

# Bundesblatt

109. Jahrgang

Bern, den 7. März 1957

Band I

Erscheint wöchentlich. Preis 30 Franken im Jahr, 16 Franken im Halbjahr zuzüglich  
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr

Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzelle oder deren Raum. — Inserate franko an  
Stämpfli & Cie. in Bern

7338

## Botschaft

des

### Bundesrates an die Bundesversammlung über die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten

(Vom 22. Februar 1957)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen nachstehend unsere Botschaft über das Postulat Picot vom 17. September 1952 und das Postulat Grendelmeier vom 5. Dezember 1952 vorzulegen, die das Problem der politischen Rechte der Schweizerfrauen, insbesondere die Frage der Einführung des Stimm- und Wahlrechts der Frauen in Bundesangelegenheiten aufwerfen.

### Einleitung

1. Am 17. September 1952 hat Herr Ständerat Picot folgendes Postulat eingereicht:

«Nach den Verhandlungen und Abstimmungen des Jahres 1951 in den beiden Räten hat die Öffentlichkeit weiterhin lebhaftes Interesse für die politischen Rechte der Frau gezeigt.

In der Botschaft des Bundesrates vom 2. Februar 1951 (Nr. 5996) ist nur ein Teil des Problems geprüft worden, während wichtige Fragen offen blieben. Der Bundesrat wird eingeladen, einen eingehenden Bericht zu erstatten, der das Problem der politischen Rechte der Schweizerfrau im weiten Rahmen abklärt, so wie er dies z. B. in der Botschaft vom 10. Oktober 1944 über den Familienschutz getan hat.

Dieser Bericht wird dazu beitragen, die Behörden und die Stimmberechtigten einer Lösung dieses Problems, das gelöst werden muss, näher zu bringen.»

Dieses Postulat wurde am 16. Dezember 1952 einlässlich begründet. In seiner Begründung hat Ständerat Picot die Erwartungen, die er an diesen Bericht knüpft, in folgende sechs Punkte zusammengefasst:

1. Welche Erfahrungen hat man mit dem Frauenstimmrecht bisher in analogen Staaten gemacht?

2. Wie verhält sich das Frauenstimmrecht zur grossen Anzahl der Abstimmungen und Wahlen in der Schweiz und zur Landsgemeinde?

3. Zu berücksichtigen sind auch die geistigen Aspekte (religiöse, ethische und ökonomische Gesichtspunkte).

4. Ebenso die wirtschaftliche Stellung der Frau.

5. Zu prüfen ist ferner, ob eine Befragung der Frauen notwendig sei, eventuell ob diese auf eine andere Weise als durch eine Probeabstimmung durchgeführt werden könnte.

6. Endlich ist zu untersuchen, ob man zuerst auf kantonalem Boden vorgehen soll.

Der Vertreter des Bundesrates antwortete darauf, der Bundesrat sei bereit, den gewünschten Bericht zu erstatten. Im Interesse einer sachlichen Abklärung dieses staatspolitisch und kulturpolitisch höchst bedeutungsvollen Problems habe er beschlossen, das Postulat entgegenzunehmen. Da es nicht bestritten wurde, war es stillschweigend angenommen.

Inzwischen war am 5. Dezember 1952 im Nationalrat ein entsprechendes Postulat Grendelmeier, unterstützt von 44 Mitunterzeichnern, eingereicht worden, das wie folgt lautet:

«Die am 30. November 1952 in Genf unter den Frauen durchgeführte Probeabstimmung hat eindeutig ergeben, dass der bisherige Haupteinwand gegen die Einführung des Frauenstimmrechts nicht stichhaltig ist, wonach die Frauen selber diese Rechte nicht wünschten.

Es rechtfertigt sich deshalb, Volk und Ständen auf dem Wege der Revision der Bundesverfassung und der einschlägigen Bundesgesetze Gelegenheit zu geben, sich grundsätzlich zur Frage des Stimm- und Wahlrechts der Schweizerfrauen in eidgenössischen Angelegenheiten auszusprechen.

Der Bundesrat wird daher eingeladen, zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten, ob nun nicht eine entsprechende Revision der Verfassung und der bezüglichen Bundesgesetze anhand zu nehmen und den Räten zu unterbreiten sei.»

Aus der Begründung dieses Postulates geht hervor, dass es namentlich auf den Grundsatz der Rechtsgleichheit als Grundlage der Demokratie abstellt, sowie auf den Vergleich mit der Rechtsstellung der Frau in andern Staaten und auf die Annahme, es stehe nunmehr fest, dass die Frauen selbst das Stimmrecht mehrheitlich wünschen.

Auch dieses Postulat wurde vom Vertreter des Bundesrates mit einer analogen Begründung entgegengenommen. Es blieb ebenfalls unbestritten und wurde am 24. März 1954 vom Nationalrat angenommen.

Die Postulate Picot und Grendelmeier weichen zwar in der Motivierung voneinander ab. In ihrem materiellen Gehalt stimmen sie aber insofern überein, als beide einen Bericht des Bundesrates über die Einführung des Stimm- und Wahlrechts der Schweizerfrauen in eidgenössischen Angelegenheiten verlangen. Das Postulat Picot beschränkt sich jedoch nicht hierauf, sondern wünscht ganz allgemein, dass das Problem der politischen Rechte der Frauen im weiten Rahmen abgeklärt werde. Auch lässt es die Frage offen, auf welchem Wege die vorgeschlagene Neuerung einzuführen wäre, während das Postulat Grendelmeier ausdrücklich den Weg einer Revision der Bundesverfassung und der einschlägigen Bundesgesetze in Aussicht nimmt. Das Postulat Grendelmeier beschränkt sich überdies auf das Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten, während das Postulat Picot von den politischen Rechten der Frau im allgemeinen spricht.

Damit ist das Problem des Stimmrechts und des aktiven und passiven Wahlrechts der Schweizerfrauen wieder zur Diskussion gestellt, das schon den Gegenstand zahlreicher Vorstösse aus der Mitte der beiden Räte (Motionen, Postulate und Interpellationen) und aus dem Volke (auf dem Wege der Petition und anderer Eingaben) gebildet hat, die jedoch bisher ohne Erfolg geblieben sind. Diese früheren Vorstösse haben aber nicht als anhängig im parlamentarischen Sinne zu gelten. Die vorliegende Botschaft hat daher nur zu den beiden Postulaten Picot und Grendelmeier Stellung zu nehmen. Dabei werden allerdings die bereits früher gemachten Anregungen als Tatsachen zu berücksichtigen sein.

2. Zu seinem Bedauern war es dem Bundesrat nicht möglich, seine Botschaft in einem früheren Zeitpunkt vorzulegen, wie das nicht nur von Frauen-seite, sondern in weiteren öffentlichen Kreisen erwartet worden ist. Diese Hinausschiebung ist nicht bloss in der Tatsache begründet, dass das mit den Vorbereitungsarbeiten betraute eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement mit vielen anderen, ebenfalls sehr wichtigen und zum Teil äusserst dringlichen Angelegenheiten stets überlastet war. Schwerer ins Gewicht fallen die folgenden mit der Sache selbst näher zusammenhängenden Gründe:

Nachdem der Schweizerische Verband für Frauenstimmrecht ein wissenschaftliches Gutachten von Professor Dr. W. Kägi in Aussicht gestellt und den Wunsch geäussert hatte, dass der Bericht des Bundesrates sich mit seinen Thesen auseinandersetze, sah das Departement sich veranlasst, mit der weiteren Ausarbeitung bis nach Einreichung des Gutachtens zuzuwarten, um unnütze Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Dieses Gutachten enthält eine interessante, tiefeschürfende wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Kernfrage des Problems, nämlich mit der Frage, ob die Beschränkung der politischen Rechte auf die Männer heute noch vereinbar sei mit dem Prinzip der Rechtsgleichheit, was eindeutig verneint wird. Das Gutachten konnte aber – was bei der Weitschichtigkeit des Themas nicht verwunderlich ist – erst Ende Juli 1955 vorgelegt werden.

Ausserdem ist noch folgendes in Betracht zu ziehen:

Einmal darf nicht übersehen werden, dass es um eine der wichtigsten Fragen geht, zu der der Bundesstaat seit seiner Gründung Stellung zu nehmen hatte. Mit Recht hat Prof. Carl Hilty sie zu Beginn dieses Jahrhunderts als «die weitaus grösste der noch zur Lösung ausstehenden Staatsfragen» bezeichnet, handelt es sich doch um nichts geringeres als darum, der Hälfte unserer erwachsenen Bevölkerung das Recht zuzuerkennen, künftig das Schicksal des Staates als aktive Bürger mitbestimmen zu können. Damit würde unsere Demokratie – im Sinne des weiteren Ausbaues des Gedankens der Rechtsgleichheit, auf dem sie beruht – auf eine breitere Basis gestellt. Das berührt nicht bloss die Interessen der Frauen, denen die verlangte Neuerung zugute kommen soll; es kann sogar für die Zukunft des Bundes überhaupt von schicksalshafter Bedeutung sein. Überdies ist zu erwarten, dass die zu treffende Entscheidung auf die Entwicklung in den Kantonen und in den Gemeinden einen wesentlichen Einfluss haben wird. Es ist klar, dass Fragen einer derartigen Tragweite einer besonders sorgfältigen Erdauerung und Überprüfung bedürfen.

Andererseits stellen sich der Prüfung und Beurteilung dieser Probleme ganz besondere Schwierigkeiten entgegen. Es hängt mit der Natur des Gegenstandes zusammen, dass fast alle Gebiete unserer Rechtsordnung, des öffentlichen und des privaten Rechts, und unserer sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse von ihm tangiert werden. Daraus ergibt sich eine Menge rechtlicher, gesetzgeberischer, politischer, sozialer, psychologischer und anderer Fragen. Die Hauptschwierigkeit zeigte sich aber in der Tatsache, dass wir auf diesem Gebiete über wenig Erfahrung verfügen, so dass es schwer hält, die Auswirkungen zu beurteilen, welche die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts oder gar die völlige Gleichberechtigung der Frauen im öffentlichen und privaten Recht auf den Bund, die Kantone und die Gemeinden hätte. Ebenso schwierig ist es, die Rückwirkungen dieser neuen politischen Ordnung auf die Frauen selbst, die Familie und die gesamte Wirtschaft vor auszusehen. Unter diesen Umständen sind wir auf diesem Gebiete in besonderem Masse auf die Erfahrungen anderer Staaten angewiesen, auch wenn diese wegen der Verschiedenheit der rechtlichen Struktur der Staaten und der sozialen und wirtschaftlichen Voraussetzungen nur bedingt auf unsere Verhältnisse übertragen werden dürfen. Da auch die Erfahrungen der ausländischen, für einen Vergleich hauptsächlich in Betracht fallenden Staaten noch jung sind, waren trotz der sehr umfangreichen Frauenrechtsliteratur bis vor kurzem sehr wenig zuverlässige Unterlagen erreichbar, welche über die in diesen Staaten bereits gemachten Erfahrungen mit dem Frauenstimm- und -wahlrecht genügend Auskunft hätten geben können.

In neuester Zeit sind nun drei Publikationen herausgekommen, welche über einen grossen Teil dieser Schwierigkeiten hinweghelfen. Von besonderer Bedeutung ist in dieser Hinsicht das Erscheinen des «Lexikon der Frau», das in den Jahren 1953 und 1954 im Encyclopaedia Verlag AG in Zürich unter der Leitung von Dr. Gustav Keckeis und Dr. Blanche Christine Olschack, sowie unter Mitwirkung eines grossen Mitarbeiterstabes aus fast allen Kulturstaaten in zwei starken Bänden herausgekommen ist. Aufschlussreich sind neben zahlreichen

Aufsätzen über Frauenrechtsfragen namentlich die Länderberichte über alle für den Vergleich in Frage kommenden Staaten. Sie sind von Sachkennern aus dem betreffenden Land bearbeitet und vermitteln einlässliche und zuverlässige Auskünfte. Auf dieses Werk kann sich die vorliegende Botschaft immer wieder berufen. Die von ihm geleistete Pionierarbeit kommt ihr zugute.

Für die Beurteilung der Auswirkungen des Frauenstimmrechts fehlte es bisher an Vergleichsmaterial, das sich auf systematisch durchgeführte wissenschaftliche Untersuchungen stützen konnte. Diese Lücke auszufüllen hat die UNESCO unternommen, indem sie durch spezielle Kommissionen, denen ein Stab wissenschaftlicher Mitarbeiter zur Verfügung steht, in 15 Staaten zu dieser Frage das erforderliche Tatsachenmaterial sammeln und systematisch auswerten lässt. Diese Arbeiten, die als Material auch für die vorliegende Botschaft äusserst wertvoll wären, sind noch nicht abgeschlossen. Indessen sind doch wenigstens die unter Leitung von Prof. Maurice Duverger in vier Staaten (nämlich Frankreich, Westdeutschland, Norwegen und Jugoslawien) durchgeführten Arbeiten kürzlich publiziert und der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden. Diese mit grosser Sachkenntnis und Sorgfalt, sowie mit bemerkenswerter Sachlichkeit durchgeführten Untersuchungen enthalten eine Menge wertvollen Materials, das gerade für die Beurteilung der hier zu prüfenden Fragen mit Nutzen vergleichsweise herangezogen werden kann (vgl. Maurice Duverger: *La participation des femmes à la vie politique*, herausgegeben von der UNESCO, Paris 1955). Einen einlässlicheren Bericht über die Untersuchungen, die speziell in Frankreich durchgeführt wurden, enthält das gleichzeitig herausgekommene Buch von Dogan et Narbonne: *«Les françaises face à la politique»*.

In der Zwischenzeit ist auch in einer andern Hinsicht eine gewisse Abklärung eingetreten, die der Botschaft zugute kommt, nämlich durch mehrere Volksabstimmungen in den Kantonen. In den Jahren 1952–1956 sind in einer Reihe von Kantonen (in Genf, Zürich, Baselstadt, Baselland und Bern) Männerabstimmungen und in zwei Kantonen (Genf und Baselstadt) Frauenabstimmungen durchgeführt worden. Hinzu kommt die statistische Befragung der Frauen in der Stadt Zürich vom 25. August 1955, welche die Einstellung der Frauen – nach Alter, Zivilstand und Berufstätigkeit geordnet – zur Frage des Frauenstimmrechts erforscht und eine Menge von Aufschlüssen gibt, die für die hier zur Prüfung stehenden Probleme von besonderer Bedeutung sind.

Die statistische Auswertung dieser Feststellungen ist in der Broschüre von Dr. Käthe Biske und Dr. U. Zwingli *«Zürcher Frauenbefragung 1955»* (Sonderabdruck aus den Zürcher statistischen Nachrichten, Heft 4, 1955) behandelt worden. Mit Rücksicht auf ihre Bedeutung mussten diese Ergebnisse abgewartet werden.

Angesichts dieser Tatsachen ist es sicher nicht bloss entschuldbar, sondern es diene der Sache selbst, dass diese Botschaft, auf die man in den interessierten Kreisen mit begreiflicher Ungeduld wartet, nicht schon früher vorgelegt wurde. Dies umso mehr, als es nicht bloss um theoretische Erörterungen geht, sondern um die Festlegung eines Grundsatzes in der Verfassung,

dessen Berechtigung in der Rechtsüberzeugung des Volkes verankert sein muss, wenn Aussicht auf Verwirklichung bestehen soll.

3. Bald nach Annahme des Postulates Picot, also schon vor Eingang des Gutachtens von Prof. Kägi und sogar vor der Annahme des Postulates Grendelmeier, wurde mit den Vorarbeiten begonnen. Das Justiz- und Polizeidepartement, das schon auf Grund einer Umfrage vom Jahre 1934 von den schweizerischen Gesandtschaften wertvolles Vergleichsmaterial erhalten hatte, wandte sich anfangs April 1953 erneut an diese Gesandtschaften mit dem Wunsche um Ergänzung des Materials. Insbesondere ersuchte es sie um Aufschlüsse über die Entstehung des Frauenstimmrechts im betreffenden Staate, über den gegenwärtigen Stand der politischen Frauenrechte und namentlich über die bis dahin mit ihnen gemachten Erfahrungen. Auf diese Weise wurde ein reichhaltiges und aufschlussreiches Material zusammengetragen. Ergänzt wurde dieses Material durch die fortlaufenden Berichte über die Arbeiten der Vereinigten Nationen auf diesem Gebiet, speziell der Commission de la condition de la femme, welche sich mit der gesamten Rechtsstellung der Frau im Staate und mit ihren politischen Rechten befasste. Inzwischen hatte sich das Departement auch an die Kantonsregierungen gewendet, um ergänzendes Material über die Entwicklung der Frauenbewegung in den Kantonen und über den Stand der politischen Frauenrechte zu erhalten. Das Departement setzte sich ferner mit dem Verband für Frauenstimmrecht in Verbindung und ersuchte ihn um Beschaffung von weiterem Material. Bereits im Mai 1953 stellte der Verband solches in verdankenswerter Weise zur Verfügung. In einer mündlichen Aussprache vom 1. Juli 1953 erhielt er ausserdem Gelegenheit, seine Ansichten darzulegen. Auch einige andere Frauenvereinigungen, darunter der «Bund Schweizerischer Frauenvereine» und der «Staatsbürgerliche Verband katholischer Schweizerinnen» haben Eingaben an den Bundesrat gerichtet, in welchen sie die Einführung des Frauenstimmrechts befürworten.

4. Aus den beiden Postulaten ergibt sich eine wichtige Beschränkung des Gegenstandes: Weder das eine noch das andere Postulat wirft die Frage der Gleichberechtigung der Frau mit dem Manne schlechthin auf, welche das letzte Ziel der Frauenbewegung zu sein scheint. Ihre Anregung geht nicht über die Prüfung der politischen Stellung der Frau hinaus. Nach dem Postulat Grendelmeier würde sogar eine Erörterung des Stimm- und Wahlrechts genügen. Ausserhalb des Rahmens der nachstehenden Ausführungen bleibt daher im Prinzip die privatrechtliche Gleichstellung der Frau mit dem Manne. Obwohl des öfters auch diese verlangt wird – etwa unter dem Stichwort der völligen Gleichberechtigung der Geschlechter –, erweist es sich in der Tat als zweckmässig, diese Frage vorderhand aus dem Spiele zu lassen, um die ohnehin äusserst schwierigen Probleme der politischen Gleichstellung nicht unnötigerweise mit ihr zu belasten. Ein offizielles Begehren in diesem Sinne ist denn auch nie gestellt worden.

Zu prüfen wird in diesem Zusammenhang lediglich sein, ob der Umstand, dass die Frauen auf die Gestaltung der Privatrechtsordnung keinen direkten

Einfluss haben, sich gegen sie in so unbilliger Weise auswirkt, dass sich daraus ein Argument mehr zugunsten der Erweiterung der politischen Rechte der Frauen ergeben würde. Die Frage einer künftigen Änderung des Zivilgesetzbuches im Sinne einer Besserstellung der Frau kann daher offen gelassen werden. Es mag genügen, auf die Abhandlung von Professor Dr. A. Egger zu dieser Frage hinzuweisen («Die Gleichberechtigung von Mann und Frau in der jüngsten familienrechtlichen Gesetzgebung», in der Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1954, S.1 ff.).

Ausser Betracht fällt hier ferner die Auswirkung der Eheschliessung und -scheidung auf die Staatsangehörigkeit der Ehefrau.

Nicht zu den politischen Rechten gehören die Freiheitsrechte des Individuums gegenüber der Staatsgewalt, obwohl sie öffentlichrechtlichen Charakter tragen und ihre allgemeine Anerkennung auf den Gedanken der allgemeinen Würde und Freiheit des Menschen als vernunftbegabtes Wesen zurückzuführen ist, ähnlich wie dies für das allgemeine Stimm- und Wahlrecht und für die Gleichstellung mit dem Manne überhaupt zutrifft. Alle diese Rechte sind deswegen nicht zu den hier in Frage stehenden politischen Rechten zu rechnen, weil sie dem Berechtigten nicht ein Recht geben, bei der Ausübung der Staatshoheit mitzuwirken.

Nicht zu erörtern sind hier ferner die frauenrechtlichen Begehren, die in die Formel zusammengefasst werden: gleicher Lohn bei gleicher Leistung.

Entsprechendes ist zu sagen vom Recht der Frau auf gleiche Bildungsmöglichkeiten, insbesondere Zulassung zum Hochschulstudium und zu den akademischen Berufen.

Auszuschalten sind hier – obwohl zum öffentlichen Recht gehörend – aus den gleichen Gründen die Fragen des Steuerrechts und des Strafrechts.

5. Wie weit ist nun der Rahmen der nachstehenden Erörterungen positiv zu umschreiben? Nach dem Postulat Picot sollen «die politischen Rechte der Frauen im weitesten Rahmen» behandelt werden, während das Postulat Grendelmeier nur die Behandlung des Stimm- und Wahlrechts verlangt. Das sind aber bei näherem Zusehen nur zwei verschiedene Formulierungen ein und desselben Gedankens. Denn das allgemeine Stimm- und Wahlrecht des Volkes ist in der Demokratie die Grundlage und der Kern aller politischen Rechte des Volkes in dem Sinne, dass alle politischen Rechte von ihm abhängen. So ist z. B. das Recht der Initiative und des Referendums mit dem Stimmrecht ohne weiteres gegeben. Der Bundesrat kann deshalb seine Untersuchungen auf das Stimm- und Wahlrecht (das wir im folgenden abgekürzt als das «Stimmrecht» bezeichnen) konzentrieren und sich im übrigen damit begnügen, auf die Zusammenhänge mit besonderen politischen Rechten hinzuweisen. Das Stimm- und Wahlrecht ist dabei aber im weitesten Sinne zu verstehen, so dass es das Stimmrecht und das aktive und passive Wahlrecht umfasst.

Die Botschaft wird sich ferner bloss mit der Frage zu befassen haben, ob bundesrechtlich etwas vorgekehrt werden soll, um die politische Rechtsstel-

lung der Frau zu verbessern. Denn nur so weit reicht die Zuständigkeit der Bundesbehörden. Das Postulat Grendelmeier verlangt denn auch eine Prüfung des Frauenstimm- und -wahlrechts lediglich in eidgenössischen Angelegenheiten.

Es kann endlich auch nicht Sache dieser Botschaft sein, Lösungen für die einzelnen Kantone vorzusehen, sei es für die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts im Kanton selbst oder in den Gemeinden, sei es für die gänzliche oder bloss teilweise Gleichstellung der Frau mit dem Manne. Trotzdem wird es unvermeidlich sein, die Entwicklung und den heutigen Stand der politischen Rechte der Frauen in Kanton und Gemeinde zu erörtern. Das hat nicht nur den Sinn einer materiellen Rechtsvergleichung, die sich hier wegen der engen Verknüpfung der Gegenstände aufdrängt. Vielmehr stellt sich auch die politisch und abstimmungstaktisch wichtige Frage, ob nicht die Einführung des Stimm- und Wahlrechts der Frauen in Kanton und Gemeinde der bundesrechtlichen Regelung als Vorstufe vorausgehen müsse.

Demnach stellt sich die Frage so, ob bundesrechtlich eine Regelung anzustreben sei, welche der Schweizerfrau das Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten einräumt, unter gänzlicher oder teilweiser Gleichstellung mit dem Manne. Eventuell fragt es sich, in welcher Weise das geschehen soll, und welcher Weg dabei einzuschlagen wäre.

6. Diese Fragen sollen im folgenden in vier Hauptabschnitten behandelt werden. Der erste (A) gibt einen Überblick über die Entwicklung des Stimm- und Wahlrechts der Männer und der Frauen und über den gegenwärtigen Stand der politischen Rechte der Frauen im Ausland und in der Schweiz. Der zweite Hauptabschnitt (B) befasst sich mit der Kernfrage, ob die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten sich empfehle. Der dritte Hauptabschnitt (C) behandelt die Frage, ob die gänzliche oder teilweise Gleichbehandlung der Frau mit dem Manne vorgeschlagen werden soll. Der vierte und letzte Hauptabschnitt (D) setzt sich mit der Verfahrensfrage auseinander, auf welchem Wege gegebenenfalls die vorgeschlagene Neuerung durchgeführt werden soll, insbesondere ob der Zeitpunkt für eine bundesrechtliche Regelung bereits gekommen sei. Abschliessend wird der Bundesrat Ihnen seine Anträge stellen und im Anhang einen Entwurf zu einem Bundesbeschluss vorlegen.

### **A. Rechtsgeschichtliches und Rechtsvergleichendes**

Da zu untersuchen ist, ob die gänzliche oder teilweise Gleichstellung der Frau mit dem Manne hinsichtlich des Stimm- und Wahlrechts und anderer Rechte zu empfehlen sei, muss vorerst festgestellt werden, worin diese Rechte der Männer bestehen. Für die Beurteilung der Frage, ob und allenfalls in welcher Weise der gegenwärtige Zustand geändert und das Stimmrecht auf die Frauen ausgedehnt werden soll, wird es notwendig sein, das geschichtliche Werden dieser Rechte zu betrachten und die schweizerische Rechtswirklichkeit zu vergleichen mit derjenigen anderer Staaten, insbesondere solcher, welche ähnliche politische, soziale und kulturelle Verhältnisse aufweisen wie die Schweiz.

## I. Die Entstehung und der heutige Stand des Stimm- und Wahlrechts der Männer

### 1. Allgemeine Richtlinien der Entwicklung

Es kann sich hier nicht darum handeln, die historische Entwicklung des allgemeinen Stimm- und Wahlrechts der Männer darzustellen. Hiefür wäre es notwendig, die Geschichte der Entstehung und des Ausbaues des demokratischen Staates zu schreiben. Denn dieser letztere ist nichts anderes als die Selbstherrschaft des Volkes, die durch das allgemeine Stimm- und Wahlrecht des Volkes zum Ausdruck kommt. Für die Zwecke der vorliegenden Botschaft mag es genügen, auf die allgemeinen Richtlinien der Entwicklung hinzuweisen, die auch für die Einführung des Frauenstimmrechts aufschlussreich sein können.

Das allgemeine und gleiche Stimm- und Wahlrecht der Männer, wie es heute in der Schweiz in Geltung steht, ist das Ergebnis eines harten Kampfes, den das Volk durch Jahrhunderte um seine Gleichberechtigung bei der Bildung des Staatswillens und der Führung der Staatsgeschäfte bis in die neueste Zeit geführt hat. Das geschah mit wechselndem, aber stets zunehmendem Erfolg.

In den demokratischen Verfassungen des Altertums handelte es sich um die sogenannte unmittelbare oder direkte Demokratie, in welcher das Volk seinen Willen in Sachfragen unmittelbar, nicht durch blosse Vertreter, kundgibt. Das Stimmrecht spielt hier eine verhältnismässig grosse Rolle, während das Wahlrecht im Prinzip auf die Bestellung der Verwaltungs- und Gerichtsbehörden beschränkt bleibt. Später begegnen wir dieser Form in schweizerischen Kantonen. Diese Form der Demokratie hat sich nur in Kleinstaaten mit leicht übersehbaren und einfachen politischen Verhältnissen durchzusetzen vermocht und ist namentlich in unseren Landsgemeindekantonen lebendig geblieben.

Demgegenüber ist die heute allgemein anerkannte Form der Volksherrschaft die mittelbare oder repräsentative Demokratie, bei welcher die Mitwirkung des Volkes sich im wesentlichen auf die Wahl von Vertretern beschränkt, die in seinem Namen und Auftrag im Parlament durch Mehrheitsbeschlüsse die Verfassung und die Gesetze schaffen und die nötigen Staatsorgane bestellen. Die Mitwirkung des Volkes bei der Bildung des Staatswillens und der Führung der Staatsgeschäfte erschöpft sich hier meistens in der Ausübung des Wahlrechts, wobei es sich in der Regel nur um die Wahl von Parlamentsvertretern handelt. Von Bedeutung ist deshalb in solchen Staaten hauptsächlich das Wahlrecht des Bürgers, während das Stimmrecht des Volkes keine wesentliche Rolle spielt. In der Referendums-Demokratie schweizerischer Prägung hat der Bürger des öfters auch zu Sachfragen Stellung zu nehmen, so dass das Stimmrecht als ebenbürtig neben das Wahlrecht tritt.

Die Demokratie – auch die repräsentative – kennzeichnet sich dadurch, dass dieses Wahlrecht dem ganzen Volk zusteht. Sie unterscheidet sich damit namentlich von der Aristokratie und der Oligarchie, wo das Wahlrecht nur beschränkten (durch Geburt, Besitz, insbesondere Grundbesitz, Beruf, Bildung

usw.) privilegierten Kreisen gegeben ist. Dieses allgemeine, gleiche und geheime Wahlrecht hat seinen Siegeszug durch die Welt von der französischen Revolution vom Jahre 1789 aus genommen. Diese hatte ihre theoretische Grundlage in der Ideologie der Naturrechtslehre (Locke: *Two treatises of civil government*, 1689) und namentlich in der Lehre Rousseaus (*Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, 1753, und *Contrat social*, 1762), nach welcher alle Menschen gleich und frei geboren sind, die Souveränität beim Volke liegt, so dass das Wahlrecht als angeborenes Naturrecht des Menschen (sogenannte Menschenrechte) erscheint und daher allen Bürgern ohne Unterschied zustehen muss. So schrieb die Revolution die Devise «Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit» auf ihre Fahne. Einer der wichtigsten Programmpunkte, der daraus abgeleitet wurde, war das allgemeine, gleiche und geheime Wahlrecht, das dem gesamten Volke zustehen sollte; unter diesem verstand man damals nur die Gesamtheit der erwachsenen Bürger männlichen Geschlechts. Schon die amerikanische Unabhängigkeitserklärung vom Jahre 1776 hatte proklamiert: «Wir halten diese Wahrheiten für selbstverständlich: alle Menschen sind gleich geschaffen; sie alle sind von ihrem Schöpfer mit bestimmten, unveräusserlichen Rechten, darunter das Recht auf Leben, Freiheit und Streben nach Glück, begabt; die Regierungen sind zur Sicherung dieser Rechte eingesetzt; sie leiten ihre berechtigten Gewalten aus der Zustimmung der Regierten her.» Und die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte der französischen Nationalversammlung vom August 1789 hatte u. a. den Grundsatz festgelegt: «Alle Bürger haben das Recht, persönlich oder durch ihre Repräsentanten an der Schaffung des Gesetzes mitzuwirken. Sie sind alle in seinen Augen gleich und auch gleichmässig für alle Würden, Ämter und öffentlichen Beschäftigungen zuzulassen.» Die Verwirklichung dieser Gedanken konnte sich allerdings erst auf Grund der Revolutionen von 1830 und 1848 auf breiterer Basis durchsetzen. Eine sehr erhebliche Förderung erfuhr der Gedanke der Demokratie und damit jener des allgemeinen Wahlrechts durch die beiden Weltkriege und die anschliessende Entwicklung.

Heute ist das allgemeine und gleiche Wahlrecht in den Verfassungen der meisten zivilisierten selbständigen Staaten verankert. Die Charta der Vereinigten Nationen (Art. 55c und 56) hat in ihren Empfehlungen vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten die allgemeine Achtung und Rücksichtnahme auf Menschenrechte ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Glauben gemeinsam oder einzeln fördern sollen. Die Entwicklung geht heute dahin, bisher abhängigen Völkern, selbst solchen auf geringerer Kulturstufe, die Selbständigkeit in dem Sinne zu geben, dass die Souveränität des Volkes anerkannt wird und im allgemeinen Wahlrecht zum Ausdruck kommt.

## *2. Die geschichtliche Entwicklung des Männerstimmrechts in der Schweiz*

Der bekannte englische Staatsrechtslehrer James Bryce schrieb vor etwa drei Jahrzehnten in seinem Werke «*Moderne Demokratie*» (Bd.1, S. 355): «Unter den modernen Staaten, die wirkliche Demokratien sind, hat die Schweiz

das höchste Anrecht darauf, studiert zu werden. Sie ist die älteste Demokratie; denn sie umfasst Gemeinwesen, in denen die Volksherrschaft weiter zurückreicht als irgendwo sonst in der Welt. In der Schweiz sind die demokratischen Ideen weiter fortgeschritten und konsequenter durchgebildet als in irgendeinem anderen europäischen Staat. Dazu kommt, dass sie als Bundesstaat innerhalb ihrer verhältnismässig engen Grenzen eine grössere Verschiedenheit von Einrichtungen, auf demokratischen Prinzipien beruhend, bietet als irgendein anderes Land, sogar in noch höherem Grade als die Bundesstaaten Amerika und Australien.» Trotzdem – fügt Bryce bei – seien die drei Volksstämme zu einem der einheitlichsten Völker und sicher zum patriotischsten in ganz Europa verschmolzen.

