



Am 25. April 2023 genehmigte der Verfassungsrat des Kantons Wallis im Grossratssaal in Sitten den Entwurf einer neuen Kantonsverfassung. Prominent im Zentrum der Aufnahme: das vom Ideal der Geistigen Landesverteidigung geprägte Wandgemälde «Der Beitritt des Wallis zur Eidgenossenschaft» von Ernest Biéler, 1943–1944.

# Innovative Kantone

## Kantonale Beiträge zum Verfassungsrecht

*Kurt Nuspliger*

Die Kantone waren die ursprünglichen Verfassungsgeber und damit die Gründer der modernen Schweiz. Die föderale Organisation erlaubte es den Kantonen, sich zu einer grösseren politischen Einheit zusammenzuschliessen und gleichzeitig eine erhebliche Eigenständigkeit zu bewahren. Dies zeigt sich in den kantonalen Verfassungen, die häufig sehr innovativ sind und insbesondere in den Grundrechten teilweise weit über die Bundesverfassung hinausgehen.

Im Jahr 2023 wird die moderne Schweiz 175 Jahre alt. Die erste Bundesverfassung von 1848, durch deren Inkrafttreten ein handlungsfähiger Bundesstaat mit klarem rechtlichem Rahmen an die Stelle eines lockeren Staatenbundes trat, war eine Pionierleistung. Die Pioniere achteten darauf, dass die Kantone in der neuen Verfassung als eigenständige Gemeinwesen mit beträchtlichen Handlungsspielräumen erhalten blieben. Eine straffe einheitsstaatliche Lösung kam angesichts der schlechten Erfahrungen mit der von Napoleon geschaffenen Helvetischen Republik (1798–1803) ohnehin nicht infrage.

Der Gründung des Bundesstaates ging eine tiefe innere Krise voraus, in deren Verlauf der aus sieben katholisch-konservativen Kantonen bestehende Sonderbund nach militärischen Auseinandersetzungen von den Tagsatzungstruppen aufgelöst wurde. Die Verfassung von 1848 ist jedoch nicht einfach eine Verfassung der Sieger des Sonderbundskrieges. Vielmehr trug die neue Verfassung auch den Interessen der im Sonderbundskrieg unterlegenen Kantone in erheblichem Masse Rechnung. Zentrale Inspirationsquellen für die erste Bundesverfassung waren die Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten und die Grundprinzipien der Französischen Revolution. Aber nicht nur: Auch die Errungenschaften der kantonalen Verfassungen bildeten eine wichtige Grundlage.

## Die Kantone gründen den Bundesstaat von 1848

Mit der Ausarbeitung der ersten Bundesverfassung wurde eine von der Tagsatzung eingesetzte Kommission betraut. Diese vertrat die Auffassung, dass eine neue Verfassung nur in Kraft treten könne, wenn ihr die Mehrheit der Bürger, die Mehrheit der Kantone und die wirtschaftlich-finanziell starken Kantone zugestimmt hätten. Nach den Übergangsbestimmungen des Entwurfs der neuen Bundesverfassung hatten die Kantone «auf die durch ihre Verfassungen vorgeschriebene Weise» über die Annahme der neuen Bundesverfassung zu befinden. In den meisten Kantonen stimmte das (männliche) Volk über die neue Verfassung ab, in sechs Kantonen lag der Entscheid bei der Landsgemeinde, im Kanton Freiburg entschied das Kantonsparlament über die Verfassung. 14 Kantone und 3 Halbkantone stimmten dem Entwurf zu, 5 Kantone und 3 Halbkantone lehnten den Entwurf ab. Die Annahme der neuen Bundesverfassung lag gemäss Verfassungsentwurf in der Kompetenz der Kantone. Das Schweizervolk als Verfassungsorgan gab es noch nicht. Die Tagsatzung hatte lediglich das Recht, die Verfassung aufgrund der Abstimmungen in den Kantonen für angenommen zu erklären, was sie am 12. September 1848 tat. Die Kantone sind somit die Verfassungsgeber und damit die eigentlichen Gründer der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

## Grundlagen des Föderalismus

Die Schweiz war 1848 der erste Bundesstaat Europas. Heute gibt es weltweit rund 30 Bundesstaaten. Dieses Organisationsmodell eignet sich besonders dort, wo auf die unterschiedliche ethnische und sprachliche Zusammensetzung der Bevölkerung oder auf besondere soziale und regionale Verhältnisse Rücksicht genommen werden muss.

