

**Bericht der Arbeitsgruppe zur Unterstützung des
Vorentwurfs zur Revision des ersten Titels der Verfassung
des Kantons Wallis vom 8. März 1907**

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungen	4
I. Übersicht	5
1. Zusammensetzung der Arbeitsgruppe	
2. Stand der Dinge	
3. Mandatsausübung	
4. Vergleichsquellen	
5. Formale Struktur des Vorentwurfs	
II. Textrahmen und Präambel	11
6. Textrahmen	
6.1 Benennung des Kantons Wallis, Datum der Verfassung und Einleitungssatz	
6.2 Überschrift des ersten Titels	
6.3 Kapitelüberschriften	
6.4 Randtitel	
7. Anrufung Gottes und Präambel	
III. Artikelweiser Kommentar des Textes	16
Erster Titel	
8. Einleitende Bemerkungen	
<i>Erstes Kapitel Allgemeine Bestimmungen</i>	
9. Artikel 1 Republik und Kanton Wallis	
10. Artikel 2 Kantonswappen	
11. Artikel 3 Kantonshauptstadt	
12. Artikel 4 Amtssprachen	
13. Artikel 5 Gemeinwohl	
14. Artikel 6 Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns	
15. Artikel 7 Gewaltentrennung und Amtsgarantien	21
16. Artikel 8 Gemeindeautonomie	
17. Artikel 9 Kantonsüberschreitende Zusammenarbeit	
18. Artikel 10 Subsidiaritätsregel	
19. Artikel 11 Haftung der Gemeinwesen und der öffentlichrechtlichen Anstalten	
20. Artikel 12 Persönliche Pflichten	
<i>Zweites Kapitel Grundrechte</i>	27
21. Einleitende Bemerkungen	
22. Artikel 13 Wirkung der Grundrechte	
23. Artikel 14 Empfang des übergeordneten Rechts	
24. Artikel 15 In dieser Verfassung besonders aufgeführte Garantien	
25. Artikel 16 Menschenwürde	
26. Artikel 17 Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot	
27. Artikel 18 Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben	
28. Artikel 19 Schutz vor Rückwirkung der Gesetze	
29. Artikel 20 Recht auf Bildung einer Wohngemeinschaft	

30. Artikel 21	Gewissens- und Glaubensfreiheit	33
31. Artikel 22	Versammlungs- und Kundgebungsfreiheit	
32. Artikel 23	Recht zur Erziehung	
Artikel 24	Anspruch auf Grundschulunterricht und Beihilfe an die erste Berufsbildung	
33. Artikel 25	Sprachenfreiheit	
34. Artikel 26	Informationsfreiheit	
Artikel 27	Schutz vor Missbrauch der persönlichen Daten	
35. Artikel 28	Allgemeine Verfahrensgarantien	
36. Artikel 29	Petitionsrecht	
37. Artikel 30	Grundsätze der Besteuerung	
Artikel 31	Sonstige Grundsätze für Regelung und Erhebung von anderen Abgaben	

Drittes Kapitel Sozialrechte und sozialer Auftrag von Kanton und Gemeinden **39**

39.	Einleitende Bemerkungen	
40. Artikel 32	Sozialrechte	
41. Artikel 33	Sozialer Auftrag von Kanton und Gemeinden	

Fünfter Titel **42**

Drittes Kapitel

44. Artikel 65bis	Justizrat	
-------------------	-----------	--

Schlussbestimmungen (spezieller Kommentar) **44**

Vierter Titel *Erstes Kapitel*

42. Artikel 50	C. Freiheit der Mitglieder des Grossen Rates und Sessionsgarantien	
43. Artikel 51	D. Grundsätze der Finanzgeschäftsführung	

Einige Abkürzungen:

Hinweis

Um das Lesen des Textes zu erleichtern, haben wir unnötige Abkürzungen vermieden. Dennoch kommen einige weitere Abkürzungen im Text vor, sodass die folgende Liste nicht erschöpfend ist.

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BBl	Bundesblatt
Bd.	Band
bes.	besonders
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes (in zeitlicher Reihenfolge nach Band zitiert)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
Contra	Im gegensätzlichen Sinn (in einem Zitat)
<i>es.</i>	<i>ebenso</i>
EG StPO	Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung
EMRK	Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte
f.	folgende
GORBG	Gesetz über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten
insb.	insbesondere
KV	Verfassung des Kantons Wallis aus dem Jahr 1907
op. cit.	im zitierten Werk (opus citato)
OR	Obligationenrecht der Schweiz
S.	Seite/Seiten
SGS/VS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Wallis
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
StPO	neue Schweizerische Strafprozessordnung
UNO-Pakt I	Pakt über bürgerliche und politische Rechte
UNO-Pakt II	Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
VE	Vorentwurf
<i>vgl.</i>	siehe oder zum Beispiel usw. (übertragen)
z. B.	zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch
ZH, BE usw.	Kantonale Verfassungen (des Kantons Zürich, Bern usw.), zitiert entsprechend dem Rang des jeweiligen Kantons gemäss Artikel 1 BV

I. Übersicht

1. Zusammensetzung der Arbeitsgruppe

1.1 Am 6. Oktober 2010 hat der Staatsrat des Kantons Wallis eine Arbeitsgruppe angewiesen, bis zum 30. Juni 2011 „einen Vorentwurf für eine Verfassungsänderung in Bezug auf Grundrechte und Grundfreiheiten“ (**nachfolgend Vorentwurf** oder **VE**) zu entwickeln. Diese Entscheidung beruhte auf einem Bericht der Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten und manifestierte den zuvor bereits durch die Kantonsregierung ausgedrückten Willen, die Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907 (nachfolgend die **Verfassung** oder **KV**) schrittweise zu überarbeiten.

Die Arbeitsgruppe setzte sich zusammen aus Herrn Staatskanzler Philippe Spörri, Frau Nicole Langenegger Roux, Leiterin des Sekretariats für Gleichstellung und Familie und den Herren Maurice Chevrier, Chef der Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten, Jean-Marie Cleusix, Generalsekretär des Departements für Erziehung, Kultur und Sport, Paul-Henri Moix, Generalsekretär des Departements für Finanzen, Institutionen und Gesundheit, Michel Perrin, Chef des Verwaltungs- und Rechtsdienstes des Departements für Sicherheit, Sozialwesen und Integration sowie Adrian Zumstein, Chef des Verwaltungs- und Rechtsdienstes des Departements für Verkehr, Bau und Umwelt.

Der Staatsrat hat Professor Claude Rouiller, ehemaliger Präsident des Bundesgerichts, als Mitglied und Vorsitzenden dieser Gruppe berufen.

Herr Pierre Jacquod, Jurist im Departement für Finanzen, Institutionen und Gesundheit, führte das Sekretariat der Arbeitsgruppe.

1.2.1 In ihrer ersten Sitzung, abgehalten in Sion am 18. November 2010, hat die Arbeitsgruppe den Rahmen für die Revision abgesteckt und die anzuwendende Methode definiert. Der Vorsitzende wurde aufgefordert, einen Vorschlag für einen Vorentwurf auszuarbeiten, der dann zwischen den Sitzungen regelmässig einem gründlichen Meinungs austausch innerhalb der Arbeitsgruppe unterworfen werden sollte, und zwar sowohl in Bezug auf den gesamten Text, als auch hinsichtlich jedes einzelnen seiner Artikel.

1.2.2 Der vorgeschlagene Vorentwurf wurde von der Arbeitsgruppe in einer zweitägigen Sitzung in Champéry am 24. und 25. Februar 2011 sowie in einer weiteren Sitzung in Sion am 1. April 2011 diskutiert.

1.3.1 Am 1. März 2011 haben der Chef der Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten und der Chef des Verwaltungs- und Rechtsdienstes des Departements für Sicherheit, Sozialwesen und Integration den Staatsrat über den Fortgang der Arbeit informiert und sich nach der Möglichkeit erkundigt, eine unabhängige Justizkontrollbehörde einzurichten.

1.3.2 Durch einen neuen Beschluss vom 13. April 2011 hat der Staatsrat das Mandat der Arbeitsgruppe auf die „*Änderung von Titel V der Verfassung, die sich mit den öffentlichen Gewalten befasst [ausgeweitet], um der Einrichtung eines Justizrats eine verfassungsrechtliche Grundlage zu geben (in einem einzelnen Artikel nach den der richterlichen Gewalt gewidmeten Artikeln)*“ (§ 1).

1.3.3 Im Rahmen desselben Beschlusses (§ 2) hat der Staatsrat „*Herrn Claude Rouiller, den ehemaligen Präsidenten des Bundesgerichts, als Experten mit der Anfertigung eines ausführlichen Berichts mit Kommentaren zu allen geänderten Bestimmungen beauftragt*“.

1.4.1 Nach der Ausarbeitung der verlangten Änderung durch die Arbeitsgruppe hat der Experte eine deutsche Version des gesamten Vorentwurfs erstellt.

1.4.2 Diese Version wurde in Anwesenheit der deutschsprachigen Mitgliedern der Arbeitsgruppe sorgfältig überprüft.

1.4.3 Ihre Fertigstellung hat von der sachverständigen Mitwirkung des in solchen Angelegenheiten erfahrenen Herrn Claude Pittet profitiert, der als deutschsprachiger juristischer Beamter des Kantons tätig ist.

1.5.1 Die letzte Sitzung der Arbeitsgruppe fand am 30. Juni 2011 in Sion statt.

1.5.2 Sie hat den französischen Text des Vorentwurfs endgültig abgeschlossen und verabschiedet.

1.5.3 Sie hat auch den deutschen Text des Vorentwurfs endgültig abgeschlossen und verabschiedet.

1.6 Der gesamte Vorentwurf und jede einzelne seiner Bestimmungen sind Ergebnis eines Konsenses zwischen allen Mitgliedern der Arbeitsgruppe. Der Experte möchte an dieser Stelle die fruchtbare Zusammenarbeit innerhalb der Gruppe sowie zwischen und durch alle seine juristischen und nicht-juristischen Kollegen hervorheben, durch deren besondere Beiträge die endgültige Fassung eines einfachen und kohärenten Textes möglich wurde, der auf die aktuellen und voraussehbaren Bedürfnisse der Walliser Gesellschaft einzugehen vermag.

1.7 Mitte Juni wurde der Text dieses Berichts der Arbeitsgruppe zur Kenntnisnahme vorgelegt, woraufhin sie ihm noch während derselben Sitzung am 30. Juni 2011 ihre Zustimmung erteilt hat.

2. Stand der Dinge

2.1 Die Walliser Verfassung ist mehr als ein Jahrhundert alt. Sie wurde per Volksabstimmung vom 12. Mai 1907 angenommen und von der Bundesversammlung am 30. März 1908 garantiert. Sie war seitdem Gegenstand von fünfzehn schrittweisen Revisionen im Zeitraum vom 26. Dezember 1920 bis zum 21. Oktober 2007. Diese Revisionen richteten sich im Wesentlichen auf Besteuerungsgrundsätze, Unvereinbarkeiten sowie die Wahl des Staatsrates und der Mitglieder des Ständerates (1920), auf die Ausübung der Volksrechte und die Organisation der Staatsgewalten (1985, 1993, 2000) sowie auf die Gemeindeordnung und -demokratie (1975, 2004, Oktober 2007) und den politischen Status der Bürger (März 2007).

2.2. Der erste Titel der Verfassung¹ ist insgesamt gesehen in seiner ursprünglichen Form verblieben. Er wurde niemals einer allgemeinen Revision unterworfen, sondern hat lediglich teilweise Änderungen mit Bezug auf das Verhältnis zwischen Kirche und Staat², die Pflichten des Staates gegenüber der Familie³, steuerliche Grundsätze⁴ sowie die Verantwortung des Staates und seiner Vertreter⁵ erfahren. Es wurde zudem eine semantische Randbemerkung hinsichtlich der Gleichstellung von Männern und Frauen⁶ sowie eine Schuldenbremse⁷ eingefügt, die später in einen anderen Titel verschoben wurde.

2.2.1 Neben einer ansatzweisen und manchmal unübersichtlichen Auflistung individueller Freiheiten enthält der erste Titel der aktuellen Verfassung einige veraltete oder sogar überholte Texte, die sich mit dem Bodenzins, dem ordentlichen Richter, dem Wehrdienst, der Viehversicherung und den regionalen Spitälern⁸ befassen. Ebenfalls finden sich programmatische oder technische Texte, deren Erwähnung in einer kantonalen Verfassung ihre Zweckmässigkeit verloren haben oder – wo dies nicht der Fall ist – deren normative Qualität zur Aufnahme in die Einleitung zur Verfassung eines modernen Staates nicht ausreichend ist.

¹ Artikel 1 bis 25.

² Artikel 2, geändert 1974 und 1990.

³ Artikel 13bis, angenommen 1999.

⁴ Artikel 24 in seiner Version von 1920.

⁵ Artikel 21, angenommen 1976.

⁶ Artikel 3, komplettiert 1993.

⁷ Artikel 25, eingeführt 2002.

⁸ Artikel 5, 7, 11, 16, 19.

2.2.2 Auf diese Art und Weise verfasst, kann der erste Titel der Verfassung keinen Überblick über das Wesen des kantonalen Staates geben. Im Hinblick auf diesen ersten Teil seiner grundlegenden Charta sieht sich das Wallis folglich mit einer Situation konfrontiert, die derjenigen ähnelt, in der sich die Eidgenossenschaft zur Revision der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 veranlasst sah, die am 19. April 1999 abgeschlossen wurde (nachfolgend die **Bundesverfassung**, abgekürzt **BV**).

3. Mandatsausübung

3.1 Bei einer strengen Auslegung des Beschlusses vom 6. Oktober 2010 hätte sich die Arbeitsgruppe darauf beschränken müssen, einen Katalog der Grundrechte⁹ zusammenzustellen. Dazu wäre es ausreichend gewesen, die entsprechenden sieben oder acht Bestimmungen des ersten Titels der Verfassung aus dem Jahr 1907, die sich mit diesen Rechten befassen, herauszuschreiben, sie zu aktualisieren und zu ergänzen sowie diesen Bestimmungen eine neue Nummerierung entsprechend der staatlichen Strukturen zu geben, um die Unzulänglichkeit einiger unter ihnen hinsichtlich der institutionellen Realität und den Bedürfnissen der Gesellschaft auszugleichen.

3.2 Diese Methode hätte jedoch nicht dazu geführt, die Etappenziele für die durch die Kantonsregierung angestrebte Revision zu erreichen. Tatsächlich sind die Grundrechte eng mit der Struktur und den Grundsätzen staatlicher Aktivität¹⁰ verbunden. Deshalb besteht der Vorentwurf in einer ausgewogenen *Aktualisierung* des gesamten ersten Titels der Verfassung von 1907.

4. Vergleichsquellen

4.1 Somit beschränkt sich der Vorentwurf nicht auf eine bloss Überarbeitung der Artikel 1 bis 25 KV, strebt jedoch auch keine totale Umwälzung des Gegebenen an. Die vorgeschlagenen Lösungen ergeben sich in beträchtlichem Masse aus einer vergleichenden Analyse der aktuell geltenden Verfassungsnormen in der Schweiz und im Ausland.

4.2 Es wurden also nicht nur die Texte der Bundesverfassung und der aktuellsten kantonalen Verfassungen herangezogen, sondern auch ältere, aber weiterhin beachtenswerte oder besonders originelle Verfassungstexte sowie multilaterale Verträge, die sich mit dem Schutz der Individualrechte¹¹ befassen oder deren Ziel in der Beseitigung aller Formen von Diskriminierung, einschliesslich derjenigen von Frauen und Minderheiten, im Verbot von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, im Schutz von Kindern, Frauen und den schwächsten Mitgliedern der Gesellschaft gegen Missbrauch, Gewalt, Ungerechtigkeit oder Verachtung¹² sowie sogar im Schutz des natürlichen und kulturellen Erbes, einschliesslich der biologischen Vielfalt, besteht.

⁹ Die *Bill Of Rights* des angelsächsischen Raums.

¹⁰ Siehe in diesem Zusammenhang: *Jörg Paul Müller, Introduction aux droits fondamentaux*, in: *Commentaire de la Constitution fédérale de 1874*, 1993, Band 1, S. 3ff.

¹¹ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2; abgekürzt UNO-Pakt II); Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101; abgekürzt Europäische Menschenrechtskonvention und EMRK), für die Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992 beziehungsweise am 28. November 1974.

¹² Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (RS 0.103.2; abgekürzt UNO-Pakt I); Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 4. November 1950 (SR 0.104); Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (SR 0.105); Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (SR 0.106); UN-Konvention über die Rechte des Kindes (SR 0.107) ; Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (SR 0.108) ; Europäisches Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten: alle die jeweils am 18. September 1992, 29. Dezember 1994, 26. Juni 1987, 1. Februar 1989, 26. März 1997, 26. April 1997, 1. Februar 1999 und 1. April 1998 für die Schweiz in Kraft getretenen Texte. Da sie von der Schweiz nicht ratifiziert wurde, beziehen wir uns nicht auf die *Sozialcharta des Europarats* von 1961/1996, welche durch die Vertragsstaaten garantierte sozialen Rechte vorsieht, deren Verletzungen vor einen gerichtsähnlichen Ausschuss (den Europäischen Ausschuss für Sozialrechte) gebracht werden können.

4.3 In Anbetracht der Art ihrer Aufgabe sah sich die Arbeitsgruppe zudem zu Überlegungen über Begriffe aus der Philosophie des öffentlichen Rechts veranlasst und musste ebenfalls die allgemeinen Grundsätze hinter den Verfassungen der grossen ausländischen Demokratien betrachten. Dies erstreckt sich bis zu einem nützlichen Hinweis auf die *Fürsorgepflicht*, die aus dem Arbeitsrecht und dem Recht des internationalen sowie nationalen öffentlichen Dienstes bekannt ist¹³.

4.4 Nichtsdestoweniger hat die Arbeitsgruppe die Besonderheiten der Walliser Gesellschaft in Betracht gezogen, ganz gleich ob sie der Geschichte, Geographie, Natur oder alten Gesellschaftsstrukturen geschuldet sind. Dies lässt sich unter anderem in der Präambel sowie in den Normen hinsichtlich der *Gemeindeautonomie*¹⁴ und der *Gewissensfreiheit* erkennen.

Es wurde sogar auf das alte Gesetz vom 4. September 1802 *hinsichtlich des Siegels der Republik*¹⁵ zurückgegriffen, dessen konstitutionelle Natur unbestritten und das weiterhin in Kraft ist, obwohl der Text nicht in der Verfassung aus dem Jahr 1907 enthalten war. Wir werden darauf im Zusammenhang mit Namen und Wappen des Staates¹⁶ zurückkommen.

4.5 Die im Vorentwurf vorgeschlagenen Neuerungen betreffen hauptsächlich den juristischen Rahmen der Staatsmacht, die *dynamische* Rezeption der im übergeordneten Recht anerkannten Grundrechte und sozialen Rechte, die Genauigkeit des Geltungsbereichs der allgemein anerkannten Grundrechte sowie die Berücksichtigung der besonderen Freiheiten im kantonalen Recht.

5. Formale Struktur des Vorentwurfs

5.1 Die Revision des ersten Titels, in dem die Grundlagen des Staates darlegt werden, beinhaltet eine Überprüfung des allgemeinen Verfassungstitels und der Einleitung des Verfassungstextes durch eine Präambel.

5.2 Da der moderne Staat das grösste Machtgebilde ist, das jemals vom Menschen für sein Zusammenleben in der Gesellschaft erschaffen wurde, kommt der Festlegung der Grenzen seiner Machtausübung für jede politische Herrschaft übergeordnete Bedeutung und Wichtigkeit zu. Diese Grenzen sind sowohl objektiv, als auch subjektiv. Die objektiven Grenzen sind die Struktur des Staates und die Prinzipien, die seine Tätigkeit bestimmen; die subjektiven Grenzen¹⁷ sind die Grundrechte. Erst nach der Festlegung dieser Grenzen kann der Staat dazu übergehen, sich der Verwirklichung des Gemeinwohls und der Förderung der sozialen Rechte zu widmen.

Der Vorentwurf folgt diesem theoretischen Muster ebenso wie die Bundes- sowie nahezu alle Kantonsverfassungen. Unter dem Titel *Grundlagen des Staates* ist der erste Titel daher gemäss nachstehender Reihenfolge in drei Kapitel unterteilt: *Allgemeine Bestimmungen (Artikel 1 bis 12)*, *Grundrechte (Artikel 13 bis 31)* sowie *soziale Rechte und soziales Mandat des Kantons und der Gemeinden (Artikel 32 und 33)*.

5.3. Die Anordnung der Inhalte des **ersten Kapitels** des Vorentwurfes gehorcht ebenso den Regeln von Zusammenhang, Einheitlichkeit und Klarheit.