Der Ursprung der schweizerischen Demokratie geht auf die germanische Zeit zurück. In den Landsgemeindekantonen der alten Eidgenossenschaft hatte sich die Volksherrschaft zu erhalten vermocht. Das war der Fall in den Kantonen Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Appenzell Inner- und Ausserrhoden, Glarus und im wesentlichen im Kanton Zug. Die Versammlung aller waffenfähigen Bürger hatte hier über Krieg und Frieden zu entscheiden, Staatsverträge und Bündnisse abzuschliessen, Gesetze zu erlassen und die Regierung zu wählen. Zu den waffenfähigen Bürgern gehörten, mit Ausnahme der «Ehr- und Gewehrlosen», alle erwachsenen Männer, die das Landrecht besaßen, die sogenannten «Landleute». Sie waren alle unter sich gleichberechtigt, wenigstens in ihrer Heimatgemeinde. Die «Beisässen» hingegen, d. h. die nicht in ihrer Heimatgemeinde wohnhaften Landleute, unterstanden gewissen Einschränkungen, während die «Hintersässen», d. h. die niedergelassenen Nachkommen von Ausländern, der meisten politischen Rechte entbehrten. Ähnlich verhielt es sich in der Referendumsdemokratie Graubünden und in den autonomen Zehnten des Oberwallis. Das gleiche und allgemeine Stimm- und Wahlrecht galt also in unseren Bergen, lange bevor die Naturrechtslehre und die französische Revolution die politischen Volksrechte als allgemeine Menschenrechte proklamierte.

Wie die Demokratie im Gebirge, herrschte die Aristokratie in der Ebene. Das Schwergewicht des politischen Lebens lag in den Räten der Städtekantone. Diese Kantone sind dadurch gekennzeichnet, dass eine herrschende Stadt einer untertänigen Landschaft gegenüberstand. Zu ihnen gehörten die Zunftaristokratien Basel, Zürich, Schaffhausen und die zugewandte Stadt St. Gallen. Hier war die Ratsfähigkeit von der Zugehörigkeit zu einer Zunft abhängig. Die andere Gruppe bildeten die Patrizierstaaten Bern, Luzern, Freiburg und Solothurn; dort war die Ratsfähigkeit auf eine geschlossene Anzahl regimentsfähiger Familien beschränkt, während alle andern Einwohner wenig oder gar keine politischen Rechte besaßen.

Länder- und Städterepubliken herrschten überdies über Untertanenlandschaften, deren Einwohner keine politischen Rechte hatten und zum Teil noch Leibeigene waren.

Dieser Rechtszustand wurde 1798 abgelöst durch die von der französischen Regierung diktierte, wenn auch durch kantonale Nationalversammlungen oder sonstige Volksausschüsse bestätigte erste helvetische Verfassung; diese brachte

den Einheitsstaat und erteilte allen Schweizerbürgern nach vollendetem 20. Altersjahr das aktive Bürgerrecht. Das Wahlrecht war nicht mehr abhängig von einem Vermögensefordernis, noch von der Wehrpflicht, noch von der Steuerpflicht oder von einer bestimmten Konfession, und es stand auch Untertanen, Hintersässen und Beisässen zu. Im Juni 1802 wurde die zweite helvetische Verfassung der Volksabstimmung unterstellt; das war die erste allgemeine schweizerische Volksabstimmung. Auf Grund dieser Volksabstimmung wurde die Verfassung als angenommen erklärt, obwohl die Zahl der ablehnenden Stimmen grösser war als die der abgegebenen Ja-Stimmen. Man behalf sich damit, dass die Enthaltungen als Zustimmungen gezählt wurden.

Schon im März 1803 wurde diese Verfassung unter dem Drucke Frankreichs durch die Mediationsverfassung ersetzt; der helvetische Senat gab dem Vorschlag des ersten Konsuls Bonaparte seine Zustimmung. An Stelle der helvetischen Republik trat wieder die schweizerische Eidgenossenschaft mit 19 gleichberechtigten Kantonen. Die demokratischen Kantone konnten wieder zu ihren alten Einrichtungen zurückkehren. In den aristokratischen Städtkantonen mussten hingegen gewisse demokratische Errungenschaften beibehalten werden. Das Stimmrecht wurde aber wieder auf die Kantonsbürger beschränkt und an einen Zensus gebunden. Ausserdem waren die Wahlen nur zum Teil direkt, während ein Teil durch das Los bestimmt wurde. Der Grosse Rat wählte aus seiner Mitte die Regierung. Eine dritte Gruppe bildeten die neuen Kantone; sie erhielten eine repräsentative Verfassung. Das Wahlrecht war aber auch hier durch einen Zensus, allerdings einen niedrigeren, beschränkt.

Mit der Aufhebung der Mediationsakte Ende 1813 trat ein Rückschlag ein. Die Landsgemeindekantone konnten zwar ihre alten Einrichtungen vollständig wiederherstellen; in den Städtkantonen wurde aber ohne Mitwirkung des Volkes die Herrschaft der Aristokratie wieder errichtet. Die neuen Kantone hielten teilweise an den Errungenschaften der Revolution fest, beschränkten aber die Rechte des Volkes auf ein indirektes Wahlrecht. Nur Graubünden verlangte auch weiterhin, dass jedes Gesetz und jede Verfassungsänderung den Gemeinden unterbreitet werde.

Der Bundesvertrag vom 7. August 1815 führte die frühere föderalistische Ordnung wieder ein; seine Annahme erfolgte durch Zustimmung aller Tag-satzungsabgeordneten. Diese stimmten nach Instruktionen. Volksabstimmungen wurden zu diesem Zwecke nicht durchgeführt.

Im Zusammenhang mit der Julirevolution vom Jahre 1830 entwickelten sich die Verfassungskämpfe in den Kantonen. In den 30er und 40er Jahren verfolgte der Radikalismus seine auf die Ausdehnung des Wahlrechts gerichteten Postulate. Schon im Jahre 1830 nahm das Tessinervolk eine demokratische Verfassung mit unmittelbaren Volkswahlen an. In den Kantonen Solothurn, Luzern, Freiburg, Basel, Zürich, St. Gallen, Thurgau, Aargau, Schaffhausen, Waadt und Bern kam es 1831 zu Abstimmungen über neue Verfassungen auf der Grundlage der repräsentativen Demokratie. Infolge der Opposition extremer Demokraten, denen die vorgeschlagenen Reformen zu wenig weit gingen, be-

stand aber nicht überall Aussicht auf Annahme der Verfassung. Die Verfassungsräte einzelner Kantone sahen sich daher veranlasst, durch besondere Dekrete zu bestimmen, dass die Nichtstimmenden als Annehmende zu zählen seien, wie das schon bei der Einführung der Helvetik so gehalten worden war. In den Kantonen St. Gallen, Baselland, Luzern und Thurgau erhielt das Volk überdies das Recht des sogenannten Veto, während im Kanton Bern ein solches abgelehnt, dafür aber das Abberufungsrecht des Volkes gegenüber dem Grossen Rate in die Verfassung aufgenommen wurde. Zum Zweck der Durchführung der Abstimmung über die Verfassung wurde im Kanton Bern durch eine spezielle Verordnung allen Bernern, die das 20. Altersjahr zurückgelegt hatten, das Stimmrecht ohne alle früheren Zensusbeschränkungen eingeräumt. Diese Verfassung wurde darauf mit grosser Mehrheit angenommen. Zwanzig Jahre später wurde durch Verfassungsrevision das obligatorische Referendum eingeführt und der Stimmzwang abgeschafft.

Die Annahme der Bundesverfassung vom Jahre 1848 stiess auf besondere Schwierigkeiten, da es an einer Grundlage fehlte, die einen blossen Mehrheitsbeschluss vorsah. Nachdem der Entwurf von der Tagsatzung durchberaten war, stimmten nur  $13\frac{1}{2}$  Kantone zu. In den Übergangsbestimmungen war in Art. 1 folgende Vorschrift aufgenommen worden: «Über die Annahme gegenwärtiger Bundesverfassung haben sich die Kantone auf die durch die kantonalen Verfassungen vorgeschriebene, oder – wo die Verfassung hierüber keine Bestimmung enthält – auf die durch die oberste Behörde des betreffenden Kantons festzusetzende Weise auszusprechen.» Auf Grund dieser Bestimmung wurde der Entwurf den Kantonen zur definitiven Stellungnahme vorgelegt. In der Folge fanden in allen Kantonen Volksabstimmungen statt, mit Ausnahme des Kantons Freiburg, der einer solchen für eine Verfassungsänderung nicht bedurfte. Nur  $15\frac{1}{2}$  Kantone nahmen die Verfassung an, während  $6\frac{1}{2}$  Kantone sie verwarfen. Die geringe Stimmbeteiligung erklärt sich in den radikalen Kantonen aus der Tatsache, dass viele Bürger eine weitergehende Zentralisierung gewünscht hätten. Die Tagsatzung beschloss darauf am 12. September 1848 mit 16 ganzen und zwei halben Stimmen, ohne Gegenstimme, die Verfassung sei angenommen. Damit erhielt jeder Schweizer, der das 20. Altersjahr zurückgelegt hatte und nach der Gesetzgebung seines Wohnsitzkantons nicht vom aktiven Bürgerrecht ausgeschlossen war, das Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten. Dieses bestand damals im aktiven und passiven Wahlrecht und im Stimmrecht bei Verfassungsrevisionen. Die Verfassung verlieh überdies 50 000 stimmberechtigten Bürgern das Recht der Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung.

Die Verfassungsrevision vom Jahre 1874 fügte diesen Volksrechten das Recht des fakultativen Referendums gegen Gesetzesvorlagen hinzu; dieses Volksrecht wurde im Jahre 1921 auf langfristige Staatsverträge ausgedehnt. Das Recht der Verfassungsinitiative wurde durch Verfassungsrevision vom Jahre 1891 auf Teilrevisionen anwendbar erklärt. Abgelehnt wurden hingegen das obligatorische Gesetzesreferendum, die Gesetzesinitiative und die Wahl des Bundesrates durch das Volk.

Seit dem Bestehen des Bundesstaates erfolgten alle Abänderungen des Stimm- und Wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten auf dem ordentlichen Wege der Verfassungs- und Gesetzesänderung. Nur die Entstehung des Bundesstaates selbst, d. h. die Umwandlung des Staatenbundes in einen Bundesstaat, konnte sich nicht auf eine einheitliche Rechtsgrundlage stützen. Denn auch der Bundesvertrag vom Jahre 1815 enthielt keine entsprechenden Vorschriften; die erwähnte Übergangsbestimmung war ein Teil der erst zu schaffenden Bundesverfassung und konnte erst nach deren Annahme Anspruch auf Geltung erheben. Notwendig war daher – da es sich um eine Abänderung des Bundesvertrages vom Jahre 1815 handelte – die Zustimmung aller Kantone. In fünf Kantonen (nämlich Uri, Schwyz, Zug, Tessin und Wallis) und drei Halbkantonen (Obwalden, Nidwalden und Appenzell Innerrhoden) hatten sich aber ablehnende Mehrheiten ergeben. Drei Kantone und ein Halbkanton waren bereit, sich einem Mehrheitsbeschluss zu unterwerfen. Die Tagsatzung erklärte sich hierauf für befugt, über die Annahme der Verfassungsvorlage durch Mehrheitsbeschluss zu entscheiden. In der darauffolgenden Abstimmung in der Tagsatzung stimmten 16 Kantone und zwei Halbkantone für die Verfassung, während drei Kantone und drei Halbkantone sich ablehnend äusserten, ohne aber dagegen zu stimmen. Auf Grund dieser Abstimmung erklärte die Tagsatzung die Verfassung als angenommen, obwohl nicht alle Stände mit Ja gestimmt hatten. Sie fasste diesen Beschluss in der Überzeugung, dass das Zustandekommen des Bundesstaates ein Gebot der dringlichen Notwendigkeit sei. Ausserdem berief sie sich darauf, dass die überwiegende Mehrheit – nach Köpfen und nach Ständen – sich für die neue Verfassung ausgesprochen hatte, wie es die neue Verfassung als genügend erklärte. Die zustimmenden Kantone umfassten nämlich eine Bevölkerung von 1 897 887 Einwohnern, d. h. die grosse Mehrheit der schweizerischen Bevölkerung. Die nach damaligem Recht erforderliche Einstimmigkeit der Kantone war jedoch nur dann erreicht, wenn die Stimmenthaltungen als Zustimmungen gerechnet werden. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang aber, dass der Widerstand nicht der Erweiterung des Stimm- und Wahlrechts galt. Überdies gab die neue Verfassung den Stimmberechtigten die Möglichkeit, auf dem Wege der Verfassungsinitiative eine Abänderung des Stimm- und Wahlrechts zu verlangen.

Die früheren eidgenössischen Verfassungen und die darin enthaltene Regelung des Stimm- und Wahlrechts – die übrigens nur von kurzer Dauer waren – waren auf Diktat oder Druck von aussen zustande gekommen.

Dagegen wurden die Änderungen der kantonalen Verfassungen in der Regenerationszeit und die mit ihnen verbundene Erweiterung der Volksrechte fast immer durch Volksabstimmungen eingeführt. Indessen hatte das Volk allerdings diese Frage nie für sich allein zu beantworten, sondern nur im Zusammenhang mit einer allgemeineren Reform. Auch begnügte man sich gelegentlich – wie bereits erwähnt – mit einer bloss fiktiven Mehrheit.

Die Initiative und die Führung bei der Erweiterung der politischen Rechte des Volkes aber lag – abgesehen von den Fällen des Zwanges von aussen – stets

bei den Kantonen. Der Bund übernahm in der Folge jene Neuerungen, die sich in den Kantonen bewährt hatten.

## II. Die Entstehung der politischen Rechte der Frau in andern Staaten

Da die Familie die Urquelle des menschlichen Gemeinschaftslebens überhaupt und insbesondere des Staates darstellt, steht die Rechtsstellung der Frau als Staatsbürgerin, d. h. ihr Recht auf Mitwirkung bei der Willensbildung des Staates und bei der Führung der Staatsgeschäfte, in einer engen Beziehung zu ihrer Stellung in der Familie. Ein Blick auf die geschichtliche Entwicklung zeigt denn auch die gegenseitige Abhängigkeit dieser Fragen.

1. Bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts war man der Auffassung, dass die Familie stets unter der Herrschaft oder wenigstens Vorherrschaft des Mannes, auf dem sogenannten Patriarchat, aufgebaut gewesen sei, und dass die Frau auch im Gemeinwesen nicht mitzureden habe. Erst das im Jahre 1861 herausgekommene, Aufsehen erregende zweibändige Werk des Basler Historikers und Geschichtsphilosophen Johann Jakob Bachofen, «Das Mutterrecht, eine Untersuchung über die Gynäkokratie der alten Welt nach ihrer religiösen und rechtlichen Natur» (8. Aufl. 1948) stellte die These auf, dass die Form der menschlichen Familie eine variable, von Kultur, Geschichte und Religion abhängige Erscheinung sei. Nach seiner Auffassung stand nicht das Patriarchat am Anfang der Entwicklung, sondern das Mutterrecht oder Matriarchat, das auf der Herrschaft der Frau beruhte. Die anfängliche Promiskuität der Geschlechter habe ihre erste Ordnung und die Überführung in eine eheliche Gemeinschaft durch die Frau erfahren. Sie sei es gewesen, die begonnen habe, den Acker zu bebauen, um sich und ihre Angehörigen zu ernähren. Damit sei sie die tragende Säule und der Mittelpunkt einer Familie geworden, die sich um sie gruppiert und auf sie eingestellt habe. Dieses sogenannte Mutterrecht sei dann aber durch das dritte und letzte soziologische Stadium, nämlich das Patriarchat, abgelöst worden.

Die späteren Forschungen haben diese Feststellungen nur zum Teil bestätigt; sie haben einige nicht unwesentliche Korrekturen angebracht. Vor allem darf das Mutterrecht nicht identifiziert werden mit dem Matriarchat. Mutterrecht bedeutet lediglich die Mutterfolge, d. h. die Aufnahme des Kindes in den Clan der Mutter und die Berechnung der Abstammung nach der weiblichen Linie, was besonders für die Namensgebung und für das Erbrecht von Bedeutung ist. Es ist naheliegend, dass eine solche Ordnung in ganz primitive Verhältnisse Platz greifen musste, solange es überhaupt keine eheliche Gemeinschaft oder nur Gruppenehen oder Vielmännerei gab, so dass die Verwandtschaft nur über die Mutter festgestellt werden konnte. Angeblich sollen Elemente des Mutterrechts heute noch in gewissen Gegenden Vorderindiens nachweisbar sein. Dagegen hat sich die Vermutung, dass das Mutterrecht auch im alten Wallis gegolten habe, nicht bestätigt.

Weiter reichen die Rechte der Frau im Matriarchat. Hier führte die Frau und die Mutter die Herrschaft in Familie und Gesellschaft; der Mann übersiedelte nach der Heirat ins Haus und in die Familie seiner Frau, wo die Gattin dominierte;

sie war Besitzerin des Hauses und des Bodens. Dieser Umstand wirkte sich aus auf ihre Stellung im Gemeinwesen; die Frau genoss eine grössere Freiheit und Selbständigkeit und konnte auch Ämter, z. B. das Amt einer Priesterin, bekleiden. Unter den Naturvölkern sind angeblich Frauen auch als Häuptlinge aufgetreten. Eine solche verstärkte Rechtsstellung der Frau kann aber nicht aus der Tatsache allein erklärt werden, dass man den Vater nicht kannte. Man suchte die Erklärung daher anderswo und fand sie in der wirtschaftlich starken Stellung der Frau: Die Frau sei es gewesen, die den Acker bebaut und ihre Angehörigen ernährt habe. Die neuesten Untersuchungen bestreiten jedoch solche Zusammenhänge und lassen es sogar als zweifelhaft erscheinen, ob es je einen weitverbreiteten Kulturkreis gegeben habe, der das Matriarchat kannte. Aber auch in der matriarchalischen Familie spielte ein Mann eine grosse Rolle, nämlich der Onkel mütterlicherseits, d. h. der Bruder der Mutter: Dieser übte die väterliche Gewalt aus. Das Reich der Amazonen aber gehört dem Mythos an.

2. Abgesehen von dieser zeitlich und örtlich sehr beschränkten und längst der Vergangenheit angehörenden Herrschaft des Matriarchats, gilt bis in die neueste Zeit die eindeutige Vorherrschaft des Mannes: in der Familie das Vaterrecht, im Gemeinwesen der Männerstaat. Es ist nabeliegend, dass die Frau keine politischen Rechte ausüben konnte, solange sie privatrechtlich nicht als eine Person eigenen Rechts galt und insbesondere die verheiratete Frau unter der Geschlechtsvormundschaft des Mannes stand. Das will allerdings nicht heissen, dass die Frau von der Mitwirkung im Staate gänzlich ausgeschlossen war. Nicht nur, dass Frauen mitunter sogar auf dem Herrscherthron anzutreffen sind. Auch ein gewisses allgemeines Wahlrecht der Frau bestand vereinzelt in jener Zeit, als dieses noch allgemein mit dem Grundbesitz verbunden war. So konnte die Grundbesitzerin z. B. in den beiden amerikanischen Staaten Virginia und Massachusetts von 1691 bis 1780 das Wahlrecht ausüben. Auch in England hatten die Frauen unter den gleichen Voraussetzungen das politische Wahlrecht, bis das Gemeindeverfassungsgesetz vom Jahre 1835 sie ausdrücklich ausschloss. Vor der Vereinigung Italiens zu einem Nationalstaat hatten die Frauen auch in der Lombardei, im Veneto und in der Toscana auf Grund von Manifesten aus den Jahren 1813 bis 1816 das Gemeindegewahlrecht. Ferner besaßen in Österreich die Steuerträgerinnen seit 1849 das Gemeindegewahlrecht und seit 1861 das Landtagwahlrecht, verloren aber beide Rechte Ende der 1880er Jahre. In diesem Zusammenhang ist das Gemeindegewahlrecht des Kantons Bern vom Jahre 1833 zu erwähnen; es verlieh den Frauen, die ein bestimmtes Vermögen versteuerten, das Stimmrecht in der Gemeinde; sie konnten es jedoch nur durch einen männlichen Vertreter ausüben. Dieses Recht wurde aber in den 1880er Jahren als unvereinbar mit der Bundesverfassung aufgehoben.

In der Folge führte die Entwicklung überall dahin, dass die Frauen in Verfassungen und Gesetzen ausdrücklich vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen wurden. Bemerkenswerterweise verlief diese Entwicklung Hand in Hand mit der Ausdehnung des Wahlrechts der Männer auf weitere Schichten der Bevölkerung, also – paradoxerweise – parallel mit dem Siegeszug, den der

demokratische Gedanke seit der französischen Revolution – mit wechselndem Erfolg – zu verzeichnen hatte. Das Ergebnis war, dass um die Mitte des 19. Jahrhunderts die Frau wohl nirgends ein Stimm- und Wahlrecht besass.

3. Die Gegenbewegung, die auf die Gleichberechtigung der Frau mit dem Manne gerichtet war, und die man als Frauenbewegung oder Feminismus bezeichnet, hatte schon lange vorher, nämlich Ende des 18. Jahrhunderts, eingesetzt, wenn auch erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts namhafte Erfolge zu verzeichnen sind. Die französische Revolution, welche die Prinzipien der Freiheit und Gleichheit aller Menschen proklamierte und sie aus der natürlichen Gleichheit und Menschenwürde ableitete, bildete natürlicherweise auch für die Forderung der Gleichstellung der Frau mit dem Manne den Ausgangspunkt. Schon im Jahre 1789 hatte die Französin Olympe de Gouges in ihrer «Erklärung der Frauenrechte» die politische Gleichberechtigung der Geschlechter, d. h. das aktive und passive Wahlrecht der Frau und ihre Zulassung zu den öffentlichen Ämtern verlangt. Grösseren Einfluss übte das Buch der Engländerin Wollstonecraft «Vindication of Rights of Women» (1792) aus. Auf allgemeines Verständnis stiessen diese Forderungen aber erst, als die Frauen – zum Teil infolge der zunehmenden Industrialisierung – sich in vermehrtem Masse ins Berufsleben einschalteten und aus Partnerinnen zu Konkurrentinnen der Männer geworden waren. Parallel damit ging der Kampf der Frau um gleiche Bildungsmöglichkeiten.

a. Voran gingen die anglo-amerikanischen und die nordischen Staaten.

In den USA hatte die nach der Unabhängigkeitserklärung (1776) angenommene Unionsverfassung die Regelung der Wahlberechtigung den Einzelstaaten überlassen. Alle diese schlossen die Frauen zunächst vom Wahlrecht gänzlich aus. Trotzdem spielten die Frauen schon um das Jahr 1840 eine führende Rolle in der Antisklavereibewegung. In diesem Zusammenhang wurde ihnen das Fehlen der Wahlberechtigung erst voll bewusst; dies führte zur Forderung der Einführung des Frauenwahlrechts. Hiefür wurden Frauenorganisationen gegründet, die den Kampf um dieses Postulat aufnahmen; sie wurden im Jahre 1869 zur «National American Women Suffrage Association» zusammengeschlossen. Es zeigte sich aber bald, dass in der Union die Einführung des Wahlrechts auf dem Wege der Interpretation der Verfassung nicht möglich sei, und dass auch eine Abänderung der Verfassung keine Aussicht auf Erfolg versprach. Deshalb richtete man die Bemühungen auf die Einführung in den Einzelstaaten.

In der Zeit zwischen 1869 und 1917 erhielten dann die Frauen in 15 Staaten das Wahlrecht in irgendeiner Form. Vorwiegend war es zunächst nur ein beschränktes Wahlrecht, und zwar hauptsächlich auf Schulanlagenheiten oder – viel seltener – auf Gemeindeangelegenheiten beschränkt. Ein volles Wahlrecht hatten die Frauen bis zum Jahre 1910 nur in 4 Staaten erreicht, nämlich in Wyoming (1869), Utah (1870), Colorado (1893) und Idaho (1896). In der Union selbst hatte ein neuer Vorstoss erst im Jahre 1920 Erfolg. Unter dem Eindruck der im ersten Weltkrieg gemachten Erfahrungen und aus Dankbarkeit gegenüber den Frauen für ihre Haltung während des Krieges nahmen das Repräsentantenhaus

und der Senat den Zusatz vom 26. August 1920 zur Verfassung (19. Amendment) über die Einführung des Frauenwahlrechts an, der auch von der erforderlichen Mehrheit von  $\frac{3}{4}$  der Staaten ratifiziert wurde. Er hat folgenden Wortlaut: «Das Wahlrecht der Bürger darf nicht wegen des Geschlechts verweigert werden. Das Wahlrecht der Bürger der Vereinigten Staaten darf weder durch die Vereinigten Staaten noch durch irgend einen Staat wegen des Geschlechts verweigert oder eingeschränkt werden.» Die Zahl der gewählten Frauen blieb aber bisher gering, wenn sie auch im Verlaufe der Zeit zugenommen hat.

In Grossbritannien begann die Frauenbewegung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts konkrete Formen anzunehmen. Die aktive Teilnahme der Frauen an philanthropischen Bewegungen, die sich gegen die zunehmende Verelendung der Massen durch die fortschreitende Industrialisierung wandten, übte einen starken Einfluss aus. Die Frauen schlossen sich unter der Führung opferbereiter Frauen, wie z.B. von Florence Nightingale, der bekannten Reformerin der Krankenpflege, zusammen, um zunächst private Wohltätigkeit zu üben. In der Folge wandten sie sich an die Öffentlichkeit und verlangten die Möglichkeit, im Staate mitzusprechen. Damit nahm die Bewegung politischen Charakter an. Im Jahre 1866 unterzeichneten 1446 Frauen die erste Frauenrechtspetition. Der Philosoph und Nationalökonom John Stuart Mill, der bereits im Jahre 1861 in seinem Buche «Representative Government» das aktive und passive Wahlrecht der Frauen verlangt hatte und auf dieser Plattform ins Parlament gewählt worden war, legte die Petition dem Unterhaus vor. Schon im Jahre 1869 wurde den unverheirateten und steuerzahlenden Frauen ein Stimmrecht in Gemeindesachen gewährt. Ein Erziehungsgesetz vom Jahre 1870 gab ihnen das aktive und passive Wahlrecht in Schulangelegenheiten. Obwohl die Mitwirkung der Frauen in den Gemeindebehörden sich als nützlich erwiesen hatte, wurden die Vorstösse für ein allgemeines Wahlrecht im Parlament mehrmals abgelehnt (z.B. 1883, 1884, 1887 und 1895).

In dieser Zeit setzte jene militante Frauenrechtsbewegung ein, die man unter der Bezeichnung «Suffragettenbewegung» kennt. Unter der Führung von Frau Silvia Pankhurst und Frau M.G. Fawcett bildeten sich Frauenstimmrechtsvereinigungen, die mit Protestaktionen und Gewalttätigkeiten sich Anerkennung verschaffen wollten. Die übergrosse Mehrheit der Frauen setzte sich aber auch jetzt noch für das Vorgehen auf verfassungsmässigem Wege ein. Trotzdem blieben neue Vorstösse im Jahre 1910 und 1911 ohne Erfolg. Mit dem Ausbruch des Krieges im Jahre 1914 trat ein Stillstand ein. Die Tatsache aber, dass eine grosse Anzahl Frauen den Beruf ihrer an der Front kämpfenden Männer weiterführten oder öffentliche Dienste leisteten, brach den Widerstand gegen das Frauenstimmrecht. Die «Representation of the People Act, 1918» gab nun auch den Frauen das Wahlrecht. Da jedoch die Zahl der Frauen jene der Männer um ein beträchtliches überstieg, befürchtete man die Vorherrschaft der Frauen und beschränkte das Wahlrecht auf jene Frauen, die das 30. Altersjahr überschritten hatten und ausserdem entweder selbständige Haushälterinnen oder Frauen von selbständigen Haushaltungsvorstehern waren. Ins Parlament gewählt wurde aber keine einzige

Frau. Erst bei einer Ersatzwahl im Jahre 1919 kam die erste Frau (Lady Astor) ins Parlament. Als im Jahre 1924 die konservative Partei an die Regierung kam, die sich für die politische Gleichberechtigung der Frau mit dem Manne verpflichtet hatte, setzte sie sich für ein neues Wahlrecht ein. Das Gesetz vom Jahre 1928 anerkannte die volle politische Gleichberechtigung der Frau mit dem Manne. Es wurde im Unterhaus (mit 387 gegen 10 Stimmen) angenommen. Die Befürchtung einer vorwiegenden Herrschaft der Frauen erwies sich als unbegründet. Der Einfluss der Frauenstimmen wirkte sich namentlich dahin aus, dass die männlichen Kandidaten auf die von Seite der Frauen gestellten Anträge und Wünsche in vermehrtem Masse Rücksicht nahmen.

Dem Mutterlande waren einige Dominions bereits vorausgegangen, so Neuseeland (1893), das australische Commonwealth (1902), nachdem in Südaustralien das Frauenwahlrecht bereits im Jahre 1895 eingeführt worden war. Kanada gab den Frauen das Wahlrecht im Gesamtstaat während des ersten Weltkrieges. Im Jahre 1917 war dieses Recht aber noch beschränkt auf die Ehefrau und Mutter von Soldaten. Schon zwei Jahre später wurde jedoch das allgemeine Frauenwahlrecht für das Unterhaus und im Jahre 1928 auch für den Senat eingeführt.

Schon lange vorher hatte die Frauenbewegung in den nordischen Staaten eingesetzt. Im Jahre 1845 war die Frauenrechtlerin Frederike Bremer aus Amerika nach Schweden zurückgekehrt und hatte dort mit der Gründung von Frauenorganisationen begonnen. Der Gedanke der Gleichberechtigung der Frauen mit den Männern traf in den nordischen Ländern auf lebhaftes Interesse und fand in den Werken einiger bedeutender Schriftsteller (wie z. B. Ibsen, Björnson und Camilla Collet) eine starke Stütze.

Im Jahre 1901 führte Norwegen als erster Staat in Europa das Frauenwahlrecht ein. Zunächst war das allerdings nur ein Zensuswahlrecht, das überdies beschränkt war auf Gemeindeangelegenheiten. Es wurde jedoch im Jahre 1907 auf Parlamentswahlen ausgedehnt. Das allgemeine, vom Zensus unabhängige Wahlrecht erhielten die Frauen im Jahre 1910 für Gemeindeangelegenheiten und im Jahre 1913 auch für das Parlament. Die Zahl der gewählten Frauen blieb aber gering.

Inzwischen hatten die Frauen in Finnland im Jahre 1906 gleichzeitig mit den Männern das allgemeine Wahlrecht erhalten, nachdem sie um die Jahrhundertwende am passiven Widerstand gegen das zaristische Regime sich lebhaft beteiligt hatten. In der Verfassung vom Jahre 1919 wurde dieses Recht niedergelegt.

Dagegen waren in Schweden die ersten Vorstöße zur Einführung des Frauenwahlrechts (1884 und 1889) erfolglos geblieben. Erst nach Beendigung des ersten Weltkrieges erhielten die Frauen ein Wahlrecht, das vorerst noch auf Gemeindeangelegenheiten beschränkt war, aber im Jahre 1921 durch das allgemeine Wahlrecht in Staat und Gemeinde ersetzt wurde.

In Dänemark hatten die Frauen schon im Jahre 1908 das aktive und passive Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten erhalten. Hinzu kam im Jahre 1915 noch das Wahlrecht in die beiden Kammern des Reichstages.

b. Einen allgemeinen Umbruch in den Auffassungen und in der gesetzlichen Regelung brachte erst der erste Weltkrieg.

Zuerst war dies der Fall in Russland. Schon im Jahre 1917 proklamierte die Revolutionsverfassung der USSR die völlige Gleichberechtigung der Geschlechter, entsprechend der kommunistischen Lehre. Da aber die politischen Rechte der Männer nur formellen Charakter hatten, war damit für die politische Stellung der Frau nicht viel gewonnen.

Bald folgten die Nachbarländer Lettland (1920), Polen (1921) und Litauen (1922).

Inzwischen hatte auch in Deutschland die Frauenbewegung eingesetzt. Anfangs des 20. Jahrhunderts begannen eine Reihe von Frauenvereinigungen, die sich zum «Bund deutscher Frauenvereine» zusammenschlossen, eine regere Tätigkeit zu entfalten, um die Gleichstellung der Frauen mit den Männern zu erlangen. Namentlich waren es aber einzelne Frauen (wie z. B. Marie Braun, Gertrud Bäumer, Marianne Weber, Julie Bassermann, Helene Böhlau und Gabriele Reuter), die in diesem Sinne publizistisch und literarisch wirkten. Bald sahen sich einzelne politische Parteien, namentlich die Sozialdemokraten, unter der Führung von August Bebel, veranlasst, das Frauenstimmrecht auf ihr Programm zu nehmen, ohne dass aber zunächst positive Resultate sichtbar wurden. Erst die Revolution vom Jahre 1918 brachte den Erfolg; den Frauen wurde mit einem Schlag das volle aktive und passive Wahlrecht zugestanden. Dieser Grundsatz wurde in der Weimarer Verfassung vom 11. August 1919 (Art. 22) niedergelegt und ging von dort in die Verfassungen der Länder und der Gemeinden über. Im nationalsozialistischen Reich wurde das Frauenstimmrecht formell nicht aufgehoben. Dies erschien überflüssig, nachdem mit der Beseitigung der Demokratie auch das Wahlrecht der Männer seinen materiellen Gehalt verloren hatte. Es wurden neue Frauenvereinigungen ins Leben gerufen, die aber nunmehr den Totalitätsansprüchen des Staates zu dienen hatten.