Im 19. Jahrhundert beschränkten sich die Kompetenzen des Bundes allerdings noch auf jene Bereiche, in denen sich eine Vereinheitlichung besonders aufdrängte: Dazu gehörten die Aussenpolitik, der Zoll, die Post, das Münzwesen, die Regelung von Mass und Gewicht sowie Teile des Militärwesens. Mit einer gemeinsamen Landeswährung und der erstmals schweizweit gewährten Niederlassungsfreiheit für Schweizer Bürger christlichen Glaubens gelangen die ersten Schritte hin zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum.

Die «relevanten Modernisierungsagenturen»<sup>1</sup> auf diesem Weg waren allerdings die Kantone, die im Rechts- und im Bildungswesen<sup>2</sup> sowie im Bau von Infrastrukturen schon bald sehr aktiv wurden. Sie bauten Strassen, erteilten den privaten Eisenbahnunternehmen Konzessionen und schlossen in wichtigen Fragen mit andern Kantonen Verträge ab.<sup>3</sup>

Viele der heute bekannten Bundeskompetenzen wurden erst im Laufe des 20. Jahrhunderts geschaffen. Die Kantone behielten viele Zuständigkeiten und spielen auch heute noch eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Bundespolitik (Vollzugsföderalismus). Die institutionelle Architektur des schweizerischen Föderalismus und die territorialen Grenzen der Kantone veränderten sich in den letzten 175 Jahren kaum. Projekte für den Zusammenschluss von Kantonen erwiesen sich als nicht realisierbar.<sup>4</sup>

1993 wurde die Konferenz der Kantonsregierungen gegründet. Die Konferenz befasst sich mit Grundsatzfragen des Föderalismus, mit der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen, mit Fragen der Aussenpolitik und mit dem Vollzug von Bundesrecht. Sie will die Entscheidungsprozesse im Bund aus ganzheitlicher kantonomer Perspektive beeinflussen. In den letzten drei Jahrzehnten ist es ihr gelungen, die kantonalen Kräfte zu bündeln und die Kantone als Akteure der Bundespolitik wirksamer und sichtbarer

- 
- 1 Speich Chassé (2012).
  - 2 Die Zuständigkeit für das Zivilrecht, das Strafrecht und das Verfahrensrecht lag im 19. Jahrhundert bei den Kantonen. Die Kantone tragen auch heute noch die Hauptverantwortung für die Volksbildung. 1897 wurde die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren gegründet. Diese nimmt in den Bereichen Bildung und Kultur wichtige Koordinationsaufgaben wahr.
  - 3 Beispiele: Brandassekuranzkonkordat von 1861; Konkordat zur Patentierung von Grundbuchgeometern von 1868, das die Rechtssicherheit im Immobilienhandel erhöhte.
  - 4 2002 lehnten die Stimmberechtigten von Waadt und Genf den Zusammenschluss ihrer Kantone ab. 2014 scheiterte die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft am Nein der Baseltbieter Stimmbevölkerung.

zu machen. In enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Bundesbehörden ist es der Konferenz der Kantonsregierungen in vielen Bereichen gelungen, politisch tragfähige Lösungen zu erarbeiten. Zu einer letzten grösseren Reform des Föderalismus kam es 2004 durch eine Revision der Bundesverfassung. Diese Reform war gekennzeichnet durch eine bessere Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen, eine Stärkung der Zusammenarbeit im Bundesstaat und eine Neugestaltung des Finanzausgleichs. An diesem Reformprojekt hatten sich die Kantone von Anfang an positiver Weise beteiligt.

## Kantonsverfassungen als staatsrechtliche Laboratorien

Die Verfassung ist das zentrale Rechtsdokument eines Gemeinwesens. Sie bindet alle Staatsorgane. Als höchster Erlass beansprucht die Verfassung Vorrang gegenüber den Gesetzen und den weiteren Akten des Staates. Die Verfassung soll den Staat und seine Organe einrichten und funktionsfähig machen, die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger sichern und die Grundlinien der Staatstätigkeit bestimmen.

