

Neuere Totalrevisionen von Kantonsverfassungen. Eine Bestandesaufnahme der Revisionsverfahren¹

URS BOLZ

1. Einleitung

Im Gegensatz zum 19. Jahrhundert war das 20. Jahrhundert bis 1965 in der Schweiz kein Jahrhundert der Verfassungsgebung. Während zwischen 1830 und 1900 insgesamt 75 Verfassungswerke gelangen, waren es zwischen der Jahrhundertwende und 1914 gerade noch deren vier. Zwischen 1915 und 1964 scheiterten - mit Ausnahme einer formalen Totalrevision 1958 im Kanton Genf - alle Revisionsvorhaben.² Nach einem Auftakt ab Mitte der 60er-Jahre in den Landsgemeindekantonen Ob- und Nidwalden setzte nun aber in den 70er-Jahren eine eigentliche Welle von Totalrevisionen ein, deren Ende noch nicht abzusehen ist.

Eine wesentliche Vorreiterrolle spielte der Kanton Aargau. Er war der erste grössere Kanton, der in der modernen Zeit eine umfassende inhaltliche Totalrevision erfolgreich abschloss. Auch die Aargauer hatten bei ihren Arbeiten allerdings nicht im Leeren zu operieren. Man konnte namentlich von den Arbeiten an der neuen Verfassung für einen geeinten Kanton beider Basel profitieren und sich an den neuen Verfassungen Ob- und Nidwalden wie auch an der

¹ Wegen der Aktualität der Diskussion wird dieser Beitrag bereits in Heft 1992/2 von "Gesetzgebung heute" abgedruckt. Er gibt somit eine Einstimmung auf das nächste Heft, das Fragen des Verfassungsrechts gewidmet sein wird. Der Autor dankt allen, die beim Zusammentragen des Datenmaterials behilflich waren.

² Peter RÜEGG, Über den Verfassungsrat in der heutigen Schweiz, Zürich 1989, S. 74; BBl 1985 III 27f. Für die Periode bis 1848: Alfred KÖLZ, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Bern 1992.

1977 neu geschaffenen Verfassung des Kantons Jura orientieren. Nach dem Kanton Aargau, der sein Verfahren 1980 erfolgreich abschliessen konnte, folgten in den 80er-Jahren die Kantone Uri, Basel-Land, Solothurn, Glarus und Thurgau. Ende 1992 laufen Totalrevisionen im Kanton Bern, dem bevölkerungs- und gebietsmässig zweitgrössten Kanton der Schweiz, sowie im Kanton Appenzell Auserrhoden. In mindestens fünf weiteren Kantonen wird zudem über die Einleitung einer Totalrevision der Verfassung diskutiert.

Abgesehen von verschiedenen rein formalen Totalrevisionen, wie sie namentlich in den Kantonen Genf und Tessin durchgeführt wurden, sowie von den Verfassungen Ob- und Nidwalden, welche eher als "Formalrevisionen mit punktuellen Neuerungen" zu bezeichnen sind³ - das gleiche gilt, zumindest in der Zielrichtung, auch für Uri -, sind alle anderen Totalrevisionen inhaltliche Neuschöpfungen. Kein Revisionskanton begnügte sich zudem mit einem blossen Organisationsstatut; alle neuen Verfassungen bringen neben organisatorischen Normen auch "die Rechte und Pflichten der Bürger, die Sozial- und Rechtsstaatlichkeit des Kantons und die demokratischen Institutionen zum Ausdruck".⁴ Die Revisionskantone sind offensichtlich der Auffassung, dass ihre Stellung im Bundesstaat auch heute noch derart ist, dass inhaltlich umfassende gliedstaatliche Verfassungen gerechtfertigt und zeitgemäss sind.⁵

Bis heute konnten alle Totalrevisionen der neueren Zeit erfolgreich abgeschlossen werden.⁶ Im Kanton Aargau allerdings erst nach der Verwerfung einer ersten Vorlage. Einen zweiten Anlauf brauchte es auch im Kanton Thurgau, nachdem das Resultat einer ersten, knapp gutgeheissenen Abstimmung erfolgreich mit Beschwerde angefochten worden war. Die Schweiz darf gegenwärtig deshalb mit gutem

³ BBl 1985 III 30.

⁴ So BBl 1985 III 28.

⁵ Zur Stellung der Kantone in der Eidgenossenschaft vgl. namentlich Peter SALADIN, BV-Kommentar Art. 3.

⁶ Gescheitert ist hingegen die vom Verfassungsrat beider Basel ausgearbeitete Verfassung für einen vereinten Kanton Basel. Der Entwurf wurde am 7.12.1969 von den Baselbieter Stimmberechtigten abgelehnt.

Grund als "Verfassungswerkstatt" bezeichnet werden.⁷ Das breite verfassungsrechtliche Schaffen erscheint umso interessanter, als gleichzeitig auch im Deutschland der neuen Grenzen sowie in Ost-europa eine ganze Anzahl neuer gliedstaatlicher Verfassungen am Entstehen sind.⁸

Ziel dieses Aufsatzes ist eine Bestandesaufnahme der verschiedenen abgeschlossenen und laufenden Totalrevisionen in den Kantonen. Die Entwicklungen auf Bundesebene bleiben ausgeklammert. Der Beitrag beschränkt sich zudem auf *verfahrensrechtliche* Gesichtspunkte. Während in einem ersten Teil (Ziff. 2) die einzelnen Verfahren kantonsweise dargestellt werden, sollen in einem zweiten Teil (Ziff. 3) einige Aspekte der Revisionsverfahren rechtsvergleichend gewürdigt werden. Der Bericht ist einerseits Zwischenbilanz, andererseits Erfahrungsbericht zugunsten derjenigen, welche sich mit der Frage der Totalrevision der eigenen kantonalen Verfassung auseinandersetzen wollen.⁹

⁷ Peter HÄBERLE, "Werkstatt Schweiz", Verfassungspolitik im Blick auf das künftige Gesamteuropa, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 1991/2, S. 167ff.

⁸ In den fünf neuen deutschen Bundesländern sind drei neue Verfassungen bereits in Kraft: Sachsen (Verfassung vom 27.5.1992); Sachsen-Anhalt (Verfassung vom 16.7.1992) und Brandenburg (Verfassung vom 14.6.1992). In Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern bestehen Verfassungsentwürfe. Vgl. z.B. Johannes RUX, Die Verfassungsentwürfe in den neuen deutschen Bundesländern, in: *Neue Justiz*, Berlin, 4/1992, S. 147ff.

⁹ Vgl. allgemein zu Totalrevisionen kantonalen Verfassungen: Andreas AUER, Les constitutions cantonales: une source négligée du droit constitutionnel suisse, ZBI 1989, S. 14ff.; Kurt EICHENBERGER, Über Möglichkeiten und Grenzen der Totalrevision einer Kantonsverfassung, ZBI 1989, S. 1ff., *ders.*: Von der Bedeutung und von den Hauptfunktionen der Kantonsverfassung, in: *Recht als Prozess und Gefüge*, Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag, Bern 1981, S. 155ff.

2. Die Verfahren in den einzelnen Kantonen

2.1 Abgeschlossene Totalrevisionen

Nidwalden, Volksbeschluss von 1965.¹⁰ Die Landsgemeinde beauftragte am 26. April 1964 den Landrat, die Totalrevision der Verfassung einzuleiten. Eigentlicher Anlass war die Herausgabe einer kantonalen Gesetzessammlung. Die mit dieser Aufgabe betraute Kommission war zum Schluss gekommen, dass vorgängig die Verfassung einer Totalrevision unterzogen werden müsse. Der Verfassungsentwurf wurde von einer 33köpfigen Verfassungskommission ausgearbeitet und anschliessend im Landrat beraten. Die neue Verfassung wurde an einer ausserordentlichen Landsgemeinde vom 10. Oktober 1965 mit grosser Mehrheit angenommen und trat gleichentags in Kraft. Sie brachte keine umwälzenden Neuerungen, sondern wollte vor allem das Bestehende an die Bedürfnisse der Gegenwart und der absehbaren Zukunft anpassen.

Obwalden, 1968.¹¹ Im Zusammenhang mit der Frage der Umwandlung der Landsgemeindedemokratie in eine Referendumsdemokratie überwies der Kantonsrat 1966 eine Motion, welche die Einleitung der Totalrevision der Verfassung verlangte. Die Landsgemeinde stimmte sowohl der Beibehaltung der Landsgemeinde als am 21. Mai 1967 auch dem Revisionsvorhaben zu. Die von einem 38köpfigen Verfassungsrat erarbeitete neue Verfassung, welche zwar formell eine grundlegende Neugestaltung, inhaltlich aber "keine grundlegenden und tiefgreifenden Umwälzungen" mit sich brachte,¹² wurde vom Volk am 19. Mai 1968 an der Urne mit 2'388 Ja gegen 645 Nein angenommen. Sie trat auf den 27. April 1969 in Kraft.

¹⁰ Gewährleistungsbotschaft, BBI 1965 III 619, 1966 I 558; BBI 1985 III 28f.

¹¹ Gewährleistungsbotschaft, BBI 1968 II 53ff., 1288. BBI 1985 III 29f.

¹² Botschaft des Regierungsrates an das Volk vom 25.3.1968, S. 2f.

Aargau, 1980.¹³ Am 8. Februar 1966 erklärte der Grosse Rat zwei Motionen als erheblich, welche die Einleitung der Totalrevision der Verfassung verlangten. Sie forderten, "die weitgehend überholte Staatsverfassung in einer überzeugenden Gesamtschau zu prüfen und sie der Wirklichkeit anzupassen."¹⁴ Eine 13köpfige, vom Regierungsrat eingesetzte Arbeitsgruppe klärte darauf hin die Revisionsbedürftigkeit der aus dem Jahr 1885 stammenden Verfassung ab. Gestützt auf diese Untersuchungen beantragten sowohl der Regierungsrat wie auch der Grosse Rat die Einleitung des Verfahrens. Das Volk stimmte am 4. Juni 1972 mit 46'756 Ja gegen 23'298 Nein zu und wählte neun Monate später, am 18. März 1973, den 200 Mitglieder zählenden Verfassungsrat. Dieser erarbeitete den Verfassungsentwurf von Grund auf neu. Die Stimmberechtigten verwarfen eine erste Vorlage am 29. April 1979 mit 30'339 Nein gegen 23'340 Ja. Dies hauptsächlich aufgrund der vorgesehenen Abschaffung des obligatorischen Gesetzesreferendums. Am 2. Dezember desselben Jahres beschloss das Volk mit einem knappen Mehr von rund 300 Stimmen, die Totalrevision fortzusetzen. Die vom Verfassungsrat nach einer dritten Lesung überarbeitete Vorlage wurde am 28. September 1980 mit 35'464 Ja gegen 17'418 Nein angenommen und konnte am 1. Januar 1982 in Kraft treten.

