der Analyse von Fotografien brachte eine Studie²¹ jüngst aber erstmals²² verlässliche Anhaltspunkte zur Grössenordnung: Auf 28 Fotos von 1972 (Einführung des Frauenstimmrechts) bis 2017 variierten die Teilnehmerzahlen an der Glarner Landsgemeinde demnach zwischen 1500 und 4000 Personen, was Stimmbeteiligungsraten zwischen 6 und 18 Prozent entspricht. Im Durchschnitt beträgt die Beteiligung seit dem Jahr 2000 knapp 10 Prozent bei leicht sinkender Tendenz (siehe Abbildung 3).

Die Stimmbeteiligung bei kantonalen Sachabstimmungen ist in Glarus damit schweizweit die niedrigste.²³ Im Vergleich zu den Kantonen, die das Urnensystem kennen, dürfte dies hauptsächlich damit zu erklären sein, «dass eine Landsgemeindeteilnahme im Vergleich zu Urnenabstimmungen die Verfügbarkeit an einem fixen Ort und Zeitpunkt (keine Flexibilität, wann und wo die Stimme abgegeben werden kann), einen grösseren Zeitaufwand (Versammlungsdauer und Reiseweg) und eine grössere körperliche Anstrengung (mehrstündiges Stehen oder Sitzen ohne Lehne, Ausgesetztheit gegenüber der Witterung) bedeutet. Zudem ist davon auszugehen, dass das Fehlen des Stimmgeheimnisses manche von einer Landsgemeindeteilnahme abhält, die sich nicht exponieren wollen oder können.»²⁴ Die Stimmbeteiligung an Bürgerversammlungen ist denn auch praktisch durchwegs – auf kantonaler wie kommunaler Ebene, in der Schweiz wie in den USA – deutlich niedriger als bei Urnenabstimmungen.²⁵ Glarus bildet insofern keine Ausnahme. Allerdings liegt die Teilnahmerate in Glarus auch etwa dreimal niedriger als im zweiten verbliebenen Landsgemeindekanton, Appenzell Innerrhoden (Abbildung 3).

²¹ Hans-Peter Schaub, Lukas Leuzinger, Die Stimmbeteiligung an der Glarner Landsgemeinde, in: LeGes 29/1 (2018).

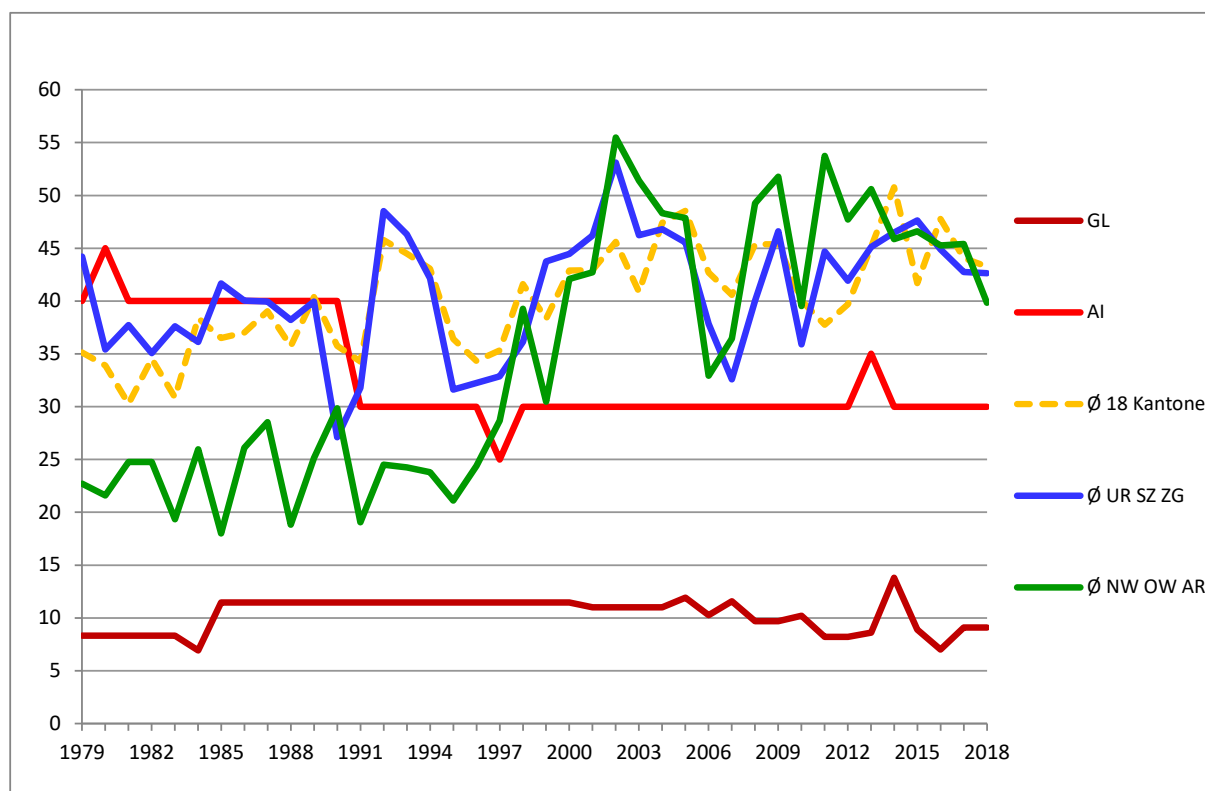
²² Die einzigen Schätzungen, die bis dahin existierten, gingen von 6000 bis 8000 Teilnehmenden aus; sie beruhten aber lediglich auf Angaben zum potenziellen Fassungsvermögen des Landsgemeinderings und berücksichtigten nicht, zu welchem Grad der Ring tatsächlich gefüllt war (vgl. Rochat und Kübler, Beteiligung, S. 21).

²³ Als Nidwalden und Obwalden (bis 1996 bzw. bis 1998) noch eine Landsgemeinde hatten, wiesen sie ähnlich niedrige Beteiligungsraten auf wie Glarus (Schaub und Leuzinger, Stimmbeteiligung, Rz. 11 und 38).

²⁴ Schaub und Leuzinger, Stimmbeteiligung, Rz. 41.

²⁵ Schaub und Leuzinger, Stimmbeteiligung, Rz. 40–41; Schaub, Landsgemeinde oder Urne, S. 436–444, 461–466;

Abbildung 3: Stimmbeteiligung pro Jahr bei kantonalen Sachabstimmungen, 1979–2018.



Bemerkungen: Dargestellt werden die Landsgemeindekantone Glarus (GL) und Appenzell Innerrhoden (AI) sowie die Mittelwerte der Kantonsgruppe NW/OW/AR (Kantone, die 1996-1998 vom Landsgemeinde- zum Urnensystem wechselten), der Kantonsgruppe UR/SZ/ZG (Kantone, die bis 1848 bzw. 1928 eine Landsgemeinde hatten) sowie der übrigen 18 Kantone (alle Kantone, die nie eine kantonale Landsgemeinde kannten).

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten bei Vatter et al., Patterns of Democracy; Schaub und Leuzinger, Stimmbeteiligung.