5.3.1 *Artikel 1 bis 4* stellen die Rechtsnatur des Staates und seine äusseren Merkmale dar, die in seinem Wappen, dem Sitz seiner übergeordneten Behörden und seinen Amtssprachen bestehen. Auf das kantonale Hoheitsgebiet wird nicht weiter hingewiesen, da dies überflüssig wäre. Die kantonalen Verfassungen, in denen es Erwähnung

¹³ Hinsichtlich des universellen Tragweite dieser Pflicht, auf die wir noch zu sprechen kommen werden, siehe auch Urteil 2654, Erwägungsgrund 7, des Gerichts der Internationalen Arbeitsorganisation, das auf der Website Triblex zugänglich ist. Dieses Konzept wurde erstmals unter dem Einfluss des schwerlich vermissten André Grisel (Präsident des Bundesgerichtes und erster Schweizer in dieser internationalen Gerichtsbarkeit) in das nationale und internationale Beamtenrecht eingeführt.

¹⁴ Siehe in diesem Zusammenhang auch die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985, die in der Schweiz am 1. Juni 2005 in Kraft getreten ist (SR 0.102).

¹⁵ Angenommen während der Satellitenrepublik Wallis und nach dem Beitritt des Landes zur Eidgenossenschaft 1815 in Kraft geblieben. (SGS/VS 111.1).

¹⁶ Unter den Ziffern 6.1 und 10.2 dieses Berichts.

¹⁷ Wenn man sich dabei an die Theorie der *Gewaltenteilung* hält, den *checks and balances* des angelsächsischen Staatsrechts.

findet¹⁸, verweisen einfach auf Artikel 53/1, *in fine*, BV.

5.3.2 Artikel 5 bis 9 handeln vom *Gemeinwohl* und den Rechtsinstrumenten, derer sich der Staat zum Erreichen dieses Ziels bedienen muss. Geleitet von allgemeinen Grundsätzen und unter der Regie getrennter Behörden, widmet sich der Kanton dieser Aufgabe in Zusammenarbeit mit den dezentralen Behörden oder sogar mit den schweizerischen oder ausländischen Nachbarregionen.

5.3.3 Artikel 10 bis 12 unterstreichen die Tragweite des *Subsidiaritätsprinzips* und erinnern an die Grundlagen der *Verantwortung* der öffentlichen Gewalt und ihrer Vertreter sowie die notwendige Beziehung zwischen den Rechten und Pflichten der Bürger.

5.4. Die Bestimmungen des **zweiten Kapitels** sind auf prägnante Art und Weise geschrieben. Hier werden die Grundrechte so gruppiert, dass der Leser einen guten Gesamtüberblick erhält.

5.4.1 Bei der Eröffnung des Kapitels wird die Wirkung dieser Rechte in Erinnerung gerufen (*Artikel 13*).

5.4.2 Der Vorentwurf gibt nicht *in extenso* den Katalog der in der Bundesverfassung anerkannten Grundrechte wieder, beschränkt sich jedoch auch nicht darauf, einfach nur auf diesen Katalog zu verweisen. Einem in anderen modernen Kantonsverfassungen¹⁹ angewendeten Modell folgend, erklärt das Wallis, dass es die im übergeordneten Recht enthaltenen Garantien erhält, fasst sie in einem Artikel zusammen und konkretisiert sie auf dynamische Art und Weise (*Artikel 14*).

5.4.3 Darauf folgt eine allgemeine Definition des Anwendungsbereichs der eigentlichen Garantien auf das kantonale Recht (*Artikel 15*).²⁰

5.4.4 Dann werden in zwölf Artikeln oder Teilartikeln einige Garantien skizziert, für die eine besondere Behandlung²¹ angebracht erscheint, sowie solche, die manchmal auf originelle Art und Weise formuliert worden sind²² und an die die Inhaber der öffentlichen Gewalt²³ regelmässig erinnert werden sollten (*Artikel 16 bis 29*).

Dieser eingeschränkte Katalog endet mit einer Rückbesinnung auf die Grundsätze für Steuern und Abgaben²⁴, die zwar einen höchst verfassungsmässigen Rang einnehmen, im erlassenen Bundes- und Kantonsrecht jedoch nicht immer systematisch dargestellt werden (*Artikel 30 und 31*).

5.5 Im **dritten Kapitel** drückt der *Artikel 32 VE* den Willen des Kantons aus, die heutigen oder gegebenenfalls zukünftigen anerkannten Sozialrechte zu fördern²⁵. Die Arbeitsgruppe ist zu dem Schluss gekommen, dass ein Katalog der sozialen und wirtschaftlichen Rechte in der gegenwärtigen Form überflüssig wäre, den Rahmen dieser Revision sprengen und den ersten Titel aus dem Gleichgewicht bringen würde.

5.5.1 Sollte der Verfassungsgeber es für nützlich halten, steht es ihm frei, diese Rechte in späteren Stufen der Verfassungsrevision zu katalogisieren oder detaillierter darzustellen.

5.5.2 Artikel 33 VE enthält im Vergleich zu ähnlichen Bestimmungen anderer kantonaler Verfassungen einige neuartige Formulierungen. Er beinhaltet (Absatz 1, Buchstabe a) den Artikel 13^{bis} KV, der am 13. Juni 1999 durch das Volk angenommen wurde (Familienpolitik).

5.6 Die **Schlussbestimmungen** des Vorentwurfs sind von gewissen Normen beeinflusst, die sich verstreut in

¹⁸ Zum Beispiel BE, 3/1, was sich durch die mehr oder weniger zwangsweise Teilung dieses Kantons Ende der 1970er Jahre erklären lässt.

¹⁹ Insb. BS [2005].

²⁰ Die Garantien finden sich in den Artikeln 22, 25 (zweiter und dritter Satz) und 29 VE.

²¹ Artikel 16, 20, 21, 24 *in parte qua*, 27.

²² Artikel 17 *in parte qua*, 25 *in fine*, 28, erster Satz *in fine*.

²³ Artikel 17, 18, 19, 23, 24, 25 und 26.

²⁴ Artikel 30 und 31.

²⁵ Artikel 32.

anderen Titeln der Verfassung finden.

5.6.1 Artikel 3 VE impliziert die Aufhebung der Absätze 1 bis 3 des Artikels 27 KV, welche sich mit dem Sitz der höheren kantonalen Behörden beschäftigen.

5.6.2 Die den Parlamentarier durch Artikel 50 KV gegebenen *Sessionsgarantien*²⁶ wurden mit den Amtsgarantien abgestimmt, die in Artikel 7/5 VE gemäss der neuen Schweizer Strafprozessordnung und dem kantonale Gesetz über deren Anwendung dieses Rechts eingeführt wurden.

5.6.3 Die aktuellen Artikel 50 (der auf die an der parlamentarischen Arbeit teilnehmenden Magistrate erweitert wurde) und 51 wurden in Artikel 50 VE ohne weitere sachliche Veränderungen zusammengeführt.²⁷

Dank dieser Zusammenführung kann der Artikel 25 KV in den Artikel 51 überführt werden, wo er seinen logischen Platz hat²⁸. Den Wortlaut dieser Bestimmung, die zur Einführung einer *Schuldenbremse* am 22. September 2002 durch das Volk angenommen wurde, tastet der Vorentwurf nicht an.

5.6.4 Die Veränderung des ersten Titels erfordert seine formale Anbindung an den zweiten bis vierten Titel der Verfassung, die von der vorgeschlagenen Revision nicht wesentlich betroffen sind. Dies geschieht durch Änderung der Nummerierung der Bestimmungen in diesen beiden Titeln. Einige davon wurden im Vorentwurf entsprechend der üblichen Praxis des Walliser Gesetzgebers auch mit einem lateinischen Zahladverb (*bis, ter* usw.) versehen.²⁹

5.6.5 Die in einigen Artikeln der gegenwärtigen Verfassung vorkommenden Verweise wurden korrekt an diese Änderungen der Nummerierung angepasst.³⁰

5.7 Die Einrichtung einer unabhängigen Justizaufsichtsbehörde (*Justizrat*), welche in Artikel 65^{bis} VE³¹ Platz findet, erfordert eine geringfügige Anpassung der Artikel 39/2 und 40/1 KV.³²

II. Textrahmen und Präambel

6. Textrahmen

6.1 *Bezeichnung des Kantons Wallis, Datum der Verfassung und ihr Einleitungssatz*

6.1.1 Die französischsprachigen Verfassungen und die des Tessins haben einem Kanton immer den Titel *Republik und Kanton* gegeben. Ausnahmen hiervon bilden lediglich die Verfassungen der Kantone Freiburg und Waadt, wahrscheinlich weil eine solche Namensgebung während der Restauration bei den alten Untertanen eine Erinnerung an die übermässige Machtfülle des städtischen (und republikanischen) Patriziats hervorgerufen hätte.

6.1.1.1 Die Wahl der meisten romanischsprachigen Kantone ist ein Ergebnis der Geschichte, rührt jedoch auch von der Tatsache her, dass der Begriff Kanton in der administrativen und politischen Sprache des Nachbarlandes Frankreich lediglich ein Unterbezirk ohne jede Autonomie bezeichnet. Und es ist wohl kaum vorstellbar, dass das internationale Genf das Risiko eingehen könnte, von seinen Besuchern als simple Bezirkshauptstadt wahrgenommen zu werden!

²⁶ Im Verfassungstext wird nicht von Immunität oder relativer Immunität gesprochen; diese Begriffe könnten von der öffentlichen Meinung tatsächlich negativ aufgefasst werden; deshalb hat man sich für die Terminologie Amtsgarantie und Sessionsgarantie entschieden, wobei letztere eine allgemeinere Tragweite erhielt (durch Vereinigung der parlamentarische Immunität und relativen Immunität) als diejenige der Artikel 16, 17 und 20 ParlG (*Parlamentsgesetz zur Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 ; SR 171.10*).

²⁷ Ziffer III/2 VE.

²⁸ Ziffer III/3 VE.

²⁹ Ziffer III/4 VE.

³⁰ Ziffer III/5 VE.

³¹ Ziffer II VE.

³² Ziffer III/6 VE.

6.1.1.2 Es wäre mühsam, die Gründe ausfindig zu machen, aus denen sich der Verfassungsgeber des Wallis 1907 nicht für die gleiche Bezeichnung entschieden hat, obwohl er in vollem Wortlaut das republikanische Wesen des Staates³³ anerkannte. Zwei Gründe erscheinen möglich: die gemischte Erinnerung an die Republik Wallis von 1802/1810 und die Wahrnehmung, die die Walliser Ultramontanen von 1907 zweifellos vom Titel *Republik* haben mussten, der im Europa ihrer Zeit nur vom damals stark antiklerikalen Frankreich getragen wurde³⁴.

6.1.1.3 Heutzutage erfreut sich das Wallis zudem einer internationalen Bekanntheit, die insbesondere auf seinem touristischen und kulturellen Angebot, seinen Erzeugnissen aus den Bereichen Industrie, Landwirtschaft und Energie sowie auf der Aktivität seiner Künstler und Athleten beruht.

Die Arbeitsgruppe ist zu dem Schluss gekommen, dass dieses kleine Land genau wie die anderen romanischen Kantone dazu berechtigt ist, die Qualifikation *Republik und Kanton* zu tragen – zumal sich unsere Oberwalliser Bürger doch selbst als Teil der Romandie betrachten.

Durch diese Bezeichnung werden seine geschichtsbegeisterten Gäste daran erinnert, dass das Wallis eine der ältesten Republiken in Europa ist; Das Gebiet der Sieben Zenden war tatsächlich mindestens seit Anfang des 17. Jahrhunderts republikanisch, wobei auch seine Herrschaftspolitik im Unterwallis nichts an dieser institutionellen Realität zu verändern vermag. Ausserdem trat das demokratisch vereinigte Wallis 1815 auch als Republik der Eidgenossenschaft bei und verblieb dort 1848 als solche.

6.1.1.4 Im Übrigen wird diese Änderung keine erheblichen praktischen Auswirkungen haben, denn die Begriffe *Republik und Kanton* Wallis sind schon in Verwaltungsdokumenten (z. B. auf den Formularen für Baubewilligungen), auf der Website mit allgemeinen Informationen über den Staat sowie auf mehr oder weniger offiziellen Ankündigungen (Wahl der Präsidenten des Grossen Rates und des Staatsrates) zu finden.

Wie auch andere Verfassungen, die den Staat als *Republik und Kanton* bezeichnen, wird im Textkörper des Vorentwurfs nur vom *Kanton* oder Wallis gesprochen, um ihn nicht schwerfällig wirken zu lassen. Die Bezeichnung *Republik und Kanton* Wallis wird nur an drei Stellen erwähnt (in der Hauptüberschrift, im Randtitel des ersten Artikels und in Artikel 14, wo es feierlich um die Verpflichtung des Wallis hinsichtlich der Grundrechte geht).

6.1.2 Der 8. März 1907 muss als Datum der Kantonsverfassung bestehen bleiben. Es wird erst im letzten Schritt der vorgeschlagenen Revisionen geändert.

6.1.3 Die Verfassung beginnt mit den Worten *Das Volk des Wallis gibt sich die folgende Verfassung*.

Diese Formulierung erhielt den Vorzug vor anderen, wie: *Das Volk des Wallis nimmt ... an*. Es handelt sich dabei rein um eine Frage der Zweckmässigkeit, an der man sich nicht lange aufhalten sollte. Man findet zu Beginn der unterschiedlichen Kantonsverfassungen unterschiedslos entweder die eine oder die andere Formulierung, ohne dass dies irgendwelche Konsequenzen nach sich zöge. Mindestens drei Kantone haben den gleichen Einleitungssatz gewählt, der hier vorgeschlagen wird³⁵.

6.2 Überschrift des ersten Titels

Die Überschrift *Grundlagen des Staates* umfasst alle unterschiedlichen Aspekte, die im ersten Titel behandelt werden. Die Anerkennung der Grundrechte und die Förderung der Sozialrechte (zweites und drittes Kapitel) sind in der Tat genauso ein Teil der Grundlagen eines demokratischen Staates wie die Beschreibung seiner Funktionsweise (erstes Kapitel).

6.3 Kapitelüberschriften

³³ Artikel 1/1 der Verfassung.

³⁴ Abgesehen vom Mikrostaat San Marino in Mittelitalien.

³⁵ NW [1965], OW [1968] und UR [1984].

Der Titel des ersten Kapitels (*Allgemeine Bestimmungen*) ist unverändert vom ersten Titel der Bundesverfassung übernommen worden.

Für den Titel des zweiten Kapitels (*Grundrechte*) bedarf es keiner Anmerkung.

Der Titel des dritten Kapitels (*Soziale Rechte und Ziele*) fasst gut die Inhalte der Artikel 32 und 33 VE zusammen. Die Begriffe *soziale Ziele* (im Titel des Kapitels verwendet, da weiter gefasst) und *soziales Mandat* (in der Überschrift zu Artikel 33 verwendet, da enger gefasst) finden sich in mehreren modernen Kantonsverfassungen³⁶. Die Arbeitsgruppe hält sie für besser geeignet als andere, wie z. B. soziale *Mission*.

6.4 Randtitel

6.4.1 In der Bundesverfassung und allen modernen Kantonsverfassungen ist jedem Artikel ein Randtitel vorangestellt, was weder in die Verfassung von 1907 noch in ihren zeitgenössischen Versionen der Fall war³⁷.

Der Walliser Verfassungsgeber des 21. Jahrhunderts sollte von dieser redaktionellen Methode nicht abweichen, da sie einer grösseren Anzahl von Adressaten den Zugang zum Text erleichtert.

6.4.2 Nach Auffassung der Arbeitsgruppe stellt die temporäre Anwesenheit von Bestimmungen *mit und ohne Überschrift* in der grundlegenden Charta kein Problem dar. Der neue erste Titel bildet auf jeden Fall eine Einheit, und die Überschrift für die Bestimmung hinsichtlich des Justizrats führt zu keinem Bruch der Einheitlichkeit des fünften Titels.

6.4.3 Hingegen erhalten weder Artikel 50 noch Artikel 51 eine Überschrift mit Unternummerierung. Gleiches gilt für die Bestimmungen, die einen eigenen, mit einer Überschrift versehenen Abschnitt darstellen³⁸.

Auch sind den alten Artikeln, die ohne wesentliche Änderungen an die neu vorgeschlagenen Bestimmungen angepasst wurden, keine Randtitel hinzugefügt worden³⁹.

7. Anrufung Gottes und Präambel

7.1 Gemäss der Tradition mittelalterlicher Bündnisse und der vertraglichen Vereinbarungen zwischen den Kantonen vor dem Untergang der Alten Eidgenossenschaft (1798) beginnt die Bundesverfassung von 1999 mit einer Anrufung Gottes. Ebenso verhält es sich mit der Walliser Verfassung von 1907, denn der *Verbündete* der Alten Eidgenossenschaft hatte einer grossen Zahl dieser Vereinbarungen selbst zugestimmt. Mit einer ähnlichen Formulierung begannen im Wallis vor 1798 alle öffentlichen Urkunden.

7.2 Mit Ausnahme derer von Uri (1984), Obwalden (1968) und Nidwalden (1965) haben alle kantonalen Verfassungsgeber den göttlichen Aufruf heutzutage aufgegeben.

Haben sie sich dazu entschlossen, dem zunehmend laizistischen Geist der Bevölkerung gerecht zu werden?

Oder haben sie nicht vielmehr in dieser Eröffnungsformel eine Art Versuch gesehen, die Werke der Menschen missbräuchlicherweise durch den Willen der Vorsehung zu rechtfertigen, oder gar ein anachronistisches Zeichen menschlichen Stolzes oder menschlicher Blindheit angesichts der grausamen Lektionen der Geschichte (*Gott mit uns!*)⁴⁰?

Wir wissen es nicht. Auch entzieht sich unserer Kenntnis, warum die so katholischen Kantone Innerrhoden, Zug

³⁶ Z. B. NE [2000] und ZH [2005].

³⁷ AI [1872], ZG [1894], SZ [1898]

³⁸ In diesem Fall die Abschnitte C und D des ersten Kapitels des fünften Titels.

³⁹ Artikel 39 und 46.

⁴⁰ *Die Verfassungsgeber von Zürich und Basel-Stadt gestehen als Präambel ihr Bewusstsein von den Grenzen der menschlichen Macht ein.*

und Schwyz bereits in ihren Verfassungen von 1872, 1894 und 1898 auf diese Anrufung verzichtet haben, wobei sie vielleicht von der Vorstellung geleitet waren, dass sie nach dem Aufkommen der Volkssouveränität eine rechtliche Inkongruenz bedeutet hätte.

7.3 Indem er die Anrufung Gottes durch eine mehr den heutigen Realitäten entsprechende und vermutlich den Erwartungen seiner Bewohner angepasste *Präambel* ersetzt, beweist der Vorentwurf weder seine Eigenart noch ein etwaiges Mitläufertum.

Obwohl sie keinen normativen Charakter hat, so verschafft eine Präambel der Arbeit des historischen Verfassungsgebers doch eine politische Bedeutung, indem sie dessen Wahrnehmung der Gesellschaft und ihrer Bedürfnisse zutage bringt. Um die Worte des Bundesrats aus seiner Botschaft zur neuen Bundesverfassung von 1999 wiederaufzunehmen, soll die Präambel den *Geist der Verfassung widerspiegeln und die Handlungen des Staates leiten*⁴¹. Sie neigt ausserdem dazu, die Aufmerksamkeit der Epigonen – die eines Tages unweigerlich herbeigerufen werden, um die Verfassung an wiederum neue Gegebenheiten anzupassen – auf den Geist zu lenken, in dem die Verfassung ausgearbeitet wurde.

7.3.1 Die Präambel einer Verfassung sollte in dem Sinne individualisiert werden, dass sie nicht einfach aus anderen Verfassungen übernommen wird. Die Arbeitsgruppe hat hierzu sorgfältig alle mehr oder weniger ausschweifenden Formulierungen in den Einleitungen zu multilateralen, von der Schweiz ratifizierten Verträgen, zur Bundesverfassung und zu anderen Kantonsverfassungen untersucht. Die gewählte Formulierung ist das Ergebnis einer langen Diskussion mit einem vernünftigen Kompromiss. Sie ist präzise und trotz ihrer Dichte von allen lesbar. Auf möglichst elegante Art und Weise strebt diese Ausarbeitung danach, den grossen Fortschritten unserer Demokratie Rechnung zu tragen. Sie verwendet grundlegende Begriffe, deren Gesamtheit die Unterstützung der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger erhalten dürfte. Diese Begriffe werden in verschiedenen Formen im Textkörper der Verfassung ausgedrückt.

7.3.2 In einer Gesellschaft auf der Suche nach Orientierungspunkten wird es der Bevölkerung durch die Bezugnahme auf *Werte des Christentums*⁴² und andere, *durch die Geschichte hinterlassene humanistische Werte* ermöglicht, die Wurzeln ihrer Verfassungsordnung besser zu verstehen. Niemand wird – unabhängig von seinen persönlichen Überzeugungen – ernsthaft bestreiten, dass die Werte des Christentums eine der Säulen unserer Gesellschaft bilden; durch deren Verknüpfung, ohne jede Ausgrenzung, mit humanistischen Werten, die im Laufe der Geschichte durch andere religiöse, philosophische, soziale und politische Entwürfe beigesteuert wurden, will die vorgeschlagene Präambel als Zeichen der Stärke, Sammlung, Akzeptanz anderer und Öffnung gegenüber der Welt erscheinen.

