



Sitzung vom: 19. August 2025

Beschluss Nr.: 25

Interpellation betreffend „Gesamtrevision der Kantonsverfassung“; Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Interpellation „Gesamtrevision der Kantonsverfassung“ (54.25.07), welche Kantonsrat Hanspeter Scheuber, Kerns und Kantonsrätin Helen Keiser-Fürrer, Sarnen am 23. Mai 2025 eingereicht haben, wie folgt:

1. Gegenstand der Interpellation

Die Interpellanten erachten die Kantonsverfassung namentlich in folgenden Bereichen als nicht mehr den Anforderungen und den Herausforderungen der heutigen Zeit genügend:

1. Zusammenarbeit Kanton – Gemeinden: Wie gestalten sich die Aufgaben und Kompetenzen in Zukunft?
2. Bürgerrechte: Mögliche Erweiterungen oder Anpassungen der Bürgerrechte und Bürgerpflichten, um den aktuellen gesellschaftlichen Bedürfnissen gerecht zu werden.
3. Soziale Gerechtigkeit: Regelungen zur Förderung der Chancengleichheit und zur Bekämpfung von Diskriminierung.
4. Digitalisierung: Anpassungen, die den Umgang mit digitalen Technologien und Datenschutz betreffen.
5. Finanzielle Regelungen: Überprüfung und Anpassung der finanziellen Rahmenbedingungen für die öffentliche Verwaltung.
6. Umwelt- und Klimaschutz: Integration von Bestimmungen, die den Schutz der Umwelt und die Förderung nachhaltiger Entwicklung unterstützen.

Die Interpellanten schlagen vor, eine umfassende Analyse der bestehenden Verfassung sowie der aktuellen Herausforderungen und Bedürfnisse der Bevölkerung durchzuführen, um gezielte Vorschläge für eine Revision zu entwickeln. Der Verfassungsrat könne damit eine sowohl materiell wie auch sprachlich neue Verfassung kreieren, welche den Gegebenheiten und Anforderungen der heutigen Zeit genüge und unsere Gesellschaft und ihr Gedankengut besser abbilde.

2. Vorbemerkung

Der Regierungsrat hat die Überlegungen der Interpellanten zu einer Gesamtrevision der Kantonsverfassung mit Interesse zur Kenntnis genommen. Es ist unbestritten, dass seit Inkrafttreten der geltenden Kantonsverfassung am 27. April 1969 viele gesellschaftliche, soziale, technische, digitale oder wirtschaftliche Veränderungen stattfanden. Daraus lässt sich nach Auffassung des Regierungsrats jedoch nicht ohne weiteres ableiten, die geltende Kantonsverfassung genüge den heutigen Anforderungen nicht mehr. Kantonsverfassungen haben den Zweck, die grundlegenden Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger, das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden sowie den Aufbau und die Zuständigkeiten der staatlichen Gewalten zu

regeln. Aufgrund ihres generell-ab-strakten Normgehalts gewährleisten Kantonsverfassungen gerade Konstanz und können in der Regel auch neuen Entwicklungen Rechnung tragen. Wesentliche gesellschaftliche, soziale oder rechtliche Entwicklungen können primär im Rahmen der Weiterentwicklung der Gesetzgebung aufgenommen werden und erfordern keine Totalrevisionen einer Kantonsverfassung.

Die heutige Kantonsverfassung wurde in einem längeren Prozess erarbeitet. Mit der Volksabstimmung vom 21. Mai 1967 erging der Auftrag an einen Verfassungsrat, innert Jahresfrist dem Volk eine neue Verfassungsvorlage zu unterbreiten. Nachdem der Regierungsrat in verschiedener Hinsicht wesentliche Vorarbeit bereits geleistet hatte – Anordnung eines öffentlichen Petitionsverfahrens, Bestellung von vorberatenden Studiengruppen, Beauftragung eines Juristenausschusses mit der Ausarbeitung einer Verfassungsvorlage zuhanden des Verfassungsrates, Einholen von Expertengutachten – konnte der in gemeindeweisen Wahlen bestellte 38-köpfige Verfassungsrat am 28. Juni 1967 zu seiner ersten Sitzung zusammentreten und die ihm gestellte Aufgabe in Angriff nehmen. In 19 Plenarsitzungen und in überdies weit zahlreicheren Kommissionssitzungen hat er in der Folge den vom Juristenausschuss unterbreiteten Vorentwurf durchberaten und bereinigt. Die neue Kantonsverfassung wurde an der Volksabstimmung vom 19. Mai 1968 angenommen und trat teilweise sofort und teilweise auf die Landsgemeinde vom 27. April 1969 in Kraft (Abstimmungsbotschaft des Regierungsrats zur Totalrevision der Kantonsverfassung vom 25. März 1968, S. 1 f.).

