
KANTONALE ABSTIMMUNG

vom 4. März 2018

**Volksinitiative
« Für eine Totalrevision
der Verfassung des Kantons Wallis
vom 8. März 1907 »**



**CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS**

VOLKSINITIATIVE « FÜR EINE TOTALREVISION DER VERFASSUNG DES KANTONS WALLIS »

DIE BEIDEN FRAGEN

HAUPTFRAGE:

Wollen Sie die Volksinitiative « Für eine Totalrevision der Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907 » annehmen?

STICHFRAGE:

Falls das Volk die Volksinitiative annimmt, soll die Totalrevision der Kantonsverfassung durch den Grossen Rat oder durch einen Verfassungsrat durchgeführt werden?

- *Um abzustimmen müssen die Stimmberechtigten das entsprechende Feld ankreuzen: das Feld « Grosser Rat » oder das Feld « Verfassungsrat ».*
- *Jeder Stimmberechtigte kann die Stichfrage beantworten, und zwar unabhängig von seiner Antwort auf die Hauptfrage.*

ABSTIMMUNGSEMPFEHLUNG

Der Grosse Rat und der Staatsrat empfehlen den Stimmberechtigten die Volksinitiative anzunehmen.

Falls das Volk die Volksinitiative annimmt, empfehlen der Grosse Rat und der Staatsrat die Totalrevision der Kantonsverfassung von einem Verfassungsrat vornehmen zu lassen.

WORUM GEHT ES?

- 1 Jeder Kanton muss eine Verfassung haben. Gemäss Art. 51 der Bundesverfassung gibt sich jeder Kanton eine demokratische Verfassung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt (Abs. 1). Die Kantonsverfassungen bedürfen der Gewährleistung des Bundes. Der Bund gewährleistet sie, wenn sie dem Bundesrecht nicht widersprechen (Abs. 2). Die Bundesverfassung legt aber den Inhalt einer Kantonsverfassung nicht fest. Die Kantone verfügen bei der Redaktion ihrer Verfassung über grosse Freiheit.

Eine Kantonsverfassung weist im Allgemeinen die einen Verfassungsstaat kennzeichnenden Elemente auf: sie legt die Staatsstruktur fest, sie nennt die wesentlichen Ziele und hält seine Aufgaben fest, sie regelt die Machtverteilung zwischen den Behörden und sie bestimmt die Rechtsstellung der Menschen in diesem Staat und begrenzt dadurch zugleich die staatliche Macht. Als Grundgesetz geht die Verfassung den anderen Rechtsnormen vor; sie hat einen höheren Rang als die Gesetze und anderen Rechtsakte.

Die Stimmberechtigten können die Revision der Kantonsverfassung verlangen. Die Verfassung kann total- oder teilrevidiert werden.

Die **Totalrevision** kennzeichnet sich durch den Ersatz einer Verfassung durch eine Andere aus. Eine Totalrevision kann verschiedene Ziele verfolgen: zum Beispiel kann damit eine veraltete Verfassung modernisiert und an die heutige Zeit angepasst werden ohne deren Grundlagen zu ändern; oder es kann eine alte Verfassung, die zahlreiche Teilrevisionen erfahren hat und deren allzu oft geänderter Text unleserlich wurde, durch eine neue Verfassung ersetzt werden, die eine einheitlichere Sprache aufweist und über einen besseren Aufbau verfügt; usw.

- 2 In unserem Kanton können 6'000 Stimmberechtigte die Totalrevision der Verfassung verlangen (Art. 100 Abs. 1 KV). Falls das Volk über eine solche Initiative abstimmt, muss es gleichzeitig entscheiden, ob im Falle der Annahme der Initiative (Hauptfrage) die Totalrevision durch den Grossen Rat oder durch einen Verfassungsrat durchzuführen ist (Stichfrage; Art. 101 Abs. 2 KV).