Uri, 1984.¹⁵ In Erfüllung mehrerer landrätlicher Vorstösse erstattete der Regierungsrat 1979 dem Landrat Bericht zur Frage, ob eine Totalrevision der Verfassung aus dem Jahr 1888 durchzuführen sei. Mit Beschluss vom 30. Juni 1981 leitete der Landrat die Totalrevision ein. Angestrebt wurde hauptsächlich eine "formell-technische Bereinigung" des Textes. Der geltende Rechtszustand sollte weitgehend beibehalten, einige Grundsätze allerdings auch materiell überprüft

¹³ Gewährleistungsbotschaft, BBl 1981 II 249ff. Kurt EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau 1986; Adrian HUNGER-BÜHLER, Probleme der Einführung der neuen aargauischen Kantonsverfassung, ZBl 1983, S. 381ff.; RÜEGG (Anm. 2), S. 108ff.; 163f., 169ff.

¹⁴ BBl 1985 III 30.

¹⁵ Gewährleistungsbotschaft, BBl 1985 II 623ff.; BBl 1985 II 31. Karl HARTMANN, Das Werden einer neuen Kantonsverfassung, ZBl 1985, S. 151ff.; RÜEGG (Anm. 2), S. 107f., 165f., 175f.

werden.¹⁶ Als Verfassungsrat konstituierten sich gemäss der damals geltenden Verfassung die Mitglieder des Landrates und des Regierungsrates. Der Verfassungsentwurf wurde am 30. Mai 1984 vom 71köpfigen Verfassungsrat verabschiedet und vom Volk am 28. Oktober 1984 mit 3'229 Ja gegen 1'962 Nein gutgeheissen. Die neue Verfassung trat am 1. Januar 1985 in Kraft.

Basel-Land, 1984.¹⁷ Nachdem die Stimmberechtigten 1969 die vom gemeinsamen Verfassungsrat beider Basel ausgearbeitete Verfassung für einen geeinten Kanton Basel abgelehnt hatten, lud der Landrat (mit Stichentscheid des Präsidenten) am 1. Juni 1972 den Regierungsrat durch die Überweisung eines Postulats ein, die Voraussetzungen zur Totalrevision der Verfassung aus dem Jahr 1892 zu überprüfen. Gestützt auf zwei Berichte einer Expertenkommission (Prospektivkommission) und den Antrag des Regierungsrates beschloss der Landrat am 19. Januar 1978, die Totalrevision einzuleiten. Das fakultative Referendum wurde nicht ergriffen. Bereits am 26. September 1976 hatte das Volk die Revisionsbestimmungen geändert und für allfällige Revisionsarbeiten einen Verfassungsrat als zuständig erklärt. Der Landrat beauftragte den Regierungsrat, zuhanden des zu wählenden, 80köpfigen Verfassungsrates einen Entwurf auszuarbeiten. Diese Wahl erfolgte am 23. September 1979. Der Verfassungsrat hielt sich recht eng an den Regierungsentwurf. Der Verfassungsredaktor, Prof. R. Rhinow, war selber Mitglied des Verfassungsrates. Am 26. Februar 1984 wurden dem Volk vier Einzelfragen zum Grundsatzentscheid vorgelegt. Der vom Verfassungsrat bereinigte Entwurf wurde am 4. November 1984 schliesslich knapp mit 16'522 Ja gegen 16'264 Nein angenommen. Die neue Verfassung wurde am 11. Juni 1986 erst nach längeren Diskussionen um die Bundesrechtskonformität des umstrittenen § 115 Abs. 2, welcher eine umfassende Politik gegen Atomkraftwerke und ähnliche Anlagen verlangte, gewährleistet. Sie konnte auf den 1. Januar 1987 in Kraft treten.

¹⁶ BBl 1985 II 623.

¹⁷ Gewährleistungsbotschaft, BBl 1985 II 1159ff. Totalrevision der basellandschaftlichen Staatsverfassung, Dokumente 1970-1987; RÜEGG (Anm. 2), S. 113ff., 164f., 171ff.

Solothurn, 1986.¹⁸ Obwohl noch im Jahr 1966 ein Postulat zur Einleitung einer Totalrevision im Kantonsrat verworfen wurde, beauftragte der Regierungsrat 1970 eine Expertenkommission, sich mit einer Totalrevision auseinanderzusetzen (Kommission Obrecht). Am 14. Juli 1978 beantragte der Regierungsrat die Einleitung der Totalrevision. Das Parlament schloss sich dem Revisionsantrag am 23. Januar 1980 an. Das Volk stimmte am 5. April 1981 der Einleitung der Totalrevision der alten Verfassung aus dem Jahr 1887 zu. Gleichzeitig wurden die Arbeiten einem Verfassungsrat (144 Mitglieder) übertragen und durch eine Teilrevision der alten Verfassung die Möglichkeit zu Grundsatz-, Teil- und Variantenabstimmungen eingeführt. Der Verfassungsrat wurde am 25. Oktober 1981 gewählt. Am 26. Juni 1983 lehnte es das Volk in einer Grundsatzabstimmung ab, das Amt eines Ombudsmannes einzuführen. Der bereinigte Verfassungsentwurf wurde am 15. Januar 1986 vom Verfassungsrat verabschiedet und in der Volksabstimmung vom 8. Juni 1986 mit 29'314 Ja gegen 12'417 Nein angenommen. Gleichzeitig mit der Hauptabstimmung wurden dem Volk drei Variantenfragen vorgelegt. Die neue Verfassung trat am 1. Januar 1988 in Kraft.

Glarus, 1988.¹⁹ Die Einleitung der Glarner Verfassung aus dem Jahr 1887 wurde von der Landsgemeinde am 10. Mai 1970 auf einen Memorialsantrag hin beschlossen. Im Mittelpunkt der Revision stand die Frage, ob die Landsgemeinde beibehalten werden sollte. Die vom Regierungsrat eingesetzte 16köpfige Kommission veröffentlichte 1977 einen ersten Vorentwurf mit einem ausführlichen Kommentar. Der überarbeitete Entwurf wurde 1984 vom Regierungsrat an den Landrat überwiesen. Dieser verabschiedete den Entwurf 1986 an die Landsgemeinde. Das Volk nahm die Verfassung nach der Beratung von 14 Memorialsanträgen und der Gutheissung einiger Abänderungen am 1. Mai 1988 "praktisch einstimmig" an. Sie trat noch am gleichen Tag in Kraft.

¹⁸ Gewährleistungsbotschaft, BBl 1987 II 643ff. Bericht Kommission OBRECHT, Verfassung des Kantons Solothurn - wie sie sein könnte, 23.12.1977; RÜEGG (Anm. 2), S. 111ff.; 165; 173ff.; Konrad SCHWALLER, Zur Änderung der Revisionsbestimmungen in der solothurnischen Kantonsverfassung, in: Festschrift 500 Jahre Solothurn im Bund, 1981, S. 75ff.

¹⁹ Gewährleistungsbotschaft, BBl 1989 III 731ff. Rainer J. SCHWEIZER, Verfassung des Kantons Glarus, Kommentar zum Entwurf, 1981; RÜEGG (Anm. 2), S. 104f.

Thurgau, 1988.²⁰ 1971 beauftragte der Grosse Rat den Regierungsrat, die aus dem Jahr 1869 stammende Kantonsverfassung umfassend zu überprüfen. Der Regierungsrat setzte zu diesem Zweck nach internen Vorarbeiten am 20. Januar 1975 eine aus 32 Mitgliedern bestehende Kommission ein, welche die Aufgabe hatte, für die neue Verfassung Zielvorstellungen zu entwickeln. Basierend auf diesen Grundlagen erarbeiteten Regierung und Verwaltung einen Verfassungsentwurf. Er wurde am 23. März 1981 an den Grossen Rat überwiesen. Die neue Verfassung wurde vom Volk am 28. Juni 1986 mit einem äusserst knappen Mehr von nur 69 Stimmen angenommen (13'178 Ja gegen 13'109 Nein). Gegen die Ermittlung des Ergebnisses wurde ein Beschwerdeverfahren eingeleitet. Dieses führte zu einer Annullierung des ersten Urnenganges.²¹ In der wiederholten Volksabstimmung vom 4. Dezember 1988 haben die Stimmberechtigten den unveränderten Verfassungstext schliesslich mit einem deutlichen Ja bestätigt (33'975 Ja gegen 29'804 Nein). Die neue Verfassung trat am 1. Januar 1990 in Kraft.

2.2 Laufende Totalrevisionen

Bern.²² Am 9. Mai 1973 wurde der Regierungsrat mit einer Motion beauftragt, den möglichen Inhalt einer neuen Verfassung zu überprüfen. Nachdem die Revisionsarbeiten wegen des Abtrennungsver-

²⁰ Gewährleistungsbotschaft, BBl 1989 I 873ff. Philipp STÄHELIN, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, Staatskanzlei Thurgau 1991.

²¹ Nachdem eine erste Beschwerde kantonal letztinstanzlich abgewiesen worden war, hatte das Bundesgericht den Kanton angewiesen, die Rügen noch einmal zu überprüfen (BGE 114 Ia 42ff.). Nachdem es nicht mehr möglich war, eine Nachzählung durchzuführen, hiess das kantonale Verwaltungsgericht die Beschwerde schliesslich gut.