Das Projekt einer Gesamtrevision der Kantonsverfassung kann etwa wie folgt skizziert werden: Das Verfahren wird durch eine Volksabstimmung angestossen. In der Folge ist ein Verfassungsrat zu wählen, dem die Ausarbeitung einer neuen Verfassung obliegt (Art. 112 Abs. 1 bis 3 Kantonsverfassung [KV; GDB 101.0]). Die Vorbereitungsarbeiten erfolgen durch die kantonale Verwaltung, zusammen mit externen Experten, und finden im Rahmen eines umfangreichen Gesetzgebungsprojekts statt. Die Projektorganisation müsste unter anderem aus zahlreichen Fach- und Arbeitsgruppen sowie Kommissionen bestehen. Die Organisation muss eine breite Beteiligung der Bevölkerung, Unternehmen und Interessengruppierungen (z.B. durch Volksbefragungen, Vernehmlassungsverfahren und sonstige Partizipationsverfahren) sowie eine sorgfältige Abwägung der verschiedenen Interessen sicherstellen. Für die Projektarbeiten sind temporäre Stellen zu schaffen, sicher für das Sekretariat des Verfassungsrats, die Projektleitung und die notwendige juristische Unterstützung. Daneben müssten zahlreiche Gutachter- und Analyseaufträge erteilt werden, insbesondere zur Klärung des Regelungsbedarfs und von verfassungsrechtlichen Fragestellungen (für die heutige Verfassung mussten allein für die Frage des Verhältnisses von Kirche und Staat der Universität Freiburg zwei umfangreiche Gutachten in Auftrag gegeben werden, weitere Gutachten betrafen Themen wie die Rechte und Pflichten des Bürgers oder das Finanzrecht). Zeitlich wird das Gesetzgebungsverfahren mindestens drei bis fünf Jahre in Anspruch nehmen (vgl. die aktuellen Verfassungsrevisionen der Kantone Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden). Letztlich ist die ausgearbeitete und vom Verfassungsrat verabschiedete Vorlage dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten. Bei einer Ablehnung ist dem Volk zwingend innert drei Jahren eine neue Vorlage zu unterbreiten (Art. 12 Abs. 4 KV). Die Kosten für das Projekt einer Gesamtrevision der Kantonsverfassung dürften sich vorsichtig geschätzt etwa auf zwei bis drei Millionen Franken belaufen. Wäre die Ausarbeitung einer zweiten, angepassten Verfassungsvorlage nötig, würden sich die Kosten nochmals entsprechend erhöhen.

Da eine Gesamtrevision der Kantonsverfassung regelmässig die Überarbeitung des gesamten Regelwerks der kantonalen Rechtsordnung beinhaltet, müsste im Anschluss an die Verfassungsrevision, bestenfalls gleichzeitig mit der Verfassungsrevision, auch der gesetzgeberische Unterbau überprüft und gegebenenfalls angepasst werden; der gesetzgeberische Unterbau beinhaltet vor allem die kantonalen Gesetze und Verordnungen, aber auch die regierungsrätlichen Ausführungsbestimmungen.

3. Beantwortung der Fragen

3.1 Wie stellt sich die Regierung grundsätzlich zu einer Gesamtrevision der Kantonsverfassung?

Der Handlungs- und Regelungsbedarf, der eine Gesamtrevision notwendig machen würde, ist nicht zwingend ersichtlich. Auch mit Blick auf die Kosten wäre eine Gesamtrevision unverhältnismässig. Von den 26 Kantonsverfassungen wurden elf Verfassungen vor 40 Jahren oder früher geschaffen. Drei Verfassungen wurden Mitte der 90er-Jahre geschaffen; diese sind also seit etwa 30 Jahren in Kraft. Zwölf Verfassungen wurden in den letzten 25 Jahren totalrevidiert, davon acht Verfassungen in den Jahren 2000 bis 2005. Die ältesten Verfassungen haben der Kanton Zug (1894) und der Kanton Wallis (1907). Die Verfassung des Kantons Nidwalden wurde im Jahr 1965 erlassen. Das Alter der Kantonsverfassung, die von den Interpellanten bemängelten Bereiche und auch die Sprache lassen den konkreten Bedarf einer Gesamtrevision nicht erkennen. Zumal die angesprochenen Bereiche soweit ersichtlich auch Gegenstand von politischen Debatten sind und teilweise kontrovers diskutiert werden. Allfällige gesellschaftliche, soziale, technische oder rechtliche Entwicklungen werden in der Regel durch Teilrevisionen berücksichtigt.

3.2 Ist die Regierung auch der Meinung, dass die heutige Kantonsverfassung nicht mehr den Anforderungen der heutigen Zeit und Gesellschaft entspricht? Sowohl inhaltlich als auch sprachlich?