3.2 Gemischtes Bild bei der Ausgewogenheit der Teilnahme

Problematischer als eine niedrige Stimmbeteiligungsrates ist aus demokratietheoretischer Sicht eine unausgewogene Beteiligung:²⁶ Wenn sich bestimmte Bevölkerungsgruppen viel weniger stark als andere beteiligen, so erhöht dies das Risiko, dass ihre Interessen und Anliegen vernachlässigt werden und dass letztlich die Abstimmungsergebnisse von den tatsächlichen Präferenzen in der gesamten Stimmbewölkerung abweichen.

Abgesehen davon, dass gleich wie in den meisten anderen Kantonen die gesamte Wohnbevölkerung ohne Schweizer Pass von vornherein von der Teilnahme ausgeschlossen ist – in Glarus handelt es sich um fast einen Viertel der Erwachsenen –, gab es lange keinerlei systematische Daten dazu, wie ausgewogen die Teilnahme an der Glarner Landsgemeinde sich über die Bevölkerungsgruppen verteilt. Eine Umfrage unter Glarner Stimmberechtigten aus dem Jahr 2016²⁷ und vor allem eine weitere aus

²⁶ Smith, Democratic Innovations, S. 40.

²⁷ Marlène Gerber, Hans-Peter Schaub, Sean Mueller, Umfrage zur Landsgemeinde des Kantons Glarus: Forschungsbericht, Bern 2016.

dem Jahr 2021²⁸ haben hier etwas Licht ins Dunkel gebracht. Demnach sind Frauen unter den Landsgemeindeteilnehmenden untervertreten, wobei der Geschlechterunterschied nicht sehr stark ist und sich weitgehend auf die Generationen der Über-50-Jährigen beschränkt.²⁹ Übervertreten sind Personen mit Hochschulbildung, solche, die schon länger im Kanton wohnen, und solche, die Wohneigentum haben. Hingegen scheinen das Alter, die Links-Rechts-Positionierung einer Person und vermutlich auch das Einkommen keinen signifikanten Einfluss auf die Landsgemeindeteilnahme zu haben.³⁰

Insgesamt ist das Bild also gemischt: Beim Einbezug der Frauen, der weniger gut Gebildeten, der Neuzuzüger und der Mieterinnen hat die Glarner Demokratie noch Luft nach oben; bei all diesen Gruppen scheint es plausibel, dass sie in manchen politischen Fragen spezifische Interessen und Haltungen haben und dass diese heute dementsprechend zu wenig Gehör erhalten. Und während die bildungsspezifische Ungleichheit bei der Stimmbeteiligung keine Glarner Besonderheit ist, gehen Frauen anderswo in der Schweiz mittlerweile gleich häufig abstimmen wie Männer; hier hat Glarus also noch gewissen Nachholbedarf. Besser schneidet Glarus beim politischen Einbezug der Jungen³¹ und vermutlich auch der Wenigverdienenden ab: Diese Gruppen scheinen an der Glarner Landsgemeinde angemessen vertreten, während sie schweizweit an der Urne in der Regel unterrepräsentiert sind.³²

4 Wie ausgewogen ist die Meinungsbildung?³³

Abstimmen ist zwar ein zentraler Teil der modernen Demokratie, aber keineswegs der einzig wichtige. Mindestens so bedeutend ist die vorgängige Meinungsbildung der Stimmberechtigten. Für die Qualität und Legitimität des demokratischen Prozesses wird oft als entscheidend betrachtet, dass erstens die Stimmberechtigten ausreichend und ausgewogen über die Abstimmungsvorlagen sowie über die Pro- und Kontra-Argumente informiert sind und dass zweitens alle Akteure im Abstimmungskampf ausreichend zu Wort kommen.³⁴ Gerade in diesem Bereich bieten Bürgerversammlungen potenziell grosse Chancen für die Demokratie, wie in Kapitel 4.1 gezeigt wird. Inwieweit dieses Potenzial an der Glarner Landsgemeinde tatsächlich ausgeschöpft wird, wird anschliessend in den Abschnitten 4.2 bis 4.4 untersucht.

²⁸ Rochat und Kübler, Beteiligung.

²⁹ Viel deutlicher ist die Untervertretung der Frauen bei den Landsgemeindereden, siehe Kapitel 4.3.

³⁰ Zum ganzen Abschnitt: Rochat und Kübler, Beteiligung, S. 81–93; Gerber u. a., Umfrage, S. 11–15; Marlène Gerber, Sean Mueller, Hans-Peter Schaub, O sister, where art thou? Theory and evidence on female participation at citizen assemblies, in: *European Journal of Politics and Gender* 2/2 (2019), S. 173–195, hier S. 186.

³¹ In diesem Punkt ist die Glarner Demokratie seit 2007 auch insofern inklusiver als alle anderen Kantone, als das Stimmrechtsalter nicht bei 18, sondern schon bei 16 Jahren liegt.

³² Für die schweizweite Situation siehe Hanspeter Kriesi, *Direct Democratic Choice*, Oxford 2005, S. 124–127.

³³ Dieses Kapitel bildet eine ergänzte und aktualisierte Version einer früheren Publikation des Autors: Hans-Peter Schaub, *Back to the roots – gelingt Meinungsbildung an der Landsgemeinde besser?* In: *DeFacto* (2016).

³⁴ Siehe dazu aus demokratietheoretischer Sicht Saward, *Terms of Democracy*, S. 63, 115; Dahl, *On Democracy*, S. 37, 108; Teorell, *Political Participation*, S. 795–797; Barber, *Strong Democracy*, S. 286.

4.1 Theoretisches Potenzial

Die Urndemokratie baut darauf, dass die Stimmenden sich die Informationen für ihre Meinungsbildung aus Massen- und sozialen Medien, von Plakatwänden, aus dem persönlichen Gespräch oder den behördlichen Abstimmungsunterlagen holen. In der Versammlungsdemokratie stehen all diese Informations- und Kommunikationskanäle ebenfalls offen. Sie eröffnet aber noch einen zusätzlichen Kanal: Weil sie alle Stimmenden an einem Ort und zur gleichen Zeit zusammenbringt, kann die Versammlung auch für eine öffentliche Beratung mit einem Rederecht für alle Stimmberechtigten genutzt werden.

Zumindest auf den ersten Blick bietet die Beratung in der Bürgerversammlung ein Gegenmittel gegen die zwei vielleicht grössten Risiken, die sich für die Meinungsbildung in der Urndemokratie stellen: Erstens drohen insbesondere die Massenmedien und Plakatwände von finanzstarken und/oder gutorganisierten Interessen dominiert zu werden.³⁵ Auch in den offiziellen Abstimmungsbüchlein kommt nebst den Behörden – wenn überhaupt – nur zu Wort, wer sich in einem Abstimmungskomitee zusammengeschlossen hat oder im Parlament vertreten ist. Um hingegen an einer Landsgemeinde eine Rede vor den Mitbürgern zu halten, braucht es kein Geld und keine Organisation. Das allgemeine Rederecht ist – formell – denkbar egalitär und öffnet die Arena der öffentlichen Debatte radikal.