²² Verfassungsentwurf vom 31. Januar 1992. *Tagblatt des Grossen Rates* 1992, S. 426ff., 688ff., 949ff. Urs BOLZ, Die Volksrechte im Berner Verfassungsentwurf vom 31.1.1992, *ZBl* 1992, S. 433ff.; Walter KÄLIN, Kantonale Verfassungsreform vor der Europäischen Herausforderung, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 1991/2, S. 83ff.; KÄLIN/MÜLLER/SALADIN/ZIMMERLI, Gutachten zur Frage kantonaler Verfassungsfreiräume, 7.8.1989; Christoph STEINLIN, Möglichkeiten und Grenzen der politischen Innovation am Beispiel der Totalrevision der Berner Kantonsverfassung, in: Festschrift Richard Bäumlins zum 65. Geburtstag, 1992, S. 149ff.

fahrens von drei jurassischen Amtsbezirken vorübergehend sistiert worden waren, beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat am 6. August 1986 gestützt auf die Empfehlungen einer dreiköpfigen Expertenkommission, die Totalrevision der aus dem Jahr 1893 stammenden Verfassung an die Hand zu nehmen. Der Grosse Rat stimmte dem Antrag am 11. Februar 1987 zu und empfahl dem Volk, die Revisionsarbeiten einem Verfassungsrat zu übertragen. Das Volk befürwortete zwar am 6. Dezember 1987 die Einleitung der Totalrevision (155'532 Ja gegen 138'576 Nein), verwarf aber gleichzeitig die Einsetzung eines 200köpfigen Verfassungsrates (131'163 Ja gegen 140'934 Nein).²³ Die Revisionsarbeiten fielen deshalb dem Grossen Rat zu. Bereits im September 1987 wurde ein von Prof. Aldo Zaugg erarbeiteter erster Vorentwurf veröffentlicht. Dieser wurde vom Regierungsrat nach Abschluss einer ersten Vernehmlassung innerhalb kurzer Frist überarbeitet und die Vorlage am 21. Juni 1989 zuhanden der vom Grossen Rat eingesetzten 35köpfigen Verfassungskommission verabschiedet. Diese ging zwar von den diversen Vorarbeiten aus, erarbeitete schliesslich aber einen vollständig neuen Entwurf. Dieser wurde 1992 im Grossen Rat beraten. Die Volksabstimmung ist für den 6. Juni 1993 und die Inkraftsetzung für den 1. Januar 1995 vorgesehen.

Appenzell-Ausserrhoden.²⁴ Der Regierungsrat beantragte dem Landrat am 14. August 1990 gestützt auf einen Bericht des Ratschreibers, die aus dem Jahr 1908 stammende Verfassung einer Totalrevision zu unterziehen. Der Kantonsrat schloss sich diesem Antrag am 18. Februar 1991 einstimmig an. Das Volk hiess an der Landsgemeinde vom 28. April 1991 den Revisionsauftrag gut und übertrug die Verantwortung für die Ausarbeitung der neuen Verfassung gleichzeitig dem Kantonsrat. Seit 1991 ist eine 47köpfige ausserparlamentarische Verfassungskommission daran, einen ersten Verfassungsentwurf auszuformulieren.

²³ In der Presse wurde der Volksentscheid als "problematisch" oder "rätselhaft" eingestuft. Man befürchtete, dass das überlastete Parlament die Aufgabe nicht richtig werde leisten können. Der Grund für das Volksnein wurde vor allem bei den möglichen Kosten und beim fehlenden Vertrauen in einen Verfassungsrat geortet.

²⁴ Hans Jürg SCHÄR, Totalrevision der Kantonsverfassung? Studie erstellt im Auftrag des Regierungsrates, August 1990. Geschäftsordnung für die Landsgemeinde vom 28.4.1991, S. 6ff.; NZZ vom 20.7.1992.

2.3 Diskussionen um die Einleitung von Totalrevisionen

Zürich. Der Kantonsrat hat am 18. Mai 1992 gegen den Willen des Regierungsrates eine Motion überwiesen, welche die Regierung dazu auffordert, die Vorarbeiten für die Totalrevision an die Hand zu nehmen.²⁵

St. Gallen. Bereits anfangs der 70er-Jahre wurden drei Gutachten zur Frage der Totalrevision der Verfassung eingeholt. 1988 überwies der Grosse Rat ein Postulat, das die Einleitung der Totalrevision forderte. Eine 15köpfige überparteiliche Vorbereitungskommission hat die Einleitung des Revisionsverfahrens beantragt. Der regierungsrätliche Prüfbericht wird für 1993 erwartet.²⁶

Graubünden. 1982 hat der Grosse Rat ein Postulat überwiesen, das die Einleitung der Totalrevision forderte. Nachdem während längerer Zeit keine konkreten Schritte erfolgten, doppelte der Grosse Rat im Sommer 1990 mit der Überweisung einer Motion nach. Seit anfangs Juli 1992 ist ein verwaltungs- und gerichtliches Vernehmlassungsverfahren im Gang. Die Resultate sollen 1993 ausgewertet und mit Expertengutachten ergänzt werden.²⁷

Tessin. 1977 wurde eine Kommission zur Vorbereitung der Totalrevision der aus dem Jahr 1830 stammenden und 1967 formal revidierten Verfassung eingesetzt. Ein Verfassungsentwurf wurde im April

²⁵ NZZ vom 19.5.1992, S. 57f.; NZZ vom 6.3.1992, S. 53. Der Regierungsrat begründete seine ablehnende Haltung vor allem damit, es fehle "sowohl in gesellschaftlicher wie auch in politischer Hinsicht" an der nötigen Aufbruchstimmung. Es fehle an mehrheitsfähigen, konkreten politischen Zielvorstellungen. Zudem könne es Probleme nach sich ziehen, wenn eine Verfassung zu einem Zeitpunkt revidiert werde, zu dem nicht genau absehbar sei, welche Wirkungen ein allfälliger EWR/EG-Beitritt auf die Kantone habe. Protokoll des Regierungsrates vom 26.2.1992, KR Nr. 196/1991.

²⁶ NZZ vom 20.7.1992; NZZ vom 14.4.1988. Yvo HANGARTNER, Soll die st. gallische Kantonsverfassung durch eine Totalrevision oder durch eine grössere Teilrevision den veränderten Verhältnissen angepasst werden?, in: *Totalrevision der Kantonsverfassung*, Schriftenreihe der Staatskanzlei St. Gallen 1972.

²⁷ NZZ vom 20.7.1992; Lisa BENER, Totalrevision der Kantonsverfassung - ja oder nein?, in: Festschrift des bündnerischen Anwaltsverbandes zum 80. Geburtstag von Peter Ivers, 1982.

1986 in ein Vernehmlassungsverfahren geschickt. Daraus resultierte ein Bericht zuhanden des Regierungsrates. Dieser hat angesichts anderer Prioritäten - unter anderem auch mit Blick auf offene Fragen im Zusammenhang mit einem allfälligen EWR/EG-Beitritt - das Projekt Totalrevision vorläufig sistiert.²⁸

Luzern. Der Grosse Rat hat im März 1991 zwei Motionen teilweise erheblich erklärt, welche die Lancierung der Totalrevision der aus dem Jahr 1875 stammenden und 1975 formal revidierten Verfassung forderten. Die Meinungsbildung wird gegenwärtig vorangetrieben. Noch nicht entschieden ist, ob eine Totalrevision erfolgen oder ob vorerst mit einer umfassenden Teilrevision die Grundlage für eine Reform im Bereich des Organisationsrechts geschaffen werden soll.²⁹

2.4 Sonderfälle

2.4.1 Neuschöpfung einer Verfassung: Jura 1977³⁰

Nach einem vielschichtigen Verfahren trennten sich im Laufe der 70er Jahre die jurassischen Amtsbezirke Pruntrut, Delsberg und Freiberge vom Kanton Bern und gründeten einen neuen Kanton Jura. Nach der Festlegung des Kantonsgebiets wurde am 21. März 1976 ein Verfassungsrat gewählt. In der Volksabstimmung vom 20. März 1977 wurde die neue Verfassung mit 27'061 Ja gegen 5'749 Nein angenommen. Sie wurde am 28. September 1977 gewährleistet, allerdings ohne den umstrittenen Art. 138, der vorsah, dass der neue

²⁸ Rapporto per la revisione della Costituzione cantonale e progetto di nuova Costituzione, 25.3.1986; Rapporto dipartimentale sul progetto di revisione totale, 1990. RÜEGG (Anm. 2), S. 102f.

²⁹ Vaterland vom 3.8.1991.

³⁰ Gewährleistungsbotschaft, BBl 1977 III 264ff. Konrad BAUMANN, Quelques exemples de mise en oeuvre de la constitution jurassienne, RDS 1989 I 465ff.; Patrik TALBOT, La République et canton du Jura, Fribourg 1991; Beiträge von Jean-François AUBERT, Thomas FLEINER, Daniel THÜRER in: *Annuaire national de la NSH* 1978, S. 64ff.

Kanton noch andere Teile des französischsprachigen Berner Juras aufnehmen könne.

2.4.2 Formale Totalrevisionen

Zwei Kantone führten seit 1958 eine rein formale Totalrevision durch. 1958 wurden im Kanton **Genf**³¹ die veralteten und gegenstandslosen Bestimmungen ausgemerzt. Die neue Verfassung wurde am 7. Dezember 1958 mit 13'226 Ja gegen 644 Nein angenommen. Da die Totalrevision keine einzige Bestimmung inhaltlich änderte, trägt die Verfassung immer noch das ursprüngliche Datum des 24. Mai 1847. Im Kanton **Tessin**³² erfolgte 1967 eine ähnliche formale Überarbeitung. Auch hier blieb die Substanz unverändert. Die neue Verfassung wurde vom Volk am 29. Oktober 1967 mit 25'591 Ja gegen 4'469 Nein angenommen. Im Zusammenhang mit einer Teilrevision im Bereich des Parlamentsrechts führte am 5. Dezember 1976 zudem auch der Kanton **Luzern**³³ eine formale Totalrevision durch. Hier wurden alle Zwischentitel ersetzt und sämtliche Paragraphen mit Sachüberschriften versehen.

2.5 Teilrevisionen statt Totalrevisionen

Im Kanton **Freiburg** legte 1975 eine Kommission einen Bericht zur Frage der Revisionsbedürftigkeit der freiburgischen Verfassung vor. Sie schlug vor, die Verfassung durch Teilrevisionen nach und nach zu erneuern. Eine Totalrevision hielt sie für ungeeignet. Der Kanton hat denn vorläufig auch auf die Einleitung der Totalrevision verzichtet und dafür zahlreiche Teilrevisionen durchgeführt.³⁴ Allerdings ist im Herbst 1992 trotzdem wieder eine Motion hängig, welche die Einleitung einer Totalrevision verlangt. Der Kanton **Zug** hat 1990 einer umfassenden Teilrevision der Verfassung gegenüber einer To-

³¹ BBl 1959 I 1425ff.; BBl 1985 III 28.

³² BBl 1968 II 205ff.

³³ BBl 1977 II 226ff.