7.3.2.1 Das Nichtvorhandensein eines konfessionellen Blickwinkels in der Formulierung ist jedoch nicht vollkommen neu. Der Kanton St. Gallen, dessen Geschichte von langer religiöser Toleranz geprägt ist, hat sie in Artikel 1/2 seiner Verfassung vom 10. Juni 2001 untergebracht: *[Der Kanton St. Gallen] ist ein auf christlich-humanistischer Grundlage gewachsener freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat.*

7.3.2.2 Absichtlich lässt der Vorentwurf konzeptionelle Merkwürdigkeiten beiseite, die wegen ihrer Stereotypisierung nicht unbedingt auf einhellige Zustimmung stossen würden. Zu diesen Merkwürdigkeiten kann man die „Verantwortung vor Gott [und] den Menschen“ (GL), präventive Begriffe, die aus den fünfziger Jahren entnommen scheinen, oder die „Verantwortung gegenüber der Schöpfung (BV!)“ zählen, einen umstrittenen Begriff, den heutzutage kein ernsthafter Verfassungsgeber mehr verwenden würde.

7.3.3 Nachfolgend formuliert die Präambel die allgemeinen Ziele, welche die Walliser Bevölkerung durch die Anpassung ihrer Verfassung an unsere heutige Zeit erreichen will.

7.3.3.1 Es geht in erster Linie darum, eine *sichere, wohlhabende, frei und weltoffene* Gesellschaft zu errichten.

⁴¹ Bundesblatt (BBl) 1997, erster Band, Seite 124 (französische Fassung; Feuille Fédérale, FF)

⁴² Dieser Begriff wurde von der Arbeitsgruppe anderen Begriffen vorgezogen, wie christliche Werte, der als etwas einseitig aufgefasst werden könnte, oder christliche Tradition, der einen an dieser Stelle wenig sinnvollen historischen Anklang hätte.

Diese Ziele sind kaum in Frage zu stellen und alle von gleichem Wert. Dennoch sind sie in einer gebührenden logischen Reihenfolge angeordnet, da vom Menschen schwerlich zu verlangen ist, sich in einer ernsthaften materiellen Notlage lediglich an seiner Freiheit zu erfreuen und ansonsten alles um ihn herum mit brüderlichem Wohlwollen zu betrachten.

Der Vorentwurf konkretisiert die hier angeführten Ziele insbesondere in den Artikeln 5, 8, 16, 17, 21, 25 und 33.

7.3.3.2 Der Staat kann sich nicht damit zufrieden geben, eine Lebenswelt (*Umwelt*) zu bewahren, in der *heutige und künftige Generationen* für ihr *Glück*⁴³ suchen können. Es sollte sie auch *bereichern*. Diese Lebenswelt besteht in der physischen, von der Natur geschaffenen Umgebung sowie in der kulturellen, vom Menschen – je nach persönlicher Überzeugung – mit oder ohne Beitrag der Vorsehung geschaffenen Umgebung.

Dies wird besonders in den Artikeln 5/4-5 und 33/2/e VE weiter ausgeführt.

7.3.3.3 Die Menschen im Wallis wollen auch die *Solidarität* in ihren eigenen Reihen fördern, ihre *Verantwortung* sich selbst und anderen gegenüber, ihren *Respekt* für andere sowie den *Dialog* und das *Wohlwollen*, die wesentlich die hierarchischen Verhältnisse und Beziehungen zwischen den stärksten und schwächsten erfüllen müssen.

7.3.3.3.1 Dies sind die eminenten Verhaltensstandards, mit denen sich jeder einverstanden erklären kann. Die Arbeitsgruppe hält es für wichtig, sie im Rahmen einer auf das Wesentliche beschränkten, allgemeinen Verkündung zu erwähnen, aus der sich der Geist der Verfassung entwickeln kann.

7.3.3.3.2 Das Konzept, mit dem Juristen am wenigsten vertraut sind, ist zweifellos das *Wohlwollen*; dennoch gehört es zu Recht in die Präambel einer Verfassung, da es über die gewöhnlichen normativen Pflichten hinausgeht, um insbesondere und soweit möglich eine gewisse Empathie zwischen Behörden und Bürgern beziehungsweise den der Gerichtsbarkeit unterworfenen zu erreichen. Die in Artikel 6/5 VE behandelte *Fürsorgepflicht* ist ein Ausdruck dafür.

7.3.3.3.3 Abgesehen von dieser letzten Bestimmung befassen sich – jeweils aus verschiedenen Blickwinkeln – auch die Artikel 6, 11, 12 und 32 VE mit einer Konkretisierung dieser grossen Leitlinien.

7.3.3.3.4 Durch die Darlegung der allgemeinen Ziele des Staates, beseitigt die Präambel gefährliche Plattitüden.

Eine davon ist die *Erinnerungspflicht*, die zwar unbestritten von kollektivem Wert ist, jedoch nicht ohne Konsequenzen formuliert werden kann, nämlich einerseits dem individuellen Recht auf Vergessen und andererseits der kollektiven Pflicht, aus der Geschichte nützliche Schlüsse für Gegenwart und Zukunft zu ziehen.

Eine weitere ist das *Transparenzgebot*, dessen praktischer Wert ausser Frage steht, das jedoch, würde es in den Rang einer normativen oder nicht normativen Maxime der Verfassung erhoben, als Vorwand für Verdächtigungen, Denunziationen oder, allgemeiner ausgedrückt, zu hinterlistig Formen von Nachforschungen dienen könnte, und zwar sowohl seitens der Einzelpersonen als auch seitens des Staates sowie zum beiderseitigen Nachteil. In einer Zeit, in der immer einschneidendere Kommunikationstechnologien umfangreiche Untersuchungsmethoden ermöglichen, würde seine Aufnahme in die Verfassung ausdrückliche Vorbehalte vielfacher Art erforderlich machen, um die Funktion des demokratischen Staates und die Verwirklichung der Grundrechte (insb. den Schutz der Privatsphäre) nicht aufs Spiel zu setzen.

⁴³ Das Konzept des Glücks ist gewiss eine Abstraktion, deren konkrete Ausgestaltung jedem einzelnen überlassen bleibt; die staatliche Tätigkeit muss jedoch dieser Ausgestaltung dienlich sein oder darf sie zumindest nicht beeinträchtigen; deshalb findet es auch in einer grossen Anzahl grundlegender Rechtstexte Erwähnung, allen voran in der Amerikanischen Unabhängigkeitserklärung, die das Streben nach Glück zu einem unveräusserlichen Recht aller rechtlich gleichen Menschen erklärt; die weiter oben in Anmerkung 12 zitierte UN-Konvention über die Rechte des Kindes erwähnt es ebenfalls in seiner Präambel (im sechsten Absatz); in unserer näheren Umgebung sagte selbst Rechtsanwalt Maurice Troillet, der 40 Jahre lang als Staatsrat tätig war: *S'il a fallu l'économique d'abord, l'objectif reste le bonheur.* (zitiert nach André Guex: *Le demi-siècle de M. T. Martigny 1971*, Band II, S. 101 oben).

Dieser Problematik wird in unterschiedlichen Teilen des Vorentwurfs in zufriedenstellender Weise entgegengewirkt.

7.3.3.4 Schliesslich erklärt der Staat, dass er das *Aufblühen der individuellen Rechte* und der *sozialen Gerechtigkeit* gewährleisten will. Dieser Willensausdruck wird im Laufe des Vorentwurfs konkretisiert.

7.4 Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Präambel des Vorentwurfs nur höchstrangige Konzepte benennt, denen Rechtsphilosophen, Publizisten, Ethiker und Soziologen generell zustimmen können. Mehr bedarf es nicht.

III. Artikelweiser Kommentar des Textes

8. Einleitende Bemerkungen

8.1 Vor der Präsentation und dem Kommentar ihrer Vorschläge möchte die Arbeitsgruppe betonen, dass sie sich streng an die normativen Anforderungen eines Verfassungstextes gehalten hat. Der Vorentwurf hält sich also an die Grundsätze und geht nicht auf die relevanten Details der sogenannten infrakonstitutionellen Gesetzgebung ein.

8.2 Der Vorentwurf ist als Einheit angelegt, deren einzelnen Elemente voneinander abhängen und das den Weg frei macht für eine eventuelle Revision der anderen Verfassungstitel. Die Arbeitsgruppe hat sich bemüht, mit ihrem Vorentwurf ein *in sich schlüssiges Gesamtkonzept* anzubieten.

8.3 Eine Verfassung, die grundlegende Charta des Staates, würde an Legitimität und schöpferischer Kraft verlieren, wenn sie bei einer öffentlichen Abstimmung nur eine knappe Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhielte. Deshalb haben die Mitglieder der Arbeitsgruppe in diesem Zusammenhang ihre persönlichen und praktischen Kenntnisse der Walliser Gesellschaft und ihrer Entwicklung herangezogen, um Formulierungen zu finden, von denen es letztendlich wahrscheinlich ist, dass sie in der Bevölkerung die grösstmögliche Zustimmung finden.

8.4 Ohne nach systematischer Einzigartigkeit zu streben, haben es die Autoren des Entwurfs abgelehnt, Textpassagen einfach aus anderen Verfassungstexten zu kopieren. Stattdessen haben sie – wo immer es sinnvoll und angemessen erschien – versucht, den verschiedenen Elementen des ersten Titels, der als eine Art Dach des Verfassungsgebäudes gelten kann, einen unverwechselbaren Charakter zu geben.

Sie haben sich auch davor gehütet, umständliche Begriffe oder ungenaue Terminologie einzuführen⁴⁴, damit die Verfassung verständlich bleibt und ihren Bezug zu den legitimen Erwartungen der Menschen in der Gesellschaft behält.

8.5 Die Mitglieder der Arbeitsgruppe haben sich bei der Ausfertigung der vorgeschlagenen Bestimmungen ebenfalls um eine gewisse Eleganz bemüht.

8.6 Jeder Artikel wird unter einer (geraden) römischen Ziffer kommentiert, jede Untergliederung eines Kommentars ist in Kursivschrift nummeriert.

Wenn nötig, wird der jeweilige Kommentar per Anmerkung durch eine Liste ähnlicher verfassungsrechtlicher Bestimmungen des Eidgenössischen oder kantonalen Rechts ergänzt, die durch Abkürzungen gekennzeichnet sind⁴⁵.

⁴⁴ Z. B. Freiwilligenarbeit im Sinne von 70 VD.

⁴⁵ BV für die Bundesverfassung, das jeweilige Kantonszeichen (VS, VD usw.) für die unterschiedlichen Kantonsverfassungen

Erstes Kapitel Allgemeine Bestimmungen

9. Artikel 1 Republik und Kanton Wallis

9.1.1 erster Absatz Das Wallis ist ein *Rechtsstaat*, der seine Existenz dem Recht verdankt, das seine Handlungen lenkt.

Er ist *demokratisch*, denn seine Behörden werden durch direkte oder indirekte Abstimmung gewählt und ihre Handlungen durch Mechanismen der direkten Demokratie kontrolliert.

Er ist *freiheitlich*, denn er garantiert die Grundrechte einschliesslich wirtschafts- und vermögensrechtlicher Freiheiten (*Privateigentum, freier Markt*).

Er ist *sozial*, denn sein Ziel besteht in der Förderung des Gemeinwohls im weitesten Sinne und er unterstützt durch angemessene und ausreichende Mittel die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft⁴⁶.

9.1.2 Der Vorentwurf definiert das Wallis nicht als *laizistische* Demokratie. Mit Ausnahme von 1 NE, formuliert keine Bestimmung der Bundes- und Kantonsverfassungen (Irrtümer und Auslassungen vorbehalten)⁴⁷ ausführlich das Prinzip des Laizismus in dem Sinne, den es zum Beispiel im französischen Staatsrecht hat⁴⁸. Die traditionelle Innenpolitik der Schweiz unterliegt eher einem aus der Geschichte abgeleiteten Prinzip, das man als *relative konfessionelle Neutralität*⁴⁹ bezeichnen könnte und das in Artikel 2 KV Ausdruck findet.

Die Frage nach der Beziehung zwischen dem Staat und den Religionen kann sicher in der Norm zur Gewissensfreiheit (*Artikel 21/5 VE*) gelöst werden, ohne dass es notwendig wäre, diese historische Tradition anzutasten⁵⁰. Jede andere Lösung würde unnütze Streitereien entfachen und die Chancen, zu einem für die verfassungsmässige Legitimität notwendigen zu einem Konsens zu gelangen, verringern.

9.2 Absatz 2 nimmt *inhaltlich* Artikel 1/1 KV wieder auf und bedarf keines Kommentars⁵¹.

9.3 Im Interesse der Einheitlichkeit stellt Artikel 1/3-5 VE den Grundsatz der Volkssouveränität dar (*Absatz 3*), die direkt oder durch Vertreter (*Absatz 4*) und frei von allen Einschränkungen (*Absatz 5*) ausgeübt werden kann; diese Freiheit von Einschränkungen wird grundlegend durch den Staat garantiert (*Artikel 5/1 VE*), und zwar gemäss den Anforderungen des übergeordneten Rechts (*Artikel 14/1, in fine, VE*).

9.3.1 Ansonsten enthalten die *Absätze 3* und *4* nur eine linguistische Änderung des Artikels 1/2 KV, indem die Aufnahme des Konzepts der *Staatsgewalt*⁵² den heutigen institutionellen Realitäten angepasst wird.

9.3.2 Die Worte *ohne Nachteile zu erfahren* (*Absatz 5*) sind eine „gängige Formulierung“, die sich auch in Artikel 29 VE über das Petitionsrecht finden lässt (siehe Ziffer 36/4-5 des vorliegenden Berichts). Man könnte meinen, dass niemand im egalitären Wallis von heute noch aufgrund seiner politischen Überzeugungen beruflich oder gesellschaftlich zu leiden hat. Aber die Arbeit des Verfassungsgebers ist langfristig angelegt und muss Lehren aus der allgemeinen Geschichte ziehen, die uns mitteilen möchte, dass es nie vergeblich ist, auf das Ausmass der politischen Garantien zu bestehen.

⁴⁶ LU, FR, BS, AR, SH.

⁴⁷ Siehe jedoch GE 164-167 und BS 135-136.

⁴⁸ Artikel 1 der Verfassung der Französischen Republik vom 4. Oktober 1958.

⁴⁹ Siehe Claude Rouiller, Le principe de la neutralité confessionnelle relative, in Aktuelle Juristische Praxis (AJP), Band 8 (2003), S. 944 ff.

⁵⁰ Siehe Kommentar zum Artikel 21 VE unter Ziffer 30.2-4 dieses Berichts.

⁵¹ Ebs. ZH, 1/1; BL, 1/1; AI, 1/1.

⁵² AG, 1; TG, Untertitel C zu Titel II.

10. Artikel 2 Kantonswappen

10.1 Das Wappen eines Staates wird nicht immer in seiner grundlegenden Charta aufgeführt, und ein Beschluss der Bundesversammlung war ausreichend, um diese Frage auf gesamtstaatlicher Ebene zu klären. In der Tat erscheint es so, dass das Wappen genauso wie andere Attribute der Souveränität (Nationalfeiertag, Sitz der Behörden) bereits eine ausreichende Basis in der *Natur der Sache* hätte.⁵³

10.2 Nachdem es in der Verfassung vom 12. Mai 1815 festgelegt wurde, kommt das Wappen des Kantons Wallis heutzutage nur noch im anachronistischen Siegelgesetz vor, das es beschreibt und ein Bild davon zeigt (zu diesem Gesetz siehe Ziffer 4/4 des vorliegenden Berichts).

Der Vorentwurf schlägt vor, sie im Verfassungstext zu beschreiben, wie es auch viele Kantone – darunter alle französischsprachigen Kanton und das Tessin – gemacht haben, die vor kurzem ihre Verfassungen überarbeitet haben⁵⁴. Der Verfassungsgeber Genfs, dessen Arbeit noch im Gange ist, scheint auf eine ähnliche Lösung hinzuarbeiten⁵⁵.

10.3 Entsprechend dieser Vorgehensweise wird das Wappen in der Verfassung farbig dargestellt und mit einer genauen heraldischen Beschreibung versehen, die, würde sie ohne Abbildung eingefügt, einen elitären Charakter annehmen würde, der in einem an das gesamte Volk gerichteten Text abzulehnen ist.

Artikel 2 VE hält sich an die in der Fachliteratur gegebene Beschreibung des Walliser Wappens⁵⁶. Sie gibt schlichtweg an, dass die dreizehn Sterne fünfstrahlig sind (*Pentagramm*). Diese Beschreibung ist eine perfekte Darstellung des Walliser Wappens.

10.4 Eine etwaige Änderung der territorialen Aufteilung des Kantons, die in Anwendung von Artikel 26/3 KV beschlossen werden könnte, würde sich nicht auf diese Beschreibung auswirken. Ganz gleich, ob die Anzahl der Bezirke im Vergleich zu heute unverändert bleibt oder nicht, werden die 13 Sterne des Wallis ein dauerhaftes Zeichen dafür sein, was die Geschichte in den Jahren 1815 und 1848 nach seinem Eintritt in die Schweizerische Eidgenossenschaft aus diesem kleinen Land gemacht hat.

11. Artikel 3 Kantonshauptstadt

11.1. Die Bundesverfassung erwähnt die Hauptstadt oder Bundesstadt nicht. Diese Frage wurde durch ein am 22. Juni 1875 zwischen dem Bundesrat und dem Gemeinderat der Stadt Bern geschlossenen Abkommen geregelt. Die Bundesversammlung hat dieses Abkommen am darauffolgenden 2 Juli unter Aufhebung eines Beschlusses vom 27. November 1848 zum selben Thema (SR 112 und 112/1; AS 1/47) ratifiziert.

⁵³Bundesbeschluss vom 12. Dezember 1889 hinsichtlich des Wappens der Schweizerischen Eidgenossenschaft, angenommen von der Bundesversammlung als Zusatz zu einem Beschluss der Tagsatzung vom 4. Juli 1815 (SR 111); Für die Natur der Dinge als Rechtsquelle siehe F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel*, Band I, Nummer 632.

⁵⁴FR, 2/3 ; T1, 3 ; VD, 2 ; NE, 3 ; LU, 8 ; JU, 5; die drei letztgenannten sowie als Bundesgesetz geben zudem ein Bild des Wappens wieder.

⁵⁵Bericht des Ausschusses 1 der verfassungsgebenden Versammlung (Al. Dufresne) vom 28. April 2010, S. 11, Ziffer 101. 11 i; Lösung genehmigt im Plenum (indikative Abstimmung) mit 53 Ja-Stimmen, 1 Nein-Stimme und 10 Enthaltungen.

⁵⁶*Armorial valaisan* von 1946, Einleitung, S. XVII ff.; Louis Mühlemann, *Wappen und Fahnen der Schweiz, 700 Jahre Confoederatio Helvetica*, S. 140.

II.2 Das unter den Ziffern 10.1 und 10.2 Gesagte gilt auch für die Frage, ob der Name des Hauptortes im Text der Kantonsverfassung erscheinen muss oder nicht.

Der Entwurf behält die Lösung aus der Verfassung von 1907 (Artikel 27) bei, die im Übrigen auch von allen anderen französischsprachigen Kantonen⁵⁷ angenommen wurde, wobei einzig der Kanton Jura eine Ausnahme bildet, die sich anhand historischer Besonderheiten erklären lässt.

II.3 Der eigentliche Artikel 27 wurde jedoch in den ersten Titel des Vorentwurfs versetzt, was mit der Handhabung in anderen kantonalen Verfassungen konform ist. Damit einhergehend erfolgte die Ausserkraftsetzung der Absätze 2 bis 3 dieses Artikels⁵⁸, die sich nicht auf verfassungstauglicher Ebene bewegen.

II.4 Das Wort *Hauptort*, das im Randtitel und im Text des eigentlichen Artikels 27 erscheint, wird zu *Hauptstadt* geändert, da es sich beim Wallis nicht um einen *Verwaltungsbezirk*, sondern um einen *Staat* mit eingeschränkter Souveränität handelt⁵⁹.

II.5 *Sitten* ist in offiziellen Aufzeichnungen, auf alten Karten und in nationalen Chroniken immer der einzige deutsche Name für Sion gewesen⁶⁰. Auch heute noch ist er in Dokumenten der öffentlichen Verwaltung und unter der Bevölkerung des Oberwallis weit verbreitet.

Nun wird diese Stadt jedoch in der deutschsprachigen Schweiz immer häufiger Sion genannt, in den entsprechenden audiovisuellen Medien allerdings auch deutsch ausgesprochen. Der kantonale Verfassungsgeber sollte sich nicht vor einer Praxis beugen, die keinerlei Rückhalt in den allgemein gültigen kulturellen Gepflogenheiten hat, und sollte darüber hinaus die sprachliche Minderheit schützen.

