

# Wie eine neue Verfassung entsteht – Erfahrungen aus anderen Kantonen

Prof. Dr. Kurt Nuspliger

Sion, 26. September 2018

# Übersicht

---

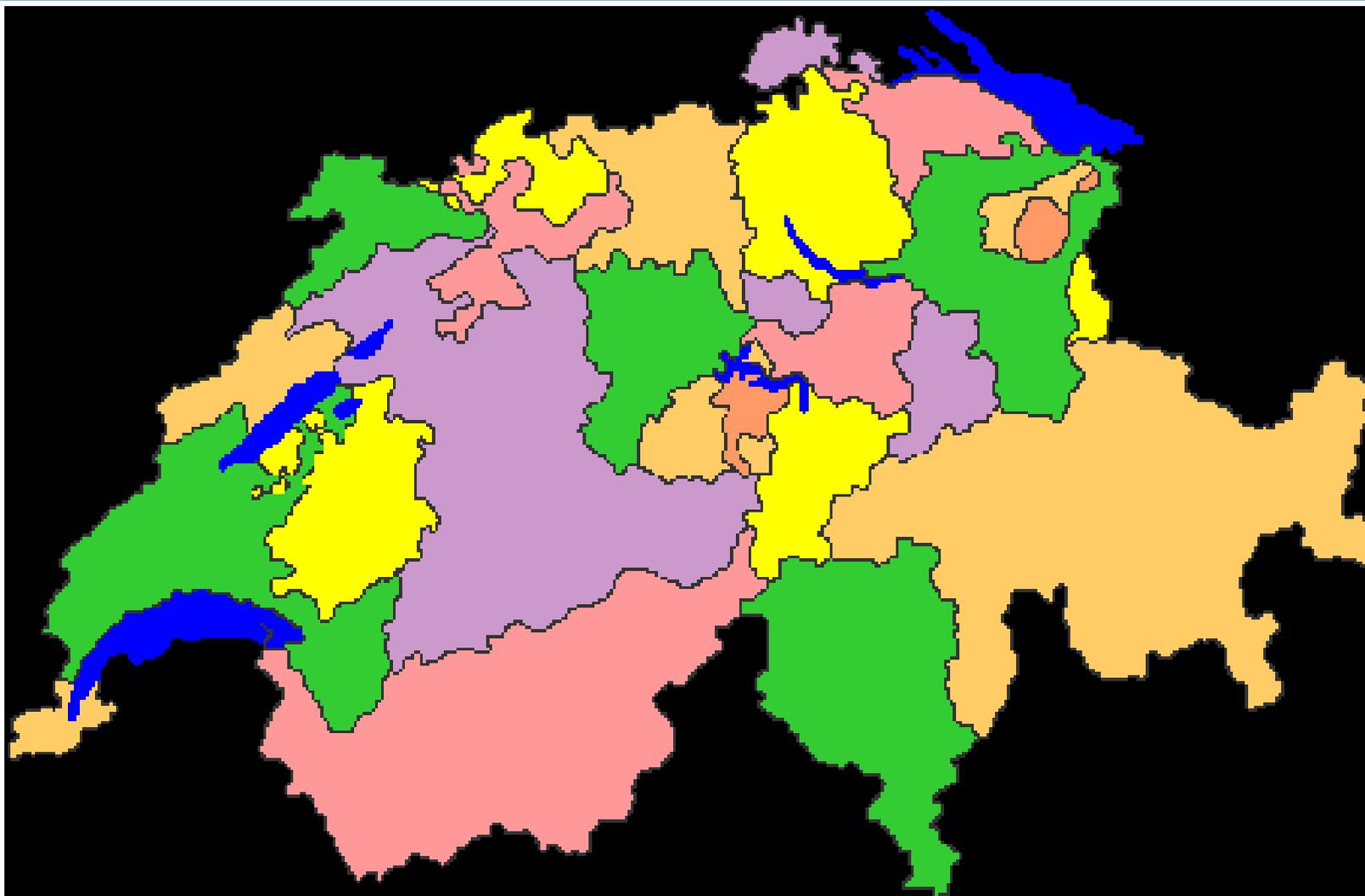
1. Grundlagen.
2. Grundmaximen des Staates.
3. Funktionen der Verfassung.
4. Organe des Staates.
5. Grundrechte.
6. Aufgaben des Staates.
7. Verfassung als Bildungsprojekt.

# 1. Grundlagen

---

- Die Schweiz als Verfassungswerkstatt: Seit den 1960er-Jahren haben 23 Kantone ihre Verfassungen total revidiert.
- Alle Kantone brauchen eine Verfassung (Art. 51 BV): Legitimation, Integration, Brückenbildung zum Bund.
- Die Verfassung nicht nur formal anpassen, sondern Neuerungen anstreben, die mehrheitsfähig sind.
- Lernen von den anderen ist möglich. Aber jeder Kanton muss seine eigenen Rahmenbedingungen kennen.
- Breite Abstützung des Revisionsprozesses anstreben.

