

9408

**Botschaft**  
**des Bundesrates an die Bundesversammlung**  
**über die Gewährleistung der neuen Verfassung des Kantons**  
**Unterwalden nid dem Wald**

(Vom 17. Dezember 1965)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Die ausserordentliche Landsgemeinde des Kantons Unterwalden nid dem Wald zu Wil an der Aa vom 10. Oktober 1965 hat die vom Landrat am 19. Juli 1965 beantragte Totalrevision der Kantonsverfassung mit grosser Mehrheit gutgeheissen. Mit Schreiben vom 20. Oktober 1965 ersuchen Landammann und Regierungsrat von Nidwalden um Erteilung der eidgenössischen Gewährleistung.

Seit dem ersten Weltkrieg ist bisher in keinem andern Kanton eine neue Verfassung geschaffen worden. In der Zeit von der Jahrhundertwende bis zum ersten Weltkrieg hatten vier Kantone ihre Verfassung total revidiert, nämlich Obwalden (1902), Wallis (1907), Appenzell-Ausserrhoden (1908) und Nidwalden (1913). Nidwaldens Verfassung hat somit in diesem Jahrhundert bereits zweimal eine Totalrevision erfahren.

Anlass zur zweiten Totalrevision gab die Schaffung eines kantonalen Gesetzbuches. Die damit betraute Kommission kam zur Überzeugung, dass der Herausgabe eines solchen Werkes eine Totalrevision der Verfassung vorausgehen habe, da das Grundgesetz von 1913 den heutigen Bedürfnissen nicht mehr gerecht zu werden vermöge. In der Folge erteilte die Landsgemeinde vom 26. April 1964 dem Landrat den Auftrag, die Totalrevision der Verfassung an die Hand zu nehmen. Der von einer Verfassungskommission ausgearbeitete Entwurf wurde vom Landrat in zweimaliger Lesung durchberaten und am 10. Juli 1965 mit 55 Stimmen und bei 3 Enthaltungen gutgeheissen.

Die revidierte Verfassung bringt, gemäss Bericht des Landrates zuhanden der Landsgemeinde, «keine umwälzenden Neuerungen, aber sie erstrebt einerseits die Anpassung des Bestehenden an die Bedürfnisse der Gegenwart und der absehbaren Zukunft und schafft andererseits die notwendigen Vereinfachungen, die ein besseres Funktionieren der Verwaltung in Kanton und Gemeinden ermöglichen werden. Mit dieser Zielsetzung sind insbesondere die Verfassungsbestimmungen über die Gemeindeorganisation, über die Rechtsprechung so-

wie über die Kompetenzen der Behörden aller Stufen neu gefasst worden». Diesen Feststellungen sei beigelegt, dass die revidierte Verfassung systematisch ganz neu gegliedert und inhaltlich völlig neu konzipiert worden ist. Nidwalden darf ohne Zweifel für sich in Anspruch nehmen, die modernste Kantonsverfassung zu besitzen.

Es ist nicht möglich, in der vorliegenden Botschaft auf sämtliche Änderungen einzugehen. Wir werden uns darauf beschränken, auf die wichtigeren Neuerungen aufmerksam zu machen und jene Bestimmungen näher zu besprechen, die vom Standpunkt des Bundesrechts aus von Interesse sind.

## I

Die neue Verfassung zählt 107 Artikel und ist in sieben Abschnitte gegliedert: Der erste zählt die Rechte und Pflichten der Bürger auf, der zweite umschreibt die öffentlichen Aufgaben, der dritte regelt das Verhältnis von Staat und Kirche, der vierte nennt die kantonalen und kommunalen Gewalten und legt ihre Funktionen fest, der fünfte handelt von den Korporationen, der sechste stellt die Revisionsbestimmungen auf, und der siebente enthält die Übergangsordnung.