Nach Beendigung des Krieges traten an ihre Stelle wiederum andere Vereinigungen, die sich neuerdings Frauenrechtsfragen zuwandten. Das «Bonner Grundgesetz» vom 8. Mai 1949 geht nun noch weiter, als die Weimarer Verfassung gegangen war, und anerkennt nicht bloss die politische Gleichberechtigung, sondern die Gleichberechtigung der Frau mit dem Manne schlechthin. Diese erstreckt sich somit auch auf das Privatrecht. Für die Durchführung dieses Grundsatzes in der Privatrechtsgesetzgebung musste dem Gesetzgeber eine Frist eingeräumt werden. Diese ist am 31. März 1953 abgelaufen, ohne dass es aber bisher gelungen wäre, die Gesetzesänderung durchzuführen. Für die verlangte Erstreckung der Frist konnte jedoch die erforderliche Zweidrittelmehrheit nicht erreicht werden. Die Zahl der gewählten Frauen blieb gering.

In der Deutschen Demokratischen Republik erhielt die Frau mit der Errichtung des Staates die Gleichberechtigung mit dem Manne, entsprechend der Regelung in Sowjetrussland.

In Holland hatten schon im Jahre 1883 einzelne Frauen versucht, auf die Wahllisten zu kommen. Der Oberste Gerichtshof erklärte aber, das sei unzu-

lässig, weil nur männliche Staatsbürger das passive Wahlrecht besitzen. Die Bestrebungen der Frauenvereinigungen (insbesondere des «Vereins für Frauenwahlrecht» und des «Bundes für Frauenwahlrecht») hatten zunächst wenig Erfolg, obwohl die Linksparteien dafür eintraten. Erst während des ersten Weltkrieges (im Jahre 1917) wurde ihnen, im Zusammenhang mit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts für Männer, zuerst das passive Wahlrecht und im Jahre 1919 auch das aktive Wahlrecht auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung eingeräumt.

Im alten Österreich hatte zu Beginn der 90er Jahre das Buch Berta von Suttners «Die Waffen nieder» eine Friedensbewegung ausgelöst und die politischen Interessen der Frauen geweckt. Der von Marianne Hainisch im Jahre 1899 gegründete «Bund österreichischer Frauenvereine» setzte sich für die Gleichberechtigung der Frauen ein. Von den politischen Parteien nahm aber nur die sozialdemokratische dieses Postulat in ihr Programm auf. Wie in Deutschland, trat auch hier der Erfolg erst mit dem Zusammenbruch der Monarchie ein. Das Wahlordnungsgesetz vom 12. November 1918 gab der Frau das aktive und passive Wahlrecht und anerkannte im Prinzip ihre völlige Gleichberechtigung mit dem Manne. Diese Regelung wurde im Bundesverfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920 bestätigt. Die sozialdemokratische Partei, welche das Frauenstimmrecht besonders befürwortet hatte, geriet bei der ersten Wahl, an welcher sich Frauen beteiligten, ins Hintertreffen.

Gleichzeitig wurde das Frauenstimmrecht in der Tschechoslowakei eingeführt; die erste tschechoslowakische Verfassung vom Jahre 1918 verlieh der Frau die gleichen politischen Rechte wie dem Manne. Schon bei den ersten Wahlen wurden Frauen ins Parlament gewählt.

Dagegen erhielten die Frauen in Ungarn in den Jahren 1925 und 1938 zunächst nur das passive Wahlrecht, das überdies an beschränkende Voraussetzungen geknüpft war. Wählbar waren nämlich nur jene Frauen, die das 30. Altersjahr erfüllt hatten und ausserdem eigenes Vermögen besaßen oder beruflich tätig waren; die letztgenannte Voraussetzung fiel bei Frauen mit einer Reifeprüfung weg. Die kommunistische Volksrepublik proklamierte 1949 die volle Gleichberechtigung der Frauen.

Eine Reihe weiterer Staaten ging in den Jahren zwischen 1918 und 1934 zum Frauenwahlrecht über, nämlich Luxemburg, Kenia, Rhodesia, Neufundland, Süd-Afrika, Indien, die Türkei, Uruguay und Brasilien.

c. Nach Beendigung des zweiten Weltkrieges, in welchem die Frauen grosse Dienste geleistet und sich bewährt hatten, wurde das Frauenwahlrecht auch in den meisten jener Staaten anerkannt, die bisher noch geögert hatten.

In Frankreich hatte – wie bereits erwähnt – die Frauenbewegung schon im Jahre 1789, mit dem Ausbruch der Revolution, durch die Erklärung der Frauenrechte von Olympe de Gouges begonnen, welche den Grundsatz der Rechtsgleichheit namentlich auf die Stellung der Frau bezog. Der Sozialphilosoph Saint Simon und seine Anhänger hatten den Gedanken wieder aufgenom-

men, jedoch zunächst mit geringem Erfolg. Erst vor Beginn des ersten Weltkrieges befasste sich die Öffentlichkeit etwas mehr mit der Frage des Frauenwahlrechts. Zwischen den beiden Weltkriegen wurde der Gedanke namentlich von zwei Frauenverbänden proklamiert, nämlich von der «Union française pour le suffrage des femmes» und von der «Ligue nationale». Eine erste Konzession an die Forderungen der Frauen wurde im Jahre 1936 gewährt, indem der «Front populaire» zwei Frauen in das Kabinett Léon Blum berief. Das aktive und passive Wahlrecht erhielten die Frauen aber erst, als de Gaulle Präsident der provisorischen Regierung war. Die Verfassung vom 27. Oktober 1946 räumte ihnen im Prinzip die volle Gleichberechtigung ein.

Besonderen Schwierigkeiten begegnete die Frauenbewegung in Italien, wo sie in besonderem Masse gegen die traditionsgebundene öffentliche Meinung zu kämpfen hatte. Obwohl den Frauen in einzelnen Provinzen Oberitaliens schon zu Beginn des 19. Jahrhunderts das Gemeindegewahlrecht zugestanden wurde, zeigten die Italienerinnen wenig Interesse für die Frauenbewegung. Mehrere Vorstöße erfolgten in der Zeit zwischen 1872 und 1920. Sie blieben aber alle ohne Erfolg. Mussolini erwies sich als Gegner des Frauenwahlrechts, obschon er den Frauen im Jahre 1923 in einer Rede ein sog. administratives Stimmrecht in Aussicht gestellt hatte. Der Faschismus verwies die Frauen in der Folge auf ihre traditionelle Stellung als Mutter zurück und hob die bestehenden Frauenvereinigungen auf. Als es dann gelungen war, unter Mithilfe von Frauen den Faschismus in den Partisanenkämpfen zu beseitigen, wurde den Frauen auf Antrag des Ministerrates durch ein Gesetzesdekret des Königs vom 1. Februar 1945 das Wahlrecht zuerkannt. Dieses Dekret wurde in der Verfassung verankert, welche die Gleichberechtigung beider Geschlechter anerkannte.

In Belgien entstanden Ende des 19. und anfangs des 20. Jahrhunderts verschiedene Frauenorganisationen, die sich zum «Conseil National des Femmes Belges» zusammenschlossen, aber nur geringe Erfolge erzielten. Erst im Jahre 1919 wurde den Witwen und verwitweten Müttern im Krieg gefallener Soldaten und hingerichteter Zivilisten, sowie den wegen patriotischen Taten verurteilten Frauen das Wahlrecht gegeben. Aber schon durch Gesetz vom Jahre 1920 erhielten die Frauen ein auf Gemeindegewahlen beschränktes allgemeines Wahlrecht. Ein Gesetz vom 14. Februar 1921 verlieh den Frauen überdies unter gewissen Voraussetzungen die Wählbarkeit in den Gemeinden. Im Jahre 1948 endlich nahm das Parlament mit grosser Mehrheit das allgemeine Wahlrecht der Frauen für Parlamentswahlen an.

In Griechenland gab ein Dekret vom Jahre 1930 den Frauen über 30 Jahren, die lesen und schreiben können, das Gemeindegewahlrecht. Die Altersgrenze wurde später auf 25 Jahre herabgesetzt. Durch ein Sondergesetz vom Jahre 1952 erhielten die Frauen das allgemeine Wahlrecht.

Zur Zeit der republikanischen Herrschaft wurden die Frauen auch in Spanien im Jahre 1931 dem Manne politisch gleichgestellt und nahmen an den Wahlen lebhaften Anteil. Praktisch üben sie aber heute die ihnen formell zustehenden politischen Rechte nicht mehr aus.

Im gleichen Jahre erhielten die Frauen in Portugal ein beschränktes Wahlrecht. Wahlberechtigt sind dort nämlich nur jene Frauen, die sich über eine gewisse Bildung ausweisen können oder mindestens 100 Escudos Steuern aus Berufserwerb oder Vermögensertrag bezahlen; ausserdem wird Mündigkeit vorausgesetzt. Dieses Erfordernis schliesst einen grossen Teil der Frauen aus, nämlich die verheirateten Frauen und jene Töchter, die von Verwandten unterstützt werden.

In Japan erhielt die Frau das aktive und passive Wahlrecht unter völliger Gleichstellung mit dem Manne.

Ferner sind noch jene Staaten zu nennen, die mit dem Übergang zum Kommunismus das Wahlrecht der Frau anerkannten. Aber auch in jenen Ländern wurden wenig Frauen gewählt.

Seit dem Jahre 1940 haben auch neun Staaten in Zentral- und Südamerika und einige andere das Wahlrecht der Frauen eingeführt.

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über diese Entwicklung.

Land	Kommunales Wahlrecht seit	Allgemeines politisches Wahlrecht seit
Albanien . . . . .		1946
Argentinien . . . . .	1921-1927	1947
Australien . . . . .	1861-1886	1902
Belgien . . . . .	1920	1948
Brasilien . . . . .		1932
Bulgarien . . . . .		1947
Burma . . . . .	1922	1947
Ceylon . . . . .		1931
Chile . . . . .	1931	1949
China . . . . .		1947
Costa Rica . . . . .		1949
Cuba . . . . .		1934
Dänemark . . . . .	1908	1915
Deutschland . . . . .		1918
Dominikanische Republik . . . . .		1942
Ecuador . . . . .		1929
Finnland . . . . .		1907
Frankreich . . . . .		1944
Griechenland . . . . .	1925-1949	1952
Grossbritannien und Nordirland . . . . .		1918
Indien . . . . .	1919-1935	1935
Irland . . . . .	1907	1918
Island . . . . .	1902	1915
Israel . . . . .		1948
Italien . . . . .	1925	1945
Japan . . . . .		1946

Land	Kommunales Wahlrecht seit	Allgemeines politisches Wahlrecht seit
Jugoslawien . . . . .		1946
Kanada . . . . .	1884-1892	1917
Korea . . . . .		1948
Liberia . . . . .		1945
Luxemburg . . . . .		1918
Mongolei . . . . .		1924
Neuseeland . . . . .		1893
Niederlande . . . . .		1917
Norwegen . . . . .	1910	1913
Österreich . . . . .		1919
Pakistan . . . . .	1951-1952	
Panama . . . . .		1946
Philippinen . . . . .		1937
Polen . . . . .	1929	1919
Rumänien . . . . .		1946
Saargebiet . . . . .		1919
San Salvador . . . . .	1862-1918	1946-1950
Schweden . . . . .	1917	1921
Sowjetunion . . . . .		1917
Südafrikanische Union . . . . .		1930-1946
Thailand . . . . .		1932
Ungarn . . . . .		1920-1949
Tschechoslowakei . . . . .	1930	1919
Türkei . . . . .		1934
Ukrainische SSR . . . . .		1917
Uruguay . . . . .		1932
Venezuela . . . . .		1947
Vereinigte Staaten . . . . .	1869-1918	1920

4. Der gegenwärtige Stand des Frauenstimmrechts kann folgendermassen zusammengefasst werden.

Von den 88 selbständigen Staaten der Welt gewähren 61 Staaten, darunter alle Grossstaaten und die grossen Nachbarstaaten der Schweiz, den Frauen das Stimmrecht unter den gleichen Bedingungen wie den Männern. Ein differenziertes Stimmrecht haben die Frauen heute noch in 6 kleineren Staaten. In Portugal und Guatemala haben die Frauen nämlich den Nachweis einer gewissen Bildung zu erbringen, obwohl ein solcher von den Männern nicht verlangt wird. In Portugal müssen sie überdies Familienoberhaupt sein. In andern Staaten können sie nur an den örtlichen Wahlen teilnehmen (Monaco, Haiti und Peru).

Dagegen gewähren 15 Länder den Frauen überhaupt kein Stimm- und Wahlrecht, während die Männer ein solches haben. Zu dieser Gruppe gehört in Europa ausser der Schweiz nur das Fürstentum Liechtenstein. Ausserhalb Europas sind

es die Länder Abessinien, Ägypten, Afghanistan, Kambodscha, Kolumbien, Honduras, Iran, Irak, Jordanien, Laos, Lybien, Nicaragua und Paraguay. Dazu kommen die Länder, in denen auch die Männer kein Wahlrecht haben (wie Saudi-Arabien und Jemen).

Auf internationalem Boden hatte schon der Völkerbund in seiner Satzung vom Jahre 1919 (Art. 7) erklärt, dass die Frauen zu allen Stellen gleichberechtigt mit den Männern zugelassen seien. Auch die Satzung der Vereinten Nationen vom Jahre 1945 (Art. 8) anerkennt die Gleichberechtigung der Frauen in der Zulassung zu allen Posten. Darüber hinaus hat die Charta der Vereinten Nationen allen Mitgliedstaaten unter Berufung auf die Menschenrechte die Einführung der Gleichberechtigung der Frau mit dem Manne empfohlen. In der «Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte», von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 verkündet, wurde (vor allem in Art. 2) erneut der Grundsatz der politischen Gleichberechtigung der Frau vertreten.

5. Es zeigt sich also, dass das Stimm- und Wahlrecht bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts fast ausschliesslich dem Manne vorbehalten war. Dann aber begann der rasche politische Aufstieg der Frauen. Nachdem schon einige amerikanische Einzelstaaten und einige nordische Staaten das Frauenstimmrecht auf dem ordentlichen Wege der Gesetzgebung eingeführt hatten, nahm die Entwicklung nach Ausbruch des ersten Weltkrieges einen fast stürmischen Verlauf, so dass die Frauen heute in weitaus den meisten Staaten die volle politische Gleichberechtigung mit dem Manne erreicht haben. Das geschah unter dem Eindruck der in den beiden Weltkriegen gemachten Erfahrungen und im Zusammenhang mit dem Siegeszug des demokratischen Gedankens, jedoch oft, unter Ausschaltung des ordentlichen Weges der Verfassungs- und Gesetzesrevision, durch einen revolutionären Akt.

### **III. Die geschichtliche Entwicklung und der heutige Stand der politischen Rechte der Frau in der Schweiz**

1. Frauenvereinigungen, die sich Frauenrechtsfragen widmeten, entstanden in der Schweiz erst gegen das Ende des 19. Jahrhunderts. Auch waren diese zunächst nicht unmittelbar auf politische Ziele, sondern auf gemeinnützige Aufgaben, auf eine Verbesserung der Bildungsmöglichkeiten (gewerbliche Ausbildung und Hochschulstudium) und der sozialen Lage der Arbeiterinnen gerichtet. So wurde im Jahre 1888 der «Schweizerische gemeinnützige Frauenverein» gegründet, der praktische Aufgaben des allgemeinen Wohls verfolgt und heute 202 Sektionen umfasst. Eine Reihe weiterer Vereinigungen wandte sich nun mehr den besonderen Fraueninteressen zu. Sie schlossen sich im Jahre 1900 zum «Bund schweizerischer Frauenvereine» zusammen. Die Initiative dazu war namentlich von Helene von Mülinen, der ersten Präsidentin, und ihrer Freundin Emma Pieczynska-Reichenbach ausgegangen. Als Dachverband der meisten schweizerischen Frauenverbände, dem heute zirka 240 schweizerische, kantonale und lokale Vereine und 17 Frauenzentralen angeschlossen sind, bezweckt dieser

politisch und konfessionell neutrale Verein die Vertretung der Fraueninteressen gegenüber Volk und Regierung. Im Vordergrund steht heute die politische Besserstellung der Frau. Die erste Vereinigung, die sich speziell die Förderung des Frauenstimmrechts zur Aufgabe machte, war die im Jahre 1884 gegründete «Union für Frauenbestrebungen in Zürich». In den ersten Jahren dieses Jahrhunderts folgten Gründungen in Bern, Genf, Lausanne, Neuenburg, La Chaux-de-Fonds, Le Locle und Olten. Diese Vereinigungen schlossen sich im Jahre 1909 zum «Schweizerischen Verband für Frauenstimmrecht» zusammen. Dieser parteipolitisch unabhängige Verband umfasst heute 33 Sektionen und verfolgt das Ziel, die Gleichberechtigung der Frau mit dem Manne auf sämtlichen Gebieten des öffentlichen Lebens in Bund, Kantonen und Gemeinden, insbesondere das Stimmrecht und das aktive und passive Wahlrecht der Schweizerbürgerinnen, durchzusetzen.

Schon lange vorher war der Gedanke der politischen Gleichberechtigung der Frau in einer Reihe von Schriften und Abhandlungen in der Schweiz verbreitet worden. Als einer der ersten hat Bodmer Ende des 18. Jahrhunderts die Ausschliessung der Frau aus dem öffentlichen Leben als eine Unbilligkeit bezeichnet. Einen ersten praktischen Vorstoss für die Gleichstellung unternahm der Berner J. von Lerber im Jahre 1830; in einer an den Grossen Rat des Kantons Bern gerichteten Bittschrift verlangte er die volle Gleichstellung des weiblichen mit dem männlichen Geschlecht, da es nicht angehe, der Mutter die Rechte vorzuenthalten, die dem jungen Sohne zustehen. Grundlegend hat sich fast ein Jahrhundert später der Lausanner Philosoph Charles Secrétan in seinen Schriften «Le droit de la femme» (1886) und «Le droit de l'humanité» (1892) mit der Frage des Frauenstimmrechts auseinandergesetzt und ist für die Gleichberechtigung der Frau eingetreten. Ähnliche Gedanken vertrat bald darauf der Genfer Louis Bridel in seinen «Mélanges féministes» (1897). Zugunsten des Frauenstimmrechts äusserten sich auch der Staatsrechtler Jakob Dubs, der spätere Bundesrat, in seinem Werk «Das öffentliche Recht der Schweiz» (1878) und der Berner Staatsrechtslehrer Professor Carl Hilty im Politischen Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft vom Jahre 1897. Auf der Grundlage der Menschenrechte trat Auguste Morsier in seiner Schrift «Pourquoi nous demandons le droit de vote pour la femme?» (Genf, 2. Auflage 1916) für das Frauenstimmrecht ein, da es ein Unrecht sei, die Frauen auf Gesetze zu verpflichten, an deren Entstehung sie keinen Anteil haben. Der jurassische Schriftsteller und spätere Bundesrichter Virgile Rossel leitete das Frauenstimmrecht in seiner Schrift «La démocratie et son évolution» (1905) aus dem Gedanken der Demokratie ab. Und der Kulturphilosoph Auguste Forel hat in seinen Schriften «Kulturbestrebungen der Gegenwart» (1910) und «Les Etats unis de la Terre» (1915) die bestehende Rechtsungleichheit als grosses Unrecht bezeichnet und auf die Notwendigkeit der sozialen Zusammenarbeit beider Geschlechter hingewiesen.

Aus den Kreisen der Frauen wurde der Gedanke des Frauenstimmrechts durch die inzwischen gegründeten Frauenvereinigungen und die von ihnen herausgegebenen zwei Schriften propagiert. Zu erwähnen ist in diesem Zusammen-

hang namentlich das Werk der Bernerin Emma Graf; sie trat als Redaktorin der «Schweizer Lehrerinnenzeitung» und der Zeitschrift «Die Bürgerin», ebenso durch Herausgabe des «Jahrbuches der Schweizerfrau» in den Jahren 1915–1919 und in der Schrift «Geschichtliche Grundlagen der Schweizerfrauenbewegung» für die politische Gleichberechtigung der Frau ein. Einen grösseren Umfang nahm die Frauenrechts-Literatur erst in den letzten drei Jahrzehnten an; hauptsächlich waren es Frauen, welche in Dissertationen, Broschüren, Aufsätzen in Zeitschriften und Zeitungen usw. zu den Frauenrechtsfragen Stellung nahmen. Ihre Krönung hat diese Literatur in dem bereits erwähnten, kürzlich in Zürich herausgegebenen «Lexikon der Frau» gefunden.

Die Frauenvereinigungen, namentlich der «Schweizerische Verband für Frauenstimmrecht» und der «Bund schweizerischer Frauenvereine» haben sich in einer Reihe von Petitionen und zahlreichen andern Eingaben und durch Vermittlung einzelner Parlamentarier immer wieder an die eidgenössischen Räte und den Bundesrat, sowie an die kantonalen Parlamente und Regierungen gewandt, um die Einführung des Stimm- und Wahlrechts im Bund oder in den Kantonen oder in den Gemeinden, eventuell auf Grund einer Ermächtigung der Gemeinden, oder die Durchführung von Probeabstimmungen unter den Frauen anzuregen.

2. Die Vorstösse zur Einführung des Frauenstimmrechts auf kantonalem Boden gehen auf die Zeit vor der Gründung des Bundesstaates zurück. Wie bereits erwähnt, beantragte schon im Jahre 1830 Beat von Lerber der Regierung des Kantons Bern bei der Einführung des allgemeinen Stimmrechts der Männer die Gleichstellung der Frauen. Unter der Einwirkung der damaligen demokratischen Bewegung gab der Kanton Bern in dem, auf Grund der ersten demokratischen Verfassung erlassenen Gemeindegesetz vom Jahre 1833 den Frauen das Stimmrecht im Prinzip unter den gleichen Voraussetzungen wie den Männern. Die Frauen waren nämlich, wie die Männer, in der Gemeinde dann stimmberechtigt, wenn sie dort gewisse Werte besaßen oder steuerpflichtig («tellpflichtig») waren; bloss konnten sie an der Gemeindeversammlung nicht persönlich teilnehmen, sondern mussten sich durch einen Mann vertreten lassen, der nach ihrer Instruktion zu stimmen hatte. Dieses Recht der Frau wurde aber selbst durch das Gemeindegesetz vom Jahre 1852 wieder etwas eingeschränkt, und zwar auf jene steuerpflichtigen Frauen, die eigenen Rechts waren, d. h. auf die Ledigen und Witwen. Schon im Jahre 1887 wurde dieses Frauenstimmrecht gänzlich beseitigt, indem der Regierungsrat die Gemeinden in einem Kreisschreiben anwies, die Frauen nicht mehr zur Stimmabgabe zuzulassen. Die Begründung lautete dahin, dass dieses Stimmrecht mit dem in Artikel 4 der Bundesverfassung festgelegten Grundsatz der Rechtsgleichheit nicht vereinbar, also durch diesen aufgehoben sei; denn die Tatsache, dass ein Teil der Frauen stimmen könne, der andere aber nicht, bedeute eine rechtsungleiche Behandlung. Ob diese Begründung stichhaltig war oder nicht, ist hier nicht zu prüfen. Da auch eine Einsprache beim Grossen Rat keinen Erfolg hatte, und kein weiteres Rechtsmittel ergriffen wurde, blieb es bei dieser Lösung. Zu erwähnen ist in

diesem Zusammenhang, dass im Kanton Tessin die Gemeindebürgerinnen seit 1918 das Stimmrecht und das aktive und passive Wahlrecht in den Korporationen mit Güterbesitz (den sog. patriziati) besitzen.

Die Frage des allgemeinen Stimm- und Wahlrechts der Frauen erhielt aber erstmals einen starken Auftrieb durch den ersten Weltkrieg und die von ihm bewirkte Umgestaltung der politischen und sozialen Verhältnisse in den am Krieg beteiligten Staaten. In einer Reihe dieser Staaten, so in Deutschland, Österreich, England, Russland und den USA, hatten die Frauen die volle politische Gleichstellung mit dem Manne erhalten. In der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen wurden in sieben Kantonen zehn Volksabstimmungen über die Einführung des vollen oder eines beschränkten Frauenstimmrechts durchgeführt; sie verliefen jedoch alle negativ.

Nach Beendigung des zweiten Weltkrieges setzte unter dem Eindruck der Kriegsereignisse, der sozialen und politischen Umwälzungen und des Siegeszuges des Frauenstimmrechts in der übrigen Welt eine neue Welle ein; sie führte in 9 Kantonen zu 15 Volksabstimmungen, jedoch ebenfalls ohne Erfolg. Insgesamt sind bisher 25 Volksabstimmungen durchgeführt worden, die sich auf 9 verschiedene Kantone und zwei Halbkantone verteilen.

Dagegen ist es in 9 Kantonen (nämlich Luzern, Uri, Schwyz, Zug, Schaffhausen, Graubünden, Aargau, Thurgau und Wallis) und in 4 Halbkantonen (nämlich Obwalden, Nidwalden, Appenzell A.-Rh. und Appenzell I.-Rh.) nicht einmal zu einer Volksabstimmung gekommen. So ist im Kanton Luzern im Februar 1946 eine Motion auf Einführung des allgemeinen Frauenstimmrechts vom Grossen Rat zwar erheblich erklärt, dann aber nicht weiter verfolgt worden. Im Kanton Freiburg wurde im November 1945 ebenfalls eine solche Motion eingebracht und im November 1950 eine weitere; es wurde ihnen aber keine Folge gegeben. Auch eine im Grossen Rat des Kantons Wallis eingebrachte Motion hatte keinen Erfolg. Im Kanton Aargau hat der Grosse Rat einen vom Regierungsrat im Januar 1947 gestellten Antrag auf Einführung des Frauenstimmrechts in Gemeindeangelegenheiten mit 88 gegen 67 Stimmen abgelehnt. Eine im Kanton Thurgau im Grossen Rat eingereichte Motion wurde mit Rücksicht auf den negativen Ausgang verschiedener kantonaler Abstimmungen vom Motionär zurückgezogen. Auch ein im Landrat von Baselland im März 1951 eingebrachter Antrag auf Ergreifung einer Standesinitiative an den Bund für die Einführung des Frauenstimmrechts blieb ohne Erfolg. Noch nicht erledigt ist hingegen das vom Stadtrat Zürich am 7. Oktober 1955 auf Grund der Frauenbefragung an den Kantonsrat gerichtete, in die Form einer einfachen Anregung gekleidete Begehren, dem Volk erneut eine Vorlage über das Stimm- und Wahlrecht der Frauen zu unterbreiten, ebenso das Gesuch um Ermächtigung zur Einführung des Frauenstimmrechts, das der Basler Weitere Bürgerrat anfangs Juli 1956 an den Regierungsrat richtete.

In andern Kantonen kam es erst nach erfolglosen Anregungen zu einer Volksabstimmung. So ist im Kanton Bern im Februar 1943 ein Vorschlag auf Einführung des Frauenstimmrechts in den Gemeinden vom Grossen Rat ab-

gelehnt worden. Auch einer im Mai 1945 eingereichten, auf das gleiche Ziel gerichteten Petition mit 50 118 Unterschriften (wovon 38 263 von Frauen stammten) wurde zunächst keine Folge gegeben. Erst das Volksbegehren (Initiative) vom 7. Juli 1953, das ebenfalls das Frauenstimmrecht in den Gemeinden verlangte und 33 655 gültige Unterschriften trug, gab Veranlassung zu einer Volksabstimmung. Der Grosse Rat nahm einen Gesetzesentwurf an, der die Forderung des Volksbegehrens dahin abschwächte, dass die Einführung des Frauenstimmrechts in Gemeindeangelegenheiten den Gemeinden fakultativ überlassen wurde. Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 4. März 1956 mit 63 051 Nein gegen 52 927 Ja abgelehnt.

Da in den Abstimmungskämpfen über die Einführung des Frauenstimmrechts immer wieder der Einwand erhoben wurde, dass die Frauen selbst in ihrer überwiegenden Mehrheit das Frauenstimmrecht gar nicht wünschen, schlug man die Durchführung von sog. Probeabstimmungen unter den Frauen vor. Solche wurden in der Folge im Kanton Genf (am 29./30. November 1952) und im Kanton Baselstadt (am 20./21. Februar 1954) durchgeführt. Eine weitere Probeabstimmung war für den Kanton Zürich angeregt worden. Nachdem aber selbst die Frauenorganisationen eine ablehnende Stellung einnahmen, kam sie nicht zustande. Dagegen benutzte die Stadt Zürich die eidgenössische Betriebszählung vom 25. August 1955, um den für das Stimmrecht in Frage kommenden Frauen im Sinne einer Statistik die Frage zu unterbreiten, wie sie sich zum Problem der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts stellen.

Über die Ergebnisse sowohl der sog. Männerabstimmungen wie der Frauenabstimmungen geben die nachstehenden Tabellen zahlenmässig genauere Aufschlüsse. Sie sind der bereits erwähnten Broschüre von Dr. Käthe Biske und Dr. U. Zwingli, mit Zustimmung der Verfasser, entnommen.

Am stärksten beteiligt sind an diesen Volksabstimmungen (unter den Männern) die Kantone Zürich, Baselstadt und Genf, in denen je 4 Volksabstimmungen durchgeführt wurden. Je 3 Volksabstimmungen fanden in den Kantonen Baselland und Neuenburg statt. Im Kanton St. Gallen waren zwei Volksabstimmungen zu verzeichnen, in den Kantonen Bern, Glarus, Solothurn, Tessin und Waadt nur je eine. Dagegen hat das Volk in allen andern Kantonen noch nicht Gelegenheit erhalten, in dieser Sache seinen Willen kundzutun.

In allen Abstimmungen haben die Stimmberechtigten die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts mit eindeutiger Mehrheit abgelehnt. Das gilt nicht nur für die volle politische Berechtigung der Frauen, sondern auch für ein sachlich beschränktes Stimm- und Wahlrecht, das die Frauen zur Stimmabgabe in Angelegenheiten des Kantons, des Bezirks und der Gemeinden nur für bestimmte Sachgebiete (wie z. B. in Schul- und Armensachen) berechtigt hätte. Aber selbst ein auf Gemeindeangelegenheiten beschränktes Stimmrecht oder ein Stimmrecht, dessen Einführung den Gemeinden fakultativ überlassen wurde, konnte bisher die erforderliche einfache Mehrheit im Volke nicht erringen.

Dagegen zeigen die Zahlen deutlich, dass das Frauenstimmrecht in den Abstimmungskantonen an Boden gewonnen hat. Dabei darf allerdings nicht

Datum		Vorlagen
		Männer
		Kanton Zürich
1920	8. Febr.	Volles Stimm- und Wahlrecht. . . . .
1923	18. Febr.	Wahlrecht und Wählbarkeit für Bezirks- und Gemeindebehörden . .
1947	30. Nov.	Volles Stimm- und Wahlrecht. . . . .
		Wahlrecht und Wählbarkeit für Bezirks- und Gemeindebehörden . .
1954	5. Dez.	Volles Stimm- und Wahlrecht. . . . .
		Kanton Bern
1956	4. März	Fakultative Einführung des Stimm- und Wahlrechtes in den Gemein- den . . . . .
		Kanton Glarus
1921	1. Mai	Volles Stimm- und Wahlrecht. . . . .
		Kanton Solothurn
1948	14. Nov.	Stimm- und Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten . . . . .
		Kanton Basel-Stadt
1920	8. Febr.	Volles Stimm- und Wahlrecht. . . . .
1927	15. Mai	» » » » . . . . .
1946	16. Juni	» » » » . . . . .
1954	5. Dez.	» » » » . . . . .
		Kanton Basel-Land
1926	11. Juli	Stimm- und Wahlrecht in Schul- und Armensachen *) . . . . .
1946	7. Juli	Volles Stimm- und Wahlrecht. . . . .
1955	15. Mai	Stufenweise Einführung des Stimm- und Wahlrechtes . . . . .
		Kanton St. Gallen
1921	4. Sept.	Volles Stimm- und Wahlrecht. . . . .
1925	13. Sept.	Stimm- und Wahlrecht in konfessionellen Angelegenheiten . . . .
		Kanton Tessin
1946	3. Nov.	Volles Stimm- und Wahlrecht. . . . .
		Kanton Waadt
1951	25. Febr.	Fakultative Einführung des Stimm- und Wahlrechtes in Gemeinde- angelegenheiten . . . . .
		Kanton Neuenburg
1919	29. Juni	Volles Stimm- und Wahlrecht. . . . .
1941	9. Nov.	Stimm- und Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten . . . . .
1948	14. März	Stimm- und Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten . . . . .
		Kanton Genf
1921	16. Okt.	Volles Stimm- und Wahlrecht. . . . .
1940	1. Dez.	» » » » . . . . .
1946	29. Sept	» » » » . . . . .
1953	30. Nov.	» » » » . . . . .
		Frauen
		Stadt Zürich
1955	25. Aug.	Volles Stimm- und Wahlrecht. . . . .
		Stimm- und Wahlrecht in Angelegenheiten der Schule, Kirche und Fürsorge . . . . .
		Kanton Basel-Stadt
1954	21. Febr.	Volles Stimm- und Wahlrecht. . . . .
		Kanton Genf
1952	30. Nov.	Volles Stimm- und Wahlrecht. . . . .