Dies ist einer der Hauptgründe, warum in der französischen Fassung des Artikels 3 VE *Sion* gefolgt von *Sitten* steht und im deutschen Text *Sitten* gefolgt von *Sion*. Diese Lösung wurde auch für Artikel 2/2 der Verfassung des zweisprachigen Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 gewählt.

12. Artikel 4 Amtssprachen

12.1 Die Verfassungen zahlreicher deutschsprachiger Kantone befasst sich in keiner Weise mit der Landessprache⁶¹.

12.1.1 Ein solches Schweigen wäre weder in der Verfassung jener Kantone, deren einzige Amtssprache eine nationale Minderheitensprache innerhalb der Eidgenossenschaft ist (Französisch oder Italienisch), noch in jenen, deren Gebiet zwischen Bevölkerungsgruppen verschiedener Landessprachen aufgeteilt ist (BE, FR, GR, VS) angezeigt.

12.1.2 Auch wenn die starke Identitätsbekundung der Verfassung des Tessins⁶² der Geschichte und der Situation des Wallis nicht angemessen ist, gilt dies doch nicht für die von den zweisprachigen Kantonen und Graubünden gewählten Formulierungen⁶³.

⁵⁷ FR, 2 ; TI, 5 ; VD, 4 ; NE, 2 ; contra OW, 2 ; LU, 9.

⁵⁸ Siehe Ziffer III/1 der Schlussbestimmungen VE.

⁵⁹ Nur OW und LU sprechen weiterhin vom Hauptort.

⁶⁰ So schreiben die Chronik von Stumpf (Gemeiner loblicher Eydgenoschaft Stetten, Landen und Volckeren...), Zürich-1547/48, S. 90 und die Topographie von Milan (Beschreibung und Eigentliche Abbildung der vornembsten Stätte und Platz in... Walliss), Frankfurt, 1654, S. 337ff., immer Sitten, wohingegen in französischer Sprache geschriebene Werke gleicher Art und aus gleicher Zeit immer Sion (z. B. Oronville, Histoire de la vie de Louis III de Bourbon, Paris 1612, S. 359ff.) oder Syon schreiben (Bérodi, Histoire du glorieux S. Sigismond fondateur du monastère de Saint-Maurice... [das erste in französischer Sprache gedruckte Buch des Wallis], Sion, 1666).

⁶¹ Z. B. ZH.

⁶² Artikel 1/1.

⁶³ BE, 6 ; FR, 6 ; OR, 3 ; VS, 12.

Nichtsdestotrotz hält sich der Vorentwurf jedoch an den Text der ersten beiden Absätze des Artikels 12 KV, die das Land seit mehr als einem Jahrhundert vor dem Aufkommen sprachlicher Streitigkeiten zwischen dem Ober- und Unterwallis bewahrt haben.

Es wäre tollkühn – sowohl anlässlich dieser Bestimmung als auch hinsichtlich Artikel 12 VE – das Territorialitätsprinzip in vollem Umfang darlegen zu wollen („*hier wird Deutsch gesprochen, dort Französisch*“), welches sowieso der Lösung von Problemen dienen soll, die im Kanton Wallis nicht bestehen und auch nie bestanden haben.

12.2 Im *ersten Absatz* wird der Begriff *Landessprachen* aus dem gegenwärtigen Artikel 12/1 durch *Amtssprachen* ersetzt.

Gewiss kommt der erstgenannte Begriff in Artikel 6 BV vor. Aber in Verfassungen von Zentralstaaten kommt ihm mit Bezug auf die Definition von Nationalitäten eine Bedeutung zu, die für die Verfassungen von Bundesstaaten keine Geltung hat. Deshalb findet der Begriff Landessprache im Kantonsrecht kaum noch Erwähnung⁶⁴, abgesehen von den Artikeln 3 JU und 6 BE. Zudem besagt Artikel 6 BE, dass die deutsche und die französische Sprache die *Landessprachen* sowie die *Amtssprachen* seien, ohne dass der Grund für diese doppelte Bezeichnung ersichtlich wäre.

12.3 Artikel 4/3 VE ist vollkommen neu. Mit Sorgfalt aufgesetzt, verfügt er über einen programmatischen Charakter.

12.4 Die Sprachenfreiheit wird in Artikel 25 VE behandelt (siehe Ziffer 33 dieses Berichts).

13. Artikel 5 Gemeinwohl

13.1 Das Konzept des *Gemeinwohls* (*bonum commune*) ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der nach und nach typisch für das Staatsrecht demokratischer Staaten geworden ist. Der Verfassungsgeber des Tessins hat ihn in den Mittelpunkt seiner Präambel gestellt, in der Waadtländer Verfassung steht er an der Spitze der Aufzählung von Zielen und Grundsätzen des Staates⁶⁵. Auch das Walliser Recht nimmt darauf in Artikel 70 KV Bezug⁶⁶.

13.2 Der Artikel 5 VE zählt die Bestandteile des Gemeinwohls nicht in ihrer Vollständigkeit auf⁶⁷. Vielmehr ist er von Begriffen des Schweizer oder sogar des Europäischen Verfassungsrechts inspiriert und nimmt an mehreren Stellen Bestimmungen aus der Bundesverfassung oder aus anderen kantonalen Verfassungen auf.

13.3 Sein *Absatz 4* stellt eine nicht unbedeutende Verbindung zwischen dem *inneren Zusammenhalt* und der *Berücksichtigung kultureller Vielfalt* her.

13.4 *Absatz 5* zielt seinerseits darauf ab, das Konzept der *nachhaltigen Entwicklung* in einem allgemeinverständlichen Kontext zu platzieren⁶⁸.

⁶⁴ Siehe LU, 7 ; FR, 6 ; GR, 3 ; NE, 4 ; VD, 3; im Übrigen verweisen wir zweckdienlicherweise auf Ziffer 33 dieses Berichts.

⁶⁵ Artikel 6; Es ist ein allgemeiner und geläufiger Begriff; In der französischen Version ihres Geschäftsberichts für das Jahr 2010 erkennt die Gesellschaft Swisslos, das deutschsprachige und tessinische Pendant zur Loterie Romande, den an die Kantone ausgeschütteten Teil seines Nettogewinns (unten auf Seite 10) dem Gemeinwohl zu, obwohl das Bundesgesetz von Gemeinnützigkeit und Wohltätigkeit spricht.

⁶⁶ Geändert am 28. September 1975.

⁶⁷ Artikel 5 VE unterscheidet sich in dieser Hinsicht von 6/1a, VD, wo das Gemeinwohl zu einem der Ziele staatlicher Tätigkeit erklärt wird, ohne dass der durchschnittliche Leser seine spezifische Besonderheit verstehen kann.

⁶⁸ Artikel 2/2 BV führt dieses Konzept neben anderen auf (gemeinsamer Wohlstand, innerer Zusammenhalt, kulturelle Vielfalt), die im Verfassungsrecht unseres Bundesstaates ebenfalls gängige Begriffe geworden sind.

14. Artikel 6 Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns

14.1 An dieser Stelle des Vorentwurfes erscheint eine Rückbesinnung auf die hauptsächlichen Regeln des Bundesgesetzes sinnvoll. Ein einfacher impliziter Verweis auf die Bundesverfassung könnte dem nicht fachkundigen Leser ein unvollkommenes oder unvollständiges Bild unserer Rechtsstaatlichkeit vermitteln.

14.1.1 Die *Absätze 1 bis 3* reproduzieren in einfacher und klarer Art und Weise die in Artikel 5 BV genannten Grundsätze, an deren Spitze das Prinzip der Legalität steht (*erster Absatz*).

14.1.1.1 *Absatz 3* komplettiert die Aufzählung dieser Prinzipien mit dem *Verbot der Willkür*. Diese Hinzufügung trägt zu einer gewissen Symmetrie und zum Zusammenhalt des gesamten ersten Titels bei: Hier wird von einer für die Staatsorgane geltenden Verhaltensnorm gesprochen, in Artikel 18 VE geht es um ein subjektives Recht des Individuums als eine Art logische Folge dieser Norm.

Die gleiche Methode, die man als *korrelativ* bezeichnen könnte, wird auch für die Behandlung des *Grundsatzes von Treu und Glauben* angewendet.

Diese Methode gibt eine klare und systematische Antwort auf Bedenken, die in anderen kantonalen Verfassungstexten zum Vorschein kommen⁶⁹.

14.1.1.2 Die Proklamation der Rechte und Pflichten der Bürger in Artikel 12 ermöglicht es, eine Wiederholung des Begriffes *Gegenseitigkeit* zu vermeiden, von dem in Artikel 5/3 BV die Rede ist und der im Rahmen des Vorentwurfs verschiedene Bereiche durcheinanderbringen könnte.

14.2 *Absatz 4* ist einzigartig und wichtig für die praktische Umsetzung der in den vorangegangenen Absätzen zur Erinnerung angeführten Grundsätze. Diese Grundsätze könnten ihrer Substanz entleert werden, wenn die Delegierten der öffentlichen Gewalt (z. B. die Konzessionäre) nicht auf ihre Pflicht aufmerksam gemacht würden, ihnen bei Ausübung ihrer jeweiligen Tätigkeit Folge zu leisten⁷⁰.

14.3 Die *Fürsorgepflicht*, auf die sich *Absatz 5* bezieht, kommt sowohl dem öffentlichen als auch dem privaten Arbeitgeber zu. Es ist unerlässlich, dass diese Pflicht in der für den Vorentwurf gewählten Form hervorgehoben wird, damit sichergestellt werden kann, dass die in den *Absätzen 1 bis 3* angeführten Verhaltensstandards von jeder Person in Ausübung der öffentlichen Gewalt eingehalten werden⁷¹.

15. Artikel 7 Gewaltentrennung und Amtsgarantien

15.1 Der *erste Absatz* nimmt eine Formulierung auf, die in mehreren Kantonsverfassungen⁷² zu lesen ist und die auf einfache und ausdrucksstarke Art und Weise die allgemeinen Grenzen skizziert, die der Machtausübung durch die Staatsgewalt in einem freien Land unterliegt.

15.2 Er stellt eine logische Einleitung zu *Absatz 2* dar, in dem genau diese Gewaltenteilung verankert wird.

⁶⁹ ZH, 2; BS, 5; BL, 4; VD, 7.

⁷⁰ Siehe in diesem Zusammenhang Artikel 35/2 BV.

⁷¹ Hinsichtlich der Tragweite dieser Pflicht siehe z. B. Anmerkung 12 weiter oben; Vgl. auch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 31. März 1992 in der Rechtssache C-255/90, das im Recueil de jurisprudence 1992 auf Seite 1-02253 unter der Überschrift: „Devoir de sollicitude et principe de bonne administration“ veröffentlicht wurde. Für die Anwendung dieses Grundsatzes im schweizerischen Recht siehe unter anderem den Kommentar zu Artikel 330 des Obligationenrechts (OR) auf der Website www.mobbing-zentrale.ch.

⁷² Z. B. ZH, 3/2; BE, 66/1, Satz 2.

Das oberste Ziel der englischen Revolutionen gegen Ende des 17. Jahrhunderts, die Gewaltenteilung – systematisiert durch zwei der prominentesten politischen Denker, die durch diese Ereignisse inspiriert wurden⁷³ – bleibt die Hauptvoraussetzung jeder freiheitlichen Demokratie. Und doch wird sie durch die Bundesverfassung von 1999 genauso wenig in vollem Wortlaut garantiert wie durch die ihr vorangegangenen oder die Walliser Verfassung von 1907, sondern vielmehr ohne Umschweife in den Rechtsvorschriften artikuliert, insbesondere in Artikel 2 des Gesetzes vom 28. März 1996 über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten (GORBG; SR/VS 171.1).

Lässt sich vielleicht diese Verschwiegenheit des Verfassungsgebers durch die Relativität der Trennung von Legislative und Exekutive erklären? Das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung setzt in der Tat keine absolute Trennung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten voraus, sondern eine durchdachte Anordnung derselben und die Unterwerfung der Handlungen der Regierung unter das Prinzip der Legalität⁷⁴. Aus diesem Grund sprechen deutsche Autoren auch eher von *Gewaltenteilung*⁷⁵ (also der Aufteilung der Macht oder Zuständigkeitsbereiche) als von *Gewaltentrennung*.

15.3 Die Gewaltenteilung ist nicht nur einer der Grundpfeiler der Demokratie. Sie ist auch die Quelle eines geschützten Grundrechts⁷⁶. Durch ihre Aufnahme in seinen ersten Titel erfüllt der Vorentwurf somit seine Aufgabe, die Gesamtheit der Grundrechte kohärent zu kodifizieren.

Aber die Gewaltenteilung bleibt in erster Linie eine Art organische Regel. Wie auch die kommunale Autonomie, und aus den gleichen Gründen, wird sie deshalb nicht nur in das zweite Kapitel des ersten Titels mit Hinblick auf die Grundrechte aufgenommen, sondern auch in das erste Kapitel, in dem die Struktur des Staates definiert ist (für die Gemeindeautonomie siehe Ziffer 16/2 dieses Berichts).

Die meisten der neueren Kantonsverfassungen proklamieren ebenfalls die Gewaltenteilung^{77, 78}.

15.4 Der Vorentwurf zählt nicht all die verschiedenartigen Folgen der Gewaltenteilung auf, da deren Ausmass unweigerlich zu Verwirrung führen würde. Er beschränkt sich auf die offensichtlichste dieser Folgen, die effektive Unabhängigkeit der Justiz mit Hinblick auf die anderen zwei Gewalten (Artikel 7/3 VE).

15.4.1 Genauso wie ihre Unparteilichkeit ist auch die Unabhängigkeit der Richter eine Voraussetzung dafür, dass die in Artikel 14/1, *in fine*, und 28 VE anerkannten *allgemeinen Verfahrensgarantien* eingehalten werden können. Sie gilt sowohl für die Magistrate, als auch für sonstige Beamte (Gerichtsschreiber, Sekretäre usw.), die in Systemen, die ihnen eine beratende Stimme einräumen (Artikel 348/2 StPO) oder ihnen wichtige vorbereitende Aufgaben anvertrauen, durchaus realen Einfluss auf Urteile ausüben können.⁷⁹ (Dies ist übrigens auch der Grund dafür, dass Artikel 56 StPO für jede Person, die eine Funktion innerhalb einer Strafverfolgungsbehörde ausübt, gültige Ausstandsgründe angibt.)

⁷³ John Locke (1632-1704), *Two Treatises of government*, London, Churchill, 1690 ; Charles de Secondat de Montesquieu (1689-1755), *De l'Esprit des Lois*, Genf, Barrillot, 1748.

⁷⁴ Siehe Artikel 1/1, 6/1, 19 und 15/2 VE; vgl. BGE 133 I 179; 134 I 274; W. Haller / A. Kolz / Th. Gächter, *Allgemeines Staatsrecht*, S. 191ff.

⁷⁵ Z. B. Haller / Kölz / Gächter, *op. cit.* S. 180; Dies ist die in der Bundesrepublik Deutschland gebräuchliche Terminologie, auch wenn Artikel 20 des Grundgesetzes, in der diese Regel dargestellt wird, ihr keinen bestimmten Namen gibt; die deutsche Version des Vorentwurfs hält sich dennoch an den Begriff Gewaltentrennung, da dieser in der Rechtsprechung des Bundesgerichtes üblicherweise verwendet.

⁷⁶ BGE 112 Ia 226; 126 I 91; 133 I 179.

⁷⁷ Ausdrücklich anerkannt wurde die Gewaltenteilung von: ZH, 3; BE, 66; FR, 85; SO, 58; SH, 8; BS, 69; GR, 4; VD, 89; NE, 46; JU, 55; contra LU.

⁷⁸ ZH, SH und GR stellen die Gewaltenteilung ebenfalls an die Spitze ihrer Verfassung.

⁷⁹ Siehe Walliser Gerichtsbeschluss BGE 119 Ia 81; und vor allem das berühmte Achari-Urteil, unter BGE 115 Ia 224 veröffentlicht wurde.

15.4.2 Der *zweite Satz in Absatz 3* soll schlichtweg vermeiden, dass falsche Schlüsse gezogen werden aus der Unterscheidung zwischen *Gerichten und Strafverfolgungsbehörden* in den Artikeln 12 und 13 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007, die am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist⁸⁰.

15.5 Die Absätze 4 und 5 greifen ineinander und befinden sich im Artikel über die Gewaltenteilung auf jeden Fall an der richtigen Stelle. Um jegliche Missverständnisse auszuräumen, wird ihr Inhalt (*Amtsgarantien*) dennoch im Randtitel dieses Artikels angesprochen.

15.5.1 Kraft *Absatz 4* schliesst die Organisation der Staatsmacht jegliche Privilegien zugunsten der sie ausübenden natürlichen Personen aus. Eine Reihe zeitgenössischer Ereignisse zeigen, dass es durchaus sinnvoll ist, darauf in einem Verfassungstext hinzuweisen, der für eine Gültigkeitsdauer von mehreren Generationen angelegt ist.

Aus der Machtausübung möglicherweise entstehende Vorteile sind nur dann zulässig, wenn sie für diese Tätigkeit erforderlich sind (Behandlung, Renten, Personenschutz, Infrastruktur usw.).

15.5.2 Dies ist der Fall beim Schutz von Richtern gegen missbräuchliche Strafverfahren, die dazu geeignet wären, die Aktionen des Staates zu lähmen. Dieser Schutz wird in Artikel 7, *Absatz 5* VE geregelt.

15.5.2.1 Dieser Absatz 5 gibt im Wesentlichen den Artikel 7/2b StPO wieder, der nachstehend abgedruckt ist.

Art. 7 Verfolgungszwang

1 Die Strafbehörden sind verpflichtet, im Rahmen ihrer Zuständigkeit ein Verfahren einzuleiten und durchzuführen, wenn ihnen Straftaten oder auf Straftaten hinweisende Verdachtsgründe bekannt werden.

2 Die Kantone können vorsehen, dass:

a. die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder ihrer gesetzgebenden und richterlichen Behörden sowie ihrer Regierungen für Äusserungen im kantonalen Parlament ausgeschlossen oder beschränkt wird;

b. die Strafverfolgung der Mitglieder ihrer Vollziehungs- und Gerichtsbehörden wegen im Amt begangener Verbrechen oder Vergehen von der Ermächtigung einer nicht richterlichen Behörde abhängt.

Diese Bestimmung hat den Artikel 347/2 StGB (*ehemals Artikel 366*) aufgehoben. Sie begrenzt die zwingenden Ausnahmen, die durch die Kantone bei der Strafverfolgung gemacht werden können, auf folgende zwei Fälle: Immunität für während der parlamentarischen Arbeit getätigte Aussagen (*Buchstabe a*) und die Erfordernis einer vorhergehenden Genehmigung für die strafrechtliche Verfolgung von Magistraten, denen strafbare Handlungen in *Ausübung ihres Amtes* vorgeworfen werden (*Buchstabe b*).

15.6. Für die Strafverfolgung eines Magistraten wegen *ausserhalb der Ausübung seines Amtes* begangener Handlungen ist keine Genehmigung erforderlich. Ein Magistrat, der in seinem Privatleben strafbare oder kriminelle Handlungen begeht, wird von der Justiz daher wie jeder andere Bürger behandelt.

15.6.1 Der zweite Satz des Absatzes 5 stellt das Prinzip auf, dass nur ein massgebliches öffentliches Interesse den strafrechtlich verfolgten Magistrat von der Verpflichtung entbinden kann, sich vor Gericht für die ihm zur Last gelegten Taten zu verantworten.

⁸⁰ SR 312.0; kurz StPO oder Strafprozessordnung; Artikel 5ff.

15.6.2 So restriktiv definiert, hat die Erfordernis einer vorhergehenden Genehmigung zur strafrechtlichen Verfolgung einer Magistratsperson nichts mehr mit einem Privileg zu tun. Je nach den gegebenen Umständen kann sie von der Bevölkerung dennoch als solches wahrgenommen werden. Deshalb muss der Kreis der davon Begünstigten möglichst klein sein.

Aus diesem Grund beschränkt der Vorentwurf den Geltungsbereich seines Artikels 7/5 und folglich des Artikels 7/2/b StPO auf Staatsräte, Mitglieder des Kantonsgerichts und den Staatskanzler. Dies ist nur zu verständlich, denn es ist sicherlich notwendig, den Staat gegen Destabilisierungsversuche zu schützen, aber ebenso wichtig, sein öffentliches Ansehen zu bewahren, das sich teilweise in der Persönlichkeit dieser hochrangigen Magistratspersonen widerspiegelt, die zwei der drei den Staat lenkenden Institutionen ausmachen.

15.7 Durch diesen Vorbehalt zugunsten des kantonalen Rechts legt der Vorentwurf die Erteilung einer Genehmigung zur strafrechtlichen Verfolgung in den Kompetenzbereich des Justizrates, dessen Einrichtung im Artikel 65bis VE angeregt wird. Diese Lösung sollte dazu beitragen, die Gefahr von vorverurteilender Medienhetze zu reduzieren, die oft eine ernsthafte Bedrohung für die Unschuldsvermutung darstellt.