³⁴ Rapport de la commission consultative chargée d'examiner l'opportunité d'une révision de la constitution cantonale, 1975. RÜEGG (Anm. 2), S. 102f.

talrevision den Vorzug gegeben. Am 2. Dezember 1990 wurden den Stimmberechtigten nicht weniger als zehn teilweise umfassende einzelne Teilrevisionsvorlagen vorgelegt.³⁵

3. Ausgewählte Verfahrensfragen

3.1 Vorbereitung der Totalrevision

3.1.1 Initiative zur Totalrevision

Die Initiative zur Totalrevision der Verfassungen wurde im Gegensatz zum letzten Jahrhundert, als Totalrevisionen häufig auf Bewegungen aus dem Volk zurückgingen, praktisch überall von den Behörden ergriffen.³⁶ Der Anstoss zur Totalrevision kam in Solothurn und Appenzell-Ausserrhoden von Seiten der Regierungen, in den übrigen Kantonen vom Parlament.

³⁵ Dieser Entscheid wurde den Stimmberechtigten in der Botschaft zu den verschiedenen Teilrevisionsvorlagen wie folgt begründet: "Entgegen der ursprünglichen Absicht, eine Totalrevision an die Hand zu nehmen, gelangten Regierung und Kantonsrat (...) zur Erkenntnis, dass sich eine grundlegende Neuordnung nicht aufdrängt. Eine eigentliche politische Grundwelle für umwälzende Erneuerungen ist denn auch nicht erkennbar. Es herrscht vielmehr die Überzeugung vor, dass sich unsere Verfassung von 1894 als weitgehend offenes und flexibles Grundgesetz insgesamt bewährt hat. Die konkret anstehenden Probleme werden mit der vorliegenden Teilrevision politisch ausgewogen und pragmatisch gelöst (...). Das schliesst nicht aus, dass sich Regierung und Parlament längerfristig über eine Totalrevision Gedanken machen - nicht im Sinne umwälzender Neuerungen, wohl aber im Sinne einer zeitgemässen Generalbereinigung." (Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung vom 2.12.1990). BBl 1992 III 649ff.

³⁶ In Glarus ging die Initiative immerhin auf einen Antrag an der Landsgemeinde zurück (Antrag der CVP). Regierungsrat und Landrat stimmten zu. In Obwalden war eine Volksinitiative vom 31.12.1965 auf Abschaffung der Landsgemeinde zumindest indirekt Anstoss für die Totalrevision.

3.1.2 Auftrag des Volkes

In den meisten Kantonen, die bisher die Totalrevision ihrer Verfassungen einleiteten, wurde der Revisionsauftrag an der Urne oder an einer Landsgemeinde durch das Volk erteilt. Im Kanton Basel-Land unterlag der Revisionsbeschluss des Parlaments dem fakultativen Referendum, das allerdings nicht ergriffen wurde. Einzig in den Kantonen Uri und Thurgau wurde das aufwendige und langjährige Verfahren ohne Revisionsauftrag des Volkes durchgespielt.

Die Erfahrungen aus den Kantonen zeigen, dass ein ausdrücklicher Auftrag des Volkes dem Revisionsverfahren eine wertvolle Legitimationsstütze bieten kann. Weil es den Volksauftrag zu erfüllen gilt, gibt es die Frage nach dem "ob" der Revisionsarbeiten nicht mehr zu beantworten, die Diskussion nach Sinn und Zweck des aufwendigen Verfahrens nicht mehr zu führen. Diskussionen, die dazu geeignet sind, das Verfahren zu verlängern oder den erfolgreichen Abschluss gar zu gefährden, wie die Beispiele des Kantons Thurgau und Tessin, namentlich aber auch die Erfahrung mit der Totalrevision der Bundesverfassung belegen.

3.1.3 Änderung des Revisionsverfahrens

Wie die materiellen Regelungen genügen in zahlreichen Verfassungen auch die Verfahrensbestimmungen den heutigen Bedürfnissen nicht mehr in jedem Fall. Verschiedene Kantone haben deshalb im Laufe der Totalrevision noch die Revisionsbestimmungen ihrer alten Verfassungen geändert. So wurde in Basel-Land die Möglichkeit zu Grundsatzabstimmungen mit oder ohne Varianten sowie zu gleichzeitigen oder gestaffelten Teilabstimmungen geschaffen.³⁷ Solothurn eröffnete sich zusätzlich die Möglichkeit zu Variantenfragen anlässlich der Hauptabstimmung.³⁸ In Bern hat man sich darauf beschränkt, vorgängige oder gleichzeitige Variantenabstimmungen zu ermöglichen.³⁹ In Zug hat man sich, unabhängig von einer konkre-

³⁷ BB1 1977 II 254ff.

³⁸ BB1 1981 III 916ff.

³⁹ KV Bern Art. 100 Abs. 1, Teilrevision vom 23.9.1990.

ten Totalrevision, vorsorglich die Möglichkeit zu Teilabstimmungen eröffnet.⁴⁰ In Basel-Land wurde zudem in einer Teilrevision festgelegt, dass der Verfassungsrat nach einer allfälligen ersten negativen Volksabstimmung obligatorisch noch eine zweite Vorlage auszuarbeiten hat.⁴¹

Wird dem Problem der Revisionsbestimmungen frühzeitig Aufmerksamkeit geschenkt, so können im Laufe des Verfahrens besondere Urnengänge eingespart werden. Die Bereinigung der Revisionsbestimmungen in den alten Verfassungen kann gleichzeitig mit der Grundsatzabstimmung über die Totalrevision (Solothurn) oder mit der allfälligen Wahl des Verfassungsrates stattfinden. Denkbar wäre es auch, durch eine Änderung der Revisionsbestimmungen die Einsetzung eines Verfassungsrates zu ermöglichen oder die Grösse eines bereits vorgesehenen Verfassungsrates den Bedürfnissen anzupassen. Wird die Frage der zuständigen Revisionsbehörde (Verfassungsrat oder Parlament) vorgängig zum Revisionsentscheid getroffen (Basel-Landschaft), kann Überraschungen, wie sie im Kanton Bern erfolgten - das Volk lehnte entgegen allen Empfehlungen die Einsetzung eines besonderen Verfassungsrates ab⁴² - vorgegriffen werden. Die frühzeitige Festlegung, dass nach einem allfälligen ersten Volksnein zur Verfassung ein zweiter Entwurf auszuarbeiten ist, kann dem Einleitungsbeschluss zur Totalrevision mehr Gewicht verleihen und die Vorlage im ersten Urnengang unter Umständen stützen.

⁴⁰ BB1 1992 III 652.

⁴¹ BB1 1977 II 256. Diese Regel war beispielsweise in den Kantonen Solothurn und Bern schon durch die geltenden Verfassungen vorgegeben. Da Aargau keine derartige Bestimmung kannte, musste das Volk nach dem ersten negativen Urnengang vorerst darüber befragt werden, ob es die Fortsetzung der Revisionsarbeiten wünscht.

⁴² Vgl. vorne Anm. 23.

3.2 Verfassungsrat oder Parlament?

Vor jeder Totalrevision gilt es die zentrale Frage zu beantworten, welcher Behörde die Vorbereitungsarbeiten anzuvertrauen sind: einem Verfassungsrat oder dem ordentlichen Parlament.⁴³ In den Totalrevisionsverfahren, die seit den 60er-Jahren lanciert wurden, übernahm in *fünf* Kantonen das Parlament die Verantwortung für die Revisionsarbeiten: in den Landsgemeindekantonen Nidwalden, Glarus und Appenzell-Ausserrhoden sowie in den Kantonen Thurgau und Bern. In *vier* Kantonen erfolgten die Revisionsarbeiten durch einen besonders gewählten Verfassungsrat: in Obwalden, Aargau, Basel-Land und Solothurn. In *einem* (Uri) tagte das Parlament zusammen mit der Regierung als Verfassungsrat. Die Grösse der eingesetzten Verfassungsräte bewegte sich zwischen 38 (Obwalden) und 200 (Aargau). In allen gewählten Verfassungsräten war die parteipolitische Zusammensetzung praktisch gleich wie im ordentlichen Parlament. Auffallend ist, dass der Anteil der Akademiker, namentlich der Juristen, wie auch der Anteil von jüngeren Personen in den Verfassungsräten überall eindeutig stärker war.⁴⁴

In den Kantonen Aargau und Solothurn fand eine intensive Diskussion über die Vor- und Nachteile von Verfassungsräten statt. In den Kantonen Basel-Land, Uri (beide Verfassungsrat), Thurgau und Glarus (beide Parlament) blieb eine solche aus, weil die Verfassung keine Wahlmöglichkeit offenliess. Im Kanton Bern blieb die Frage im Vorfeld der Volksabstimmung weitgehend unbestritten, weil sowohl Regierung, Parlament und alle grossen Parteien die Einsetzung eines Verfassungsrats befürworteten. Als Gründe für die Durchführung der Revisionsarbeiten durch einen *Verfassungsrat* wurden in den verschiedenen Diskussionen namentlich folgende Argumente angeführt:⁴⁵

- Überlastung des ordentlichen Parlaments.

⁴³ Vgl. allgemein zum Verfassungsrat, RÜEGG (Anm. 2), S. 82ff.; Martin Rudolf ERB, Der Verfassungsrat im schweizerischen Staatsrecht, Aarau 1962, S. 84ff.

⁴⁴ Zu diesen sowie zu weiteren statistischen Angaben vgl. RÜEGG (Anm. 2), S. 140ff.

⁴⁵ Vgl. z.B. RÜEGG (Anm. 2), namentlich S. 131ff.; ERB (Anm. 43), S. 105ff.; SCHÄR (Anm. 24), S. 19ff.

- Wegfall der Unvereinbarkeitsbestimmungen.
- Zweckmässige Verfahrensvorschriften für den Verfassungsrat. Dieser tagt bis zum Abschluss der Arbeiten. Keine Zäsur durch ordentliche Gesamterneuerungswahlen.
- Wahlchancen und Mitwirkungsmöglichkeiten für breitere interessierte Kreise der Bevölkerung.
- Der Verfassungsrat ist etwas Besonderes. Er genießt grössere Autorität, weil er eigens für diese Aufgabe bestellt ist.
- Stärkeres Engagement der Mitglieder für die gestellte Aufgabe.
- Grössere Sachkompetenz.
- Mehr Distanz der Mitglieder zur Alltagspolitik und damit freiere und unabhängigere Arbeitsweise.
- Grössere Innovationskraft, idealistischere und zukunftsgerichtete Haltung.
- Bessere Transparenz.