Die staatlichen Organe, insbesondere die Landsgemeinde, aber auch der Landrat und der Regierungsrat behalten ihre bisherigen Funktionen bei (Art. 50 ff.). Auch das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden ist grundsätzlich gleich geblieben (Art. 70 ff.). Dagegen sind zahlreiche Bestimmungen über Fragen von sekundärer Bedeutung, wie etwa die Eidespflicht der Behörden und Beamten, die Wahl der Stimmentzähler für die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlung, die Kompetenzen von Landrat und Regierungsrat zur Festlegung des Salzpreises, zur Bewilligung von Holzschlaggesuchen usw., weggelassen worden. Die Amtsdauer ist für alle Behörden und Beamten einheitlich auf vier Jahre (Art. 45) und für alle Präsidenten, ausgenommen der Landammann und der Landesstatthalter (Art. 51, Abs. 1, Ziff. 2), auf zwei Jahre festgesetzt worden (Art. 51, Abs. 1, Ziff. 4 und 5; Art. 59; Art. 81, Abs. 2). Wo Änderungen der staatlichen Einrichtungen sich heute noch nicht aufdrängen, in Zukunft aber nötig werden könnten, erzwingt die Verfassung sie nicht, sondern schafft nur die rechtlichen Möglichkeiten dafür: So für die Verleihung der politischen Rechte an die Schweizerinnen (Art. 9), die Einführung des Gemeindeparlamentes anstelle der Gemeindeversammlung (Art. 80), die Zusammenlegung von Schul- und politischen Gemeinden (Art. 86, Abs. 2), die Modernisierung der Einbürgerungsgesetzgebung (Art. 12), die Einführung des Wahlprozesses (Art. 42) sowie für die Aufhebung der Armengemeinden (Art. 105).

Das Gemeindegewesen, das bisher mit vier Gemeindearten und uneinheitlichen Gemeindegrenzen zu kompliziert geordnet war, ist bedeutend vereinfacht worden: Die Schulgemeinden sollen sich inskünftig in ihrer räumlichen Ausdehnung mit den politischen Gemeinden decken (Art. 86, Abs. 1); die Aufgaben der Armengemeinden können, je nach der Entwicklung des Armenwesens, auf andere Körperschaften übertragen werden; wie bereits erwähnt, besteht die

Möglichkeit, die Armengemeinden, an denen heute kaum mehr ein politisches Interesse besteht, schliesslich ganz aufzuheben (Art. 105).

Im Zusammenhang mit der Neuordnung des Gerichtswesens, das vor allem den modernen Forderungen des Rechtsstaates angepasst wurde, ist auch der Grundsatz der Gewaltentrennung in die Verfassung aufgenommen worden (Art. 41, Abs. 1). An die Stelle der aus drei Regierungsräten zusammengesetzten Justizkommission tritt ein unabhängiges Strafgericht und amtiert als unterste Instanz im Strafverfahren (Art. 67, Ziff. 2; Art. 99). Die Artikel 3, Absatz 4 sowie 68 und 69 führen die Verwaltungs- und die Verfassungsgerichtsbarkeit ein, und Artikel 67 Ziffer 2 schafft die Grundlage für die Jugendgerichtsbarkeit.

Die neue Verfassung umschreibt die geistigen Aufgaben des Kantons deutlicher: Die Artikel 14 ff. legen die Aufgaben der Schule fest, Artikel 37 schützt die Selbständigkeit der Kirchen, und die Artikel 21 ff. befassen sich mit den kulturellen Aufgaben (Natur- und Heimatschutz, Kulturförderung, Volksbildung). Auch die sozialen Aufgaben des Kantons, wie der Schutz der Familie (Art. 29), die Armenfürsorge (Art. 25), die Sozialversicherung (Art. 26), die Wohnungsfürsorge (Art. 27) und das Gesundheitswesen (Art. 28), werden stärker betont.

Eine Übergangsregelung (Art. 95 ff.) sichert das weitere Funktionieren des Staatsapparates bis zur Anpassung der alten Ordnung an das neue Recht. Diese Anpassung wird die Schaffung verschiedener neuer Gesetze erfordern, so über die Landsgemeinde, den Landrat und den Regierungsrat, ferner über die Gerichte, über die Behörden, Beamten und Angestellten sowie über die Gemeinden.