15.7.1 Das Ziel des Artikels 7/5 VE unterscheidet sich von dem des Artikels 50 VE, der die Sessionsgarantien behandelt (*gemäss den Absätzen 2 und 3 des Artikels 50 KV, dessen Tragweite keiner Änderung bedarf*), und dem des Artikels 7/2/a StPO (*derzeit verkörpert durch Artikel 21 des Walliser Einführungsgesetzes vom 11. Februar 2009 [EGStPO], dass keiner Änderung bedarf*). Entscheidungen über Genehmigungsanträge zur Strafverfolgung von Mitgliedern des Grossen Rates sowie von Exekutiv- und Justizbeamten aufgrund während der parlamentarischen Arbeit getätigter Aussagen sowie über die Aufhebung der Immunität dieser Personen während der Sessionen sind politische Ermessensentscheidungen. Sie müssen im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates verbleiben (siehe Ziffer 42/3/4 dieses Berichts).

15.7.2 So verdeutlicht der Vorentwurf in der Verfassung selbst die jeweilige Bedeutung von zwei Institutionen, die für das Funktionieren der Demokratie unerlässlich sind.

16 Artikel 8 Gemeindeautonomie

16.1 Seit 1999 schreibt Artikel 50 BV die kommunale Autonomie fest, die in den Zuständigkeitsbereich des kantonalen Rechts fällt. Unter Kenntnisnahme der Rechtsprechung des Bundesgerichts⁸¹ manifestiert diese Bestimmung den Willen der Eidgenossenschaft, die notwendige Rolle dezentraler Gemeinden für die Verwirklichung der grossen Werke unserer Zeit, wie die Landnutzung und den Schutz der natürlichen und kulturellen Umwelt, anzuerkennen.

16.2 Genauso wie die Gewaltenteilung ist die Gemeindeautonomie einerseits ein bedeutender Bestandteil unseres Staates, andererseits ist sie der Ursprung eines subjektiven Rechts, das dessen Inhaber vor den zuständigen Gerichtsbarkeiten geltend machen können (siehe Ziffer 15/3 des vorliegenden Berichts).

Es ist somit im Sinne der Revision zweckmässig, dass die kommunale Autonomie wie auch die Gewaltenteilung in den ersten Titel VE aufgenommen wird, der sich mit den Grundlagen des Staates befasst, und dass sie eher im ersten Kapitel unter den allgemeinen Bestimmungen erscheint anstatt im zweiten Kapitel hinsichtlich der Grundrechte.

⁸¹ Siehe BGE 131 I 94; 133 I 130; 135 I 214; R. Kaegi-Diener, ad Art. 50, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, S. 613 ff.

16.3 Artikel 8 VE gibt lediglich einen Grundsatz an. Er stellt somit keine überflüssige Wiederholung des Artikels 69 KV dar, welcher besagt, dass die Gemeinden im Rahmen der Verfassung und der Gesetze autonom sind. Es besteht kein Grund zur Aufhebung oder Änderung des Artikels 69 KV, der als Folge des Artikels 8 VE aufgefasst werden kann.

16.4 Infolge seines *zweiten Absatzes unterstützt* der Staat die Fusion von Gemeinden sowie deren Kooperation untereinander zur Verwirklichung des in Artikel 5 VE definierten Gemeinwohls.

Diese Regel stellt lediglich einen Rahmen für Artikel 71 KV dar, der am 21. September 1975 per Volksabstimmung angenommen wurde und im Verlauf der Revision unverändert bleiben muss.

Artikel 8/2 VE erfordert weder eine neuerliche Überprüfung der Artikel 129 bis 143 des kantonalen Gemeindegesetzes vom 5. Februar 2004 (SR/VS 175.1) noch dementsprechend der Verordnung über Gemeindefusionen vom 8. Juni 2005 (SR/VS 175.100).

16.5 Der Entwurf lässt die Tür offen für eine mögliche und bedarfsweise Zuerkennung von Autonomie an andere dezentrale Gemeinschaften.

16.6 Allerdings wird *öffentlichen Einrichtungen* keine Anerkennung einer gesetzlich geschützten Autonomie erteilt. Tatsächlich wären die Folgen einer solchen Anerkennung bezüglich der kohärenten Ausübung der öffentlichen Gewalt nicht vorhersehbar. Die Definition der Rechtsnatur der öffentlichen Institutionen bleibt somit dem Gesetz vorbehalten.

(Eine Folge dieser Lösung wird unter Ziffer 28/4, zweiter Satz, dieses Berichts behandelt [Artikel 19 VE; Rückwirkungsverbot]. Das Nichtvorhandensein gesetzlich geschützter Autonomie öffentlicher Institutionen schliesst jedoch nicht aus, dass sie für ihre schädigenden Handlungen haftbar gemacht werden [Artikel 11 VE sowie Artikel 21 KV; siehe Anmerkung 84 des vorliegenden Berichts]).

17. Artikel 9 Kantonsüberschreitende Zusammenarbeit

Kein Kommentar. Artikel 9 VE gibt kurz und bündig einen Text wieder, der in vielen Verfassungen anderer Kantone zu finden ist⁸².

18. Artikel 10 Subsidiaritätsregel

Am 28. November 2004 haben das Volk und die Kantone Artikel 5a BV angenommen, demzufolge *Vergabe und Erledigung der staatlichen Aufgaben auf dem Subsidiaritätsprinzip basieren*.

Die Subsidiarität ist nicht auf die gleiche Weise ein Verfassungsgrundsatz wie die in Artikel 6/1-3 VE aufgeführten, deren Nichteinhaltung vor Verwaltungs- oder Verfassungsgerichten geltend gemacht werden kann. Deshalb bezeichnet Artikel 10 VE sie als *Verhaltensregel*. Dies schmälert jedoch nicht ihre Bedeutung, da sie dazu beiträgt, den Staat im Sinne der in Artikel 1/1 VE gegebenen Definition zu charakterisieren. Der Vorschlag der Arbeitsgruppe geht in die Richtung der aktuellen Artikel 5/2-ZH und 3/2 FR.

⁸² FR, 5; BS, 3; SG, 1/3; AG, 4; VD, 5.

19. Artikel 11 Haftung der Gemeinwesen und der öffentlichrechtlichen Anstalten

19.1 Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Verantwortlichkeit des Staates beruht heute auf Artikel 21 KV, der am 1. Januar 1977 in Kraft getreten ist.

Artikel 11 VE übernimmt den Inhalt dieser Bestimmung unter Berücksichtigung der Entwicklungen im Verwaltungsrecht seit ihrem Inkrafttreten⁸³. Er unterscheidet zwischen Haftung für *unerlaubte* Handlungen und Haftung für *erlaubte* Handlungen (Absatz 2)⁸⁴.

19.2 Die im ersten Absatz von Artikel 11 VE behandelte Haftung für *unerlaubte* Handlungen unterliegt grundsätzlich Artikel 41 ff. OR.

19.2.1 Artikel 11/1 VE fügt sich in den Rahmen des Artikels 61/1 OR ein, der es den Kantonen vorbehält, abweichende Bestimmungen für die Verantwortlichkeit öffentlicher Beamter und Angestellter für materielle oder immaterielle Schäden, die sie in der Ausübung ihrer amtlichen Verrichtungen verursachen, aufzustellen, wobei eine Änderung der Bestimmungen jedoch ausgeschlossen wird, sofern die betreffenden Handlungen mit *gewerblichen Verrichtungen* zusammenhängen.

19.2.2 Im Gegensatz zu Artikel 46/2 ZH behandelt Artikel 11 VE nicht die durch das Bundesprivatrecht geregelte Verantwortlichkeit von Privatpersonen, die Aufgaben des öffentlichen Rechts erfüllen.

19.2.3 Gemäss Artikel 11/1 VE, *letzter Satz*, muss das Rückgriffsrecht gegen schuldhaftes Personal gesetzlich geregelt werden.

19.3 Verantwortlichkeit für *erlaubte* Handlungen besteht nur aufgrund einer Norm des Bundes- oder Kantonsrechts.

19.3.1 In der Praxis betrifft dies im Wesentlichen die Untersuchungshaft einer nach Abschluss der Ermittlungen für unschuldig befundenen Person⁸⁵, materielle Enteignung und rechtmässige *Immissionen*, die sich aus einer formellen Enteignung ergeben können⁸⁶.

19.3.2 Artikel 11/2 VE hat nichts von seiner Bedeutung verloren. Denn der Kanton bleibt insbesondere auf dem Gebiet der formellen Enteignung durch den Kanton sowie im Bereich von Entschädigungen für nachteilige Folgen von Untersuchungs- und Sicherheitsmassnahmen (z. B. Polizei- und Feuerwehreinsätzen) zuständig.

20 Artikel 12 Persönliche Pflichten

20.1 Artikel 12 VE ist ausserordentlich didaktisch. Er macht deutlich, dass die gesellschaftliche und individuelle Verantwortung jedes Einzelnen das Gegenstück zu den ihm gewährten Grundrechten darstellen.

20.2 Der *erste Absatz* übernimmt im Wesentlichen Artikel 6 BV, ersetzt jedoch den Begriff *seine Kräfte* durch *seine Fähigkeiten* (siehe auch 8 VD).

⁸³ Tatsächlich finden sich in den Artikeln 146 BV, 46 ZH, 71 BE, 90 FR, 73 VD und 6 NE ähnliche Formulierungen.

⁸⁴ Quellen für die Unterscheidung zwischen erlaubten und unerlaubten Handlungen im Zusammenhang mit staatlicher Verantwortlichkeit siehe z.B. BGE 111 I 151, 112 I b 356, 113 I b 156, 122 III 103, 581; was die Verantwortlichkeit öffentlicher Einrichtungen angeht, siehe das unter Ziffer 16.6 des vorliegenden Berichts Gesagte.

⁸⁵ Vgl. Artikel 431 StPO.

⁸⁶ Vgl. Artikel 679 und 684 ZGB.

20.3 Absatz 2 trägt zur Kohärenz des ersten Kapitels des VE bei. Soweit er von Treu und Glauben handelt, tritt er in Beziehung mit Artikel 6/3 in fine VE, und soweit er die Umwelt betrifft, erinnert er an die Definition des *Gemeinwohls* (Artikel 5/5 VE).

20.4 Diese Korrelation zwischen Rechten und Pflichten ist im Übrigen ein wesentlicher Bestandteil des Rechtsstaates, die nicht nur im eigenständigen Recht, sondern auch in den jeweiligen Präambeln zu UNO-Pakt I und II durch folgenden Wortlaut anerkannt wird: *Im Hinblick darauf, dass der einzelne gegenüber seinen Mitmenschen und der Gemeinschaft, der er angehört, Pflichten hat und gehalten ist, für die Förderung und Achtung der in diesem Pakt anerkannten Rechte einzutreten...*

Zweites Kapitel – Grundrechte

21. Einleitende Bemerkungen

21.1 Artikel 13 VE erinnert an die Auswirkungen der Grundrechte, und **Artikel 14/2** VE verkündet, dass es der Wille des Wallis ist, diejenigen dieser Rechte dynamisch umzusetzen, die es aus dem übergeordneten Recht erhält.

Artikel 15 VE unterstreicht, dass die Verwirklichung der spezifischen Garantien des kantonalen Rechts durch die geltenden Vorschriften für alle Grundrechte geregelt ist.

21.2 Es folgt ein Katalog der Grundrechte.

21.2.1 Der Vorentwurf hätte alle durch das übergeordnete und das kantonale Recht garantierte Grundrechte auflisten können. Diesem Ansatz folgt insbesondere die Waadtländer Verfassung auf die Gefahr hin, den Verfassungstext zu überladen und seine Lesbarkeit für alle zu beeinträchtigen.

Stattdessen hätte er auch in einem kurzen Satz auf die Bundesverfassung verweisen und besondere Garantien des kantonalen Rechts hinzufügen können. So verfährt vor allem der Verfassungsgeber Luzerns und vermittelt so möglicherweise den Eindruck, dass der Kanton sich der Verwirklichung der Grundrechte auf seinem Territorium nicht ganz sicher zu sein scheint⁸⁷.

21.2.2 Der Vorentwurf wählt eine dritte Lösung.

21.2.2.1 So wie auch andere moderne Kantonsverfassungen, beispielsweise die von Basel-Stadt, präsentiert **Artikel 14** VE kurz und bündig eine nicht erschöpfende Liste der Grundrechte, wobei jedes dieser Rechte ganz einfach durch seinen Namen zusammengefasst wird (siehe Ziffer 23 dieses Berichts).

21.2.2.2 Daraufhin führt der Vorentwurf einige Grundrechte aus,

- a) die eine logische Folge der Verhaltensregeln darstellen, die der Staat gemäss Artikel 6 VE (Artikel 17, 18, 19) befolgen muss;
- b) auf deren Bedeutung er besonders aufmerksam machen will (Artikel 20, 21, 23, 26, 27, 30, 31);
- c) deren Tragweite er unter Berücksichtigung der speziellen Erfordernisse des Kantons definiert (Artikel 16, 21/5, 24, 28);
- d) bei denen es sich um neue Garantien des kantonalen Rechts handelt (Artikel 17/6, 22, 25 zweiter und dritter Satz, 29).

⁸⁷ Theoretisch wäre es auch denkbar, den Bundeskatalog gemäss der Praxis ausländischer Bundesstaaten in einem Anhang zur Kantonsverfassung zu platzieren. Aber wäre dies nicht unschweizerisch?

21.2.3 Dies ist eine umfassende und für alle leicht verständliche Zusammenstellung der den Bewohnern des Kantons verfassungsmässig gewährten Garantien.

22. Artikel 13 Wirkung der Grundrechte

Die Grundrechte betreffen im Prinzip nur die Beziehungen zwischen der öffentlichen Gewalt (*Staat, Gemeinden, öffentliche Einrichtungen*) und den Privatpersonen (*vertikale Wirkung*). Die Beziehungen des Privatrechts betreffen sie nur, wenn sie von Natur aus auch zu deren Regelung angelegt sind⁸⁸ (*horizontale Wirkung*⁸⁹).

Artikel 13 VE erinnert daran, indem er im Wesentlichen Artikel 35/3 BV aufgreift. Diese Bestimmung ruft den kantonalen Behörden ihre Pflicht in Erinnerung, die Grundrechte in allen Bereichen soweit möglich zu verwirklichen.

23. Artikel 14 Empfang des übergeordneten Rechts

23.1 Diese Bestimmung wendet das unter Ziffer 21.3 beschriebene Modell an.

23.1.1 Sein *erster Absatz* ist nicht erschöpfend und könnte dies auch nicht sein; denn das Adverb *insbesondere* bedeutet, dass alle im übergeordneten Recht verankerten verfassungsmässigen Rechte, ob in Artikel 14 VE aufgeführt oder nicht, von der Bevölkerung des Wallis übernommen werden. Die Ausfertigung des Artikels soll feierlich (*die Republik und der Kanton Wallis verpflichtet sich*) betonen, dass der Kanton sich der Bedeutung seiner Aufgabe in diesem Bereich vollends bewusst ist.

23.1.2 Der *zweite Absatz* ist von ebenso grosser Wichtigkeit. Er unterstreicht, dass das Wallis nicht beabsichtigt, sich auf dem übergeordneten Regelwerk auszuruhen, sondern sich dazu verpflichtet, die praktische Tragweite der gemäss Absatz 1 erhaltenen Rechte tagtäglich weiterzuentwickeln (*dynamische Wirkung der Grundrechte*).

24. Artikel 15 In dieser Verfassung besonders aufgeführte Garantien

24.1 Es liegt in der Natur der Sache, dass Artikel 15 VE wahrscheinlich derjenige Textabschnitt des VE ist, der sich am meisten den geltenden Rechtsformen unterwirft. Dies ist ein Anwendungsfall der wesentlichen Norm aus Artikel 14/2 VE.

24.2 Er gilt sowohl für die speziell durch das kantonale Verfassungsrecht⁹⁰ angepassten höheren Garantien als auch für dadurch gewährte spezifische Garantien⁹¹.

24.3 Der *erste Absatz* stellt diese Garantien auf das gleiche Qualitätsniveau wie die Garantien des übergeordneten Rechts; er schliesst nicht aus, dass ihr Geltungsbereich weiter als der ähnlicher Garantien sein kann, die durch das übergeordnete Recht kodifiziert sind oder möglicherweise eines Tages kodifiziert werden.

⁸⁸ Dies ist bei Diskriminierungsverboten der Fall, insbesondere beim Grundsatz der Lohngleichheit für Frau und Mann.

⁸⁹ Oder Drittwirkung.

⁹⁰ Z. B. die Menschenwürde oder die Gewissensfreiheit.

⁹¹ Z. B. Gebärdensprache, Demonstrationsfreiheit und Petitionsrecht.

24.4 Die Hinzufügung des Adverbs auch *im zweiten Absatz* vergegenwärtigt implizit, dass die vom übergeordneten Recht⁹² betroffenen Vorschriften für alle Grundrechte gelten, egal ob gemäss Artikel 14 VE übernommen (siehe Ziffer 23 dieses Berichts) oder ausdrücklich in der Kantonsverfassung formuliert wurden.

25. Artikel 16 Menschenwürde

25.1 Die allen Menschen innewohnende Würde steht an der Spitze der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 und folglich auch in denen von der Schweiz ratifizierten UNO-Pakten I und II (siehe Anmerkungen 11 und 12 des vorliegenden Berichts).

25.2 Im eigenständigen Schweizer Verfassungsrecht war die Menschenwürde eine Schöpfung der Rechtsprechung (*ungeschriebenes Verfassungsrecht*), bevor sie in der Bundesverfassung von 1999 an der Spitze des Grundrechtskatalogs⁹³ verankert wurde. Artikel 7 BV beschränkt sich jedoch auf die Aussage, dass sie respektiert und geschützt werden müsse, ohne Inhalt und Bedeutung konkret zu definieren.

25.3 Aus leicht nachvollziehbaren historischen Gründen ist die Menschenwürde im Sinne von Artikel 7 BV in ihrer Natur nicht mit der in Artikel 1/1-2 des *Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland* vom 8. Mai 1949⁹⁴ verankerten Menschenwürde vergleichbar. Nichtsdestotrotz bildet sie das Fundament, auf dem das Gebäude der schweizerischen Grundrechte erbaut ist. Beispielsweise untersagt die Gesellschaft den Behörden einzig aufgrund der menschlichen Natur einer Person, diese erniedrigend zu behandeln, ihre Bewegungsfreiheit unberechtigt einzuschränken oder ihr Privatleben zu durchforsten, es sei denn, dass dies im Rahmen einer strafrechtlichen Untersuchung erforderlich ist.

Daher muss die Menschenwürde ganz oben unter dem im Vorentwurf anerkannten Rechten erscheinen, obwohl es nach den gegenwärtig in der Schweiz geltenden Vorstellungen nur selten sinnvoll ist, es sich zunutze zu machen, um den Vorwurf der Verletzung eines anderen Grundrechts, das sie gewissermassen auf einem bestimmten Gebiet spezifiziert, zu bekräftigen.

25.4 Der *erste Absatz* von Artikel 16 VE präsentiert die Menschenwürde als das Recht, *in Würde zu leben und zu sterben*.

Durch diese Definition der Menschenwürde bezieht der Vorentwurf keine Position im Hinblick auf die anderen grossen gesellschaftlichen Themen (z. B. der freiwillige Schwangerschaftsabbruch oder die Beihilfe zum Suizid), die auf anderen Ebenen geregelt wurden oder zu einem anderen Zeitpunkt geregelt werden sollten. Er beabsichtigt lediglich, auf höchster Ebene präzise Garantien zu geben, was in den folgenden drei Absätzen des Artikels 16 geschieht.

25.5 In erster Linie geht es um Rechte, die in Not- oder Leidenssituationen Schutz gewähren; sie erfordern keinen weiteren Kommentar (*zweiter und dritter Absatz*).

⁹² Hauptsächlich Artikel 35 und 36 BV.

⁹³ BGE 127 I 13; 132 I 54; 134 I 297, Erwägungsgrund 3.2. 135 I 278 Erwägungsgrund 4.5; finden Sie die Zusammenfassung von Jörg Paul Müller in Grundrechte in der Schweiz, 3. Ausg., S. 1-5; ausserdem Ph. Mastronardi, zu Art. 7 BV in Die Schweizerische Bundesverfassung, S. 77ff.

⁹⁴ Artikel 1/2 GG lautet folgendermassen: Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. // Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräusserlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.

25.6 Anschliessend geht es um das Recht auf *schickliche Bestattung* (Absatz 4).

25.6.1 Dieses Recht wurde nicht in die letzten verfassungsrechtlichen Neufassungen aufgenommen, da es nach dem überholten historischen Kontext von 1848 und 1874 (Säkularisierung der Friedhöfe nach dem Gleichheitsgrundsatz) nicht mehr aktuell erschien.

