Zeitschrift: Beiträge zur Geschichte Nidwaldens

Herausgeber: Historischer Verein Nidwalden

Band: 47 (2012)

Artikel: Die Verfassung des Kantons Unterwalden nid dem Wald vom 10. Oktober 1965

Autor: Amstad, Eduard

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-698273

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 19.03.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Eduard Amstad

Die Verfassung des Kantons Unterwalden nid dem Wald vom 10. Oktober 1965

Wie ich ihren Werdegang erlebt habe

Vorbemerkung

Wenn ich als einer, der bei der Schaffung der neuen Kantonsverfassung mit viel Einsatz und Freude dabei war, einen Rückblick auf das Geschaffene werfe, so stütze ich mich auf die Protokolle der verschiedenen Behörden und Kommissionen, welche die neue Verfassung geschaffen haben, auf die zahlreichen Dokumente, die ich als Justizdirektor und Karl Christen als Sekretär der verschiedenen involvierten Kommissionen dem Staatsarchiv überlassen haben, auf Zeitungsberichte und auf Eintragungen in meinen stichwortartig geführten Tagebüchern. Da sich diese Unterlagen als lückenhaft erweisen, muss ich mich zusätzlich auf das abstützen, was als selbst Erlebtes nach all den Jahren in meinem Gedächtnis verhaftet blieb. Das Ergebnis: ein persönlicher Bericht von dem, was ich mit und von der Kantonsverfassung erlebt und erfahren habe, aber keine sachliche, lückenlose Geschichte der Kantonsverfassung, geschweige denn ein zuverlässiger Kommentar zu deren Inhalt. Und zudem: weder eine Lobhymne noch ein Grabgesang für ein von einer früheren Generation geschaffenes, den Zeitläufen ausgesetztes Gesetzeswerk.

Die verfassungsrechtliche Ausgangslage

Die Kantonsverfassung vom 27. April 1913

An der Landsgemeinde vom 27. April 1913, «einem prächtigen Frühlingstag», empfahl Landammann Dr. Jakob Wyrsch, Stans, die Vorlage der neuen Verfassung zur Annahme. Der Vorlage hatten sämtliche Mitglieder des Verfassungsrates, bestehend aus den Mitgliedern des Landrates (unter Einschluss des Regierungsrates), des Obergerichts und des Kantonsgerichts, «bei ganz wenigen Enthaltungen» zugestimmt. Wyrsch bezeichnete sie als «guten und gangbaren Mittelweg... gleich weit entfernt von stürmischer Neuerungssucht wie von ängstlichem Anklammern an Überlebtes und Veraltetes... auf dem Felsengrunde einer echt katholischen Grundsatztreue». Die Landsgemeinde beschloss die neue Verfassung «in stiller Einmütigkeit» (Zitate aus dem «Nidwaldner Volksblatt»).

Die Kantonsverfassung von 1913 hielt sich in der Gliederung und dem wesentlichen Inhalt an die Verfassung von 1877, welche unserer ersten im neuen Bundesstaat erlassenen Kantonsverfassung von 1850 gefolgt war. In knapper und verständlicher Form regelte sie die Grundzüge unseres Staatswesens und die Rechte und Pflichten seiner Bewohner. Sie ging von den geschichtlich gewordenen Verhältnissen aus, ohne an deren Bestand oder Inhalt Wesentliches zu verändern. Da sie sich nicht von rechtstheoretischen Überlegungen, sondern von den gegebenen Bedürfnissen leiten liess, regelte sie auch zahlreiche Dinge, die an sich nicht in ein Grundgesetz gehörten, sondern der ausführenden Gesetzgebung hätten überlassen werden können.

In der Folge zweimal revidiert, blieb die Verfassung von 1913, bis sie durch unsere Verfassung von 1965 ersetzt wurde, die jüngste aller 25 Kantonsverfassungen. Diese stammten zumeist aus dem vorigen Jahrhundert.

Die Partialrevision vom 11. Oktober 1936

Die Landsgemeinde vom 26. April 1936 stimmte dem von Landesstatthalter Remigi Joller und 1274 (!) Mitunterzeichnern eingereichten Volksbegehren auf Partialrevision der Verfassung, ohne dass ein Gegenantrag gestellt wurde, mit «schönem Handmehr» zu. Als Mitglieder des Verfassungsrates bestimmte sie im «Dreißig-Sekunden-Tempo» auf Vorschlag von Werner Christen, dem Mitstreiter von Remigi Joller im «Kampf um Bannalp», die beiden Landammänner Christen und Joller sowie weitere sieben Amtsträger (die grossmehrheitlich der «Bannalp-Bewegung» nahe standen).

In der durch den Verfassungsrat ausgearbeiteten Revisionsvorlage ging es vor allem darum, die Zuständigkeit der Landsgemeinde als Wahlbehörde zu Lasten der bisherigen Zuständigkeit des Landrates zu erweitern:

Bestimmung der regierungsrätlichen Departements-Vorsteher, Wahl des Obergerichts, des Kantonsgerichts und des Bankrates sowie von insgesamt 15 wichtigen kantonalen Amtsträgern.

Die Bevorzugung der Landsgemeinde gegenüber dem Landrat ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die «Bannalp-Bewegung» ihre Stärke in der Landsgemeinde fand, während sie bei der Mehrheit der Landrats-Mitglieder auf Widerstand stiess.

Im Landrat stiess die Vorlage des Verfassungsrates auf heftigen Widerstand. Sozusagen in einem neu entfachten «Kampf um Bannalp» verwarf die Mehrheit den Revisionsentwurf und empfahl der Landsgemeinde dessen Ablehnung.

Das «Nidwaldner Volksblatt», dessen Redaktor Kaplan Konstantin Vokinger, anfänglich Vorkämpfer für Bannalp, sich mit den Regierenden zerstritten hatte, unterstützte die Opposition gegen die Vorlage «eines kleinen Kreises von Bannalpern»: Die Landsgemeinde sei nicht die richtige Instanz, um insgesamt 64 (statt bisher 19) Wahlgeschäfte zu behandeln. «Der Unterwaldner» übertraf das Volkblatt womöglich noch im Widerstand gegen die Verfassungsvorlage. In insgesamt sechs Ausgaben suchte er darzulegen, dass sie eine Überlastung der Demokratie erzeugen würde, die im ganzen Schweizerland nur Kopfschütteln auslösen müsste.

An der ausserordentlichen Landsgemeinde vom 14. Oktober 1936, «einem ungemütlich frostigen Tag», empfahl Landammann Joller die Vorlage. Er wurde durch Landesstatthalter Werner Christen und weitere Getreue unterstützt. Landratspräsident Flühler stellte im Namen der Landratsmehrheit den Verwerfungsantrag. Da ihm eine ganze Anzahl von Bannalpgegnern – unter anderen der Landschreiber Franz Odermatt und die Geistlichen Kommissar Bünter und Kaplan Vokinger – beistimmten, kam es zu einem neuen «Bannalp-Kampf», der «viel zäher und länger als bei der entscheidenden Landsgemeinde anno 1934» ausfiel. Die Abstimmung ergab ein klares Mehr für die Vorlage (Gemäss dem Bericht des «Unterwaldners» lehnte die Mehrheit von Regierungs- und Landrat die Vorlage ab; kein Geistlicher habe dafür gestimmt).

Die Partialrevision vom 24. April 1955

Es war Polizeidirektor lic.jur. Josef Wyrsch, welcher die erneute Partialrevision anregte. Der Landrat, der sich unter dem Vorsitz von Walter Vokinger wegen des Umbaus des Landratssaales im damaligen Pfarreisaal des Hotels Engel in Stans versammelte, folgte dem Antrag des Polizeidirektors. Er beschloss, der Landsgemeinde die Partialrevision der Verfassung zu beantragen, die insgesamt 32 der 95 Artikel der eigentlichen Verfassung und zwei Artikel der neun Übergangsbestimmungen erfassen sollte.

Die durch Landammann Ernst Zgraggen geleitete Landsgemeinde vom 25. April 1954 wurde gemäß dem Protokoll von über 3000 Stimmbürgern besucht.

> Der grosse Aufmarsch war dem Umstand zuzuschreiben, dass die Landsgemeinde als Hauptgeschäft über die umstrittene «Sanierung der Verkehrsverhältnisse in Nidwalden» mit dem Ausbau der Stansstad-Engelberg-Bahn und der Erstellung der Autobahn von der Luzerner Grenze bis Stansstad zu entscheiden hatte.

Die Landsgemeinde beschloss in unbestrittener Weise, dass die Revision der 34 Verfassungsartikel durch den Landrat auszuarbeiten und der nächsten Landsgemeinde zu unterbreiten sei.

Der Landrat beauftragte in seiner Sitzung vom 10. Juli 1954 eine Kommission von insgesamt 19 Mitgliedern mit der «Ausarbeitung eines Antrages für die Partialrevision der Kantonsverfassung im Sinne des Landsgemeinde-Beschlusses vom 25. April 1954». Der Kommission unter dem Präsidium von Polizeidirektor Wyrsch gehörten neben drei Regierungsräten zehn Landräte und weitere Behördemitglieder an. Auch ich war mit drei weiteren Juristen Mitglied der Kommission.

Der Landrat behandelte den von der Kommission geschaffenen Vorentwurf in zwei Lesungen, ohne daran Wesentliches zu verändern.

Die Landsgemeinde vom 24. April 1955 wurde gemäß dem Protokoll von «annähernd 3000 Stimmbürgern» besucht.

> Der außerordentlich starke Besuch war diesmal dem erwarteten Wahlkampf um den frei werdenden Regierungssitz zwischen dem Liberalen Walter Vokinger und dem Konservativen Dr. Alfred Gräni zuzuschreiben.

Der von Polizeidirektor Wyrsch beantragten Partialrevision der Verfassung wurde ohne Widerstand zugestimmt. Dabei ging es nicht darum, das Staatswesen auf eine neue Grundlage zu stellen, welche die Entwicklung in einer weiteren Zukunft fördern sollte. Man blieb vielmehr möglichst beim Bisherigen und begnügte sich mit der Beseitigung der Hindernisse, welche im damaligen Zeitpunkt das reibungslose Funktionieren der Institutionen behinderten:

- In Abkehr von der Partialrevision 1936 wurde die Wahl der kantonalen Amtsträger, die an der Landsgemeinde wiederholt zu langen und unwürdigen Auseinandersetzungen geführt hatte, auf den Landrat zurück übertragen.
- Die Zahl der Mitglieder des Regierungsrates wurde von elf auf neun herabgesetzt, die Zahl der Landratsmitglieder auf 60 festgelegt (an Stelle der bisherigen Voraussetzung: Auf je 300 Einwohner einer Gemeinde entfällt ein Mitglied).
- Für die Mitglieder von Landrat, Regierungsrat und Gemeinderat wurde die Amtsdauer neu auf vier Jahre bemessen (an Stelle von bisher drei, bzw. sechs Jahren).

- Den Schulgemeinden wurde zur Verpflichtung des Primarunterrichts neu der Sekundarunterricht übertragen.
- Und der erste kleine Schritt zur Gleichstellung der Geschlechter: Die Frauen wurden neu als in «kantonale und kommunale Kommissionen der Sozialfürsorge und des Erziehungswesens» wählbar erklärt.

Am 5. November 1955 setzte der Landrat eine Kommission von fünf Mitgliedern unter dem Vorsitz von Polizeidirektor Wyrsch ein mit dem Auftrag, «den nicht revidierten Teil der Kantonsverfassung in stilistischer Hinsicht zu bereinigen und dem Landrat zur generellen Genehmigung vorzulegen». Am 29. September 1956 genehmigte der Landrat die ihm von der Kommission vorgelegte Fassung eines sprachlich vereinfachten und gestrafften Verfassungstextes.

Da ich auch Mitglied dieser Kommission war, lernte ich die revidierte Verfassung eingehend kennen. Geprägt durch mein juristisches Studium – insbesondere durch den berühmten Zürcher Professor des Öffentlichen Rechts Zaccaria Giacometti und den Freiburger Privatrechtler Peter Jäggi – konnte ich in ihr nicht ein sauber durchdachtes Grundgesetz, sondern trotz der dank des Einsatzes von Polizeidirektor Wyrsch vorgenommenen Verbesserungen nur ein unbefriedigendes Flickwerk erkennen.

Meine Wahl zum Regierungsrat und Justizdirektor

Der Grund dafür, dass ich mich mit der neuen Verfassung näher befassen musste und durfte, lag in meiner Wahl zum Regierungsrat und Justizdirektor.

Konflikt zwischen Amt und Berufstätigkeit

Als auf die Landsgemeinde 1962 die drei konservativen Regierungsräte Adolf Flühler, Dr. jur. Josef Odermatt und lic. jur. Josef Wyrsch demissionierten, stellte der Parteitag der Katholisch-Konservativen vom Ostermontag in der «Eintracht» von Wil für deren Nachfolge den Stanser Adolf von Matt, den Wolfenschiesser Norbert Zumbühl und mich, den Beckenrieder, als Kandidaten auf.

An der Landsgemeinde vom 29. April, dem Weißen Sonntag, kam es zur grotesken Situation, dass nach der unbestrittenen Wahl der neun durch die Parteien vorgeschlagenen Regierungsräte wir Konservativen den Liberalen Walter Vokinger, die Liberalen aber mich für das Amt des Polizeidirektors vorschlugen. Ich befürchtete, neben den Aufgaben des Polizeidirektors, dem durch die Gesetzgebung noch das Polizeikommando und die Sanitätsdirektion zugeteilt waren, sowie zusätzlich des Justizdirektors, den der Regierungsrat zu bestimmen hatte, nicht mehr die erforderliche Zeit für meinen Anwaltsberuf zu finden. Und vor allem: Die Anwaltstätigkeit musste rechtlich unvereinbar mit den damaligen Aufgaben des Justizdirektors erscheinen (einerseits als Rechtsanwalt die Vetretung der Klientschaft vor den Gerichtsinstanzen

und anderseits als Justizdirektor das Präsidium der Justizkommission, der untersten Strafbehörde, und die administrative Aufsicht über das Gerichtswesen).

Mein Amtsvorgänger lic. jur. Josef Wyrsch verzichtete auf seine frühere Anwaltstätigkeit und war voll für den Kanton tätig, indem er neben den erwähnten Aufgaben des Regierungsrates noch die Leitung des Steuerwesens übernommen hatte.

Ich hatte deshalb schon vor der Wahl zum Regierungsrat der Landsgemeinde erklärt, ich könnte wegen Unvereinbarkeit mit meinem Anwaltsberuf das Amt des Polizeidirektors auf keinen Fall übernehmen. Die gleiche Erklärung gab Walter Vokinger, der seinen Malerbetrieb führte, vor der Wahl des Polizeidirektors ab. Ich wurde, nachdem die Weibel in der ersten Abstimmung «das Mehr nicht hatten herausgeben können», in der zweiten Abstimmung gewählt. In der Folge war ich entschlossen, das Amt abzulehnen und die für die Amtsverweigerung vorgesehene Geldbusse zu entrichten.