## II

Unter dem Blickwinkel von Artikel 6 der Bundesverfassung erscheinen namentlich die folgenden Bestimmungen der neuen Kantonsverfassung von besonderem Interesse:

Während Artikel 1, teilweise in Wiederholung der Gewährleistungen der Bundesverfassung, eine Reihe von Freiheitsrechten garantiert, stellt Artikel 2 in Anlehnung an Artikel 4 der Bundesverfassung den Grundsatz der Rechtsgleichheit auf. Von den Rechtsschutzbestimmungen des Artikels 3 verdient Absatz 2, der das rechtliche Gehör ausdrücklich gewährleistet, besondere Beachtung. Die Absätze 2 und 3 von Artikel 4 stellen für das Strafuntersuchungsverfahren gewisse Mindestvorschriften auf, und Artikel 6 regelt die Haftung des Gemeinwesens für die Behörden und Beamten.

Artikel 9 schafft die Grundlage für die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten. Dass es dem Bundesrecht nicht widerspricht, die politische Gleichberechtigung der Geschlechter zu verwirklichen, ist schon wiederholt festgestellt worden (siehe etwa BBl 1959 I 364; 1959 II 947; 1960 I 1559). In rein kirchlichen Angelegenheiten kann den Frauen das Stimm- und Wahlrecht, unabhängig von Artikel 9, auch durch Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in die Kirchenverfassung eingeräumt werden (Art. 89, Abs. 1).

Nach Artikel 27 Absatz 2 der Bundesverfassung soll der Primarunterricht ausschliesslich unter staatlicher Leitung stehen. «Staatlich» bedeutet hier aber nicht «kantonal», sondern steht im Gegensatz zu «kirchlich» und «Privat». Das Wort «staatlich» hat mit andern Worten die Bedeutung von «weltlicher Behörde» (Burckhardt, Kommentar, S.202). Diesem Erfordernis genügt Artikel 15, gemäss welchem der Volksschulunterricht im Rahmen der Gesetzgebung den Gemeinden obliegt und der Aufsicht des Kantons untersteht.

Dagegen fragt sich, ob Artikel 20, Absatz 2, der die Privatschulen der Aufsicht des Kantons unterstellt, mit Artikel 27, Absatz 2 der Bundesverfassung vereinbar sei, soweit er sich auf den Primarunterricht bezieht. Bei der Totalrevision der Kantonsverfassung von 1913 hatte der Bundesrat beantragt, einer materiell gleichlautenden Bestimmung (Art. 31, Abs. 5) die Gewährleistung zwar zu erteilen, aber beizufügen, dass sie nicht die Wirkung haben könne, Artikel 27, Absatz 2 der Bundesverfassung einzuschränken (BBl 1913 V 346/347; AS 30, 124/125). Burckhardt bemerkt in seinem Kommentar (a. a. O.), dass die Bundesbehörden bei Privatschulen zu Unrecht zwischen Aufsicht und Leitung unterschieden hätten; wenn eine kantonale Verfassung dem Staate das Aufsichtsrecht einräume, so genüge sie dem Bundesrecht. Bei der Teilrevision der Kantonsverfassung von 1955 bildete die betreffende Bestimmung erneut Gegenstand der eidgenössischen Gewährleistung, ohne dass sie beanstandet worden wäre (BBl 1955 II 553 und 624). Wir sehen keinen Grund, demgegenüber heute irgendwelche Vorbehalte zu beantragen.

Die römisch-katholische Kirche ist Landeskirche (Art. 34, Abs. 1). Die evangelisch-reformierte Kirche ist öffentlich-rechtlich anerkannt (Art. 35), wogegen alle übrigen Religionsgemeinschaften «unter den Grundsätzen des Privatrechts stehen», soweit sie nicht durch das Gesetz öffentlichrechtlich anerkannt werden (Art. 36). Diese Regelung betrifft ausschliesslich das Verhältnis zwischen Staat und Kirche, das grundsätzlich Sache der Kantone ist. Doch hat beispielsweise der Bund die Kompetenz, Vereinbarungen über Verhältnisse zwischen Staat und Kirche mit der römisch-katholischen Kirche abzuschliessen, von jeher für sich in Anspruch genommen (Burckhardt, Kommentar, S. 86/87, und Bundesrecht, Nr. 510; Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 355 und 815, N. 22; BGE 73 I 103 ff.). Neben der Abschlusskompetenz des Bundes bleibt gemäss dieser Auffassung kein Raum für entsprechende kantonale Kompetenzen. Artikel 34, Absatz 2 steht damit nicht im Widerspruch: Er schliesst den Bund von seinen verfassungsmässigen Rechten (Art. 9 BV) nicht aus, sondern bezeichnet nur die Behörde, die den Kanton bei solchen Übereinkünften zu vertreten hat.

