

Bernisches Staatsrecht

und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone

Kurt Nuspliger

Dr. iur., Honorarprofessor an der Universität Bern
Staatsschreiber des Kantons Bern

unter Mitarbeit von

lic. iur. Christina Bundi Caldelari, Rechtsanwältin

Dritte, überarbeitete und ergänzte Auflage



Inhaltsverzeichnis

TEIL 1	BUND UND KANTONE	9
1.	Grundlagen	11
1.1	Schweiz als Bundesstaat	11
1.2	Bund und Kantone im europäischen Kontext	11
1.2.1	Allgemeine Entwicklung	11
1.2.2	Grundlagen der schweizerischen Europapolitik	12
1.2.3	Institutionelle Herausforderungen	13
1.2.4	Reformprozess in der Europäischen Union	14
2.	Rechtliche Stellung der Kantone im Bund	15
2.1	Grundsätze	15
2.1.1	Beschränkte Staatsqualität	15
2.1.2	Eigenständigkeit	16
2.1.2.1	Organisationsautonomie	16
2.1.2.2	Aufgabenautonomie	16
2.1.2.3	Finanzautonomie	16
2.1.2.4	Autonomie bei der Umsetzung von Bundesrecht	16
2.1.3	Kompetenz und Aufgabenverteilung	17
2.1.4	Vorrang des Bundesrechts	18
2.2	Zusammenwirken von Bund und Kantonen	18
2.2.1	Grundsätze	18
2.2.2	Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes	19
2.2.3	Verträge	20
2.3	Föderalismusreform	20
2.3.1	Grundsätze	20
2.3.2	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen (NFA)	21
2.4	Interkantonale Kooperation	23
2.4.1	Allgemein	23
2.4.2	Beteiligung der Kantonsparlamente	23
3.	Bundesgarantien	25
3.1	Kantonsverfassungen	25
3.1.1	Anforderungen	25
3.1.2	Gewährleistung	26
3.2	Verfassungsmässige Ordnung	27

3.3	Bestand und Gebiet der Kantone	27
4.	Gemeinden	27
4.1	Allgemeines	27
4.2	Gemeindeautonomie	28
4.3	Auswirkungen auf Gemeinden	28
4.4	Rücksichtnahme auf Städte, Agglomerationen und Berggebiete	29
4.5	Gemeindefusionen	29
TEIL 2	GRUNDZÜGE DES VERFASSUNGSRECHTS DER KANTONE	31
5.	Ausgangslage	33
6.	Funktion der Kantonsverfassungen	33
6.1	Grundsätzliche Aspekte	33
6.2	Traditionsanschluss und Zukunftsgestaltung	34
7.	Totalrevision kantonaler Verfassungen	35
7.1	Abgeschlossene Totalrevisionen	35
7.2	Laufende Totalrevisionen	36
7.3	Kantone ohne Totalrevisionsprojekt	36
7.4	Zwischenbilanz	36
8.	Schwerpunkte kantonaler Verfassungsrevisionen	37
8.1	Aufbau und Gliederung des Kantons	37
8.2	Grundrechte	38
8.3	Sozialrechte und Sozialziele	40
8.4	Öffentliche Aufgaben	40
8.4.1	Allgemeines	40
8.4.2	Aufgabenkatalog oder Zielkatalog?	41
8.4.3	Aufgabenüberprüfung	42
8.5	Rechtsetzung	43
8.5.1	Gesetzesbegriffe	43

8.5.2	Legalitätsprinzip	44
8.5.3	Gesetzesdelegation	44
8.6	Volksrechte	45
8.6.1	Grundlagen	45
8.6.1.1	Gestaltungsspielraum der Kantone	45
8.6.1.2	Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer	46
8.6.1.3	Stimmrechtsalter 16	46
8.6.1.4	Stimpflicht	47
8.6.1.5	Demokratisches Engagement	47
8.6.1.6	Landsgemeinde	48
8.6.1.7	Problemlösungsfähigkeit direktdemokratischer Verfahren	48
8.6.2	Wahlen	49
8.6.2.1	Situation in den Kantonen	49
8.6.2.2	Wahlssysteme Majorz – Proporz	49
8.6.2.3	Vorgaben aus dem übergeordnetem Recht	50
8.6.2.4	Proporzschürden	51
8.6.3	Initiativen	53
8.6.3.1	Verfassungsinitiative	53
8.6.3.2	Gesetzesinitiative	53
8.6.3.3	Bestimmungen zu Zustandekommen, Gültigkeit, Gegenvorschlag	53
8.6.4	Referenden	54
8.6.4.1	Verfassungsreferendum	54
8.6.4.2	Gesetzesreferendum	54
8.6.4.3	Finanzreferendum	54
8.6.5	Ausgewählte kantonale Spezialitäten	55
8.6.5.1	Staatsvertragsinitiative	55
8.6.5.2	Volksinitiative zu Standesinitiative	55
8.6.5.3	Einzelinitiative und Volksdiskussion	55
8.6.5.4	Behördeninitiative	55
8.6.5.5	Gemeindeinitiative	56
8.6.5.6	Volksmotion und Volksauftrag	56
8.6.5.7	Globalbudgetinitiative	56
8.6.5.8	Abberufungsrecht und ausserordentliche Gesamterneuerung	57
8.6.5.9	Staatsvertragsreferendum	57
8.6.5.10	Verwaltungsreferendum	57
8.6.5.11	Behördenreferendum	58
8.6.5.12	Gemeindereferendum	58
8.6.5.13	Konstruktives Referendum	58
8.6.5.14	Mitsprache des Volkes und des Grossen Rates zu Programmvereinbarungen	58
8.6.5.15	Varianten- und Teilabstimmungen	59
8.7	Behördenorganisation	59
8.7.1	Parlament	59
8.7.2	Regierung	60
8.7.3	Gerichte	61