\*) In Prozenten der Stimmberechtigten — \*) In Prozenten der abgegebenen Ja- und  
 \*) Für die evangelische Konfession

## über die Einführung des Frauenstimmrechtes

Stimm- berechtigte	Abgegebene Stimmen				1) Stimm- beteiligung %	2) Nein- Stimmen %	Datum
	im ganzen	Ja	Nein	Leer, ungültig			
<b>abstimmungen</b>							
135 751	112 983	21 631	88 595	2 757	83,2	80,4	8. Febr. 1920
140 636	109 569	28 615	76 413	4 541	77,9	72,8	18. Febr. 1923
228 564	177 484	39 018	134 599	3 867	77,7	77,5	30. Nov. 1947
228 564	177 484	61 360	112 176	3 948	77,7	64,6	
248 043	177 717	48 143	119 543	10 031	71,6	71,3	5. Dez. 1954
250 485	119 087	52 927	63 051	3 109	47,5	54,4	4. März 1956
						3)	1. Mai 1921
50 378	20 315	9 353	9 535	1 427	40,3	50,5	14. Nov. 1948
29 119	19 392	6 711	12 455	226	66,6	65,0	8. Febr. 1920
35 855	21 283	6 152	14 917	214	59,4	70,8	15. Mai 1927
53 568	31 795	11 709	19 892	194	59,4	62,9	16. Juni 1946
62 361	38 699	17 321	21 123	255	62,1	54,9	5. Dez. 1954
22 788	7 276	3 164	3 332	780	31,9	51,3	11. Juli 1926
30 249	14 468	3 784	10 480	204	47,8	73,5	7. Juli 1946
35 282	12 882	5 496	7 070	316	36,5	56,3	15. Mai 1955
66 629	43 932	12 114	26 166	5 652	65,9	68,4	4. Sept. 1921
68 673	49 209	18 227	23 867	7 115	71,7	56,7	13. Sept. 1925
50 905	19 168	4 174	14 093	901	37,7	77,2	3. Nov. 1946
113 927	59 453	23 127	35 890	436	52,2	60,8	25. Febr. 1951
33 893	17 605	5 365	12 058	182	51,9	69,2	29. Juni 1919
36 836	23 197	5 589	17 068	540	63,0	75,3	9. Nov. 1941
39 827	22 442	7 316	14 982	144	56,2	67,2	14. März 1948
38 437	21 012	6 634	14 169	209	54,7	68,1	16. Okt. 1921
50 893	27 284	8 439	17 894	951	53,6	68,0	1. Dez. 1940
54 783	25 230	10 930	14 076	224	46,1	56,3	29. Sept. 1946
61 303	32 169	13 419	17 967	783	52,5	57,2	30. Nov. 1953
<b>befragungen</b>							
157 800	132 800	{ 52 865 52 722 }	25 655	1 662	84,2	{ 32,7 32,7 }	25. Aug. 1955
76 701	45 593	33 166	12 327	100	59,4	27,1	21. Febr. 1954
72 516	42 865	35 972	6 436	457	59,1	15,0	30. Nov. 1952

Nein-Stimmen — 3) An der Landsgemeinde mit grossem Mehr verworfen —  
auch in Kirchensachen

Gleiches mit Ungleichem, d. h. eine Volksabstimmung über das volle Stimmrecht nicht mit einer solchen über ein beschränktes Stimmrecht verglichen werden. In den Entscheidungen über das volle Stimmrecht sind z. B. im Kanton Zürich die Nein-Stimmen von 80,4 Prozent im Jahre 1920 auf 71,3 Prozent im Jahre 1954 zurückgegangen. Dabei handelte es sich bei dieser letzteren um eine Initiative der Partei der Arbeit, welche selbst von Frauenorganisationen zur Ablehnung empfohlen worden war, was die Zahl der Nein-Stimmen nicht unwesentlich erhöht haben dürfte. Im Kanton Baselstadt gingen in der gleichen Zeit die Nein-Stimmen von 65 Prozent auf 54,9 Prozent und im Kanton Genf von 68,1 auf 57,2 Prozent zurück. Am wenigsten Widerstand begegnete das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten. Im Kanton Solothurn sprachen sich nur 50,5 Prozent der Abstimmenden und im Kanton Bern (hinsichtlich der fakultativen Einführung durch die Gemeinde) 54,4 Prozent gegen ein solches Stimmrecht der Frau aus. Gegen ein sachlich beschränktes Stimmrecht stimmten im Kanton Baselland im Jahre 1926 (bei einer Stimmbeteiligung von bloss 31,9%) nur 51,3 Prozent. Die Differenz in absoluten Zahlen betrug bei dieser letzteren Abstimmung 168 Stimmen, während bei der Abstimmung im Kanton Solothurn vom Jahre 1948 betreffend das Stimm- und Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten (bei einer Stimmbeteiligung von 40,3%) die verwerfende Mehrheit 182 Stimmen ausmachte. Das Frauenstimmrecht hat also auch bei den Männern stetig an Boden gewonnen, wenn auch nur in einem recht gemässigten Tempo.

Die Stimmbeteiligung variierte bei diesen Abstimmungen zwischen 83,2 Prozent und 31,9 Prozent, bei einem Durchschnitt von 57,8 Prozent. In der Volksabstimmung des Kantons Bern z. B., die nur die fakultative Einführung des Stimm- und Wahlrechts in den Gemeinden zum Gegenstand hatte, betrug die Stimmbeteiligung bloss 47,5 Prozent, so dass sich nicht einmal die Hälfte der Stimmberechtigten ausgesprochen hat. Zugestimmt haben 21,37 Prozent aller Stimmberechtigten, während 25,22 Prozent abgelehnt haben.

Demgegenüber haben die Befragungen der Frauen eine klare Bejahung des Frauenstimmrechts ergeben, wenn man die der Abstimmung ferngebliebenen ausser Betracht lässt. Im Kanton Genf stimmten nämlich (bei einer Stimmbeteiligung von 59,1%) nur 15 Prozent der Abstimmenden gegen das Frauenstimmrecht, während 85 Prozent sich zu seinen Gunsten aussprachen. Auf die Gesamtzahl der für das Stimmrecht in Frage kommenden Stimmen bezogen, ergibt die Zahl der Zustimmenden 49,5 Prozent. Im Kanton Baselstadt stimmten (bei einer Beteiligung von 59,4%) 27,1 Prozent der Abstimmenden gegen das Frauenstimmrecht und 72,9 Prozent dafür. Auf die Gesamtzahl der Stimmen berechnet haben also 43,8 Prozent zugestimmt.

Im Gegensatz zu diesen Frauenbefragungen in den Kantonen Genf und Baselstadt ist jene in der Stadt Zürich nicht in der Form einer Probeabstimmung, sondern einer statistischen Aufnahme durchgeführt worden. Dieses Vorgehen brachte den Vorteil, dass ein besonders hoher Prozentsatz, nämlich 84,2 Prozent, erfasst werden konnte. Hier sprachen sich 19,3 Prozent gegen jedes

Frauenstimmrecht aus, während 79,5 Prozent sich dafür erklärten, und zwar zu fast genau gleichen Teilen für das Stimmrecht im Kanton (39,8%) und für jenes in der Gemeinde (39,7%). Auf die Gesamtzahl der Stimmen bezogen haben 66,9 Prozent, d. h. mehr als zwei Drittel der Frauen der einen oder andern Form des Frauenstimmrechts zugestimmt, wogegen 16,2 Prozent es ablehnten.

3. Parallel mit diesen Vorstössen in den Kantonen liefen die Bestrebungen im Bund zur Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts.

Schon bei den Vorarbeiten zur Totalrevision der Bundesverfassung vom Jahre 1874 war ein Antrag auf vollständige politische Gleichstellung der Frau gestellt worden, dem aber keine Folge gegeben wurde. Ein neuer, ebenfalls erfolgloser Vorstoss erfolgte erst im Jahre 1913 im Nationalrat durch die Motion des Sozialdemokraten Johannes Huber, welche dazu aufforderte, die in den Frauen liegenden Kräfte dem öffentlichen Leben dienstbar zu machen. Einen starken Impuls erhielt die Sache des Frauenstimmrechts auch im Bund durch die im ersten Weltkrieg gemachten Erfahrungen, durch die in seinem Gefolge im Ausland eingetretenen sozialen und politischen Umwälzungen und durch die Tatsache, dass den Frauen in einigen grossen Staaten, darunter auch Deutschland und Österreich, die Gleichberechtigung eingeräumt worden war. Als das Oltener Aktionskomitee im Generalstreik vom Jahre 1918 die Forderung aufstellte, dass das Frauenstimmrecht eingeführt werde, wurde diese vom Schweizerischen Verband für das Frauenstimmrecht in einem an den Bundesrat gerichteten Telegramm unterstützt. Mit dem Zusammenbruch des Generalstreiks fiel dieses Begehren dahin. Gleich darauf setzte eine ganze Reihe neuer Vorstösse ein, die jedoch alle resultatlos verliefen. Schon im Jahre 1918 verlangte die Motion Scherrer-Fülleman eine Totalrevision der Bundesverfassung, mit welcher auch das Frauenstimmrecht einzuführen sei. Im Dezember des gleichen Jahres wurden im Nationalrat die Motion Göttscheim und die Motion Greulich eingebracht, welche die Einführung des gleichen Stimm- und Wahlrechts für die Frau auf dem Wege der Teilrevision der Verfassung anregten. Beide Motionen wurden unterstützt durch eine im Juni 1919 eingereichte Petition, die von 158 Frauenverbänden unterzeichnet war.

Wenige Jahre später wurden – wie bereits im Bericht vom Jahre 1951 ausgeführt – von privater Seite Versuche unternommen, das Frauenstimmrecht auf dem Wege der Auslegung des Artikels 74 der Bundesverfassung durchzusetzen. So wurde 1923 in Bern und 1928 in Genf das Gesuch um Eintragung von Frauen ins Stimmregister gestellt, da die Frauen auch «Schweizer» im Sinne der Verfassungsvorschrift seien. Beide Gesuche wurden aber in allen Instanzen, zuletzt vom Bundesgericht, abgewiesen. Bald nachher verlangte Dr. Jenny in Genf vom Bundesrat den Erlass einer Verfügung, dass Frauen ins Stimmregister eingetragen werden können. Der Bundesrat lehnte jedoch ab. Auch eine Beschwerde an die Bundesversammlung hatte keinen Erfolg.

Unterdessen hatte die «Zentrale Frauenagitationskommission der sozialdemokratischen Partei der Schweiz» in der Öffentlichkeit eine lebhaft propagandistische zugunsten des Frauenstimmrechts entfaltet. Sie führte zu

der an die Bundesversammlung gerichteten Petition vom 6. Juni 1929, die von 170 397 Frauen und 78 840 Männern (namentlich aus den Kantonen Bern, Zürich, Waadt, Basel und Genf) unterzeichnet war; sie lautete: «Die unterzeichneten volljährigen Schweizer und Schweizerinnen sind der Überzeugung, dass das Mitbestimmungsrecht und die Mitarbeit der Frau in öffentlichen Angelegenheiten in unserem demokratischen Staate eine Forderung der Gerechtigkeit und eine Notwendigkeit ist, und ersuchen daher die hohe Bundesversammlung, eine Ergänzung der schweizerischen Bundesverfassung in die Wege zu leiten, durch welche den Schweizerfrauen das volle Stimm- und Wahlrecht zuerkannt wird.» Die Petitionskommission des Nationalrates ersuchte den Bundesrat in einer Motion, über die Motionen Greulich und Göttisheim, über den Beschluss der beiden Räte vom 28. September/21. Dezember 1928 und über die eingereichte Petition Bericht und Antrag einzubringen. Beide Räte nahmen diese Motion an.

Auch Gegenstimmen meldeten sich. Die «Schweizerische Liga gegen das politische Frauenstimmrecht» richtete am 4. Dezember 1931 eine Eingabe an den Bundesrat. Sie wandte sich gegen die Verpolitisierung der Schweizerfrauen und erklärte, die Forderung der politischen Gleichstellung der beiden Geschlechter sei für unsere schweizerischen Verhältnisse weder ein Akt der Gerechtigkeit noch der Notwendigkeit. Dagegen wurde der Bundesrat ersucht, Mittel und Wege zur Sicherung eines vermehrten Mitsprache- und Mitberatungsrechts der Schweizerfrauen bei Verfassungs- und Gesetzesvorlagen zu suchen. Andererseits drängte die Zentrale Frauenagitationskommission der sozialdemokratischen Partei der Schweiz in einer Eingabe vom 13. Februar 1932 auf baldige Erledigung der Petition.

Inzwischen hatte aber bereits die schwere Wirtschaftskrise der Dreissigerjahre eingesetzt; und bald begannen auch die internationalen politischen Spannungen, die in den zweiten Weltkrieg ausmündeten. An die Behörden traten nun andere Aufgaben heran, welche die Existenz der ganzen Volkswirtschaft und schliesslich des Staates selbst berührten und keinen Aufschub duldeten. So sah sich der Bundesrat gezwungen, die Frage des Frauenstimmrechts noch einmal zurückzustellen, auch als er im Jahre 1938 durch den Nationalrat neuerdings eingeladen wurde, «so rasch als möglich über die Frage des Frauenstimmrechts Bericht und Antrag einzubringen».

Aber schon vor Kriegsende erfolgten zwei neue Vorstösse. In einem Postulat vom 20. September 1944 verlangte der freisinnige Nationalrat Urs Dietschi eine vermehrte Zuziehung von Frauen in ausserparlamentarische Kommissionen; es wurde angenommen und ist nicht wirkungslos geblieben.

Am 16. Juni 1944 reichte der sozialdemokratische Nationalrat Oprecht sein Postulat ein, das von 38 Frauenverbänden unterstützt wurde. Es hat folgenden Wortlaut: «Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen, ob nicht verfassungsrechtlich das Frauenstimm- und -wahlrecht zu gewährleisten sei.» Es wurde erst nach Beendigung des Krieges, am 12. Dezember 1945, angenommen.

Anlässlich der Jahrhundertfeier für die Bundesverfassung fand am 2. Mai 1948 in Bern eine Gedenkfeier «Hundert Jahre schweizerische Demokratie» von Schweizerfrauen statt. Bei diesem Anlass wurde eine Resolution gefasst, welche die politische Gleichberechtigung mit dem Manne verlangte und eine Reihe weiterer Postulate betreffend die Besserstellung der Frau aufstellte. Das schweizerische Komitee für das Frauenstimmrecht leitete sie an den Bundesrat weiter.

Am 27. Oktober 1949 schlug das schweizerische Aktionskomitee für Frauenstimmrecht in einer Eingabe an den Bundesrat vor, es sei den Räten zu empfehlen, den Frauen nur das Stimmrecht, mit Einschluss des Rechts auf Unterzeichnung einer Initiative oder eines Referendumsbegehrens, aber nicht das aktive und passive Wahlrecht zu erteilen.

Bald darauf, am 21. Dezember 1949, reichte der katholisch-konservative Nationalrat von Roten ein Postulat folgenden Wortlautes ein: «Der Bundesrat wird eingeladen, den Räten Bericht zu geben über den Weg, auf dem die politischen Rechte der Schweizerfrauen ausgedehnt werden können.»

Eine neue Wendung gab der «Schweizerische Verband für Frauenstimmrecht» der Frauenrechtsfrage durch eine Eingabe an den Bundesrat vom 25. November 1950. An die bereits früher von anderer Seite gemachten Versuche anknüpfend, das Frauenstimmrecht nicht auf dem Wege der Verfassungsrevision, sondern ihrer neuen Interpretation einzuführen, schlug der Verband nun vor, es seien dem Artikel 10 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse zur Präzisierung des Wortes «Schweizer» lediglich die Worte beizufügen «ob Mann oder Frau». Damit würde diese Bestimmung folgenden Wortlaut erhalten: «Stimmberechtigt ist jeder Schweizer, ob Mann oder Frau, welcher das zwanzigste Altersjahr zurückgelegt hat und im übrigen nach der Gesetzgebung des Kantons, in welchem er seinen Wohnsitz hat, nicht vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen ist.»

Trotz der zahlreichen Vorstösse, die von Seiten der Frauen zugunsten der Einführung des Frauenstimmrechts unternommen wurden, war die Frage noch unabgeklärt geblieben, ob die Frauen selbst das Frauenstimmrecht in ihrer Mehrheit wünschen. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement stellte fest, dass es rechtlich möglich wäre, durch eine Probeabstimmung unter den Frauen im Sinne einer Statistik hierüber Klarheit zu schaffen. Über die Zweckmässigkeit einer solchen Abstimmung holte es in einem Kreisschreiben zunächst die Auffassung der kantonalen Regierungen ein, denen die Ausführung zugefallen wäre. Acht ganze Kantone (Zürich, Luzern, Glarus, Freiburg, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau und Tessin) und fünf Halbkantone (Nidwalden, Obwalden, Baselstadt und beide Appenzell) sprachen sich ablehnend aus, namentlich weil eine solche Abstimmung ein unrichtiges Bild ergäbe. Denn es sei vor auszusehen, dass ein grosser Teil der gegnerisch eingestellten Frauen an der Probeabstimmung nicht teilnehmen würde. Als wünschenswert ist diese Abstimmung nur von den Kantonen Waadt, Uri, Schwyz und Basellandschaft

bezeichnet worden, wobei die beiden letzteren noch gewisse Vorbehalte machten. Die Regierung des Kantons Wallis bemerkte, dass die Walliserfrauen im allgemeinen nicht viel Interesse für diese Frage zeigen. Angesichts dieser Ergebnisse beschloss der Bundesrat, den Räten zu empfehlen, von der Durchführung einer Probeabstimmung abzusehen.

In seinem Bericht vom 2. Februar 1951 «über das für die Einführung des Frauenstimmrechts einzuschlagende Verfahren» tat der Bundesrat dar, dass die Einführung des Frauenstimmrechts nur auf dem Wege einer Verfassungsrevision möglich sei. Weder eine andere Auslegung der Verfassung noch die vorgeschlagene Ergänzung des Bundesgesetzes würde genügen. Und zwar würde es dem Aufbau der Schweizerischen Eidgenossenschaft besser entsprechen, wenn vorerst in Fragen der Kirchengemeinde, des Vormundschaftswesens, in Bereichen des Armenwesens sowie der Erziehung in Gemeinde und Kanton den Frauen das Stimmrecht eingeräumt würde; ihre Erfahrungen, ihre Kenntnisse, ja ihre ganz besondere Eignung für solche Aufgaben liessen es als begründet erscheinen, dass sie vor allem dort stimm- und wahlberechtigt sein sollten. Unter diesen Umständen hielt der Bundesrat dafür, dass der Zeitpunkt noch nicht gekommen sei, um über die materielle Frage zu entscheiden, ob das Frauenstimm- und -wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten einzuführen sei. Zuerst sollte es in den Gemeinden und in den Kantonen Eingang finden; erst wenn Erfahrungen auf diesem Gebiete gesammelt sein werden, werde man mit einiger Aussicht auf Erfolg daran gehen können, das Frauenstimmrecht in der Eidgenossenschaft zu übernehmen.

Die Priorität für die Beratung kam dem Nationalrat zu. Die Kommission des Nationalrates gab am 15. März 1951 unter dem Vorsitz von Nationalrat Wick einigen Vertreterinnen des Verbandes für Frauenstimmrecht Gelegenheit, ihren Standpunkt mündlich zu vertreten. Sie beschloss dann, dem Rate zu empfehlen, in zustimmendem Sinne vom Bericht Kenntnis zu nehmen. Gleichzeitig nahm sie folgende Motion an: «Um Volk und Ständen Gelegenheit zu geben, sich grundsätzlich zur Frage des Stimm- und Wahlrechts der Frauen in eidgenössischen Angelegenheiten auszusprechen, wird der Bundesrat eingeladen, den eidgenössischen Räten Bericht und Entwurf für eine entsprechende Partialrevision der Bundesverfassung vorzulegen.»

Schon wenige Tage später, am 26. April 1951, reichte Nationalrat von Roten eine Motion ein, mit welcher er den Bundesrat einlud, «den eidgenössischen Räten einen Entwurf zu unterbreiten für die Revision des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse in dem Sinne, dass die politischen Rechte auf die Frauen ausgedehnt werden». Der Nationalrat behandelte den Bericht des Bundesrates am 13. Juni 1951 sehr eingehend, wobei man sich aber nicht auf die Verfahrensfrage beschränkte, sondern weitgehend auch materiell diskutierte. In der Abstimmung nahm er mit 128 gegen 11 Stimmen in zustimmendem Sinne Kenntnis vom Bericht. Ferner nahm er die Motion der Kommission mit 85 gegen 56 Stimmen an, lehnte aber die Motion von Roten mit 114 Nein gegen 8 Ja ab.

Auch die Kommission des Ständerates, unter dem Vorsitz von Ständerat Picot, gab in ihrer Sitzung vom 5. September 1951 den Vertreterinnen des Verbandes für Frauenstimmrecht Gelegenheit zu mündlichen Erörterungen. Sie stimmte dem Bericht des Bundesrates einmütig zu, nahm aber die Motion des Nationalrates nur mit 4 gegen 3 Stimmen an.

In seiner Sitzung vom 20. September 1951 nahm der Ständerat ebenfalls in zustimmendem Sinne, mit 36 gegen 1 Stimme, vom Bericht des Bundesrates Kenntnis. Die Motion des Nationalrates lehnte er aber mit 19 Nein gegen 17 Ja ab.

Kurz vor Beginn der Beratungen im Ständerat hatte der Präsident der Kommission, Ständerat Picot, sein auf eine Probeabstimmung gerichtetes Postulat vom 18. September 1951 eingereicht, mit welchem der Bundesrat eingeladen werden sollte, «zu prüfen, ob nicht vor einer Abstimmung der männlichen Stimmberechtigten über das Frauenstimmrecht eine Befragung der volljährigen Schweizerinnen mit Wohnsitz in der Schweiz durchgeführt werden sollte, um abzuklären, ob sie das Stimmrecht in Gemeinde-, Kantons- und Bundesangelegenheiten ausüben wollen». Dieses Postulat wurde aber mit 18 Nein gegen 15 Ja abgelehnt.

Ein Jahr später reichte der gleiche liberal-konservative Postulant das hier zu behandelnde Postulat Picot vom 17. September 1952 betreffend politische Rechte der Frau ein, das am 16. Dezember 1952 angenommen wurde. Im Nationalrat wurde ein im Dezember desselben Jahres von einem Vertreter des «Landesrings der Unabhängigen», Nationalrat Grendelmeier, eingereichtes Postulat im März 1954 angenommen. Eine neue Anregung von Nationalrat Nicole im Durchführung einer Frauenbefragung wurde dagegen abgelehnt.

Im März 1955 wurde der Bundesrat durch eine sozialdemokratische Interpellation Rodel befragt, auf welchen Zeitpunkt die Botschaft über das Frauenstimmrecht zu erwarten sei. Der Bundesrat wies darauf hin, dass das Gutachten von Prof. Kägi habe abgewartet werden müssen. Dieses sei inzwischen Ende Juli 1955 eingetroffen; die Botschaft könne auf Ende 1956 in Aussicht gestellt werden.

4. Welches ist nun das Ergebnis dieser Entwicklung, d.h. der heutige Stand der politischen Rechte der Frau in der Schweiz? Weder im Bund, noch in einem Kanton, noch in einer politischen Gemeinde steht heute den Frauen das allgemeine Stimm- oder Wahlrecht zu. Zwar hat der Kanton Zürich schon im Jahre 1911 eine Bestimmung in seine Verfassung (Art. 16, Abs. 2) aufgenommen, wonach die Gesetzgebung zu bestimmen hat, «inwieweit bei der Besetzung öffentlicher Ämter das Stimmrecht und die Wählbarkeit auch Schweizerbürgerinnen verliehen werden können». Ein Ausführungsgesetz, welches das allgemeine Stimm- oder Wahlrecht einführen sollte, ist aber bisher nicht erlassen worden. Die Frauen können daher in Bund, Kanton und Gemeinde an Sachabstimmungen (über die Revision der Verfassung, die Gesetzgebung, die Staatsverträge, die Einräumung von Krediten usw.) nicht teilnehmen, und es steht ihnen auch das Recht der Initiative und des Referendums nicht zu. Eben-

sowenig können sie mitwirken bei der Wahl der Behörden, insbesondere des Parlaments (Nationalrat, Ständerat, Kantonsrat, Stadtrat usw.) oder der Regierung (Bundesrat, Regierungsrat, Gemeinderat) oder der Gerichte. In diese Behörden können die Frauen auch nicht gewählt werden. Nur für kantonale Gerichte haben die Frauen in einzelnen Kantonen das passive und zum Teil auch das aktive Wahlrecht.

Allerdings verhält es sich nicht so, dass die Frauen von jeder Mitwirkung im öffentlichen Leben ausgeschlossen wären. Seit Beginn dieses Jahrhunderts zeigt sich vielmehr die – durch die beiden Weltkriege stark geförderte – Tendenz, die Frauen nicht nur stärker ins Wirtschaftsleben einzuschalten, sondern sie immer mehr auch am politischen Geschehen teilnehmen zu lassen und sie zur Mitarbeit heranzuziehen.

So namentlich in Kantonen und Gemeinden. Am weitesten fortgeschritten sind die Rechte der Frau in den reformierten Kirchengemeinden. In sieben Kantonen (nämlich Baselstadt, Bern, Freiburg, Genf, Graubünden, Neuenburg und Waadt) besitzen die Frauen das unbeschränkte Stimmrecht und aktive Wahlrecht. Auch die Wählbarkeit in kirchliche Behörden ist ihnen in diesen Kantonen im allgemeinen zugestanden. Als Geistliche können sie aber z. B. im Kanton Bern nicht gewählt werden. In vier weiteren Kantonen (Appenzell A.-Rh., Solothurn, Thurgau und Schaffhausen) ist den Gemeinden fakultativ überlassen, den Frauen das Stimm- und Wahlrecht einzuräumen. Ausserdem besitzen die Frauen in einigen christkatholischen Kirchengemeinden das Stimm- und Wahlrecht.

In einem beachtlichen Masse ist ferner die Wählbarkeit der Frauen in die Gerichte anerkannt: Im Kanton Waadt sind die Frauen schon seit dem Jahre 1947 zu sämtlichen Richterstellen wählbar, im Kanton Baselstadt seit dem Jahre 1954. In andern Kantonen ist ihre Wählbarkeit nur für besondere Gerichte gegeben. In den Kantonen Aargau, Bern, Genf, Luzern, Neuenburg, St. Gallen und Zürich können Frauen in die Gewerbegerichte gewählt werden. In einzelnen dieser Kantone (so in den Kantonen Bern und Genf, sowie Baselstadt) haben sie auch das aktive Wahlrecht für die Gewerbegerichte. Im Kanton Genf sind die Frauen wählbar als Geschworene. In 17 Kantonen können sie auch in die Jugendgerichte gewählt werden. In einzelnen erhalten sie durch die Wahl allerdings nur eine beratende Stimme. Der tatsächliche Anteil der Frauen ist aber auch da, wo sie gewählt werden können, verhältnismässig gering, insbesondere wenn ihnen nicht zugleich das aktive Wahlrecht zusteht.

Am verbreitetsten ist die Mitwirkung der Frauen in verschiedenen kantonalen und kommunalen Kommissionen, für welche die Frauen besondere Fähigkeiten, Neigungen und Erfahrungen mitbringen. Das trifft namentlich zu für Fragen der Erziehung, der Fürsorge und für andere mit den Aufgaben der Frau als Hausfrau und Mutter zusammenhängende Tätigkeiten (Schulkommission, Fürsorgekommission, Gesundheitskommission, Vormundschafts- und Jugendkommission usw.). Alle Kantone haben auf einem oder mehreren dieser Gebiete Frauen zur Mitarbeit in den Kommissionen zugelassen. Der tatsächliche zahlen-

mässige Anteil der Frau ist aber auch auf diesem Gebiete bisher in einem eher bescheidenen Rahmen geblieben.

In noch geringerem Ausmass hat sich die Mitwirkung der Frauen in Bundesangelegenheiten durchgesetzt. Hier ist die Frau nur zur Mitarbeit in Expertenkommissionen und in ausserparlamentarischen Kommissionen herangezogen worden, und zwar im Sinne einer Expertin bei Vorlagen, an denen die Frauen besonders interessiert sind. Es ist zu erinnern an die Mitwirkung der Frauen in den Expertenkommissionen über folgende Gegenstände: Revision des Bürgerschaftsrechts, Teilrevision des Strafgesetzbuches (Jugendstrafrecht), Mutterschaftsversicherung, Revision der Kranken- und Unfallversicherung, Bundesgesetz über die Arbeit im Handel und in den Gewerben, Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung, Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts, Studienkommission für den Eintritt der Schweiz in die UNO. Ferner sind Frauen Mitglieder verschiedener ständiger Kommissionen der eidgenössischen Verwaltung, denen gewisse Verwaltungsfunktionen zukommen, die aber keine vollziehende Gewalt ausüben. Heute sind die Frauen in 32 ständigen Fachkommissionen mit 1–2 Mitgliedern vertreten. Wir erwähnen z. B. die eidgenössische Fabrikkommission, die Preiskontrollkommission, die beratende Kommission für die Durchführung des Landwirtschaftsgesetzes, die eidgenössische Alters- und Hinterbliebenenversicherungskommission, die Unesco-Kommission, die Lebensmittelkontrollkommission, die schweizerische Filmkammer und die Kommission für Fernsehfragen.

## **B. Frauenstimm- und -wahlrecht: Ja oder Nein?**

Damit stellt sich die schwerwiegende materielle Frage: Soll das Frauenstimm- und -wahlrecht in Bundesangelegenheiten eingeführt werden, und soll das gegebenenfalls geschehen unter völliger politischer Gleichstellung der Frau mit dem Manne oder bloss mit gewissen Vorbehalten und Beschränkungen? Das ist die Kardinalfrage, zu welcher diese Botschaft Stellung zu nehmen hat, jene Frage, die über den künftigen politischen Status der Schweizerin entscheidet und damit geeignet ist, auf die politische Zukunft des Landes überhaupt einen massgebenden Einfluss auszuüben. Die Dinge liegen keineswegs so klar zutage, dass bei objektiver Betrachtung die Bejahung der Frage oder ihre Verneinung sich aufdrängt. Die Problemstellung ist viel verwickelter. Ein Blick in die Presse zeigt denn auch, dass es um eine der am meisten und am heftigsten umstrittenen Fragen geht. Zahlreiche und darunter sehr schwerwiegende Argumente werden – nicht nur von Frauen, sondern auch von Männern – zugunsten des Frauenstimmrechts mit Überzeugung und Temperament vorgetragen. Ihnen werden aber mindestens ebenso zahlreiche und oft nicht leicht zu nehmende Gegenargumente – sowohl von Frauen wie von Männern – mit ernststen Bedenken entgegengehalten. Zur Gewinnung eines sachlich begründeten Urteils ist es unvermeidlich, sie einander gegenüberzustellen und auf ihre Richtigkeit und ihr Gewicht zu überprüfen.

## I. Die zugunsten des Frauenstimmrechts geltend gemachten Gründe

1. Die eifrigsten Befürworter des Frauenstimmrechts betrachten mitunter den Vergleich mit dem Ausland als eines ihrer schlagkräftigsten Argumente zugunsten des Frauenstimmrechts; ein Vergleich, der für die Schweiz gelegentlich recht unfreundlich ausfällt. Die Tatsache, dass bei uns den Frauen das politische Stimm- und Wahlrecht noch immer versagt ist, wird unserer Demokratie etwa als Makel angerechnet oder gar als eine gegen die Freiheit und Würde des Menschen verstossende Missachtung der Frauen hingestellt, so dass die Schweiz auf der Weltkarte als dunkler Fleck auf hellem Grund dargestellt wurde.

a. Diese allzu vereinfachende Betrachtungsweise, die sehr wesentliche Gesichtspunkte ausser Betracht lässt, ist weit davon entfernt, ein objektives Bild zu geben. Sie ist vielmehr geeignet, alle jene, welche die tatsächlichen Verhältnisse und ihre Zusammenhänge nicht kennen, irre zu führen und die Schweiz als einen in politischer Hinsicht rückständigen Staat erscheinen zu lassen. Der Sache selbst wird mit derartig verzerrten Darstellungen ein schlechter Dienst erwiesen.

Den Ausländer, in dessen Heimat das Frauenstimmrecht eine bereits selbstverständliche Tatsache ist, mag es allerdings ehrlich verwundern, dass gerade die Schweiz zu einer «Insel» geworden ist, auf der die Frau die politische Gleichberechtigung noch nicht erlangt hat, jenes Land, in dem der demokratische Gedanke nicht nur am längsten zu Hause, sondern auch stärker als in einem andern europäischen Staate ausgebaut und tief im Bewusstsein des Volkes verankert ist. In der Tat ist unser Land, abgesehen vom Fürstentum Liechtenstein, heute der einzige Staat in Europa, in dem die Frau nicht einmal ein beschränktes Stimm- und Wahlrecht besitzt, weder im Bund, noch im Kanton, noch in der Gemeinde: Auf der ganzen Welt gibt es – wenn man von den Ländern abieht, in denen auch die Männer kein Stimm- und Wahlrecht haben – neben der Schweiz nur noch 15 Staaten, welche den Frauen keine politischen Rechte zugestehen. Darunter befindet sich keiner der grösseren Kulturstaaten, deren politische, soziale und kulturelle Verhältnisse den schweizerischen vergleichbar sind. Neben südamerikanischen Staaten sind es namentlich Staaten, die sich zum mohammedanischen Glauben bekennen, welcher der Emanzipation der Frau nicht günstig ist.