25.6.2 Heutzutage kommt ihm in einem von dem des 19. Jahrhunderts sehr verschiedenen gesellschaftlichen Kontext jedoch eine neuerliche Bedeutung und eine gewisse Nützlichkeit zu.

Durch die Erklärung, dass jede Person ein Recht darauf hat, schicklich bestattet oder eingeäschert zu werden (d. h. gemäss dem in unserer Gesellschaft allgemein akzeptierten Brauch), garantiert der Walliser Verfassungsgeber in erster Linie jeder Person das Recht auf eine korrekte Behandlung der sterblichen Überreste eines Angehörigen oder Verwandten, die in einer mehr und mehr urbanisierten Gesellschaft nicht immer selbstverständlich sein könnte. In zweiter Linie verhindert das in Artikel 16/4 VE formulierte Recht auf schickliche Bestattung zumindest implizit jene der Phantasie entsprungenen oder ungewöhnlichen Ansprüche philosophischen oder religiösen Ursprungs, die mit unserer öffentlichen Ordnung unvereinbar wären⁹⁵. Aus dieser Sicht ist diese Bestimmung in engen Zusammenhang mit Artikel 213, in fine, VE zu setzen.

26. Artikel 17 Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot⁹⁶

26.1 Artikel 17 verankert das Diskriminierungsverbot (Verhaltensnorm) sowie das Recht auf Gleichheit (subjektives Recht) in einem *Randtitel* ähnlich dem des Artikels 8 der Neuenburger Verfassung.

26.2 Der *erste Absatz* gibt zusätzlich den ersten Absatz dieser kantonalen Bestimmung wieder.

26.3 Im *zweiten Absatz*, der den Grundsatz der Nichtdiskriminierung festlegt, nimmt er den Artikel 8/2 BV auf, verändert dabei jedoch einige Begriffe, um der Entwicklung der sprachlichen Wahrnehmung und der gesellschaftlichen Realität während der zehn Jahre seit seiner Verabschiedung Rechnung zu tragen.

So spricht der Vorentwurf von Hautfarbe statt Rasse; er qualifiziert den Begriff Herkunft durch die Adjektive *kulturelle, ethnische, geographische und soziale*; er benutzt den Terminus *soziale Stellung* anstatt soziale Situation, bei der die genaue Bedeutung kaum erkennbar ist; er führt den Begriff der *sexuellen Orientierung* ein; er fügt den des Gesundheitszustands hinzu und ersetzt *körperliche, geistige* oder *psychische Beeinträchtigungen* durch *Behinderung und jegliche physische oder psychische Besonderheit*.

Die Begründung für diese Änderungen ist erzieherischer Natur und bezieht sich auf die Würde eines jeden Menschen. Beispielsweise ist es keine *Beeinträchtigung*, hässlich, krank, sehr gross, sehr klein, fettleibig oder unbeholfen zu sein, aber in einer vom absurden Kult der äusseren Erscheinung tyrannisierten Gesellschaft sind und bleiben diese Zustände noch lange Ursachen von Verachtung und früher oder später von Diskriminierung.

26.4 Absatz 3 bedarf keines Kommentars.

26.5 Absatz 4 sieht vor, dass das Mandat des Kantons und der Gemeinden auch für den Familienkreis gilt.

⁹⁵ Für diesen Punkt siehe sie Seiten 955ff. der in Anmerkung 49 des vorliegenden Berichts zitierten Studie.

⁹⁶ Für die Beziehung zwischen dem Recht auf Gleichheit und dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung siehe insb. BGE 131 V 15; 134 V 136 (sexuelle Diskriminierung); 135 I 53/54; R.J. Schweizer zu Art. 8/2, in Die Schweizerische Bundesverfassung, 109 ff.

26.6 Die Absätze 5 und 6 bedürfen keines Kommentars und müssen im Zusammenhang mit Artikel 33/2/c VE gelesen werden.

26.6.1 Es sollte heute von *Menschen mit Behinderung* gesprochen werden und nicht mehr von Behinderten.

26.6.2 Absatz 6 befasst sich mit aller notwendigen Vorsicht (zweiter Satz) mit der Beseitigung so genannter baulicher *Hindernisse*; er stellt die insbesondere in Artikel 2/3 und 3 BehiG⁹⁷ festgelegten Vorschriften auf eine verfassungsmässige Stufe. Ähnliche oder entsprechende Formulierungen finden sich auch in den Artikeln 11/4 ZH und 8/3 BS.

27. Artikel 18 Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben

Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben sind grundlegende und wesentliche Garantien für den Einzelnen. Diese subjektiven Rechte ergeben sich als logische Folge der in Artikel 6/3 VE⁹⁸ festgeschriebenen wesentlichen Verhaltensnormen. Es entspricht ihrer Natur – und auch dem Gesamtkonzept des Vorentwurfs – diese grundlegenden Garantien an dieser Stelle festzuhalten.

Alle modernen Verfassungen der französischsprachigen Kantone haben die gleiche Lösung gewählt⁹⁹.

Die Formulierung ist mit der des Artikels 9 BV identisch, wobei jedoch das Wort *Organe* durch *Behörden* ersetzt wurde.

Dieser Vorschlag bedarf keines weiteren Kommentars¹⁰⁰.

28. Artikel 19 Schutz vor Rückwirkung der Gesetze

28.1 Etienne-Bernard Cropt, Gründer und 75 Jahre lang Leiter der *Rechtsschule in Sion* (bis kurz vor seinem Tod 1896 und bis wenige Jahre vor Schliessung der Schule), definierte in seiner *Théorie du Code civil du Valais*¹⁰¹ den Umfang des Rückwirkungsverbots von Gesetzen:

*Ein Gesetz kann niemals rückwirkend gelten. Auf diesem Prinzip souveräner Gerechtigkeit beruht wesentlich die bürgerliche Freiheit, die nicht mehr als ein leeres Wort wäre, wenn der Bürger, der den Anforderungen der geltenden Gesetze Folge leistet, dann durch ein nachfolgendes Gesetz in seinen erworbenen Rechten beeinträchtigt würde*¹⁰².

Auf Betreiben dieses grossen Juristen war das Wallis einer der Kantone, die im neunzehnten Jahrhundert die Nichtrückwirkung von Gesetzen an die Spitze ihres Rechtswesens stellten¹⁰³.

Dieses Prinzip in der Verfassung des Wallis zu bekunden ist daher eine Anspielung auf das, was uns unsere Vergangenheit zum Besseren hinterlassen hat, genauso wie es wahr ist, dass ein Verfassungstext eine

⁹⁷ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Behinderte beeinträchtigenden Ungleichheiten (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3).

⁹⁸ Siehe Absatz 14.1 des vorliegenden Berichts.

⁹⁹ FR, 10; NE, 9; VD, 11 ebenso BS, 10.

¹⁰⁰ Zum Stand der Rechtsprechung im Zusammenhang mit diesen zwei Rechten siehe BGE 133 I 91, 131 II 636; für Treu und Glauben im öffentlichen Recht siehe das Grundsatzurteil 109 I b 210, das sich auf eine Rodung auf dem Gebiet der Gemeinde Randogne bezieht. Für die Lehre über die strukturelle Verbindung zwischen den beiden Rechten siehe in französischer Sprache Claude Rouiller, *Protection contre l'arbitraire et protection de la bonne foi*, in *Droit constitutionnel suisse*, Zürich, Schulthess, 2001, S. 677-690; gleicher Autor, *La protection de l'individu contre l'arbitraire de l'État / rapport présenté à la société suisse des juristes 1987*, in: *Revue de droit suisse*, Band 106, Teil 2, S. 225-411, Basel 1987.

¹⁰¹ Sion, Laederich, 1858.

¹⁰² Band 1, S. 12, § 10.

¹⁰³ Artikel 1 des Zivilgesetzbuches des Kantons Wallis vom 1. Dezember 1845; diese Bestimmung gibt tatsächlich einfach den Artikel 2 des französischen Zivilgesetzbuches (oft vereinfacht Code Napoléon genannt) wieder.

grössere Legitimität erhält, sobald er sich in den fortschrittlichen Strom der Geschichte desjenigen Staates einordnet, für den er gilt.

28.2 Aber natürlich gibt es noch mehr.

Diese Wahl rechtfertigt sich zunächst, *mutatis mutandis*, aus den gleichen Gründen, die schon unter Ziffer 27 des vorliegenden Berichts zur Untermauerung des Artikels 18 VE dargelegt wurden.

Gewiss ist das Rückwirkungsverbot von Gesetzen nur einer der Aspekte des in Artikel 6/1 VE dargelegten Grundsatzes der Gesetzmässigkeit und darüber hinaus bereits im zweiten Artikel des Schlusstitels des Zivilgesetzbuchs sowie im zweiten Artikel des Strafgesetzbuches festgelegt.

Seine Aufnahme in die kantonale Verfassung hat nichtsdestoweniger den Vorteil, laut und deutlich zu verkünden, dass dieser Grundsatz für alle Gesetzesbereiche gilt und dass er ein subjektives öffentliches Recht ins Leben ruft, für das die Rechtsprechung noch zu definieren hat, in welcher Form er vor Verfassungs- oder Verwaltungsgerichten geltend gemacht werden kann¹⁰⁴. Dieser zweite Grund macht es erforderlich, ihn in das zweite Kapitel des Vorentwurfs aufzunehmen.

28.3 Durch Vorschlagen dieser Lösung folgt der Vorentwurf lediglich einer grossen Anzahl heutiger kantonaler Verfassungsgeber¹⁰⁵, darunter dem von Neuenburg¹⁰⁶.

28.4 Der erste Absatz macht deutlich, dass das Rückwirkungsverbot für Gesetze auch für die Rechtsbeziehung zwischen dem Kanton und den autonomen öffentlich-rechtlichen Körperschaften gilt, die dieses Recht somit zur Unterstützung von Beschwerden wegen Autonomieverletzungen geltend machen können, wie ihnen dies Artikel 8 VE zuerkennt. Auf der anderen Seite wäre es unangebracht, an dieser Stelle auch die *öffentlichen Einrichtungen* aufzunehmen, deren Autonomie gemäss Artikel 8 VE keinen juristischen Schutz genießt (siehe Ziffer 16/5 dieses Berichts).

28.5 Absatz 2 behält die in der Rechtsprechung allgemein zugestandenen Ausnahmen vor¹⁰⁷.

29. Artikel 20 Recht auf Bildung einer Wohngemeinschaft

Der Randtitel wurde gewählt, um die zeitgenössischen Vorstellungen des Zusammenlebens besser umreissen zu können.

Der Text betont den Ausschluss jeglicher Form von Zwangsheirat und nimmt damit einen allgemeinen Grundsatz auf, der insbesondere in Artikel 10, Absatz 1, letzter Satz im UNO-Pakt II festgehalten ist.

Zudem hält er sich an eine Formulierung des Artikels 14 VD.

Der Vorentwurf befasst sich nicht mit der *eingetragenen Partnerschaft*, sondern verlässt sich in diesem Punkt auf die Bundesgesetzgebung¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Siehe BGE 133 II 97.

¹⁰⁵ BE, 26; NW, 5; GL, 19; BL, 11 ; TG, 4 ; NE, 9/2.

¹⁰⁶ Artikel 9/2 der Verfassung vom 24. September 2000.

¹⁰⁷ BGE 115 II 195; 116 II 562, 581; 125 I 186; 128 V 316; 133 V 471.

¹⁰⁸ Contra FR 14/2.

30. Artikel 21 Gewissens- und Glaubensfreiheit

30.1 Die Gewissens- und Glaubensfreiheit wird durch die Artikel 18 UNO-Pakt II (übernommen aus Artikel 18 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte), 9 EMRK und 15 der Bundesverfassung von 1999 garantiert¹⁰⁹. Diese Texte beeinflussen entscheidend die Ausübung dieser Freiheit, und zwar insbesondere die Praxis von Kulthandlungen, durch Achtung der öffentlichen Ordnung und der Freiheit anderer, wie bereits unter Ziffer 25.6.3 dieses Berichts über das Recht auf eine schickliche Bestattung betont wurde.

Theoretisch hätte sich der Vorentwurf daher gemäss der Generalklausel des Artikels 14 darauf beschränken können, lediglich auf die Bestimmungen dieses übergeordneten Rechts zu verweisen. Dies wäre angesichts der komplexen Geschichte der staatsrechtlichen Beziehungen zwischen dem Kanton Wallis und den Kirchen jedoch unbefriedigend gewesen.

30.2 Im Gegensatz zu Neuenburg und Genf kann das Wallis nicht auf eine laizistische Tradition zurückblicken. In seinem ursprünglichen Wortlaut machte Artikel 2/2 der Verfassung des Jahres 1907 das katholische, apostolische und römische Christentum stattdessen zur *Staatsreligion*. Diese Proklamation blieb nicht ohne Auswirkungen auf das öffentliche Leben, zum Beispiel in kommunalen Angelegenheiten und in den Bereichen der Primar- und Sekundarschulbildung oder sogar bei der Spitalorganisation. Dennoch muss man der Ehrlichkeit halber anerkennen, dass dies vom Standpunkt der Gewissens- und Glaubensfreiheit aus offenbar nicht zu erheblichen Diskriminierungen geführt hat.

Auch muss hinzugefügt werden, dass dieser Bestimmung zwei Absätze folgten, in denen die *Gewissens- und Glaubensfreiheit als unantastbar erklärt* und die *freie Religionsausübung insofern garantiert wurde, als dass sie mit der öffentlichen Ordnung und Moral in Einklang stand*. Solcherlei Versicherungen zu trotz hatte die Eidgenossenschaft allerdings kein vollständiges Vertrauen, denn diese Garantie wurde nur unter Vorbehalt der Artikel 49, 50 und 53 BV erteilt, wie es schon zuvor beim Artikel 2/1 der kantonalen Verfassung von 1875 gehandhabt worden war¹¹⁰.

30.3 In den Jahren 1974 und 1990 hat Artikel 2 der Verfassung von 1907 einige Veränderungen erfahren, wodurch die Diskussionen zumindest in Bezug auf das Verhältnis zwischen dem Staat und der damals mehrheitlich im Kanton vertretenen christlichen Konfession vorübergehend zum Erliegen kamen.

Nach der Definition der Gewissensfreiheit erkennt diese Bestimmung heutzutage die öffentlich-rechtliche Persönlichkeit der katholischen sowie der reformierten Kirche an, die das Herzstück der Schweizer Geschichte gewesen sind. Sie sieht ebenfalls die Möglichkeit zur Gewährung des gleichen Status für andere Konfessionen vor, deren Organisation in der Zwischenzeit privatrechtlich geregelt ist. Die Absätze 3 und 4 regeln die öffentliche Beteiligung an den laufenden Kosten dieser Institutionen¹¹¹.

30.4 Obwohl diese verfassungsmässige Lösung durch den Bund garantiert wurde und mit dem übergeordneten Recht in Einklang steht, wäre es nach Ansicht der Arbeitsgruppe unangemessen, sie unverändert in einen neuen Verfassungstext zu übernehmen, der dazu ausersehen ist, während mehreren Generationen in Kraft zu bleiben.

Die Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung von Gewissens- und Glaubensfreiheit haben heute tatsächlich weniger mit dem Übergewicht der traditionellen Kirchen zu tun als mit den tiefgreifenden sozialen Veränderungen infolge der Einwanderung von Menschen mit verschiedenen anderen geistlichen Traditionen, denen gegenüber der Staat jedoch die Pflicht hat, sie innerhalb der Grenzen der öffentlichen Ordnung zu respektieren.

¹⁰⁹ Bezüglich der allgemeinen Reichweite der Religionsfreiheit siehe BGE 134 I 51; 135 I 185; P. Saladin, Grundrechte Im Wandel, S. 2 ff.; U. J. Cavelti, Glaubens- und Gewissensfreiheit, in Die Schweizerische Bundesverfassung, zu Art. 15, S. 222 ff.

¹¹⁰ Botschaft des Bundesrates vom 1. September 1907, BBl 1907, Band VI, S. 1-7.

¹¹¹ BBl 1974, Band II, Seite 1508; 1991, Band IV, Seite 194.

Die Unvorhersehbarkeit weiterer gesellschaftlicher Veränderungen verlangt es, dem Gesetzgeber die Zuständigkeit zur Regelung der Beziehungen zwischen dem Staat und religiösen Institutionen je nach im Laufe der Zeit auftretenden Bedürfnissen und Notwendigkeiten anzuvertrauen. Es obliegt folglich dem Grossen Rat, mit ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung des Volkes zu entscheiden, ob religiösen Institutionen der Status des öffentlichen Rechts zu übertragen oder ihr öffentliches Interesse anzuerkennen ist oder nicht. Ebenso wird die Gesetzgebung über die Bedingungen entscheiden, unter denen Behörden (Kanton und Gemeinden) dazu angehalten werden können, zu den laufenden Kosten solcher Institutionen beizutragen.

30.5 Artikel 21/5 VE liefert eine ausreichende verfassungsrechtliche Grundlage für das aktuelle Gesetz über das Verhältnis zwischen Kirchen und dem Staat im Kanton Wallis vom 13. November 1991 sowie seine Ausführungsbestimmungen¹¹², sodass diesbezüglich weder eine Aufhebung noch eine Änderung erforderlich ist.

30.6 Zudem verweisen wir auf die Ausführungen unter Ziffer 9.1.2 dieses Berichts.

31. Artikel 22 Versammlungs- und Kundgebungsfreiheit

31.1 Weder die Bundes- noch die Walliser Verfassung von 1907 erkennen ausdrücklich die Demonstrationsfreiheit an. Das Bundesgericht hat darin nicht länger ein *ungeschriebenes Verfassungsrecht* gesehen. Dennoch hat es seine wichtigsten Aspekte durch eine logische Kombination von Meinungsfreiheit (Artikel 16 BV) und Versammlungsfreiheit (Artikel 22 BV) definiert¹¹³.

31.2 Die gesellschaftliche Entwicklung und die Möglichkeiten heutzutage – geboten durch die neuen Mittel der Massenkommunikation – grosse Menschenmengen an öffentlichen Orten zu versammeln, und die durch Phänomene wie Provokation und *Hooliganismus* entstehende Gefahr von Ausschreitungen haben die kantonalen Verfassungsgeber dazu veranlasst, das Demonstrationsrecht als logische Konsequenz der Versammlungsfreiheit zu betrachten und es deshalb in einen gewissen Rahmen zu fassen, um nicht nur Personen und das Eigentum Dritter zu schützen, sondern auch die Sicherheit der Organisatoren und Teilnehmer von Demonstrationen selbst¹¹⁴.

31.3 Demzufolge proklamieren die *Absätze 1, 2 und 4* sowohl die Versammlungsfreiheit als auch das Recht, öffentlich seine Meinung kundzutun, stellen dabei jedoch klar, dass Versammlungen und Demonstrationen im öffentlichen Raum durch das Gesetz oder Gemeindereglemente von einer vorherigen Genehmigung abhängig gemacht werden können.

31.4 Das Recht, sich nicht öffentlich versammeln und seine Meinung äussern zu müssen, ist eine wichtige Errungenschaft der Demokratie. Zweifellos lässt es sich aus der Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit herleiten, aber seine Eigentümlichkeit erfordert eine gesonderte Darstellung (*Absatz 3*).

31.5 Darüber hinaus übernimmt Artikel 22 VE in seiner Gesamtheit wesentlichen den Text von 24 FR, 21 VD und 20 NE.

¹¹² SR/VS 180.1 und 180.100.

¹¹³ BGE 132 I 56; 259; siehe C. Rohner, Die Schweizerische Bundesverfassung, zu Art. 22, S. 293ss, besonders S. 298.

¹¹⁴ Insb. BE, 19/2; GL, 12/2; FR, 24; SO, 13/2; AG, 17/2; VD, 21; NE, 20.

32 Artikel 23 und 24 Recht zur Erziehung, Anspruch auf Grundschulunterricht und Beihilfe an die erste Berufsbildung

32.1 Artikel 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 basiert auf der Idee, dass das Recht auf Bildung ein Grundrecht und für die Ausübung aller anderen Menschenrechte unabdingbar ist. Der Text hat folgenden Wortlaut:

Jeder hat das Recht auf Bildung. Die Bildung ist unentgeltlich, zum mindesten der Grundschulunterricht und die grundlegende Bildung. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch. Fach- und Berufsschulunterricht müssen allgemein verfügbar gemacht werden, und der Hochschulunterricht muss allen gleichermassen entsprechend ihren Fähigkeiten offenstehen. Die Bildung muss auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und auf die Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten gerichtet sein. Sie muss zu Verständnis, Toleranz und Freundschaft zwischen allen Nationen und allen rassischen oder religiösen Gruppen beitragen und der Tätigkeit der Vereinten Nationen für die Wahrung des Friedens förderlich sein. Die Eltern haben ein vorrangiges Recht, die Art der Bildung zu wählen, die ihren Kindern zuteil werden soll.