TEIL 3	BERNISCHES STAATSRECHT	63
9.	Entwicklung der bernischen Institutionen seit 1798	65
10.	Verfassung von 1993 und ihre Änderungen	66
11.	Aussenbeziehungen des Kantons	68
11.1	Allgemeines	68
11.2	Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes	69
11.3	Interkantonale Kooperationen	69
11.4	Internationale Beziehungen	70
11.5	Kompetenzordnung	70
11.5.1	Allgemeines	70
11.5.2	Zur Rolle des Grossen Rates	71
12.	Kantonsbevölkerung	71
12.1	Kantons- und Gemeindebürgerrecht	71
12.1.1	Allgemeines	71
12.1.2	Regelung im Kanton Bern	72
12.1.3	Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Einbürgerung	73
12.1.4	Niederlassung und Aufenthalt	74
13.	Sprachen	75
13.1	Landessprachen und Amtssprachen	75
13.1.1	Landessprachen	75
13.1.2	Amtssprachen	75
13.2	Verhältnis zur Sprachenfreiheit	76
13.3	Sprachengesetz	76
13.4	Kanton Bern	77
13.4.1	Grundsatz	77
13.4.2	Berücksichtigung besonderer Verhältnisse	78
14.	Berner Jura	78
14.1	Historischer Überblick	78
14.1.1	Entwicklung bis zum Wiener Kongress (1815)	78
14.1.2	Entwicklung im 19. und 20. Jahrhundert	79
14.1.3	Juraplebiszite	80

14.2	Sonderstatut für den Berner Jura	81
14.2.1	Allgemeines	81
14.2.2	Bernjurassischer Rat (BJR)	81
14.2.3	Rat für französischsprachige Angelegenheiten des zweisprachigen Amtsbezirks Biel (RFB)	82
14.2.4	Konferenz der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten des Berner Juras und des zweisprachigen Amtsbezirks Biel (KGP)	82
14.2.5	Regionalinitiative	82
14.2.6	Dezentralisierung von Verwaltungsstellen	83
14.3	Interjurassischer Dialog	83
14.3.1	Interjurassische Versammlung	83
14.3.2	Institutionelle Zukunft der Region	84
15.	Gliederung des Kantons	85
15.1	Dezentrale kantonale Verwaltung	85
15.1.1	Allgemeines	85
15.1.2	Grundzüge der neuen Lösung	86
15.2	Gemeinden	87
15.2.1	Rechtsstellung der Gemeinden	87
15.2.2	Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden	88
15.2.3	Gemeindeautonomie	89
15.2.4	Kommunale Behördenorganisation und politische Rechte	90
15.2.5	Kommunale Finanzordnung	91
15.2.6	Zusammenarbeit der Gemeinden	91
15.2.7	Gemeindereformen	92
15.2.7.1	Allgemeines	92
15.2.7.2	Gemeindefusionen	92
15.3	Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit	93
15.3.1	Grundzüge	93
15.3.2	Aufgaben der Regionalkonferenzen	94
16.	Grundrechte, Sozialrechte, Sozialziele	95
16.1	Grundsätzliches	95
16.2	Grundrechte im bernischen Verfassungsrecht	95
16.2.1	Willkürverbot	95
16.2.2	Freie Wahl des gemeinschaftlichen Zusammenlebens	97
16.2.3	Öffentlichkeitsprinzip	97
16.2.3.1	Aktive Information	97
16.2.3.2	Allgemeines Akteneinsichtsrecht	98
16.2.3.3	Zugang zu Verhandlungen und Verhandlungsunterlagen von Behörden	99
16.2.3.4	Informationszugang, Datenschutz und Archivierung	100
16.2.3.5	Erfahrungen im Kanton Bern	101