Auch die Kommunikationskanäle der sozialen Medien und der privaten Gespräche helfen im Urnsystem nur bedingt – und dies ist dessen zweites Risiko: Zwar ist der Zugang zu diesen Kanälen sehr niederschwellig, doch sie bringen womöglich nur einen Austausch unter ohnehin Gleichgesinnten, innerhalb der eigenen Filterblase also. Eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Argumenten der Gegenseite kommt dann kaum zustande. Das Versammlungssystem hingegen garantiert, dass alle, die ihre Stimme abgeben wollen, zu der Zeit an dem Ort sein müssen, wo auch die Debatte stattfindet. Wer an einer Landsgemeinde vom Rederecht Gebrauch macht, erreicht also alle Abstimmenden; und wer sich an der Landsgemeinde über die Vorlagen informieren will, hört zu den kontroversen Geschäften sowohl Pro- als auch Kontra-Argumente aus erster Hand.

Die Bedeutung des freien und gleichen Rederechts für den demokratischen Wert der Landsgemeinde ist deshalb kaum zu überschätzen – die Worte von Frank M. Bryan zur US-amerikanischen Form der Versammlungsdemokratie lassen sich durchaus auch auf die Schweizer Landsgemeinden übertragen: „Above all else, town meeting is public talk – common people standing for something. Town meeting is more than free speech, of course. [...] Voting after speaking is to governance what keeping the score is to sports. It changes everything. But it is in the speaking, the direct face-to-face link between talk and power, that [town-meeting] democracy transcends nearly every other definition of democracy issued since the Greeks“.³⁶

Damit die Versammlungsdemokratie ihre Versprechen für eine ausgewogene Meinungsbildung aber auch tatsächlich einlösen kann, müssen drei Voraussetzungen erfüllt sein – in welchem Umfang dies an

³⁵ Differenziert dazu Linder und Mueller, Schweizerische Demokratie, S. 340-341.

³⁶ Frank M. Bryan, Real Democracy: The New England Town Meeting and How It Works, Chicago 2004, S. 139–140.

der Glarner Landsgemeinde der Fall ist, ist Gegenstand der folgenden Teilkapitel: Erstens muss ein Rederecht für die Bürger nicht nur auf dem Papier bestehen, sondern es muss auch genutzt werden (Kapitel 4.2). Zweitens muss das Rederecht nicht nur formell allen offenstehen, sondern idealerweise auch tatsächlich von Stimmberechtigten aus allen Bevölkerungsgruppen möglichst ausgewogen genutzt werden³⁷ (Kapitel 4.3). Und drittens muss die Landsgemeindedebatte für die Meinungsbildung der Stimmenden eine Rolle spielen – diese müssen also grundsätzlich bereit sein, ihre Meinung aufgrund der Landsgemeindedebatte noch anzupassen (Kapitel 4.4).

4.2 Intensive Nutzung des Rederechts

Ähnlich wie von den Antragsrechten (siehe Kapitel 2.1) machen die Glarner auch von ihrem Rederecht an der Landsgemeinde äusserst intensiven Gebrauch: Von 1966 bis 2021 wurden pro Landsgemeinde im Durchschnitt 27 Voten vorgetragen, mit stetig steigender Tendenz (siehe auch Tabelle 1 in Kapitel 4.3),³⁸ von 2000 bis 2021 waren es durchschnittlich sogar 33 Landsgemeindereden. Die Wortmeldungen verteilen sich dabei nicht gleichmässig auf alle traktandierten Geschäfte, sondern fokussieren sich auf die umstrittenen Vorlagen. Während sich zu mehr als der Hälfte der Sachgeschäfte niemand zu Wort meldet, wird der Rest umso intensiver diskutiert; den Rekordwert hält eine grosse Strassenbauvorlage, zu der sich im Jahr 2001 nicht weniger als 25 Rednerinnen und Redner äusserten.

Damit gilt heute unvermindert, was ein auswärtiger Reisender 1781 über die Glarner Landsgemeinde berichtete: Hier „spricht der gemeine Bürger mehr als sonst nirgends, und mehrere Angelegenheiten werden mit dem Volk berathschlagt, als selbst in Appenzell“³⁹. In die Nähe der Glarner Werte kam früher noch die Nidwaldner Landsgemeinde (fast 24 Reden pro Jahr), während die Obwaldnerinnen (10 Reden pro Jahr) und die Innerrhoder (6 Voten pro Jahr) deutlich weniger diskussionsfreudig waren bzw. sind. In Appenzell Ausserrhoden wiederum bestand an der Landsgemeinde überhaupt kein allgemeines Rederecht, sondern die Stimmberechtigten versammelten sich einzig zum Abstimmen.⁴⁰

4.3 Abstriche bei der gesellschaftlich ausgewogenen Nutzung des Rederechts

Wer aber sind die Leute, die sich zu Wort melden? Auch wenn das Halten einer Rede gratis ist und nicht ein spezielles Beziehungsnetz voraussetzt, gibt es Faktoren, die die Bereitschaft zu einem Auftritt vor Tausenden Mitbürgern begünstigen dürften: beispielsweise Selbstvertrauen, politische Informiertheit oder die Lust an dieser Art öffentlicher Auseinandersetzung. Führt das dazu, dass sich auch über den Kommunikationskanal der Landsgemeindedebatte nur ganz bestimmte Bevölkerungsgruppen Gehör verschaffen, während andere faktisch nicht zu Wort kommen? Schliesslich ist es trotz der

³⁷ Dahl, *On Democracy*, S. 108; Teorell, *Political Participation*, S. 792–794 ; Lijphart, *Unequal Participation*.

³⁸ Dieser Anstieg setzte schon vor den 1960er Jahren ein: Siehe Stauffacher, *Versammlungsdemokratie*, S. 305.

³⁹ Zitiert nach Stauffacher, *Versammlungsdemokratie*, S. 304.

⁴⁰ Schaub, *Landsgemeinde oder Urne*, S. 103 und 468.

beeindruckenden Zahl von Reden letztlich nur ein kleiner Bruchteil der Stimmberechtigten, die je vom Rederecht Gebrauch machen.

Die wenigen verfügbaren Daten führen zu gemischten Schlussfolgerungen. Knapp die Hälfte aller Landsgemeindedevoten werden in Glarus von Personen gehalten, die weder dem Regierungs- noch dem Landrat angehören – mit leicht sinkender Tendenz.⁴¹ Auch wenn die Mitglieder der vorberatenden Behörden an der Landsgemeinde also ziemlich viel Raum einnehmen, erweitert diese den Kreis von Personen, die zu Wort kommen, doch nennenswert.

Eindeutig untervertreten sind auf der Rednerbühne die Frauen: Seit der Einführung des Frauenstimmrechts 1972 wurden in Glarus nur gerade 12% aller Landsgemeindereden von Frauen gehalten. Dieser Anteil ist zwar über die Zeit etwas gestiegen, verharrt aber weiterhin unter 20% (siehe Tabelle 1). Erst an zwei Landsgemeinden, nämlich 2007 und 2021, hielten Frauen mehr als einen Drittel aller Reden. Dass in den anderen Landsgemeindekantonen Reden von Frauen sogar noch etwas rarer sind bzw. waren⁴², ändert am grundsätzlichen Befund nichts.