Statt mich nach der Landsgemeinde mit Regierungsrat, Landrat und Gästen zum Ammenmahl in den Stanser «Engel» zu begeben, gelang es mir, unbemerkt mit meinem in der Schmiedgasse parkierten Wagen nach Engelberg zu «flüchten» (Zuvor hatte ich aus der Telefonkabine des Rathauses meinen Vater orientiert; dieser hielt mich nicht von meinem Vorhaben ab – er hatte an der Landsgemeinde 1920 die von seiner liberalen Partei vorgeschlagene Wahl zum Regierungsrat abgelehnt). Auf einem Marsch gegen die Herrenrüti konnte ich die unglückliche Situation überdenken. Als ich, nachdem mich der befreundete Adolf Odermatt im Hotel Bellevue-Terminus mit Speise und Trank getröstet hatte, nach Mitternacht heimkehrte, prangte an der Ehrentanne, die in Zollers Garten vor unserem Haus in Beckenried aufgerichtet war, ein Plakat mit der Inschrift: «Wegen Nichtgebrauch billig abzugeben»! Die Feldmusik und die örtlichen Vereine, die sich zu meinem Empfang beim «Sternen» aufgestellt hatten und nach erfolglosem Warten unverrichteter Dinge hatten abziehen müssen, bat ich um Verständnis in einem Schreiben, dem ich einen Obolus für die Vereinskasse beilegte.

Dass ich nicht an meinem Vorsatz festhielt, sondern dass mich in der Folge das Amt des Regierungsrates zwar recht belastete, aber mir doch erfüllende Jahre brachte, habe ich dem vermittelnden Einsatz von Landammann Dr. vet. Alfred Gräni zu verdanken. Im Schosse der gewählten Regierungsräte besprachen wir am Montag-Morgen nach der Landsgemeinde im Stanser Rathaus und am folgenden Mittwoch anlässlich der Landeswallfahrt zu Bruder Klaus im Sachsler «Kreuz» die Lage. Im Gegensatz zu meinen Vorgängern sollte ich durch entsprechende Entlastung, insbesondere durch die Anstellung eines Polizeikommandanten und Adjunkten der Polizeidirektion, meine Aufgaben im Nebenamt erfüllen können, wie das für die anderen Departements-Vorsteher der Fall war.

Der liebenswürdige und durch seine Zurückhaltung bewährte erste Landschreiber Werner Wagner ging in den Sitzungsprotokollen mit Schweigen über das ihm ungelegen kommende Geschäft hinweg.

Dass ich trotz der versprochenen Entlastung über die Runden kam, wurde nur möglich, weil ich für meine Anwaltskanzlei, die ich bisher mit einer Schreibkraft und gelegentlichen Praktikanten allein geführt hatte, binnen kurzer Zeit in Dr. Bruno Geiser einen ausgezeichneten Mitarbeiter gefunden habe.

Vordringliche Aufgaben

Es mag sein, dass mir die neue Kantonsverfassung stets als erstrebenswertes Ziel vor Augen stand. Doch vorerst hatte ich mich mit den Problemen zu befassen, die sich am dringendsten stellten.

- Viel Einsatz erforderte die Neugestaltung der Kantonspolizei: Nach der Überwindung einiger Hindernisse wurde 1963 der Buochser Sekundarlehrer Josef Blättler zum ersten vollamtlichen Polizeikommandanten und Adjunkten der Polizeidirektion gewählt. Zuvor hatte der Landrat die neue Polizeiverordnung genehmigt, welche die Gliederung des Korps in die administrative Abteilung (Chef Wm Paul Lussi), den Fahndungs- und Erkennungsdienst (Chef Kpl Paul Wagner) und den Verkehrsdienst (Chef Kpl Arnold Odermatt) herbeiführte. Der Bestand der Kantonspolizei wurde binnen vier Jahren von 14 auf 19 Mann erhöht.
- Das neue Ruhetagsgesetz und das gleichzeitig geschaffene Tanzgesetz führten nach engagierten Diskussionen mit Wirten und Geistlichkeit und einer vom Bischof erbetenen Besprechung mit einer regierungsrätlichen Delegation auf dem bischöflichen Schloss in Chur zur Annahme durch die Landsgemeinde von 1964.
- Die Fischerei bescherte mir den gegen den Kanton Luzern 1934 vor Bundesgericht eingeleiteten Prozess über die seit dem 15. Jahrhundert strittigen Hoheits- und Fischereigrenzen. Nachdem zwei Vergleichsvorschläge, das eine Mal vom Nidwaldner Landrat (dies mit meiner Unterstützung), das andere Mal vom Luzerner Kantonsrat verworfen worden waren, fanden der Luzerner Justizdirektor Dr. jur. Anton Muheim und ich mit dem Segen des vom Bundesgericht beauftragten Instruktionsrichters Dr. Paul Reichlin die Lösung mit dem Vergleich von 1967.
- Auf dem Gebiet der Sanitätsdirektion war mein voller Einsatz gefordert durch den Neubau und die künftige Organisation des durch den Kanton von der bisherigen Stiftung übernommenen Kantonsspitals und dabei vor allem durch das sog. Chefarztsystem, welches in Ablösung der bisher praktizierten freien Arztwahl gegen den erbitterten Widerstand der Nidwaldner Ärzteschaft eingeführt wurde.
- Dagegen bereitete es dank der tatkräftigen Hilfe des Luzerner Grundbuchinspektors Dr. jur. Emil Zimmermann weniger Mühe, in Erfüllung der überfälligen Verpflichtung die Grundlagen für das durch das Zivilgesetzbuch von 1907 geforderte eidgenössische Grundbuch zu schaffen: das Grundbuchgesetz und die Grundbuchverordnung von 1964 sowie die noch im gleichen Jahr erfolgte Wahl von Gregor Schwander zum ersten Grundbuchbereinigungs-Beamten unseres Kantons.
- Und die Entschädigung für die regierungsrätliche Tätigkeit:
  Gemäss dem Besoldungsgesetz erhielt ich die jedem der Regierungsräte zustehende Grundentschädigung von 3000 Franken; des weitern wurde mir aus der Summe von 50'000 Franken, die für die neun Departementsvorsteher zur Verfügung stand, durch den Landrat als Polizeidirektor 8000 Franken und für die Zeit, in welcher mir zusätzlich die Aufgaben des Polizeikommandanten oblagen, eine im Vergleich zu den erwähnten Beträgen fast grosszügig anmutende Jahresentschädigung von 5000 Franken zugesprochen.
  Hinzu kamen die Sitzungsgelder von 25 Franken für die Sitzungen von Landrat und Regierungsrat; für die zusätzlichen Sitzungen betrugen sie 5 Franken für die volle Stunde, 2.50 Franken für die angefangene halbe Stunde, mindestens aber 10 Franken je Sitzung (Gemäss der Abrechnung der Staatskasse machte die mir ausbezahlte Entschädigung im Jahr 1967 für 151 Sitzungen samt der Weggelder insgesamt 3'240 Franken aus).

Die kantonale Gesetzbuchkommission

Der entscheidende Anstoß für die neue Kantonsverfassung ging von der Gesetzbuchkommission aus. Dies geschah, obschon die Verfassungsfrage nicht in den der Kommission zugewiesenen Aufgabenbereich fiel.

Die bisherige Gesetzes-Sammlung

Nachdem schon seit Jahrhunderten die Gesetzgebung des Kantons in sog. Landesartikelbüchern erfasst worden war, erschien aufgrund des Landsgemeinde-Beschlusses von 1885 letztmals ein vollständiges Gesetzbuch in drei Bänden von 1890, 1892 und 1908.

1916 erteilte die Landsgemeinde dem Landrat Auftrag und Vollmacht, die Neuanlage und den Neudruck des Gesetzbuches vorzunehmen. In zögerlicher Erfüllung dieses Auftrages durch den Landrat erschien 1943 endlich ein erster Teil mit dem Titel «Gesetzbuch des Kantons Unterwalden nid dem Wald I. Band». Dieser enthielt in vierzehn wenig systematisch geordneten «Abschnitten» neben der Kantonsverfassung die wichtigsten kantonalen Gesetze und Verordnungen. Die seitherigen Erlasse erschienen einzeln in nummerierter Folge. Wie ich es als Anwalt selbst erleben musste, war es dem Rechtsuchenden nicht leicht gemacht, sich eine sichere Kenntnis des geltenden Rechts zu verschaffen (Es waren bis 1965 etwa 400 nummerierte Erlasse, die zusätzlich zum Gesetzband 1943 und den durch diesen Band nicht erfassten noch gültigen früheren Erlasse das kantonale Recht bildeten).

Der Landrat erteilte 1955 (im Anschluss an die damalige Partialrevision der Kantonsverfassung) einer Kommission von drei Mitgliedern (Polizeidirektor lic. jur. Josef Wyrsch, Kantonsgerichtspräsident lic. jur. Paul Amstad und mir) den Auftrag zur Bereinigung der Gesetzessammlung und Neuherausgabe des Gesetzbuches. Soweit ich mich erinnere, hat sich die Kommission gar nicht an die Aufgabe herangemacht.

Neue Kommission soll es richten

In einem weiteren Anlauf beauftragte der Landrat am 14. Juli 1962 eine Kommission von neun Mitgliedern mit der Neuherausgabe des Gesetzbuches. Er stützte sich dabei auf den durch die Landsgemeinde 1916 erteilten Auftrag. Der neuen Kommission stand ich als Präsident vor; der Historiker Karl Christen wurde ihr als Sekretär beigegeben. Die Kommission erhielt die Kompetenz, Arbeitsausschüsse zu bestimmen, Fachleute beizuziehen, einen Probedruck des Gesetzbuches zu erstellen. Im ergänzenden Beschluss des Landrates vom 23. August 1963 wurden der Kommission zusätzlich die Aufgaben einer Redaktionskommission übertragen (dies für die Zeit, bis die zu schaffenden Rechtsgrundlagen für die Wahl und die Aufgaben der Redaktionskommission vorlägen).

Die Kommission machte sich sofort an die Arbeit. Für die Vorbereitung ihrer Geschäfte bestimmte sie einen Dreierausschuss, bestehend aus dem Landschreiber Bruno Amstad, dem Historiker Karl Christen und mir als Vorsitzendem. Soweit es ohne materielle Eingriffe möglich war, bereinigte sie eine grosse Anzahl von Erlassen im Wald der Gesetzgebung. Auf ihren Antrag hob der Landrat am 21. September 1963 neun, am 8. Februar 1964 zusätzlich 15 kantonale Verordnungen und Beschlüsse (davon etliche vor 1900 erlassene) auf, die durch Zeitablauf oder Umstände sinnlos geworden waren; zudem bestimmte er die Erlasse, die nicht ins Gesetzbuch aufgenommen werden sollten. Am 8. Februar 1964 erliess er die von der Gesetzbuchkommission redigierte Verordnung über Amtseid und Handgelübde, welche die Bestimmungen ersetzte, die sich bisher verstreut in 20 verschiedenen Erlassen befunden hatten.

Anstoss zur Verfassungsrevision

Je weiter die Kommission mit Ihrer Arbeit kam, desto klarer wurde es, dass nicht nur viele der erfassten Gesetze und Verordnungen, sondern auch die geltende Kantonsverfassung, auf welcher diese Rechtssätze beruhten, in wesentlichen Punkten überholt und gar widersprüchlich erschienen (Sie betrachtete ca. 45 Artikel, d.h. fast die Hälfte der Verfassung als revisionsbedürftig). Eine wirklich befriedigende Ordnung der gesamten Gesetzgebung erwies sich als nicht möglich, solange man sich an die geltende Verfassung halten musste. Auf einstimmigen Beschluss gelangte die Kommission deshalb an den Landrat mit dem Antrag, er möge prüfen, ob die geltende durch eine neue Kantonsverfassung zu ersetzen sei. Zu diesem Zwecke habe er eine grössere Kommission einzusetzen, welche

- die revisionsbedürftigen Artikel der Verfassung feststellen
- Vorschläge zu deren Verbesserung unterbreiten
- aufgrund der Ergebnisse Antrag auf allfällige Einleitung der Verfassungsrevision oder auf deren Unterlassung stellen sollte.

Mir kam der Vorstoss der Kommission hinsichtlich der Frage einer Totalrevision wenn nicht verfrüht, so doch überraschend. Aufgrund meiner Erfahrung mit der Verfassungsrevision von 1955 hatte ich angenommen, dass die Bereinigung des Gesetzbuches unabhängig von der viel wichtigeren Frage einer neuen Verfassung erfolgen könne. Die entschiedene Haltung der Kommissionsmitglieder bestärkte mich, trotz meiner Belastung durch Anwaltsberuf und «normale» Regierungstätigkeit das aufwändige Verfassungsanliegen entschieden mitzutragen.

Der Weg zur «Nidwaldner Gesetzessammlung»

Da der Landrat, der Anregung der Gesetzbuchkommission folgend, die Verfassungsrevision einleitete, unterbrach die Gesetzbuchkommission ihre Arbeit an der Gesetzessammlung. Dies schon deshalb, weil die gleichen Personen, aus denen sich die Gesetzbuchkommission zusammensetzte, durch den Einsatz für die neue Kantonsverfassung zur Genüge belastet waren.

Nachdem die neue Kantonsverfassung verwirklicht und in der Folge die kantonale Gesetzgebung auf weiten Gebieten neu gestaltet worden waren, erließ der Landrat die Gesetzbuchverordnung vom 26. März 1977. Auf dieser Grundlage erschien nach weiteren fünf Jahren als erfreuliches Ergebnis aller bisherigen Bemühungen die neue «Nidwaldner Gesetzessammlung», bestehend aus acht Ordnern nebst einem Register-Ordner im Loseblatt-System. Sie lehnt sich in ihrer klaren Gliederung an die «Systematische Sammlung des Bundesrechts» (SR) an. Sie wird zweimal jährlich nachgeführt und stellt die klare und übersichtliche Grundlage unseres kleinen Rechtsstaates dar.

Der Beschluss, eine neue Kantonsverfassung zu schaffen

Die landrätliche «Revisionskommission»

Die durch die Gesetzbuchkommission aufgeworfene Frage der Verfassungsrevision konnte dem Landrat nicht aus dem heiteren Himmel kommen: Das Ungenügen der geltenden Verfassung war offensichtlich. Diese enthielt Bestimmungen, welche der klaren Gewaltentrennung widersprachen (Mitglieder des Landrates in den Gerichtsbehörden; Bildung der Justizkommission als unterster Strafbehörde aus Mitgliedern des Regierungsrates). Da die vier Gemeinde-Typen in ihrer räumlichen Ausdehnung nicht übereinstimmten, erschien eine klare Ordnung des Gemeindewesens nicht möglich. Die einheitliche Regelung des Wahlverfahrens wurde durch die verschiedene Amtsdauer der Behörden erschwert (vier Jahre für Regierungsrat, Landrat, Gemeinderat; sechs Jahre für Gerichte, Kirchen- und Filialrat, Schulrat, Armenrat; zwei bzw. drei Jahre für deren Präsidenten). Da sich die Wählbarkeit von Frauen auf Kommissionen der Sozialfürsorge und des Erziehungswesens beschränkte, erschien das Mitspracherecht der Frauen in wenig differenzierter Weise eingeengt. Diese und weitere Gründe brachten den Landrat zur Überzeugung, dass die Ersetzung der Kantonsverfassung von 1913 durch eine neue Kantonsverfassung eingehend zu prüfen sei. Durch Beschluss vom 21. September 1963 beauftragte er mit dem näheren Studium eine Kommission von insgesamt 22 Mitgliedern, bestehend aus den neun Mitgliedern und dem Sekretär der Gesetzbuchkommission sowie aus zwölf weiteren Mitgliedern. Dass ich als

Justizdirektor wie schon in der Gesetzbuchkommission das Präsidium der eingesetzten «Revisionskommission» zu übernehmen hatte, dürfte kaum als Verstoss gegen die Gewaltentrennung wahrgenommen worden sein. Denn es galt über Jahre die Regel, dass der jeweils zuständige Regierungsrat den vom Landrat eingesetzten nicht ständigen Kommissionen vorstand.