Kantonsverfassungen haben den Zweck, die grundlegenden Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger, das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden sowie den Aufbau und die Zuständigkeiten der staatlichen Gewalten zu regeln. Die Verfassung des Kantons Obwalden erfüllt diese Funktionen nach wie vor. Die Interpellanten sind der Ansicht, dass die damals bei der Erarbeitung der Kantonsverfassung bestehende landwirtschaftlich und katholisch indizierte Gesellschaft einer multikulturellen, heterogenen Gesellschaft gewichen sei, welche sich auf dem Weg zu einer digitalen Wissensgesellschaft befinde. Aufgrund ihres generell-abstrakten Normgehalts trägt die Kantonsverfassung auch heute noch neuen Entwicklungen Rechnung. Es war gerade ein Ziel des Verfassungsgebers, mit der neuen Kantonsverfassung einen gesunden, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt in der Zukunft zu ermöglichen (Abstimmungsbotschaft, a.a.O., S. 3). Es kann deshalb nicht gesagt werden, dass die Verfassung den Anforderungen der heutigen Zeit und Gesellschaft nicht mehr genügt. Die von den Interpellanten angesprochenen Bereiche – soweit aus ihnen denn ein konkreter Regelungswunsch entnommen werden kann – brauchen auch nicht zwingend in der Verfassung statuiert zu sein, sondern können durchaus ihren Niederschlag in der Gesetzgebung finden.

Inwieweit die Verfassung auch sprachlich nicht mehr den Anforderungen der heutigen Zeit und Gesellschaft entsprechen soll, führen die Interpellanten nicht aus. Soweit die Interpellanten die sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter in der Kantonsverfassung damit ansprechen, ist ihnen beizupflichten, dass heute eine geschlechtergerechte Sprache in den Gesetzgebungen angewendet wird. Allein dies rechtfertigt keine Gesamtrevision der Kantonsverfassung. Bei allfälligen Teilrevisionen könnte die sprachliche Gleichbehandlung eventuell sogar umgesetzt werden, vor allem bei grösseren (Teil-)Revisionen, wenn die Einheitlichkeit des Erlasses nicht darunter leidet.

3.3 In welchen Bereichen und zu welchen Themen sieht die Regierung eine Veränderung als nötig? Wo nicht?

Die genannten Bereiche müssen – wie erwähnt – nicht zwingend Gegenstand einer Verfassungsrevision sein. Selbst wenn sie Gegenstand einer Verfassungsrevision wären, müssten Umfang und Inhalt eines Regelungsbedarfs im betreffenden Gesetzgebungsprojekt zuerst erhoben, analysiert und diskutiert werden. Die Frage der Interpellanten sprengt daher den Rahmen des hier diskutierten Interpellationsthemas, zumal eine politische Auseinandersetzung über

diese Themen – soweit ersichtlich - noch nicht zu greifbaren Ergebnissen geführt hat, die ohne Weiteres ihren Niederschlag in der Verfassung finden könnten.

Vielleicht erscheint es an dieser Stelle sinnvoll, noch auf das etwas in Vergessenheit geratene Institut der authentischen Interpretation der Kantonsverfassung im Kanton Obwalden hinzuweisen. Nach Art. 70 Abs. 1 Ziff. 2 KV fällt in die Zuständigkeit des Kantonsrates: „die Interpretation der Kantonsverfassung, der Gesetze und der Verordnungen, jedoch nie in einem vor dem Richter anhängigen Fall“. Die Interpretation durch den Kantonsrat bezweckt, Rechtsunsicherheiten in Ergänzung der Verfassung endgültig und verbindlich beizulegen und ermöglicht die Einflussnahme auf das weitere Schicksal der Verfassung (vgl. dazu auch David Jenny, Zur Lehre und Praxis der authentischen Interpretation, in: ZSR 1987 S. 213).

3.4 In der Verfassung ist unter §112 der Ablauf einer Gesamtrevision skizziert. Wie würde der Prozess detailliert aussehen?

Es kann dazu auf die eingangs gemachten Ausführungen unter dem Kapitel „Vorbemerkungen“ verwiesen werden.

3.5 Sieht die Regierung den Handlungsbedarf einer Totalrevision innerhalb der nächsten 10 Jahre? Wann wäre dafür ein passender Moment aus Sicht der Regierung?

Aus den oben genannten Gründen besteht soweit ersichtlich kein zwingender Handlungsbedarf einer Totalrevision innerhalb der nächsten zehn Jahre.

Protokollauszug an:

- Kantonsratsmitglieder (samt Interpellationstext)
- Sicherheits- und Sozialdepartement
- Amt für Justiz
- Staatskanzlei

Im Namen des Regierungsrats



Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



Versand: 20. August 2025