Unsere Kantonsverfassung ist über hundert Jahre alt; sie datiert vom 8. März 1907. Im Verlaufe der Jahre wurde sie rund zwanzig Mal – zum Teil wesentlich – teilrevidiert. Bis heute wurden mehr als die Hälfte der Bestimmungen der Kantonsverfassung, welche 109 Artikel zählt, überarbeitet.

Am 27. Juli 2016 wurde die Volksinitiative «Für eine Totalrevision der Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907» bei der Staatskanzlei mit 7'895 gültigen Unterschriften hinterlegt.

In der Novembersession 2017 hat der Grosse Rat diese Initiative geprüft. Er empfiehlt dem Volk die Volksinitiative anzunehmen. Falls das Volk die Initiative annimmt, empfiehlt das Parlament die Totalrevision der Kantonsverfassung von einem Verfassungsrat durchführen zu lassen.

Am 4. März 2018 werden die Stimmberechtigten über diese Initiative abstimmen. Zwei Fragen werden dem Volk unterbreitet:

Eine **Hauptfrage:**

Wollen Sie die Volksinitiative « Für eine Totalrevision der Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907 » annehmen?

Eine **Stichfrage:**

Falls das Volk die Volksinitiative annimmt, soll die Totalrevision der Kantonsverfassung durch den Grossen Rat oder durch einen Verfassungsrat durchgeführt werden?

Jeder Stimmberechtigte kann die Stichfrage beantworten, und zwar unabhängig von seiner Antwort auf die Hauptfrage. So kann zum Beispiel die Person, die die Hauptfrage mit « Nein » oder « Leer » beantwortete, die Stichfrage trotzdem beantworten.

Verwirft das Volk die Initiative, wird sie abgeschrieben.

Nimmt das Volk die Initiative **an**, ist das vom Volk bezeichnete Organ – der Grosse Rat oder der Verfassungsrat – verpflichtet, ihr unverzüglich Folge zu geben. Die durch den Grossen Rat oder durch einen Verfassungsrat revidierte Verfassung wird anschliessend dem Volk zur Annahme oder Verwerfung unterbreitet (Art. 105 KV).

Entscheiden die Stimmberechtigten, dass die Totalrevision der Verfassung durch **einen Verfassungsrat** vorzunehmen ist, müssen dessen Mitglieder gewählt werden. Diese Wahlen würden im zweiten Semester 2018 stattfinden. Es sei darauf hingewiesen, dass die Verfassungsratswahlen auf der gleichen Grundlage wie die Wahl der Abgeordneten auf den Grossen Rat erfolgen (Art. 103 Abs. 3 KV): die Bestimmungen, die die Wahl der Abgeordneten regeln, werden für die Wahl der Mitglieder des Verfassungsrates angewandt. Ausgenommen sind jedoch die Bestimmungen, die die Unvereinbarkeit betreffen. Die 130 Mitglieder des Verfassungsrates werden daher zwischen den Bezirken und Halbbezirken gemäss Art. 84 der Kantonsverfassung verteilt. Der Verfassungsrat wird eine Frist von vier Jahren haben, um den Entwurf der neuen Verfassung vorzustellen.

MEINUNG DES INITIATIVKOMITEES

1. Eine Totalrevision der Verfassung von 1907

a) Allgemeines

Bei der Revision soll es nicht darum gehen, die Vergangenheit zu negieren oder Tabula rasa zu machen. Doch ist wohl unbestritten, dass das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben einerseits und die politische Organisation andererseits in vielen Bereichen nicht mehr übereinstimmen, dass die Rolle des Staates unklar geworden ist und dass die Stellung der Bürgerinnen und Bürger angesichts der gesellschaftlichen, demografischen und technologischen Entwicklung neu definiert werden muss. Im Zuge der modernen Entwicklung muss das Walliser Volk seine Verfassung neu denken. Denn diese vermittelt zur Zeit weder eine Gesamtschau der Beziehungen zwischen Bürger und Staat noch entspricht sie den Gegebenheiten der heutigen Welt. Das Wallis befindet sich aktuell in einer ähnlichen Situation wie die Eidgenossenschaft vor der Revision der Bundesverfassung von 1999. Ja, das Wallis hat noch nicht einmal alle darin festgeschriebenen Bestimmungen angepasst.