16.2.4	Versammlungs- und Vereinsfreiheit	101
16.2.5	Petitionsrecht	102
16.3	Geltung der Grundrechte	102
16.4	Sozialrechte und Sozialziele	102
16.4.1	Sozialrechte	102
16.4.2	Sozialziele	103
17.	Öffentliche Aufgaben	104
17.1	Grundsätze	104
17.2	Kein Verfassungsvorbehalt	104
17.3	Rechtliche Wirkung von Aufgabenbestimmungen	105
18.	Rechtsordnung	105
18.1	Erlasse	105
18.1.1	Kantonsverfassung	105
18.1.2	Gesetze	106
18.1.2.1	Begriff	106
18.1.2.2	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen (Gesetzesdelegation i.e.S.)	106
18.1.3	Dekrete	108
18.1.3.1	Begriff	108
18.1.3.2	Bedeutung	108
18.1.3.3	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	108
18.1.3.4	Dekret als gesetzliche Grundlage?	108
18.1.4	Verordnungen	109
18.2	Vorverfahren der Gesetzgebung	111
19.	Volksrechte	111
19.1	Grundsätzliches	111
19.2	Stimmrecht	112
19.3	Wahlen	112
19.3.1	Grossratswahlen	112
19.3.2	Regierungsratswahlen	113
19.3.3	Ständeratswahlen	115
19.4	Initiativen	115
19.5	Volksabstimmungen	116
19.5.1	Allgemeines	116
19.5.2	Finanzreferendum	117

19.5.2.1	Gegenstand	117
19.5.2.2	Ausgabenkompetenzen	117
19.5.2.3	Ausgaben	117
19.5.2.4	Trennungsgebot und Zusammenrechnungspflicht	119
19.5.3	Eventualantrag und Volksvorschlag	120
19.5.3.1	Eventualantrag	120
19.5.3.2	Volksvorschlag	120
19.5.3.3	Erfahrungen mit Eventualantrag und Volksvorschlag	120
19.6	Schutz der politischen Rechte	122
19.6.1	Kommunale Abstimmungen und Wahlen	122
19.6.2	Kantonale Abstimmungen und Wahlen	122
19.6.3	Eidgenössische Abstimmungen und Wahlen	122
19.7	E-Voting	123
19.7.1	Begriff	123
19.7.2	Entwicklung im Bund	123
19.7.3	Entwicklung im Kanton Bern	123
19.7.4	Chancen und Risiken	124
20.	Behörden	124
20.1	Grundsätze	124
20.2	Grosser Rat	125
20.2.1	Allgemeines	125
20.2.2	Aufgaben	125
20.2.3	Aufträge und Planungserklärungen	126
20.2.3.1	Aufträge	126
20.2.3.2	Planungserklärungen	127
20.2.4	Kommissionen und Fraktionen	127
20.2.4.1	Kommissionen	127
20.2.4.2	Fraktionen	128
20.2.5	Auskunfts- und Einsichtsrechte	128
20.2.6	Besondere Rechte der Deputation	129
20.3	Regierungsrat	129
20.3.1	Allgemeines	129
20.3.2	Regierungsfunktionen	130
20.3.3	Regierungsrat als Kollegium	131
20.3.4	Stellung des Regierungspräsidiums	131
20.3.5	Organisationsautonomie	132
20.3.6	Regierungsreform	132
20.3.6.1	Allgemeines	132
20.3.6.2	Schlussbericht zur Regierungsreform	133
20.4	Justizbehörden	134
20.4.1	Allgemeines	134

20.4.2	Gerichtskreise	134
20.4.3	Grundsätze der verwaltungs- und staatsrechtlichen Rechtspflege	135
20.5	New Public Management	136
20.5.1	Allgemeines	136
20.5.2	Parlamentarische Steuerung und wirkungsorientierte Verwaltungsführung	136
20.5.3	NEF 2000 – das Berner Modell	137
20.5.4	Chancen und Risiken	138
20.6	Public Governance	139
21.	Finanzordnung	140
21.1	Allgemeines	140
21.2	Grundsätze zur Führung des Haushaltes	141
21.3	Der Prozess der Haushaltsanierung	142
21.3.1	Grundlagen	142
21.3.2	Zuverlässige und stabile Finanzpolitik	142
21.4	Finanzaufsicht	143
21.5	Finanz- und Lastenausgleich	143
21.5.1	Grundlagen	143
21.5.2	Finanz- und Lastenausgleich	143
21.5.2.1	Finanzausgleich	144
21.5.2.2	Massnahmen zu Gunsten besonders belasteter Gemeinden	144
21.5.2.3	Lastenausgleich	144
21.5.2.4	FILAG 2012	145
22.	Landeskirchen und andere Religionsgemeinschaften	146