

# Das Verfahren zur Totalrevision der Kantonsverfassung

## Die Beispiele der zweisprachigen Kantone Bern und Freiburg

Prof. Dr. Kurt Nuspliger  
ehemaliger Staatsschreiber des Kantons Bern

Brig, 23. Mai 2016

# Übersicht

---

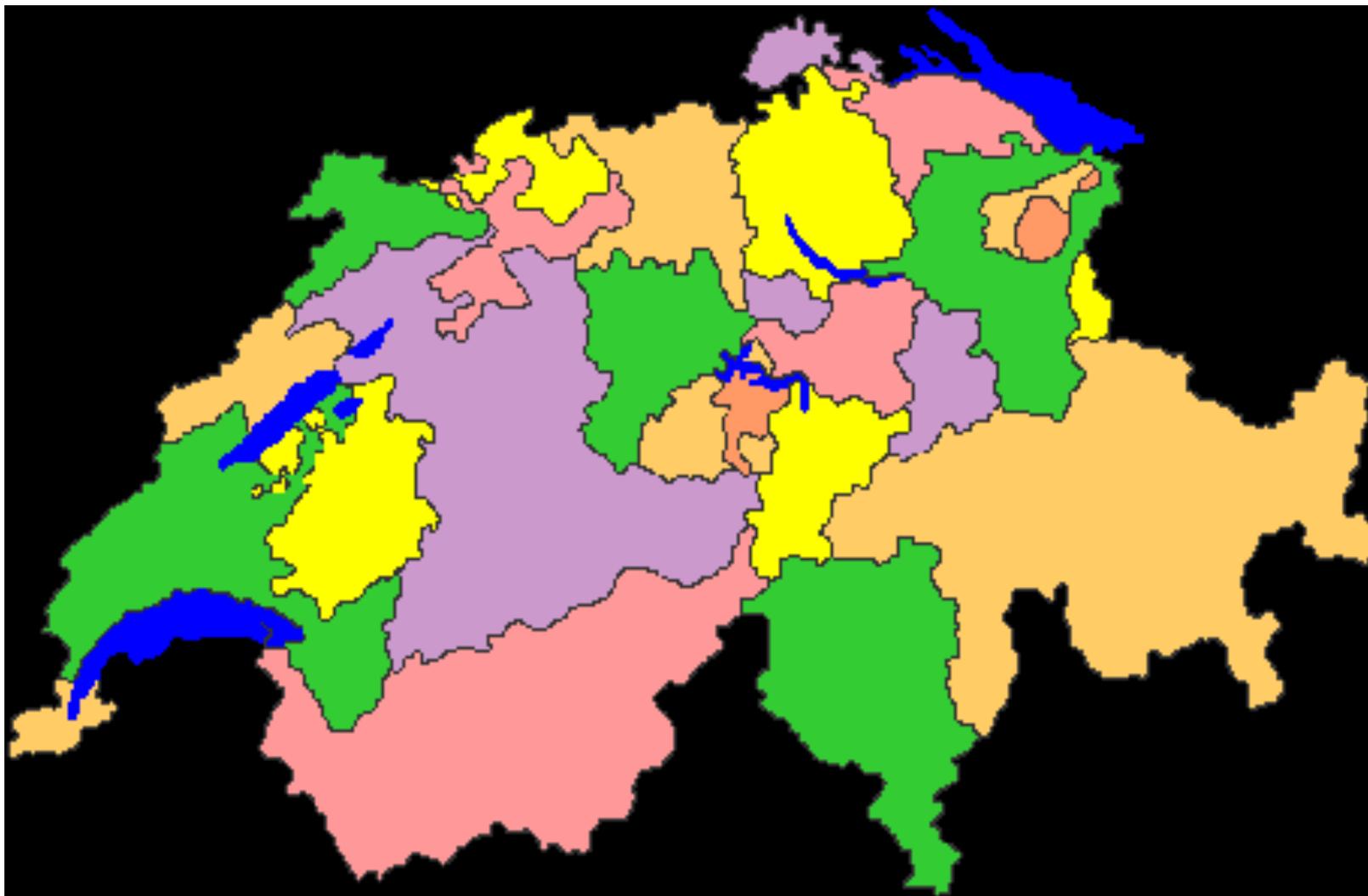
1. Grundlagen.
2. Kanton Bern: Grosser Rat statt Verfassungsrat.
3. Kanton Freiburg: Verfassungsrat.
4. Folgearbeiten.
5. Schluss.