Tabelle 1: Frauenanteil an den Glarner Landsgemeindereden, 1972-2021.

	1972-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2021
Anzahl Reden	152	235	262	323	407
davon Frauen	1,3%	5,1%	11,1%	15,5%	17,2%

Quelle: Eigene Erhebungen aus den Landsgemeindeprotokollen.

Eine Umfrage unter Glarner Stimmberechtigten gibt keine Anhaltspunkte, dass sich das Verhältnis zwischen den Geschlechtern auf der Rednerbühne bald ausgleichen könnte. Von den Befragten, die noch nie eine Landsgemeinderede gehalten hatten, konnten sich immerhin 59% der Männer, aber nur 23% der Frauen vorstellen, dies in Zukunft einmal zu tun. Diese Geschlechterunterschiede bei der Redebereitschaft sind in allen Altersklassen festzustellen und ebenso, wenn man sich auf Personen mit einem politischen Amt beschränkt: Junge Frauen und sogar gewählte Politikerinnen können sich signifikant seltener als ihre männlichen Altersgenossen bzw. Amtskollegen vorstellen, je eine Landsgemeinderede zu halten.⁴³

Worauf diese massiven Geschlechterunterschiede bei den Landsgemeindereden zurückzuführen sind, ist bisher eine ungeklärte Forschungsfrage. Zu den denkbaren Erklärungsansätzen gehört, dass Männer in unserer Kultur weniger als Frauen davor zurückschrecken, sich öffentlich zu exponieren; dass die bisherige starke Ungleichheit sich «vererbt», weil potenzielle künftige Rednerinnen an der Landsgemeinde viel weniger Rollenvorbilder erleben als ihre männlichen Mitbürger; oder dass Frauen eher als Männer auf eine Rede verzichten, wenn sie das Gefühl haben, ihre Argumente seien schon von einem anderen Redner erwähnt worden. Fest steht, dass jene Frauen, welche an der Glarner

⁴¹ Zum Vergleich: In Nid- und Obwalden wurde eine klare Mehrheit der Landsgemeindereden von Behördenmitgliedern gehalten, in Appenzell Innerrhoden ist es umgekehrt (Schaub, Landsgemeinde oder Urne, S. 468).

⁴² Siehe Schaub, Landsgemeinde oder Urne, S. 468.

⁴³ Gerber u. a., O sister, S. 183 und 186–187.

Landsgemeinde das Wort ergreifen, ihre Anliegen gleich gut begründen und mit ihren Positionen in der Abstimmung letztlich auch gleich häufig obsiegen wie Männer.⁴⁴

Für andere soziodemographische Variablen als das Geschlecht lässt sich nicht eruieren, welchen Bevölkerungsgruppen die bisherigen Landsgemeinderednerinnen und -redner angehörten. Die erwähnte Umfrage⁴⁵ zeigt aber, dass jüngere Glarner Stimmberechtigte sich eher als Ältere vorstellen können, je an einer Landsgemeinde das Wort zu ergreifen. Personen mit geringerem Einkommen und solche mit niedrigerem Bildungsabschluss trauen sich einen Landsgemeindeauftritt zwar tendenziell weniger zu, die Unterschiede zu den Besserverdienenden und Höhergebildeten sind aber statistisch nicht eindeutig; es ist deshalb durchaus denkbar, dass diese Bevölkerungsgruppen an der Landsgemeinde zumindest weniger stark benachteiligt sind als bei Urnenabstimmungen. Mangels Vergleichsdaten zur Nutzung von klassischen Kanälen des Abstimmungskampfs nach Bildung und Einkommen muss diese These hier jedoch offen bleiben.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass die Glarner Landsgemeinde als Plattform für eine öffentliche Debatte unter den Stimmberechtigten intensiv genutzt wird. Sie sorgt erfolgreich dafür, dass auch Leute ohne politisches Amt und Junge mit ihren Argumenten zu Wort kommen können. Allerdings besteht ein massives Ungleichgewicht zwischen Männern und Frauen. Es ist zwar denkbar, dass die Frauen ihre Interessen und Sichtweisen auch von den männlichen Rednern genügend abgedeckt sehen; das Ausmass des Ungleichgewichts – welches notabene deutlich grösser ist als bei anderen Formen der politischen Beteiligung – lässt aber eher vermuten, dass soziale Normen und Rollenbilder dafür sorgen, dass Frauen eine (noch) höhere Hürde zu einem Landsgemeindevotum zu überwinden haben als Männer.

4.4 Landsgemeindereden als nennenswerter Faktor für die Meinungsbildung

Doch spielt es überhaupt eine Rolle für die Meinungsbildung, wer in der Landsgemeindedebatte das Wort ergreift und was dabei gesagt wird? Hören die Abstimmenden den Reden zu, und beeinflussen diese den Stimmentscheid? Eine empirische Überprüfung dieser Fragen ist naturgemäss sehr schwierig, denn es lässt sich schwer testen, welchen Entscheid eine Person ohne Landsgemeindedebatte gefällt hätte. Auch hierzu geben Umfragedaten aber gewisse Anhaltspunkte, auch wenn sie in methodischer Hinsicht nur bedingt verlässlich sind und durch weitere Forschung überprüft werden müssten.

So gaben in der Umfrage von Gerber u. a.⁴⁶ rund 60% der antwortenden Glarner Stimmberechtigten an, die Landsgemeindereden seien für sie eine eher oder sehr wichtige Informationsquelle für die Bildung ihrer Meinung zu Landsgemeindevorlagen; etwa gleich häufig wurde die Zeitungslektüre genannt, noch etwas häufiger das behördliche Abstimmungsbüchlein und Diskussionen im Bekanntenkreis. Nach der Selbstwahrnehmung der Stimmberechtigten spielen die Landsgemeindereden also eine bedeutende, wenn auch nicht die bedeutendste Rolle für ihre Meinungsbildung.

⁴⁴ Siehe Gerber u. a., O sister, S. 186–189.

⁴⁵ Gerber u. a., O sister, S. 184.

⁴⁶ Gerber u. a., Umfrage, S. 21.

Diese Einschätzung wird von weiteren Umfrageergebnissen bestärkt. Diese beziehen sich auf die Meinungsbildung zu zwei Sachvorlagen der Landsgemeinde 2016, welche sowohl im Vorfeld der Landsgemeinde als auch an dieser selbst kontrovers diskutiert wurden:⁴⁷ Bei beiden Geschäften gab hinterher knapp ein Drittel der befragten Landsgemeindeteilnehmenden an, sich erst während der Landsgemeinde für eine Position entschieden zu haben. Und bei beiden Geschäften hörten über 60% der Befragten in den Landsgemeindereden Argumente, die ihnen vorher noch nicht bekannt gewesen waren. Neue Argumente vernahmen sie nicht nur von jener Seite, welcher sie schon vor der Landsgemeinde zuneigten, sondern auch (in etwas geringerem Mass, aber immer noch für rund die Hälfte der Befragten) von der jeweiligen Gegenseite. Dies impliziert zweierlei: Erstens wird den Landsgemeinderednern offenbar durchaus zugehört, und zwar sowohl von Gleichgesinnten als auch von Andersgesinnten. Im Idealfall kann dies das gegenseitige Verständnis zwischen den Lagern und das Zusammenfinden nach der Abstimmung erleichtern. Zweitens werden in den Landsgemeindereden offenbar nicht bloss Überlegungen wiedergekaut, die allen schon vorher bekannt waren, sondern das Anhören der Debatte scheint vielen Abstimmenden einen besser und breiter informierten Stimmentscheid zu ermöglichen.