Artikel 40, der den Fortbestand der Klöster und kirchlichen Stiftungen gewährleistet, entspricht Artikel 4 der alten Verfassung. In seiner Botschaft vom 15. Dezember 1913 bemerkte der Bundesrat dazu, dass die Gewährleistung dieser Bestimmung selbstverständlich nicht auch eine Gewährleistung des Fortbestandes der Klöster und kirchlichen Stiftungen durch den Bund bedeute. Wir glauben, es beim Hinweis auf die damalige Bemerkung bewenden lassen zu können. Übrigens gewährleisten auch andere Kantone den Fortbestand der Klöster (Fleiner/Giacometti, a. a. O., S. 357, N. 21).

Die Unterschriftenzahlen für das Referendum und die Verfassungsinitiative sind im Hinblick auf die Bevölkerungszunahme von 300 bzw. 400 auf 500 erhöht worden (Art. 53, Abs. 1 und Art. 54, Abs. 3, Ziff. 1). Eine solche Erhöhung widerspricht dem Bundesrecht nicht. Die gleiche Zahl ist in Artikel 50, Absatz 2 (früher Art. 50, Abs. 1) für die Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde durch die Aktivbürger vorgeschrieben.

In Korporationsangelegenheiten sind an der Landsgemeinde nicht ausschliesslich die Korporationsbürger stimmberechtigt. Diesen ist vielmehr nur die gesetzliche Regelung des Mitanteils und der Nutzung an Korporationsgütern vorbehalten (Art. 56, Abs. 1). Eine solche Einschränkung des allgemeinen Stimmrechts ist vom Standpunkt des Bundesrechts aus (Art. 43, Abs. 4 BV) um so weniger zu beanstanden, als nach dem bisherigen Artikel 41, Absatz 5 der Kantonsverfassung der Ausschluss vom Stimmrecht auf sämtliche Korporationsangelegenheiten ausgedehnt war, ohne dass ihm 1913/1914 und 1955 die eidgenössische Gewährleistung versagt worden wäre (BBl 1913 V 338–342; Burckhardt, Nr. 220/II; BBl 1955 II 553 und 624).

Artikel 60, Absatz 2, Ziffer 1 räumt dem Landrat das Recht ein, «Einführungsverordnungen» zu bundesrechtlichen Vorschriften zu erlassen. Nach der Nidwaldner Rechtssprache sind darunter sämtliche kantonalen Erlasse zu Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen zu verstehen, also sowohl Einführungs- als auch Vollzugs- und Ausführungsbestimmungen (vgl. auch Art. 61, Ziff. 6). Der Terminus «Einführungsverordnungen» steht im Gegensatz zu «Vollziehungsverordnungen», welcher Ausdruck für die Erlasse zu kantonalen Gesetzen verwendet wird (Art. 60, Abs. 2, Ziff. 2).

Während die Ausübung der dem Kanton zustehenden Rechte der Initiative und des Referendums in der Eidgenossenschaft in die Zuständigkeit des Landrates fällt (Art. 61, Ziff. 3), werden die Vernehmlassungen, zu denen der Bund den Kanton auffordert, der bisherigen Praxis entsprechend vom Regierungsrat erstattet (Art. 65, Abs. 2, Ziff. 4).

Artikel 66, Absatz 1 garantiert die richterliche Unabhängigkeit.

Artikel 71 betont die Autonomie der Gemeinden stärker, als dies in der alten Verfassung der Fall war: Es werden den Gemeinden alle Aufgaben zugewiesen, die nicht dem Bund oder dem Kanton zustehen.

Im Interesse eines Minderheitenschutzes ist das Quorum für die Einberufung einer ausserordentlichen Gemeindeversammlung durch die Aktivbürger von einem Viertel auf einen Fünftel herabgesetzt worden (Art. 75, Abs. 2). Das gleiche trifft zu für das fakultative Referendum in Gemeindeangelegenheiten (Art. 77, Abs. 1).