Auch die Kantone brauchen eine Verfassung. Seit den 1960er-Jahren wurden 23 Kantonsverfassungen totalrevidiert. In diesen Reformprojekten zeigt sich der beeindruckende Wille der Kantone, ihre Institutionen zukunftsfähig zu gestalten. Es gelang den Kantonen, eine positive Dynamik für die Verfassungsrevisionen auszulösen. In den Kantonen Appenzell Innerrhoden und Wallis sind Revisionsprozesse am Laufen. Nur im Kanton Zug gibt es kein Projekt für die Totalrevision der Verfassung. Die neueren Kantonsverfassungen waren eine wichtige Quelle der Inspiration bei der Schaffung der Bundesverfassung im Jahre 1999.

Die Erfahrung lehrt, dass zentrale Lebensbedürfnisse der Menschen – Bewegungsfreiheit, Privatsphäre, Weltanschauung, Meinungsäusserung, Eigentum – in besonderem Mass der Gefahr staatlicher Übergriffe ausgesetzt sind. Um solche Freiheiten der Bürgerinnen und Bürger zu schützen, wurden 1848 Grundrechte in die Verfassung aufgenommen. Mit dem Beitritt der Schweiz zur Europäischen Menschenrechtskonvention im Jahre 1974 wurde der Grundrechtsschutz ausgebaut. 1991 ratifizierte die Schweiz den Uno-Pakt-I mit wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten und den Uno-Pakt II mit klassischen Freiheitsrechten. Die verfassungsrechtlich oder völkerrechtlich anerkannten Garantien wurden 1999 anlässlich der Totalrevision der Bundesverfassung im Rahmen einer schöpferischen Gesamtbereinigung in einem Grundrechtskatalog zusammengeführt.

Auch die Kantone können Grundrechte einführen. Kantonale Grundrechte sind dann von Bedeutung, wenn sie Garantien enthalten, die über die Bundesverfassung und den internationalen Menschenrechtsschutz hinausgehen. Zahlreiche Kantonsverfassungen nutzen dieses Innovationspotenzial.

## Résumé

*La première Constitution fédérale a été adoptée en 1848. L'ancienne confédération d'États est alors devenue un État fédéral. Les cantons sont les constituants originaux et donc les fondateurs de la Suisse moderne. L'organisation fédérale a permis aux cantons de se regrouper en une plus grande unité politique tout en conservant une autonomie considérable.*

*De nombreux cantons ont été très novateurs dans l'élaboration de leurs propres constitutions. Depuis les années 1960, pas moins de 23 constitutions cantonales ont été totalement révisées. Ces projets de réforme témoignent de la volonté impressionnante des cantons de rendre leurs institutions pérennes et durables. De nombreux cantons vont parfois bien au-delà de la Constitution fédérale en matière de droits fondamentaux. Ainsi en va-t-il du canton de Genève, qui a par exemple inscrit dans sa constitution de 2012 le « droit de vivre dans un environnement sain » et le « droit à un niveau de vie suffisant ».*

*Les constitutions cantonales représentent ainsi des laboratoires de droit public qui peuvent également être utilisés pour le développement futur du droit constitutionnel fédéral.*

Dazu einige Beispiele:

- Die Bundesverfassung gewährleistet das Recht auf Ehe und Familie. Verschiedene Kantonsverfassungen garantieren darüber hinaus das Recht auf die freie Wahl einer anderen Form des gemeinschaftlichen Zusammenlebens.<sup>5</sup>
- Die Bundesverfassung gewährleistet die Sprachenfreiheit. Die Kantone Zürich und Genf garantieren darüber hinaus den Gebrauch der Gebärdensprache.
- Nach der Bundesverfassung hat jede Person das Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten. Zahlreiche Kantone garantieren überdies das Recht auf Einsicht in amtliche Akten, so weit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (Öffentlichkeitsprinzip).
- Die Bundesverfassung garantiert das Recht auf Leben. Die Verfassung des Kantons Waadt enthält eine Bestimmung, die das Lebensende betrifft. Sie garantiert das Recht auf Sterben in Würde.

<sup>5</sup> Dieses Recht wird in den Verfassungen der Kantone Bern, Zürich, Basel-Stadt, Freiburg, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Waadt, Genf und Neuenburg garantiert.