Ein weiteres Umfrageergebnis legt nahe, dass die versammelten Stimmberechtigten mithin auch bereit sind, ihre Meinung an der Landsgemeinde noch zu ändern. So gaben bei beiden Vorlagen über 10% der Befragten an, im Lauf der Landsgemeinde ihre Präferenz geändert zu haben; selbst von jenen, die angaben, eigentlich schon mit einer festen Meinung an die Landsgemeinde gekommen zu sein, schwenkten über 5% noch um. Das zeigt einerseits, dass die Landsgemeindedebatte allein die Mehrheitsverhältnisse nicht völlig auf den Kopf stellen kann; dass andererseits aber bei Geschäften, bei denen die Ausgangslage vor der Landsgemeinde nicht sehr klar ist, die Reden durchaus den Ausschlag geben können.

Die Aussagekraft der hier referierten Umfrageresultate ist aus verschiedenen Gründen beschränkt.⁴⁸ Eine Validierung durch weitere Studien wäre zweifellos nötig. Immerhin kommen bereits zwei frühere – freilich ihrerseits nur bedingt verlässliche – Untersuchungen zu ähnlichen Schlüssen: Eine Befragung von Glarner und Innerrhoder Politikerinnen und Journalisten legte 2006 nahe, dass in beiden Kantonen die Landsgemeindereden zu den wichtigsten Informationsquellen für die Abstimmenden gehören und dass sie durchaus das Potenzial haben, die Mehrheitsverhältnisse zu kippen.⁴⁹ Und in den 1980er Jahren

⁴⁷ Das erste untersuchte Geschäft war das Personalgesetz, das den Vaterschaftsurlaub für das Kantonspersonal neu regelte. Das andere war das Informatikgesetz, das eine Neuorganisation der Informatik von Kanton und Gemeinden vorsah. Beide Geschäfte waren sowohl vor als auch an der Landsgemeinde umstritten. Zum Informatikgesetz wurden zwölf Reden gehalten, schliesslich beschloss die Landsgemeinde knapp Rückweisung des Gesetzes. Zum Personalgesetz gab es sechs Voten; die einen empfahlen wie die Parlamentsmehrheit einen Vaterschaftsurlaub von zwei Tagen, die anderen setzten sich für fünf Tage ein. Die Landsgemeinde entschied sich schliesslich knapp für fünf Tage.

⁴⁸ Erstens ist nicht klar, inwieweit die Ergebnisse zu diesen zwei Geschäften sich auch für andere Vorlagen verallgemeinern lassen. Zweitens gibt es aus methodischer Sicht Fragezeichen zur Verlässlichkeit der Resultate, weil es sich um Selbsteinschätzungen der Befragten handelt und diese erst nach der Landsgemeinde eingeholt wurden. Drittens stellen die Befragten keine repräsentative Stichprobe der gesamten Glarner Stimmbevölkerung dar (vgl. Gerber u. a., Umfrage, S. 7–10).

⁴⁹ Roger Blum, Barbara Köhler, Partizipation und Deliberation in der Versammlungsdemokratie. Schweizer Landsgemeinden mit Kommunikationsdefiziten?, in: Kurt Imhof, Roger Blum, Heinz Bonfadelli (Hg.), Demokratie in der Mediengesellschaft, Wiesbaden 2006, S. 285–303.

kam eine Untersuchung zu Appenzell Innerrhoden zum Schluss, dass die Landsgemeindeberatung einen «gewichtigen Einfluss» auf die Landsgemeindeentscheide habe.⁵⁰

5 Wie wird die Mehrheit ermittelt?

Nachdem die Abstimmungsgegenstände festgelegt (siehe Kapitel 2), die Stimmberechtigten versammelt (Kapitel 3) und die Meinungen gemacht sind (Kapitel 4), folgt die eigentliche Abstimmung und die Ermittlung des Ergebnisses. Aus demokratietheoretischer Sicht ist dabei wichtig, dass die tatsächlichen Präferenzen der Abstimmenden ermittelt werden und dass alle abgegebenen Stimmen mit gleichem Gewicht einfließen.⁵¹

5.1 Verfassungsmässiges Zählverbot

Abgestimmt wird an der Glarner Landsgemeinde durch Hochhalten einer farbigen Stimmkarte. Eine Besonderheit ist dabei, dass die Stimmen nie gezählt, sondern stets bloss die Mehrheitsverhältnisse geschätzt werden. Dies schreibt die Glarner Kantonsverfassung ausdrücklich so vor.⁵² Zuständig für die Schätzung ist der Landammann. Ist die Mehrheit für ihn nicht auf Anhieb eindeutig erkennbar, lässt er die Landsgemeindeteilnehmer nochmals abstimmen. Wenn er weiterhin unsicher ist, kann er die vier weiteren Regierungsratsmitglieder um ihre Einschätzungen fragen. Der Entscheid und die Verantwortung bleiben aber auch in diesem Fall beim Landammann.

Der Verzicht auf eine Auszählung wird hauptsächlich damit begründet, dass eine solche sehr viel Zeit in Anspruch nehmen und die Landsgemeinde stark in die Länge ziehen würde.⁵³ In den meisten⁵⁴ anderen Landsgemeindekantonen wurde bzw. wird dies notfalls in Kauf genommen: Grundsätzlich wird auch dort bloss geschätzt, aber wenn die Mehrheitsverhältnisse nicht erkennbar sind, wird ausgezählt. Dabei wird von dieser Möglichkeit nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht: Seit 1965 wurden an den Landsgemeinden von Innerrhoden, Nid- und Obwalden lediglich 18 von über 1000 Abstimmungen ausgezählt. Die Resultate dieser Auszählungen zeigen, dass selbst bei Mehrheitsverhältnissen von 58 zu 42 Prozent die Mehrheiten nicht unbedingt klar sichtbar sind.⁵⁵ Mit anderen Worten: Es ist nicht auszuschliessen, dass in Glarus bisweilen eine Minderheit von 42 Prozent der Stimmenden zur Mehrheit erklärt wird.

⁵⁰ Andreas Huber-Schlatter, Politische Institutionen des Landsgemeinde-Kantons Appenzell Innerrhoden, Bern 1987, S. 89 und 117–118.

⁵¹ Siehe etwa Saward, Terms of Democracy, S. 65; Dahl, On Democracy, S. 37.

⁵² Artikel 67 der Kantonsverfassung lautet: «Der Landammann ermittelt die Mehrheit durch Abschätzen. In zweifelhaften Fällen kann er vier Mitglieder des Regierungsrates beratend beiziehen. Sein Entscheid ist unanfechtbar.»