Nach Artikel 89, Absatz 2 ist der zuständige Pfarrer oder Kaplan von Amtes wegen Mitglied des Kirchen- oder Kapellrates. Man könnte sich fragen, ob diese Bestimmung gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit verstosse, da sie zweierlei Mitglieder des Kirchen- oder Kapellrates schafft, nämlich gewählte und ihm von Amtes wegen angehörende. Die gleiche Bestimmung fand sich aber schon in der alten Verfassung (Art. 88, Abs. 1) und wurde seinerzeit vor-

behaltlos gewährleistet (BBl 1913 V 333 ff.; AS 30, 124/125). Anfangs 1965 hat sich auch das Bundesgericht mit einem ähnlich gelagerten Fall aus dem Kanton Luzern befasst und dabei, unter Hinweis auf die Regelung in Nidwalden, festgestellt, dass der Pfarrer in zahlreichen Kantonen von Amtes wegen einen Sitz oder sogar den Vorsitz im Kirchenrat habe, dass dies mit schweizerischer demokratischer Auffassung vereinbar sei und aus dem Gesichtswinkel des Artikels 4 der Bundesverfassung grundsätzlich nicht beanstandet werden könne (BGE 91 I 110, vor allem S. 120). Unter diesen Umständen besteht kein Grund, Artikel 89, Absatz 2 die Gewährleistung des Bundes zu versagen.

Zu einer letzten Bemerkung gibt Artikel 90 Anlass, der eine Unbilligkeit gegenüber der evangelisch-reformierten Kirche Nidwaldens beseitigt. Bisher floss der Ertrag der Kirchensteuern juristischer Personen ausschliesslich den katholischen Kirchgemeinden zu. Diese Steuern werden inskünftig vom Kanton erhoben, wobei die Verteilung der Erträge durch das Gesetz geregelt werden soll.

### III

Die Voraussetzungen des Artikel 6 der Bundesverfassung sind im vorliegenden Fall erfüllt: Die neue Verfassung des Kantons Unterwalden nörd dem Wald enthält nichts den Vorschriften der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes, sie sichert die Ausübung der politischen Rechte nach demokratischen Formen, sie ist vom Volke angenommen worden und kann revidiert werden, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt. Wir beantragen Ihnen deshalb, ihr durch Annahme des beiliegenden Beschlussesentwurfes die Gewährleistung des Bundes zu erteilen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 17. Dezember 1965

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

**Tschudi**

Der Bundeskanzler:

**Ch. Oser**

(Entwurf)

**Bundesbeschluss  
über die Gewährleistung der neuen Verfassung des Kantons  
Unterwalden nid dem Wald**

*Die Bundesversammlung  
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

in Anwendung von Artikel 6 der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 17. Dezember 1965,  
in Erwägung, dass die Voraussetzungen des Artikel 6 der Bundesverfassung  
erfüllt sind,

*beschliesst:*

Art. 1 $\frac{3}{2}$

Der an der ausserordentlichen Landsgemeinde vom 10. Oktober 1965 angenommenen neuen Verfassung des Kantons Unterwalden nid dem Wald wird die Gewährleistung des Bundes erteilt.

Art. 2 $\frac{3}{4}$

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

8595

## **Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Gewährleistung der neuen Verfassung des Kantons Unterwalden nid dem Wald (Vom 17. Dezember 1965)**

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| In                  | Bundesblatt      |
| Dans                | Feuille fédérale |
| In                  | Foglio federale  |
| Jahr                | 1965             |
| Année               |                  |
| Anno                |                  |
| Band                | 3                |
| Volume              |                  |
| Volume              |                  |
| Heft                | 52               |
| Cahier              |                  |
| Numero              |                  |
| Geschäftsnummer     | 9408             |
| Numéro d'affaire    |                  |
| Numero dell'oggetto |                  |
| Datum               | 31.12.1965       |
| Date                |                  |
| Data                |                  |
| Seite               | 619-625          |
| Page                |                  |
| Pagina              |                  |
| Ref. No             | 10 043 118       |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.