Die Revisionskommission beschloss in der konstituierenden Sitzung ihre Aufteilung in die drei Subkommissionen «Gemeindewesen», «Landsgemeinde, Landrat, Regierungsrat» und «Rechtspflege, Allgemeines, Übergangsbestimmungen». Dabei wies sie den Subkommissionen die entsprechenden Artikel der Verfassung zur näheren Prüfung zu.

Die Subkommissionen erörterten in ihren Sitzungen die Vor- und Nachteile jedes einzelnen Verfassungsartikels und zeigten die Möglichkeiten auf, wie die bestehenden Unstimmigkeiten beseitigt werden können.

Die Revisionskommission nahm in ihrer Sitzung vom 7. Januar 1964 die in den Protokollen der Subkommissionen zu jedem Artikel festgehaltenen Mängel und Verbesserungsvorschläge zur Kenntnis. Sie fasste zu Handen des Landrates den einstimmigen Beschluss:

- Der Landsgemeinde sei die Totalrevision der Verfassung zu beantragen; die Ausarbeitung der neuen Verfassung habe der Landrat vorzunehmen.
- Der Landrat habe die Interpretation von Art.98 der Verfassung vorzunehmen (betreffend die Zahl der erforderlichen Unterschriften für das Begehren auf Abänderung des landrätlichen Verfassungsantrages).
- Die Revisionskommission habe ihre Arbeit fortzusetzen; dies mit dem Recht, Fachexperten beizuziehen.

Antrag des Landrates auf Totalrevision der Verfassung

In der Sitzung des Landrates vom 18. Januar 1964 begründete ich den Antrag der Revisionskommission des nähern. Ich wies einerseits auf die zahlreichen durch die neue Verfassung zu klärenden Fragen hin und versicherte anderseits, dass die bewährten Strukturen unseres Staatswesens, insbesondere die Landsgemeinde, nicht angetastet werden dürfen. In der Diskussion gelangte der Landrat zur Überzeugung, dass die Revision zu wagen sei und dass er – und nicht ein Verfassungsrat – die neue Verfassung zu erarbeiten habe. Dabei war ihm bewusst, dass ihm damit eine grosse Arbeit obliegen werde. Ohne Gegenstimme folgte er dem von der Revisionskommission beantragten Vorgehen:

- Antrag an die Landsgemeinde auf Totalrevision der Verfassung; Auftrag an den Landrat zu deren Ausarbeitung.
- Interpretation von Art.98 KV: Der Antrag auf Abänderung des landrätlichen Vorschlages bedarf der Unterschriften von 400 stimmfähigen Kantonseinwohnern.
- Auftrag an die Revisionskommission: Fortsetzung ihrer Arbeit.

An der Sitzung vom 1. Februar 1964 verabschiedete der Landrat seinen Antrag an die Landsgemeinde in zweiter Lesung unter Namensaufruf mit der Zustimmung von 53 Ratsmitgliedern (5 entschuldigt, 2 beim Namensaufruf abwesend).

In seiner weiteren Sitzung vom 7. März 1964 erklärte er alle 13 eingereichten Landsgemeinde-Vorlagen als zulässig. Die Verfassungsvorlage setzte er auf der Traktandenliste an zweite Stelle (nach dem traditionsgemäss an erster Stelle zu fassenden Landsteuerbeschluss).

Abseitsstehen des Regierungsrates

Im Gegensatz zum Landrat und den von diesem eingesetzten Kommissionen fand das Vorhaben der Verfassungsrevision bei der Mehrheit meiner Regierungskollegen keine Unterstützung.

Ich brachte das Revisionsanliegen der Gesetzbuchkommission dem Regierungsrat in dessen Sitzung vom 27. Mai 1963 zur Kenntnis. Dass die Revision an sich wünschbar wäre, wurde nicht bestritten. Mit Ausnahme von Norbert Zumbühl, der als Mitglied der Gesetzbuchkommission deren Vorstoss unterstützte, fanden alle, ohne einen Beschluss zu fassen, man sollte angesichts aller weiteren hängigen Vorlagen mit dem Vorgehen zuwarten.

Ebenfalls Ende Mai 1963 habe ich in meinem Tagebuch vermerkt, dass sich mein Verhältnis zu Landammann Dr. Gräni, der meine Kandidatur für den Regierungsrat warm unterstützt hatte, getrübt habe. Als konservativ denkendem und überlegt handelndem Magistraten schien ihm, dass ich gar viel auf einmal beanstande und gleichzeitig in Angriff nähme.

Als die Redaktionskommission die Verfassungsvorlage weitgehend erstellt hatte, stellte ich dem Regierungsrat in dessen Sitzung vom 14. Dezember 1964 den Inhalt der Vorlage und das weitere Vorgehen zur Diskussion. Als Ergebnis dieser Diskussion notierte ich in meinem Tagebuch: «Kalte Aufnahme» (Diplomatischer hält das Sitzungsprotokoll fest, der Rat habe die ausführliche Orientierung «mit Interesse zur Kenntnis genommen»).

Die Einstellung des Regierungsrates änderte sich, als fünf seiner Mitglieder durch den Landrat in die Verfassungskommission gewählt worden waren und in den Kommissionsverhandlungen die Vorzüge einer möglichst bald zu schaffenden neuen Verfassung erkannten.

Landsgemeinde-Beschluss: Schaffung einer neuen Verfassung

Der Antrag des Landrates auf Totalrevision der Kantonsverfassung wurde sowohl bei den Parteien als auch in der lokalen Presse mit wohlwollender Zustimmung aufgenommen. Aus meinem Tagebuch ersehe ich, dass ich in meinem Umkreis dafür entschieden eintrat (bei Stanser Jungmannschaft und Gesellenverein, Jungkonservativen, Beckenrieder Katholisch-Konservativen usw.). Nachdem schon die Christlichsozialen und die Jungkonservativen die Ja-Parole beschlossen hatten, stimmte der gut besuchte Parteitag der Katholisch-Konservativen vom Montag vor der Landsgemeinde in der «Eintracht» in Wil dem Vorhaben nach eingehender Diskussion zu. Das Gleiche geschah in der Fortschrittlich-De-

mokratischen Partei (den Liberalen).

Die von geschätzten 3500 Stimmbürgern besuchte Landsgemeinde vom 26. April 1964 beschloss gemäss dem von mir vertretenen «überzeugend begründeten» (Volksblatt) Antrag des Landrates ohne Diskussion die Totalrevision der Verfassung und beauftragte den Landrat mit deren Vorbereitung.

Die Suche nach einem Verfassungsredaktor

Erste Abklärungen

Es stand für die Revisionskommission von Anfang an fest, dass der Entwurf der neuen Verfassung von einem angesehenen, bewährten Kenner des Schweizerischen Verfassungsrechts geschaffen werden müsse. Als sich in der Kommission der klare Wille für eine neue Verfassung abzeichnete, wandte ich mich anfangs Januar 1964 in der Angelegenheit an den befreundeten, in Juristenkreisen anerkannten Freiburger Professor Peter Jäggi, der als «Alt-Stanser» (Absolvent des Stanser Gymnasiums) mit unserem Kanton vertraut war. Jäggi erklärte mir, am liebsten würde er die Aufgabe mit mir zusammen selbst übernehmen, dürfe dies aber als Privatrechtler natürlich nicht tun; er wolle sich die Sache überlegen.

In einem langen Telefongespräch vom 20. Januar 1964 stellte Prof. Jäggi insgesamt acht Juristen vor, welche in seinen Augen für die Aufgabe geeignet erschienen. Wir suchten die Vor- und Nachteile der einzelnen «Kandidaten» zu beurteilen, indem wir ausschieden:

- jene, die wohl über anerkannte theoretische Voraussetzungen, aber über wenig praktische Erfahrung verfügten,
- jene, von denen man wegen ihrer Überlastung oder ihrer bekannten Arbeitsweise die Einhaltung des gegebenen Zeitrahmens nicht erhoffen konnte,
- schliesslich jene, die über einen engen Fachkreis hinaus kaum bekannt waren.

Nach diesem «Ausscheidungsverfahren» drängten sich vor allem zwei mögliche Verfassungsredaktoren auf:

- der Basler Professor des öffentlichen Rechts Dr. Max Imboden: Er hatte neben seinen Aufgaben an der Hochschule den Entwurf für eine neue Bundesverfassung (mit seinem Seminar zusammen), ferner, wie er sagte, «als juristische Spielerei» den Entwurf einer Europäischen Verfassung und schliesslich als Präsident des Basler Verfassungsrates soeben den Entwurf für die Verfassung des (zu vereinigenden) Kantons Basel geschaffen; zudem besass er einen hervorragenden Ruf als Gutachter.
- der Schwyzer Kanzleidirektor Dr. Paul Reichlin: Er war neben seinen gegebenen Aufgaben für den Kanton Schwyz Redaktor der «Zeitschrift für Staats- und Gemeindeverwaltung» und Ersatzrichter am Bundesgericht in Lausanne; als Referent am Schweizerischen Juristentag und als Verfasser des Rechtsbuches des Kantons Schwyz hatte er weit herum Anerkennung gefunden; zudem war er als katholischer Urschweizer mit unseren Verhältnissen vertraut.

Meine Nachfrage bei mir bekannten Behördemitgliedern und Juristen zeitigte nur Positives für die beiden. Dabei fanden einige, wir Nidwaldner sollten auf jeden Fall einem Katholiken den Vorzug geben (wie umgekehrt in einem «protestantischen Kanton» nur ein Reformierter mit einer so wichtigen Aufgabe betreut würde!)

Reichlin oder Imboden?

Anfangs Februar 1964 besprach ich die Sache am Telefon mit den beiden Genannten; dabei eröffnete ich jedem, dass wir auch den anderen in Betracht ziehen müssten (was beide verstanden!).

Dr. Reichlin hielt meine Anfrage als verlockend: Man käme nur einmal im Leben zu einer solchen Aufgabe! Die Schwierigkeit liege im Zeitaufwand: Nachdem er neulich für den Entwurf des kantonalen Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen einen Urlaub von drei Wochen beansprucht habe, müsste ihm, da er vorsichtig formuliere, für unsere Kantonsverfassung ein Urlaub von mindestens sechs Wochen gewährt werden. Weil für seine Arbeit als Staatsschreiber kein Ersatz zur Verfügung stände, könnte der Regierungsrat ein entsprechendes Nidwaldner Gesuch kaum gutheissen (abgesehen davon: Auch die Schwyzer Verfassung könnte einer Revision unterzogen werden!).

Meine Rückfrage beim Schwyzer Landammann Balthasar Feusi bestätigte das von Dr. Reichlin Gesagte: Man würde einem Nidwaldner Gesuch gerne entsprechen, wenn Dr. Reichlin dies wünschte und ein anderer seine Arbeit für den eigenen Kanton übernehmen könnte.

Auch Prof. Imboden fühlte sich geehrt, wenn er die Aufgabe übernehmen dürfte. Dabei sei er allerdings als Rektor während des Semesters voll ausgelastet. Den Verfassungsentwurf könnte er während der Ferien im Monat Juli bis im September ausarbeiten. Das Nähere müsste man besprechen.

Auftrag der Revisionskommission

Nachdem ich die vom Landrat mit der Fortsetzung ihrer Arbeit beauftragte Revisionskommission schon früher über meine Bemühungen um einen Verfassungsredaktor orientiert hatte, unterbreitete ich ihr in der Sitzung vom 14. Februar 1964 die Frage der Verfassungsredaktion zum Entscheid. Die Kommission teilte meine Auffassung, dass ich in erster Linie Dr. Reichlin als Verfassungsredaktor gewinnen und mit ihm das Nähere regeln sollte. Dabei sollte der Verfassungsentwurf Mitte des kommenden Septembers vorliegen. Wenn Dr. Reichlin die Übernahme der Aufgabe ablehnen müsste, sollte ich Prof. Imboden damit beauftragen.

Zur Besprechung und Beratung in allen materiellen und formellen Fragen, die sich für den Verfassungsredaktor im Laufe seiner Arbeit ergeben sollten, wurde der Dreierausschuss bestimmt, der bisher die Kommissionsgeschäfte vorbereitet hatte, bestehend aus Landschreiber Bruno Amstad, dem Historiker Karl Christen und mir.

Reichlin muss sich zurückziehen

Aufgrund des von der Revisionskommission erteilten Auftrages wandte ich mich erneut an Dr. Reichlin und an Landammann Feusi. Diese rieten mir, mit einem formellen Gesuch unserer Regierung zuzuwarten; die Sache sollte vorerst in der Schwyzer Regierung intern besprochen werden.

Zu unserer Enttäuschung erhielten sowohl unsere Regierung von Landammann Feusi (am 12. März 1964) als auch ich als Justizdirektor von Dr. Reichlin (am 11. März) die schriftliche Mitteilung: Der Schwyzer Regierungsrat habe in seiner Sitzung vom 10. März die Sache eingehend erörtert; da kein Ersatz für Dr. Reichlin in dessen Aufgaben als Kanzleidirektor vorhanden sei, könne Dr. Reichlin der benötigte Urlaub leider nicht gewährt werden.

Abklärungen mit Imboden

In der gegebenen Lage teilte ich – unter Kenntnisgabe an unseren Regierungsrat wie auch die Revisionskommission – Prof. Imboden schriftlich mit, dass wir ihn mit der Verfassungsredaktion beauftragen wollten. Dabei ergab es sich, dass ich als Vertreter der Regierung an die Eröffnungsfeier der Basler Mustermesse vom 14. April 1964 delegiert war. Ich traf am Nachmittag dieses Tages Prof. Imboden auf dem Rektorat der Universität. Ich übergab ihm die Protokolle der von der Revisionskommission eingesetzten Subkommissionen, welche unsere Stellungnahme zu jedem Verfassungsartikel festhielten.

Prof. Imboden, der sich auf die Besprechung vorbereitet hatte, hielt die Revision unserer Kantonsverfassung als vernünftig: Diese sei zwar nicht so mangelhaft wie das Tessiner Grundgesetz, aber doch eines der schwächeren Verfassungswerke der Kantone. Die Schwierigkeit einer Revision sah er in zwei Bereichen: Einerseits müssten wohl die Volksrechte, insbesondere hinsichtlich der Landsgemeinde, beschnitten werden, was einen gewissen Widerstand der Bürgerschaft auslösen dürfte; anderseits könnte die Übergangsordnung Schwierigkeiten bereiten, da vieles, das in der geltenden Verfassung geregelt ist, auf die Gesetzgebung verwiesen werden müsste.