⁵³ Siehe Schweizer, Kommentar, S. 218.

⁵⁴ Die Möglichkeit der Auszählung besteht in Appenzell Innerrhoden und bestand in Nid- und Obwalden. In Appenzell Ausserrhoden war eine Auszählung hingegen wie in Glarus ausgeschlossen (Helg, Landsgemeinden, S. 201–206).

⁵⁵ In zwei der 18 Fälle ergab die Auszählung ein Mehrheitsverhältnis von 58,7 zu 41,3 Prozent. Im Durchschnitt lagen sie bei rund 54 zu 46 Prozent. Weil eine Auszählung nur in solchen Fällen durchgeführt wird, in denen eine Abschätzung kein zuverlässiges Ergebnis zulässt, kann daraus geschlossen werden, dass bei diesen Mehrheitsverhältnissen eine eindeutige Bestimmung der Mehrheit durch Schätzen nicht möglich ist (Helg, Landsgemeinden, S. 213–217).

Aus demokratiethoretischer Sicht⁵⁶ wäre dies vor allem dann problematisch, wenn der Landammann seine Befugnisse missbrauchen und in knappen Fällen eine Seite bevorzugen würde. Das Verfahren setzt also grosses Vertrauen in den Regierungsvorsitzenden voraus, dass dieser seine Kompetenzen nach bestem Wissen und Gewissen wahrnimmt. Punkto «Wissen» hat der Landammann dabei immerhin einen wichtigen Vorteil: Sein Platz auf der erhöhten Bühne im Ring⁵⁷ ist klar der beste, um die Mehrheitsverhältnisse zu überblicken; für jede Stimmberechtigte, die im Ring selbst steht, kann der Eindruck (noch) viel stärker täuschen. Punkto «Gewissen» hingegen ist die Ausgangslage des Landammanns äusserst anspruchsvoll: Als Vorsitzender des Regierungsrats und Exponent einer Partei hat er am Ausgang der Abstimmungen ein starkes persönliches Interesse, und entsprechend rasch kann der Verdacht aufkommen, er sei bei der Mehrheitsermittlung befangen.⁵⁸ Es ist keine Seltenheit, dass solche Vorwürfe im Nachgang zu einer Landsgemeinde geäussert werden, ihre Resonanz blieb bisher aber stets begrenzt.⁵⁹

5.2 Die Entscheidungen der Landammänner bei knappen Abstimmungen

Zweifellos von grosser Bedeutung für das Vertrauen in die Schätzenscheide ist, dass das äusserliche Verhalten der Landammänner bei der Ergebnisermittlung keine Anzeichen der Leichtfertigkeit oder gar der Freude an der eigenen Machtfülle erkennen lässt. Nach den Beobachtungen des Schreibenden in den letzten 20 Jahren haben die verschiedenen Amtsinhaberinnen und -inhaber stets den Eindruck zu vermitteln gewusst, dass sie ihre Schätzaufgabe seriös und sorgfältig wahrnehmen.⁶⁰

Ein weiteres Element, das zum Vertrauen vieler Glarnerinnen in das Schätzverfahren beiträgt, ist die Erzählung, dass die Landammänner sich an ein ungeschriebenes Gesetz hielten: Sei das Ergebnis so knapp, dass die Mehrheit nicht erkennbar sei, so entscheide der Landammann jeweils gegen die Behördenvorlage bzw. bei Wahlen gegen die Kandidatin aus der eigenen Partei.⁶¹ Unter Glarner Politinteressierten ist diese Erzählung weit verbreitet. Definitiv überprüfen könnte man sie nur dann,

⁵⁶ Aus rechtlicher Sicht wird teilweise eine Verletzung der Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung) darin gesehen, dass auch bei schwer feststellbaren Mehrheitsverhältnissen keine Auszählung stattfinden kann, so etwa bei Helg, Landsgemeinden, S. 217; Corsin Bisaz, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zürich (2020), S. 464–465.

⁵⁷ Freilich ist es für die Mehrheitsermittlung ungünstig, dass der Landammann von seiner Position in der Mitte der ringförmigen Anlage in Glarus nicht alle Abstimmenden gleichzeitig im Blick haben kann; diesbezüglich bietet die frontale Anordnung des Landsgemeindeplatzes etwa in Appenzell einen Vorteil (Helg, Landsgemeinden, S. 209–210), auch wenn die Ringform ein starkes Symbol für die gemeinsame Beratung unter Gleichberechtigten ist.

⁵⁸ Aus denselben Gründen wird in der Literatur teilweise auch in Frage gestellt, ob es sinnvoll ist, dem Landammann die Versammlungsleitung insgesamt zu übertragen (Helg, Landsgemeinden, S. 228; Bisaz, Direktdemokratische Instrumente, S. 368–369).

⁵⁹ Anders war es in Appenzell Ausserrhoden, wo die Diskussion darüber, ob der Landammann bei der Abstimmung über das Frauenstimmrecht 1989 den Befürwortern des Frauenstimmrechts (wozu auch die Regierung gehörte) die Mehrheit korrekterweise zuerkannt habe, über Jahre hinweg virulent blieb und wohl auch einen Beitrag zur Abschaffung der Landsgemeinde 1997 leistete (siehe Schaub, Landsgemeinde oder Urne, S. 101).

⁶⁰ Eine gewisse Einschränkung ist allerdings anzubringen: Nicht immer drehen sich der Landammann und/oder die vier weiteren beigezogenen Regierungsmitglieder ganz um die eigene Achse, um die gesamte, ringförmig um das Podium des Landammanns angeordnete Versammlung überblicken zu können. Im Ergebnis dürften die Stimmen jener Landsgemeindeteilnehmenden, die im Sektor frontal gegenüber dem Landammann stehen, oft stärker in das Schätzergebnis einfließen als jene, die in seinem Rücken stehen (siehe auch Helg, Landsgemeinden, S. 209; Stauffacher, Versammlungsdemokratie, S. 311).

⁶¹ Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2009, S. 6; Schweizer, Kommentar, S. 217.

wenn man wissen könnte, bei welchen Abstimmungen für die Landammänner wirklich keine Mehrheit sichtbar war. Das ist nicht möglich. Hingegen kann man Hinweise gewinnen durch eine Betrachtung all jener Abstimmungen, die knapp genug waren, dass der Landammann sie wiederholen liess oder sogar seine Regierungsratskolleginnen zu Rate zog. Nach dem ungeschriebenen Gesetz müsste es bei diesen Fällen ein gewisses Übergewicht an Entscheiden gegen die Behördenvorlagen geben, denn in einem gewissen Teil dieser Fälle dürfte bis zuletzt keine Mehrheit sichtbar sein.

Die Zahlen stützen dies allerdings nicht: Von 1966 bis 2021 waren 66 Abstimmungen so knapp, dass der Landammann die Abstimmung wiederholen liess. In etwas mehr als der Hälfte dieser Fälle (35 Abstimmungen) schlug er die Mehrheit schliesslich dem Behördenantrag zu. Das Bild ist ähnlich, wenn man sich auf jene 31 Abstimmungen beschränkt, die derart knapp waren, dass sich der Landammann von vier weiteren Regierungsmitgliedern beraten liess: Auch von diesen 31 Fällen entschied der Landammann schliesslich bei mehr als der Hälfte (17) zugunsten der Behörden. Beschränkt man sich auf den Zeitraum ab dem Jahr 2000, liegt der Anteil der Behördensiege in knappen Abstimmungen noch leicht höher (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Ausgang knapper Abstimmungen an den Glarner Landsgemeinden, 1966-2021.