# 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.
- Breite Abstützung des Revisionsprozesses anstreben.
- Idee der „Aktualisierung“: Die Verfassung nicht nur im juristischen Sinn „nachführen“, sondern punktuelle Neuerungen anstreben, die mehrheitsfähig sind.
- Evolutionäre Verfassungsgebung. Jeder Kanton muss seine Rahmenbedingungen kennen.

# Die Schweiz als Verfassungswerkstatt



# Verfahren

- 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 Verfassungsrat erfolgt.
- Verfassungsrat: BS, FR, VD, ZH, GE.
- 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.
- Die Gremien hatten eine beratende Funktion (SG, SH); verbindliche Beschlüsse trafen Parlamentskommissionen.
- Sonderfall AR: Eine 47-köpfige Verfassungskommission verabschiedete den Entwurf zuhanden des Kantonsrats.

## 2. BE: Grosser Rat statt Verfassungsrat

---

- 6. August 1986: Antrag des Regierungsrates an den Grossen Rat auf Einleitung des Revisionsprozesses.
- Grosser Rat beantragte dem Volk Zustimmung zur Totalrevision und Einsetzung eines Verfassungsrates.
- Volksentscheid vom 6. Dezember 1987: Ja zur Totalrevision der Verfassung (155'532 Ja gegen 138'576 Nein); Nein zur Einsetzung eines Verfassungsrats (140'934 Nein gegen 131'163 Ja).
- Nein zum Verfassungsrat führte zur Enttäuschung in der Politik und in den Medien – erwies sich aber letztlich auch als Chance.

# Die besten Köpfe in der Kommission

- Kommission von 35 Mitgliedern des Grossen Rates. Gesucht waren die “besten Köpfe“ aus allen Fraktionen. Präsidium: Samuel Schmid, späterer Bundesrat.
- Zweisprachiges Sekretariat der Verfassungskommission.
- Eigenständige Rolle der Verfassungskommission im Verhältnis zum Regierungsrat.
- Umfassende Grundlagenarbeiten in den Ausschüssen A-D unter Beizug der Universität Bern.
- Die Verfassungskommission erarbeitete sich faktisch die Stellung eines „kleinen Verfassungsrats“.

# Regierungsrat und Kommission

- Der Regierungsrat hatte der Verfassungskommission am 21.6.1989 einen Verfassungsentwurf unterbreitet.
- Die Verfassungskommission verfolgte einen andern Weg und stellte in direkter Zusammenarbeit mit der Universität Bern einen eigenen Entwurf bereit.
- Trotz temporärer Spannungen bestand ein insgesamt kooperatives Verhältnis zwischen dem Regierungsrat und der Verfassungskommission.
- Der von der Verfassungskommission einstimmig verabschiedete und qualitativ hochwertigen Entwurf wurde im Grossen Rat in zwei Lesungen intensiv diskutiert, aber nur geringfügig verändert.

# Die Rolle der Universität Bern

---

- Das Institut für öffentliches Recht der Universität Bern erstellte für die Verfassungskommission zahlreiche Grundlagenpapiere.
- Die wesentlichen Impulse für Innovationen stammten von der Universität: Ausbau und Differenzierung der Volksrechte, Willkürverbot als eigenständiges Grundrecht, Öffentlichkeitsprinzip.
- Die Verfassungskommission hat die Vorschläge der Universität produktiv aufgenommen und in den politischen Prozess eingebaut.