Wir besprachen sodann die Voraussetzungen, zu denen Imboden unseren Auftrag ausführen könnte:

- Imboden wird sich in den Semesterferien an die Arbeit machen und die Verfassungsvorlage vor Mitte September, allenfalls in Teilen, abliefern.
- Wir müssen Imboden eine Kartei zur Verfügung stellen, in welcher eine eigene Karte zu jedem bisherigen Verfassungsartikel unsere Stellung festhält.
- Imboden wird nach Zeitaufwand gemäss Anwaltstarif Rechnung stellen.

Wenn Imboden auch die Übernahme der Aufgabe nicht ausdrücklich zusicherte, fuhr ich doch von Basel im Vertrauen zurück, dass wir mit ihm den idealen Verfassungsredaktor gefunden hätten.

Imbodens Rettungsring

Zu unserer grossen Enttäuschung traf drei Tage nach der Besprechung in Basel der briefliche Verzicht von Imboden ein mit folgender Begründung:

- Er fühle sich mit unserer Landsgemeinde-Demokratie zu wenig vertraut.
- Auch wenn sein Entwurf bis Mitte September vorläge, fände er in der Folge kaum Zeit, um an den beratenden Sitzungen unserer Verfassungskommission teilzunehmen.

Da uns die Sache nicht zur Ruhe kommen liess, schilderte ich am 23. April 1964 – drei Tage vor der Landsgemeinde, welche die Totalrevision beschliessen sollte – Prof. Imboden am Telefon unsere schwierige Lage. Imboden machte mir hierauf den Vorschlag:

- Ich solle einen Entwurf für die neue Verfassung erstellen; als Hilfe hierfür wolle er mir seinen Basler Entwurf zukommen lassen.
- Er sei dann bereit, meinen Entwurf zu begutachten – am liebsten mündlich Punkt für Punkt bei ihm in Basel.

Ich bedankte mich für diesen rettenden Vorschlag, wobei der Verfassungsentwurf nicht von mir allein, sondern von unserem Dreierausschuss erarbeitet werden sollte.

Imboden stellte mir hernach seinen Basler Verfassungsentwurf («Den Mitgliedern des Verfassungsrates zugestellt am 24. Februar 1964») in mehreren Exemplaren zu (Später erhielt ich den in der ersten Lesung des Verfassungsrates verabschiedeten Entwurf der «Verfassung für den Kanton Basel» vom 24. Juli 1964).

Mit gemischten Gefühlen kam ich von der Landsgemeinde des kommenden Sonntags zurück. Einerseits mochte es mich mit Freude und Zuversicht erfüllen, dass der Antrag auf Totalrevision der Verfassung allgemeine Unterstützung gefunden hatte. Anderseits war mir bewusst, dass wir im Dreierausschuss der Revisionskommission eine schwierige, langwierige Aufgabe zu erfüllen hatten: Statt nur den Verfassungsredaktor hinsichtlich unserer besonderen Verhältnisse beraten zu müssen, waren wir zur Redaktionskommission geworden, welche den Verfassungsentwurf selbst zu schaffen hatte.

Mit Schreiben vom 30. April 1964 bestätigte ich Prof. Imboden, dass wir gemäss dem von der Landsgemeinde dem Landrat erteilten Auftrag den Verfassungsentwurf aufgrund der Basler Vorlage erarbeiten und ihm anschliessend zur Prüfung unterbreiten wollten. Dabei musste ich voraussehen, dass ich mich vorderhand kaum mit der Verfassung befassen könnte – und dies für Wochen, in denen ich mit anderen Dingen ausgelastet war.

> Am 1. Mai 1964 leitete ich zum letzten Mal die Schulgemeinde-Versammlung Beckenried, um vor dem Wohnsitzwechsel nach Stans das Präsidium an meinen Nachfolger Hans Küttel zu übergeben.
>
> Am 9. Mai 1964 heiratete ich die Zürcher Harfenistin Annette Baumann, was uns für die Wohnungssuche und -einrichtung, die gegenseitige Vorstellung bei Verwandten und Freunden, die Vorbereitung des Festes usw. viel zu tun gegeben hatte.
>
> Und als wir von der Hochzeitsreise aus Griechenland heimgekehrt waren, galt es, die angehäuften Geschäfte im Rathaus und im Anwaltsbüro anzupacken. Dabei ging es vielfach um zwar dringende, aber nicht weltbewegende Aufgaben, wie beispielsweise die zeitraubende Arbeit für die umstrittenen Verordnungen zum Ruhetagsgesetz und zum Tanzgesetz, worüber sich mein Tagebuch beklagt.

Die Erarbeitung des Verfassungsentwurfes

Die Redaktionskommission

Wie es die Gesetzbuchkommission gewesen ist, welche den entscheidenden Anstoss für die neue Verfassung ausgelöst hat, war es die Redaktionskommission, welche, ausgehend von der Basler Vorlage, die wesentliche Arbeit am Verfassungsentwurf geleistet hat.

Wenn ich auf die durch die Redaktionskommission erbrachte Arbeit zurückblicke, glaube ich nicht zu übertreiben mit der Aussage, dass wir drei zusammen ein recht fähiges und tüchtig arbeitendes Team bildeten:

- Bruno Amstad verhalf mit seiner reichen Erfahrung und nüchternen Einstellung zu Lösungen, die in Form und Inhalt unseren Verhältnissen gerecht wurden; dank seiner unparteiischen Haltung und vermittelnden Art fand er Verständnis auch bei Bürgern, die unserem Vorhaben kritisch gegenüber standen.
- Karl Christen war dank seiner raschen Auffassungsgabe, seinem Gedächtnis, seiner Einsatzfreude und speditiven Arbeitsweise der Sekretär, den man sich besser nicht hätte vorstellen können; darüber hinaus war er der Redaktor, der eigenständig den Quellen nachging und uns die gegebenen Probleme zur Lösung vorlegte.
- Und mir ging es, geprägt durch mein juristisches Studium, vor allem darum, möglichst klare und einfache Regeln zu finden (und dabei dem Rat von Eugen Huber zu folgen: womöglich nicht mehr als drei Absätze in einem Artikel!); zudem lag es an mir, die Verfassungsvorlage bei Behörden und Bürgern bekannt zu machen und die getroffenen Lösungen vor Befürwortern und Skeptikern zu begründen.

Der Glücksfall für unsere Redaktionskommission war Karl Christen. Über den benötigten zeitlichen Freiraum verfügend, leistete er die Vorarbeit für den Verfassungsentwurf. Als der gründlich arbeitende Historiker sammelte er die gegebenen Daten, schied das Verfassungswürdige vom übrigen und brachte es – der Basler Vorlage folgend – in den richtigen Zusammenhang. Dabei stand er stets mit Bruno Amstad und mir in Verbindung, indem er uns über seine Arbeit orientierte, uns die sich ergebenden Fragen stellte und mit uns zusammen deren Beantwortung erarbeitete. Unsere Zusammenarbeit war dadurch erleichtert, dass unsere Büros wie das kleine Sitzungszimmer des Rathauses nahe beieinander lagen.

In meinem Tagebuch notierte ich am 20. Oktober 1964, dass «der Entwurf der Kantonsverfassung unter der Leitung von Karl Christen doch zu werden scheine», am 6. November, dass die neue Kantonsverfassung «langsam Gestalt annehme».

Vom November 1964 an trafen wir uns in kurzen Abständen zu anstrengenden Sitzungen (Wir verzichteten auf Sitzungsprotokolle, die wir zu zeitaufwändig erachteten). Wir hielten es nicht für nötig, neben dem Basler Entwurf die Verfassungen anderer Kantone beizuziehen; denn alle schienen überholt, da sie vor unserer Verfassung von 1913 geschaffen worden waren.

Anfangs Dezember schlossen wir uns für zwei Klausur-Tage bei Kälte, Wind und Schnee in unserem Klewen-Chalet «am Tannä-Rain» ein; meine Ehefrau war

in ihrer gewohnt grosszügigen Art für unser leibliches Wohl besorgt. Zufrieden kann ich in meinem Tagebuch vermerken: «Gutes Ergebnis der Arbeit». Und am 20. Januar 1965 halte ich aufatmend fest, dass «nach unzähligen Sitzungen der Entwurf für die Kantonsverfassung zur Begutachtung fertig gestellt» vorliege (Es war die vierte Fassung des Entwurfes, die wir in der Kommission nach der Vorarbeit von Karl Christen erstellt haben).

Überprüfung durch Imboden

Am 31. Oktober 1964 hatte ich Prof. Imboden geschrieben, dass wir den Verfassungsentwurf bis Weihnachten fertig zu stellen hoffen. Wir würden ihm den Entwurf zur vorgesehenen Besprechung zustellen.

Am 28. Januar 1965 besprachen wir zu Dritt mit Prof. Imboden in seinem Riehener Wohnhaus unser Werk von morgens bis abends, unterbrochen durch ein gutes Mittagessen im Landgasthof Riehen. Prof. Imboden erteilte da und dort seinen Rat, beglückwünschte uns zur geleisteten Arbeit und machte uns Mut, das Begonnene zu einem guten Ende zu führen.

Prof. Imboden war auch in der Folge bereit, uns zu neu auftretenden Fragen eine rasche und kompetente Antwort zu erteilen. Auf einem Zettel notierte er handschriftlich die Fassung für den durch die Verfassungskommission gewünschten «Schutz der Familie» (Art. 29 KV). Und wie bei mir Zweifel hinsichtlich des von der Redaktionskommission formulierten Petitionsrechtes (mit Einschränkung auf die Kantonseinwohner) auftauchten, hielt er auf der Rückseite der Menu-Karte eines Berner Restaurants die korrigierte Fassung (Art.11) fest. Schliesslich lehnte er es ab, unserem Kanton für seine hilfreichen Dienste Rechnung zu stellen.

Aufgrund der Besprechung mit Prof. Imboden in Riehen bereinigten wir in der Redaktionskommission den Verfassungsentwurf und liessen ihn drucken mit dem Vermerk: «Den Mitgliedern der Verfassungskommission zugestellt am 12. Februar 1965».

Überprüfung durch weitere Fachleute

Um allfällige Verbesserungen und Ergänzungen noch rechtzeitig vornehmen zu können, liess ich den gedruckten Entwurf von verschiedener Seite überprüfen.

In einem Gespräch in Sursee beauftragten wir meinen Freund Dr. jur. Walter Hochstrasser, die staatskirchenrechtlichen Fragen in Ergänzung der vom reformierten Imboden vertretenen Sicht zu beurteilen.

> Dr. Hochstrasser hatte in Kirchenrecht doktoriert und beschäftigte sich neben seiner Tätigkeit als Anwalt mit staatskirchenrechtlichen Fragen: Er hatte am Synodalgesetz des Kantons Luzern mitgewirkt und war der gesuchte Berater von Luzerner Kirchgemeinden, insbesondere bei der Ablösung von überholten Kollaturrechten.

Auf Beschluss der Verfassungskommission wurden das Priesterkapitel Nidwalden (für die Römisch-Katholische Landeskirche) sowie die Evangelisch-Re-

formierte Kirchgemeinde Nidwalden zur Vernehmlassung eingeladen. Die Gespräche mit ihren Vertretern, einerseits dem Kommissar Theodor Gander und dem vom Priesterkapitel beigezogenen Kirchenrechtler Dr. P. Alkuin Stillhart, meinem Freiburger Studienkollegen, und anderseits mit Dr. Adolf Sigg, führten zu einvernehmlichen Lösungen. Diese bewirkten zusammen mit den von Dr. Hochstrasser beantragten Ergänzungen, dass der Abschnitt «Staat und Kirche» und die Bestimmungen über «Kirchgemeinde oder Kapellgemeinde» eine gewisse Ausweitung und deutliche Präzisierung erfuhren.

Auch der von mir hierzu ersuchte Luzerner Obergerichtspräsident Dr. jur. Albert Zgraggen nahm sich angelegentlich der Sache an. Seinen Verbesserungsvorschlägen auf dem Gebiet des Gerichtswesens stimmte die Verfassungskommission zu.

Besonders wertvoll waren uns die einlässliche Analyse und die Verbesserungsvorschläge der Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes hinsichtlich der Übereinstimmung unseres Entwurfes mit dem Bundesrecht. Das deutlichste Ergebnis dieser Prüfung: Die von uns redigierte «Verfassung des Kantons Nidwalden» wird gemäss Art.1 der damaligen Bundesverfassung zur «Verfassung des Kantons Unterwalden nid dem Wald» (Unser Selbstbewusstsein kommt immerhin zum Ausdruck, indem wir in der Präambel vom «Volk von Nidwalden» sprechen).

Zusätzlich sahen, als mit mir befreundete Juristen, der Freiburger Professor Peter Jäggi, der Luzerner Urheberrechtler Dr. Alois Troller sowie der Sarner Anwaltskollege Dr. jur. Jost Dillier unsere Arbeit kritisch durch.

Und einen interessierten Gesprächspartner fand ich in meinem 88-jährigen Vater: über Jahre Präsident des Obergerichts und Mitglied zahlreicher kantonaler und kommunaler Behörden und Kommissionen unterzog er unser Werk mit viel Verständnis und kritischem Sinn einer wohlwollenden Prüfung.

Die Verfassungskommission

Wahl

Als die Redaktionskommission den baldigen Abschluss ihrer Arbeit vermelden konnte, wählte der Landrat, dem Auftrag der Landsgemeinde nachkommend, in seiner Sitzung vom 23. Januar 1965 die Verfassungskommission von 33 Mitgliedern:

- 5 Regierungsräte: Landammann Dr. Alfred Gräni, Landesstatthalter Walter Vokinger sowie die Regierungsräte Josef Frank, Norbert Zumbühl und mich;
- 18 Landräte: Landratspräsident Karl Niederberger sowie die Landräte Robert Achermann, Robert Blättler, Anton Christen, Walter Durrer, Eduard Engelberger, Adolf Gabriel, August Keiser, Bruno Leuthold, Georg Müller, Anton Odermatt, Arnold Odermatt, Anton Waser, Walter Waser, Adolf Würsch, Josef Würsch, Ernst Trutmann und Werner Zimmermann;
- die Landschreiber Werner Wagner und Bruno Amstad;
- Nationalrat Dr. Josef Odermatt;

- 3 Vertreter der Gerichte: Oberrichter Dr. Adolf Sigg, Kantonsrichter Franz Huber und Gerichtsschreiber lic. jur. Wilhelm Käslin;
- die Gemeinderäte Hansruedi Schneider, Buochs, und Dr. Herbert Stöckli, Hergiswil;
- Staatsbuchhalter Fridolin Stöckli;
- Historiker Karl Christen.

Die Liste der 33 Gewählten mag durch das Landratsbüro – allenfalls unter Rücksprache mit weiteren Personen und Gruppen – aufgestellt worden sein. Sie scheint die damals im öffentlichen Leben wirkenden Kräfte in ausgewogener Weise zu berücksichtigen: die Kantons- und Gemeindebehörden, die Parteien, die Kirchenangehörigen, die Volks- und Wirtschaftsgruppen.