# Die Schweiz als Verfassungswerkstatt



# Verfahren in den Kantonen

---

- Ausarbeitung der neuen Verfassung durch einen Verfassungsrat oder durch das Kantonsparlament?
- Art. 101 Abs. 5 KV VS: Volk entscheidet, ob Totalrevision durch den Grossen Rat oder durch einen Verfassungsrat erfolgt.
- Verfassungsrat: BS, FR, VD, ZH, GE, VS.
- Kantonsparlament: BE, AR, NE, SG, SH, LU, SZ, GR.
- AR, SG, SH, LU und SZ setzten besondere Gremien ein, die durch Nicht-Parlamentsmitglieder ergänzt wurden.
- Sonderfall AR: Eine 47-köpfige Verfassungskommission verabschiedete den Entwurf zuhanden des Kantonsrats.
- Die Kommunikation des Verfassungsrates mit den anderen Behörden des Kantons ist sehr wichtig.

# Verfahren im Kanton Wallis

---

- Der Verfassungsrat wird am 25 November 2018 gewählt. Er ist ein besonderes Parlament, das den Auftrag hat, in einem Zeitraum von vier Jahren einen Verfassungsentwurf auszuarbeiten.
- Der Verfassungsrat hat 130 Mitglieder. Er ist selbständig in der Erfüllung seines Auftrags. Er hat ein eigenes Sekretariat.
- Der Staatsrat stellt dem Verfassungsrat verschiedene Dokumente und einen erläuternden Bericht zu.
- Der Verfassungsrat kommuniziert mit allen Behörden und mit der Bevölkerung.
- Der Verfassungsentwurf des Verfassungsrates unterliegt der obligatorischen Volksabstimmung.

## 2. Grundmaximen des Staates

---

- Staatliches Handeln beruht auf dem Recht. Es muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.
- Der Staat handelt in Ergänzung privater Initiative und persönlicher Verantwortung.
- Der Staat handelt nach Treu und Glauben. Er handelt auf transparente Weise. Er beachtet das übergeordnete Recht.
- Der Staat behandelt alle Bürgerinnen und Bürger gleich.
- Der Staat handelt lösungsorientiert, wirksam und effizient.
- Wer für den Staat tätig ist, ist für sein Handeln verantwortlich.
- Der Staat gehört uns. Wir gestalten ihn.

### 3. Funktionen der Verfassung

---

- Verfassung als Grundordnung des Staates.
- Begründung, Begrenzung und Steuerung staatlicher Gewalt.
- Begründung: Den Staat und die Organe konstituieren. Volksrechte bestimmen. Rollen des Grossen Rates, des Staatsrats und der Gerichte festlegen. Gewaltenteilung.
- Begrenzung: Dem Staat Schranken setzen. Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger sichern.
- Steuerung: Festlegung der Aufgaben, die der Staat wahrnimmt.

### 3. Organe des Staates

---

- Das Volk als Verfassungsorgan. Das Volk wählt seine Vertreterinnen und Vertreter. Zusätzlich nimmt es auf die Sachentscheide Einfluss. Direkte Demokratie. Initiative und Referendum.
- Grosser Rat als Volksvertretung. Gesetzgebende Behörde. Alle wichtigen Bestimmungen gehören ins Gesetz. Gesetze sind generell-abstrakt (Beispiel: Baugesetz).
- Staatsrat als Verfassungsorgan mit eigenen Kompetenzen. Durch das Volk gewählt. Nicht nur ausführende Behörde.
- Gerichte bieten den Bürgerinnen und Bürgern Rechtsschutz im Einzelfall. Gerichtsentscheide sind individuell-konkret (Beispiel: Baubewilligung).

## Mögliche Reformen (1)

---

- Direkte Demokratie beibehalten oder ausbauen?  
Unterschriftenzahlen bei Initiativen und Referenden erhöhen (BE, SG) oder senken (ZH, BS)? Relativ hohe Hürden kennt der Kanton Genf (4% der Stimmberechtigten bei Initiativen, 3% bei Referenden). Stimmrechtsalter 16 (GL)?  
Ausländerstimmrecht (JU, NE – nur kommunal VD, FR, GE)?
- Zahl der Mitglieder des Grossen Rates (VS und TG 130; GR und SG 120; NE 115; FR 110; GE und BS 100). Amtsdauer von vier auf fünf Jahre verlängern (VD, FR, GE)?  
Amtszeitbeschränkungen (JU 12 Jahre; BS, BL 16 Jahre)?
- Rolle des Staatsrates? Zahl der Mitglieder? Nur ein Mitglied pro Bezirk? Ein starker Grosser Rat ist auf einen starken Staatsrat angewiesen.