Unsere Verfassung wurde im 19. Jahrhundert für das 20. Jahrhundert gedacht. Und nun sind wir im 21. Jahrhundert – mit dem gleichen Text!

Abgesehen von belanglosen oder überholten Artikeln (Bodenzins, Viehversicherung, Kreisspitäler, usw.) ist die Hauptkritik am aktuellen Verfassungstext das Fehlen einer soliden Grundlage für die Zukunft des Kantons. Der Text verliert sich in Bestimmungen, die nicht in eine Verfassung gehören. Und die persönlichen Freiheiten sind nur ansatzweise und wenig systematisch aufgeführt. Es ist deshalb dringend geboten, eine Totalrevision anzustreben und nicht nur einzelne Artikel anzupassen.

b) Konkrete Gründe

Die Gründe für eine Totalrevision der Verfassung sind vielfältig. Sie erklären sich teils durch äussere Faktoren und teils durch die starken Veränderungen innerhalb des Kantons. Im letzten Jahrhundert hat der Kanton tiefgreifende Veränderungen erfahren:

- die Bevölkerung hat sich verdreifacht,
- die Grösse der Familien hat sich stark verringert,
- die Beschäftigung in der Landwirtschaft ist massiv zurückgegangen,
- die Städte haben sich zu Agglomerationen entwickelt,
- die Talebene verzeichnet ein markantes Bevölkerungswachstum; dies auf Kosten der Seitentäler und Berggemeinden,

- der Anteil der studierenden Frauen ist stark angestiegen und übertrifft teilweise denjenigen der Männer,
- das demografische Gleichgewicht zwischen den Sprachregionen sowie zwischen Talebene und Berggebiet hat sich verschoben,
- neue Technologien haben sich entwickelt,
- die natürlichen Ressourcen und insbesondere das Wasser sind Gegenstand neuer Auseinandersetzungen,
- der Wintertourismus sieht sich in Frage gestellt.

c) **Offensichtliche Lücken**

Zahlreiche Lücken im aktuellen Verfassungstext machen klar, wie sehr letzterer von der Entwicklung überholt ist. Ein paar Beispiele:

- nachhaltiger Umgang mit den natürlichen Ressourcen,
- Ausübung der Kinderrechte,
- Ausländerintegration,
- Kleinkinderbetreuung,
- Sozialhilfe,
- Anerkennung alternativer Familienmodelle,
- Gleichberechtigung Mann – Frau (1981 vom Schweizer Volk angenommen),
- Meinungsäusserungsfreiheit,
- Recht auf Information,
- Schutz der persönlichen Daten,
- Zugang zur Gesundheitspflege.

d) **Eine offene Diskussion – von Grund auf!**

Das Initiativkomitee wünscht eine Totalrevision der Verfassung und eine offene Diskussion ohne Tabus, bei der alle Positionen zum Ausdruck kommen. Das heisst gleichzeitig, dass das Komitee weder über ein Verfassungsprojekt verfügt noch bestimmte politische Absichten verfolgt.

2. Eine Totalrevision der Verfassung durch einen Verfassungsrat

a) **Ein Verfassungsrat**

Das Initiativkomitee wünscht, dass ein Verfassungsrat gewählt wird, und zwar nach dem gleichen System wie für die Wahl des Grossen Rates. Ein Verfassungsrat erweist sich insofern als geeignete Instanz, als es eben um eine grundlegende Neugestaltung des Verfassungsgebäudes geht und nicht nur um punktuelle Veränderungen und redaktionelle Verbesserungen.