Die Kommission hatte die Aufgabe, zuhanden des Landrates die Verfassungsvorlage zu erarbeiten. Mit dem Vorsitz der Kommission wurde ich betraut (was mir sicher nicht ungelegen kam!).

Konstituierung

Nachdem den Mitgliedern der Verfassungskommission am 12. Februar 1965 der gedruckte Entwurf der Redaktionskommission zugestellt worden war, fand am folgenden 24. Februar im Stanser Rathaus unter meinem Vorsitz die konstituierende Sitzung statt. Karl Christen wurde als Sekretär bestimmt; über die Verhandlungen sollte nur ein Beschlussprotokoll geführt werden – mit der Möglichkeit der Mitglieder, persönliche Erklärungen festhalten zu lassen.

In einem einlässlichen Eintretensreferat nahm ich zur Sache Stellung, wobei ich insbesondere folgende Punkte festhielt:
- Aufgabe der Verfassungskommission
- Geschichte des Verfassungsentwurfes der Redaktionskommission
- Quellen des Entwurfes
- Form und Inhalt des Entwurfes
- mögliche Einwände gegen den Entwurf
- nach Annahme der Verfassung neu zu schaffende Gesetzgebung.

Nachdem Nationalrat Dr. Odermatt und meine vier Regierungsratskollegen das Vorgehen empfohlen hatten, sprach sich die Kommission einstimmig für Eintreten auf den Redaktionsentwurf aus. Dabei wurde festgelegt, dass
- die Beratungen des Entwurfes durch die gesamte Kommission und nicht durch allfällige Ausschüsse erfolgen soll;
- beschlossene Änderungen oder Ergänzungen des Entwurfes durch die Redaktionskommission zu verfassen seien;
- die Kommissionssitzungen jeweils im Hotel Stanserhof zwischen 16 und 19 Uhr abgehalten werden sollen;
- zuhanden der Kommissionsmitglieder vor der nächsten Sitzung eine «Konkordanz» zwischen den Bestimmungen des Redaktionsentwurfes und jenen der geltenden Verfassung zu erstellen sei.

Behandlung des Redaktionsentwurfs

Bei Anwesenheit von durchschnittlich gegen 30 Mitgliedern behandelte die Kommission in den folgenden fünf Sitzungen der Monate März und April 1965 den Redaktionsentwurf in erster Lesung. Während in der ersten Sitzung insgesamt 26 Artikel beraten wurden, waren es in den weiteren Sitzungen jeweils um die 15 Artikel. Dabei führten die Anregungen, die durch die zur Vernehmlassung Eingeladenen gemacht wurden, die Fragen, die von den Kommissionsmitgliedern aufgeworfen wurden, aber auch die Vorschläge, die von der Redaktionskommission selbst kamen, zu verschiedenen Änderungen des Textes. Dieser wurde nach Abschluss der ersten Lesung neu gedruckt.

Den ihr am 28. April 1965 zugestellten neuen Entwurf behandelte die Kommission im Monat Mai in zweiter Lesung. In den drei hierfür bei wiederum guter Beteiligung durchgeführten Sitzungen ging es vor allem darum, die Fragen zu klären, die nach der ersten Lesung umstritten blieben. Nach Abschluss der Behandlung stimmte die Kommission dem Verfassungsentwurf einstimmig zu. Dabei erteilte sie der Redaktionskommission den Auftrag, «zuhanden des Landrates eine kurze Erläuterung des Verfassungsentwurfes» und für die Fraktionspräsidenten «ein Verzeichnis der wichtigeren Verfassungsbestimmungen» zu erstellen. Des weitern wurde der Redaktionskommission die Vollmacht erteilt, «vom Landrat vorgenommene Änderungen am Verfassungsentwurf redaktionell zu überarbeiten». Für den Fall, dass vom Landrat einzelne Bestimmungen zur materiellen Überprüfung an die Verfassungskommission zurückgewiesen werden sollten, wurde hierfür in vorsorglicher Weise bereits ein Sitzungsdatum anberaumt.

Änderungen am Redaktionsentwurf

Der Entwurf der Verfassungskommission weist 105 Artikel auf (gegenüber 99 des Redaktionsentwurfes). Die gegenüber dem Redaktionsentwurf vorgenommenen Änderungen und Ergänzungen haben meist keine materielle Bedeutung, sondern sind rein redaktioneller Art. Dabei fällt aber insbesondere folgendes ins Auge:

- Neu wird, abweichend von der Basler Vorlage und dem Redaktionsentwurf, der Schutz der Familie als öffentliche Aufgabe festgehalten.
- Die staatskirchenrechtlichen Bestimmungen finden eine Klärung und Ausweitung.
- Das Antragsrecht an Landsgemeinde und Gemeindeversammlung wird auf juristische Personen ausgedehnt, wenn es sich um einen Finanzbeschluss zugunsten eines gemeinnützigen oder genossenschaftlichen Zweckes geht.
- Die Möglichkeit der Amtsenthebung von Behördemitgliedern und Beamten wird neu geschaffen und deren Ordnung dem Gesetz überlassen.
- Im Gegensatz zum Antrag der Redaktionskommission auf ausnahmslose Gewaltentrennung sollen die kantonalen Gerichte weiterhin bis zu einem Drittel aus Mitgliedern des Landrates bestellt werden können.
- Der im Titel angeführte «Kanton Nidwalden» wird gemäss der Bundesverfassung wieder zum angestammten «Kanton Unterwalden nid dem Wald».

- Die bisherige «Bezirksgemeinde» wird, statt der «Einwohnergemeinde» des Redaktionsentwurfes, zur «Politischen Gemeinde» (was den Unterschied zur «Schulgemeinde» betont).
- Die «Filialgemeinde» wird zur «Kapellgemeinde» (was die Trennung von der «Kirchgemeinde» bekräftigt).
- Der «Kommunalrat» (als Oberbegriff für die Räte der verschiedenen Gemeinden) wird zum «Administrativen Rat».
- Die regierungsrätlichen «Direktionen» werden neu in «Departemente» zusammengefasst.
- Und schließlich wird die Übergangsordnung durch weitere, ausführlichere Bestimmungen ergänzt.

Weiteres Vorgehen

Dass in der Verfassungskommission, ohne dass diese darüber entscheiden konnte, das weitere Vorgehen erörtert wurde, liegt auf der Hand. Da der Verfassungsentwurf schon erarbeitet war, kam man zum Schluss, dass die Vorlage durch den Landrat in den kommenden Sommermonaten behandelt werden und, wie seit Einleitung des Revisionsverfahrens angestrebt, einer Extra-Landsgemeinde im Herbst vorgelegt werden sollte. Das Landratsbüro folgte dieser Überlegung: Es setzte die erforderlichen Sitzungen des Landrates für die erste Lesung der Vorlage auf den folgenden Monat Juni, für die zweite Lesung auf den Monat Juli an. Der Landrat sollte dann eine Extra-Landsgemeinde beschliessen und diese auf einen Sonntag im Oktober festlegen.

Der Landrat

Der Landrat hatte sich bereits zuvor mit der Frage der neuen Verfassung befasst, indem er

- am 21. September 1963 die Revisionskommission von 22 Mitgliedern einsetzte, welche zu prüfen hatte, ob eine neue Verfassung geschaffen werden soll,
- auf Antrag der Revisionskommission in den beiden Lesungen vom 18. Januar und 1. Februar 1964 der Landsgemeinde die Totalrevision der Verfassung beantragte,
- am 23. Januar 1965 die Verfassungskommission von 33 Mitgliedern wählte.

Mit dem durch die Verfassungskommission einstimmig beschlossenen Entwurf wurden dem Landrat die durch die Redaktionskommission verfassten «Anmerkungen» zugestellt. Diese erläuterten in kurzer Fassung jeden Artikel, wobei sie den Bezug auf die Bundesverfassung und auf die geltende Kantonsverfassung herstellten.

Zwei Lesungen

In der von Landratspräsident Karl Niederberger geleiteten Sitzung vom 11. Juni 1965 stellte ich den Entwurf der Verfassungskommission in ähnlicher Weise vor, wie ich es in der Verfassungskommission für den Redaktionsentwurf getan hatte. Der Landrat beschloss einstimmig Eintreten auf die Vorlage und begann sofort mit deren Beratung. Er behandelte sie, angeregt und kritisch diskutierend, in den drei Sitzungen vom 11., 12. und 19. Juni 1965 in erster Lesung. Dabei wies er zwölf Artikel an die Verfassungskommission zur Prüfung zurück.

Die Landratsverhandlungen wurden im «Nidwaldner Volksblatt» sowie im «Unterwaldner», aber auch in den Luzerner Blättern einlässlich verfolgt. Die Verfassungsvorlage fand dabei viel Zustimmung und Lob.

Die Verfassungskommission überprüfte auf Antrag der Redaktionskommission die zurückgewiesenen Artikel zuhanden des Landrates. Dieser behandelte am 10. Juli 1965 die Vorlage abschliessend in zweiter Lesung. In der Schlussabstimmung unter Namensaufruf stimmten 55 der 60 Ratsmitglieder der Verfassungsvorlage zu; drei Mitglieder, alle aus Oberdorf, enthielten sich der Stimme; ein Mitglied war abwesend.

Landammann Walter Vokinger, dem als liberalen Politiker viel an der fortschrittlichen neuen Verfassung lag, verdankte insbesondere den Mitgliedern der Redaktionskommission die geleistete Arbeit. Er wie Landsratspräsident Karl Niederberger, der als Mitglied der Verfassungskommission eine gute Kenntnis der Vorlage erworben und die Verhandlungen des Landrates in überlegener Weise geführt hatte, gaben der Hoffnung Ausdruck, dass die Stimmbürger der neuen Verfassung zustimmen werden.

Änderungen des Landrates an der Vorlage der Verfassungskommission

Bei den durch den Landrat gegenüber der Vorlage der Verfassungskommission vorgenommenen Änderungen und Ergänzungen handelte es sich sozusagen ausschliesslich um Klärungen rein formeller Art. Dabei waren aber zwei Fragen heftig umstritten:

In der Frage der Gewaltentrennung wurden gegen die bestehenden rechtlichen Gründe aus der bisherigen Erfahrung abgeleitete praktische Erwägungen geltend gemacht. Dabei ergab sich die Lösung, dass

- einerseits die Mitglieder des Landrates keinem von der Landsgemeinde oder vom Landrat gewählten Gericht angehören dürfen (dies entsprechend dem Redaktionsentwurf und entgegen der Vorlage der Verfassungskomission),
- anderseits (entgegen dem Gebot der Gewaltentrennung) der Pfarrer oder Kaplan von Amtes wegen Mitglied des Kirchen- oder Kapellrates ist.

In Frage gestellt wurde des weiteren die Bestimmung, dass sich das Gebiet der Schulgemeinde mit jenem der politischen Gemeinde deckt. Hier kam der Widerstand aus Oberdorf, deren Bezirksgemeinde zum einen Teil die Schulgemeinde Büren bildete, während der andere Teil mit Stans zusammen zu einer Schulgemeinde verbunden war.

Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde

In der weiteren Sitzung vom 16. Juli 1965 beschloss der Landrat, die verabschiedete Verfassungsvorlage einer ausserordentlichen Landsgemeinde zu unterbreiten. Er setzte diese auf den 10. Oktober 1965 fest und bestimmte die Geschäfte, welche anschliessend an die Verfassungsvorlage zur Behandlung kommen sollten. Für den landrätlichen Beschluss der ausserordentlichen Landsgemeinde sprach der Umstand, dass im Frühjahr 1966 – und nicht erst vier Jahre später – an der Landsgemeinde wie in den Gemeinden die allgemeinen Wahlen aufgrund der neuen Verfassung durchgeführt werden sollten und dass für die Vorbereitung dieser Wahlen die nötige Zeit zur Verfügung stehen müsse. Zudem betrachtete man die neue Verfassung als so gewichtig, dass hierfür eine außerordentliche Landsgemeinde gegeben erschien. Die Ratsherren verabschiedeten sich in die Sommerpause mit der Überzeugung, ihren Beitrag an ein wichtiges Werk geleistet zu haben.

> Mit vorgehaltener Hand wurde mir von allen Seiten zu erkennen gegeben, dass der vorgezogene Zeitpunkt der Verfassungsabstimmung vor allem auch meinen persönlichen Interessen entsprach. Denn nach der bisherigen Verfassung hätten nicht mehr als drei der neun Regierungsräte aus der gleichen Bezirksgemeinde gewählt werden können; nachdem ich nach der letzten Wahl meinen Wohnsitz von Beckenried nach Stans verlegt hatte, wäre ich als Überzähliger aus der Wahl gefallen, wenn nicht einer der drei älteren Stanser Kollegen (Dr. med. vet. Alfred Gräni, Walter Vokinger und Adolf von Matt) zurückgetreten wäre. Und selbst wenn ich nach dem Rücktritt eines Kollegen wiedergewählt worden wäre, hätte ich wohl aufgrund der bisherigen Gesetzgebung die Last der drei Direktionen von Polizei, Sanität und Justiz weiter tragen müssen.

Die Landsgemeinde-Vorlage

Die neue Verfassung soll einerseits den Anforderungen einer klaren, juristisch einwandfreien Gesetzgebung genügen und anderseits der Eigenständigkeit unseres Kantons im geforderten Mass Rechnung tragen.

Es sind vor allem drei Quellen, aus denen sich die vom Landrat verabschiedete Vorlage ergibt: nämlich der von Prof. Max Imboden geschaffene Entwurf der «Verfassung für den Kanton Basel», dann unsere Kantonsverfassung von 1913, und schliesslich neue Lösungen mit den aufgrund der im Revisionsverfahren durch die verschiedenen beteiligten Instanzen festgestellten, besonderen Bedürfnisse.

Der Entwurf der «Verfassung für den Kanton Basel»

Der Basler Entwurf zeigte uns auf, was in einer modernen Kantonsverfassung zu ordnen ist, wie es zu ordnen ist und was der weiteren Gesetzgebung überlassen werden kann.

Was die Gliederung der Bestimmungen anbetrifft, erwies sich ein Festhalten an unserer wenig übersichtlichen bisherigen Verfassung (mit den drei ungleichen «Titeln» von 7, 34 und 54 Artikeln nebst 9 Artikeln der Übergangsbestimmungen) als nicht vertretbar. Dagegen bot sich der Basler Entwurf als klares, überzeugendes Vorbild an. Wir folgten seiner Gliederung von sieben «Abschnitten» (in unserer Vorlage weitgehend gleich lautende Überschriften mit römischen Ziffern) mit folgenden Ausnahmen:

- Den für uns nicht erforderlichen Abschnitt «Die Gebietseinteilung» konnten wir weglassen. Wir fügten einen Abschnitt «Korporationen» ein.
- Wir veränderten die Reihenfolge der Basler «Abschnitte», indem wir vor allem die Bestimmungen über «Staat und Kirche» an vorhergehender Stelle anführten.

In der weiteren Unterteilung der sieben Abschnitte folgten wir ebenfalls weitgehend der Basler Vorlage, indem wir zudem die gleichen Titel beibehielten. Schliesslich versahen wir im Gegensatz zur geltenden Verfassung alle Artikel mit Randtiteln, indem wir die weitgehend gleichlautenden Überschriften der Basler Vorlage übernahmen.