## Mögliche Reformen (2)

---

- Soll das Volk oder das Parlament die Mitglieder der Gerichte wählen? Volkswahl der erstinstanzlichen Gerichte, Parlamentswahl der oberen Instanz? Wie lang soll die Amtsdauer sein (ZH 6, TI 10 Jahre)? Was tun für die Unabhängigkeit der Justiz?
- Territoriale Gliederung des Kantons. Beibehaltung der Bezirke als territoriale Verwaltungseinheiten? Stellung der Gemeinden?
- Kooperation mit anderen Kantonen, mit dem Bund, mit dem Ausland?

## 5. Grundrechte

---

- Grundrechte sind Rechte der einzelnen Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Staat. Sie können vor den Gerichten geltend gemacht werden.
- Grundrechte gibt es bereits in der Bundesverfassung. Grundrechtskatalog in der Kantonsverfassung (BE, ZH, FR, GE). § 10 KV LU verweist auf die Grundrechte der BV.
- Klassische Grundrechte als Freiheitsrechte: Meinungsfreiheit, Medienfreiheit, Eigentumsfreiheit, Wirtschaftsfreiheit.
- Sozialrechte: Schutz bei Mutterschaft, Schutz von Kindern und Jugendlichen, Schutz von älteren Menschen, Recht auf Nothilfe (Art. 33 ff. KV FR).

# Innovative Genfer Verfassung

---

Art. 19 KV GE Recht auf eine gesunde Umwelt

Jede Person hat das Recht auf ein Leben in einer gesunden Umwelt.

Art. 24 KV GE Recht auf Ausbildung

<sup>1</sup>Das Recht auf Erziehung, Aus- und Weiterbildung ist gewährleistet.

<sup>2</sup>Jede Person hat Anspruch auf eine unentgeltliche öffentliche Schulbildung.

<sup>3</sup>Jede Person ohne Mittel für eine anerkannte Ausbildung hat Anspruch auf Unterstützung durch den Staat.

# Neue kantonale Grundrechte

---

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt verweist auf die Grundrechte, die im Rahmen der Bundesverfassung und der für die Schweiz verbindlichen internationalen Abkommen gewährleistet sind und zählt diese stichwortartig auf. § 11 Abs. 2 KV BS zählt zusätzliche kantonale Grundrechte auf.

„Diese Verfassung gewährleistet überdies:

a) das Recht, dass Eltern innerhalb angemessener Frist zu finanziell tragbaren Bedingungen eine staatliche oder private familienergänzende Tagesbetreuungsmöglichkeit für ihre Kinder angeboten wird, die den Bedürfnissen der Kinder entspricht.“

## 6. Aufgaben des Staates

---

- Braucht es einen Aufgabenkatalog in der Verfassung? Die folgenden drei Gründe sprechen dafür.
- Föderalismus: Die Verfassung nennt jene Bereiche, in denen ein eigenständiges Handeln des Kantons möglich ist.
- Demokratie: Das Volk kennt die Kernbereiche der staatlichen Tätigkeiten und stimmt ihnen zu.
- Verfassungstheorie: Aufgabenkataloge haben eine Informations- und Steuerungsfunktion.
- Zahlreiche Kantonsverfassungen enthalten Aufgabenkataloge (BE, ZH, FR, GE). Einzelne Kantone nennen nur Stichworte zu den Staatsaufgaben ( § 11 KV LU).

# Aufgabenkatalog

---

- Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung, Bildung, Gesundheit, soziale Sicherheit, Raumplanung, Verkehr und Infrastruktur, Umweltschutz und Energie, Kultur, Sport.
- Zielkonflikte möglich. Schutz und Nutzung lassen sich nicht immer vereinbaren: Ausbau der Infrastruktur auf der einen Seite, Umweltschutz auf der andern Seite.
- Der Staat wirkt auf eine „nachhaltige Entwicklung hin, die den Bedürfnissen der gegenwärtigen Generation entspricht, aber zugleich die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisse künftiger Generationen und ihre Möglichkeiten nicht gefährdet, ihre eigene Lebensweise zu wählen“ (§ 15 Abs. 2 KV BS).

## 7. Verfassung als Bildungsprojekt

---

- Totalrevision der Verfassung stärkt die Identität des Kantons und ermöglicht die Diskussion zu Zukunftsfragen. Welches Innovationspotenzial hat der Kanton? Welche Leistungen erbringt er für den Zusammenhalt der Schweiz?
- Was kann eine Kantonsverfassung leisten? Kann der Staat mit neuen Ideen verändert werden?
- Welche Rechte hat das Volk? Soll die direkte Demokratie ausgebaut werden? Wie sollen die Behörden organisiert werden?
- Totalrevision der Verfassung als Schulungsprojekt für die künftig Elite des Kantons Wallis.

Il faut qu'une Constitution soit courte et obscure. Elle doit être faite de manière à ne pas gêner le gouvernement.

Napoléon Bonaparte.

Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789,  
art. 16.