Das sind Tatsachen, die in der Tat weder übersehen, noch leicht genommen werden dürfen. Obschon es richtig ist, dass die Schweiz ihren eigenen politischen Weg zu gehen hat und ihre politischen Einrichtungen nicht nach dem Vorbild der andern zu gestalten gewöhnt ist – sie war stets ein «Sonderfall» –, besteht sie doch nicht beziehungslos neben den andern Ländern und von den Vorgängen, welche die ganze übrige Welt bewegen, wird auch sie berührt. Immer haben die grossen politischen Bewegungen im übrigen Europa auch bei uns ihre Wellen geschlagen und uns gezwungen, uns mit ihnen auseinanderzusetzen. Wir haben das jeweils auf unsere eigene Weise getan und fremde Ideen nicht unbesehen und ohne Rücksicht auf unsere Verhältnisse übernommen, jedenfalls nicht, ohne sie auf unsere Besonderheiten zuzuschneiden.

Es darf denn auch nicht ausser acht gelassen werden, dass das Beispiel der andern Staaten für sich allein nicht entscheidend sein kann. Vielmehr müssen auch alle übrigen ins Gewicht fallenden, namentlich die besonderen schweizerischen Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Das führt zur Frage, welche Gründe dazu geführt haben, dass die Schweiz hinsichtlich des Frauenstimmrechts mit den meisten andern Staaten nicht Schritt gehalten hat, und ob weiterhin Gründe bestehen, welche es rechtfertigen, in der Schweiz den Frauen die politischen Rechte auch in Zukunft zu versagen.

b. Eine grosse, spezifisch schweizerische Schwierigkeit – die auch künftig bestehen wird und nicht umgangen werden kann, sondern überwunden werden muss – liegt für die Einführung des Frauenstimmrechts im Bund in der Notwendigkeit einer Verfassungsänderung, die im Bund bekanntlich der Zustimmung der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Männer, sowohl nach Köpfen als nach Ständen berechnet, bedarf. Wenn diese Mehrheit bisher bei uns nicht erreichbar war, so steht die Schweiz damit nicht allein da. Die geschichtliche Betrachtung zeigt, dass – abgesehen von einigen Ausnahmen in den ersten Anfängen – das Frauenstimmrecht überhaupt nirgends durch eine Volksabstimmung, also mit Zustimmung der Mehrheit der Männer, eingeführt worden ist. In vielen Fällen geschah das sogar durch einen revolutionären Akt einer Revolutionsregierung, so dass nicht einmal ein Beschluss des Parlaments voranging. Höchstens erfolgte in solchen Fällen eine nachträgliche Bestätigung durch das Parlament, das nicht mehr in der Lage war, das Rad zurückzudrehen. Das war nicht nur beim Umbruch und Übergang zum künftigen Staat der Fall (wie z.B. in Sowjetrussland und der seiner Herrschaft unterworfenen Staaten), sondern auch in andern Staaten (wie z.B. Frankreich). Aber auch da, wo das Frauenstimmrecht auf dem ordentlichen Wege der Verfassungsrevision oder der Gesetzgebung eingeführt wurde, fanden keine Volksabstimmungen statt; es genügte vielmehr ein Mehrheitsbeschluss des Parlaments. Das traf für die meisten Staaten zu, insbesondere auch z. B. für Deutschland, Österreich, Italien, England und die nordischen Staaten. In den USA musste der Beschluss des Parlaments noch durch eine qualifizierte Mehrheit der Einzelstaaten bestätigt werden. Sogar um die Mehrheit in den Parlamenten zu erhalten, bedurfte es oft mehrerer Vorstösse und einer jahrzehntelangen Entwicklung.

Das sind übrigens Schwierigkeiten, die nicht nur der Einführung des Frauenstimmrechts entgegenstehen und die mit der Tatsache zusammenhängen, dass die Männer darüber zu entscheiden haben, ob sie ihre politischen Rechte mit den Frauen teilen wollen. Denn auch bei der Einführung des allgemeinen Stimm- und Wahlrechts der Männer waren ähnliche Hemmungen zu überwinden. So hat man sich – wie auch in diesem Zusammenhang hervorgehoben sei – gerade auch in der Schweiz mitunter veranlasst gesehen, eine negativ verlaufene Volksabstimmung durch die Fiktion zu korrigieren, dass die Nichtstimmenden als Zustimmende gerechnet wurden. Diese Schwierigkeiten qualifizieren sich aber als rein tatsächliche Hindernisse. Als Argumente gegen die Einführung des Frauenstimmrechts können sie nur insofern gewertet werden, als die Ablehnung

in der Volksabstimmung der Männer den Schluss rechtfertigt, dass dieser neue Gedanke ins Volksbewusstsein noch nicht so tief eingedrungen war, dass er zu einem Verfassungsgrundsatz erhoben werden konnte.

c. Aus dem Fehlen des Frauenstimmrechts werden oft Rückschlüsse auf den allgemeinen Status der Schweizerfrau gezogen. Manche Befürworter der politischen Gleichberechtigung der Frau erblicken in der Verweigerung dieser Rechtsstellung nichts anderes als den Ausdruck der allgemeinen Missachtung der Frau. Daraus wird geschlossen, dass die Schweizerin auch auf allen andern Gebieten benachteiligt, und dass sie insbesondere schlechter gestellt sei als ihre Schwestern in andern Staaten. Der Schluss liegt dann nahe, dass sie in besonderem Masse auf die Einführung des Frauenstimmrechts angewiesen sei, weil das die einzige Möglichkeit darstelle, den Status zu erringen, den die Frau in andern Ländern bereits besitzt. Wenn das zutreffend wäre, so wäre das allerdings ein sehr starkes Argument zugunsten des Frauenstimmrechts. Es fragt sich daher, ob und allenfalls in welchem Umfang diese Auffassung zutrifft.

Eine differenzierte Behandlung von Mann und Frau ist in der schweizerischen Gesetzgebung auf verschiedenen Gebieten anzutreffen. Diese fällt aber nicht durchwegs zum Nachteil der Frau aus. Es gibt vielmehr Fälle, in denen die Frau günstiger behandelt wird; in andern wird sie dem Manne gleichgestellt, während in einer dritten Gruppe von Vorschriften die Frau eine schlechtere Stellung einnimmt als der Mann.

aa. Eine Begünstigung der Frau besteht offenkundig bei der Wehrpflicht. Nach Artikel 18 BV ist jeder Schweizer wehrpflichtig, wobei unter «Schweizer» nur der Mann schweizerischer Staatsangehörigkeit zu verstehen ist. Die Frau kann daher nicht zur Leistung von Militärdienst – im rechtlichen Sinne – gezwungen werden. Sie ist nicht einmal zur Bezahlung der Militärpflichtersatzsteuer verpflichtet. Zwar kann sie militärische Hilfsdienste leisten. Dieser Dienst beruht aber auf Freiwilligkeit. Daran vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, dass die Frau nach der Übernahme der Dienstpflicht nicht mehr frei ist, sie zu erfüllen oder nicht zu erfüllen. Auch die im neuen Artikel 22<sup>bis</sup> der Bundesverfassung in Aussicht genommene Zivilschutzdienstpflicht der Frauen in den «Hauswehren» ist mit der Wehrpflicht der Männer nicht vergleichbar.

In der Steuerpflicht werden Mann und Frau im allgemeinen zwar gleich behandelt; soweit aber Ausnahmen gemacht werden, geschieht das zugunsten der Frau. So ist die verheiratete Frau für ihr Einkommen und für ihr Vermögen in der Regel nicht selbständig steuerpflichtig und haftet mitunter nur subsidiär.

In einzelnen Kantonen werden der Witwe unter gewissen Voraussetzungen sogar erhöhte steuerfreie Abzüge vom steuerpflichtigen Vermögen gewährt. Auch hat die geschiedene Frau nach einigen kantonalen Steuergesetzen die Unterhaltsbeiträge des Ehemannes nicht als Steuereinkommen zu versteuern.

Sehr zahlreich sind sodann die zum Vorteil der Frauen aufgestellten Vorschriften des Bundes im Gebiete des Arbeitsrechts, der Sozialversicherung und der Fürsorge, auf welchem Gebiet die schweizerische Gesetzgebung oft vorbildlich war. Es mag hier genügen, die wichtigsten derselben zu erwähnen. Im

übrigen kann auf die Ausführungen im Bericht «Für die Familie» (BBl 1944, S. 940 ff., 1006 ff.) verwiesen werden.

So wird der Frau in der Sozialversicherung besondere Rücksicht getragen. Bei der Kranken- und Unfallversicherung haben beide Geschlechter die gleichen Prämien zu bezahlen, während die Leistungspflicht der Versicherung gegenüber der Frau in einzelnen Punkten etwas weiter geht als gegenüber dem Manne: Der Witwer einer verunfallten weiblichen Versicherten hat nämlich einen Rentenanspruch nur, wenn er dauernd erwerbsunfähig ist, wogegen der Rentenanspruch der Frau nicht an diese Voraussetzung gebunden ist. Auch hat die geschiedene Frau eines Verunfallten Anspruch auf eine Witwenrente, während dem geschiedenen Mann ein solcher nicht zukommt. Das Wochenbett ist hinsichtlich der Versicherungsleistungen einer versicherten Krankheit gleichgestellt und die statutarischen Leistungen werden während sechs Wochen seit der Geburt ausgerichtet. Ausserdem besteht ein Rechtsanspruch auf ein Stillgeld. Erheblich weiter geht in dieser Richtung die im Entstehen begriffene Mutterschaftsversicherung. Es ist allerdings richtig, dass die an die Frau geleisteten Beträge geringer sind als beim Mann. Das rührt aber davon her, dass die Frauenlöhne durchschnittlich niedriger sind. Wichtig ist sodann, dass die Krankenkassen von Gesetzeswegen verpflichtet sind, Frauen aufzunehmen und sie gleich wie die Männer zu behandeln (Art. 6 KUVG). Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang noch die Pensionsberechtigung der Witwe eines Bundesbeamten oder eines bei der Militärversicherung versicherten Wehrmannes.

Ähnlich verhält es sich bei der Alters- und Hinterbliebenenversicherung. Hier erfährt die Frau schon hinsichtlich der Versicherungsbeiträge gewisse Begünstigungen. Während diese Beiträge im allgemeinen für beide Geschlechter nach dem gleichen Maßstab berechnet werden, haben die nicht erwerbstätigen verheirateten Frauen, sowie die im Betrieb des Ehemannes ohne Barlohn arbeitenden Frauen und die nicht erwerbstätigen Witwen keine Beiträge zu leisten, und der geschiedene Ehefrau werden die Ehejahre trotz fehlender eigener Beiträge für die Berechnung der Altersrente angerechnet. Die Versicherungsleistungen sind im allgemeinen für beide Geschlechter dieselben. Die verheiratete Frau wird aber nicht erst mit 65, sondern schon mit 60 Jahren rentenberechtigt, falls der Ehemann 5 Jahre älter ist. Die Frau hat überdies Anspruch auf eine Witwenrente, während der Mann keinen entsprechenden Anspruch besitzt. Auch geschiedene Frauen sind in der Weise begünstigt, dass diese beim Tode des geschiedenen Ehemannes im Rahmen der gesetzlich festgestellten Alimentenansprüche rentenberechtigt sind. Die kürzlich beschlossene Verbesserungen der AHV werden die Frauen noch weiter begünstigen.

Bei der Arbeitslosenversicherung ist die Frau dem Manne durchaus gleichgestellt.

Ein anderes Gebiet, auf dem die Frau begünstigt wird, ist der Arbeitnehmerschutz. Die schweizerische Gesetzgebung steht eindeutig auf dem Boden des Spezialschutzes der Arbeiterin und ist auf diesem Gebiete bahnbrechend gewesen. Bundesrechtlich enthalten besondere Schutzvorschriften für die

Frauen das Fabrikgesetz, das Bundesgesetz über die Arbeitszeit im Betriebe der Eisenbahnen, das Bundesgesetz über die wöchentliche Ruhezeit, das Heimarbeitsgesetz, der Bundesratsbeschluss über die Arbeit in der nicht fabrikmässigen Uhrenindustrie und das Bundesgesetz über die Arbeit der Jugendlichen und weiblichen Personen. Daneben bestehen in den meisten Kantonen Gesetze, die einen Speziälschutz der Frau in allen, also auch den nicht fabrikmässigen Betrieben vorsehen. Dieser Schutz besteht teils darin, dass Frauen zu gewissen besonders gefährlichen oder beschwerlichen oder der Gesundheit oder Sittlichkeit nachteiligen Arbeiten nicht zugelassen werden. Zugunsten der Arbeiterin bestehen ferner spezielle Bestimmungen hinsichtlich der Überzeitarbeit, der Nachtruhe und der Nacht- und Sonntagsarbeit in Fabriken und zum Teil in nicht fabrikmässigen Gewerben. In diesem Zusammenhang darf ferner erwähnt werden, dass die schweizerische Gesetzgebung auch zugunsten der Wöchnerinnen besondere Schutzmassnahmen vorsieht, indem z.B. das Fabrikgesetz für sie ein Arbeitsverbot während sechs Wochen seit der Niederkunft statuiert und für Schwangere das Recht, die Arbeit vorübergehend zu verlassen oder von ihr wegzubleiben. Ähnliche Schutzbestimmungen bestehen zugunsten der Wöchnerinnen bei kleinen Betrieben der Uhrenindustrie und für die bei den Eisenbahnen arbeitenden Frauen. Für die in nicht fabrikmässigen Betrieben beschäftigte Frau ist in 12 Kantonen eine 4-6wöchige Schonzeit der Wöchnerinnen vorgeschrieben. Auch die Vorschriften über die Heimarbeit dienen neben dem Schutz der Kinder hauptsächlich demjenigen der Frau (Art.7, Abs.3).

Da die Schweiz sowohl in Fragen der Sozialversicherung wie des Arbeitnehmerschutzes zu den fortgeschrittensten Staaten gehört, darf festgestellt werden, dass die Frauen in der Schweiz nicht nur ebensogut, sondern erheblich besser gestellt sind, als in den meisten Staaten, die das Frauenstimmrecht besitzen.

Endlich sind auch die im Strafgesetzbuch enthaltenen Differenzierungen zwischen den Geschlechtern ausschliesslich zugunsten der Frau aufgestellt worden. Das Gesetz enthält mehrere Bestimmungen, die speziell dem Schutz der Frau dienen. Es ist zu erinnern an den Tatbestand der Entführung einer Frau (Art.183 ff.), der Notzucht (Art.187), der Schändung (Art.189), der Unzucht mit Schwachsinnigen (Art.190), der Verführung (Art.196), des Missbrauchs der Notlage oder Abhängigkeit einer Frau (Art.197), des Frauen- und Kinderhandels (Art.202), der Zuhälterei (Art.201), der Vernachlässigung von Unterstützungspflichten (Art.217) und des Verlassens einer Geschwängerten (Art.218). Auch die Bestimmung über die Überanstrengung von Kindern und Untergebenen (Art.135) nimmt auf das weibliche Geschlecht besondere Rücksicht.

*bb.* Auf andern Gebieten haben die Frauen die gleichen Rechte wie die Männer.

Es gilt dies vor allem für Freiheitsrechte des Individuums gegenüber der Staatsgewalt. Dazu gehören die Handels- und Gewerbefreiheit (Art.31 ff. BV), die Niederlassungsfreiheit (Art.45), die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art.49 ff.), das Recht zur Ehe (Art.54), die Pressefreiheit (Art.55) und die Vereins- und Versammlungsfreiheit (Art.56). Hinzu kommen einige Schutz-

bestimmungen der Verfassung, wie das Verbot der Ausweisung eines Schweizers (Art. 44), das Petitionsrecht (Art. 57), die Garantie des Gerichtsstandes (Art. 59) und das Verbot der Todesstrafe wegen politischer Vergehen und der körperlichen Strafe (Art. 65). Auf allen diesen Gebieten steht die Gleichberechtigung der Frau mit dem Manne wohl ausser Zweifel. Auch der Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 4) steht für die Frauen in uneingeschränkter Geltung. Nach der heute geltenden Regelung wird aber angenommen, das weibliche Geschlecht sei ein Moment, das eine unterschiedliche Behandlung hinsichtlich der politischen Rechte rechtfertigt. Ob an dieser Auffassung festzuhalten sei, ist in den nachstehenden Darlegungen zu untersuchen.

Zu einem wichtigen Postulat der Frauenrechtsbewegung gehört die Einräumung gleicher Bildungsmöglichkeiten für die Frau, insbesondere die Zulassung der Frau zum Universitätsstudium und zu den akademischen Berufen. Das ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil die Frau ohne diese Voraussetzungen im Wirtschaftskampf gegenüber dem Manne erheblich benachteiligt und in ihrer Selbständigkeit beeinträchtigt ist. Die Schweiz hat aber auf diesem Gebiete sogar bahnbrechend gewirkt. Nachdem das Bundesgericht noch im Jahre 1887 erklärt hatte, eine kantonale Vorschrift, welche eine Frau von der Ausübung der Rechtsanwaltschaft ausschliesse, verletze die Rechtsgleichheit nicht (BGE 13, 1), vertrat es im Jahre 1923 die Auffassung, die Rechtsgleichheit verlange, dass die Frau zu jeglicher Berufsausübung zugelassen werde, soweit nicht der Beruf selber nach seiner Eigenart die Ausübung durch die Frau ausschliesse (BGE 49 I 16); die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft dürfe nicht vom Geschlecht abhängig gemacht werden. Heute besteht hier keine Benachteiligung der Frau mehr, und es dürften auch keine weitergehenden Postulate in Frage kommen.

Entsprechendes gilt für die Ausübung eines Gewerbes durch die Frau, wenn man von den zivilrechtlichen Bestimmungen und vom Beamtenverhältnis absieht, wovon aber an anderer Stelle zu sprechen sein wird.

cc. Demgegenüber gibt es Gebiete, auf welchen die Frau schlechter gestellt ist als der Mann.

Die Schweiz ist bisher der modernen – mit der Emanzipation der Frau überhaupt zusammenhängenden – Strömung nicht gefolgt, wonach die Eheschliessung auf die Staatsangehörigkeit der Ehefrau keinen Einfluss haben soll. In der Schweiz mit ihrem hohen Prozentsatz an Ausländern stösst diese Lösung auf besondere Schwierigkeiten. Im Interesse der Einheit der Familie hat das schweizerische Recht daher am klassischen Prinzip festgehalten, dass die Ausländerin durch die Heirat mit einem Schweizer das Schweizerbürgerrecht erwirbt, und dass die Schweizerin es im Prinzip verliert, wenn sie einen Ausländer heiratet und dessen Staatsangehörigkeit erwirbt. Gegen diese letztere Regelung richtete sich seit einigen Jahren der Kampf der Frauen: Die Schweizerin soll trotz der Heirat mit einem Ausländer das Schweizerbürgerrecht beibehalten. Das Bürgerrechtsgesetz vom 29. September 1952 hat nun dieses Problem (in Art. 9) in der Weise gelöst, dass die Schweizerin den Verlust des Schweizer-

bürgerrechts dadurch vermeiden kann, dass sie während der Verkündigung oder bei der Trauung die Erklärung abgibt, das Schweizerbürgerrecht beibehalten zu wollen. In einer Übergangsbestimmung (Art. 58) ist gebürtigen Schweizerinnen, die schon vorher ihr Schweizerbürgerrecht durch Heirat verloren hatten, innerhalb eines Jahres nach dem Inkrafttreten dieser Bestimmung Gelegenheit gegeben worden, auf blosses Gesuch hin unentgeltlich wieder ins Schweizerbürgerrecht aufgenommen zu werden. Hievon ist in einer grossen Anzahl von Fällen Gebrauch gemacht worden. Weitere Verbesserungen sind durch das Bundesgesetz vom 7. Dezember 1956 in die Wege geleitet, für das gegenwärtig die Referendumsfrist läuft (BBl 1956, II, 1006).

Während die Zulassung der Frauen zum Studium und zur Berufsausübung im allgemeinen keinen besonderen Beschränkungen unterliegt, bestehen solche in der Beamtenfähigkeit der Frau. Im Bund betreffen diese allerdings im Prinzip nur die verheiratete Frau. Die unverheiratete Frau hingegen ist zu sämtlichen Stellen der Bundesverwaltung wählbar und hat Anspruch auf die gleiche Entlohnung. In Wirklichkeit stehen aber die Frauen schor. zahlenmässig weit zurück. Namentlich bleiben sie – von wenigen Ausnahmen abgesehen – auf die untern Gehaltsklassen beschränkt. Das erklärt sich nur zum Teil durch das frühzeitige Ausscheiden vieler infolge Verheiratung. Zum Teil beruht dieser Umstand auf dem geringeren Angebot an weiblichen Arbeitskräften mit höherer Vorbildung und Verwaltungserfahrung.

Im kantonalen Recht gehen die Beschränkungen der Frau teils weiter, teils weniger weit. So ist die Frau in einzelnen Kantonen von der kantonalen Verwaltung überhaupt ausgeschlossen, während in andern auch die verheiratete Frau zugelassen ist. Vom Pfarramt ist sie in den meisten Kantonen im Prinzip ausgeschlossen; immerhin lässt die Praxis gelegentlich und auf Zusehen hin weibliche Pfarrer zu. Dagegen ist die Frau als Lehrerin weitgehend zugelassen. In einzelnen Kantonen gilt allerdings eine Ausnahme für die verheiratete Lehrerin oder hinsichtlich der höheren Schulstufen.

Es mag zutreffen, dass die Frau auch in einigen nicht kommunistischen Staaten auf diesem Gebiete weniger zurückgesetzt ist. Allgemein kann das aber wohl nicht gesagt werden.

Auch bei den Lohnverhältnissen in der Privatwirtschaft zeigt sich eine Benachteiligung der erwerbstätigen Frau. Nach einer Statistik aus dem Jahre 1951 betragen, verglichen mit den Löhnen gelernter und ungelernter Arbeiter (= 100%), die Frauenlöhne durchschnittlich 62 Prozent, die Löhne ungelernter Arbeiter dagegen 84 Prozent. Das ist aber das Ergebnis des freien Spiels von Angebot und Nachfrage, nicht die Folge einer differenzierten gesetzlichen Regelung. Verlangt werden hier denn auch besondere Schutzbestimmungen zugunsten der Frau. Auf dem Wege der staatlichen Gesetzgebung ist das jedoch unter dem Regime der Handels- und Gewerbefreiheit nur schwer zu verwirklichen. Auch die auf internationalem Boden angestrebte Regelung ist bisher ohne Erfolg geblieben (vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die 34. Tagung der internationalen Arbeitskonferenz vom

12. Dezember 1952, BBl III 819 sowie über weitere Tagungen: BBl 1953 III 981, 1954 II 1101, 1955 II 1301). Die eidgenössischen Räte haben in der Frühjahrsession 1953 die Ratifikation der internationalen Konvention betreffend die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte bei gleichwertiger Arbeit abgelehnt. Gleichzeitig wurde aber ein Postulat angenommen, das den Bundesrat beauftragt, über die Auswirkungen dieses Grundsatzes auf die schweizerische Wirtschaft Bericht zu erstatten. Der Bericht ist, verbunden mit der Berichterstattung über die 38. und 39. Tagung der internationalen Arbeitskonferenz, vom Bundesrat am 21. Dezember 1956 der Bundesversammlung unterbreitet worden (BBl 1956 II 893); er gelangt zu nachstehenden Schlussfolgerungen:

«Die Gleichheit der Entlohnung für Mann und Frau bei gleicher Leistung gehört zu den Bestrebungen nach sozialer Gerechtigkeit. Da aber bei der Lohnbildung stets ökonomische Faktoren mitspielen, können kaum alle nicht leistungsbedingten Lohndifferenzen ganz ausgeebnet werden. Das schliesst nicht aus, dass die Lohngerechtigkeit immer mehr verfeinert wird. Erhebliche Ungleichheiten, soweit solche noch bestehen, bleiben nicht verborgen und werden im Zeitalter eines wachen sozialen Empfindens auch behoben, sei es durch sorgfältige Bewertung des Arbeitsplatzes und der persönlichen Leistung und entsprechende Lohnordnungen, sei es durch Gesamtarbeitsvertrag.

Der Staat kann die im Gang befindliche Entwicklung nur begrüssen. Sie wird begünstigt durch die fortschreitende berufliche Ertüchtigung der Frau sowie allgemein durch eine vermehrte Anerkennung ihrer Persönlichkeit. Der Wandel der Anschauungen über die Berufstätigkeit der Frau und die Höherwertung der Frauenarbeit entspricht durchaus der Bedeutung, welche der Tätigkeit der Frau im Rahmen der heutigen Volkswirtschaft zukommt.»

In der Expertenkommission, welche den vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit ausgearbeiteten Entwurf zu diesem Bericht zu begutachten hatte, waren auch die Frauen vertreten.

Am stärksten tritt der Vorrang des Mannes im Zivilrecht in Erscheinung.

Im Erbrecht sind zwar nur noch vereinzelt Überreste einer Benachteiligung der Frau zu finden. Ins Gewicht fällt da und dort der Ortsgebrauch, als dessen Ausdruck das bisherige kantonale Recht zu gelten hat (Art. 5 ZGB). Ausserdem enthält das bisherige Erbrecht eine Benachteiligung der Töchter, indem diese zur Übernahme des Landwirtschaftsgewerbes erst berechtigt sind, wenn keiner der Söhne das Gut zum Selbstbetrieb übernehmen will (Art. 621, Abs. 3 ZGB). Diese Zurücksetzung wird aber dadurch etwas gemildert, dass für die Übernahme nicht nur die Eignung der Töchter selbst genügt, sondern auch jene ihrer Ehemänner. Wichtiger ist, dass das Zivilgesetzbuch den überlebenden Ehepartner erbrechtlich besser stellt, als die Rechte der meisten andern Staaten. Das gilt zwar für beide Ehegatten in gleicher Weise, ist aber für die Frau praktisch von besonderer Bedeutung. Sie hat heute nicht nur einen gesetzlichen Anteil am Erbe des Mannes, sondern sogar einen Pflichtteilsanspruch im Ausmass zwischen einem Viertel und der Hälfte des Nachlasses. Durch Verfügung von todeswegen

ann der überlebende Teil im Verhältnis zu den gemeinsamen Kindern noch weit er begünstigt werden. Es kann ihm nämlich neben  $\frac{3}{16}$  des Nachlasses zu Eigentum der ganze restliche Nachlass zu lebenslänglicher Nutznießung zugewiesen werden. Wenn der Mann von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, hat die Frau nicht bloss ihr eigenes Vermögen, sondern sie hat ausserdem  $\frac{3}{16}$  vom Vermögen des Mannes zu Eigentum und den Rest zu lebenslänglicher Nutznießung. Von dieser Möglichkeit, die nur zu wenig bekannt ist, wird mehr und mehr Gebrauch gemacht.

Anders im Ehe- und Kindschaftsrecht. Hier stellt sich das Problem des Verhältnisses zwischen Mann und Frau unter besondern Gesichtspunkten, weil es um die engste menschliche Lebensgemeinschaft geht. Die Familie ergriff die Personen der Ehegatten und ihrer Kinder, sowie das Vermögen und bildet nach christlicher Auffassung die Grundlage des Staates. Neben den Interessen aller dieser Beteiligten sind jene zu berücksichtigen, welche der Staat an einer gesunden und starken Familie besitzt.

Bis zum Ende des ersten Weltkrieges galt überall unangefochten das autoritäre Prinzip des Patriarchates: der Ehemann war das Haupt der Familie; er gab ihr den Namen und das Bürgerrecht; er hatte allein für die Familie zu sorgen, sie zu vertreten und für sie den letzten Entscheid zu treffen. Die extreme Form dieser Regelung stellte die Frau während der Ehe unter die Geschlechtsvormundschaft des Mannes. Das galt bei uns und auch in andern Staaten bis ins 20. Jahrhundert.

Demgegenüber brachte das Zivilgesetzbuch eine Besserstellung der Frau, die als kühne Neuerung Aufsehen erregte und über alle damaligen Rechte hinausging. Eugen Huber, der Schöpfer des Gesetzes, erblickte seine Aufgabe darin, das Recht der Persönlichkeit beider Ehegatten, insbesondere auch der Frau, in Einklang zu bringen mit den Interessen der Gemeinschaft. So wurde die Frau nicht nur von der Geschlechtsvormundschaft des Mannes befreit, sondern sie tritt ihm nun als gleichberechtigt zur Seite, soweit das mit den Interessen der Gemeinschaft nach der damaligen Auffassung vereinbar erschien. In diesem Sinne erhielt die Frau – im Prinzip und mit gewissen Beschränkungen – die Handlungs- und Prozessfähigkeit, die Vertretung der Gemeinschaft (sog. Schlüsselgewalt), das Recht der selbständigen Ausübung eines Berufes oder eines Gewerbes, den Anspruch auf standesgemässen Unterhalt und auf Schutz der ehelichen Gemeinschaft, Anteil an der elterlichen Gewalt, den Anspruch auf Beibehaltung und Sicherung ihres eingebrachten Gutes, in Verbindung mit Konkursprivileg, beschränkte Vertretungs- und Verwaltungsbefugnis, das Recht auf Ausscheidung des Arbeitserwerbes als Sondergut, über das sie frei verfügen kann, und die Ehevertragsfreiheit, geschützt durch das Erfordernis der Mitwirkung der Vormundschaftsbehörde. Namentlich aber wurde die Stellung der Frau wirtschaftlich verbessert durch die Einräumung eines Anteils (von einem Drittel) am Vorschlag, der während der Ehe gemacht wird, während ein Rückschlag vom Manne allein zu tragen ist, soweit dieser nicht ein Verschulden der Frau nachzuweisen vermag. Durch Abschluss eines Ehevertrages – vor oder nach

der Eheschliessung – kann Gütertrennung vereinbart werden. Dadurch wird die Frau güterrechtlich vom Manne unabhängig, indem sie ihr Vermögen nicht bloss selbst verwalten und nutzen, sondern auch frei veräussern kann. Wenn bei der Eheschliessung Verlustscheine gegen den Mann bestehen, oder wenn dieser für Weib und Kind nicht pflichtgemäss Sorge trägt oder die für das eingebrachte Gut verlangte Sicherheit nicht leistet, oder wenn das Gesamtgut überschuldet ist, kann sie die Gütertrennung sogar gegen den Willen des Mannes durchsetzen.

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass unser Obligationenrecht die Eingehung einer Bürgschaft durch verheiratete Personen an das Gültigkeitserfordernis der Zustimmung des Ehegatten geknüpft hat (Art. 494 OR). Dieser Zustimmung bedarf zwar nicht nur die Bürgschaft des Mannes, sondern auch jene der Frau. Diese Vorschrift, die über andere Rechte hinausgeht, ist aber hauptsächlich zum Schutze der Ehefrau und der Familie aufgestellt worden und wirkt sich auch hauptsächlich in diesem Sinne aus.

In weitem Umfange – obschon weniger als frühere und gleichzeitige Kodifikationen anderer Staaten – hat allerdings auch das Zivilgesetzbuch am autoritären Prinzip festgehalten. Der Gesetzgeber glaubte, das im Interesse der Gemeinschaft und der Einheit der Familie tun zu müssen. Den besonderen Interessen der Frau trug er dadurch Rechnung, dass er ihr oft die Möglichkeit einräumte, den Entscheid des Richters oder die Hilfe der Vormundschaftsbehörde anzurufen. Mit diesem Vorbehalt tritt das herkömmliche Prinzip des Vorranges des Mannes namentlich in folgenden Punkten noch in Erscheinung: Die Familie erhält den Namen und das Bürgerrecht des Mannes, der auch den Wohnsitz bestimmt. Der Ehemann ist das Haupt der Familie. Er hat in den das Gemeinschaftsleben betreffenden Angelegenheiten den letzten Entscheid, soweit nicht die Anrufung des Richters möglich ist, und vertritt die Gemeinschaft nach aussen. Andererseits hat er für den Unterhalt von Weib und Kind in erster Linie, und zwar in gebührender Weise, zu sorgen und haftet für seine Handlungen und die Gemeinschaftsschulden persönlich. Gegenüber den Kindern üben die Eltern die elterliche Gewalt zwar gemeinsam aus. Wenn aber die Eltern sich nicht einigen können, so entscheidet der Wille des Vaters. Güterrechtlich hat der Mann beim gesetzlichen Güterstand der Güterverbindung die Verwaltung und Nutzung am Frauengut und erhält zwei Drittel des Vorschlages, während er – wie bereits erwähnt – einen Rückschlag im Prinzip allein tragen muss. Die Frau bedarf für Verfügungen über ihr eingebrachtes Gut der Zustimmung ihres Mannes. Im ganzen ergibt sich das Bild einer autoritären Stellung des Mannes, die sich aber nicht nur auf seine Rechte, sondern auch auf seine Pflichten erstreckt.