		1966-1999	2000-2021	1966-2021
Abstimmung wiederholt ohne Beizug weiterer Regierungsmitglieder	Anzahl Abstimmungen	15	20	35
	Anteil Entscheide zugunsten der Behördenposition	27%	70%	51%
Abstimmung wiederholt mit Beizug weiterer Regierungsmitglieder	Anzahl Abstimmungen	10	21	31
	Anteil Entscheide zugunsten der Behördenposition	60%	52%	55%

Quelle: Eigene Erhebungen aus den Landsgemeindeprotokollen.

Diese Zahlen sind keinesfalls ein Beweis, aber doch ein Hinweis, dass die Landammänner sich nicht immer an das angebliche ungeschriebene Gesetz halten, wonach sie bei den knappsten Abstimmungen systematisch gegen die Behördenposition entscheiden müssten. Die Zahlen suggerieren eher, dass die Mehrheiten in diesen Fällen etwa gleich oft zugunsten und zulasten der Behörden vergeben werden.

Das würde zwar bedeuten, dass hinter die schöne Legende von den edlen Landammännern gewisse Fragezeichen gesetzt werden müssten. Aus demokratietheoretischer Sicht allerdings besteht kein grösseres Problem. Vielmehr lässt sich argumentieren, dass eine 50%-Erfolgswahrscheinlichkeit bei knappen Abstimmungen sogar die gerechteste mögliche «Lösung» wäre, entspricht sie doch dem Ergebnis unparteiischer Verfahren wie dem Los oder dem Münzwurf. Gegenüber dem ungeschriebenen Gesetz hat sie aus demokratischer Sicht den Vorteil, dass sie Stimmberechtigte, die in der Regel mit der Behördenhaltung übereinstimmen, nicht systematisch benachteiligt.

5.3 Alternative Möglichkeiten für die Ergebnisermittlung

Obwohl die Schätzenscheide bis heute eine bemerkenswerte Akzeptanz geniessen, zeigen Umfragen, dass in Teilen der Glarner Bevölkerung durchaus ein gewisses Unbehagen gegenüber der heutigen Regelung besteht. In der Umfrage 2021 gaben 56% der Befragten an, dass sie die Einführung technischer Hilfsmittel zur Ermittlung des Mehrs befürworten würden.⁶² Fünf Jahre früher war es in einer anderen Umfrage ein Viertel der Befragten, die Landsgemeindeabstimmungen mit elektronischen Stimmgeräten dem Status Quo vorgezogen hätten (und zwei Drittel der Befragten gaben zumindest an, mit einer Einführung elektronischer Stimmgeräte gut leben zu können).⁶³

Schon seit Jahrzehnten kommt es auch in verschiedenen politischen Gremien immer wieder zu Diskussionen, ob für die Mehrheitsermittlung andere Lösungen getroffen werden müssten.⁶⁴ 2005 wurde diese in einem kleineren Punkt auch optimiert, indem zum Abstimmen seither ein farbiger Stimmrechtsausweis anstelle der blossen Hand hochgehalten wird. Dadurch konnte die Sichtbarkeit für den Landammann erhöht und auch das Problem gelöst werden, dass «die aufgestreckten Handflächen sich nicht wesentlich von Stirnglatzen unterscheiden»⁶⁵. Weitergehende Veränderungen waren bisher indessen nicht mehrheitsfähig bzw. es wurde kein Handlungsbedarf gesehen.

Das Festhalten am Status Quo birgt allerdings durchaus auch Risiken. Die Erfahrung aus Kantonen, die die Landsgemeinde abgeschafft haben, zeigt, dass eine Reformdiskussion zur Behebung von Mängeln unter Umständen zu spät kommt, wenn das Vertrauen in die Landsgemeinde bereits angeschlagen ist.⁶⁶ Das Verfahren der Ergebnisermittlung hat durchaus das Potenzial, einen solchen Vertrauensverlust zu bewirken.

Aus heutiger Sicht bestünden insbesondere drei Optionen, um die Landsgemeinde besser gegen diese Risiken zu schützen: Erstens könnten elektronische Stimmgeräte an der Landsgemeinde eingeführt werden; diese würden nicht nur eine rasche, exakte Resultatermittlung ermöglichen, sondern gleichzeitig auch einem zweiten Hauptkritikpunkt an der Landsgemeinde begegnen, indem sie die geheime Stimmabgabe erlauben würden. Die beiden anderen Optionen würden hingegen an den Grundsätzen der offenen Abstimmung⁶⁷ und des Schätzens grundsätzlich festhalten: Bei der zweiten Option würden technische Hilfsmittel (z.B. spezielle Kameras) eingeführt, die zwar kein ganz exaktes

⁶² Rochat und Kübler, *Beteiligung*, S. 86–87.

⁶³ Gerber u. a., *Umfrage*, S. 37–40.

⁶⁴ Siehe etwa Stauffacher, *Versammlungsdemokratie*, S. 312; Schweizer, *Kommentar*, S. 180 und 216–221; Landsgemeindeprotokoll 2009, S. 2–4; Kommissionsbericht der landrätlichen Kommission Recht, Sicherheit und Justiz vom 5.10.2016 betreffend die elektronische Unterstützung der Abstimmungen an der Landsgemeinde, Geschäft Nr. 2016-27 des Glarner Landrats; Kanton Glarus, *Projekt Politische Partizipation*, Massnahmenkatalog vom 6. Mai 2021, S. 19–20.

⁶⁵ Helg, *Landsgemeinden*, S. 236.

⁶⁶ Vgl. Schaub, *Landsgemeinde oder Urne*, S. 93–98. – Der aktuelle Vorschlag des Regierungsrats, mit einer «Generationenklausel» die Pflicht zu schaffen, das Landsgemeindesystem in regelmässigen Abständen auf Tauglichkeit und Weiterentwicklungsmöglichkeiten zu überprüfen (Medienmitteilung des Glarner Regierungsrats vom 24. Juni 2021), erscheint vor diesem Hintergrund sinnvoll.

⁶⁷ Die offene Abstimmung an der Landsgemeinde hat neben Nachteilen durchaus auch demokratische Vorteile. Siehe dazu Sean Mueller, Marlène Gerber, Hans-Peter Schaub, *Democracy Beyond Secrecy: Assessing the Promises and Pitfalls of Collective Voting*, in: *Swiss Political Science Review* 27/1 (2021), S. 61–83.