Der vierte Absatz des Artikels 18 UNO-Pakt II präzisiert, dass die Vertragsstaaten sich verpflichten, die Freiheit der Eltern und gegebenenfalls des Vormunds oder Pflegers zu achten, die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder in Übereinstimmung mit ihren eigenen Überzeugungen sicherzustellen.

Diese Prinzipien sowie der Inhalt des Rechts auf Grundbildung werden in Artikel 13 und 14 UNO-Pakt I präzisiert.

Naturgemäss finden sie sich auch in der UN-Konvention über die Rechte des Kindes wieder¹¹⁵.

32.2 Das eigenständige Schweizer Recht wird diesen Anforderungen, die es in ihrem Prinzip noch einmal darlegt, durch die Artikel 11 und 41/1/f BV gerecht.

Unter Berücksichtigung der enormen sozialen Bedürfnisse auf diesem Gebiet hält sich der Vorentwurf – der sich in seinem Artikel 14 bereits auf die im übergeordneten Recht anerkannten Rechte des Kindes bezieht – an eine Grundsatzklärung sowohl in den Artikel 23 und 24 als auch in Artikel 33/1/b.

32.3 Artikel 24/1-3 VE befasst sich mit dem Recht auf Grundbildung. Er nimmt an dieser Stelle den Inhalt der ersten beiden Absätze des Artikels 13 KV auf.

Dem wird ein vierter, sorgfältig formulierter Absatz über die staatliche Hilfe zur beruflichen Erstausbildung bedürftiger Menschen hinzugefügt.

32.4 Diese Bestimmungen bedürfen keines weiteren Kommentars. Allerdings ist anzumerken, dass der Vorentwurf den Artikel 13/3 KV nicht erneut aufgreift, da die Bildungsfreiheit in ihrer ganzen Tragweite dem in Artikel 14 VE aufgenommenen übergeordneten Recht entspringt (siehe Ziffer 23 des vorliegenden Berichts).

33. Artikel 25 Sprachenfreiheit

33.1 Bevor sie im Jahr 1999 in Artikel 18 der Bundesverfassung aufgenommen wurde, war die Sprachenfreiheit ein *ungeschriebenes Verfassungsrecht*¹¹⁶.

¹¹⁵ Für die Rezeption im Schweizer Recht und die Abkürzung all dieser völkerrechtlichen Instrumente siehe Anmerkung 11 oben.

¹¹⁶ *Althaus-Urteil*, veröffentlicht in BGE 122 I 236; siehe J. F. Aubert/P. Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale*, Zürich 2003, S. 171-175 *passim*.

33.1.1 Die Geschichte lehrt uns, dass die in unseren westlichen Demokratien evidente Freiheit nicht selbstverständlich ist und dass die blossе Verwendung natürlicher Sprache durch allerlei Schikanen erschwert oder gar schlichtweg verboten werden kann. Dies war in Europa der Fall bei der baskischen und katalanischen Sprache im franquistischen Spanien, bei der französischen, friaulischen und slowenischen Sprache im faschistischen Italien und vor kurzem bei der kurdischen Sprache in der Türkei.

In sogenannten entwickelten Demokratien fällt das Recht, sich in der Sprache seiner Wahl auszudrücken, in den privaten Bereich und erfährt ausser vielleicht am Arbeitsplatz kaum noch Behinderungen.

33.1.2 Die Sprachenfreiheit, welche sich in öffentlichen Rechtsbeziehungen problematischer gestaltet, hindert den Staat jedoch nicht daran, eine oder mehrere Amtssprachen auf die Gesamtheit oder einen Teil seines Territoriums zu benennen (*Territorialitätsprinzip*). Sie gewährt kein Recht darauf zu verlangen, dass öffentliche Bildung in einer andere Sprache als der Amtssprache des Wohnsitzes vermittelt wird, vorbehaltlich einer Dispens in Privatschulen für zeitlich begrenzten Grundschulunterricht in einer Fremdsprache, wobei die Amtssprache des Territoriums nicht vernachlässigt werden darf¹¹⁷.

33.1.3 Die Verfassung eines zweisprachigen Kantons kommt an der ausdrücklichen Erklärung der Sprachenfreiheit nicht vorbei. Deshalb nimmt Artikel 25 VE den Text des Artikels 18 BV auf, der zum Beispiel auch in Artikel 17/1 der Freiburger Verfassung von 2004 zu finden ist.

Die Ausübung der Sprachenfreiheit ist mit Artikel 4 VE in Beziehung zu setzen, der die Amtssprachen des Kantons aufführt.

33.2 Artikel 25, zweiter und dritter Satz VE führte eine *besondere kantonale Garantie* ein, die auch in Artikel 12 der Züricher Verfassung von 2005 erscheint. Diese Garantie der *Gebärdensprache* oder gleichwertige Mittel zur Erleichterung der Kommunikation von Menschen mit Behinderungen entspricht den aktuellen gesellschaftlichen Anforderungen. Im Vergleich zu Artikel 141/3/a BehiG bietet sie wahrscheinlich nicht viel Neues, hat jedoch den Verdienst, diese Massnahme in das Verfassungsrecht des Kantons einzuführen. Sie fügt sich gut neben Artikel 17/5 und 33/1/c VE ein.

Darüber hinaus beschränken sich die daraus für den Staat entstehenden Verpflichtungen darauf, den Erwerb und die Nutzung dieser notwendigen Mittel in einer Weise zu *fördern*, die vom Gesetz noch zu definieren ist.

34. Artikel 26 und 27 Informationsfreiheit und Schutz vor Missbrauch der persönlichen Daten

34.1 Artikel 26 VE legt den Schwerpunkt auf eine Garantie, deren Aufnahme in diesen Vorentwurf sinnvoll ist, auch wenn sie im Prinzip über keine grössere Tragweite als Artikel 16/3 BV verfügt¹¹⁸.

34.2 Das gleiche Bemühen um Verdeutlichung liegt auch Artikel 27 VE zugrunde, der inhaltlich dem Wortlaut des Artikels 13/2 BV entspricht. Diese Garantie gehört zum Schutz der Privatsphäre, ihre Konsequenzen werden kurz und bündig nach dem Vorbild anderer kantonaler Verfassungen präzisiert¹¹⁹.

34.3 Darüber hinaus verweisen wir auf Ziffer 12 dieses Berichts.

¹¹⁷ BGE 91 I 480, insb. Erwägungsgrund 3b; A. Auer / G. Malinverni / M. Hauge, *Droit constitutionnel suisse*, 2. Ausg., Band II, S. 307ff. insb. 312/313.

¹¹⁸ Ebs. ZH, 17; für den Zusammenhang zwischen dem Recht auf Information und der freien Meinungsäusserung siehe BGE 131 III 491; 132 I 259.

¹¹⁹ BE 18; FR, 12; VD, 15; NE, 11.

35. Artikel 28 Allgemeine Verfahrensgarantien

35.1 Die durch multilaterale Verträge und die Bundesverfassung gewährten allgemeinen Verfahrensgarantien sind heute auf Bundes- und Kantonsebene sorgfältig im Verfahrensrecht verwirklicht¹²⁰. Sie befinden sich unter den Garantien des übergeordneten Rechts, die der Walliser Verfassungsgeber nach dem in Artikel 14 VE eingeführten Mechanismus vollständig übernimmt (siehe Ziffer 23 dieses Berichts). Darüber hinaus wird ihr objektiver Rahmen in Artikel 7/2-3 VE gesteckt, der sich mit der Unabhängigkeit der Justiz befasst (siehe Ziffern 15/2-4 dieses Berichts).

Dennoch ist es weiterhin ratsam, ihnen im zweiten Kapitel über die Grundrechte einen gesonderten Artikel zu widmen. Dieser Artikel soll den administrativen und gerichtlichen Behörden als ständige Erinnerung an einige ihrer grundlegenden Pflichten dienen.

35.2 Der Vorentwurf stellt *Gerechtigkeit* sowie *Sorgfalt* über *Geschwindigkeit*. Diese Reihenfolge bedeutet jedoch nicht, dass die Pflicht, innerhalb einer angemessenen Frist zu handeln, zweitrangig wäre. Aber das Fällen unzureichend gründlicher Urteile zur Vermeidung von Verzögerungen kann niemals ein Unterpand der Gerechtigkeit sein. Somit ist es durchaus nützlich, in der Verfassung diskret auf diesen Sachverhalt hinzuweisen, da die Überlastung der Gerichte allzu oft dazu führt, dass die mit ihrer Oberaufsicht betrauten politischen Behörden die Leistungen der Richter vor allem auf Grundlage ihrer quantitativen Ausbeute bewerten¹²¹.

35.3 Die *Wirtschaftlichkeit* der Verfahren geht nicht ausdrücklich aus den in Artikel 14 VE erwähnten Verfahrensrechten hervor. Das Konzept der *angemessenen Verfahrenskosten* scheint also selbstverständlich zu sein. Dennoch ist es besser, es auf lange Sicht hin auszudrücken, so wie der Züricher Verfassungsgeber es getan hat¹²².

35.4 Die Pflicht zur *Rechtsmittelbelehrung* ist allgemein anerkannt. Doch in der Praxis erfolgt sie nicht immer klar und deutlich. Die vor allem bei öffentlichen Rechtsangelegenheiten oft komplexe Anordnung der Kompetenzen rechtfertigt voll und ganz die hier vorgeschlagene Erinnerung. Selbst wenn das Gesetz die automatische Übertragung eines Falles an die zuständige Behörde vorsieht, hat derjenige, der seine Rechte auf legitimen Weg verteidigt, ein Interesse daran, mit Sicherheit zu wissen – und zwar vor der Ausarbeitung seiner Beschwerde – an welche Behörde er sich wenden muss; die Präsentation seiner Rügen kann in der Tat je nach Empfänger unterschiedlich ausfallen. Doch sollte es nicht ihm obliegen, die Zuständigkeit der Behörden zu überprüfen, deren Aufgabe es ist, eine unrechtmässige Verletzung juristisch geschützter oder schützenswerter Interessen zu verhindern.

¹²⁰ Siehe die Beschreibung dieser Rechte von Aubert/Mahon, op. cit. S. 279ff.

¹²¹ In den Hallen der Fakultäten wetteiferte man unlängst noch mit zwei scheinbar widersprüchlichen Maximen: Nichts ist schlimmer als verspätete Gerechtigkeit, sagten die einen, wer spät urteilt, urteilt gut sagten die anderen unter Berufung auf Antoine Loisel (1536 - 1617; *Institutes coutumières*, 1611, Nachdruck, Paris, Sirey, 1935). Heute erscheint es jedoch ratsamer, dass unsere Richter solch hohle Phrasen vergessen und stattdessen über einen Satz des grössten deutschen Zivilrechtlers reflektieren, der die gute Rechtsprechung auf der Basis römischer Einrichtungen qualifizierte: *Distinction exacte entre les différents aspects du rapport juridique, entre les demandes et prétentions contradictoires, restriction sévère du litige a on point détermine, et en même temps précision nette sur ce point; l'attention du juge fixée et mise à l'abri de toute erreur possible sur la question essentielle soumise à sa décision; sûreté et simplicité de tout l'appareil procédurier; rapidité; telles sont les qualités qui feront toujours de la procédure un objet plein d'attraits et une source précieuse d'instruction.* (Rudolf von Jhering [1818-1892], *L'esprit du droit romain [Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung]*, übersetzt von O. de Meulenaere, Paris, 1878, Band IV, S. 130).

¹²² Artikel 18/1 in fine; abgesehen davon betont diese Bestimmung nur die gewünschte Schnelligkeit der Verfahren und geht dabei von der fragwürdigen Annahme aus, dass die übrigen Anforderungen an die Justiz (Recht und Billigkeit, Sorgfalt) bis zu dem Punkt selbstverständlich sind, dass es sinnlos wäre zu wiederholen, was das übergeordnete Recht in ihrem Zusammenhang sagt.

36. Artikel 29 Petitionsrecht

36.1 Die Petition ist ein kostengünstiges Instrument des öffentlichen Lebens, das entsprechend der Umstände den manchmal übermässigen Rückgriff auf Beschwerden an schwerfällige Institutionen der direkten Demokratie vermeiden kann. Darüber hinaus erlaubt sie auf einfache Art und Weise einen sofortigen und oft begrüssenswerten Kontakt zwischen der Staatsmacht und den Bürgerinnen und Bürgern.

36.2 Weder Artikel 33 BV noch Artikel 9 der Walliser Verfassung erkennen jedoch ein wahrhaftiges Petitionsrecht an. Gewiss räumen beide jedem Menschen das Recht ein, sich auf diesem Wege an die Behörden zu wenden; allerdings verpflichtet es letztere nicht dazu, auf solche Anfragen auch zu antworten.

Die Artikel 126-128 ParlG (*siehe Anmerkung 26 oben*) zeugen von einer ziemlich grosszügigen Auslegung der Bundesverfassung. Denn ausser wenn ihr Inhalt deutlich *abwegig, missbräuchlich oder beleidigend* ist, müssen die Parlamentsdienste sogar auf solche Petitionen antworten, bei denen sich die parlamentarische Kommission weigert, sie ans Plenum zu übergeben.

Das Bundesgericht hat es seinerseits stets abgelehnt, im Petitionsrecht ein *ungeschriebenes Verfassungsrecht* zu sehen; es lässt den kantonalen Verfassungsgebern den Spielraum, in dieser Sache anders zu entscheiden¹²³.

36.3 Man könnte nun einräumen, dass sich die behördliche Pflicht zur Beantwortung einer Petition bereits aus der Höflichkeit und dem *Wohllwollen* ergibt, die in der Präambel zum Entwurf erläutert werden. Es wäre sinnlos, über die Frage zu diskutieren, ob es im Rahmen der jeweils gegebenen Umstände nicht auch das Recht auf Gehör gefährden würde, das eines der Säulen des Rechtsstaates darstellt.

36.4 Zudem verankern fast alle modernen Kantonsverfassungen das Recht jeder Person, sich ohne Gefahr von Repressalien mittels einer individuelle oder kollektiven Petition an die Behörden zu wenden, die daraufhin verpflichtet sind, eine begründete Antwort zu geben¹²⁴.

Die Lösungen unterscheiden sich nur in Bezug auf den Zeitraum, in dem die empfangende Behörde gehalten ist, ihre Antwort zu erbringen. Die Freiburger Verfassung schweigt sich zu diesem speziellen Punkt aus¹²⁵. Die Verfassungen Berns und Zürichs haben sich für einen bestimmten Zeitraum, von sechs Monaten¹²⁶ für die erste und von einem Jahr für die zweite entschieden¹²⁷. Die Verfassungen von Appenzell Ausserrhoden und Neuenburg weisen die Behörde an, *so schnell wie möglich*¹²⁸ zu antworten. Alle anderen Verfassungen geben an, dass die Behörde *innerhalb einer angemessenen Frist*¹²⁹ antworten muss.

36.5 Der Vorentwurf schlägt deshalb vor, Artikel 9 KV an die Rechtswirklichkeit des Landes anzupassen, indem das Recht des Unterzeichners einer Petition auf eine Antwort dort aufgenommen wird.

36.6 Die Worte *ohne das daraus Nachteile entstehen* sind eine *gängige Formulierung*, die bereits in Artikel 4/5 VE hinsichtlich der Abstimmungsfreiheit zu lesen ist (*siehe Ziffer 9/4 dieses Berichts*).

36.7 Natürlich darf die Ausübung des Petitionsrechts die Aktivität des Staates nicht unangemessen beeinträchtigen. Aus diesem Grund stellt der Vorentwurf klar, dass die behördliche Antwort *kurz* sein kann und dass sie innerhalb einer *angemessenen Frist* gegeben werden muss.

37. Artikel 30 und 31 Grundsätze für Steuern und sonstige Beiträge

¹²³ Siehe das interessante Urteil Stauffacher, veröffentlicht in BGE 104 I a 434; siehe auch BGE 109 I a 208 ; J. P. Müller, Die Schweizerische Bundesverfassung, zu Art. 57, S. 86; J. E. Raissig, Das Petitionsrecht in der Schweiz, Relikat oder Chance?, Zürich, 1977.

¹²⁴ Die ist auch die Bedeutung, die der Garantie des Petitionsrechts im ersten Zusatzartikel der Verfassung der USA mit folgenden Worten enthalten ist: Congress shall make no law ... abridging ... the right of the people ... to petition the Government for a redress of grievances.

¹²⁵ Artikel 25.

¹²⁶ Artikel 16.

¹²⁷ Artikel 20.

¹²⁸ In den Artikeln 21 beziehungsweise 16.

¹²⁹ SO, 26; BS, 11/2/b; BL, 10/1; SH, 19; AG, 19; TG, 12; TI, 8/2/1; VD, 31.

37.1 Artikel 30 VE nimmt den Wortlaut des Artikels 127/1-2 BV auf und fügt diesem einige glückliche Formulierungen hinzu, die in Artikel 24 KV nachzulesen sind, der am 26. Dezember 1920 durch das Volk angenommen wurde. Diese Kodifikation ist insbesondere durch die ursprüngliche Souveränität der Kantone in steuerlichen Angelegenheiten und die historische Bedeutung der steuerlichen Gleichbehandlung seit dem Aufkommen der modernen Demokratie gerechtfertigt.

37.2 In Übereinstimmung mit dem Gesamtkonzept und der Struktur des Vorentwurfs hält sich Artikel 30 VE dabei an die Grundsätze¹³⁰. Diese verfassungsrechtliche Grundlage schliesst eine etwaige spätere Aufnahme konkreterer steuerlicher Bestimmungen in einen der anderen Titel der Verfassung keinesfalls aus.

37.3 Die Angabe der steuerlichen Grundsätze erlaubt es ausserdem, weitere Prinzipien zur Regelung *anderer Abgaben*, d.h. Kausalabgaben, Gebühren und sonstige Abgaben, in ein kohärentes normatives System aufzunehmen (Artikel 31 VE)¹³¹.

Die Zweckmässigkeit der Aufnahme bestimmter, auf andere Abgaben anzuwendende Grundsätze ist kaum zu bestreiten. Von Seiten der Rechtsprechung her¹³² sind sie in der Tat in vielen erlassenen Gesetzen verstreut. Ihre Aufnahme in die Verfassung geschieht daher im Sinne der *Rechtssicherheit*, welche ebenfalls ein verfassungsmässiges Hauptziel darstellt.

Drittes Kapitel Sozialrechte und sozialer Auftrag von Kanton und Gemeinden

38. Einleitende Bemerkungen

38.1 Eine im Vorentwurf erfolgte Anerkennung von spezifischen beziehungsweise weiter als in der Bundesverfassung angelegten sozialen Rechte hätte zu verschiedenen Problemen *politischer* (Schwierigkeit einer Konsensfindung, welche zur Schaffung der staatlichen Grundlagen notwendigen ist), *struktureller* (Verlust der Kohärenz des Entwurfs), *wirtschaftlicher*, *finanzieller* und sogar *rechtlicher* Art (Kompatibilität mit dem Bundesrecht, aufeinanderfolgende Einschränkungen der wirtschaftlichen Grundrechte [Eigentums Garantien, wirtschaftliche Freiheit]) geführt.

Eine solche rechtliche Anerkennung ist immer eine langwierige Angelegenheit und birgt die Gefahr von Konfrontationen zwischen den Sozialpartnern. Im Rahmen der allgemeinen Überarbeitung des ersten Titels der Verfassung hätte sie in jedem Fall exorbitante Ausmasse angenommen.

38.2 Deshalb listet der Vorentwurf die einzelnen Sozialrechte nicht auf, sondern beschränkt sich darauf, die Verpflichtung des Kantons Wallis zur Gewährleistung ihrer Förderung und Weiterentwicklung gemäss der Präambel seiner Verfassung hervorzuheben. Artikel 32 VE ist somit das Pendant zu Artikel 14/2 VE und passt sich dem allgemeinen Tenor der vorgeschlagenen Revision des ersten Titels an. Er verdeutlicht den sozialen Charakter des Walliser Staates und fügt sich nahtlos in die Reihe der Erklärungen der Präambel und des Artikels 1 VE ein.

¹³⁰ VD 167/2 nimmt einen weniger strengen Standpunkt ein.

¹³¹ Für die Unterscheidung zwischen Steuern und Gebühren, siehe beispielsweise die Differenzierung in den Artikeln 61 und 62 des Bundesgesetzes über die Binnenschifffahrt vom 3. Oktober 1975 (BSG; SR 747.201).

¹³² Vgl. BGE 131 II 739; 132 II 374; 135 I 133; siehe die ausführliche Studie von A. Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgaberechts, in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (Zbl), Bd. 104 (2003), S. 589ff.

38.3 Diese Verpflichtung zeigt sich in einer naturgemäss nicht erschöpfenden Darstellung der Sozialziele der öffentlichen Gewalt (*soziales Mandat*), deren Erreichen vom Kanton und den Gemeinden anzustreben ist (*Artikel 33 VE*).

39. Artikel 32 Sozialrechte

Der Vorentwurf verkündet den Willen der öffentlichen Gewalt, deren Konturen und juristischen Grenzen er zuvor definiert hat, eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung der sozialen Rechte zu spielen.