Der Verfassungsrat soll das gesamte gesellschaftliche Spektrum des Wallis abdecken, also nicht nur den Bereich der Politik, sondern auch die Bereiche Wirtschaft, Berufsleben, Kultur, Sport und Vereins- und Verbandswesen.

b) Mehrwert

Ein Verfassungsrat bringt folgende Vorteile mit sich:

- Er setzt sich aus Personen mit unterschiedlichem – politischem wie nicht politischem – Profil zusammen.
- Seine Mitglieder widmen sich ausschliesslich dieser Aufgabe, ihr Auftrag ist zeitlich begrenzt.
- Er garantiert die Präsenz von sonst wenig oder gar nicht vertretenen Gruppen (Junge, Frauen, SportlerInnen, KünstlerInnen, UnternehmerInnen).
- Er vereint Fachkenntnisse in Bereichen, die im Parlament nicht abgedeckt sind.
- Er nimmt die Aufgabe unvoreingenommen in Angriff.
- Er neigt eher zu einer ganzheitlichen Prüfung und weniger zu einer Pflasterchen- Politik.
- Seine Mitglieder sind verfügbarer als die Parlamentsmitglieder.
- Er mindert das Risiko parteipolitischer Auseinandersetzungen und reduziert so bei den Diskussionen die Spannungen.

Bei den Gegnern eines Verfassungsrates hört man immer wieder folgende Argumente:

- **Verdoppelung** bzw. Befürchtung, einen zweiten Grossrat zu haben. Dies wird jedoch nicht der Fall sein, denn der Grosse Rat wird seine übliche Arbeit fortsetzen, währenddem der Verfassungsrat sich ausschliesslich der Verfassungsrevision widmen kann.
- **Dauer der Arbeit** und Befürchtung, nie an ein Ende zu kommen. Die Initianten gehen davon aus, dass die Arbeit **in 4 Jahren** abgeschlossen werden kann. Zu bedenken ist, dass man sich dabei auf bereits vorhandene Überlegungen sowie auf Beispiele anderer Verfassungsrevisionen abstützen kann.
- **Höhere Kosten**: Egal ob der Grosse Rat oder ein Verfassungsrat die Arbeit macht: die Kosten sind dieselben. Denn die Verfassungsräte werden gleich entschädigt wie die Grossräte. Zu rechnen ist mit Kosten von **4 Millionen**. Dies ist keine Luxusausgabe, sondern eine Investition in die Zukunft.

Geben wir dem Wallis diese einmalige Chance, seine Gegenwart und seine Zukunft zu reflektieren!

MEINUNG DES GROSSEN RATS UND DES STAATSRATS

1. Hauptfrage: für eine Totalrevision der Kantonsverfassung

Der Grosse Rat und der Staatsrat befürworten eine Totalrevision der Kantonsverfassung.

Es trifft zu, dass die Totalrevision der Kantonsverfassung ein ehrgeiziges Vorhaben ist. Bei einer neuen Verfassung mit Änderungen in verschiedenen Gebieten könnte eine Häufung von verschiedenen Widerständen den Entwurf als Ganzes in Gefahr bringen. Die Gefahr der Verwerfung durch das Volk ist nicht von der Hand zu weisen. Die Schwierigkeit einer Totalrevision der Verfassung erklärt weshalb bis heute der Grosse Rat und der Staatsrat den Teilrevisionen, d.h. einer etappenweisen Revision der Kantonsverfassung, den Vorzug gaben.

Mit der etappenweisen Totalrevision der Verfassung fortzufahren ermöglicht es den Stimmberechtigten einige Teilrevisionen anzunehmen und andere Teilrevisionen abzulehnen; je nach der dem Volk unterbreiteten Vorlage. Bei einer Totalrevision hingegen muss die gesamte Verfassung angenommen oder abgelehnt werden.

Auch wenn die aktuelle Verfassung vom 8. März 1907 datiert, wurden zahlreiche Änderungen an den Originalbestimmungen vorgenommen. Die geltende Verfassung wurde gegenüber dem Gesetzestext von 1907 in einigen Punkten angepasst: so wurden dutzend Teilrevisionen seit den 1990er Jahren durchgeführt. Man kann sich daher fragen, ob es nicht zweckmässiger wäre Teilrevisionen der Kantonsverfassung durchzuführen, d.h. jene Kapitel revidieren, die noch nicht geändert wurden. Dennoch zeigen die mit Erfolg beschiedenen Totalrevisionen der Kantonsverfassungen der meisten Kantone der Schweiz, dass ein solches Projekt kein unüberwindbares Hindernis ist.