Eine extreme Richtung will auch von dieser beschränkten Vormachtsstellung des Mannes nichts mehr wissen. Im Zusammenhang mit den Begehren um die politische Gleichberechtigung der Frau wird vielfach auch ihre völlige Gleichstellung auf zivilrechtlichem Gebiete verlangt: Die Frau soll in persönlichen wie in gemeinschaftlichen Angelegenheiten die gleichen Rechte, aber auch die gleichen Pflichten haben wie der Mann; über Gemeinschaftsfragen sollen

beide gemeinsam entscheiden, und wo eine Einigung nicht möglich ist, soll jeder Partner sich an den Richter oder die zuständige Verwaltungsbehörde wenden können. Selbst an der Einheit der Familie hinsichtlich des Namens und des Bürgerrechts wird nicht mehr festgehalten. Diese Auffassung ist in Sowjetrussland und andern kommunistischen Staaten bereits geltendes Recht. Die Ehe ist hier nur ein Privatvertrag unter gleichberechtigten Partnern. Dieser Gedanke wird so konsequent durchgeführt, dass die Gesetzgebung nicht einmal auf naturgegebene Wesensverschiedenheiten und Schutzbedürfnisse Rücksicht nimmt. Absolut betrachtet, stellen sich die Frauen in diesen Staaten privatrechtlich aber nicht besser als nach unserem geltenden Recht. Im Gegenteil. Denn der Vorteil der Gleichstellung wird weit mehr als aufgewogen durch die Tatsache, dass diese Rechtsordnungen auch dem Manne viel weniger Rechte und Freiheiten gewähren, indem sie den Kreis der dem Einzelnen zustehenden Privatrechte enger ziehen als unser Recht. Man denke etwa an die Einschränkung des Privateigentums und des Erbrechts. Auch ist nicht zu übersehen, dass die gleichen Rechte dort mit gleichen Pflichten verbunden sind, was sich oft genug gerade zum Nachteil der Frau auswirkt. So etwa der Umstand, dass unter Ehegatten auch während der Ehe eine Unterhaltspflicht nur im Falle der Arbeitsunfähigkeit oder der Mittellosigkeit des andern Ehegatten besteht. Auch die freie Möglichkeit der Ehescheidung wirkt sich als einseitige Benachteiligung der Frau aus.

Schon bald nach Beendigung des ersten Weltkrieges sind auch die nordischen Staaten Schweden (1920), Dänemark (1925), Norwegen (1927) und Finnland (1929) zur zivilrechtlichen Gleichstellung übergegangen, jedoch unter Beibehaltung der Einheit der Familie hinsichtlich des Namens, des Bürgerrechts und des Wohnsitzes. In der gleichen Zeit setzte in Deutschland eine Bewegung in dieser Richtung ein. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Westdeutschland vom 23. Mai 1949 bestimmt in Artikel 3: «Mann und Frau sind gleichberechtigt.» Die Bundesgesetzgebung hätte – wie bereits erwähnt – bis Ende März 1953 auch die Privatrechtsgesetzgebung diesem Grundgesetz anpassen sollen. Da aber bis her keine Neuordnung zustande gekommen ist, hat die Gerichtspraxis sich dieser Aufgabe angenommen. Ähnliche Bestrebungen sind in andern Ländern festzustellen. So sind z. B. in Frankreich Vorarbeiten für eine Revision des Code civil im Gange.

Die Rechtsstellung der Frau in der Schweiz ist – dies kann wohl festgestellt werden – in besonderem Masse nach dem modernen Grundsatz der Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der Frau orientiert. Eine Revision unseres Zivilgesetzbuches, welche in dieser Richtung weiter fortschreitet, steht zur Diskussion. So bemerkt Professor Egger dazu in seiner Abhandlung über «Die Gleichberechtigung von Mann und Frau in der jüngsten familienrechtlichen Gesetzgebung» (Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1954, S. 47): «Wir erkennen somit, dass dieses neue Recht, so sehr es manchen Schweizer zunächst befremden mag, durchaus in der Linie des schweizerischen Rechts liegt, ja als eine organische Weiterentwicklung seiner familienrechtlichen Grundvorstellung»

gen angesprochen werden kann. So kann das schweizerische Familienrecht seine zeitgemässe Gestaltung finden auf der Grundlage der Tradition. Aber zugleich muss es sich dem Gedanken der Gleichberechtigung erschliessen.»

Gesamthaft ist festzustellen, dass die Schweizerin – wenn man von den politischen Rechten absieht – rechtlich nicht schlechter gestellt ist als ihre Schwestern in andern Staaten, selbst in solchen mit Frauenstimmrecht. Bei der Eröffnung der «Saffa» im Jahre 1934 erklärte die Präsidentin der grossen Ausstellungskommission sogar, dass die Schweizerfrauen «eine wirtschaftliche Freiheit geniessen, die andere Länder mit mehr politischen Rechten ihren Frauen bis heute nicht gegeben haben». Das Schweizerbürgerrecht wird denn auch von ihnen sehr hoch eingeschätzt. Es kann deshalb nicht gesagt werden, das Mitspracherecht der Frau im Staate sei nötig, weil nur diese Mitwirkung Gewähr dafür biete, dass die Schweizerin in der Gesetzgebung nicht schlechter behandelt werde als die Frau in andern Staaten.

d. Dem Vergleich mit andern Staaten kann ferner aus einem besonderen, in der politischen Eigenart unseres Landes liegenden Grunde nur eine beschränkte Bedeutung beigemessen werden, nämlich wegen der wesentlichen Unterschiede, die zwischen dem schweizerischen Stimm- und Wahlrecht und den politischen Rechten der Bürger in andern Staaten bestehen. Im Ausland erschöpfen sich diese Rechte in der Regel im aktiven und passiven Wahlrecht, d. h. im Recht, die Vertreter ins Parlament – und zwar oft nur in eine Kammer, die sog. Volkskammer – des Zentralstaates, eventuell eines Gliedstaates, zu wählen oder in diese Behörde gewählt zu werden. In einigen Staaten kommt dazu noch die Wahl der Vertreter in eine lokale gesetzgebende Behörde oder etwa die Wahl des Staatspräsidenten.

Demgegenüber reichen in der Schweiz die politischen Rechte der Bürger erheblich weiter, weil sie eine Referendums-Demokratie darstellt, die sich auf drei verschiedenen Stufen auswirkt. Ausserdem steht dem Stimmbürger in der Schweiz nicht nur das Wahlrecht, sondern auch das Stimmrecht zu, und zwar beides auf den drei Stufen des Bundes, des Kantons und der Gemeinde.

Die Volkswahl greift im Bund Platz für den Nationalrat und die eidgenössischen Geschworenen. In den Kantonen umfasst sie die Wahl der Volksvertreter in den Grossen Rat, die Bestellung des Regierungsrates und in den meisten Kantonen die Wahl der Ständeräte. Vielfach – namentlich in Landsgemeindekantonen – werden aber auch andere Verwaltungsbehörden und richterliche Behörden, sowie Einzelorgane der Verwaltung und Justiz, besonders die obersten richterlichen Behörden und obere kantonale Beamte, durch das Volk gewählt. Im allgemeinen erfolgt die Wahl der untern kantonalen Organe, wie namentlich der Bezirksverwaltungsbehörden, der Bezirksgerichte und der Bezirksbeamten, ebenfalls durch das Volk. Hinzu kommen die Volkswahlen in der Gemeinde, insbesondere die Wahl in die Gemeindebehörden (wie Gemeinderat, Stadtrat). Oft werden auch Gemeindebeamte und mitunter Lehrer und Pfarrer durch die Stimmberechtigten gewählt.

Neben das Wahlrecht tritt als äusserst wichtige Funktion des Stimmberechtigten das Recht, bei den hauptsächlichsten Sachfragen mitzuwirken, das Stimmrecht im engeren Sinne.

Im Bund schliesst dieses das Recht in sich, zu Verfassungsänderungen Stellung zu nehmen, da jede Änderung neben der Zustimmung der Mehrheit der Stände auch der Zustimmung der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Stimmberechtigten bedarf. Das Recht der Volksinitiative gibt 50 000 Stimmberechtigten überdies die Möglichkeit, auf dem Wege der Volksinitiative eine Verfassungsänderung in die Wege zu leiten. Ausserdem können 30 000 Stimmberechtigte durch Ergreifung des Referendums bei jedem neuen Gesetz und bei jeder Gesetzesänderung verlangen, dass die Vorlage dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wird. Das gleiche gilt für allgemeinverbindliche, nicht dringliche Bundesbeschlüsse, für langfristige Staatsverträge und mit gewissen Einschränkungen sogar für dringliche Bundesbeschlüsse. Berücksichtigt man die Tatsache, dass die Demokratie in der Schweiz nicht nur stärker ausgebaut ist als anderswo, sondern sich auch praktisch intensiver auswirkt, so erhalten die den Frauen schon heute gegebenen Einflussmöglichkeiten ein grösseres Gewicht.

Noch weiter reicht der Inhalt des Stimmrechts auf dem Boden des kantonalen Rechts. Wir folgen hier im wesentlichen den Ausführungen in Giacomettis Werk «Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone» (S. 281 ff. und 537 ff.). Im Sinne der unmittelbaren Demokratie tritt neben das obligatorische Verfassungsreferendum oft das obligatorische Gesetzesreferendum, während in allen übrigen Kantonen das Referendum wenigstens fakultativ vorgesehen ist. Ferner bleibt die Volksinitiative hier nicht auf die Verfassungsänderung beschränkt. Vielmehr kennen alle Kantone in irgend einer Form auch die Gesetzesinitiative. Und zwar ist fast überall die formulierte Initiative zulässig, in einzelnen Kantonen allerdings nur für den Erlass, nicht auch für die Abänderung oder Aufhebung von Rechtssätzen. Ferner untersteht in einigen Kantonen die Ratifikation der rechtsetzenden internationalen und interkantonalen Staatsverträge ebenfalls dem Referendum. In einzelnen Kantonen besteht sogar ein sachlich allgemeines, teils sogar ein obligatorisches Verwaltungsreferendum. Grossratsbeschlüsse, die allgemeinverbindlich oder von allgemeiner Tragweite oder unpersönlicher Natur sind und nicht dringlich erscheinen, unterliegen hier dem Referendum. In andern Kantonen kann der Grosse Rat seine Beschlüsse der Volksabstimmung unterstellen. In der Mehrzahl der Kantone ist dieses Referendum aber sachlich beschränkt. Das praktisch wichtigste Beispiel ist das Finanzreferendum, das in einzelnen Kantonen als allgemeines Finanzreferendum ausgestaltet ist. Besonders gut ausgebaut sind die kantonalen Befugnisse des Stimmbürgers in den Landsgemeindekantonen.

Die ausgeprägteste Volksherrschaft findet sich naturgemäss in der Gemeinde, die man mit Recht als die Urquelle der Demokratie bezeichnet. In den Gemeinden mit der gewöhnlichen Organisation wird grundsätzlich über alle wichtigen Gemeindeangelegenheiten durch die Gemeindeversammlung Beschluss gefasst. Das gilt nicht nur für die Gemeindeverfassung, sondern für alle rechts-

setzenden Beschlüsse. Aber auch die Beschlussfassung über die hauptsächlichsten Verwaltungsaufgaben steht der Gemeindeversammlung zu. Von besonderer Bedeutung ist dieser Umstand für den Entscheid über Finanzfragen (Steuern, Anleihen, Jahresrechnung, Grundeigentum usw.). In grossen Gemeinden, insbesondere in grösseren Städten, ist zwischen die Gesamtheit der Stimmberechtigten und den Gemeinderat ein Stadtparlament eingeschaltet. In weitem Umfange besteht hier ebenfalls ein – obligatorisches oder fakultatives – Referendum, und zwar nicht nur das Verfassungs-, sondern auch das Gesetzes- und das Finanzreferendum. Vielfach ist ausserdem das Recht der Volksinitiative anerkannt.

Es ist offenkundig, dass unsere Demokratie auf ihren drei Stufen vom Stimmbürger bedeutend mehr verlangt als irgend ein anderer Staat. Dies schon durch die stärkere zeitliche Inanspruchnahme. Der Schweizerstimmbürger hat alle vier Jahre den Nationalrat zu wählen und ist überdies in den letzten sechs Jahren (1951–1956) für 22 Sachabstimmungen an die Urne gerufen worden. Dazu kommen die Wahlen und Abstimmungen in Kanton und Gemeinde. Im Kanton Zürich z.B. fanden in den Jahren 1951–1955 18 kantonale Sachabstimmungen und 12 kantonale Wahlen statt, im Kanton Bern 22 kantonale Sachabstimmungen und 10 kantonale Wahlen. Die Beanspruchung in der Gemeinde dürfte nicht geringer sein. In Rechnung zu stellen ist dabei nicht nur die für den Urnengang benötigte Zeit. Mehr ins Gewicht fällt die Vorbereitung, insbesondere bei Abstimmungen über Sachfragen (Verfolgung der Diskussionen in der Presse, Besuch von Parteiversammlungen usw.). Hinzu kommt noch die Inanspruchnahme durch Referenden und Initiativen. Dabei stellen Abstimmungen über Sachfragen an die politische Urteilsreife und Erfahrung besonders hohe Anforderungen.

Demgegenüber fallen in den meisten ausländischen Staaten die Abstimmungen über Sachfragen ausser Betracht, sodass der Stimmbürger es nur mit Wahlen zu tun hat. In manchen Staaten hat er nur alle 3–4 Jahre einmal Gelegenheit, an einer Wahl teilzunehmen. In andern kommen noch Provinzial- oder Gemeindevahlen etwa im gleichen Ausmass dazu.

Diese tiefgreifenden Verschiedenheiten sind Tatsachen, die bei der Gesetzgebung gerade auf diesem Gebiete besonders ins Gewicht fallen, wenn es anderseits auch richtig ist, dass politisch interessierte Frauen den Ausschluss von so weitgehenden Volksrechten umso schwerer empfinden müssen.

e. Es zeigt sich also, dass die schweizerische Referendumsdemokratie an den Stimmbürger grössere Anforderungen stellt als andere Staaten. Das ist auch für die Einführung des Frauenstimmrechts von Bedeutung. Aus der Tatsache, dass dieses in andern Staaten eingeführt ist und funktioniert, können nicht ohne weiteres Schlüsse auf die Einführung in der Schweiz gezogen werden. Es kann aber auch nicht gesagt werden, dass die allgemeine Rechtsstellung der Frau bei uns schlechter sei als in Staaten mit Frauenstimmrecht; das Frauenstimmrecht müsse aus diesem Grunde eingeführt werden. Man kann vielmehr ohne Übertreibung sagen, dass die Schweizerin – alles in allem – wohl ebenso viele Rechte und Freiheiten besitzt wie die Frau in andern Staaten. Das will freilich nicht

heissen, dass bei uns alles zum Besten bestellt sei, und dass wir keine Veranlassung hätten, an der Verbesserung der Rechtsstellung der Frau weiterzuarbeiten.

Die Frage stellt sich demnach so, ob die Einführung des Frauenstimmrechts sich bei uns aus andern Gründen, unter Berücksichtigung der besonderen politischen und sozialen Verhältnisse der Schweiz, aufdrängt. Dabei wird allerdings die Tatsache nicht unberücksichtigt bleiben dürfen, dass unter den 250 Millionen Erwachsenen in den freiheitlichen Staaten der abendländischen Welt die ca. 1½ Millionen Schweizerinnen die einzigen sind, deren politische Gleichberechtigung noch nicht anerkannt ist.

2. Wenn noch zu Beginn dieses Jahrhunderts der Ausschluss der Frau von den politischen Rechten fast überall als eine Selbstverständlichkeit erschien, während heute ihre politische Gleichberechtigung mit dem Manne beinahe in allen zivilisierten Staaten anerkannt ist, so lässt sich das nur durch die grossen Veränderungen erklären, die in der Zwischenzeit in jenen Ländern in den sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen, insbesondere der Frauen, und in den politischen Verhältnissen im allgemeinen eingetreten sind. Können nun solche Veränderungen auch in der Schweiz festgestellt werden, so dass der Zeitpunkt für die politische Gleichstellung der Frau mit dem Manne auch bei uns gekommen ist, wie die Befürworter es behaupten?

a. Die Geschichte der Frauenbewegung zeigt, dass das Frauenstimmrecht erst Fuss zu fassen begann, als die Frauen sich durch die Verhältnisse in grösserem Umfang gezwungen sahen, sich der selbständigen Erwerbstätigkeit ausserhalb des Haushaltes, d.h. in Fabrik, Gewerbe oder Handel zu widmen. Während die Frau bis dahin ausserhalb der Familie beruflich nur tätig gewesen war, wenn es sich um einen mit dem Haushalt organisch verbundenen Betrieb handelte (wie z.B. auf dem Bauernhof, im Kleinhandel und im Gastgewerbe), trat sie nunmehr als selbständige Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt auf. Dieser Vorgang setzte in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts – zuerst in England – ein, als die Maschine (insbesondere der Webstuhl) mehr und mehr die Handarbeit ersetzte und Fabriken gegründet wurden, welche den Frauen eine erwünschte Verdienstmöglichkeit boten. In zunehmendem Masse ging auch die verheiratete Frau in die Fabrik, als das Einkommen des Mannes nicht einmal mehr für ein bescheidenes Auskommen der Familie ausreichte. Je mehr die Industrialisierung und mit ihr die Proletarisierung der Massen fortschritt, und je mehr es anderseits an den nötigen Arbeitskräften fehlte, desto mehr musste die Frau in die Lücke treten und sich in den allgemeinen Arbeitsprozess einschalten. Das war in den beiden Weltkriegen und in der Nachkriegszeit in den kriegführenden Ländern in ganz besonderem Masse der Fall. Damit hatte aber der Einbruch in die traditionelle Arbeitsteilung begonnen, welche dem Manne allein die Last des Unterhalts der Familie auferlegt hatte, während die Tätigkeit der Frau auf den Kreis der Familie beschränkt blieb. Nunmehr hatte auch die Frau ihren Beitrag an den Haushalt der Familie zu leisten, oft zusätzlich neben den häuslichen Arbeiten. Das gab ihr nicht nur mehr Selbstvertrauen, sondern auch eine stärkere Stellung in der Familie und in der

Öffentlichkeit. Sie gewann auf diese Weise überdies ein unmittelbares Interesse und ein grösseres Verständnis für politische Fragen. Damit begann sie aber auch, ihre Ausschliessung von den politischen Rechten als Zurücksetzung zu empfinden. In dem Masse, als die Frau die Sorge für den Unterhalt der Familie auf sich nahm, erhob sie stärkeren Anspruch darauf, in der Familie und im Staate mitzureden und bei der Gestaltung der Verhältnisse mitzuwirken. Dadurch war eine wesentliche Voraussetzung für ihre politische Gleichberechtigung geschaffen.

Hat nun auch in der Schweiz eine solche Integrierung der Frau in das Wirtschaftsleben stattgefunden? Schon im Jahre 1923 konnte das Bundesgericht (Entscheidungen des Bundesgerichts, Band 49, erste Abteilung, S. 14 ff., i. S. Mlle Dr. Roeder ca. Conseil d'Etat du Canton de Fribourg) feststellen: «Par suite de transformations d'ordre économique et social qui se sont produites au cours des dernières décades, les femmes ont été obligées d'étendre leur activité à des domaines qui autrefois paraissaient réservés aux hommes et elles y sont mieux que par le passé préparées par leur éducation et leur instruction qui tendent à se rapprocher de celles que reçoivent les hommes.» Das Bundesgericht erklärte deshalb, eine Bestimmung, welche die Zulassung zum Anwalts- und Notariatsberuf auf die Aktivbürger beschränke, verstosse gegen das Prinzip der Rechtsgleichheit und sei verfassungswidrig, nachdem es noch im Jahre 1887 (BGE 13, S. 1 ff., im Falle Kempin) die gegenteilige Auffassung vertreten hatte.

Statistisch ist die schweizerische Entwicklung seit dem Jahre 1888 aus der nachstehenden Tabelle ersichtlich, die wir dem Lexikon der Frau (Bd 2, S. 1238) entnehmen.

### Wohnbevölkerung und berufstätige Bevölkerung 1888-1950

Jahr	Wohnbevölkerung			Berufstätige Bevölkerung		
	Männlich	Weiblich	Total	Männlich	Weiblich	Total
Absolute Zahlen						
1888	1 417 574	1 500 180	2 917 754	870 389	434 445	1 304 834
1900	1 627 025	1 688 418	3 315 443	1 057 534	497 713	1 555 247
1910	1 845 529	1 907 764	3 753 293	1 178 782	604 413	1 783 195
1920	1 871 123	2 009 197	3 880 320	1 236 281	635 444	1 871 725
1930	1 958 349	2 108 051	4 066 400	1 331 358	611 268	1 942 626
1941	2 060 399	2 205 304	4 265 703	1 422 272	570 215	1 992 487
1950	2 272 025	2 442 967	4 714 992	1 515 232	640 424	2 155 656
Index (1888 = 100)						
1888	100	100	100	100	100	100
1900	115	113	114	122	115	119
1910	130	127	129	135	139	137
1920	132	134	133	142	146	143
1930	138	141	139	153	141	149
1941	145	147	146	163	131	153
1950	160	163	162	174	147	165

Bis zum Jahre 1920 ist die Schweiz demnach der allgemeinen Tendenz der zunehmenden Betätigung der Frau in der Wirtschaft gefolgt. Während nämlich die Gesamtzahl der Frauen in der Zwischenzeit seit 1888 nur um 34 Prozent zugenommen hatte, war die Zahl der berufstätigen Frauen auf 46 Prozent gestiegen. Letztere hatte also um etwa einen Drittel mehr zugenommen als die Gesamtzahl der Frauen. Im Vergleich zu den Männern ergibt sich aber nur ein geringer Unterschied zugunsten der Frauen. Die entsprechenden Zahlen betragen bei den Männern 32 Prozent Gesamtzunahme und 42 Prozent Zunahme der Berufstätigen. In der Zeit zwischen 1920 und 1941 hat sich aber die Berufstätigkeit der Frauen nicht mehr erhöht. Sie ist sogar zurückgegangen, und zwar absolut, trotz der gleichzeitigen Zunahme der Gesamtzahl der Frauen. Während nämlich im Jahre 1920 noch 635 444 Frauen berufstätig waren, waren es im Jahre 1941 nur noch 570 215. Es arbeiteten also im Jahre 1941 65 229 Frauen weniger als im Jahre 1920 im Beruf, obwohl die Gesamtzahl der Frauen in der gleichen Zeit um 196 107 zugenommen hatte. Prozentual betrug zwischen 1888 und 1941 die Zunahme der Gesamtzahl der Frauen 47 Prozent, die Zahl der berufstätigen Frauen aber nur 31 Prozent. Bei den Männern lauten die entsprechenden Zahlen 45 Prozent und 63 Prozent. Im ganzen hat sich bis 1941 die Zahl der berufstätigen Männer also um 63 Prozent, jene der Frauen aber nur um 31 Prozent erhöht. Die prozentuale Zunahme der Berufstätigen erreichte somit bei den Frauen nicht einmal die Hälfte jener bei den Männern. In den Jahren 1941 bis 1950 stieg die absolute Zahl der berufstätigen Frauen wieder, und zwar auf 640 424. Obwohl die Gesamtzahl der weiblichen Personen seit 1888 um 63 Prozent gestiegen ist, beträgt die Zunahme der berufstätigen Frauen nur 47 Prozent. Bei den Männern lauten die entsprechenden Zahlen 60 Prozent und 74 Prozent.

Im ganzen zeigt die Tabelle, dass die Zahl der Berufstätigen bei den Männern prozentual immer stärker zugenommen hat als die Gesamtzahl (nämlich 74% im Jahre 1950 gegenüber 60%). Bei den Frauen trifft dies nur bis zum Jahre 1920 zu, während nachher ein Rückgang eintritt, und zwar so, dass die Zunahme der berufstätigen Frauen im ganzen Zeitabschnitt (47%) hinter jenem der Zunahme der Gesamtzahl der Frauen (63%) nicht unerheblich zurückbleibt. Die Linie der Entwicklung bleibt im wesentlichen die gleiche, wenn man statt der gesamten Bevölkerung nur die Bevölkerung mit Schweizerbürgerrecht als Grundlage nimmt.

Die Behauptung, die Berufstätigkeit der Frau habe sich in der neueren Zeit wesentlich erweitert, hält also – jedenfalls für die Zeit zwischen 1888 und 1950 – den statistischen Zahlen nicht stand, wenn man die gleichzeitig eingetretene Erhöhung der Gesamtzahl der weiblichen Wohnbevölkerung in Rechnung stellt. Sie bleibt sogar hinter dieser, aber auch hinter der Entwicklung bei den Männern zurück. Den Ursachen dieser Entwicklung braucht hier nicht nachgegangen zu werden. Es ist deshalb nicht zu fragen, ob etwa der Arbeitsmarkt, oder die Einreisepolitik, oder die fortschreitende Mechanisierung, oder psychologische Ursachen, oder die soziale Besserstellung der untern Klassen

daran beteiligt sind. Denn es kommt für die vorliegenden Zwecke nur auf die tatsächliche Beteiligung der Frauen an der Berufstätigkeit ausserhalb des Hauses an.

Dagegen dürfte ein Überblick über den Anteil der Frauentätigkeit bei den einzelnen Erwerbsgruppen von Interesse sein. Darüber gibt die nachstehende Tabelle (Seite 722) Auskunft.

Daraus ergibt sich, dass im Jahre 1950 in der Schweiz 2 155 656 Personen berufstätig waren, wovon 640 424 Frauen, d. h. 29,7 Prozent aller Berufstätigen. Die Gesamtzahl der 20 und mehr Jahre alten Frauen betrug damals 1 734 907; davon waren 534 740 oder 30,8 Prozent berufstätig. In der Hauswirtschaft und Tagelöhnerie waren 110 700 Frauen beschäftigt; ihr Anteil am Total der Beschäftigten dieser Gruppe beträgt 94,9 Prozent. In allen übrigen Erwerbszweigen zusammen machen die Frauen 26 Prozent aller Beschäftigten aus.

Die Frauenarbeit in der Fabrik im besonderen zeigt folgende Entwicklung. Von den in Fabriken in der Schweiz beschäftigten Personen waren Frauen:

1888	1895	1901	1911	1923	1929	1937	1944	1950	1954
46%	40%	38%	36%	38%	36%	35%	30%	32%	32%

Es zeigt sich also, dass der Anteil der Frauen an der Fabrikarbeit in stetiger Abnahme begriffen ist. Aber auch bei den übrigen Berufen ist eher eine rückläufige Tendenz festzustellen, während die prozentuale Beteiligung der Frauen in der Hauswirtschaft leicht gestiegen ist.



Einen Vergleich zwischen der Schweiz und andern Staaten ermöglicht die folgende Tabelle.

### Die Erwerbstätigen unter der Gesamtbevölkerung in einigen Staaten

Land	Zähljahr	Von je 100		
		männlichen	weiblichen	Gesamt-
		Bevölkerung waren erwerbstätig		
		Männer	Frauen	überhaupt
Rumänien . . . . .	1930	64,0	52,0	57,9
USSR . . . . .	1926	63,8	51,6	57,5
Bulgarien . . . . .	1934	62,2	50,7	56,5
Finnland . . . . .	1950	60,5	43,7	51,9
Frankreich . . . . .	1946	67,1	37,5	51,5
Deutschland (Sowjet-Zone)	1946	61,0	37,3	47,4
Polen . . . . .	1931	58,5	36,3	47,0
Österreich . . . . .	1951	63,9	35,1	48,5
Tschechoslowakei . . . . .	1947	64,2	32,9	48,1
Dänemark . . . . .	1950	64,5	32,2	48,2
Deutschland (Bundesrepublik)	1950	63,2	31,4	46,3
Jugoslawien . . . . .	1953	62,8	30,8	46,3
Grossbritannien . . . . .	1931	69,0	26,9	47,0
Schweiz . . . . .	1950	66,7	26,2	45,7
Italien . . . . .	1936	65,8	24,8	44,6
Schweden . . . . .	1950	65,2	23,2	44,1
Vereinigte Staaten . . . . .	1950	58,1	21,8	39,7
Belgien . . . . .	1947	63,3	19,0	40,9
Mexiko . . . . .	1950	56,3	8,6	32,1

Aus diesen Zahlen geht hervor, dass die Erwerbstätigkeit der Frauen in der Schweiz wesentlich zurücksteht gegenüber derjenigen in kommunistischen Staaten, aber vergleichbar ist mit jener in Grossbritannien, in der Bundesrepublik Deutschland und in Italien, während sie diejenige in den Vereinigten Staaten und Belgien sogar beträchtlich übersteigt. Die Erwerbstätigkeit der Männer dürfte trotzdem noch etwa das Zweieinhalbfache der Erwerbstätigkeit der Frauen ausserhalb der Familie betragen. Und die Entwicklung der letzten Jahrzehnte verläuft nicht in der Richtung einer Vermehrung dieser Erwerbstätigkeit der Frauen, eher im gegenteiligen Sinne. (Über die Ursachen vgl. Bericht «Für die Familie», BBl 1944, S. 925 ff.)

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Aufgliederung der berufstätigen Frauen nach dem Zivilstand. Im Jahre 1950 waren von allen berufstätigen Frauen 71 Prozent ledigen Standes, während der Prozentsatz bei den Männern nur 34 Prozent beträgt. Von den ledigen Frauen von 15 Jahren und mehr übten 72 Prozent einen Beruf aus, während von den verheirateten Frauen nur 10 Prozent berufstätig waren.

b. Im Sinne einer Lockerung der Bindung ans Haus wirkt sich die Entwicklung des Staates zum Wohlfahrts- und Sozialstaat aus. Im Laufe dieser Entwicklung hat der Staat mehr und mehr Aufgaben übernommen, die früher der Familie zukamen und hauptsächlich in den Aufgabenkreis der Familie fielen. Zu erinnern ist hier an die Vormundschaft, welche fast ganz an den Staat übergegangen ist, an die Erziehung und Ausbildung der Kinder, die Armenunterstützung, die Altersfürsorge, den Schutz der Jugend, die Krankenpflege, hygienische Massnahmen usw.

Hinzu kommt die Vereinfachung der Haushaltung. Viele Produkte, die früher in der Haushaltung selbst hergestellt wurden – z.B. das Brot –, werden heute als fertige Produkte bezogen. Die übrige Arbeit ist durch die zunehmende Mechanisierung und Elektrifizierung der Haushaltung bedeutend erleichtert worden. Die Familie ist heute, etwa von der Bauernfamilie abgesehen, meist nur noch Erziehungs-, Kultur-, Erwerbs- und Konsumgemeinschaft, nicht mehr Produktionsgemeinschaft (vgl. Bericht «Für die Familie», BBl 1944, S. 922 ff.).

Auf diese Weise hat die Frau einen wesentlichen Teil ihrer Aufgaben im Hause verloren. Das kommt der Tendenz zur Beschäftigung ausserhalb des Hauses entgegen, indem die Frau neben der Haushaltung mehr Zeit hiefür zur Verfügung hat. Ausserdem wendet sich ihr Interesse in vermehrtem Masse dem Staate zu, der einen Teil der ihrem Wesen am besten entsprechenden Aufgaben übernommen hat.

Diese Entwicklung ist nicht nur in den kommunistischen und sozialistischen Staaten festzustellen, sondern auch in andern Ländern. Es bedarf keiner näheren Nachweise dafür, dass die Schweiz diese Entwicklung mitgemacht hat und hinter derjenigen der mit ihr vergleichbaren Staaten keineswegs zurückgeblieben ist. (Vgl. Bericht des Bundesrates «Für die Familie», BBl 1944, S. 865, Prof. Egger: Die heutige rechtliche Lage der Familie, BBl. 1944, S. 1089).

c. Aber auch die Frau selbst ist nicht die gleiche geblieben, die sie vor hundert Jahren war. Vor allem ist das Niveau ihrer durchschnittlichen Bildung heute höher als damals. Das gilt nicht nur absolut, sondern auch relativ, d.h. im Verhältnis zum Mann. War die Frau damals von einer über die Primarschule hinausgehenden Schulbildung und von der Ausbildung in einem Berufe fast ganz ausgeschlossen, so besteht heute kaum noch ein prinzipieller Unterschied. Auch tatsächlich steht ihre Ausbildung heute lange nicht mehr so weit hinter derjenigen des Mannes zurück. Durch die Tagespresse, Zeitschriften, Bücher, Vorträge, Radio usw. ist die Frau mit allen Problemen, welche die Öffentlichkeit beschäftigen, vertrauter geworden. Zahlreiche Frauenvereinigungen tragen ihr möglichstes dazu bei, diese Entwicklung zu fördern.

Es besteht wohl kein Zweifel, dass die Schweizerin auch in dieser Hinsicht hinter den Frauen anderer Staaten nicht zurücksteht. Ihre Durchschnittsbildung ist sogar auf einer sehr hohen Stufe, wenn es auch richtig ist, dass der Prozentsatz der an Hochschulen studierenden Frauen seit wenigen Jahren in

Westdeutschland und Österreich höher ist als in der Schweiz (vgl. Lexikon der Frau, Bd. 1, S.1167 ff.). Während aber andere Staaten dieser Tatsache nicht nur im Privatrecht, sondern auch durch die politische Gleichstellung der Frau Rechnung getragen haben, hat man in der Schweiz diese Konsequenz noch nicht gezogen.

d. Eine bedeutungsvolle Veränderung ist seit dem Ausbruch des ersten Weltkrieges auch im Verhältnis der Frau zum Militärdienst eingetreten, im Ausland und in der Schweiz. Nach den Feststellungen im «Lexikon der Frau» (Bd. 1, S.215 f.) war die Frau bis dahin nur in der Verwundeten- und Krankenpflege tätig gewesen; in neuerer Zeit begann nunmehr ihre Eingliederung in die reguläre Armee.