39.1 An dieser Stelle ist es wichtig, ausdrücklich die *internationalen Verträge* zu erwähnen, anstatt der Oberbegriff *übergeordnetes Recht* zu verwenden. Tatsächlich besteht nach menschlichem Ermessen kaum ein Zweifel daran, dass die neue Walliser Verfassung auch dann in Kraft bleibt, wenn sich die Schweiz in diesem Bereich noch mehr als heute gegenüber der internationale Gemeinschaft (*Arbeitscharta, europäische Sozialcharta* usw.) verpflichtet, wie sie es während der vergangenen Jahre auch schon auf speziellen Gebieten wie dem Schutz des Kindes getan hat.

39.2 Dem gibt es zum gegenwärtigen Stand der Verfassungsrevision nichts hinzuzufügen. Diese Verfahrensweise lässt dem Verfassungsgeber nämlich den nötigen Handlungsspielraum, um später, sofern er es für sinnvoll erachten sollte, soziale Rechte zu kodifizieren, indem er im Folgenden neue soziale Rechte formuliert, deren Einrichtung ihm im Laufe der Zeit zweckmässig und möglich erscheinen¹³³.

39.3 Ebensowenig ist es angebracht, diejenigen aus den programmatischen Bestimmungen des ersten Titels der Verfassung von 1907 wiederaufzunehmen, da sie entweder hinfällig oder bereits vollständig verwirklicht sind.

40. Artikel 33 Sozialer Auftrag von Kanton und Gemeinden

40.1 Diese Bestimmung enthält einige der Sozialziele, die der Kanton und die Gemeinden nach einer zum Beispiel im zweiten Kapitel des zweiten Titels der Neuenburger Verfassung verwendeten Methode verfolgen müssen.

Der erste Absatz führt aus, dass der Kanton und die Gemeinden durch ihr soziales Mandat nur im Rahmen ihrer Fähigkeiten und Möglichkeiten gebunden sind.

Das *Wohlergehen*, dessen Förderung eine Pflicht der Kantone und Gemeinden ist, stellt im Verfassungsrecht ein ausserordentlich wichtiges Konzept dar und findet zum Beispiel Erwähnung in der Präambel der von der Schweiz am 26. März 1997 ratifizierten UN-Konvention über die Rechte des Kindes (fünfter Absatz), in der Präambel der Bundesverfassung von 1999 (letzter Absatz)¹³⁴ und in Artikel 89/1 der Verfassung des Kantons Neuenburg, der die Aufgaben der Gebietskörperschaften bestimmt. Der Vorentwurf hat es dem verwandten Konzept der *Lebensqualität* vorgezogen, da seine Bedeutung weiter, populärer und daher weniger abstrakt ist. Da seine Bedeutung wohlbekannt ist, soll lediglich darauf hingewiesen werden, dass das *Wörterbuch der Académie Française* es als alles das, was zu einem angenehmen Leben beiträgt, definiert.

¹³³ Dieser Methode folgten mehrere Verfassungsgeber, darunter der Verfassungsgeber von Solothurn (Artikel 16/17), wobei der Freiburger Verfassungsgeber es jedoch für angebracht hielt, noch etwas weiter zu gehen (Artikel 33 und folgende).

¹³⁴ Diese Präambel spricht ansonsten (etwas weiter oben) auch von gemeinsamen Errungenschaften.

40.1.1 Die in Absatz 2 aufgeführte Liste der Ziele a bis e stellt, auch wenn sich nicht erschöpfend ist, die kompletteste Auflistung dar, die an dieser Stelle des Vorentwurfes möglich ist.

40.1.1.1 Buchstabe a übernimmt sinngemäss die Norm aus Artikel 13bis KV. Diese Norm wurde am 13. Juni 1999 angenommen, und es ist absolut notwendig, einen vor so kurzer Zeit durch das Volk ausgedrückten Willen in vollem Umfang zu respektieren.

Artikel 13bis ist eine implizite Zustimmung zu den in der Präambel der UN-Konvention über die Rechte des Kindes formulierten Ideale. Diese Präambel definiert die Familie als *Grundeinheit der Gesellschaft und natürliche Umgebung für das Wachsen und Gedeihen aller ihrer Mitglieder sowie als den geeignetsten Rahmen für die harmonische Entfaltung der Persönlichkeit des Kindes, das umgeben von Glück, Liebe und Verständnis aufwachsen und umfassend auf ein individuelles Leben in der Gesellschaft vorbereitet werden sollte*. Die gleiche Bedeutung haben die Artikel 11 und 41/1/f-g der Bundesverfassung von 1999.

40.1.1.2 Die Rechte des Kindes sind in das Verfassungsrecht des Wallis kraft Artikel 14 VE eingegangen (siehe Ziffer 23 dieses Berichts). Buchstabe b des Artikels 33/1 VE kann daher eher nüchtern formuliert werden. Er beinhaltet nichtsdestotrotz die Rechte des Kindes auf Respekt und Schutz, die als rote Fäden der Konvention über die Rechte des Kindes angesehen werden können.

Dieser Buchstabe b ist eng mit dem Buchstaben a sowie dem Geist der Artikel 23 und 24 VE verbunden, die das Recht auf Bildung und Grundbildung verkünden.

Im Übrigen verweisen wir auf Ziffer 32 des vorliegenden Berichts.

40.1.1.3 Buchstabe c steht in Zusammenhang mit Artikel 17/2 und 5 bis 6 VE, wie auch, in Bezug auf Menschen mit Behinderungen, mit Artikel 25, 2. und 3. Satz, VE (für diese letzten siehe die Ziffern 26/6/2 und 33/2 dieses Berichts).

40.1.1.4 Buchstabe d sagt alles, was hier sinnvollerweise betreffend der Förderung und dem Schutz der Beschäftigung angeführt werden kann, erkennt allerdings kein *Recht auf Arbeit* an, was die kantonalen Befugnisse überschreiten würde.

40.1.1.5 Buchstabe e legt durch das Wort *interaktiv* dar, dass die betreffenden ausländischen Personen die Pflicht haben, vollständig an den Integrationsmassnahmen teilzunehmen, die der Staat und die Gemeinden zu ihren Gunsten anbieten und anbieten sollen. Diese Pflicht steht im Einklang mit Artikel 12 VE.

40.2 Das Sozialprogramm, das Kanton und Gemeinden laut *Absatz 2* implementieren müssen, kann nicht zum Entstehen von subjektiven Rechten führen. So wie auch in anderen kantonalen Verfassungen¹³⁵ ist dies klar zu formulieren, um zu verhindern, dass die aufgeführten Leistungen Gegenstand gerichtlicher Ansprüche werden (*Absatz 3*).

¹³⁵ ZH, 19; BE, 29 (mit Zusammenfassung einiger Rechte); SH, 22; EL, 16/17; AR, 24/25; SG, 9; TI, 13-14, NE 34.

Fünfter Titel Drittes Kapitel

41. Artikel 65bis Justizrat

41.1 Die Einrichtung einer unabhängigen Justizkontrollbehörde unter dem Namen *Justizrat* dürfte die Unabhängigkeit der Judikative erhöhen (Art. 7 VE; siehe Ziffer 15/7 dieses Berichts). Sie reiht sich daher in die Logik des zweiten Kapitels des ersten Titels des Vorentwurfs ein. Die Formulierung der Grundrechte ergäbe in der Tat wenig Sinn, wenn die zu ihrem Schutz bestimmten Institutionen (die Gerichte und die Staatsanwaltschaft) nicht die zu diesem Schutz erforderliche Unabhängigkeit geniessen würden.

41.2 Die allgemeine Ausrichtung des Artikels 65bis VE beruht auf Artikel 125/126 der Freiburger Verfassung vom 16. Mai 2004, welcher nach Auffassung der Beteiligten zufriedenstellende Ergebnisse liefern.

41.3 Die Wahl des Justizrates fällt in den Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates (*erster Absatz*).

Der Vorentwurf legt die *Zusammensetzung* des Justizrates nicht fest. Er unterscheidet sich in diesem Punkt von der durch den Freiburger Verfassungsgeber angenommenen Lösung. Somit obliegt es dem Gesetzgeber (*Absatz 6*) zu bestimmen, aus welcher der Staatsgewalten oder welcher Organisation der Grosse Rat die Mitglieder dieser Behörde wählen soll. Diese relativ flexible Lösung ermöglicht eine Anpassung an neue Anforderungen, die sich aus der Erfahrung ergeben könnten.

41.4 Die *Absätze 2, 3 und 5* listen umfassend die Aufgaben des Justizrates auf.

41.5 *Absatz 2* beauftragt den Justizrat mit der Aufgabe, die Kandidaturen für höhere richterliche Ämter vorzubereiten, deren Wahl unverändert im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates verbleibt. Die dabei vom Justizrat zu berücksichtigenden Kriterien umfassen nicht nur Ausbildung und Erfahrung, sondern auch die *Berufsethik*. Denn so unbestimmt sie auch sein mag, ist die Berufsethik doch ein Konzept, das ohne grössere Schwierigkeiten eingeschätzt werden kann.

41.6 Er wird zweitens mit der administrativen Aufsicht über die Justizbehörden beauftragt (*Absatz 3*).

Gemäss der Schweizer Vorstellung von der Gewaltenteilung betrifft die durch die gesetzgebenden Behörden oder ihre Delegationen durchgeführte Justizaufsicht nur die Verwaltung und die Leitung der Gerichte unter Ausschluss der Rechtsprechung (Anwendung des Gesetzes).

41.6.1 Was die Urteile der unteren Behörden betrifft, so verfügen die beteiligten Parteien in der Tat über ausreichende Rechtsmittel, um bei höheren Gerichten diejenigen dieser Urteile zu beanstanden, die nicht zu ihrer Zufriedenheit ausgefallen sind. Auf diese Weise wird die Unabhängigkeit der richterlichen Gewalt bewahrt.

41.6.2 Hinsichtlich der Rechtsprechung höherer Stellen könnten das Parlament und ihre Delegationen versucht sein, sich die Dinge einmal aus der Nähe anzuschauen. Doch haben sie lediglich die Befugnis, den einen oder anderen Richter zum Zeitpunkt seiner Wiederwahl zu sanktionieren. In Ermangelung eines rechtlichen Grundes für eine Abberufung, ist diese anlässlich der Wahl stattfindende Sanktion unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung natürlich sehr fragwürdig. Die Unabhängigkeit eines schwachen Richters kann durch seine Angst beeinträchtigt werden, eventuell nicht wiedergewählt zu werden. Aber es wird so sein, dass auch die Justizräte sich einer periodischen Wiederwahl zu stellen haben.

41.6.3 Der Justizrat kann dem Kantonsgericht die administrative Aufsicht über die erstinstanzlichen Gerichte übertragen (*Absatz 2, zweiter Satz*).

41.7.1 Kraft Artikel 65bis/2, erster Satz VE untersteht die disziplinarische Aufsicht der Justizbehörden ebenfalls dem Justizrat. Es können Disziplinarverstösse in Ausübung des Amtes (wenn sich ein Richter entscheiden würde, seine Arbeit nicht mehr zu verrichten, ohne jedoch sein Amt niederlegen zu wollen) oder ausserhalb der Amtsausübung (wenn ein Richter einen öffentlichen Skandal verursachen würde) vorkommen¹³⁶.

41.7.2 Anders als die *administrative* Aufsicht kann der Justizrat die disziplinarische Aufsicht der erstinstanzlichen Justizbehörden nicht dem Kantonsgericht übertragen (*Absatz 2, zweiter Satz*).

41.7.3 Die *Abberufung* von durch den Grossen Rat gewählten Magistraten *aus disziplinarischen Gründen* verbleibt natürlich im Zuständigkeitsbereich ihrer Berufungsbehörde, dem Grosse Rat (*Absatz 4*).

41.8 Gemäss *Absatz 5* obliegt es dem Justizrat, zu den Genehmigungsanträgen auf Strafverfolgung im Sinne von Artikel 7/5 VE Stellung zu nehmen.

41.9 Es versteht sich von selbst, dass der Justizrat der *Oberaufsicht* des Grossen Rates unterstellt wird, wie es auch beim Staatsrat und dem Kantonsgericht der Fall ist (*Absatz 6*).

Bezüglich des Inhalts der Oberaufsicht verweisen wir insbesondere auf Artikel 2/2 und 130ff. GORBG.

41.10 Überdies legt das Gesetz die Zusammensetzung und die Organisation des Justizrates sowie ihre Beziehungen zum Grossen Rat und zu den Justizbehörden fest (*Absatz 7*).

41.11 Die Einsetzung eines Justizrates stellt keineswegs eine *capitis deminutio* des Grossen Rates dar, sondern befreit das Parlament von der Erledigung von ausgesprochen verwaltungstechnischer Aufgaben (Recherche und Vorbereitung von Kandidaturen, administrative und disziplinarische Überwachung, Genehmigung jeglicher Art von Strafverfolgung höherer Magistrate bei in Ausübung ihrer Amtstätigkeit begangenen Straftaten).

Diese Aufgaben werden einem ausserparlamentarischen Gremium anvertraut, das durch den Grossen Rat gewählt wird und über das er zudem die *Oberaufsicht* führt.

Der Grosse Rat kann sich somit auf seinen gesetzgeberischen Auftrag konzentrieren. Überdies führt er weiterhin die wesentlichen Befugnisse aus, die ihm von der Verfassung für das Gebiet der Justiz übertragen worden sind: *Wahl der kantonalen Richter und der Staatsanwaltschaft* (Artikel 39, Absatz 2), *Oberaufsicht über die Gerichtsbehörden* (Artikel 40, Absatz 1), *Behandlung dieser Behörden* (Artikel 41, Absatz 3); diese Texte bleiben unverändert. Er entscheidet ebenso über die disziplinarische Abberufung von durch ihn ernannten Richtern (Art. 65bis/3 VE).

¹³⁶ Siehe hierzu die zitierten Beispiele in W. J. Habscheid, *Droit judiciaire privé*, Genf, 1975, S. 55.

Darüber hinaus behält der Grosse Rat die Befugnis zur Aufhebung der *Sessionsgarantien*, die seinen Mitgliedern sowie den an seiner Arbeit teilhabenden Magistraten zuerkannt wurden.

41.12 Die Einrichtung des Justizrates impliziert eine geringfügige redaktionelle Änderung der Artikel 39/2 und 40/1 KV¹³⁷.

Schlussbestimmungen (spezieller Kommentar)

Es besteht kein Anlass, auf die weiter oben getätigten Aussagen in Bezug auf Änderungen der Nummerierung durch den Vorentwurf zurückzukommen, sowie die geringfügigen Änderungen, welche die Einführung des Artikels 65 bis mit sich bringen (siehe Ziffer 5/6-7 dieses Berichts).

42. Artikel 50 und 51 KV

42.1 Das Gesamtkonzept des Vorentwurfes führt zur Vereinigung der aktuellen Artikel 50 und 51 KV. In seiner neuen Struktur stellt Artikel 50 VE allein den Abschnitt C mit der Überschrift *Handlungsfreiheit der Mitglieder des Grossen Rates und Sessionsgarantien* dar. Vorbehaltlich der bereits erwähnten Erweiterung der Sessionsgarantien hat die Vereinigung der Artikel 50 und 51 KV lediglich formalen Charakter.

Sie erleichtert die logische Übertragung des aktuellen Artikels 25 in den Artikel 51 VE, wo er allein einen Abschnitt bilden wird (siehe Ziffer 43 des vorliegenden Berichts).

42.2 Da sie sich mit der *Handlungsfreiheit der Mitglieder des Grossen Rates* befassen, nehmen die Absätze 1 und 2 des Artikels 50 VE die ersten Absätze der beiden aktuellen Artikel 50 und 51 KV wieder auf.

Die einzigen vorgeschlagenen Änderungen beziehen sich auf die Abschnittsüberschrift und die Ersetzung des Begriffs *Abgeordneter* durch die griffigere Bezeichnung *Mitglieder des Grossen Rates*, die bereits im ersten Absatz des Artikels 51 verwendet wurde. Der einen eigenen Abschnitt bildende Artikel 50 VE trägt als solcher aus den unter Ziffer 6/4/3 des vorliegenden Berichts dargelegten Gründen keinen Randtitel.

42.3 Die von den *Sessionsgarantien* handelnden Absätze 3 und 4 des Artikels 50 VE greifen sinngemäss die Absätze 2 und 3 des Artikels 50 wieder auf. Die Sessionsgarantien müssen sorgfältig von den in Artikel 7/5 VE behandelten *Amtsgarantien* der Magistraten unterschieden werden (siehe Ziffer 15/5-7 des vorliegenden Berichts).

42.3.1 Die Frage der *relativen strafrechtlichen Immunität* für Äusserungen von Abgeordneten während ihrer Arbeit wird derzeit durch Artikel 50/2 KV gelöst. Absatz 3 des Artikels 50 VE übernimmt diese Bestimmung. Er weitet diese Immunität jedoch auf von Magistraten vor dem Parlament und in seinen Ausschüssen gemachten Aussagen aus; er überträgt somit die von Artikel 21 EGStPO unter Anwendung von Artikel 7/2/a StPO gewährte Garantie auf die verfassungsrechtliche Ebene. Der Kreis der Begünstigten ist kleiner als derjenige der Magistrate, die von der gemäss Artikel 7/5 VE vorgesehenen *Amtsgarantie* profitieren (*Staatsräte, kantonale Richter, Staatskanzler*), welche eher als Privileg wahrgenommen werden kann (siehe Ziffer 15/6/2). Er umfasst somit diejenigen Mitglieder der Justizbehörden, die dazu aufgefordert sind, vor dem Parlament und in seinen Ausschüssen zu sprechen. Es wäre nicht nachzuvollziehen, wenn ein Magistrat der Staatsanwaltschaft oder ein anderes Mitglied der Justizbehörden ohne vorhergehende Kontrolle durch das Parlament für gegenüber dem Grossen Rat schriftlich in einem periodischen Lagebericht oder mündlich vor einer parlamentarischen Untersuchungskommission zum Justizbetrieb getätigte Aussagen strafrechtlich verfolgt werden könnte.

¹³⁷ Ziffer III/6 VE.

42.3.2 Die Frage der *relativen Immunität* der Mitglieder des Grossen Rates während der Sessionen wird derzeit durch Artikel 50/3 KV geregelt. *Absatz 4 des Artikels 50 VE* übernimmt diese Bestimmung, deren persönlicher Geltungsbereich auf die gleiche Weise und aus den gleichen Gründen erweitert wird, die bereits den persönlichen Geltungsbereich von Absatz 3 des Artikels 50 VE erweitert haben (siehe Ziffer 42/3/1 dieses Berichts).

Dieser vorübergehende persönliche Schutz der Parlamentsmitglieder und den zur Mitarbeit bei parlamentarischen Angelegenheiten herbeigerufenen Magistraten ist kein Dispens von der Verantwortung für ihre Verbrechen oder Straftaten. Er unterscheidet lediglich aus leicht ersichtlichen Gründen des öffentlichen Interesses personenbezogene Zwangsmassnahmen. Dies wird von keiner der Bestimmungen der neuen Strafprozessordnung verboten, und die gewählte Lösung ist mit Artikel 16ff. ParlG abgestimmt, der in Anmerkung 26 dieses Berichts zitiert wird.

42.3.3 Da es sich scheinbar um Ausnahmen vom Gleichheitsgrundsatz handelt, die durch ein besonders grosses öffentliches Interesse gerechtfertigt werden (angemessene Ausübung der gesetzgebenden Gewalt), ist es erforderlich, sie im neuen Verfassungstext bei zu behalten.

42.3.4 Diese Garantien sind *relativ*, da sie nach Abwägung der sich entgegenstehenden Interessen durch einen Beschluss des Grossen Rates selbst aufgehoben werden können.

Dem Justizrat wird keine Befugnis zur Entscheidung über eine Aufhebung der *Sessionsgarantien* im Sinne von Artikel 50 KV übertragen. Ausschliesslich das Parlament ist durch seine Kenntnis der Sachverhalte auf diesem Gebiet zu einer solchen Entscheidung in der Lage, was jedoch für die Aufhebung der *Amtsgarantien* im Sinne von Artikel 7/5 VE weniger der Fall ist (siehe Ziffer 15/7 des vorliegenden Berichts).

43. Artikel 51 KV

Unter der Überschrift *Grundsätze der Finanzverwaltung* trägt Artikel 25 die Nummer 51 und bildet an dieser Stelle, der seinen logischen Platz im Verfassungstext darstellt, einen neuen Abschnitt (D). Aus den oben genannten Gründen trägt nur der Abschnitt, nicht jedoch der Artikel einen Randtitel (siehe Ziffer 42/1 des vorliegenden Berichts).

Sitten, 30. Juni 2011

Im Auftrag der Arbeitsgruppe

Claude Rouiller

*ehemaliger Präsident des Bundesgerichts und Professor an der Rechtsfakultät von Neuchâtel
Richter am Verwaltungsgericht der Internationalen Arbeitsorganisation (ILOAT)*