Gegen die Einsetzung eines Verfassungsrates und für die Übertragung der Aufgabe an das Parlament wurde namentlich wie folgt argumentiert:

- Misstrauen des Volks gegenüber einem unbekanntem, nicht durch seine tägliche Arbeit legitimierten Staatsorgan.
- Gefahr, dass der Verfassungsrat den Blick für die politischen Realitäten verliert, zu Experimenten neigt und ein Eigenleben zu führen beginnt.
- Der Verfassungsrat entzieht dem Parlament eine wichtige Aufgabe.
- Weniger routinierte, zielgerichtete und effiziente Verhandlungen als im ordentlichen Parlament da geringere politische Erfahrungen der Mitglieder.
- Gefahr der politischen Konkurrenzsituation zum Parlament und zu anderen ordentlichen Behörden.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass beide Wege zum Erfolg führen können. Namentlich der in der Diskussion häufig verwendete

Beurteilungsfaktor der *Innovationskraft*, wie aber auch die Argumente des *Zeitaufwandes* und der *Kosten* sind ausgesprochen relativ. Parlamentarische Verfassungskommissionen können eine beachtliche Innovationsfreude entwickeln.⁴⁶ Die Dauer des Revisionsverfahrens und die Kosten (in beiden Bereichen waren die Prognosen in den Kantonen teilweise gerade gegenläufig) hängen weniger von der Wahl der Revisionsbehörde, denn von anderen wichtigen Verfahrensentscheiden ab.⁴⁷ Im Unterschied zu Verfassungsrevisionen des 19. Jahrhunderts, als die Initiative zu Totalrevisionen noch häufig vom Volk ausging, welches mit herrschenden Zuständen unzufrieden war, erscheint die Einsetzung von Verfassungsräten heute zumindest nicht mehr zwingend.

3.3 Arbeitsweise

3.3.1 Grundsätzliche Verfahrensvarianten

Neben der Bezeichnung der verantwortlichen Revisionsbehörde (vorne Ziff. 3.2) ist von besonderer Bedeutung, in welcher Arbeitsphase bzw. durch welche Behörde die eigentliche Erarbeitung ("Schöpfung") der neuen Verfassung erfolgt. Die verschiedenen von den Kantonen gewählten Verfahren lassen sich - unabhängig davon, ob das Parlament oder ein Verfassungsrat mit den Revisionsaufgaben betraut wurde - in drei Kategorien einteilen:

Variante 1 (Modell "Aargau"): Verfassungsrat resp. Parlament erarbeiten von Grund auf einen eigenständigen Verfassungsentwurf.

⁴⁶ Vgl. nachfolgend, Ziff. 3.3. Namentlich das Verfahren des Kantons Bern zeigt, dass es einem Parlament auch möglich ist, einen eigenständigen innovativen Verfassungsentwurf zu erarbeiten. RÜEGG (Anm. 2) befürchtete, dass die Belastung, die Sachkundenot sowie die Abhängigkeit von der Regierung dem Parlament das Erarbeiten eines eigenständigen Verfassungsentwurfes verunmöglichen (S. 131ff., 176f.).

⁴⁷ Vgl. nachfolgend Ziff. 3.3.1 (Verfahrensvarianten) und 3.8 (Kosten).

Variante 2 (Modell "Basel-Land, Glarus") Verfassungsrat resp. Parlament führen die Detailberatung anhand eines "reifen" Verfassungsentwurfes durch, der im wesentlichen unter der Federführung der Regierung erarbeitet wurde. Die verfassungsgebende Behörde beschränkt sich auf einzelne politische Weichenstellungen.

Variante 3 (Modell "Solothurn, Bern"): Verfassungsrat resp. Parlament stützen sich bei ihren Arbeiten zwar auf Grundlagenpapiere und/oder Entwürfe. Sie erarbeiten im Laufe des Verfahrens aber einen eigenständigen Entwurf, der sich in wesentlichen Bereichen von der ursprünglichen Vorlage unterscheidet.

Variante 1 ist wohl die "klassischste" Variante der Verfassungsgebung. Der Verfassungsrat zeichnet von Beginn weg für die Verfassungsarbeiten verantwortlich. Er trifft die wesentlichen Verfahrensentscheide und erarbeitet die Inhalte der neuen Verfahrensverfassung in voller Freiheit von Grund auf neu. Die Erfahrungen des Kantons Aargau haben allerdings gezeigt, dass ein solches Verfahren an Grenzen stossen kann. Der aargauische Verfassungsrat hat denn nach einer ersten Arbeitsphase auch einen aussenstehenden Verfassungsredaktor mit der Formulierung des Entwurfes beauftragt. Variante 2 folgt dem üblichen Weg der Gesetzgebung: Die wesentlichen Vorarbeiten erfolgen unter der Verantwortung der Regierung durch die Verwaltung und/oder durch Experten(kommissionen). Dieses Verfahren ist zwar eingespielt und deshalb in der Regel effizient. Die Handlungsfreiheit der verantwortlichen Revisionsbehörde ist aber hier von Beginn weg beschränkt und die demokratische Abstützung der Verfassungsgebung (namentlich wenn die Vorbereitungsarbeiten in den ordentlichen Kanälen erfolgen und die Überarbeitung anschliessend nicht durch einen besonders gewählten Verfassungsrat erfolgt) eher minimal.⁴⁸ Variante 3 ist ein Mittelweg zwischen den Varianten 1 und 2. Gewisse Vorarbeiten erfolgen zwar

⁴⁸ Kantone, die ihre neuen Verfassungen im wesentlichen unter der Verantwortung der Regierungen erarbeiten lassen (Variante 2), können die Mitwirkungsmöglichkeiten breiterer Bevölkerungskreise (und damit auch die demokratische Abstützung) erhöhen, wenn sie sehr breit gefächerte vorbereitende Kommissionen einsetzen (Beispiel Appenzell-Ausserrhoden).

unter der Verantwortung der Regierung. Die Revisionsbehörde (Verfassungsrat, Parlament) nützt anschliessend ihre politische und gestalterische Freiheit aber effektiv aus. Sie beginnt ihre Arbeiten zwar anhand der diversen Vorarbeiten, erarbeitet aber anschliessend einen eigenständigen Verfassungsentwurf.

Die Variantenwahl beeinflusst selbstverständlich die Organisationsstruktur und die Länge der einzelnen Arbeitsphasen (Ziff. 3.3.2), die Dauer des Revisionsverfahrens (Ziff. 3.7) wie natürlich auch die Kosten (Ziff. 3.8).

3.3.2 Grundlagen, Strukturen, Arbeitsphasen: einige Beispiele

a) Verfassungsräte⁴⁹

Aargau. Der Verfassungsrat erarbeitete den Verfassungsentwurf von Grund auf neu. Er gliederte sich in elf Sachkommissionen zu je 15 Mitgliedern. In einer ersten Phase, sie dauerte rund eineinhalb Jahre, wurden sämtliche Verfassungsgegenstände in den Sachkommissionen erörtert, in nahezu 300 Leitsätze gegossen und im Plenum diskutiert. Diese wurden anschliessend durch den Verfassungsredaktor, Prof. K. Eichenberger (er gehörte dem Verfassungsrat nicht an), zu einem Verfassungsvorentwurf zusammengefügt. Dieser wurde einer zweimaligen Lesung durch eine 15köpfige Redaktionskommission unterzogen. Das Ergebnis wurde dem Ratsplenum unterbreitet. Dieses widmete der ersten Lesung fünfviertel Jahre. Die Ergebnisse der anschliessenden Vernehmlassung wurden durch den Verfassungsredaktor und durch die Redaktionskommission in einer zweimaligen Lesung im Entwurf berücksichtigt. Die zweite Lesung im Plenum erstreckte sich über vier Monate. Die Verhandlungen bis zur Verabschiedung der ersten Vorlage dauerten insgesamt 5 Jahre und 8 Monate. Nach der negativen ersten Volksabstimmung konnte die dritte Lesung des Entwurfes innerhalb von zwei Monaten abgeschlossen werden.

⁴⁹ Vgl. allgemein RÜEGG (Anm. 2), S. 163ff., ERB (Anm. 43), S. 185ff.

Uri. Dem Verfassungsrat standen ein Rechtsgutachten zu Einzelfragen, ein Ideenkatalog einer Arbeitsgruppe und ein vom kantonalen Rechtsdienst ausgearbeiteter "technischer" Entwurf zur Verfügung. Der Rat gliederte sich in 6 Sachkommissionen zu je 11 Mitgliedern. Das fünfköpfige Büro leistete Vorbereitungsarbeiten und betreute den Entwurf redaktionell. In einer ersten Phase prüften die Sachkommissionen die bestehende Verfassung auf Mängel hin. Die Mängelliste war "Inventaraufnahme und Auslegeordnung". Sie wurde im Plenum ein erstes Mal diskutiert. Anschliessend erarbeitete das Büro einen ersten Verfassungsentwurf. Dieser wurde von den Sachkommissionen vorberaten. Anhand des Entwurfes und der Stellungnahmen der Sachkommissionen erfolgte die Detailberatung im Plenum. Diese konnte innerhalb von 5 Monaten (2 Lesungen) abgeschlossen werden.

Basel-Land. Der Verfassungsrat begann mit seinen Arbeiten gestützt auf einen ausgereiften regierungsrätlichen Entwurf. Der Rat gliederte sich in fünf Sachkommissionen zu je 16 Mitgliedern, in eine Kommission für Öffentlichkeitsarbeit (15) sowie in eine Redaktionskommission (5). Letztere hatte allerdings, im Gegensatz zu Aargau, nur gesetzestechnische und redaktionelle Aufgaben zu erfüllen. Die Sachausschüsse erarbeiteten in einer ersten Phase Kommissionsberichte. Anhand dieser Berichte erfolgte die erste Lesung des Entwurfes im Plenum. Diese konnte nach etwas mehr als zwei Jahren mit einer Redaktionslesung abgeschlossen werden. Nach der Auswertung der Vernehmlassung dauerte die zweite Lesung sechs Monate. Den Abschluss bildete wiederum eine Redaktionslesung. Die Verhandlungen im Verfassungsrat dauerten insgesamt 4 Jahre und 5 Monate. Der regierungsrätliche Entwurf wurde insgesamt nur bescheiden geändert.