Andererseits muss festgestellt werden, dass die heutige Verfassung zahlreiche Mängel aufweist: ihre Systematik und Struktur ist wenig kohärent; Bestimmungen sind überholt; einige Begriffe sind veraltet. Dadurch wird das Durchlesen des Textes schwerfällig und dessen Verständnis schwierig, was zu einer Schwächung der Aussagekraft führt. Die aufeinanderfolgenden Teilrevisionen konnten diese Schwachstellen nicht beseitigen. Letztendlich fehlt es unserer Verfassung heute an Einheit und Kohärenz. Die Lektüre unserer Verfassung vermittelt den Eindruck eines Textes ohne Struktur, eines Flickentepichs ohne Einheit und mit überholten Bestimmungen.

Zudem sind zahlreiche Bestimmungen der Verfassung realitätsfremd. Bestimmungen, die in der Verfassung verankert sein sollten, fehlen (z. B. die Grundrechte, die Verfahrensgarantien). Die Kapitel betreffend die

persönlichen Freiheiten und die Grundrechte, die territoriale Organisation sowie die kantonalen und kommunalen Institutionen bedürfen einer umfassenden Überprüfung. Es handelt sich hierbei um heikle und wichtige Fragen. Mit einer Totalrevision hat man den Überblick über die gesamte Verfassung, so dass ein moderner und kohärenter Text verfasst werden kann, der sowohl betreffend die Form als auch den Inhalt eine Einheit aufweist.

Neben dem Bund haben die meisten Kantone in den letzten Jahren ihre Verfassung totalrevidiert. Die Totalrevision wurde vom Bund sowie den betroffenen Kantonen als positiv beurteilt.

Es ist schliesslich festzuhalten, dass die heutige Verfassung von 1907 formelle wie materielle Mängel aufweist. Die Verfassung klafft trotz der zahlreichen Teilrevisionen weit mit der Realität auseinander. Trotz der Schwierigkeit und des Umfangs dieser Aufgabe erachten es der Grosse Rat und der Staatsrat als zweckmässig, den Kanton mit einer Verfassung auszustatten, die eine Einheit und Kohärenz aufweist und die insbesondere der gesellschaftlichen Realität des Wallis des 21. Jahrhunderts Rechnung trägt. Sich für eine Totalrevision der Verfassung einzusetzen bedeutet Grundsatzüberlegungen über die Grundlagen unseres Staates, unserer Institutionen, unserer Identität und unserer Werte anzustellen. Es besteht in unserem Kanton der Bedarf, Letztgenannten mit einer neuen strukturierten, klaren und modernen Verfassung auszustatten.

2. Stichfrage: die Option des Verfassungsrates

Falls das Volk die Totalrevision der Kantonsverfassung annimmt, muss entschieden werden, wem es die Aufgabe der Ausarbeitung des Entwurfs der neuen Kantonverfassung anvertrauen will: dem Grossen Rat oder einem Verfassungsrat.

Wie der Staatsrat spricht sich die Mehrheit des Parlaments für den Verfassungsrat aus. Die Debatten im Grossen Rat haben gezeigt, dass die Frage umstritten ist.

Die einen bevorzugen die Variante Grosser Rat, zumal die Abgeordneten und Suppleanten an die parlamentarische Arbeit gewohnt sind und über eine umfassende Praxis in Sachen Gesetzgebung verfügen. Dem Parlament sind auch die politischen Probleme bekannt, die mit einer Totalrevision der Verfassung zu regeln sind; ebenso wie die Klippen, die es zu umschiffen gilt. Die Erfahrung der Abgeordneten und Suppleanten garantiert einen effizienten und schnellen Arbeitsablauf. Die Wahl des Grossen Rats ermöglicht es, die Kosten dieser Aktion zu reduzieren (keine Wahl des Verfassungsrates; tiefere laufende Kosten, zumal die Arbeiten schneller voranschreiten und teilweise während den ordentlichen Sessionen durchgeführt werden).