Auch was den Inhalt der Artikel und deren textliche Gestalt anbetrifft, bot uns die Basler Vorlage willkommene Hilfe. Dies vor allem im Abschnitt «Die Rechte und Pflichten der Bürger»; zudem in allen weiteren Bestimmungen, in denen der gleiche Sachverhalt auf gleiche Weise zu erfassen war.

Schliesslich fügten wir der einleitenden Anrufung «Im Namen Gottes des Allmächtigen», die bereits den Kantonsverfassungen von 1877 und 1913 (nicht aber der Kantonsverfassung von 1850) vorangestellt war, eine Präambel an. Auch darin übernahmen wir die Basler Fassung, soweit sie unseren Verhältnissen entsprach.

Die Nidwaldner Kantonsverfassung von 1913

Da unsere staatlichen Einrichtungen im allgemeinen in befriedigender Weise funktionierten, sieht die Vorlage keine umwälzenden Änderungen gegenüber der bisherigen Verfassung vor:

Da unsere Bürger eine Abneigung gegen allzu lange und ausführliche Erlasse zeigen, trachteten wir darnach, dass die Vorlage nicht länger als die bisherige Verfassung ausfiel. Sie weist 94 Artikel gegen 95 Artikel der bisherigen Verfassung auf, wozu die «Übergangsordnung» von 13 Artikeln – gegen nur neun Artikeln der bisherigen «Schluss- und Übergangsbestimmungen» – kommen (Der Basler Entwurf kommt gar mit 72 Artikeln nebst neun Artikeln der «Übergangsordnung» aus).

Die bisherigen staatlichen Organe (mit Ausnahme der Armengemeinde) werden in ihren bisherigen Funktionen beibehalten. Dies betrifft besonders «die kantonalen Gewalten» mit Landsgemeinde, Landrat und Regierungsrat sowie Obergericht und Kantonsgericht. Auch das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden sowie die Struktur der Gemeinden mit Gemeindeversammlung und administrativem Rat erhalten keine wesentliche Änderung.

Soweit dies die Klarheit der Lösung nicht beeinträchtigt, werden auch die in der bisherigen Verfassung gebrauchten Titel und Benennungen beibehalten (Stand – für Kanton -, öffentliche Gewalten, Landeskirche, Landammann, Landesstatthalter, Landsteuer, Armenfürsorge, Bauernstand, vaterländischer Geist usw.).

Um der Verfassung einen längeren Bestand zu sichern, begnügt sich die Vorlage damit, die wirklich wesentlichen Bestimmungen beizubehalten. Die bisherigen Ausführungen über nebengeordnete Fragen, welche die weitere Gesetzgebung behindern können, werden nicht in die Vorlage übernommen. Es betrifft dies zum Beispiel: die Eidespflicht von Behörden und Beamten, die Wahl der Stimmenzähler für Landsgemeinde und Gemeindeversammlung, die Kompetenzen von Landrat oder Regierungsrat für die Wahl von zahlreichen Kommissionen und Beamten, für die Salzpreisfestlegung, für die Bewilligung von Holzschlaggesuchen, für die Aufnahme des öffentlichen Inventars, für die Ansetzung von Jahrmärkten; ferner die Streitwerte für die Zuständigkeit der Gerichte, die Bussenkompetenz des Gemeinderates usw.

Neue Lösungen

Um das Verständnis und den Vollzug zu erleichtern, werden im Gegensatz zur bisherigen Ordnung für die verschiedenen staatlichen Organe und Aufgaben möglichst einheitliche Regeln geschaffen: Die Amtsdauer für sämtliche Behörden und Beamten wird auf vier Jahre, jene für sämtliche Präsidenten – mit Ausnahme des Landammanns – auf zwei Jahre festgelegt; die Bestimmungen über die Einberufung und Beschlussfähigkeit der Behörden sind einheitlich gefasst; die Finanzkompetenz der Behörden wird aufeinander abgestimmt und für einmalige und wiederkehrende Ausgaben überall das gleiche Verhältnis festgelegt. Da wo

sich Widersprüche, Unklarheiten oder andere Mängel gezeigt haben oder zeigen mögen, werden bessere Lösungen angestrebt. Im Gegensatz zu den bisherigen Verfassungen ist die Vorlage nicht auf den gegebenen Zeitpunkt beschränkt; wo Änderungen nötig erscheinen, aber nicht in überstürzter Eile vollzogen werden sollen, und wo Änderungen erst in Zukunft nötig erscheinen mögen, versucht die Vorlage, die rechtlichen Möglichkeiten hierfür zu schaffen.

Abschnitt «I. Die Rechte und Pflichten der Bürger» (Art.1-13)

Hier wird unter den «Grundrechten» neu die Haftung von Kanton und Gemeinden vorgesehen, wo bisher Behörden, Beamte und Angestellte für den durch fehlerhaftes Verhalten angerichteten Schaden nur persönlich belangt werden konnten (Art. 6 und 98).

Die Staatshaftung ist durch das Haftungsgesetz vom 25. April 1971 verwirklicht.
In der Festschreibung der «Politischen Rechte» stellte sich die Frage der Mitwirkung der Frau. Dabei erschien es aussichtslos, die integrale Gleichberechtigung der Geschlechter vorzusehen, nachdem das Frauenstimmrecht in der eidgenössischen Abstimmung von 1959 durch unseren Kanton massiv verworfen worden und erst in drei welschen Kantonen verwirklicht war. Und als die «Frauenvereinigung für Frieden und Fortschritt» mit der Unterschrift von über hundert Basler Frauen 1964 eine Petition für das Frauenstimmrecht einreichte, hielt es das Landratsbüro nicht für nötig, die Petition dem Landrat vorzulegen, sondern wies sie «mangels Aktivlegitimation» ab!

Anderseits wollten wir aber die Mitwirkung der Frau nicht gemäß der bisherigen Ordnung auf «kantonale und kommunale Kommissionen der Sozialfürsorge und des Erziehungswesens» beschränken. Wir fanden – in gewisser Anlehnung an den Basler Entwurf (Art.7, Art. 80) – die Lösung, dass den Männern das Aktivbürgerrecht durch die Verfassung gewährt wird (Art.8), während die politischen Rechte der Frauen durch das Gesetz zu regeln sind (Art.9).

Aufgrund dieser Bestimmung werden den Frauen bereits durch die Landsgemeinde 1970 die politischen Rechte in den Gemeinden zugesichert.
Nachdem im Bund 1971 das Frauenstimmrecht mit grossem Mehr angenommen war, erhalten es die Frauen durch die Landsgemeinde 1972 auch im Kanton.
Aufgrund des Korporationsgesetzes vom 26. April 1992 werden die Frauen auch in den Korporationen gleichberechtigt.
Durch die Volksabstimmung vom 22. September 1996 wird die Frage verfassungsrechtlich bereinigt: Das Aktivbürgerrecht wird für Männer und Frauen festgeschrieben (Art.8); der Artikel 9, der die Frauen (in diskriminierender Weise) auf das Gesetz verwies, wird aufgehoben.

Abschnitt «II. Die öffentlichen Aufgaben» (Art.14-33)

Da sind im Vergleich zur bisherigen Verfassung die immateriellen Aufgaben des Kantons hervorgehoben und deutlicher umschrieben: Die Aufgaben der Schulen werden näher festgelegt, die kulturellen Aufgaben des Kantons (die

Kulturförderung, der Natur- und Heimatschutz, die Volksbildung) werden aufgezeigt. Des weitern werden auch die sozialen Aufgaben des Kantons festgeschrieben: Schutz der Familie, Aufgaben der Armenfürsorge, der Sozialversicherung, der Wohnungsfürsorge und des Gesundheitswesens.

Abschnitt «III. Staat und Kirche» (Art.34-40)

In diesem Teil wird die bisherige knappe Ordnung wesentlich erweitert:

- Die römisch-katholische Kirche bewahrt ihren Status der «Landeskirche» (Art.34).

  Dies bildet die Grundlage für die staatskirchlichen Gebräuche des Bittgangs für eine gute Landsgemeinde vom Markustag nach Buochs, der Begrüssung des Landsgemeindezuges in der Stanser Kirche sowie der Landeswallfahrten zu Bruder Klaus nach Sachseln und zur Mutter Gottes in Einsiedeln und für den jährlichen Beitrag an das Kapuzinerkloster Stans. (Ab 1975 leistet der Kanton aufgrund der Schulgesetzgebung zusätzlich zur Leistung an das Kloster einen Beitrag an das von den Kapuzinern geführte Kollegium St. Fidelis.)

- Die evangelisch-reformierte Kirche ist öffentlich-rechtlich anerkannt (Art.35).

  Die evangelisch-reformierte Kirche war in der bisherigen Verfassung nicht erwähnt. Sie stützte sich auf das «Gesetz über den öffentlich-rechtlichen Charakter und das Recht der Erhebung der Kirchensteuer der evangelisch-reformierten Gemeinde Nidwalden» vom 28. April 1940).

- Die übrigen Religionsgemeinschaften können durch das Gesetz öffentlich-rechtlich anerkannt werden (Art.36).
- Die öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen ordnen ihre Angelegenheiten selbständig. Die stimmberechtigten Kirchenglieder können eine Kirchenverfassung erlassen; dabei kann das Stimm- und Wahlrecht auf weitere Kirchenglieder (z.B. Frauen, Ausländer, Minderjährige) ausgedehnt werden (Art.37,89).

  Für die evangelisch-reformierte Kirche erarbeitete ein Gremium, das unter dem Vorsitz von Oberrichter Dr. Adolf Sigg stand und dem auch ich angehörte, nach dem Entwurf eines Zürcher Juristen die Vorlage für die Kirchenverfassung. Die stimmberechtigten Kirchenglieder genehmigten diese als «Verfassung für die evangelisch-reformierte Kirche des Kantons Unterwalden nid dem Wald» vom 10. April/13. Juli 1969. Der Landrat erteilte am 13. September 1969 die erforderliche Genehmigung.
  In der römisch-katholischen Landeskirche stand anfänglich ein Teil der Priesterschaft der staatlich geschaffenen Möglichkeit einer Kirchenverfassung zurückhaltend gegenüber. Auf Drängen des Dekans Eduard Käslin erliessen die stimmberechtigten Glieder der Kirch- und Kapellgemeinden die (durch mich in Verbindung mit Dekan Eduard Käslin entworfene) Kirchenverfassung vom 26. Oktober 1975; diese wurde durch den Landrat am 2. Juli 1976 genehmigt.

Abschnitt «IV. Die kantonalen und kommunalen Gewalten» (Art. 41-90)

Der Abschnitt enthält die umfassenden Regeln für die Organe unseres Gemeinwesens. Im Titel der «Allgemeinen Vorschriften» (Art.41-56) wird der Grundsatz der Gewaltentrennung zwischen der rechtsetzenden, der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt sowie zwischen den Mitgliedern einer höheren und einer untergeordneten Behörde festgehalten (Art.41). Des weitern wird bestimmt, dass die Wahlen als Mehrheitswahlen durchzuführen sind; doch kann durch Gesetz die Verhältniswahl angeordnet werden (Art.42).

Im Gesetz über die Verhältniswahl des Landrates vom 26. April 1981 ist festgelegt, dass die Wahl der Landratsmitglieder in der jeweiligen Gemeinde im Proporz zu erfolgen hat. Das Bundesgericht hat mit Entscheid vom 7. Juli 2010 festgestellt, dass das kantonale Gesetz die Grundsätze des Verhältniswahlrechts verletzt, und in einem Appellentscheid die kantonalen Instanzen angewiesen, für die nächste Wahl des Landrates eine verfassungskonforme Wahlordnung zu schaffen.

Unter dem Titel «Die kantonalen Gewalten» sind die Bestimmungen zu Landsgemeinde (Art.50-56) und Landrat (Art.57-62) aufgrund der bisherigen Erfahrungen neu gefasst, ohne dass das Verhältnis von der einen zur anderen Instanz eine wesentliche Veränderung erfährt. Was den Regierungsrat anbetrifft (Art.63-65), wird an der Zahl von neun Mitgliedern festgehalten, nachdem die Verminderung auf sieben Mitglieder in den vorberatenden Gremien keine Mehrheit fand (Art.51 Ziff.1). Fallengelassen wird dagegen die bisherige Bestimmung, dass aus der gleichen Bezirksgemeinde nicht mehr als drei Mitglieder gewählt werden dürfen. Des weitern wird festgelegt, dass nicht mehr die Landsgemeinde, sondern der Regierungsrat in eigener Zuständigkeit die Zuteilung der Direktionen, in Departemente zusammengefasst, vorzunehmen hat (Art.63).

Wesentlich sind die Neuerungen im Bereich des Gerichtswesens, das den modernen rechtsstaatlichen Forderungen angepasst wird (Art.66-69):

- Unverändert bleibt die Zuständigkeit in Zivilsachen, die weiterhin dem Friedensrichter, dem Kantonsgericht und dem Obergericht zusteht (Art.67 Ziff.1).
- In Strafsachen wird in erster Instanz das vom Landrat zu wählende Strafgericht zuständig, das die bisherige vom Regierungsrat aus seiner Mitte bestimmte Justizkommission ersetzt; als weitere Instanzen verbleiben das Kantonsgericht und das Obergericht. Von dieser Ordnung ist die Jugendgerichtsbarkeit ausgenommen, die durch Gesetz zu regeln ist (Art.67 Ziff.2, Art.99).

  Die Regelung der Jugendgerichtsbarkeit ergibt sich aus dem Gerichtsgesetz vom 28.4.1968.
- Neu ist ein Verwaltungsgericht zu schaffen, dem die Rechtsprechung in Verwaltungssachen des kantonalen Rechts obliegt (Art.3, Art.68, Art.100).

  Die Regelung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ergibt sich aus dem Gerichtsgesetz vom 28.4.1968.
- Schliesslich wird die Zuständigkeit des Obergerichts dadurch erweitert, dass es neben den Zivil- und Strafsachen neu als Verfassungsgericht die näher umschriebenen verfassungsrechtlichen Streitigkeiten zu beurteilen hat (Art.69).

Bedeutende Änderungen führen die unter dem Titel «Die kommunalen Gewalten» festgehaltenen Bestimmungen herbei (Art.70-90). Diese drängten sich auf, da die bisherige Ordnung mit den elf Bezirksgemeinden, den 15 Kirchen- und Filialgemeinden, den 16 Schulgemeinden und den sechs Armengemeinden – alle mit verschiedener Ausdehnung und Bürgerschaft – sich als unhaltbar erwies.

- Die «Allgemeinen Vorschriften» bestätigen die Selbständigkeit der Gemeinden und enthalten die Bestimmungen über die Gemeindeversammlung und den administrativen Rat als deren Organe (Art.70-83). Dabei hat das Gesetz festzulegen, wann in Gemeindeangelegenheiten eine Urnenabstimmung zu erfolgen hat (Art.79). Des weitern können durch Gesetz die Voraussetzungen festgehalten werden, unter denen eine Gemeinde die Gemeindeversammlung durch die Volksvertretung ersetzen kann (Art.80).

