

## Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über die Gewährleistung  
der abgeänderten Art. 14 und 17 der Verfassung des Kantons  
Unterwalden ob dem Wald.

(Vom 16. September 1942.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Die Stimmberechtigten des Kantons Unterwalden ob dem Wald haben in der Volksabstimmung vom 10. Mai 1942 ein Volksbegehren angenommen, das die Änderung der Art. 14 und 17 der Kantonsverfassung zum Gegenstand hat. Mit Schreiben vom 27. Mai 1942 sucht der Regierungsrat des Kantons Obwalden für diese Verfassungsänderung die eidgenössische Gewährleistung gemäss Art. 6 der Bundesverfassung nach.

Der bisherige und der neue Text dieser Bestimmungen lauten wie folgt:

**Bisheriger Text:**

Art. 14.

Jeder Wahlfähige ist pflichtig, diejenigen Beamten und öffentlichen Verwaltungen, welche ihm entweder durch unmittelbare Volkswahlen oder vom Kantons-, Regierungs- oder vom Gemeinderate übertragen werden, anzunehmen.

Von dieser Verpflichtung sind ausgenommen die Geistlichen und jene, welche das 65. Altersjahr erfüllt oder bereits zwei volle Amtsdauern durchgemacht haben.

Gemeindebeamten und Gemeindeverwaltungen befreien nicht von der Verpflichtung zur Annahme

**Neuer Text:**

Art. 14.

Abs. 1 unverändert.

Von dieser Verpflichtung sind ausgenommen die Geistlichen sowie solche Bürger, die bereits zwei volle Amtsdauern der in Frage stehenden Beamten erfüllt oder das 60. Altersjahr erreicht haben.

Gemeindebeamten und Gemeindeverwaltungen befreien nicht von der Verpflichtung zur Annahme

**Bisheriger Text:**

einer Staatsbeamtung und umgekehrt. Ebensovienig befreit die Stelle eines Mitgliedes des Kantonsrates vom Amtszwang für andere Beamten und Verwaltungen des Kantons oder der Gemeinden.

**Art. 17.**

.....  
 Abs. 4. Die Mitglieder des Regierungsrates, der Verhörerichter und der Staatsanwalt sowie die Ersatzmänner der Untersuchungs- und Überweisungsbehörde dürfen nicht dem Kantonsgericht oder dem Obergericht angehören.

**Neuer Text:**

einer Staatsbeamtung. Ebensovienig befreit die Zugehörigkeit zum Kantonsrat, vorbehältlich des Art. 17, vom Amtszwang für andere Beamten und Verwaltungen des Kantons oder der Gemeinden.

Die Wählbarkeit in die Behörden und Verwaltungen erlischt mit dem vollendeten 70. Altersjahre. Die Amtsinhaber haben auf diesen Zeitpunkt zurückzutreten, führen jedoch die Amtsgeschäfte bis zur nächstgelegenen Ersatzwahl weiter.

**Art. 17.**

.....  
 Die Mitglieder des Regierungsrates, des Kantonsrates, der Verhörerichter und der Staatsanwalt sowie die Ersatzmänner der Untersuchungs- und Überweisungsbehörde dürfen dem Kantonsgericht oder dem Obergericht weder als Richter noch als Ersatzmänner angehören.

Festbesoldete kantonale Beamte und Angestellte, die von der Landsgemeinde, dem Kantonsrat oder dem Regierungsrat gewählt werden, sind weder in eine ihnen übergeordnete kantonale Behörde oder Beamtung noch in die Gerichte und Gemeindebehörden wählbar.

Ein kantonsrätliches oder richterliches Mandat erlischt mit der Wahl des Amtsinhabers in eine festbesoldete Staatsstelle. Von dieser Bestimmung ist der Kantonsgerichtspräsident als Richter ausgenommen.

Wer dem Kantonsrat, dem Regierungsrat, dem Kantonsgericht, dem Obergericht, einem Einwohner- oder Bürgergemeinderat oder dem Stände-

**Bisheriger Text:****Neuer Text:**

rat 16 Jahre angehört hat, ist in die gleiche Behörde nicht wieder wählbar. Von dieser Amtsdauerbeschränkung sind für ihre richterlichen Funktionen der Kantonsgerichtspräsident und die Ersatzmänner des Kantons- und Obergerichtes ausgenommen. Ehemalige Richter sind als Ersatzmänner nicht wieder wählbar.

Dem Verwaltungsrat der Obwaldner Kantonalbank dürfen höchstens zwei Mitglieder des Regierungsrates angehören.

Der Kantonsrat hatte dem Volk die Verwerfung des Volksbegehrens beantragt. Es wurde jedoch mit 2407 gegen 1733 Stimmen angenommen. Verschiedene der neuen Bestimmungen gaben zu eingehenden Erörterungen in der Öffentlichkeit Anlass und waren lebhaft bekämpft. Ein besonders gebildetes Aktionskomitee bezeichnet sie in einer an den Bundesrat gerichteten Eingabe als willkürlich und verfassungswidrig und stellt das Gesuch, es sei der Bundesversammlung die Ablehnung der Gewährleistung zu beantragen.

Materiell hat die Verfassungsrevision folgende vier Fragen zum Gegenstand: eine Milderung des Amtszwanges, eine Ausdehnung der Unvereinbarkeit bestimmter Ämter, die Einführung einer allgemeinen Altersgrenze für die Mitgliedschaft in Behörden und die Bekleidung von Ämtern und endlich eine Beschränkung der zulässigen längsten Amtsdauer für gewisse Ämter. Diese Fragen sind einzeln zu behandeln.

1. *Der Amtszwang.* Art. 14 der Kantonsverfassung spricht in Abs. 1 den allgemeinen Amtszwang aus; jeder Wahlfähige ist verpflichtet, die ihm durch Volkswahl oder durch eine Behörde übertragenen Beamtungen oder andern öffentlichen Funktionen anzunehmen. Ausgenommen sind nach Abs. 2 die Geistlichen sowie diejenigen Bürger, die das 65. Altersjahr erfüllt oder bereits zwei volle Amtsdauern durchgemacht haben. Der neue Text des Abs. 2 ersetzt das 65. durch das 60. Altersjahr; schon bei Überschreitung dieser Grenze hört also nun die Verpflichtung zur Übernahme oder Weiterführung eines Amtes auf. Der Amtszwang ist eine im Verwaltungsrecht der Kantone häufige Institution. Dem Bundesrecht widerspricht sie nicht; insbesondere wird letzteres nicht berührt, wenn ein Kanton diese Verpflichtung mildert durch Herabsetzung des Alters, bis zu welchem sie dauert.

Die Abänderung des dritten Absatzes von Art. 14 ist bedingt durch die Ergänzung des Art. 17; der Wortlaut musste den dort neu eingefügten Vorschriften angepasst werden.

2. *Die Unvereinbarkeit von Ämtern.* Auch sie ist schon der geltenden Verfassung bekannt, wird nun aber bedeutend ausgedehnt. Einmal werden nach dem neuen Wortlaut des Art. 17, Abs. 4, von der Zugehörigkeit zum Kantonsgericht und zum Obergericht auch die Mitglieder des Kantonsrates ausgeschlossen, und die Unvereinbarkeit aller im Abs. 4 genannten Ämter soll auch in Hinsicht auf die Ersatzmänner der beiden Gerichte gelten. Auch diese Erweiterung ist bundesrechtlich nicht zu beanstanden, sowenig wie die bisherige Regel. Diese ist übrigens ein Ausfluss des Prinzips der Gewaltentrennung, das bundesrechtlich nicht gefordert, dennoch aber in den Kantonen stark verbreitet ist und namentlich durch die Auseinanderhaltung der gesetzgebenden und der vollziehenden Behörden von den Gerichten einem berechtigten modernen Postulat entspricht. Wenn der Kanton dieser Vorschrift nun auch die Mitglieder des Kantonsrates unterwirft, so kann darin nichts Bundesrechtswidriges liegen.

Darüber hinaus begründen aber einige neue Absätze des Art. 17 der Kantonsverfassung neue Fälle der Unvereinbarkeit. Namentlich sind nach dem neuen Abs. 5 festbesoldete kantonale Beamte und Angestellte künftig weder in eine ihnen übergeordnete kantonale Behörde oder Beamtung noch in die Gerichte und die Gemeindebehörden wählbar. Das genannte Aktionskomitee ficht diese Bestimmung an, einmal als unzweckmässig, da ein Staatsbeamter möglicherweise durch sein Amt nicht voll in Anspruch genommen werde und seine Arbeitskraft noch in anderer Stellung nützlich verwenden könne, sodann als willkürlich, indem sie das passive Wahlrecht einschränke und eine Ungleichheit gegenüber den der Vorschrift nicht unterworfenen Bundesbeamten schaffe. Allein die Zweckmässigkeit einer kantonalen Verfassungsbestimmung ist im Gewährleistungsverfahren nicht zu erörtern, vielmehr nur die Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht. Unter diesem Gesichtspunkt ist gegen die neue Bestimmung nichts einzuwenden. Mag sie auch etwas weit gehen, so läuft sie keinesfalls dem Bundesrecht zuwider. Die Bundesverfassung enthält selbst verschiedene Unvereinbarkeitsvorschriften (Art. 75, 77, 97, 108). Für das Gebiet des kantonalen Staatsrechts lässt sie den Kantonen freie Hand. Der Grundsatz der Gewaltentrennung greift auch hier ein, und darüber hinaus entspricht das Bestreben, der Häufung von Ämtern in derselben Hand Schranken zu setzen, ohne Zweifel einer demokratischen Auffassung. In den Kantonen finden sich denn auch zahlreiche derartige Bestimmungen (vgl. die Beispiele bei Giacomotti, das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, S. 279 f., 289, speziell Anm. 51, 299 f., 373 ff.). Dass die im Kanton Obwalden tätigen Bundesbeamten der Beschränkung nicht unterliegen, begründet wiederum keine Willkür; die Gefahr einer Kollision zwischen den verschiedenen Aufgaben fällt hier weg oder ist doch ungleich geringer, die Voraussetzungen also nicht dieselben.

Der neue Abs. 6 des Art. 17 ist als eine Konsequenz des Abs. 5 zu betrachten; er ordnet die Lage von Personen, die bereits dem Kantonsrat oder

einem Gericht angehören. Alsdann soll (mit einer Ausnahme) durch ihre Wahl in eine festbesoldete Staatsstelle jenes Mandat erlöschen.

Abs. 8 des Art. 17 endlich stellt für den Verwaltungsrat der Obwaldner Kantonalbank eine Beschränkung der Wählbarkeit auf, deren Zulässigkeit ohne weiteres klar ist.

3. *Die Altersgrenze.* Nach dem neuen Abs. 4 des Art. 14 der Verfassung erlischt die Wählbarkeit in die Behörden und Verwaltungen mit dem vollendeten 70. Altersjahr. Mit dieser Bestimmung hat der Kanton für alle Behörden und Beamten des Staates wie der Gemeinden eine Altersgrenze eingeführt. Das Aktionskomitee gegen die Revision erblickt auch in dieser Vorschrift eine unstatthafte Beschränkung des aktiven und passiven Wahlrechts und hält sie für verfehlt, weil auch im Alter die Leistungsfähigkeit noch voll erhalten sein könne und im gegenteiligen Falle ja ohnehin der Rücktritt oder die Nichtwiederwahl offenstehe.

Wir haben kürzlich in unserer Botschaft vom 1. Juni 1942 über die Gewährleistung des abgeänderten Art. 20 der Verfassung des Kantons Appenzell A.-Rh. (BBl S. 418) dargelegt, dass wir die Festsetzung einer Altersgrenze für die Bekleidung öffentlicher Ämter für zulässig halten; die Bundesversammlung hat durch Erteilung der Gewährleistung dieser Auffassung beigepflichtet (A. S. 58, 547). Dort wurde die Grenze schon bei 65 Jahren gezogen, allerdings nur für die Wahl in den Regierungsrat und ins Obergericht. Die Obwaldner Bestimmung hat eine viel grössere praktische Tragweite, da sie sich auf alle Behörden und Beamten bezieht. Trotzdem ist sie bundesrechtlich nicht zu beanstanden, zumal nachdem der Bund selbst die Wiederwahl seiner Beamten im allgemeinen mit dem 65. Altersjahr begrenzt. Ähnliche Bestimmungen gegen die Überalterung finden sich in den Kantonen, wenn auch in der Regel nicht in der Verfassung selbst. Dass ein Nachlassen der geistigen und körperlichen Kräfte beim einen Amtsträger früher als beim andern eintritt und dass auch noch bei 70 Jahren die Leistungsfähigkeit wohl erhalten sein kann, hindert den Gesetzgeber an einer solchen Lösung nicht; er darf von der Durchschnittserfahrung ausgehen. Die Bestimmung schliesst auch keine Ungleichheit oder Willkür in sich. Einerseits trifft sie gleichmässig alle, die die Altersgrenze erreichen. Und andererseits lässt sich nach der Natur der Sache eine Begrenzung der Wählbarkeit rechtfertigen, obwohl das aktive Wahlrecht keiner Beschränkung aus Gründen des Alters unterliegt; die Ausübung eines öffentlichen Amtes kann, was die Anforderungen betrifft, nicht mit der gelegentlichen Betätigung des Stimm- und Wahlrechts in eine Linie gestellt werden.

4. *Die Beschränkung der Amtsdauer.* Die letzte und wohl eigenartigste Neuerung der Verfassungsrevision hat der neue Abs. 7 des Art. 17 geschaffen, wonach die Inhaber der dort genannten Behörden in diese nicht wieder wählbar sind, wenn sie ihr während 16 Jahren angehört haben. Auch diese Vorschrift wird mit den schon bekannten Argumenten bekämpft; das Aktionskomitee ist der Meinung, diese zwangsweise Beschränkung der Amtsdauer sei sachlich

nicht derart begründet, dass der Gesetzgeber nur in dieser Weise dem innern Zweck der staatlichen Ordnung zu genügen vermöchte.

Ihrer Tendenz nach ist diese Bestimmung den bereits erörterten verwandt; es soll ein gewisser Wechsel in der Bekleidung hoher staatlicher Ämter herbeigeführt werden. Wiederum handelt es sich um eine Frage, der das Bundesrecht neutral gegenübersteht; bundesrechtlich liesse sich denn auch die Bestimmung nur beanstanden, wenn sie geradezu als willkürlich bezeichnet werden müsste, wenn sie also schlechterdings nicht auf sachliche Gründe gestützt werden könnte. Das trifft wiederum nicht zu. Wohl ist die Bestimmung einschneidend und kann gegenüber einem fähigen und verdienten Amtsinhaber hart erscheinen; sie geht auch darin weit, dass sie auf das Alter des Inhabers keine Rücksicht nimmt, und trägt dem Vorteil einer regelmässig erst in längerer Amtstätigkeit erworbenen Erfahrung nicht Rechnung. Wenn aber das Volk des Kantons in sehr langen Amtsdauern eine Gefahr erblickt und diese Erwägung gegenüber den andern als ausschlaggebend betrachtet, so steht ihm eine solche Gestaltung frei, da sie sich keinesfalls als unhaltbar bezeichnen lässt. Auch diese Bestimmung steht übrigens ihrer Art nach nicht ganz vereinzelt da: Nach Art. 25 der Bündner Verfassung sind die Mitglieder des Kleinen Rates bei dreijähriger Amtsdauer zweimal wiederwählbar, müssen also das Amt nach 9 Jahren verlassen; auch jene Bestimmung hat die eidgenössische Gewährleistung erhalten (BBl 1893 I S. 103; A. S. 13, 340). Weitere Beispiele haben wir in den kantonalen Verfassungen nicht gefunden.

Aus dem nämlichen Gedankengang ist in Art. 17, Abs. 7, der Obwaldner Verfassung der letzte Satz nicht zu beanstanden, wonach ehemalige Richter als Ersatzmänner nicht wieder wählbar sind.

Da sich somit ergibt, dass die abgeänderten Bestimmungen der Obwaldner Verfassung dem Bundesrecht nicht zuwiderlaufen, beantragen wir Ihnen, durch Annahme des beiliegenden Beschlussesentwurfes ihnen die Gewährleistung zu erteilen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 16. September 1942.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

**Etter.**

Der Bundeskanzler:

**G. Bovet.**

(Entwurf)

## Bundesbeschluss

über

### die Gewährleistung der abgeänderten Art. 14 und 17 der Verfassung des Kantons Unterwalden ob dem Wald.

Die Bundesversammlung  
der schweizerischen Eidgenossenschaft,  
in Anwendung von Art. 6 der Bundesverfassung,  
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 16. September 1942,  
in Erwägung, dass diese Verfassungsänderungen nichts enthalten, das der  
Bundesverfassung zuwiderläuft,

beschliesst:

#### Art. 1.

Den in der Volksabstimmung vom 10. Mai 1942 beschlossenen Abänderungen und Ergänzungen der Art. 14 und 17 der Verfassung des Kantons Unterwalden ob dem Wald wird die Gewährleistung des Bundes erteilt.

#### Art. 2.

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.



**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Gewährleistung der  
abgeänderten Art. 14 und 17 der Verfassung des Kantons Unterwalden ob dem Wald.  
(Vom 16. September 1942.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1942
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	4295
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.09.1942
Date	
Data	
Seite	580-586
Page	
Pagina	
Ref. No	10 034 764

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.