In **Solothurn** basierten die Arbeiten des Verfassungsrats auf dem Bericht der Kommission Obrecht ("Verfassung des Kantons Solothurn - wie sie sein könnte"). Die Regierung hatte dazu inhaltlich nicht Stellung genommen. Der Verfassungsrat benutzte zwar diese Vorarbeiten, fühlte sich daran aber nicht gebunden. Er erarbeitete denn auch einen eigenen Entwurf, der sich immerhin recht stark an die Vorarbeiten wie auch an die Verfassung des Kantons Basel-Land anlehnte. Der Verfassungsrat wählte 9 Sachkommissionen zu je 13 Mitgliedern, eine Kommission für Öffentlichkeitsarbeit (13) sowie

eine Redaktionskommission (11), die ähnliche Aufgaben erfüllte wie in Basel-Land. Die Zuteilung der verschiedenen Arbeitsbereiche an die Sachkommissionen richtete sich nach der Systematik des Vorentwurfes. Die Sachkommissionen erarbeiteten einen Problemerkatalog, diskutierten wesentliche Grundsatzfragen und fassten die Ergebnisse in Zwischen- und Schlussberichte. Diese Berichte wurden im Verfassungsrat beraten. In einer zweiten Phase wurden in den Sachkommissionen Textvorschläge ausformuliert. Diese wurden durch die Redaktionskommission überarbeitet. Die erste Lesung des Entwurfes dauerte sechs Monate. Nach Abschluss der Vernehmlassung und Vorbereitungen der Redaktionskommission erfolgte die zweite Lesung, die fünf Monate in Anspruch nahm (5 Sessionen à 2 Tage). Das Ergebnis wurde anschliessend durch die Redaktionskommission überprüft. Die Sachkommissionen tagten insgesamt 250 Mal, der Verfassungsrat im Plenum 33 Mal. Die Arbeit im Verfassungsrat beanspruchte insgesamt vier Jahre und einen Monat.

b) Parlamente

Glarus. Die Beratung im Parlament erfolgte gestützt auf einen nach mehrjährigen Arbeiten gereiften, bereits wissenschaftlich kommentierten und in der Vernehmlassung getesteten Verfassungsentwurf. Der Landrat setzte für die Vorbereitung der Beratungen drei Spezialkommissionen ein (Redaktionskommission, Kommission für die Reform der Gerichtsbarkeit, Kommission für Fragen der Gemeindeorganisation).

Thurgau. Das Parlament beriet die Vorlage wie eine normale Gesetzesvorlage. Die Arbeit der 15köpfigen vorberatenden Kommission des Grossen Rates, die insgesamt 31 Mal tagte, basierte auf dem über mehrere Jahre hinweg erarbeiteten Regierungsentwurf. Die Beratungen im Grossen Rat fanden im ordentlichen Sitzungsrhythmus statt. Sie erstreckten sich über 26 Monate.

Bern. Der parlamentarischen Verfassungskommission standen folgende Unterlagen zur Verfügung: eine knapp gehaltene Revisionsempfehlung der regierungsrätlichen Expertenkommission, der offizielle Vorentwurf Zaugg inkl. Vernehmlassungsbericht; zwei private

Verfassungsentwürfe sowie ein Regierungsentwurf (überarbeitete Version des offiziellen Vorentwurfes). Die Verfassungskommission begann ihre Arbeiten mit der Erstellung eines Fragenkataloges und der Diskussion von wichtigen Grundsatzfragen. Zu diesem Zweck bildete sie vier Sachausschüsse zu je 8 Mitgliedern (allgemeine Grundsätze und Grundrechte, Aufgaben, Volksrechte und Behörden, Kirchen und Gemeinden). Die Ergebnisse von rund 80 Ausschusssitzungen und 11 Sitzungstagen im Plenum wurden in einem Zwischenbericht veröffentlicht. Gestützt auf die Weichenstellungen der Kommission sowie auf verschiedene Hearings mit Dozenten der Universität Bern wurde daraufhin der Regierungsentwurf sowohl inhaltlich wie auch systematisch massiv umgestaltet. Die neu entstandene Arbeitsfassung (mit Optionen) bildete Gegenstand der ersten Kommissionslesung. Diese nahm insgesamt 12 Sitzungstage in Anspruch. Das Ergebnis wurde in die Vernehmlassung geschickt und einer zweiten Kommissionslesung unterzogen (5 Sitzungstage). Die Vorbereitung der Plenumsitzungen erfolgte in der Detailberatung nicht mehr durch die Sachausschüsse, sondern nach Vorarbeiten des Sekretariats durch das dreiköpfige Präsidium. Die Kommissionsarbeit am Verfassungsentwurf erstreckte sich insgesamt über 29 Monate. Die Kommissionsvorlage wurde, nach der Erledigung verschiedener Differenzen, durch die Regierung schliesslich vollumfänglich unterstützt. Der Grosse Rat beriet die Vorlage 1992 innert 6 Monaten. Für die erste Lesung (Mai/Juni) gingen rund 330 Abänderungsanträge ein, die an 10 Sitzungstagen (58 Sitzungsstunden) beraten werden konnten. Die zweite Lesung (November) nahm, bei rund 60 Anträgen, 3 Tage (16 Stunden) in Anspruch. Trotz ausgesprochen vieler Abänderungsanträge hat der Grosse Rat die Vorlage der Verfassungskommission nur geringfügig verändert.

3.3.3 Sekretariate

In verschiedenen Kantonen wurden die Verfassungsarbeiten durch die Staatskanzleien betreut. In Basel-Land amtete der Landschreiber auch als Sekretär des Verfassungsrates, was teilweise zu einer erheblichen Mehrbelastung der Kanzlei führte. In Uri übernahm dieses Amt der stellvertretende Kanzleidirektor. Im Kanton Thurgau bestand das Sekretariat der Verfassungskommission aus einem ordentlichen Kommissionssekretariat. In den Kantonen Aargau,

Solothurn und Bern schufen sich die Verfassungsräte bzw. das Parlament eigene verwaltungsunabhängige Sekretariate.⁵⁰

3.4 Vernehmlassungen

Alle grösseren Kantone, die seit 1965 Totalrevisionen an die Hand nahmen, haben im Laufe des Verfahrens breit angelegte Vernehmlassungen durchgeführt, bei denen nicht nur die traditionellen Vernehmlassungspartner (Parteien und Verbände), sondern auch breite Kreise der Bevölkerung die Gelegenheit zur Teilnahme hatten. Die Kantone Uri und Bern führten gar zwei umfassende Vernehmlassungsverfahren durch.

Alle Kantone mit Verfassungsräten gaben die Resultate der ersten Lesung in die Vernehmlassung. Bei den anderen Kantonen war das Verfahren unterschiedlich: Glarus schickte seinen bereits kommentierten Expertenentwurf und Thurgau einen ersten Regierungsentwurf in die Vernehmlassung. Bern führte sein erstes Vernehmlassungsverfahren in einem sehr frühen Stadium zu einem Expertenentwurf durch und doppelte anschliessend mit dem ersten Entwurf der Verfassungskommission nach. Die meisten Kantone unterbreiteten dem Volk ausgearbeitete *Verfassungsentwürfe*. Einzig Uri wählte in seiner ersten Vernehmlassung einen anderen Weg: Dem Volk wurden eine Mängelliste und ein 31 Fragen umfassender Fragenkatalog unterbreitet. In Glarus wurden 30 konkrete Fragen gestellt und in Solothurn und Bern zumindest bei Einzelpersonen einfache Fragebogen, sogenannte "Kurzvernehmlassungen" eingesetzt. In Thurgau wurden im Begleitbericht einzelne Punkte zur Diskussion gestellt. Die Vernehmlassungsverfahren dauerten sechs bis zwölf Monate. Die Bevölkerung wurde mit teilweise aufwendiger Öffentlichkeitsarbeit auf die Mitwirkungsmöglichkeit aufmerksam ge-

⁵⁰ In Solothurn wurden die Arbeiten durch einen vollamtlichen Sekretär sowie durch eine Kanzleiangestellte erledigt. Im Kanton Bern bestand das Sekretariat, das für das Kommissionsplenium alle Arbeiten zweisprachig erledigte, aus zwei Juristen sowie aus je zwei 50% Stellen für Übersetzungen in beide Amtssprachen und für Kanzleiarbeiten. In verschiedenen Kantonen wurden für die Protokollführung zudem aussenstehende Personen eingesetzt. Vgl. allgemein: RÜEGG (Anm. 2), S. 189f.

macht. Der *Rücklauf* an Antworten war in den meisten Kantonen beachtlich.⁵¹ Die meisten Eingaben wurden in Bern ausgewiesen. Hier gingen in beiden Vernehmlassungen insgesamt 955 Stellungnahmen mit ca. 114 000 Anträgen ein. Die Vernehmlassungsberichte nahmen denn vielfach auch einen beachtlichen Umfang an.⁵² Die Zusammenstellung der Ergebnisse erfolgte in der Regel durch die Verfassungssekretariate. Der Zeitaufwand war teilweise beträchtlich.⁵³ Die eigentliche Auswertung, d.h. die inhaltliche Überprüfung und Umsetzung in Abänderungsanträge, erfolgte in den verschiedenen Kantonen sehr unterschiedlich: In Aargau durch den Verfassungsredaktor und die Redaktionskommission, in Basel-Land, Uri und Solothurn durch die Sachkommissionen, in Glarus und Thurgau durch die Regierung. In Bern erfolgte die Auswertung bei der ersten Vernehmlassung durch die Regierung und in der zweiten im wesentlichen durch Sekretariat und Präsidium der Verfassungskommission.

Der *Zeitpunkt* der Durchführung einer grossen Publikumsvernehmlassung ist recht bedeutend. Ist eine frühe Vernehmlassung mehr Ideenbörse, dient eine späte Vernehmlassung mehr der Auslotung des politisch Machbaren. Wird die Vernehmlassung in einem sehr *frühen* Stadium durchgeführt (Modell Bern), so besteht die Gefahr, dass zahlreiche Stellungnahmen aufgrund der späteren intensiven Überarbeitung nicht mehr direkt verwendbar sind und viele Detailanregungen nicht mehr genutzt werden können. Diese Gefahr kann vermieden werden, wenn anstelle eines konkreten Entwurfes Fragenkataloge oder Mängellisten (Uri) in die Vernehmlassung geschickt werden. Findet die Vernehmlassung zu einem sehr *späten*

⁵¹ Aargau 100 Eingaben (davon 1/4 von Einzelpersonen); Basel-Landschaft 306 Eingaben; Glarus 123 Eingaben (davon 5 Einzelpersonen); Solothurn 252 Eingaben (davon 1/3 Einzelpersonen), zusätzlich 438 Blitzantworten; Bern. 1. Vernehmlassung 578 Eingaben (davon 393 Einzelpersonen), 2. Vernehmlassung: 377 Eingaben (davon 257 Einzelpersonen; zusätzlich 1061 Einzeleingaben mit gleichem Inhalt).