Allgemein betrachtet wäre die Variante des Grossen Rates weniger kostenintensiv¹. Diese Wahl ermöglicht auch eine Zeitersparnis, da sich der Grosse Rat ab Frühling 2018 rasch an die Arbeit machen könnte. Die Mitglieder des Verfassungsrates müssen hingegen zuerst gewählt werden und der Verfassungsrat muss sich organisieren, bevor mit der eigentlichen Arbeit begonnen werden kann. Ein Verfassungsrat birgt auch das Risiko, dass pensionierte Politiker zurückkehren, was die Öffnung für die Zivilgesellschaft reduziert. Die Listen von Stimmberechtigten oder verschiedenen Verbänden, die die Zivilgesellschaft vertreten, werden Mühe haben das Quorum von 8% zu erreichen und somit Vertreter im Verfassungsrat zu erhalten.

Für andere handelt es sich bei der Totalrevision der Verfassung um eine absorbierende Aufgabe, die einem Verfassungsrat anzuvertrauen ist. Die Mitglieder des Verfassungsrates sind sich der aufzuwendenden Zeit bewusst und müssen verfügbar sein. Es trifft zwar zu, dass das Wallis – im Gegensatz zu den meisten Kantonen – über Suppleanten verfügt und daher nicht nur 130 Abgeordnete sondern 260 Gewählte aufweist. Jedoch ermöglicht ein Verfassungsrat besonders interessierte und motivierte Personen spezifisch für die Verfassungsrevision zu finden. Für die Jungen ist es die Gelegenheit sich für die Politik zu interessieren und sich für ein ehrgeiziges Projekt einzusetzen. Es ist auch denkbar, dass die politischen Parteien ihre Listen für Persönlichkeiten aus der Zivilgesellschaft öffnen. Diese Öffnung für die Jungen und die Zivilgesellschaft ist eine echte Chance für die Führung der künftigen Debatten.

Die Unabhängigkeit des Verfassungsrates in Bezug auf die kantonalen Behörden kann die Entstehung von originellen und innovativen Ideen begünstigen. Auch durch eine gewisse Distanz zu den politischen Einschränkungen kann der Verfassungsrat mit mehr Freiheit und Ausgeglichenheit arbeiten. Die Wahl des Verfassungsrates gibt der Revision eine etwas «feierliche» Note und ermöglicht es, die Debatte bei den Stimmberechtigten in Gang zu setzen. Schliesslich verhindert man mit der Option Verfassungsrat eine zusätzliche Belastung des Miliz-Parlaments, welches sich somit voll und ganz den laufenden Aufgaben dieser Legislaturperiode widmen kann.

Wie man sieht, können sich beide Lösungen auf objektive Argumente abstützen. In den Kantonen, welche ihre Verfassungen totalrevidiert haben, wurde beide Lösungen gewählt – und jede hat ihre Vor- und Nachteile. Schlussendlich wurde ein zufriedenstellendes Ergebnis erzielt, unabhängig von der gewählten Institution.

Die Argumente für den Verfassungsrat sind die Motivation sowie die Verfügbarkeit der Gewählten, die Öffnung für die Jugend und die Zivilgesellschaft. Für die Mehrheit des Parlaments sowie für den Staatsrat überwiegen diese Argumente jenen, welche für den Grossen Rat (Erfahrung, Geschwindigkeit und die geringere finanzielle Belastung) sprechen.

¹ Es ist derzeit schwierig, die Kosten eines Verfassungsrates präzise zu beziffern. Diese Kosten variieren beträchtlich zwischen den Kantonen, die einen Verfassungsrat gewählt haben: 4,6 Millionen Franken im Kanton Waadt; 5,2 Millionen Franken im Kanton Freiburg; 15 Millionen Franken im Kanton Genf.