  Das Gemeindegesetz vom 28. April 1974 regelt nicht nur die Urnenabstimmung in Gemeindeangelegenheiten, sondern hält auch die Bestimmungen über die «Ausserordentliche Organisation» der Gemeinde mit Stimmberechtigten, Einwohnerrat und Gemeinderat fest.

  Entgegen unserer damaligen Erwartung hat bis heute – trotz der Vorbehalte, die immer wieder wegen des schwachen Besuchs der Gemeindeversammlung gemacht werden – keine Gemeinde die Ausserordentliche Organisation mit einem Gemeindeparlament eingeführt.

- Unter den «Gemeindearten» behalten als einzige die elf «Politischen Gemeinden» (bisher «Bezirksgemeinden») ihren bisherigen Bestand und ihre bisherigen Aufgaben (Art.84-85).
- Im Bestand der 16 Schulgemeinden sind zwei wesentliche Neuerungen vorgesehen. Zum einen hat sich das Gebiet der Schulgemeinde mit jenem der politischen Gemeinde zu decken (Art.86). Der neue Bestand ist spätestens zum 1. Januar 1975 herbeizuführen; wenn bis zum 1. Januar 1970 keine entsprechende Regelung der bisher zuständigen Gemeinden vorliegt, hat der Landrat hierfür ein Schiedsgericht einzusetzen (Art.102).

  Die zweite Neuerung besteht darin, dass eine Schulgemeinde aufgehoben wird und deren Aufgaben durch die politische Gemeinde übernommen werden, sofern die beiden Gemeinden dies beschliessen (Art.86).

  Die Übernahme der Schulgemeinde durch die politische Gemeinde wurde wohl immer wieder erörtert, aber erst 2011 in Ennetmoos umgesetzt und für 2012 in Stans und in Hergiswil beschlossen.

- Auf staatskirchenrechtlichem Gebiet treten zwei Neuerungen in Kraft. Im Bereich der römisch-katholischen Landeskirche werden die bisherigen Filialen in Lostrennung von den Mutterkirchen selbständige Kapellgemeinden. Des weiteren wird festgelegt, dass die Kirchgemeinden und Kapellgemeinden nur von ihren Kirchengliedern die Kirchensteuer erheben können. Dagegen ist es der Kanton, der von den juristischen Personen einen Zuschlag zu den Ertrags- und Kapitalsteuern erhebt; der Steuerertrag ist gemäss der gesetzlichen Regelung unter den Kirchgemeinden (wozu auch die evangelisch-reformierte Kirchgemeinde gehört) und den Kapellgemeinden zu verteilen.
- Was das Armenwesen anbetrifft, schien es zwingend, von der bisherigen Ordnung abzukommen:

Zum einen bereitete die von den Bezirksgemeinden abweichende Aufteilung in lediglich sechs Armengemeinden Schwierigkeiten (z.B. hinsichtlich des Finanzausgleichs).

Gemäss Art.38 der bisherigen Verfassung wurde der Kanton in folgende sechs Armengemeinden eingeteilt: Stans, bestehend aus den Bezirksgemeinden Stans, Ennetmoos, Dallenwil, Stansstad und Oberdorf; Buochs-Ennetbürgen, bestehend aus den Bezirksgemeinden Buochs und Ennetbürgen; Wolfenschiessen; Beckenried; Hergiswil und Emmetten.

Zum andern ergab sich eine weitere Schwierigkeit daraus, dass die Armengemeinden für die Bedürftigen nicht nach deren Wohnsitz, sondern nach deren Heimatzugehörigkeit zu sorgen hatten (Art.32 KV1913). Da die Armensteuer aber aufgrund des Wohnsitzes erhoben wurde und an die «Armenkasse der Heimatgemeinde des betreffenden Bürgers» überwiesen werden musste (Art.94 KV1913), kam es zu einem umständlichen Verfahren der Steuerverrechnung. Diese wurde mit der fortschreitenden Durchmischung der Bevölkerung immer aufwendiger. Eine sofortige Lösung des Armenwesens (z.B. wie hinsichtlich der Schulgemeinden) erschien nicht naheliegend; zudem stellte sich die Frage, ob sie mehrheitsfähig gewesen wäre. Die Vorlage entgeht der Schwierigkeit dadurch, dass sie die Lösung der späteren Gesetzgebung überlässt (Art.25). Sie verpflichtet die bestehenden Armengemeinden zu den bisherigen Leistungen, bis die neue Ordnung vorliegt (Art.105).

Abschnitt «V. Korporationen» (Art.91)

Er besteht aus einem Artikel und sichert den Korporationen das Recht zu, ihr Vermögen selbst zu verwalten und zu nutzen. Das Gesetz, welches dies näher umschreibt, ist durch die Landsgemeinde zu erlassen, an welcher nur die Aktivbürger, die zugleich ein Korporationsrecht besitzen, stimmberechtigt sind (Art.56).

Ohne dass dies in der Verfassung festgelegt oder vor deren Erlass erörtert wurde, gingen wir davon aus, dass die Korporationen aufgrund von deren Herkunft und Entwicklung Personen des kantonalen öffentlichen Rechts und nicht des kantonalen Privatrechts bilden. Dafür schienen uns die Umstände zu sprechen, dass die Korporationsgesetzgebung durch eine Landsgemeinde zu erlassen ist (Art.56) und dass die Errichtung neuer Korporationen der Zustimmung des Landesrates bedarf (Art.91).

Abschnitt «VI. Die Revision der Verfassung» (Art.92-94)

Hier wird ein Unterschied zwischen Teilrevision und Gesamtrevision gemacht. Bei der Gesamtrevision hat wie bisher eine erste Landsgemeinde über das Revisionsbegehren zu entscheiden; eine folgende Landsgemeinde hat über die Annahme oder Verwerfung der neuen Verfassung zu beschliessen (Art.93). Im Gegensatz zur bisherigen Verfassung gilt für die Teilrevision das Verfahren

der Gesetzgebung (Art.92). Demnach hat eine einzige Landsgemeinde über die von 500 Aktivbürgern oder dem Landrat eingereichte Revisionsvorlage zu entscheiden. Diese Regelung soll erreichen, dass die Verfassung bei Bedarf rascher angepasst werden kann und die sich aufdrängende Änderung der Gesetzgebung nicht unnötigerweise behindert.

Abschnitt «VII. Übergangsordnung» (Art.95-107)

In diesem Teil wird in umfassender Weise festgelegt, wie in den einzelnen Bereichen die neuen Bestimmungen zu verwirklichen sind. Dabei hat die alte Ordnung zu gelten, bis die neue geschaffen ist.

Und wie ein Buchautor, sobald sein Buch gedruckt vorliegt, auf Korrigenda aufmerksam wird, hielt ich nach Verabschiedung der Vorlage durch den Landrat zuhanden der Redaktionskommission fest «was im Verfassungsentwurf fehlt»:
- unter «II. Die öffentlichen Aufgaben» eine einleitende Bestimmung, welche die Staatsaufgaben allgemein umschreibt: Förderung des Wohls aller Einwohner, Anteilnahme der weniger Begünstigten am allgemeinen Wohl (Erschließung abgelegener Gegenden usw.), Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung usw..
- in den Schlussbestimmugen das seit Alters her bestehende (mir zuvor nicht bekannte) Recht der im Gebiet des Allwegs wohnenden Personen, weiterhin statt in ihrer Kapellgemeinde St. Jakob auf dem Stanser Friedhof bestattet zu werden.

Die ausserordentliche Landsgemeinde vom 10. Oktober 1965

Die vom Landrat auf den 10. Oktober 1965 angesetzte ausserordentliche Landsgemeinde wurde im Amtsblatt vom 23. Juli 1965 angezeigt. Zugleich wurde die Verfassungsvorlage samt einer kurzen von mir entworfenen Begründung zusammen mit den übrigen traktandierten Geschäften publiziert. Nach unbenütztem Ablauf der für Gegen- und Ergänzungsanträge zu den traktandierten Gesetzen geltenden Frist erfolgte die gleich lautende zweite Publikation im Amtsblatt vom 1. Oktober 1965.

Wenn man auch aufgrund der bisherigen Stellungnahmen von Parteien, Presse und Bürgern mit Zuversicht der Extra-Landsgemeinde entgegen sehen durfte, setzte ich mich mit den Behörden, den Parteien und den Mitgliedern der Verfassungskommission in zusätzlicher Anstrengung wo und wie immer für die neue Verfassung ein.

Orientierung der Stimmbürger (Versammlungen, Radio, Presse)

Um die Stimmbürger und weitere Interessenten über die Verfassungsvorlage zu orientieren und ihnen die Gelegenheit zur Diskussion zu bieten, beschloss der Regierungsrat, dass im Einvernehmen mit den Gemeinderäten in jeder der elf Bezirksgemeinden eine Orientierungsversammlung durchgeführt werde. In diesen Versammlungen, zu denen sowohl im Amtsblatt als auch auf den Anzeigetafeln der Gemeinden eingeladen wurde, gab man den Anwesenden ein gedrucktes Exemplar der Verfassungsvorlage ab (Die Regierung hatte hierfür tausend Exemplare drucken lassen).

In einem einlässlichen Referat erklärte ich, was es zur neuen Verfassung zu wissen galt. Eine oder mehrere Personen aus der Redaktions- und der Verfassungskommission begleiteten mich und halfen mit, zu den in der anschliessenden Diskussion gestellten Fragen, geäusserten Bedenken und befürwortenden Voten Stellung zu nehmen. Wie ich aus den zur Orientierung des Regierungsrates von jeder der Versammlungen gemachten Aktennotizen entnehmen kann, war der Besuch der Orientierungsversammlungen sehr verschieden: in Stans mit zirka 140, Oberdorf zirka 115, Wolfenschiessen zirka 110, Stansstad 47, Hergiswil 47, Dallenwil 42, Beckenried 39, Buochs 34, Ennetmoos 23, Emmetten 22 und Ennetbürgen gar nur 18 Personen. Aus den Versammlungen liess sich der Schluss ziehen, dass das Interesse der Stimmbürger an der Verfassungsvorlage nur mässig war, dass hingegen die Interessenten den Inhalt der Vorlage genau kennen wollten. Trotz einer gewissen Reserviertheit gegenüber einer neuen Ordnung war eine befürwortende Stimmung für die Vorlage festzustellen. – Ähnlich verhielt es sich in den weiteren Versammlungen, in denen ich über die Verfassung orientierte, und schliesslich auch in den Parteiversammlungen, die vor der Landsgemeinde stattfanden.

Durch Vermittlung des Buchhändlers und Nidwaldner Radiomannes Josef von Matt konnten wir die Verfassungsvorlage am Radio Beromünster vorstellen. Unsere Diskussionsrunde (fünf Mitglieder der Verfassungskommission unter der Gesprächsleitung von Josef von Matt) war so zusammengesetzt, dass sich möglichst alle Bevölkerungsgruppen vertreten fühlen konnten. Nach einer «Hauptprobe» wurde das Gespräch im «Weidli» von Josef von Matt aufgenommen und am 3. Oktober 1965 als Lokalsendung vom Radio ausgestrahlt.

Zur Orientierung der Presse und weiterer Interessierter hatten wir in der Redaktionskommission die «Bemerkungen zum Verfassungsentwurf» ausgearbeitet. Diese gaben über die Fragen Auskunft, die sich mit der neuen Verfassung stellen mochten. Wir vergassen dabei nicht festzuhalten, was die Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes in ihrer Stellungnahme vom 12. März 1965 ausführte:

> «Die projektierte Verfassung ist nicht nur systematisch ganz neu aufgebaut, sie ist auch inhaltlich völlig neu konzipiert. Ihr Kanton wird ohne Zweifel für sich in Anspruch nehmen können, die modernste Kantonsverfassung zu besitzen».

Den gleichen Schluss zog Prof. Imboden in seinem Schreiben vom 11. Mai 1965:

> «Der Kanton Nidwalden darf mit Recht stolz sein, in Bälde die modernste Verfassung der Schweiz zu haben. Das Werk, das Sie schufen, ist sehr präsentabel».

Die «Bemerkungen zum Verfassungsentwurf» hatten zur Folge, dass sich einige Blätter nicht mit der Wiedergabe der Agentur-Meldung zur Landsgemeinde begnügten, sondern durch eigene redaktionelle Berichte wohlwollend über unsere Verfassungsvorlage orientierten – so neben den beiden lokalen und den Luzerner Blättern die «Innerschweizer Bauernzeitung», die Basler «Nationalzeitung», die «Neue Zürcher Zeitung» und – zu unserer Überraschung – «Der Rheintaler Volksfreund» mit dem Titel «Ein mutiger Schritt Nidwaldens».

Der Landsgemeindetag

Es war recht kühl, als am 10. Oktober 1965 die außerordentliche Landsgemeinde stattfand. Das wenig einladende Wetter wie vielleicht der Umstand, dass man zum voraus mit der Zustimmung zur neuen Verfassung rechnen konnte, bewirkten, dass nur – wie das Protokoll vermerkt – «knapp zweitausend Stimmbürger» den Weg zum historischen Landsgemeindering in Wil zurücklegten. Landammann Walter Vokinger begrüsste als Ehrengäste die Kantonsregierungen von Appenzell-Ausserrhoden und Appenzell-Innerrhoden; sie konnten sich für diesen ausserordentlichen Landsgemeindetermin frei machen, während normalerweise ihre Landsgemeinden am gleichen Sonntag wie die unsere stattfand. Weiter waren die geschätzten Helfer bei unserer Verfassungsarbeit, die Juristen Prof. Dr. Max Imboden, Basel, Dr. Walter Hochstrasser, Sursee, und Obergerichts-Präsident Dr. Albert Zgraggen, Luzern, unserer Einladung gefolgt.

Ausserordentliche Landsgemeinde vom 10. Oktober 1965: Landammann Walter Vokinger als Verhandlungsleiter, oben stehend, und Justizdirektor Dr. Eduard Amstad als Antragsteller am Mikrophon.

Als Justizdirektor lag es an mir, die Verfassungsvorlage vorzustellen. Nach all den Referaten, die ich zur Vorlage gehalten hatte, konnte mir dies nicht allzu schwer fallen (Das Protokoll hält denn auch fest, ich hätte es «in ausgesprochen verständlicher und leicht fasslicher Weise» getan). Der bekannte Landsgemeinde-Redner Gottlieb Scheuber aus Stans stellte den Verwerfungsantrag: Die Vorlage komme überstürzt und müsse nochmals überdacht werden. Je aus ihrer Sicht traten Oberrichter Dr. Adolf Sigg, Hergiswil, Landrat Anton Christen, Oberdorf, und Regierungsrat Norbert Zumbühl, Wolfenschiessen, für die neue Verfassung ein. Landrat Anton Odermatt, Oberdorf, äusserte Bedenken hinsichtlich der Loslösung von Oberdorf aus der Schulgemeinde Stans. Als «Freiheitskämpfer» unterstrich Gottlieb Scheuber seine ablehnenden Argumente: Die Vorlage beraube die Landsgemeinde ihrer Zuständigkeit, die Direktionen des Regierungsrates zuzuweisen; sie müsste den Erlass von ungezählten neuen Gesetzen zur Folge haben! Arnold Keiser, Gemeindeschreiber in Ennetmoos, unterstützte den Verwerfungsantrag von Scheuber (Ihm ging es hauptsächlich um das traditionelle Recht der Allweg-Bewohner, die Toten auf dem Stanser Friedhof zu begraben).