Resultat liefern, aber dem Landammann eine zuverlässigere Schätzung erlauben würden.⁶⁸ Bei der dritten Option schliesslich würde die Schätzung statt dem Landammann besonderen Stimmzählern bzw. -schätzern übertragen. Ein solches Modell kannten die Landsgemeinden Ob- und Nidwaldens. Die Stimmenschätzerinnen könnten beispielsweise vom Landrat oder auch von der Landsgemeinde gewählt werden. Ein solches «Wahlbüro» würde den Landammann von seiner Doppelrolle als Repräsentant der Regierung und Leiter der Landsgemeinde entlasten, und Zweifel an der Unbefangenheit der Schätzung dürften damit deutlich seltener werden.⁶⁹

Alle drei genannten Reformoptionen zeichnen sich dadurch aus, dass sie den demokratischen Kern der Landsgemeinde nicht antasten würden.⁷⁰ Wenn von Behördenseite hingegen bisweilen argumentiert wird, es sei ein Grundpfeiler der Landsgemeinde und deren Fortbestehen hänge davon ab, dass die Bürgerinnen den Behörden und namentlich der Schätzkompetenz des Landammanns Vertrauen schenken⁷¹, mutet dies gerade im urdemokratischen Kontext der Landsgemeinde irritierend und ungewohnt obrigkeitlich an. Zweifellos ist ein gutes gegenseitiges Vertrauensverhältnis zwischen Behörden und Stimmberechtigten für Institutionen der demokratischen Entscheidungsfindung oft ein hilfreiches Mittel, es kann aber nicht ihr Zweck sein. Aus demokratischer Sicht besteht die Funktion der Landsgemeinde vielmehr darin, dass sie den Stimmberechtigten als Arena zur Verfügung steht, in der sie gleichberechtigt beraten und demokratische Entscheide treffen; die Landsgemeinde sollte schlicht so ausgestaltet werden, dass sie diese Funktion möglichst gut erfüllen kann.

6 Fazit

Der vorliegende Beitrag ist der Frage nachgegangen, wie stark die direkte Demokratie im Kanton Glarus ist und wie gut sie funktioniert. Die Antwort darauf fällt differenziert aus: Je nach Aspekt der direkten Demokratie erscheint das Glas eher voll, eher leer oder aber irgendetwas dazwischen.

Als ausgesprochen stark erweist sich die direkte Demokratie in Glarus bei der wichtigen Frage, von wem und wie bestimmt wird, zu welchen Abstimmungsfragen sich das Volk überhaupt äussern kann: Die Abstimmungsagenda kann in hohem Mass von den Stimmberechtigten selbst geprägt werden, und dies gilt sowohl auf dem Papier als auch in der Praxis. Und nicht nur bei der Anzahl Anliegen aus den Reihen des Volks, sondern auch bei der Gesamtzahl aller Fragen, die die Stimmberechtigten selbst entscheiden, steht Glarus an der Spitze aller Kantone. Dennoch ist der Einfluss der Behörden auch in

⁶⁸ Kommissionsbericht der landrätlichen Kommission Recht, Sicherheit und Justiz vom 5.10.2016 betreffend die elektronische Unterstützung der Abstimmungen an der Landsgemeinde, Geschäft Nr. 2016-27 des Glarner Landrats, S. 2, 4.

⁶⁹ Helg, Landsgemeinden, S. 202–208 und 237.

⁷⁰ Angetastet würde dieser Kern hingegen dann, wenn zum Beispiel die knappen oder sogar alle Abstimmungen nicht mehr an der Landsgemeinde, sondern nachträglich an der Urne durchgeführt und die Landsgemeinde somit auf die Beratung reduziert würde.

⁷¹ Siehe z.B. Landsgemeindeprotokoll 2009, S. 3; Kanton Glarus, Bulletin «Aus den Verhandlungen des Regierungsrates vom 6. September 2016»; Kommissionsbericht der landrätlichen Kommission Recht, Sicherheit und Justiz vom 5.10.2016 betreffend die elektronische Unterstützung der Abstimmungen an der Landsgemeinde, Geschäft Nr. 2016-27 des Glarner Landrats, S. 3.

Glarus beträchtlich, zumal die Landsgemeindemehrheit in den weitaus meisten Fällen letztlich den behördlichen Empfehlungen folgt.

Umgekehrt sieht es bei der Stimmbeteiligung aus: Der Anteil jener, die sich an diesen zahlreichen Volksentscheiden tatsächlich beteiligen, ist nirgends geringer als im Kanton Glarus; auch im Vergleich mit anderen Landsgemeindekantonen steht Glarus diesbezüglich nicht gut da. Je nach Perspektive halb voll oder halb leer ist das Glas bei der Frage, ob die Abstimmenden einigermaßen repräsentativ sind für die Gesamtbevölkerung: Frauen, Neuzuzüger, Personen mit geringerer formaler Bildung und Mieterinnen sind an der Glarner Landsgemeinde gemäss den verfügbaren Daten untervertreten, besser scheint hingegen der politische Einbezug der Jungen und vermutlich auch der Wenigverdienenden zu funktionieren.

Eine grosse demokratische Stärke hat die Landsgemeinde bei der Meinungsbildung und dem Austausch der Argumente vor der Abstimmung: Das freie Rederecht ermöglicht einen einmalig breiten Zugang zur öffentlichen Debatte. Die Glarner Landsgemeindedemokratie nutzt die Chancen, die sich daraus ergeben, in recht hohem Mass: Das Rederecht wird insgesamt sehr intensiv genutzt, und auch Personen ohne Behördenamt kommen reichlich zu Wort. Die Abstimmenden scheinen von den Reden regelmässig zu profitieren, indem sie eine breitere und ausgewogenere Informationsbasis für ihren Entscheid gewinnen. Gemäss den vorhandenen Daten funktioniert die Landsgemeinde also tatsächlich ziemlich gut als Ort der Information, des Austauschs und der Meinungsbildung. Eingeschränkt werden muss allerdings, dass zu den meisten Vorlagen überhaupt niemand etwas sagt und dass Frauen weitaus seltener als Männer die Plattform der Rednerbühne nutzen.

Gewisse Fragezeichen müssen am Schluss des demokratischen Entscheidungsprozesses gesetzt werden: Dass die Mehrheitsermittlung erstens nur in der Form einer Schätzung und zweitens durch den politisch exponierten Landammann erfolgt, öffnet viel Raum für Kritik an der Landsgemeinde, die an sich relativ einfach und ohne an deren demokratischen Stärken zu rütteln entschärft werden könnte.

Insgesamt zeigt sich, dass der Kanton Glarus über eine äusserst vitale Praxis der direkten Demokratie verfügt, in der die Behörden aber durchaus kräftig mitmischen und die vor allem beim gleichen Einbezug der Geschlechter und der Stimmbeteiligung Schwächen hat. Trotz aller Besonderheiten und der Faszination des Exotischen, die die Glarner Landsgemeindedemokratie auf viele ausübt: Ihre direktdemokratische Praxis ist nicht von einem anderen Stern, weder im Guten noch im Schlechten. Wer sie überhöht, wird ihr ebenso wenig gerecht wie jene, die sie als Kuriosität belächeln. Vielmehr sollte sie ernst genommen werden als das, was sie ist: eine gangbare Möglichkeit, um zu demokratischen Entscheiden zu kommen, die ebenso wie alle anderen Möglichkeiten ihre Stärken und Schwächen hat.