⁵² Z.B. Aargau, Bericht vom Juli 1977 (354 S.); Solothurn, Bericht vom April 1985 (432 S.); Glarus, Bericht vom April 1984 (300 S.); Bern, Bericht I vom Juni 1989 (500 S.) und Bericht II vom September 1991 (227 S.).

⁵³ In Solothurn beanspruchte die Erstellung des Vernehmlassungsberichts vier Monate (1 Jurist, 1 Kanzleistelle). Der erste Vernehmlassungsbericht Bern erforderte den Einsatz von 2 Juristen und 1,5 Kanzleistellen (4 Monate). Für die 2. Vernehmlassung konnte der Aufwand um ca. 50% reduziert werden.

Zeitpunkt statt, so schwindet die Chance, dass neue Ideen und Vorschläge, die im Rahmen der Volksbefragung aufgeworfen wurden, noch berücksichtigt werden können. Eine breite Vernehmlassung ermöglicht nicht nur Partizipation, sondern dient namentlich auch der Information. Der Einbezug der Bevölkerung stellt ein gutes Mittel dar, breite Kreise mit den Revisionsarbeiten und dem möglichen Inhalt der neuen Verfassung vertraut zu machen. Bedeutsam ist allerdings, dass über das Vernehmlassungsverfahren nicht falsche Erwartungen geweckt werden. Politischen Stellungnahmen kommt, wenn sie nicht gerade von grossen Parteien oder einflussreichen Verbänden stammen, nur eine geringfügige Bedeutung zu. Immerhin besteht bei gut begründeten Verbesserungsvorschlägen eine gewisse Chance, dass auch ein Anliegen einer privaten Gruppe oder gar einer Einzelperson Beachtung findet. Die Erfahrungen zeigen, dass die Funktion der Publikumsvernehmlassung als "Forum von Ideen" in der Regel gut verstanden wird.

Von Bedeutung ist, dass bei der *Vorbereitung* der Vernehmlassung namentlich den Bedürfnissen der späteren Verarbeitung und Auswertung viel Gewicht beigemessen wird. Vernehmlassungen in der Form von konkreten Einzelfragen und vorbereiteten Antwortschemata können, namentlich bei grossen Eingabezahlen, die Auswertung ausserordentlich erleichtern.

3.5 Öffentlichkeitsarbeit

Die meisten Totalrevisionskantone erachteten es als erforderlich, besondere Öffentlichkeitsarbeit zu leisten, um das Interesse der Bevölkerung an der Totalrevision zu wecken, die Diskussion anzukurbeln und das Verständnis für die grundlegende Umgestaltung der Verfassung zu fördern. Die Verfassungsräte Basel-Land und Solothurn wie auch die Verfassungskommission Bern haben für die Koordination und die Durchführung der Informationsarbeit besondere Kommissionen eingesetzt.

Ein bedeutendes Schwergewicht der Öffentlichkeitsarbeit lag bei den *Vernehmlassungen*. Die Vernehmlassungsentwürfe wurden breit gestreut und es wurde mit verschiedenen Massnahmen auf die Mit-

wirkungsmöglichkeit aufmerksam gemacht. In Solothurn wurden beispielsweise drei Verfassungszeitungen herausgegeben und über 50 Orientierungsversammlungen durchgeführt. In Bern wurde jeder Haushalt mit einem Prospekt bedient und der Vernehmlassungsentwurf in einer Auflage von 35 000 Exemplaren unter die Bevölkerung gebracht. Zudem wurden Plakate eingesetzt mit dem Motto "Das geht uns alle an - Entwurf verlangen, mitmachen". Verschiedene Kantone haben die Bevölkerung zudem während des ganzen Revisionsverfahrens regelmässig direkt informiert: In Basel-Land und in Bern wurden *Verfassungszeitungen* herausgegeben, die an alle Haushaltungen des Kantons gratis verteilt wurden.⁵⁴ In Thurgau, das sich sonst sehr zurückhaltend zeigte und nur über die normalen Kanäle informierte, erschienen immerhin in den Tageszeitungen Sonderbeilagen. Uri führte drei regionale Orientierungsversammlungen durch. Ausgesprochen einfallsreich zeigte sich der Kanton Solothurn: Hier wurden nicht nur Verfassungszeitungen herausgegeben und Plakataktionen lanciert, sondern auch Referentenlisten erstellt, Musterreferate und Veranstaltungslisten gestreut, systematisch in Jungbürgerkursen über die Verfassung orientiert, ein Sternmarsch veranstaltet, eine Ausstellung im Staatsarchiv organisiert und Tonbandkassetten für Blinde hergestellt. Für die *ordentliche Berichterstattung* in den Medien war es förderlich, dass die Verfassungsräte öffentlich tagten. Die Sitzungen der vorberatenden Sachkommissionen sowie auch der Verfassungskommissionen in Bern und Thurgau fanden demgegenüber hinter verschlossenen Türen statt. Während die bernische Verfassungskommission immerhin regelmässig mit Pressecommuniqués und Pressekonferenzen über Zwischenergebnisse orientierte, gab die thurgauische Kommission ihre Ergebnisse erst am Schluss ihrer Beratungen bekannt. Eine Ausnahme bildete wiederum Solothurn. Hier waren auch die Sitzungen der Sachkommissionen öffentlich. Vor der *Volksabstimmung* übten alle Kantone bei der Information Zurückhaltung. Einzig Solothurn rief mit einer Plakataktion vor der Volksabstimmung zum Urnengang auf.

⁵⁴ In Basel erschienen 8, in Bern bisher 3 Zeitungen (eine 4. ist für Februar 1993 vorgesehen). Die Kosten für eine Ausgabe betrug in Basel-Landschaft 25'000 (1980) und in Bern 140'000 Franken (1992, Auflage 470 000, inkl. Versandkosten an alle Haushaltungen).

Die Totalrevisionskantone haben erkannt, dass bei einem derart bedeutenden und komplexen Vorhaben, wie es die Totalrevision der Verfassung darstellt, die traditionellen Informationskanäle (ordentliche Vernehmlassungen, Pressecommuniqués und Pressekonferenzen, Abstimmungsbotschaft) nicht ausreichen. Durch verschiedene Massnahmen sollte deshalb gewährleistet werden, dass der Verfassung in der Bevölkerung die ihrer Bedeutung entsprechende Aufmerksamkeit zukommt. Die Kantone erhofften sich von ihrer Öffentlichkeitsarbeit namentlich auch eine hohe Stimmbeteiligung. Eine Hoffnung, die sich allerdings regelmässig nicht erfüllte.⁵⁵

Den Kantonen war bewusst, dass "staatliche Propaganda" selbstverständlich auch im Rahmen von Totalrevisionen nicht zulässig ist. Nach der strengen Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Frage der unerlaubten Einmischung in Abstimmungskampagnen schwebt namentlich nach neueren Urteilen⁵⁶ - über allen Massnahmen der Öffentlichkeitsarbeit vor kantonalen Abstimmungen das bundesgerichtliche Damoklesschwert. Dieses kann einerseits unerwünschte staatliche Propagandaaktionen verhindern, andererseits aber auch notwendige Informationsarbeit, gerade in besonders gelagerten Fällen, wie es die Totalrevisionen einer Verfassung darstellt, nachhaltig erschweren. Es wäre deshalb ausserordentlich wertvoll, wenn Lehre und Rechtsprechung die Grenzziehung zwischen gebotener Information und (verpönter) Intervention noch präziser herausarbeiten könnten.⁵⁷ Dabei wird insbesondere auch zu beachten sein,

⁵⁵ Vgl. hinten Ziff. 3.6.

⁵⁶ Vgl. namentlich BGE 117 Ia 452ff. (Zürich, Wahlen Bezirksgericht); 117 Ia 41ff. (Bern, Laufenthal II); 112 Ia 332ff. (Uri, kritisches Forum); BGE vom 4.9.1991 i.S. Bern, Schulmodell 6/3, ZBl 1992, S. 312ff.).

⁵⁷ Das Bundesgericht hält in seiner Praxis fest, dass "Interventionen" in den Abstimmungskampf nur ausnahmsweise und bloss bei Vorliegen triftiger Gründe erfolgen dürfen (vgl. z.B. BGE 117 Ia 456). Gewisse Informationsmassnahmen wurden unter dem Gesichtspunkt der unzulässigen Intervention als unzulässig erklärt, z.B.: Plakat mit dem Text der Abstimmungserläuterung (112 Ia 332ff.); Dokumentation mit pro-Argumenten für eine behördliche Vorlage (BGE i.S. Schulmodell 6/3). An Feststellungen, welche Massnahmen bei komplexen Vorlagen, wie es die Totalrevision einer Verfassung darstellt, über die Abstimmungsbotschaft hinaus noch zulässig sind, fehlt es heute noch weitgehend.

dass zahlreiche Kantone den Informationsauftrag ausdrücklich in ihren neuen Verfassungen verankert haben.⁵⁸

3.6 Volksabstimmung

Die Volksabstimmungen - sie sind gemäss Art. 6 Bundesverfassung bei Verfassungsrevisionen obligatorisch - brachten es in allen Kantonen klar zu Tage. Totalrevisionen kantonaler Verfassungen werfen heutzutage keine grossen Wellen. Die in allen Revisionskantonen immer wieder angesprochene, geforderte oder herbeigesehnte "Grundwelle zur Verfassungserneuerung" hat nirgends bestanden. Sie ist weitgehend eine Fiktion.⁵⁹ Übersteigerte Erwartungshaltungen wurden in den einzelnen Kantonen spätestens durch die spärliche Stimmbeteiligung auf den Boden der Realität zurückgeführt: Diese lag zwischen 20 und 29% (erste Abstimmungen).⁶⁰ In Thurgau lag sie bei der zweiten Volksabstimmung immerhin bei 56%. Verschiedene Kantone haben es angesichts dieser bescheidenen Stimmbeteiligung denn auch als Fehler bezeichnet, dass die Abstimmung über die neue Verfassung in einem besonderen Urnengang und nicht zusammen mit einer Bundesvorlage erfolgte. Das Abstimm-

Im Kanton Bern wurden für die Öffentlichkeitsarbeit im weiteren Vorfeld der Abstimmung folgende Rahmenbedingungen festgesetzt: (1) Alle Informationsmassnahmen dürfen einzig und allein dem Ziel der freien Willensbildung der Stimmberechtigten dienen - nicht etwa dem Durchbruch der behördlichen Vorlage; (2) die Information muss demokratisch abgestützt, transparent und offen erfolgen; (3) der Einsatz der öffentlichen Mittel muss verhältnismässig sein; (4) die Informationsarbeit ist in einem angemessenen Abstand vor der Volksabstimmung zu beenden.