# Erfolgreiches Berner Projekt

- Die neue Verfassung wurde am 6. Juni 1993 mit 266'362 Ja (77,8%) gegen 75'911 Nein (22,2%) angenommen.
- Die neue Verfassung war über alle Parteien hinweg breit abgestützt.
- In zwei Vernehmlassungsverfahren war die Bevölkerung einbezogen worden: „Das geht uns alle an“.
- Erfolgreiche Kombination von Traditionsanschluss und Zukunftsgestaltung.
- Berner Verfassung als staatspolitisches „Schulungsprojekt“ für Politikerinnen und Politiker.
- Berner Verfassung als Modell für Totalrevisionen in andern Kantonen und für die neue Bundesverfassung von 1999.

### 3. FR: Verfassungsrat

---

- Der Grosse Rat des Kantons Freiburg stimmte 20.1.1998 mit 92:0 Stimmen für die Totalrevision der Verfassung.
- Volksabstimmung vom 13.6.1999: Ja zur Totalrevision der Verfassung (86%), Ja zum Verfassungsrat (54,7%).
- Der bereits im Jahr 1997 vom Staatsrat eingesetzte Leitungsausschuss wurde nach der Volksabstimmung als “Begleitausschuss“ (Comité de suivi) bezeichnet und bildete das Bindeglied zwischen dem Verfassungsrat, dem Staatsrat und der Verwaltung.
- Die Arbeit des Verfassungsrates dauerte vier Jahre.
- Der Verfassungsrat konnte die neue Bundesverfassung (1999) und neuere Kantonsverfassungen (BE 1993; TI 1997; NE 2000; SG 2001; SH und VD 2002) beiziehen.

## FR: Deutliches Ja zur neuen Verfassung

---

- Die acht Sachbereichsausschüsse des Verfassungsrats erarbeiteten Thesen. 391 Thesen wurden für den Vorentwurf berücksichtigt.
- Der Vorentwurf der Verfassung wurde im Frühjahr 2003 in eine breite Vernehmlassung gegeben.
- Nach der zweiten und der dritten Lesung wurde der Vorentwurf vom Verfassungsrat am 30.1.2004 mit 97: 21 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen.
- Am 16. Mai 2004 nahm das Freiburger Volk die neue Verfassung mit 44'863 Ja-Stimmen (58,03%) gegen 32'446 Nein-Stimmen (41,97%) an.

## 4. Folgearbeiten

---

- Kantonale Verfassungsänderungen müssen durch die Eidgenössischen Räte gewährleistet werden. Beispiel für ein Problem: Art. 48 KV SZ. Gemeinden als Wahlreise für den Kantonsrat nicht akzeptiert. Vgl. BGE 140 I 7 für Kanton VS.
- Neue Verfassungen müssen umgesetzt werden.
- Art. 133 KV BE: Neues Recht ist ohne Verzug zu erlassen. Der Grosse Rat erlässt ein Rechtsetzungsprogramm.
- Beispiel: Erhöhte Anforderungen an das Legalitätsprinzip machten es erforderlich, dass in wichtigen Bereichen Gesetze statt Dekrete erlassen wurden.
- Art. 147 KV FR: Die Rechtsordnung ist ohne Verzug an die neue Verfassung anzupassen. Die Änderungen mussten spätestens am 1.1.2009 in Kraft treten.

## 5. Schluss

---

- Die Schweiz als föderalistisches Labor.
- Es gibt nicht nur ein „einziges“ Verfahren, das erfolgreich ist.
- Gesamteindruck: In allen Kantonen, die eine Totalrevision realisierten, wurden eigenständige und zukunftstaugliche Lösungen gefunden. Innovationen waren möglich.
- Viele Reformen werden in den Kantonen ausgetestet, bevor sie auf der Bundesebene thematisiert werden (Volksrechte).
- Durch die Totalrevisionen der Verfassungen wurden die kantonalen Identitäten gestärkt.
- Der Kanton Wallis wird autonom entscheiden, ob er die Totalrevision seiner Verfassung aus dem Jahr 1907 anstreben will.