→ Die Bundesverfassung kennt im Bereich der Familienförderung und des Wohnens nur Sozialziele, jedoch keine Grundrechte. Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt gewährleistet das Recht auf familienergänzende Tagesbetreuungsmöglichkeiten und das Recht auf Wohnen.<sup>6</sup>

Besonders innovativ ist die Verfassung des Kantons Genf aus dem Jahr 2012. Sie enthält unter anderem folgende Artikel, die teilweise weit über die Bundesverfassung und den internationalen Menschenrechtsschutz hinausgehen:

- Jede Person hat das Recht auf Leben in einer gesunden Umwelt.
- Jede Person ohne finanzielle Mittel für eine anerkannte Ausbildung hat Anspruch auf Unterstützung durch den Staat.
- Jede Person, die in guten Treuen und zum Schutz des öffentlichen Interesses dem zuständigen Organ rechtmässig festgestelltes gesetzwidriges Verhalten meldet, wird angemessen geschützt (Recht auf Whistleblowing).
- Jede Person hat Anspruch auf die Deckung ihres Lebensbedarfs zur Förderung ihrer sozialen und beruflichen Integration (Recht auf einen angemessenen Lebensstandard).
- Jede Person hat Anspruch auf die persönliche Pflege und Unterstützung, die sie wegen ihrer Gesundheit, ihres Alters oder einer Behinderung benötigt.
- Der Staat trifft Massnahmen, damit jede Person für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden kann.

Die erwähnten Beispiele zeigen, dass das kantonale Verfassungsrecht lebendig und zukunftsgerichtet ist. Die Kantonsverfassungen bilden ein staatsrechtliches Laboratorium, das auch für die weitere Entwicklung des Bundesverfassungsrechts genutzt werden kann.

●

---

6 Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt gewährleistet das Recht, «dass Eltern innert angemessener Frist zu finanziell tragbaren Bedingungen eine staatliche oder private familienergänzende Tagesbetreuungsmöglichkeit für ihre Kinder angeboten wird, die den Bedürfnissen der Kinder entspricht» (§ 11 Abs. 2 Bst. a KV BS). Der Anspruch auf Betreuungsbeiträge wurde im Gesetz festgelegt. Er beginnt, wenn die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind, mit dem Alter des Kindes von drei Monaten. Nach der Bundesverfassung sollen Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können (Sozialziel, kein Grundrecht). Nach der Verfassung des Kantons Basel-Stadt ist das Recht auf Wohnen anerkannt. Der Kanton trifft die notwendigen Massnahmen, damit Personen, die in Basel-Stadt wohnhaft und angemeldet sind, sich einen ihrem Bedarf entsprechenden Wohnraum beschaffen können, dessen Mietzins oder Kosten ihre finanzielle Leistungsfähigkeit nicht übersteigt.

## Literatur

- Auer, Andreas (2016): Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern.
- Biaggini, Giovanni (2020): Verfassungsstaatlichkeit, in: Biaggini, Giovanni, Thomas Gächter und Regina Kiener (Hg.): Staatsrecht, 3. Aufl., 2. Teil, §§ 7–9, Zürich.
- Chatton, Gregor T. (2020): Les droits fondamentaux dans les constitutions cantonales, in: Diggelmann, Oliver, Maya Hertig Radall und Benjamin Schindler (Hg.): Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. II, V. 3, S. 1223–1244, Zürich.
- Nuspliger, Kurt (2021): Die Bedeutung des kantonalen Verfassungsrechts in der schweizerischen Verfassungsordnung, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Band 69, S. 849–878, Tübingen.
- Speich Chassé, Daniel (2012): Die Schweizer Bundesstaatsgründung von 1848: ein überschätzter Bruch?, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 62,4, S. 405–423.
- Tschannen, Pierre (2021): Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern.
- Vatter, Adrian (2020): Das politische System der Schweiz, 4. Aufl., Baden-Baden.

## DOI

<https://doi.org/10.5281/zenodo.8246243>

## Zum Autor

Kurt Nuspliger ist promovierter Jurist, Rechtsanwalt und seit 1994 Honorarprofessor an der Universität Bern. Er ist Berater für den öffentlichen Bereich, Mitglied der Interkantonalen Vertragskommission der Konferenz der Kantonsregierungen und Präsident der SAGW-Kommission Année Politique Suisse. Seine inhaltlichen Schwerpunkte sind Verfassungsfragen und Reformprojekte in den Bereichen Parlament, Regierung und Verwaltung.