⁵⁸ Vgl. z.B. KV Uri Art. 86, KV Glarus Art. 80, KV Basel-Land § 56, KV Aargau § 73, KV TG § 11, KV JU Art. 68. Verfassungsentwurf Bern Art. 69.

⁵⁹ Vgl. z.B. EICHENBERGER, Möglichkeiten und Grenzen (Anm. 9): "Die Verfassungsleidenschaft, die im letzten Jahrhundert die Kantone und den Bund beinahe andauernd und durchwegs beseelte und die als Vorstellung in der Gegenwart nachwirkt, nämlich eine Gesamtänderung der Verfassung müsste 'richtigerweise' von einer 'Grundwelle' im Volke getragen sein, ist verfliegen. Künstlich herbeireden lässt sich die Begeisterung nicht." (S.2).

⁶⁰ Vgl. z.B. Aargau (erste und zweite Abstimmung): 20%; Uri: 24.%; Basel-Land: 22%; Solothurn: 29%; Thurgau: 23 % (erste Abstimmung). Demgegenüber betrug die Stimmbeteiligung bei der Abstimmung über die neue Verfassung des Kantons Jura 80%.

mungsergebnis war namentlich im Kanton Basel-Land (258 Stimmen) und beim ersten Thurgauer Urnengang (69 Stimmen) äusserst knapp. Es muss offen bleiben, ob und wie weit die leicht höhere Stimmbeteiligung und das relativ deutliche Resultat in Solothurn auf die umfassende Öffentlichkeitsarbeit zurückgeführt werden kann.

In verschiedenen Kantonen konnte sich das Volk auch über Grundsatzfragen und Varianten aussprechen. In Basel-Land wurde neun Monate vor der Hauptabstimmung über vier Grundsatzfragen entschieden: fakultatives Gesetzesreferendum, Aufteilung des Bezirkes Arlesheim, Einführung eines Ombudsmannes, Amtszeitbeschränkung für den Landrat. In Solothurn wurde in einer Grundsatzabstimmung über die Einführung eines Ombudsmannes entschieden. Mit der Hauptabstimmung, die drei Jahre später erfolgte, konnten die Stimmberechtigten über drei Varianten befinden: Stimmrechtsalter 18, Ausgabenkompetenzen für den Kantonsrat, Volksmotion. Der Kanton Thurgau hat auf die Vorlage von Variantenfragen verzichtet.

Alle Totalrevisionen wurden bis heute vom Volk angenommen, nachdem die Vorlagen bereits auch in den verfassungsgebenden Organen teilweise grosse Mehrheiten auf sich vereinigt hatten.⁶¹

3.7 Zeitaufwand

Während im letzten Jahrhundert Totalrevisionen noch innerhalb recht kurzer Fristen abgewickelt wurden,⁶² ist der Zeitaufwand für die Totalrevision einer Kantonsverfassung heute beträchtlich. Zwi-

⁶¹ Vgl. z.B. Aargau: 151Ja/38Nein/3 Enthaltungen (1. Abstimmung), 157/15/0 (2. Abstimmung); Basel-Landschaft: 53/15/1; Solothurn: 129/5/4; Thurgau: 103/20/1; Bern 171/13/5. Allerdings berichtet schon ERB (Anm. 43), S. 207f. mit Blick auf das letzte Jahrhundert, dass das Ergebnis in der Schlussabstimmung keine Schlüsse auf den Ausgang der Volksabstimmung zulässt. Eine fast einstimmige Annahme kann nicht als Garantie für eine Annahme in der Volksabstimmung dienen.

⁶² Die Verfahren dauerten 1830 - 1848 rund ein bis zwei Monate, zwischen 1850 - 1900 allerdings auch bereits bis zu zwei Jahren. Vgl. die Hinweise bei RÜEGG (Anm. 2), S. 126; ERB (Anm. 43), S. 225.

schen dem initiierenden Auftrag des Parlaments und der Inkraftsetzung der Verfassung verfloßen beispielsweise im Aargau 16, in Basel-Land 17 und in Thurgau 19 Jahre. Aufschlussreicher ist die Zeitspanne des Verfahrens zwischen Grundsatzbeschluss über die Totalrevision durch das Volk und Annahme der neuen Verfassung:

Obwalden	1 Jahr, 1968, Verfassungsrat,
Nidwalden	1 Jahr 6 Monate, 1965, Landrat
Uri	3 Jahre 4 Monate, * 1984, Verfassungsrat
Solothurn	5 Jahre 2 Monate, 1986, Verfassungsrat
Bern	5 Jahre 6 Monate, ** 1993, Grosser Rat
Basel-Land	6 Jahre 10 Monate, * 1984, Verfassungsrat
Aargau	8 Jahre 3 Monate, 1980, Verfassungsrat

*ab Parlamentsbeschluss; ** Zeitspanne bis zur geplanten 1. Volksabstimmung

Keine vergleichbare Termine gibt es in Thurgau; hier dauerte das Verfahren ab Veröffentlichung des Regierungsentwurfs bis zur (zweiten) Volksabstimmung 7 Jahre und 9 Monate. In Glarus dauerte das Verfahren ab dem initiierenden Beschluss der Landsgemeinde bis zur Annahme der Verfassung 18 Jahre. Nicht vergleichbar ist ebenfalls das Verfahren zur Neuschaffung der jurassischen Verfassung. Sie dauerte ab Wahl des Verfassungsrates bloss ein Jahr.

3.8 Kosten

Kostenvergleiche sind wegen der unterschiedlichen Voraussetzungen in den einzelnen Kantonen nur schwer möglich. Immerhin kann festgehalten werden, dass eine Totalrevision für jeden Kanton einen beträchtlichen Einsatz an personellen und finanziellen Mitteln verursachte. Wesentlichste Kostenfaktoren waren dabei Sitzungsgelder,

Gehälter des Personals, Kosten für Öffentlichkeitsarbeit sowie Drucksachen. Die gesamten Kosten betragen gemäss den zugänglichen Informationen in Aargau (1980) 2,05 Millionen, in Basel-Landschaft (1984) 1,05 Millionen und in Solothurn (1986) 3 Millionen Franken. Die Kosten im Kanton Bern werden sich bis Ende 1993 auf etwas über 4 Millionen Franken belaufen.⁶³

Die Kosten einer Totalrevision können namentlich wie folgt beeinflusst werden:

- mit den Eigenleistungen der Regierung und des (ordentlichen) Personals der Verwaltung;
- mit dem Einsatz von Experten;
- mit der Grösse des Verfassungsrates und dem Einsatz von vorbereitenden Organen (die Taggelder betragen in Aargau 31% und in Solothurn 46% der Gesamtkosten);
- mit der Grösse der Verfassungssekretariate (während hier in Basel-Land nur unbedeutende Besoldungskosten ausgewiesen wurden, betrug in den Kantonen Aargau und Solothurn der Anteil der Besoldungskosten ca. 1/3 der Gesamtkosten);
- mit Verfahrensentscheidungen (z.B.: Anzahl und Umfang der Vernehmlassungen; Übernahme des Regierungsentwurfes durch Verfassungsrat bzw. Parlament oder Ausarbeitung verschiedener Entwürfe);
- mit der Dauer des Verfahrens.

4. Schlussbemerkung

Totalrevisionen von Kantonsverfassungen brauchen Zeit und Kraft. Anders als bei Neuschöpfungen, bei denen im Vordergrund steht, einem neuen Staat raschmöglichst die erforderlichen Grundlagen zu geben, ist bei der Totalrevision einer bestehenden Verfassung zu be-

⁶³ Die Angaben entstammen folgenden Quellen: RÜEGG (Anm. 2), S. 201f. Solothurn: Hearing Dr. K. Schwaller vor der bernischen Verfassungskommission vom 27.6.1988. Bern: Kostenübersicht des Verfassungssekretariats vom 23.10.92.

rücksichtigen, dass sich die alte verfassungsrechtliche Ordnung durch (teilweise sehr) lange Geltungsdauer legitimiert hat. Das Ziel einer Totalrevision kann denn - zumindest in nichtrevolutionären Phasen - nur ein beschränktes sein: nicht Revolution, sondern Reform, Renovation, Revision.⁶⁴ Das Schwergewicht liegt bei der Überprüfung des Bestehenden. Das Beurteilen der vorhandenen Strukturen, das Ausleuchten von Optionen und Handlungsspielräumen, das Ringen um Detailfragen im ganzen Spektrum des Verfassungsrechts braucht allerdings Zeit. Zudem muss sich jede Neuerung zuletzt gegen die Opposition derjenigen durchsetzen können, welche mit gewissem Recht darauf hinweisen, der Staat habe auch unter der alten Ordnung funktioniert. Schliesslich kann und darf es bei Totalrevisionen auch nicht Ziel sein, auf Jahre hinaus alle Neuerungen aufzufangen. Dies zeigt allein der Blick auf die Tatsache, dass auch die neuen Verfassungen schon bald wieder teilrevidiert wurden.⁶⁵

Angesichts der Erfahrungen zahlreicher Kantone ist die Totalrevision einer Kantonsverfassung heute keine Monumentalaufgabe mehr.⁶⁶ Die breite Palette von möglichen Verfahren zeigt indessen, dass jeder Revisionskanton seinen eigenen Weg finden muss. Die Erfahrungen anderer Kantone dürften in diesem Sinne mehr als wertvolle Start- und Orientierungshilfe denn als Verhaltensanweisung dienen.

⁶⁴ Vgl. diese Aufteilung bei Georg MÜLLER, Sinn und Grenzen einer Totalrevision, in: *Zeitfragen der schweizerischen Wirtschaft und Politik Nr. 127*, Dezember 1985, S. 3ff.

⁶⁵ Vgl. z.B. Aargau: 2.6.1991 (Stimmrechtsalter 18). Basel-Landschaft: 5.3.1989 (Amtszeitbeschränkung für Landrat), 21.6.1989 (Vereinigungsartikel für beide Basel). Solothurn: 25.9.1988 (Steuern), 2.6.1991 (Stimmrechtsalter 18). Uri: 17.5.1992 (Gerichtsorganisation), 1.3.89 (Stimmrechtsalter 18), 24.9.89 (Verhältnisswahlverfahren für Landrat). Thurgau: 2.6.1991 (Stimmrechtsalter 18), 16.2.1992 (Reorganisation Strafgerichtsbarkeit). Glarus: 3.5.1992 (Gemeinderecht).

⁶⁶ So EICHENBERGER, Möglichkeiten und Grenzen, (Anm. 9), S. 13.