Voran ging England. Nachdem die Frauen freiwillige Dienste in hauswirtschaftlichen Arbeiten und als Fahrzeugführerinnen geleistet hatten, wurde schon 1916 ein weiblicher Armeehilfsdienst organisiert, aber nach Kriegsende wieder aufgelöst. Schon unmittelbar vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges baute man den territorialen Hilfsdienst der Frauen neu auf und unterstellte ihn den Dienstvorschriften des Armeegesetzes. Das Obligatorium wurde dahin gemildert, dass die Frauen zwischen dem Frauenhilfsdienst und andern Formen des nationalen Hilfsdienstes wählen konnten. Viele Frauen wurden zur gemischten Fliegerabwehr eingezogen oder dienten als Ersatz von Offizieren in Spezialdiensten (wie im Ordonnanz-, Informations-, Radar- und Verpflegungsdienst), oft im Ausland, sogar überseeisch. Im Jahre 1946 wurde die Errichtung eines selbständigen Frauencorps der regulären Armee (des Women's Royal Army Corps) beschlossen, das von Zeit zu Zeit Wiederholungskurse macht und zum vollen Dienst im Kriegsfall verpflichtet ist. Es handelt sich um eine Berufslaufbahn mit Pensionsberechtigung. Diese Truppe wird eingesetzt für Fliegerabwehr, Verpflegung, Bureaudienst, Autotransport, Signaldienst und Magazinverwaltung. Die Frauen erhalten auch Offiziersrang und tragen die entsprechenden Titel (Oberst, Hauptmann usw.).

Auch die USA hatten während des zweiten Weltkrieges eine grosse Frauenarmee aufgestellt; die Angehörigen des Women's Army Corps dienten in der ganzen Welt. Auch in diesem Verband können Frauen Offiziersgrade erhalten.

Über Frauentruppen verfügten während des Krieges auch Kanada, Australien, Neuseeland, Südafrika, Südrhodesien, Indien sowie Frankreich. In Israel werden die Frauen seit 1948 für zwei Jahre zum Armeedienst eingezogen.

Weniger weit ging man in Deutschland, von der Auffassung ausgehend, dass der Krieg eine Angelegenheit der Männer sei. Den Frauen wurden hier keine eigentlichen Kampfaufgaben, sondern nur Hilfsfunktionen zugewiesen, sei es als im Heer eingeteilte und uniformierte Krankenschwestern, Telefonistinnen, Telegraphistinnen, Sekretärinnen usw., oder als nicht militärisch organisierte Helferinnen. Der bloss freiwillige Hilfsdienst der Frau ging von Finnland aus, wo die Lottas eine besondere Rolle spielten. Andere Staaten, namentlich nordische, folgten diesem Beispiel.

Dagegen hat Sowjetrussland die Gleichstellung der Frau mit dem Manne auch hinsichtlich der Pflichten, insbesondere der Militärdienstpflicht, konsequent durchgeführt. In der Roten Armee wurden die Frauen sogar zum eigentlichen Frontdienst als Kämpferinnen herangezogen. Sie dienten als Pilotinnen, Fallschirmspringerinnen, Panzerfahrerinnen, Maschinengewehr- oder Flab-schützen oder sogar als Kavalleristinnen. Nach dem Kriege wurde die Dienstpflicht der Frau zwar ebenfalls obligatorisch, der eigentliche Waffendienst aber fakultativ gestaltet. In Sowjetrussland trägt die Frau die gleiche Uniform wie der Mann und kann die Frauenakademie besuchen.

Diese Einschaltung der Frau in die Landesverteidigung, namentlich aber die Tatsache, dass sie sich im Kampfe gegen den Feind für ihr Vaterland eingesetzt hatte, konnte nicht ohne Einfluss auf die Gestaltung ihrer politischen Rechte bleiben.

Auch in der Schweiz begann während des zweiten Weltkrieges die Inanspruchnahme der Frauen für die Landesverteidigung durch die Schaffung des Frauenhilfsdienstes. Da man aber die Frauen – zum Teil gerade mit Rücksicht auf das Fehlen ihres Stimmrechts – nicht mit neuen und schwerwiegenden Pflichten gegenüber dem Staat belasten wollte, wurde dieser auf der Basis der Freiwilligkeit aufgebaut. Ferner wurden, um eine Militarisierung der Frauen nach Möglichkeit zu vermeiden, dem FHD nicht spezifisch militärische Aufgaben zugewiesen, sondern solche, die dem Wesen der Frau besser angemessen sind. So gehören zu seinen Aufgaben namentlich Fliegerbeobachtungs-, Melde-, Magazin-, Publizitäts-, Verbindungs-, Motorwagen-, Luftschutz-, Sanitäts-, Koch- und Fürsorgedienst. Durchschnittlich standen 20 000 Frauen im Dienst. Im FHD leisteten die Frauen einen erheblichen Beitrag an die Verteidigung unseres Landes, indem eine entsprechende Anzahl dienstpflichtiger Männer für militärische Zwecke im engeren Sinne freigemacht werden konnte. Es ist noch in lebhafter Erinnerung, dass die Frauen sich mit patriotischer Freude in diesen Dienst gestellt und ihn opferbereit und mit grossen Geschick versehen haben. Ebenso schwer fällt ins Gewicht, was die Frauen während des Krieges hinter der Front in Haus und Hof, am Pflug, in der Fabrik, im Gewerbe, im Bureau, im zivilen Hilfsdienst und sonstwo für die Ernährung des Volkes und der Armee, in der Wehrmannshilfe, in der Internierten- und Flüchtlingsfürsorge und in andern Werken für die Unabhängigkeit und die Wohlfahrt des Landes geleistet haben.

Die Frauen haben damit den Dank des Vaterlandes verdient. Obschon es richtig ist, dass die eigentliche Wehrpflicht auch in Zukunft nur die Männer trifft, spricht diese Tatsache doch zugunsten des Frauenstimmrechts. Denn die Frauen haben damit nicht nur an Lebenserfahrung gewonnen, sondern auch ihren Willen, für die Gemeinschaft einzustehen, unter Beweis gestellt. Dass sie das freiwillig taten, kann den Wert der Leistung nur erhöhen.

In jüngster Zeit ist die Frage des Beitrages der Frauen an die Landesverteidigung in ein neues Stadium getreten. Mit Botschaft vom 15. Mai 1956 (BBl

1956 I 1089 ff.) hat nämlich der Bundesrat die Ergänzung der BV durch einen Artikel 22<sup>bis</sup> über den Zivilschutz vorgeschlagen. In Absatz 4 desselben soll bestimmt werden: «Die Schutzdienstpflicht darf nur durch ein Bundesgesetz oder durch einen Bundesbeschluss geordnet werden, für welchen die Volksabstimmung verlangt werden kann.» Wie die Botschaft bemerkt, soll es dem Bundesgesetz überlassen werden, darüber zu entscheiden, ob die Frauen ausschliesslich als Freiwillige beigezogen oder zu gewissen Diensten (z. B. Hauswehr) verpflichtet werden sollen. Eine obligatorische Dienstpflicht wurde also nur mit Beschränkung auf die Hauswehr in Aussicht genommen. Die Bundesversammlung hat am 21. Dezember 1956 beschlossen, ein derart beschränktes Obligatorium in die Verfassung selbst aufzunehmen.

Diese Beschlüsse haben bei den Frauen eine geteilte Aufnahme gefunden. Während nämlich ein Teil (wie z. B. die Arbeitsgemeinschaft «Frau und Demokratie»), sowie die Präsidentin des Schweizerischen gemeinnützigen Frauenvereins) sich zu diesen positiv eingestellt haben, stiessen diese Beschlüsse bei andern auf Widerstand. So haben der Bund schweizerischer Frauenvereine und der Schweizerische katholische Frauenbund erklärt, dass sie für die völlige Freiwilligkeit der Dienstleistungen der Frauen im Zivilschutz eintreten und das Obligatorium auch dann ablehnen müssen, wenn es auf die Hauswehr beschränkt bleibe. Zur Begründung machten sie folgendes geltend: Nachdem der Schweizerfrau die Aktivbürgerrechte noch immer vorenthalten werden, sei eine Erweiterung ihrer gesetzlichen Pflichten nach dem Grundsatz der Rechtsgleichheit nicht zulässig; da die Frauen nicht die Möglichkeit haben, zu dieser Dienstpflicht mit dem Stimmzettel Stellung zu nehmen, bleibe nur der Weg der Freiwilligkeit: Es müsse jeder Frau die Wahl gelassen werden, sich für den Dienst anzumelden oder ihre Mithilfe zu versagen. Beide Frauenvereinigungen geben aber ihrer Überzeugung Ausdruck, dass sich die Schweizerfrauen ihrer Verpflichtung gegenüber dem Vaterlande bewusst seien und den Hauswehren und übrigen Organisationen des Zivilschutzes in grosser Zahl freiwillig beitreten werden.

Nachdem derart der Hauswehrdienst der Frauen mit dem Frauenstimmrecht verknüpft worden ist, muss zu dieser Frage hier kurz Stellung genommen werden. Dies umsomehr, als die Mitgliederzahl der beiden Verbände fast 40% aller Frauen umfasst, denen das Frauenstimmrecht zugedacht ist. Wie in der erwähnten Botschaft bemerkt wird, bildet der Zivilschutz neben der Armee und der wirtschaftlichen Kriegsvorsorge einen der drei Hauptpfeiler unserer Landesverteidigung. Damit ist vor allem gesagt, dass der Zivilschutz kein Militärdienst ist. Was also den Frauen mit dem Obligatorium des Hauswehrdienstes zugemutet wird, ist nicht etwa die Erfüllung der Wehrpflicht im Sinne von Artikel 18 BV. Vielmehr ist es, wie schon der Name sagt, ein bloss ziviler Dienst. Er ist Selbstschutz des Bürgers, der auch im Gemeinschaftsinteresse liegt und daher vom Staat nötigenfalls muss erzwungen werden können. Die Auffassung, dass nach dem Grundsatz der Rechtsgleichheit nur jener zur Dienstleistung verpflichtet werden könne, der mit dem Stimmzettel zu ihr habe Stellung nehmen können, ist irrtümlich.

Das von der Bundesversammlung beschlossene Obligatorium beschränkt sich auf die Hauswehr, die mit der Tätigkeit der Hausfrau auf das engste zusammenhängt und diese nicht nötigt, sich ausserhalb des Hauses einzusetzen. Weiterzugehen, und auch diesen wichtigen Zweig der Landesverteidigung bloss auf den Zufall freiwilliger Dienstleistungen aufzubauen, könnte nicht verantwortet werden. Ausserdem würde eine solche Lösung, bei welcher nur die Hilfsbereiten Opfer bringen würden, nicht der Billigkeit entsprechen. Ein Misstrauensvotum gegenüber den Frauen ist darin ebensowenig zu erblicken, als man das Obligatorium der Militärdienstpflicht der Männer als Misstrauen gegenüber den Männern deuten kann.

In der Eingabe der beiden Frauenverbände wird betont, dass die Schweizerfrauen sich ihrer Verpflichtung gegenüber dem Vaterland auch bezüglich des Hauswehrdienstes bewusst sind. Daran zu zweifeln besteht keine Veranlassung. Nach den bisherigen Erfahrungen darf vielmehr damit gerechnet werden, dass die grosse Mehrzahl der Frauen sich für das Vaterland einsetzen wird, wenn es in Gefahr sein wird. Das vermag aber einen Verzicht auf das Obligatorium des Hauswehrdienstes der Frauen nicht zu rechtfertigen. Nach dem Gesagten dürfte es indessen klar sein, dass die Verknüpfung dieses Obligatoriums mit dem Frauenstimmrecht von einer irrtümlichen Auffassung ausgeht. Dass die in den Hauswehren verlangte Teilnahme an der Landesverteidigung keine unbillige Zumutung an die Frauen ist, wird wohl auch von der grossen Mehrheit der Frauen anerkannt werden.

Im gesamten gesehen ergibt sich, dass bei uns eine wesentliche Veränderung in der Stellung der Frauen zum Staat auch in der Richtung eingetreten ist, dass ihr Beitrag an die Landesverteidigung erheblich grösser ist als vor hundert Jahren. Dagegen leistet die Schweizerin keinen obligatorischen Militärdienst im Gegensatz zu den Frauen vieler anderer Staaten. Ihre Leistungen sind entweder freiwillig oder beziehen sich nur auf die zivile Landesverteidigung. Ob das genügt, um dem gegen das Frauenstimmrecht gerichteten Einwand zu begegnen, dass die Frauen keinen Militärdienst leisten, wird an anderer Stelle zu prüfen sein (vgl. S. 740 f.).

3. Zu Unrecht ist hingegen versucht worden, die Einführung des Frauenstimmrechts als eine völkerrechtliche Verpflichtung der Schweiz hinzustellen. Eine solche besteht weder auf Grund der Satzungen der UNO noch kraft allgemeinen Völkerrechts. Zwar haben die Satzungen der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 den Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau ausdrücklich ausgesprochen (Abs. 2 der Präambel, Art. 1, Ziff. 3, Art. 8), und in der Konvention über die politischen Rechte der Frau, vom 20. Dezember 1952, ist er bestätigt und im einzelnen festgelegt worden. Die Schweiz ist aber dieser Konvention nicht beigetreten. Auch aus dem allgemeinen Völkerrecht lässt sich eine solche Verpflichtung nicht ableiten, obwohl die meisten Staaten das Frauenstimmrecht kennen. Darüber lässt auch das Gutachten von Professor Kägi (S. 81 ff.) keine Zweifel bestehen.

4. Den grössten Nachdruck legen die Befürworter des Frauenstimmrechts auf den Gesichtspunkt der Gerechtigkeit, der Rechtsgleichheit und der Demokratie. Es ist in der Tat auffallend, dass gerade die Schweiz, welche die Demokratie am stärksten ausgebaut hat, das Frauenstimmrecht als fast einziger Staat in Europa noch nicht kennt. Man fragt sich auch: Ist es nicht ungerecht, den Frauen trotz der seit der Gründung des Bundesstaates eingetretenen Entwicklung das Aktivbürgerrecht noch immer vorzuenthalten und sie an der Bildung des Staatswillens nicht teilnehmen zu lassen? Verlangt nicht insbesondere die Rechtsgleichheit, die zu den Grundpfeilern unseres Staates gehört, dass die Frauen, nachdem sie weitgehend die gleichen Pflichten haben wie die Männer, auch die gleichen politischen Rechte erhalten? Diese Frage hat vor allem das Gutachten von Professor Dr. Kägi (S. 48 ff.) in sehr gründlicher Weise erörtert.

a. Die Aufgabe jeder staatlichen Organisation ist die Verwirklichung der Rechtsidee, d. h. der Gerechtigkeit. Die Frage «was ist Gerechtigkeit?» beantwortet jeder Staat für seine Rechtsunterworfenen selbst, indem er wenigstens die grundlegenden Prinzipien in seiner Verfassung niederlegt. Im demokratischen Staat ist die Gerechtigkeit an zwei Grundsätzen orientiert: an der Freiheit des einzelnen Menschen und an der Rechtsgleichheit. Beide hängen unter sich zusammen, da sie gemeinsam auf der Vorstellung der allgemeinen Würde des Menschen als vernunftbewusstes Wesen beruhen. Sie treten also der Gerechtigkeit nicht als selbständige Postulate gegenüber, sondern sind ihre Grundlagen. Die Frage stellt sich demnach so, ob das Fehlen des Frauenstimmrechts gegen die individuelle Freiheit oder die Rechtsgleichheit verstosse und dadurch das Gebot der Gerechtigkeit verletze. Mit der Beantwortung dieser beiden Fragen ist auch die Antwort auf die Frage gegeben, ob der demokratische Gedanke die Einführung des Frauenstimmrechts verlange. Denn die Demokratie will nichts anderes, als dass die Gerechtigkeit im Sinne der Freiheit und der Rechtsgleichheit, wie sie von der Mehrheit der Mitglieder der Gemeinschaft verstanden wird, sich verwirkliche.

b. Die Rechtsgleichheit, die im Stoizismus und im Christentum wurzelt, ist bei uns nicht ein blosses Gebot der Naturrechte geblieben, sondern als positive Vorschrift in unsere Verfassung aufgenommen worden. Artikel 4 der Bundesverfassung erklärt eindeutig und vorbehaltlos: «Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich.» Er fügt allerdings bei: «Es gibt in der Schweiz keine Untertanenverhältnisse, keine Vorrechte des Orts, der Geburt, der Familien oder Personen.» Und es mag auffallen, dass hier vom Unterschied des Geschlechts nicht die Rede ist, im Gegensatz zu den modernen Verfassungen verschiedener Staaten. In Betracht fällt ferner, dass nach andern Bestimmungen der Verfassung unter der Bezeichnung «Schweizer» nur der Mann, nicht auch die Frau gemeint ist. So z. B. in Artikel 18 betreffend die Wehrpflicht und in Artikel 74 betreffend das Stimm- und Wahlrecht. Es kann aber doch kein Zweifel darüber bestehen, dass in Artikel 4 BV (ähnlich wie etwa in den Artikeln 43 ff., 56, 59 ff.) diese Bezeichnung auch die Schweizerin umfasst; kann doch sogar der im Ausland wohnhafte

Ausländer ohne Rücksicht auf Staatsverträge sich gestützt auf Artikel 4 BV wegen Rechtsverweigerung ans Bundesgericht wenden (BGE 40 I 15).

Es ist ferner unbestritten, dass diese Vorschrift nicht nur den Richter und die Verwaltung, sondern auch die gesetzgebenden Behörden des Bundes und der Kantone bindet. In den Kantonen reicht diese Geltung allerdings weiter als im Bund. Dort ist selbst der Verfassungsgesetzgeber, somit auch das Volk, an den Grundsatz der Rechtsgleichheit gebunden (vgl. Art. 6 BV), wie das Bundesgericht in einer reichhaltigen und konsequenten Praxis festgestellt hat. In der Eidgenossenschaft geht dieses Gebot aber nicht über den Rahmen der Gesetzgebung im engeren Sinne (Bundesgesetz und Bundesbeschluss) hinaus. Denn der Gesetzgeber der Bundesverfassung ist nicht an sein eigenes Gebot gebunden, da ja die Bundesverfassung (nach Art. 118) «jederzeit ganz oder teilweise» revidiert werden kann. Damit stehen wir neuerdings bei der viel umstrittenen Frage nach den materiellen Schranken der Bundesverfassung, die wir im Bericht über die «Rheinau-Initiative» vom 4. Mai 1954 (BB1 1954 I S. 740 ff.) einlässlich erörtert haben. Entgegen der vielfach vertretenen Auffassung, dass es verfassungsbeständige, ewige Rechte gebe – zu denen zweifellos der Grundsatz der Rechtsgleichheit gehören würde –, haben wir den Standpunkt vertreten, dass es keine materiellen Schranken unseres positiven Verfassungsrechts gibt. Die beiden Räte haben sich dieser Ansicht angeschlossen. Und es besteht trotz den dagegen erhobenen Einwendungen keine Veranlassung, von der damals geäusserten Auffassung abzugehen. Auch eine Auseinandersetzung mit den bezüglichen Ausführungen im Gutachten von Professor Kägi (S. 8 und 46) würde an dieser Stelle zu weit führen. Demnach ist davon auszugehen, dass die Rechtsgleichheit als positives Recht nur unter den in der Bundesverfassung selbst enthaltenen Vorbehalten Geltung hat. Das bedeutet, dass Artikel 74 BV, welcher die Frauen vom Stimm- und Wahlrecht ausschliesst, nicht im Widerspruch steht zu Artikel 4, welcher die Rechtsgleichheit statuiert. Andernfalls hätten auch der Jesuitenartikel (51) und das Verbot der Errichtung neuer Klöster (Art. 52) vor Artikel 4 keinen Bestand (vgl. Art. 75). Auch der Umstand, dass die Verhältnisse sich gewandelt haben, vermag daran nichts zu ändern. Deshalb ist die Einführung des Frauenstimmrechts nur auf dem Wege einer Verfassungsänderung möglich, wie an anderer Stelle näher auszuführen sein wird. Die Bundesverfassung geht in dieser Richtung sogar noch weiter und gibt nicht einmal dann ein Rechtsmittel, wenn ein Bundesgesetz oder ein allgemein verbindlicher Beschluss die Rechtsgleichheit verletzt. Solche Erlasse sind (gemäss Art. 113, Abs. 3) für das Bundesgericht trotzdem massgebend.

Die Feststellung, dass das positive Verfassungsrecht vom Grundsatz der Rechtsgleichheit abweiche und dessen Geltung rechtswirksam einschränken könne, schliesst aber nicht aus, dass die Rechtsgleichheit als ein Gebot des Naturrechts gilt und sogar den Gesetzgeber der Bundesverfassung, d. h. Volk und Stände, verpflichtet. Das gilt freilich nicht mit der Kraft eines positiven Rechtssatzes. Weder ist das Gebot des Naturrechts als solches rechtlich erzwingbar, noch hängt von seiner Beachtung die Gültigkeit eines Rechtssatzes

ab. Es handelt sich vielmehr um eine Gewissensfrage, die sich der einzelne Stimmberechtigte vorzulegen hat.

Die Rechtsgleichheit, als Ausfluss des Naturrechts, ist aber weit davon entfernt, ein bloss formales Prinzip zu sein, welches die absolute und formale Gleichbehandlung aller Menschen verlangen würde. Das wäre mit der Idee der Gerechtigkeit nicht vereinbar. Es wäre vielmehr ihre Verneinung und müsste zu einer Vermassung führen, die dem Grundsatz der persönlichen Freiheit widersprechen würde. Auch aus der Vorstellung der allgemeinen und im Prinzip gleichen Würde aller Menschen lässt sich das nicht ableiten. Der Idee der Gerechtigkeit entspricht vielmehr nur die sog. materielle Rechtsgleichheit, d.h. die Gleichbehandlung aller Rechtsunterworfenen unter gleichen Voraussetzungen. Das bedeutet, dass Gleiches gleich, Ungleiches aber ungleich behandelt werden muss, wie das Bundesgericht in der umfangreichen Praxis zu Artikel 4 BV dargetan hat. Die Gleichbehandlung ungleicher Tatbestände verletzt also die Rechtsgleichheit ebenso wie die Ungleichbehandlung gleicher Tatbestände.

Ungleiche Tatbestände dürfen also nicht bloss, sondern sie sollen – im Rahmen der Rechtsgleichheit – rechtlich ungleich behandelt werden. Das gilt im Prinzip auch für das Stimmrecht; nur spielen hier die Interessen der Gemeinschaft noch mit. Freilich kann die Rechtsordnung nicht jede tatbeständliche Verschiedenheit berücksichtigen. Vielmehr vermögen nur erhebliche Unterschiede eine unterschiedliche rechtliche Behandlung zu begründen. Was erheblich ist, bestimmt sich dabei nach den im Zeitpunkt des Erlasses eines Rechtssatzes bestehenden Verhältnissen und der in jenem Moment massgebenden Auffassung von Recht und Gerechtigkeit.

Der eidgenössische Verfassungsgesetzgeber steht deshalb heute vor der Frage, ob die Ausschliessung der Frauen von den politischen Rechten auch unter den veränderten Verhältnissen und bei den veränderten Auffassungen mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit vereinbar sei, d.h. ob die Verschiedenheit des Geschlechts noch immer als erheblich genug angesehen werden müsse, um die Zurücksetzung der Frauen in den politischen Rechten zu rechtfertigen, oder ob die Gleichstellung der Geschlechter heute als ein Gebot der Gerechtigkeit zu gelten habe.

Die Tatsache, dass die meisten Staaten von der politischen Rechtlosigkeit der Frau zu ihrer Gleichberechtigung mit dem Manne übergegangen sind und das sog. Erwachsenenstimmrecht eingeführt haben, beweist, dass nach dem dortigen allgemeinen Rechtsbewusstsein das weibliche Geschlecht nicht mehr als ein hinreichender Grund für eine Schlechterstellung der Frau in den politischen Rechten angesehen wird. So beachtlich aber diese Tatsache ist, berechtigt sie doch – wie bereits festgestellt wurde – noch nicht zum Schluss, dass die Rechtsgleichheit die Einführung des Frauenstimmrechts in der Schweiz verlange. Denn diese Frage ist ausschliesslich nach den schweizerischen Verhältnissen zu beurteilen.

Es kann nun aber kein Zweifel darüber bestehen, dass seit dem Jahre 1874, als der Ausschluss der Frauen von den politischen Rechten in der revidierten

Bundesverfassung bestätigt wurde, die Stellung der Frau in Familie, Gesellschaft und Wirtschaft auch bei uns eine wichtige Wandlung durchgemacht hat. Das gleiche gilt auch von der Frau selbst (hinsichtlich Bildung, Erfahrung und Betätigung in der Öffentlichkeit) und von ihrer Einstellung zur Gemeinschaft. Diese rein tatsächliche Emanzipation, die der Gesetzgebung vorausleitet, ist in der Schweiz in mancher Hinsicht sogar weiter vorgeschritten als anderswo, in anderer allerdings weniger weit. So vereinigt die Schweizerin jene Eigenschaften und sonstigen Voraussetzungen, die für die Ausübung der politischen Rechte von Bedeutung, zum Teil unerlässlich sind, heute in mindestens ebenso hohem Masse, wie sie ihre Schwestern im Ausland damals besaßen, als sie das Stimmrecht erhielten. Das gilt vor allem für die allgemeine Schulbildung, die Erziehung, den Charakter, die Urteilskraft, die allgemeine Lebenserfahrung und insbesondere die Vertrautheit mit politischen Fragen. Dies kommt schon in der zivilrechtlichen Stellung zum Ausdruck, die das Zivilgesetzbuch der Frau eingeräumt hat, und die ihrerseits eine grössere Selbständigkeit der Frau in der Familie und im Zivilleben überhaupt und vermehrtes gesellschaftliches Ansehen bewirkte. Aber auch die Eingliederung in den Wirtschaftsprozess und die daraus sich ergebende Verselbständigung lässt sich wenigstens mit derjenigen einzelner Nachbarstaaten vergleichen. Dagegen geht die militärische Inanspruchnahme der Frauen bei uns nicht über die Freiwilligkeit hinaus. Ihre freiwilligen Leistungen dürften trotzdem gegenüber jenen der Frauen einzelner anderer Staaten kaum zurückstehen. Im übrigen hat sich aber die Angleichung der Frau an den Mann, insbesondere im Sinne ihrer Vermännlichung, in der Schweiz – man darf schon sagen glücklicherweise – noch nicht so weit durchsetzen können wie in vielen andern Staaten. Das ist wohl – neben dem Fehlen eines eigentlichen Kriegserlebnisses, dem hohen Lebensstandard in der Schweiz und den besonderen Schwierigkeiten unserer Demokratie – einer der Gründe, aus denen das Frauenstimmrecht bisher bei uns noch wenig Anklang gefunden hat.

Als Ergebnis dieser Erörterungen ist festzuhalten, dass auf Seite der Frauen die Gründe, welche bisher ihre Fernhaltung von politischen Dingen gegenüber dem Postulat der Rechtsgleichheit zu rechtfertigen vermochten, auch in der Schweiz zur Hauptsache weggefallen sind. Die Einführung des Frauenstimmrechts würde überdies – wie im Gutachten Kägi (S. 19 ff.) ausgeführt wird – in der Linie der logischen Weiterentwicklung unserer Bundesverfassung liegen. Dagegen fragt es sich, ob nicht die verbleibenden Unterschiede zwischen Frau und Mann so erheblich sind, dass der Ausschluss der Frau vom Stimmrecht auch weiterhin mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit vereinbart werden kann, und ob nicht Rücksichten auf das Wohl der Gesamtheit der verlangten Neuerung selbst dann entgegenstehen würden, wenn diese unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit und der Gerechtigkeit begründet wären. Das wird bei der Erörterung der gegen das Frauenstimmrecht erhobenen Einwendungen im einzelnen noch zu prüfen sein. Im übrigen ist auf die aufschlussreichen Ausführungen im Gutachten Kägi (S. 7 ff. und 48 ff.) zu verweisen.

c. Zu der Freiheit des Individuums, welche der demokratische Staat dem Menschen gewährleistet, gehört neben den Freiheitsrechten vom Staat, d. h. den Freiheitsrechten im engeren Sinne (wie Presse-, Versammlungs-, Vereins-, Glaubens- und Gewissensfreiheit), die Freiheit im Staat, d. h. die politische Freiheit, nach welcher die staatliche Herrschaft im Prinzip der Gesamtheit der Bürger zusteht. Diese Gesamtheit bildet hier den Souverän. Jeder Mensch soll nach demokratischer Auffassung nur einem Recht unterstehen, an dessen Bildung er selbst Anteil zu nehmen Gelegenheit hat, in freier Ausübung des Stimm- und Wahlrechts. Darin kommt sein Anteil an der Souveränität zum Ausdruck. Deshalb wird dieses Recht berechtigterweise als die Wurzel der Demokratie bezeichnet. Dieses sog. Selbstbestimmungsrecht zählt heute zu den allgemein anerkannten Menschenrechten. Der vollen politischen Freiheit wird also nur teilhaftig, wer dieses Recht besitzt: der Aktivbürger.

Nun ist es ein Postulat dieser demokratischen Freiheit, des demokratischen Gedankens, dass der Kreis der Personen, welche an der staatlichen Herrschaft, insbesondere an der Willensbildung im Staat, teilhaben, möglichst gross sei. Die Demokratie ist umso ausgeprägter, je grösser dieser Kreis der Stimmberechtigten und je geringer die Zahl der von dieser Mitwirkung Ausschlossenen ist. Möglichste Identität der Regierenden und der Regierten entspricht dem Ideal der Demokratie. Das Wort Jakob Burckhardts, der Kleinstaat sei dazu da, damit es einen Fleck Erde gebe, auf dem möglichst viele Menschen eine möglichst grosse Freiheit geniessen, hat diesen demokratischen Gesichtspunkt im Auge. In der Demokratie soll deshalb das Stimm- und Wahlrecht nach Möglichkeit allen im Inland wohnhaften Staatsbürgern zustehen, welche fähig und würdig sind, die mit ihm verbundenen Aufgaben zu erfüllen.

Das setzt vor allem die Fähigkeit zur politischen Willensbildung voraus. Das Stimm- und Wahlrecht wird daher von der Erreichung eines bestimmten Mindestalters (im Bund vom erfüllten 20. Lebensjahr) abhängig gemacht. Andererseits bestehen bestimmte Ausschliessungsgründe. Ausgeschlossen sind jene Personen, die in der bürgerlichen Ehrenfähigkeit eingestellt sind. Von bundesrechtswegen wird diese Einstellung verfügt bei Verurteilung zu Zuchthaus und bei Einweisung von Gewohnheitsverbrechern in eine Verwahranstalt; und sie kann verfügt werden bei Verurteilung zu Gefängnis, wenn die begangene Tat eine ehrlose Gesinnung bekundet (Art. 52 StGB). Die Kantone sind ferner ermächtigt, die Einstellung auch gegenüber Konkursiten und fruchtlos Gepfändeten anzudrohen, wenn diese ein erhebliches Verschulden trifft. Ebenso können die Kantone die Einstellung als Nebenstrafe im Verwaltungs-, Prozess- und Steuerstrafrecht statuieren (Art. 335 StGB). Praktisch von Bedeutung ist dabei namentlich das Wirtshausverbot. Endlich werden vom Stimm- und Wahlrecht durch das kantonale Recht jene Personen ausgeschlossen, welche die nötigen Fähigkeiten und Eigenschaften zur Besorgung ihrer eigenen Angelegenheiten nicht besitzen. So die aus bestimmten Gründen (z. B. wegen Geisteskrankheit und Geistesschwäche, strafrechtlicher Verurteilung, zum Teil auch wegen

Verschwendungssucht) Bevormundeten. Auch Armengenössigkeit und mangelnde persönliche Unabhängigkeit gehören in manchen Kantonen zu den Ausschliessungsgründen. Die auf Grund des kantonalen Rechts erfolgten Ausschliessungen vom Aktivbürgerrecht gelten (nach Art. 2 des BG vom 19. Juli 1872 betreffend eidgenössische Wahlen und Abstimmungen) auch für Abstimmungen und Wahlen im Bund.

Vom Stimm- und Wahlrecht sind aber nach unserem geltenden Recht auch die Frauen ausgeschlossen. Vor dem ersten Weltkrieg entsprach dies dem allgemeinen Rechtsbewusstsein und galt auch in den demokratischen Staaten. In der Schweiz wurde diese Ordnung sowohl bei der Einführung des Bundesstaates wie bei der Totalrevision der Bundesverfassung als so selbstverständlich betrachtet, dass man nicht für nötig fand, es in der Verfassung zum Ausdruck zu bringen. Nachdem die meisten Staaten inzwischen zum Erwachsenenstimmrecht übergegangen sind, wird die Frage aufgeworfen, ob die Einführung des Frauenstimmrechts auch bei uns heute nicht ein Gebot der Demokratie sei.