Auf den nach Art.27 der bisherigen Verfassung gestellten Antrag von Gottlieb Scheuber wurden zu den drei zuständigen Weibeln die Landräte Bruno Leuthold, Stans, und Anton Christen, Büren, als zusätzliche Stimmenzähler gewählt. Der Verfassungvorlage stimmte die Landsgemeinde mit grossem Mehr zu. Auf den Verwerfungsantrag entfielen gemäß dem Protokoll «etwa 150 Stimmen».

An dem der Landsgemeinde folgenden Ammenmahl ergriffen traditionsgemäss die Vertreter der eingeladenen Gäste das Wort. Genugtuung bereitete uns insbesondere Prof. Imboden, der unsere Verfassung als Pionierarbeit einer modernen Rechtsordnung pries.

> Bei einem Zusammentreffen in Bern hatte die Ehefrau des Appenzeller Landammanns Raimund Broger mit meiner Ehefrau vereinbart, sie wolle am Landsgemeindetag mit der Regierung im Car nach Stans fahren, um meiner Frau in Beckenried einen Besuch zu machen. Am Samstagnachmittag vor der Landsgemeinde traf die Meldung ein, dass von der gleichen Fahrgelegenheit eine ganze Reihe der Regierungsrats-Frauen von beiden Appenzell Gebrauch machen wollten. Da es nicht zulässig gewesen wäre, die Frauen den Landsgemeindering betreten zu lassen, fand der geforderte Landschreiber Werner Wagner – unser Chef des Protokolls – folgenden Ausweg: Die Frauen – die meisten Appenzellerinnen in ihren Trachten – fuhren in Begleitung des zweiten Landweibels nach Klewenalp und genossen weitab vom politischen Geschehen im dortigen Hotel das Mittagessen. Während des Ammenmahles nahmen sie getrennt von der offiziellen Männerwelt im Säli des Hotels Engel das Zabig ein.

Zufriedenes Aufatmen

Unser Landsgemeindebeschluss fand weitherum Widerhall. Auf entsprechendes Gesuch hin hatte die Standeskanzlei den Verfassungstext zahlreichen Behörden und Einzelpersonen zuzustellen.

An der Landratssitzung vom folgenden Samstag gab der Präsident seiner Genugtuung über das Ergebnis der Landsgemeinde Ausdruck. Er erneuerte seinen

Dank insbesondere an die Redaktionskommission und sandte mir seinen Gruss ins Tessin, wo ich mit meiner Ehefrau und unserer halbjährigen Tochter erholsame Ferientage erlebte.

Und was nicht übersehen werden darf: Mit der Genehmigung der Verfassungsvorlage durch die Landsgemeinde wurde die neue Verfassung in äusserst kurzer Zeit unter Dach gebracht. Zwischen dem 21. September 1963 als dem Zeitpunkt, an dem sich der Landrat auf Antrag der Gesetzbuchkommission erstmals mit der Frage der Verfassungsrevision befasste und die Revisionskommission wählte, und dem Zeitpunkt der Landsgemeinde vom 10. Oktober 1965 liegen nur gute zwei Jahre. Die rasche Abwicklung des sehr wichtigen Geschäftes war nur möglich, weil die Zusammenarbeit der in den Räten einzig vertretenen beiden Parteien der Katholisch-Konservativen und der Liberalen fast reibungslos vor sich ging (Schwieriger wäre es wahrscheinlich heute mit den im Kanton vertretenen fünf Parteien, denen oft das Parteiprogramm näher zu liegen scheint als eine gemeinschaftlich vereinbarte Lösung!). Vor allem haben aber die beauftragten Gremien sich äusserst intensiv für ihre Aufgabe eingesetzt, wie ich einer Zusammenstellung entnehmen kann: die Revisionskommission 1963/64 in zehn Sitzungen, die Redaktionskommission 1964/65 in 45 Sitzungen und die Verfassungskommission 1965 in zehn Sitzungen. Der Landrat beschäftigte sich in vier Sitzungen mit der Frage der Revision und der Wahl des Verfassungsrates und in vier Sitzungen mit der Behandlung der Verfassungsvorlage.

Die Gewährleistung des Bundes

Bevor die Verfassung aufgrund des Landsgemeindebeschlusses in Kraft treten konnte, war dafür gemäss Art.6 der damaligen Bundesverfassung die Gewährleistung des Bundes einzuholen.

Auf das Gesuch unserer Regierung hin war für die Berichterstattung der Räte vorerst die Verfassung ins Französische zu übersetzen. In seiner Botschaft an die Bundesversammlung nahm der Bundesrat zum Geschäft einlässlich Stellung. Nachdem er in der Einleitung die Geschichte der neuen Verfassung dargestellt hatte, äusserte er sich in einem ersten Abschnitt zum Inhalt der Verfassung und im zweiten Abschnitt zum Verhältnis mit dem Bundesrecht; im dritten Abschnitt bezeichnete er die Voraussetzungen für die Gewährleistung als erfüllt und stellte dafür Antrag.

Gemäss der in staatsrechtlichen Fragen geltenden Regel behandelte der Ständerat als Prioritätsrat das Geschäft am 16. März 1966. Der Schaffhauser Ständerat Dr. Kurt Bächtold, Präsident der Gewährleistungskommission, wies in seinem einlässlichen Referat darauf hin, dass über fünfzig Jahre vergangen waren, seitdem der Bund die Gewährleistung nicht nur für einzelne Verfassungsbestimmungen, sondern für eine ganze Kantonsverfassung – nämlich unsere Verfassung von 1913 – auszusprechen hatte. Bächtold befasste sich des Näheren mit unserem «kühnen Schritt», indem er den Werdegang, die Quellen und den wesentlichen

Inhalt des Werkes darlegte. Er pries dieses als «systematisch ganz neu aufgebaute, inhaltlich fällig neu konzipierte modernste Kantonsverfassung» und beglückwünschte unseren Kanton zu seiner «fortschrittlichen Leistung». Nachdem die Diskussion nicht benützt worden war, sprach der Rat «in einer kleinen Feierstunde» (Luzerner «Vaterland») mit 31 zu 0 Stimmen die Gewährleistung aus.

In ähnlicher Weise stellte am 25. März 1966, in der Schlusssitzung der Session, der Zuger Nationalrat Stadlin unsere Verfassung in der Grossen Kammer vor. Er pries das «inhaltlich wie in formaler Hinsicht wohl gelungene Werk» und unterstrich dessen «systematisch gute Gliederung» und «prägnante und leicht fassliche Sprache». Er erwähnte dabei anerkennend die Mitwirkung des Ratskollegen Max Imboden an unserem Werk. In ähnlicher Weise äusserte sich als welscher Korreferent der Neuenburger Nationalrat Sandoz. Unser Nationalrat Dr. Josef Odermatt benützte die Gelegenheit, allen, die im vorliegenden Verfahren ihren Beitrag geleistet hatten, im Namen unseres Kantons zu danken, insbesondere dem Bundesrat und dem Chef des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, den Kommissionen der beiden Räte und schliesslich den beiden nationalrätlichen Referenten. Das Eintreten war unbestritten; mit 117 Stimmen fasste der Nationalrat ohne Gegenstimme den Gewährleistungs-Beschluss. Damit hatte die neue Verfassung alle Hürden genommen.

Der Vollzug der neuen Verfassung

Nachdem die neue Verfassung durch die gemeinsame Anstrengung aller Beteiligten in verhältnismässig kurzer Zeit geschaffen worden war, galt es, in den kommenden Jahren gemäss der Übergangsordnung der Verfassung all das zu schaffen, was zum Vollzug der neuen Rechtsbestimmungen nötig war.

Amtsdauer von Behörden und Beamten

In der Landsgemeinde und in den verschiedenen Gemeindeversammlungen des Frühjahrs 1966 waren die Wahlen auf die für alle Behörden und Beamten geltende Amtsdauer von vier Jahren vorzunehmen (Nach der bisherigen Verfassung galt die vierjährige Amtszeit nur für den Regierungsrat, den Landrat und den Gemeinderat, für alle anderen Behörden und die Beamten eine Amtszeit von sechs Jahren). Wie ich aus den Kopien der zahlreichen Schreiben ersehe, die ich als Justizdirektor an die verschiedenen Gemeinden gerichtet habe, brauchte es einige Aufklärung, um nach entsprechenden Übergangszeiten die Anpassung auf die neue Amtsdauer zu verwirklichen.

Für die Wahl des Regierungsrates galt neu, dass die Beschränkung auf höchstens drei Mitglieder aus der gleichen Gemeinde wegfiel und dass für die Zuteilung der Departemente nicht mehr die Landsgemeinde, sondern die Regierung zuständig war.

Für mich hatte dies die erwartete angenehme Folge, dass ich einerseits als Vierter der in Stans Wohnenden gewählt werden konnte und dass anderseits aus den drei mir bisher zustehenden Direktionen von Polizei, Justiz und Sanität drei verschiedene Departemente geschaffen wurden: Die Polizeidirektion wurde von Walter Vokinger, die Sanitätsdirektion vom neugewählten August Keiser übernommen. Mir verblieb die Justizdirektion; dies zusammen mit der «Vormundschaftsdirektion», die zuvor einem Regierungsrat als einzige Aufgabe zugeteilt war.

Neue Gerichtsinstanzen

Auf dem Gebiet des Gerichtswesens wurden zum Vollzug der Verfassung nicht nur das Gerichtsgesetz von 1968 geschaffen, sondern verschiedene Behörden neu eingesetzt:

- In seiner Sitzung vom 5. Juli 1966 wählte der Landrat das Strafgericht von drei Richtern und zwei Ersatzrichtern. Dieses hatte die bisherigen Funktionen der aus drei Regierungsräten bestehenden Justizkommission zu übernehmen.
- Am 5. Juli 1968 wurde vom Landrat der im Minderjährigen-Strafrecht zuständige Jugendanwalt gewählt.
- In der Landratssitzung vom 13. September 1968 erfolgte die Wahl des für verwaltungs- und sozialversicherungsrechtliche Streitigkeiten zuständigen Verwaltungsgerichts von acht Richtern mit dem Präsidenten.
- Keine besonderen Vollzugsmassnahmen waren für das neu geschaffene Verfassungsgericht zu treffen: Durch die Verfassung sind dessen Aufgaben abschliessend umschrieben und dem Obergericht zugewiesen. Das Gleiche gilt für die Friedensrichter, das Kantonsgericht und das Obergericht, welche die bisherigen Aufgaben beibehielten.

Anpassung der Gemeindestrukturen

Auf dem Gebiet des Gemeindewesens waren tief gehende Veränderungen zu vollziehen:

- Keine Schwierigkeiten boten die bisherigen elf «Bezirksgemeinden»; sie wechselten einzig ihren Namen in «Politische Gemeinden».
- Aus den bisherigen 16 Schulgemeinden wurden, indem sich deren Gebiet neu mit jenen der politischen Gemeinden deckt, elf Schulgemeinden:
  Für die sieben Schulgemeinden von Hergiswil, Ennetmoos, Dallenwil, Buochs, Ennetbürgen, Beckenried und Emmetten ergab sich keine Änderung gegenüber dem bisherigen Bestand.
  Die Übernahme der Schulen von Obbürgen und Kehrsiten durch die Schulgemeinde Stansstad sowie der Schulen von Altzellen und Oberrickenbach durch die Schulgemeinde Wolfenschiessen kam ohne Widerstände im Einvernehmen von deren Behörden zustande.
  Da hingegen die Bürger von Wiesenberg nicht auf ihre Schule im beliebten kleinen Schulhaus verzichten wollten, kam es unter meiner Beteiligung zu

zähen Verhandlungen, bis der neue Bestand der Schulgemeinde Dallenwil herbeigeführt war.
Im Gegensatz zu den neuen Schulgemeinden, die durch den Zusammenschluss von bisherigen Schulgemeinden entstanden und deren Vermögen mit Aktiven und Passiven zusammenführen konnten, musste eine Aufteilung des Vermögens der Schulgemeinde Stans erfolgen, als sich Oberdorf von ihr löste. Ich war glücklich, dass ich nach einlässlichen Verhandlungen dank dem gegenseitigen Entgegenkommen der beiden Verhandlungspartner auch hierin eine gütliche Lösung erleben durfte.

- Auf staatskirchenrechtlichem Gebiet ergab sich, dass neben den zehn katholischen Kirchgemeinden (entsprechend den politischen Gemeinden mit Ausnahme von Oberdorf) die vier Filialgemeinden Büren, Kehrsiten, Obbürgen und Oberrickenbach selbständige Kapellgemeinden wurden; dabei beschränken sich die politischen Rechte der Kirchgenossen auf die Kirch- oder Kapellgemeinde ihres Wohnsitzes.
- Während Gestaltung und Aufgaben der politischen Gemeinden, der Schulgemeinden sowie der Kirch- und Kapellgemeinden in der Verfassung festgeschrieben sind, wird die gesamte Ordnung für die Armengemeinden dem Gesetz überlassen. Durch das Sozialhilfegesetz vom 30. April 1978 wurden die bisherigen sechs Armengemeinden auf den 31. Dezember 1979 aufgehoben und deren Aufgaben auf die politischen Gemeinden übertragen; gleichzeitig wurde für die Ansprüche und Pflichten der Betroffenen nicht mehr das Bürgerrecht, sondern der Wohnsitz ausschlaggebend. Die Aktiven und Passiven der Armengemeinden gingen auf die politischen Gemeinden über; indem diese ihre Steuern entsprechend anpassen mochten, fielen die bisherigen Armensteuern dahin.

Notwendige neue Gesetze

Des weiteren galt es, der Anweisung von Art. 97 folgend, die vorgesehene neue Gesetzgebung sofort in Angriff zu nehmen und den zuständigen Instanzen zum Beschluss zu unterbreiten. Dies war nicht innerhalb eines Jahres zu erledigen. Es benötigte eine längere Zeitspanne und geschah, neben den von Landrat und Regierungsrat sowie den Gemeinden und deren Räten gemäss eigener Zuständigkeit erlassenen Rechtsbestimmungen, insbesondere mit folgenden durch die Landsgemeinde erlassenen Gesetzen:

1967	Gesetz über die Organisation und das Verfahren der gesetzgebenden und der vollziehenden kantonalen Gewalten (Organisationsgesetz)
1968	Gesetz über die Organisation und das Verfahren der Gerichte (Gerichtsgesetz)
1969	Gesetz über Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz)
1970/72/92	Gesetze der Landsgemeinde zur politischen Gleichberechtigung der Frauen in den Gemeinden, im Kanton und in den Korporationen

	(Gleichberechtigung durch Volksabstimmung von 1996 in der Verfassung, Teilrevision von Art. 8 und 9, festgeschrieben)
1971	Gesetz über die kantonalen und kommunalen Gewalten (Behördengesetz)
	Gesetz über die Haftung des Gemeinwesens und seiner Funktionäre (Haftungsgesetz)
1974	Gesetz über Organisation und Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz)
1978	Gesetz über die Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz)