

Abstimmung vom 11.6.1922

Den Bundesbeamten bleibt der Zutritt zum National- ratssaal verwehrt

**Abgelehnt: Volksinitiative «betreffend die Wähl-
barkeit der Bundesbeamten in den Nationalrat»**

Yvan Rielle

Dieser Artikel ist erstmals 2010 im «Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007» erschienen, welches von Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle herausgegeben und beim Haupt Verlag publiziert wurde.

Empfohlene Zitierweise: Rielle, Yvan (2010): Den Bundesbeamten bleibt der Zutritt zum Nationalratssaal verwehrt. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 140–141.

Herausgeber dieses Dokuments: Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern. www.swissvotes.ch.

VORGESCHICHTE

Am 25. Juni 1921 reicht der Föderativverband eidgenössischer Beamter, Angestellter und Arbeiter ein mit 57 139 gültigen Unterschriften versehenes Begehren ein, das den Beamten des Bundes die Wahl in den Nationalrat erlauben will. Bisher verbietet die Bundesverfassung in Art. 77 eine solche Wahl: «Die Mitglieder des Ständerates, des Bundesrates und von letzterem gewählte Beamte können nicht zugleich Mitglieder des Nationalrates sein» (BBI 1920 III 577), wobei diese Bestimmung nicht nur auf die vom Bundesrat gewählten Beamten Anwendung findet, sondern nach dem Willen des Verfassungsgebers für alle im Dienste der Eidgenossenschaft stehenden Funktionäre gilt (ebd.: 591).

Diese sogenannte Unvereinbarkeitsklausel kommt zum ersten Mal 1919 zur Anwendung, nachdem fünf Beamte des Post- und Eisenbahndepartements und der Bundesbahnverwaltung in den Nationalrat gewählt worden sind: Sie müssen sich entscheiden, ob sie ihr Mandat niederlegen und ihre Beamtung weiterausüben oder ob sie die Wahl unter vorgängiger Kündigung des Beamtenverhältnisses annehmen wollen. Die beamteten Nationalräte schweigen sich aber darüber aus, worauf der Nationalrat ihre Wahl validiert und der Bundesrat sie in ein provisorisches Dienstverhältnis versetzt. Dieses Vorgehen löst in der Öffentlichkeit Kritik aus – und im Parlament eine erfolgreiche Motion des Berner SP-Nationalrates und Sekretärs des Eisenbahnerverbandes Emil Düby. Sie veranlasst den Bundesrat 1920 dazu, den Räten die Aufhebung der Unvereinbarkeitsklausel vorzuschlagen. Die Vorlage scheidet aber im Parlament: Der Nationalrat stimmt der Aufhebung 1921 noch knapp (mit 55 gegen 47 Stimmen) zu, der Ständerat lehnt sie aber wenig später deutlich (mit 29 gegen 9 Stimmen) ab, worauf Ersterer beschliesst, das Geschäft von der Traktandenliste abzusetzen (BBI 1922 I 105).

Daraufhin beschreitet der Föderativverband den Weg der Volksinitiative, dessen Text mit dem bundesrätlichen Vorschlag identisch ist. Aus diesem Grund verzichtet der Bundesrat denn auch auf eine separate Botschaft und verweist stattdessen auf seine Ausführungen zur Motion von Düby (BBI 1921 III 577–609). Der Beamtenkörper, so sein Argument für die Aufhebung der Klausel, sei auf eidgenössischer Ebene im Parlament untervertreten. Während sich Arbeiter, Bauern und Gewerbetreibende politisch formierten, werde dies den Beamten durch die Verfassung verunmöglicht. Eine «solche Freiheitsbeschränkung widerspricht unseren demokratischen Grundsätzen, sobald ein beträchtlicher Bruchteil unserer Bevölkerung davon betroffen wird» (BBI 1920 III 594). Das Parlament kommt aber auch im Fall der Initiative nicht auf seinen Entscheid zurück: Es lehnt die Aufhebung der Unvereinbarkeitsklausel abermals ab und empfiehlt Volk und Ständen, das Begehren zu verwerfen.

GEGENSTAND

Mit der Initiative strebt der Föderativverband eine Änderung von Art. 77 BV an und will die Unvereinbarkeitsregeln lockern. Neu soll Art. 77 BV lauten: «Die Mitglieder des Ständerates und des Bundesrates können nicht

zugleich Mitglieder des Nationalrates sein; dasselbe gilt für die den Departementen des Bundesrates direkt unterstellten Dienstchefs, sowie für die Mitglieder der Generaldirektion und der Kreisdirektionen der Bundesbahnen. Die übrigen Beamten und Angestellten der Bundesverwaltung und der Bundesbahnen können unter den Bedingungen, die die Bundesgesetzgebung aufstellt, dem Nationalrat als Mitglieder angehören» (BBI 1922 I 105).

ABSTIMMUNGSKAMPF

Im eher lauen Abstimmungskampf wird die Initiative des Föderativverbandes namentlich von der SP und dem Grütliverein sowie von den Gewerkschaften und den Angestelltenverbänden unterstützt. Dazu schlagen sich auch einige Kantonalparteien des Freisinns und der Konservativen auf die Seite der Befürworter, nachdem ihre nationalen Mutterparteien keine Parole gefasst und Stimmfreigabe beschlossen haben. Als einzige grosse politische Kraft spricht sich die BGB des Kantons Bern gegen die Aufhebung der Unvereinbarkeitsklausel aus.

Die Befürworter argumentieren in erster Linie mit der erheblichen Vergrösserung der eidgenössischen Beamtenschaft, deren Zahl von einigen Hundert Personen im Jahr 1848 auf über 53 000 angestiegen sei, von denen der grösste Teil «heute den ausgesprochenen Charakter eines wirtschaftlichen Berufes hat und einer direkten Berührung mit der Politik entbehrt» (BBI 1920 III 593). Tatsächlich arbeiten über 47 000 dieser Beamten bei den Bundesbahnen, bei der Post und in der Telegrafien- und Telefonverwaltung. Es widerspreche deshalb dem Grundsatz der Gleichheit, «dass jemand eine Verminderung seiner politischen Rechte erleide infolge einer Berufstätigkeit, die für den Ausübenden einen wesentlich wirtschaftlichen Charakter und für den Staat die Bedeutung einer technischen, nicht politischen Leistung hat» (ebd.). Der Ausschluss aller Beamten vom passiven Wahlrecht habe deshalb seine Berechtigung und Bedeutung verloren, und das Recht habe sich den veränderten Umständen anzupassen.

Die Gegner betonen stattdessen aber das unverrückbare Prinzip der Gewaltentrennung: «Wird dieser Grundsatz durchbrochen», warnt beispielsweise der TA vom 10. Juni 1922, der wie die NZZ auch gegen die Initiative das Wort ergreift, «so ist ein erspriessliches unabhängiges Funktionieren der einzelnen Gewalten gefährdet.» Die Bundesversammlung prüfe die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, «[h]at es nun nicht etwas Stossendes», fragt der TA weiter, «wenn ein Bundesangestellter im Nationalrat nun plötzlich über seine Vorgesetzten zu Gericht sitzen soll?». Es sei dem Landeswohl jedenfalls nicht dienlich, «wenn das Bundespersonal in die Behörde eintritt, zu deren hauptsächlichen Aufgaben die Kontrolle über seine Pflichterfüllung gehört» (NZZ vom 8.6.1922). Die Gegner weisen auch darauf hin, die Wahl von Beamten könnte diese zu Werkzeugen der Regierung im Parlament machen, die Hierarchien in der Bundesverwaltung gefährden und der

Verletzung des Amtsgeheimnisses Vorschub leisten. Und nicht selten wird die ablehnende Haltung begründet mit dem Hinweis auf die ohnehin grosszügigen Privilegien, die die Bundesbeamten im Gegensatz zu allen anderen Angestellten hätten.

ERGEBNIS

Das Begehren wird trotz der Unterstützung der politischen Linken und des Bundesrates sowie einiger kantonaler bürgerlicher Parteisektionen von Volk und Ständen deutlich verworfen. Bei einer Stimmbeteiligung von 45,6% stimmen ihm nur gerade 38,4% der Stimmenden und sechs Kantone zu, nämlich Glarus, Solothurn, das Tessin, Glarus und die beiden Baseli; alle anderen Kantone lehnen die Aufhebung der Unvereinbarkeitsklausel ab.

Zuspruch erfährt die Vorlage im Kanton Basel-Stadt, wo ihr fast zwei Drittel (65,5%) zustimmen, gefolgt vom Tessin (65,0%) sowie Solothurn (59,7%), Glarus (56,0%), Baselland (53,6%) und Genf (52,2%). Am deutlichsten verworfen wird das Begehren in Appenzell Innerrhoden, wo nur gut jeder zehnte Stimmende ein Ja in die Urne legt (10,8%), und in Nidwalden (14,6%), Obwalden (15,5%) und Freiburg (16,9%).

QUELLEN

BBI 1920 III 577–609; BBI 1922 I 105. NZZ vom 8.6.1922; TA vom 10.6.1922. Grütliverein 1921. Frank 1948; Sigg 1978: 137–138.

Ein Literaturverzeichnis mit den ausführlichen bibliographischen Angaben finden Sie auf unserer Website www.swissvotes.ch.