Nach dem Gesagten besteht kein Zweifel darüber, dass diese Frage im Prinzip bejaht werden muss. Nach den Feststellungen des Statistischen Amtes sind heute nur 42,8 Prozent der erwachsenen Bevölkerung, d. h. bloss eine Minderheit des Volkes, stimmberechtigt. Mit der Einführung des Frauenstimmrechts dürfte die Zahl der Stimmberechtigten wenigstens die Mehrheit der Gesamtbevölkerung ausmachen. Es kann nicht im Sinne des demokratischen Gedankens liegen, dass die Hälfte der erwachsenen Bürger von der aktiven Bürgerschaft ausgeschlossen wird, obwohl sie die für die Männer aufgestellten Voraussetzungen erfüllt und keiner der erwähnten Ausschliessungsgründe vorliegt. Denn, dass diese Ausschliessungsgründe bei den Frauen in grösserem Umfang gegeben wären als bei den Männern, wird wohl von niemandem behauptet. Wenn die Einführung des allgemeinen Stimm- und Wahlrechts sich damals trotzdem auf die Männer beschränkte, so geschah das in der Meinung, dass damit dem demokratischen Gedanken Genüge getan sei. Unter dem Staat verstand man damals eben nur den Männerstaat. Man hielt es selbst auf Seiten der Frauen als selbstverständlich, dass die Politik ausschliesslich Sache der Männer sei, wie das auch für das Kriegshandwerk zutraf, das man als das Korrelat dazu betrachtete. Deshalb erschien es undenkbar, dass die Frauen – abgesehen von wenigen Einzelgängerinnen – sich für politische Dinge interessieren oder gar Anspruch darauf erheben könnten, im Staate mitzureden und mitzuwirken. Das ging so weit, dass man die Frage des Frauenstimmrechts nicht einmal diskutierte. Zu dieser Einstellung dürfte eine Reihe von Auffassungen und Überlegungen mitgewirkt haben, über die das Ausland inzwischen hinweggeschritten ist, die aber bei uns heute noch der Einführung des Frauenstimmrechts entgegengehalten werden. Die vorliegende Botschaft wird an anderer Stelle sich mit diesen Einwendungen befassen und zu prüfen haben, ob sie bei uns noch heute, trotz der inzwischen eingetretenen Änderungen, Grund genug sind, um auf diesen Ausbau der Demokratie zu verzichten. Der Gemeinschaftsgedanke, von dem die Demokratie lebt, würde, wie das Gutachten Kägi (S. 58 ff.) mit Recht hervor-

hebt, durch die Einführung des Frauenstimmrechts eine wesentliche und sehr erwünschte Vertiefung bringen.

Schon an dieser Stelle ist aber noch auf zwei Punkte hinzuweisen. Wenn es auch richtig ist, dass durch die Einführung des Frauenstimmrechts unsere Demokratie auf eine breitere Basis gestellt und in dieser Hinsicht vervollständigt würde, so darf daraus doch nicht der Schluss gezogen werden, dass die Schweiz heute im Vergleich zu andern Staaten nur eine halbe Demokratie sei, und dass sie es bleibe, solange die Frauen nicht die vollen politischen Rechte erhalten. Der Verzicht auf diese Verbreiterung der Basis, zu der andere Staaten übergegangen sind, wird weit mehr als aufgewogen durch die Vertiefung unserer Demokratie und durch die Intensität ihrer Betätigung, die sie nicht nur von den Scheindemokratien unterscheidet. Das kommt weitgehend auch den Frauen zugute. Einmal ist der indirekte Einfluss, den die Frau durch ihren Mann, ihren Sohn oder ihren Bruder auf den Staat ausübt, dadurch wirksamer. Sodann werden dadurch auch jene Funktionen bedeutungsvoller, die ihr heute schon – wenn auch in sehr beschränktem Masse – als Mitglied von Kommissionen, Gerichten und in sonstiger Eigenschaft zukommen. Alles in allem genommen kann kaum gesagt werden, dass die Schweizerin sich politisch schlechter stelle als die meisten Ausländerinnen. Das kommt denn auch darin zum Ausdruck, dass das Schweizerbürgerrecht nicht nur bei den Schweizerinnen, sondern auch bei Ausländerinnen hoch im Kurse steht.

Ein weiterer Gesichtspunkt darf ebenfalls nicht übersehen werden. Die Einführung des allgemeinen Wahlrechts unter den Männern war nämlich das Ziel und das Ergebnis heftiger Kämpfe zwischen den sozialen Klassen. Die Frauen bilden aber unter sich nicht eine besondere soziale Klasse im gleichen Sinne. Sie sind vielmehr in allen sozialen Klassen vertreten, fast genau in der gleichen Proportion wie die Männer. Was die Männer für ihre soziale Stellung erzielen, insbesondere der Anteil am gesamten Volkseinkommen, davon profitieren die Frauen ungefähr in gleichem Masse. Deshalb ist die politische Zurücksetzung der Frau, wie Max Huber feststellt, weniger eine soziale Ungerechtigkeit, als eine Verkennung ihrer menschlichen Würde. Dagegen ist es richtig, dass die Frauen auch als solche beim Staate gemeinsame Interessen anzumelden haben, die jenen der Männer gegenüber treten. Diese Gegensätze dürften jedoch nicht so tiefgreifend sein wie unter den sozialen Schichtungen. Das zeigt sich – wie noch darzutun sein wird – schon darin, dass die Frauen kaum je selbständige politische Parteien mit gesonderten Programmen und Zielen bilden, sondern an den bestehenden, sozial und politisch differenzierten Parteien zusammen mit den Männern und sogar in annähernd der gleichen Proportion teilnehmen und dort die Sonderinteressen ihres Geschlechts wahrzunehmen versuchen.

Alle diese Überlegungen vermögen aber – das muss betont werden – der Tatsache keinen Abbruch zu tun, dass die Heranziehung der Frauen zur Mitwirkung im Staate ein Gebot des demokratischen Gedankens und damit der Gerechtigkeit ist. Anders kann das demokratische Prinzip nicht voll ausge-

schöpft werden. Auch steht den Frauen der gleiche Anspruch wie den Männern zu, der vollen politischen Freiheit teilhaftig zu werden.

Dagegen ist nach einer andern Richtung ein sehr wichtiger Vorbehalt zu machen. Obschon der demokratische Gedanke in der Schweiz als Grundlage des Staates unbestritten ist und als Prinzip nicht in Frage gestellt werden kann, wäre es ein verhängnisvoller Irrtum, daraus ableiten zu wollen, dass der Ausbau dieses Gedankens ins einzelne ohne Rücksicht auf andere Grundsätze oder gar auf die Sicherheit oder die Weiterexistenz des Staates selbst durchgeführt werden müsse. Der Grundsatz «Fiat justitia, pereat mundus» wäre auch hier ein schlechter Berater des Gesetzgebers. Mit Recht hat Professor Max Huber in einem Artikel in der «Staatsbürgerin» (1951, Nr. 5) bemerkt, «dass die Politik nicht nur die Kunst des Möglichen, sondern vor allem des Wirklichen ist, d. h. dass es bei einem politischen Akt, also bei der Gesetzgebung, nicht nur auf dessen ideale Richtigkeit und Zielsetzung, sondern vor allem auf dessen Auswirkungen ankommt». Und zwar ist damit die Gesamtheit der Auswirkungen auf das Ganze unter den gegebenen Umständen gemeint. Die hier zu prüfende Frage stellt sich deshalb so, ob die Einführung des Frauenstimmrechts sich heute in der Schweiz unter den gegebenen besonderen rechtlichen, politischen und sozialen Gesichtspunkten im Interesse der gesamten Gemeinschaft empfehle oder nicht.

d. Zusammenfassend lässt sich folgendes feststellen. Die allgemeine Menschenwürde, die der Frau nicht in geringerem Masse als dem Manne zukommt, verlangt im Prinzip ihre rechtliche Gleichbehandlung mit dem Manne. Das gilt auch für die politischen Rechte. Da aber die Rechtsgleichheit, richtig verstanden, Gleichbehandlung nur unter gleichen Voraussetzungen verlangt, fragt es sich noch, ob nicht in einzelnen Punkten – z. B. bezüglich der Wehrpflicht – zwischen Mann und Frau hinsichtlich ihrer Stellung zum Staat so erhebliche Unterschiede bestehen, dass eine Differenzierung ihrer politischen Rechte mit der Rechtsgleichheit vereinbar sei, vielleicht sogar von ihr verlangt werde. Es hat sich ferner ergeben, dass die Ausdehnung des Stimm- und Wahlrechts auf die Frauen sicher im Sinne der Demokratie liegt, dass aber der weitere Ausbau der Demokratie seine Schranken findet; wo das Gesamtwohl, insbesondere die Existenz und Sicherheit des Staates oder die Rechtssicherheit, es verlangen. Ob bei uns hinreichende Gründe vorliegen, um die geltende Diskriminierung trotz den Postulaten der Rechtsgleichheit und der Demokratie weiterbestehen zu lassen, wird im einzelnen noch im Zusammenhang mit den Einwendungen gegen das Frauenstimmrecht zu besprechen sein.

## II. Die Einwendungen gegen das Frauenstimm- und -wahlrecht

Die Einwendungen, die gegen das Frauenstimmrecht vorgebracht werden, können auf die folgenden zwei Gedankengänge zurückgeführt werden: Die Frauen erfüllen die nötigen Voraussetzungen nicht ( $\alpha$ ); die voraussichtlichen Auswirkungen des Frauenstimmrechts sind nachteilig ( $\beta$ ).

### a. Das Fehlen der Voraussetzungen

Unter diesem Gesichtspunkt wird namentlich eingewendet: Die Frauen selbst wollen das Stimmrecht gar nicht (1), der Staat ist der Mann (2), die Frauen leisten keinen Militärdienst (3), die Frauen verstehen nichts von Politik (4), die Frau gehört ins Haus (5), und für die Einführung des Frauenstimmrechts besteht kein Bedürfnis (6).

1. Die Ansichten der Frauen selbst. Wohl der häufigste Einwand, dem das Frauenstimmrecht in der Schweiz begegnet, besteht in der Behauptung: «Die Frauen selbst wollen das Stimmrecht gar nicht; die grosse Mehrheit der Schweizerfrauen ist nicht für, sondern gegen seine Einführung; es wäre aber sinnlos, den Frauen etwas zu geben, was sie nicht verlangen, sondern geradezu ablehnen.» Dieses Einwandes bedienen sich nicht nur die voreingenommenen Gegner des Frauenstimmrechts, um sich eine andere Begründung sparen zu können. Auch Leute, die sich redlich Mühe geben, das Für und Wider zu erkennen und abzuwägen, bleiben bei dieser Überlegung stehen. Denn mit der Feststellung, dass die Frauen selbst das Frauenstimmrecht mehrheitlich ablehnen, scheint ihnen jede weitere Diskussion nutzlos zu sein. Damit geben sie dieser Frage den Charakter einer Vorfrage, die zuerst entschieden werden muss. Alle andern Fragen stellen sich nach dieser Auffassung nur dann, wenn sich ergibt, dass die Mehrheit der Frauen die angestrebte Neuerung begrüsst. Deshalb ist die Frage, ob diese Auffassung zutreffend sei, in erster Linie zu prüfen.

Die Ansicht, dass die Einführung des Frauenstimmrechts ausser Betracht falle, wenn es von der Mehrheit der erwachsenen Schweizerinnen abgelehnt werde, geht auf die Vorstellung zurück, dass es sich um nichts anderes als darum handle, den Frauen den Dank für ihren Einsatz während des Krieges abzustatten. Wenn dem so wäre, dann müsste die Frage in der Tat mit der Ablehnung durch die Mehrheit der Frauen als erledigt betrachtet werden. Und zwar hätte sie wohl als endgültig erledigt zu gelten, wenn jene Generation ablehnt, welche sich verdient gemacht hat. Nun spielt die Anerkennung der geleisteten Dienste sicher mit, zum mindesten psychologisch. Es ist aber nicht das entscheidende und keinesfalls das allein entscheidende Moment. Ausschlaggebend sind nach dem früher Gesagten vielmehr zwei andere Gesichtspunkte: die Rechtsgleichheit und der weitere Ausbau der Demokratie. Beide sind unabhängig davon, ob die Mehrheit jener Personen, die das Stimmrecht erhalten sollen, dafür oder dagegen ist. Der Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung steht – wenn er überhaupt gegeben ist – jeder einzelnen Frau zu, selbst wenn die Mehrheit auf ihn keinen Wert legt. Und der weitere Ausbau der Demokratie findet seine Beschränkung nur in höheren Interessen der Allgemeinheit. Er ist also ebenfalls nicht abhängig von der Einstellung der Mehrheit der Berechtigten. Hinzu kommt, dass das Stimm- und Wahlrecht eine Organfunktion darstellt und daher nicht nur ein individuelles Recht, sondern überdies eine Bürgerpflicht ist, selbst wenn kein Stimmzwang besteht. Daher kann die Frage des Frauenstimmrechts

nicht mit dem Hinweis darauf erledigt werden, dass die Frauen selbst mehrheitlich nicht dafür seien. Auch wenn letzteres nachgewiesen wäre, müsste sie doch weiter verfolgt werden.

So ist denn auch nirgends die Einführung des Frauenstimmrechts vom Nachweis abhängig gemacht worden, dass die Mehrheit der Frauen dafür sei. Nicht einmal für die Einführung des allgemeinen Stimmrechts der Männer wurde die Zustimmung der Mehrheit zur Voraussetzung gemacht. Auch dort waren erhebliche Widerstände in den Reihen jener zu überwinden, denen diese Neuerung zugute kommen sollte. Das war in der Schweiz nicht anders als im Ausland. Es entspricht sogar einer allgemeinen Lebenserfahrung, dass die Initiative für den politischen und sozialen Fortschritt selten von einer Mehrheit ausgeht. Sehr oft sind es einzelne Vorkämpfer gewesen, die von einer neuen Idee erfasst wurden und andere für sie zu gewinnen suchten. Oft bedurfte es langer und schwerer Kämpfe und grosser Opfer, bis der Sieg errungen war. Sogar die Abschaffung der Leibeigenschaft und der Sklaverei – die ja im übrigen in keiner Weise mit der vorliegenden Frage verglichen werden kann – stiess vielfach auf den Widerstand der zu Befreienden. Bei der Einführung des Frauenstimmrechts geht es nicht um eine soziale oder politische Befreiung der Frau, und der Vorteil, den die Frau davon haben soll, ist nicht so offenkundig, sondern viel schwerer zu überblicken und viel problematischer. Das gilt in besonderem Masse für die Schweiz. Daher ist es bei uns so schwer, die Frauen selbst für diese neue Idee zu gewinnen.

Das alles kann allerdings nicht heissen, dass die Einstellung der Mehrheit der erwachsenen Frauen überhaupt bedeutungslos sei. Vielmehr ist dieser Umstand unter praktischen Gesichtspunkten für die Gesetzgebung von grosser Wichtigkeit. Einmal kann es dem Staate nicht gleichgültig sein, ob eine Gruppe von Bürgern, die künftig an der Bildung des Staatswillens beteiligt sein soll, mehrheitlich sich an den Staatsgeschäften desinteressiert oder gar das eigene Stimm- und Wahlrecht ablehnt. Dies umso mehr, als die Frauen voraussichtlich die absolute Mehrheit der Stimmberechtigten ausmachen würden. Ausserdem ist Klarheit über diesen Punkt für das Vorgehen bei der Einführung des Frauenstimmrechts von Bedeutung. Denn man geht wohl nicht fehl in der Annahme, dass ein grosser Teil der stimmberechtigten Männer ihren Entscheid davon abhängig machen wird, ob die Frauen ihrerseits das Stimmrecht mehrheitlich wünschen oder nicht.

Wie verhält es sich nun mit der Einstellung der Frauen selbst zum Frauenstimmrecht? Für die Beantwortung dieser Frage fehlen zuverlässige Unterlagen. Kein Zweifel besteht darüber, dass noch nach dem ersten Weltkrieg die grosse Mehrheit der Schweizerinnen an politischen Fragen kein besonderes Interesse zeigte. Über diese Interesselosigkeit haben die Frauenverbände, die sich für das Frauenstimmrecht einsetzten, denn auch stets Klage geführt. Eine beträchtliche Anzahl Frauen hat aber schon mit der Unterzeichnung der Petition vom Jahre 1929 Sympathien für das Frauenstimmrecht bekundet. Diese

Eingabe ist von 170 397 Frauen unterzeichnet worden. Auch wenn es zutreffen mag, dass ein Teil derselben nur eine Prüfung dieser Frage wünschte, bleibt immer noch eine Zahl von Unterschriften, die einer stark unterzeichneten Volksinitiative entspricht. An der Gesamtzahl der erwachsenen Schweizerinnen gemessen, macht das allerdings nur einen kleinen Bruchteil aus. Dagegen ist es offenkundig, dass die Tätigkeit der Vorkämpferinnen für das Frauenstimmrecht, insbesondere der Frauenverbände, seither nicht ohne Erfolg geblieben ist. Das ergibt sich schon aus der Tatsache, dass der im Jahre 1909 gegründete Verband für das Frauenstimmrecht heute 33 Sektionen umfasst, während der Bund Schweizerischer Frauenvereine, d. h. der im Jahre 1900 gegründete Dachverband der meisten schweizerischen Frauenverbände, heute ca. 240 angeschlossene schweizerische, kantonale und lokale Vereine und 17 Frauenzentralen zählt.

Gewisse Anhaltspunkte geben auch die drei in den letzten Jahren in den Kantonen Genf und Baselstadt und in der Stadt Zürich durchgeführten Frauenbefragungen. Wie bereits festgestellt hat in allen drei Fällen sich eine stark überwiegende Mehrheit der Teilnehmenden (d. h. 85%, 72,9% und 79,5%) zugunsten des Frauenstimmrechts ausgesprochen. In der Stadt Zürich macht das mehr als zwei Drittel aller dort wohnhaften erwachsenen Schweizerinnen aus, in den Kantonen Genf und Baselstadt hingegen nicht ganz die Hälfte (nämlich 49,5% und 43,3%). Trotzdem darf wohl angenommen werden, dass heute auch in diesen beiden Kantonen die Mehrheit der Frauen für das Stimmrecht ist. Dagegen würde es sicher zu weit gehen, wollte man den Durchschnitt dieser drei Abstimmungen als Norm für die ganze Schweiz betrachten. Es ist nicht anzunehmen, dass sich der Prozentsatz der zustimmenden Frauen in den übrigen Kantonen auf der gleichen Höhe halten würde. Für die Gewinnung zuverlässiger Zahlen wäre aber eine statistische Aufnahme nötig.

Jedenfalls wäre es nach dem Gesagten nicht richtig, die Einführung des Frauenstimmrechts davon abhängig zu machen, dass es von der Mehrheit der erwachsenen Schweizerinnen verlangt wird.

2. Die meisten übrigen Einwendungen hängen zusammen mit jener Vorstellung, die sich in den Satz zusammenfassen lässt: «Der Staat ist der Mann.» Tatsache ist, dass der Staat als Männerstaat entstanden ist und bis weit ins 19. Jahrhundert ausschliessliche Geltung behalten hat. Nicht einmal die französische Revolution vermochte ihn zu stürzen. Die Vorherrschaft des Mannes in Familie und Staat wurde als den natürlichen Verhältnissen entsprechend empfunden und daher wie ein Naturgesetz hingenommen. Es bedurfte der beiden Weltkriege, um in die Überzeugung der alleinigen Berufung des Mannes zur Politik eine Bresche zu schlagen. Diese beiden Weltkriege haben dem naturrechtlichen Gedanken zum Durchbruch verholfen, dass jedem Menschen die gleiche Menschenwürde zukomme. Die meisten Staaten haben daraus die Konsequenz gezogen, dass sie die Frau dem Manne auch in den politischen Rechten gleichgestellt haben. Sie gingen dabei von der Auffassung aus, dass das Naturrecht nicht nur die Beibehaltung von Untertanenverhältnissen und von Vor-

rechten des Ortes, der Geburt, der Familien und der Personen ausschliesse, sondern auch eine Diskriminierung nach dem Geschlecht. Es ist aber bereits dargetan worden, dass das naturrechtliche Postulat der Rechtsgleichheit – nicht anders als der erwähnte Art. 4 BV – eine rechtliche Differenzierung nicht schlechthin ausschliesst. Es gestattet diese vielmehr dann, wenn sie sich auf eine erhebliche tatsächliche Verschiedenheit der Voraussetzungen stützt. Das gilt auch für den Geschlechtsunterschied und für die politischen Rechte. Ob die Frauen hinsichtlich ihrer politischen Rechte den Männern gleichgestellt werden müssen oder nicht, hängt deshalb davon ab, ob der Unterschied des Geschlechts trotz der Anerkennung der Menschenrechte auch heute noch als erheblich genug betrachtet werden muss, um eine Differenzierung der politischen Rechtsstellung zu rechtfertigen.

3. Damit kommen wir zu dem bereits erwähnten Einwand: «Die Frau leistet keinen Militärdienst». Er hängt ebenfalls mit der Auffassung zusammen, dass die politischen Rechte und Pflichten ausschliesslich Sache der Männer seien. Mit diesem Einwand will nämlich gesagt werden, die Frau habe deswegen keinen Anspruch darauf, im Staate mitzureden, weil sie die Last der Wehrpflicht nicht zu tragen habe. Das Stimmrecht wird also als das Korrelat der Wehrpflicht aufgefasst. Das entspricht denn auch einer alt überlieferten Anschauung, die schon in der alten Landsgemeinde (im sog. Thing) zum Ausdruck kam. An ihr konnte nämlich nur der waffenfähige Bürger mitreden. Das erschien umso natürlicher, als die der Landsgemeinde obliegenden Beschlüsse ursprünglich vorwiegend militärischen Charakter trugen. Da als waffenfähig der Mann allein galt, konnte nur er als stimm- und wahlberechtigt angesehen werden. Wie sehr dieser Gedanke bei uns noch heute lebendig ist, zeigt die Tatsache, dass in beiden Appenzell nur Bürger mit dem Schwert zum Landsgemeindering zugelassen werden. Es besteht auch kein Zweifel, dass unsere Milizarmee auf dem schon von Rousseau als Ideal bezeichneten demokratischen Gedanken ruht, dass jeder Bürger Soldat sein soll, wobei man aber nur den Aktivbürger im Auge hatte. Nur diesen wollte man – im Prinzip – zum Wehrdienst verpflichten, eben deswegen, weil dem Stimmrecht die Dienstpflicht entsprechen soll, und umgekehrt. Damit war die Korrelation zwischen Wehrpflicht und Aktivbürgerrecht gegeben. Und in diesem Sinne wurde denn auch die Identität zwischen Soldat und Bürger und zwischen Volk und Armee stets verstanden. Hier wendet Professor Kägi (S. 38 ff. des Gutachtens) ein, diese Korrelation bestehe heute nicht mehr; deshalb sei die Frage, ob die Frau Militärdienst leiste, für die Einführung des Frauenstimmrechts ohne Bedeutung. Nun ist es zwar richtig, dass die rechtliche Verbindung des Aktivbürgerrechts mit der Wehrpflicht von den meisten Kantonen schon vor 1848 preisgegeben worden ist und im Bundesstaat von Anfang an gar nicht bestanden hat. Weder ist das Stimmrecht von der Wehrdienstpflicht im rechtlichen Sinne abhängig, noch umgekehrt. Das gilt selbst dann, wenn man die Wehrpflicht nicht im engen Sinne des Artikels 18 BV, nämlich als persönliche Dienstpflicht im Heere, versteht, sondern die Leistung der Militärpflichtersatzsteuer in diesen Begriff einbezieht. Denn

Stimmrecht und Wehrpflicht fallen schon zeitlich nicht zusammen. Zwar liegen die Zeitpunkte des Beginns nahe beisammen: Die Stimmfähigkeit beginnt mit dem Tage des erreichten 20. Altersjahres, die Wehrpflicht mit dem Kalenderjahr, in dem das 20. Altersjahr vollendet wird. Dagegen besteht das Stimmrecht auch nach Beendigung der Wehrpflicht unbeschränkt weiter. Es trifft also zu, dass das Aktivbürgerrecht, rechtlich betrachtet, nicht von der Wehrpflicht abhängig ist.

Das war aber immer so. Nie waren die Dienstuntauglichen und die aus der Militärdienstpflicht Entlassenen vom Stimmrecht ausgeschlossen. Dass das Stimmrecht als ein Korrelat der Wehrpflicht zu gelten habe, war stets nur als Prinzip gemeint. Heute ist auch dieses in vielen Staaten aufgegeben, indem sie den Frauen das Stimmrecht gewähren, ohne sie zum Militärdienst zu verpflichten. Andere ziehen daraus im Gegenteil die Konsequenz, auch die Frauen ins Heer einzureihen, womit sie den Zusammenhang bestätigen.

Richtigerweise wird man gesetzespolitisch in Erwägung ziehen, welche Lasten die Frauen für die Gemeinschaft zu tragen haben, und zwar gemessen an den Lasten der Männer, welche Militärdienst leisten müssen. Denn das Prinzip, dass Recht und Pflicht nicht zu trennen sind, gilt noch heute. Bei der Einführung des Frauenstimmrechts hat der Gesetzgeber daher in Erwägung zu ziehen, welche Lasten die Frauen für die Landesverteidigung tatsächlich tragen, und wie sich diese zu jenen der Männer verhalten. In dieser Hinsicht hat die Untersuchung ergeben, dass die Frauen in der Schweiz zwar nicht – wie in manchen andern Staaten – zur Leistung von Militärdienst verpflichtet sind. Ihre Verpflichtung bezieht sich nur auf den Zivilschutz und soll überdies auf die Hauswehr beschränkt werden; darüber hinaus leisten die Frauen freiwillig eigentlichen Militärdienst. Es zeigt sich, dass die Verteidigung des Landes heute nicht mehr so ausschliesslich den Männern überlassen ist, wie das früher der Fall war; auch die Frauen leisten ihren Anteil daran. Daneben haben sie andere, für die Gemeinschaft ebenso wichtige Pflichten zu erfüllen, die der Mann nicht kennt. Es ist z. B. an ihre Pflichten als Mutter und Hausfrau zu erinnern. Auch kann die allgemeine Entwicklungstendenz zum totalen Krieg dazu führen, dass die Frauen künftighin durch die Verhältnisse noch stärker ins Kriegsgeschehen einbezogen werden. Schon heute bestimmt ja Artikel 202 der Militärorganisation, dass im Kriege auch der nichtdienstpflichtige Schweizer verpflichtet sei, seine Person zur Verfügung des Landes zu stellen und, soweit es in seinen Kräften steht, zur Verteidigung des Landes beizutragen.

Unter diesen Umständen kann der Einwand, dass die Frauen keinen Militärdienst leisten, heute wohl nicht mehr als ein ins Gewicht fallendes Argument gegen die Einführung des Frauenstimmrechts anerkannt werden.

4. Mit der Behauptung: «Die Frauen verstehen nichts von Politik» wird ein Problem grundsätzlicher Art aufgeworfen. Damit wird der bei uns weitverbreiteten Überzeugung Ausdruck gegeben, dass der Frau besonders die für die Ausübung politischer Rechte unerlässlichen intellektuellen Fähigkeiten ab-

gehen, dass sie aber auch psychisch und charakterlich sich für die Politik nicht eigne und für politische Fragen kein Interesse zeige; überdies fehle ihr die nötige Bildung und Erfahrung.

Wenn es zutreffen würde, dass diese Besonderheiten dem weiblichen Geschlecht inhärent sind, so wäre das in der Tat Grund genug für die Ablehnung des Frauenstimmrechts. Denn darin läge – wie auch im Gutachten Kägi (S. 41) anerkannt wird – eine erhebliche tatsächliche Ungleichheit, welche die ungleiche Stellung in den politischen Rechten rechtfertigen würde, sowohl unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit, wie unter jenem des demokratischen Gedankens. Bestehen aber wirklich solche Unterschiede der Veranlagung zwischen den beiden Geschlechtern?

Auszuscheiden sind hier alle jene Besonderheiten der Frau, die nicht dem weiblichen Geschlecht als solchem anhaften, sich also nicht aus dem Wesen der Frau ergeben, sondern aus den geschichtlichen und sozialen Bedingungen zu erklären sind. Aus ihnen können nicht grundsätzliche Argumente gegen das Frauenstimmrecht abgeleitet werden. Das gilt namentlich für die behauptete unzureichende Bildung und politische Erfahrung der Frau. Selbst wenn diese Mängel beständen – was für die politische Unerfahrenheit zutreffen dürfte –, wären sie doch nicht unabänderlich. So ist die fehlende politische Erfahrung ein Mangel, der gerade durch die Einführung des Frauenstimmrechts in verhältnismässig kurzer Zeit behoben werden kann. Sie darf daher nicht für den grundsätzlichen Entscheid, sondern nur für die Regelung des Übergangsrechts oder für die Art und Weise der Einführung des Stimmrechts (z. B. für die Frage der stufenweisen Einführung) massgebend sein. Gleich verhält es sich bis zu einem gewissen Grade mit dem behaupteten fehlenden Interesse der Frau. Durch die zunehmende Beschäftigung mit Politik dürfte auch das Interesse an politischen Fragen sich steigern. Soweit aber andere Besonderheiten des weiblichen Geschlechts, insbesondere solche des Intellekts, der Psyche und des Charakters, behauptet werden, kommt ihnen grundsätzliche Bedeutung zu; sie sind deshalb näher zu prüfen.

Es hiesse, an offenkundigen Tatsachen vorbeisehen, wollte man verkennen, dass Mann und Frau sich nicht nur physisch, sondern auch geistig voneinander grundsätzlich unterscheiden. Es gibt eine weibliche Art des Denkens, des Fühlens und des Reagierens, die von der männlichen abweicht, obschon die Merkmale schwer zu umschreiben, oft auch schwer zu erkennen sind und sich im einzelnen Individuum verschieden stark ausgeprägt vorfinden. Diese Verschiedenheit der Geschlechter kann in allen Lebensäusserungen zum Ausdruck kommen, auch in politischen Fragen. Es fragt sich daher nur, wie dieses Anderssein der Frau sich auswirkt, wenn ihr die gleichen politischen Rechte eingeräumt werden, wie dem Mann.

Die Gegner des Frauenstimmrechts legen das grösste Gewicht auf die Behauptung, es fehle der Frau an der geistigen Fähigkeit, sich mit den Problemen des politischen Lebens auseinanderzusetzen. Insbesondere gehe ihr die Fähig-

keit des sachlichen, logischen Denkens ab, ohne welche eine vernünftige Politik nicht denkbar sei. Am weitesten ging in dieser Richtung in neuerer Zeit der deutsche Nervenarzt Dr. P. J. Möbius in seiner Aufsehen erregenden und viel diskutierten Broschüre «Physiologischer Schwachsinn des Weibes», die 1900 herausgekommen und im Jahre 1907 in achter Auflage erschienen ist. Er versuchte, den wissenschaftlichen Nachweis zu erbringen, dass der Instinkt bei der Frau eine grössere Rolle spiele als beim Mann. Sie könne nicht in gleicher Weise wie der Mann das Gute vom Bösen unterscheiden; insbesondere sei ihr Gerechtigkeit ohne Ansehen der Person ein leerer Begriff, namentlich wenn ihr eigenes Interesse mitbeteiligt sei; Verstand und Gedächtnis seien zwar nicht schlecht; es fehle der Frau aber an einem selbständigen Urteil und an der produktiven Geisteskraft; schon dadurch, wie auch durch ihre körperliche Konstitution und den Charakter, sei sie von Natur aus dazu bestimmt, dem Manne untertan zu sein; durch die Forderungen des Feminismus werde die Frau aber geistig überanstrengt, was Nervosität und Krankheit im Gefolge habe; stets müsse ein «Feministenvolk» einem «gesunden Volk» weichen. Möbius stützt sich für seine Lehre u. a. auf die Feststellung, dass das Gewicht des Gehirns bei der Frau nicht nur absolut, sondern auch relativ geringer sei als beim Mann. Demgegenüber ist in neuester Zeit auch die gegenteilige These von der Überlegenheit der Frau vertreten worden (vgl. A. Montague: *The Natural Superiority of Women*, New York 1953).

Weder die eine noch die andere Auffassung ist als richtig anzuerkennen. Heute ist die Erkenntnis allgemein durchgedrungen, dass von einem angeborenen «Schwachsinn des weiblichen Geschlechts», der sogenannte *imbecillitas sexus*, die früher zur Begründung der Geschlechtsvormundschaft des Mannes über das Weib angerufen wurde, nicht die Rede sein kann. Es dürfte auch die Auffassung der heutigen Medizin sein, dass die Intelligenz nicht ausschliesslich nach dem relativen Gewicht des Gehirns bestimmt werden kann. Die Geschlechtsvormundschaft ist inzwischen allgemein verschwunden, und die Frau besitzt die volle zivilrechtliche Handlungsfähigkeit. Letztere ist höchstens noch bei der verheirateten Frau beschränkt und zwar lediglich unter dem Gesichtspunkt der Familieneinheit. In den meisten Staaten ist die Frau dem Manne auch politisch gleichgestellt, ohne dass bisher nachteilige Auswirkungen festgestellt werden konnten, wie an anderer Stelle darzutun sein wird. Es ist zwar richtig, dass die Frau auch im Denken oft andere Wege geht als der Mann. Ist das Denken des Mannes mehr abstrakt, bestimmt durch Reflexion, logische Konsequenz und Sachlichkeit, so ist das ihre stärker beeinflusst durch Gefühl und Gemüt, mehr auf die Person als auf die Sache und mehr auf das Zunächstliegende als das Grundsätzliche eingestellt. Was aber das Denken der Frau vielleicht hier und da an logischer Konsequenz vermissen lässt, ersetzt sie durch die ihr eigene, auf das Praktische und Konkrete gerichtete Klugheit, die ihr oft ein unmittelbareres Erkennen des Richtigen und Wesentlichen gestattet. Wenn die Frau in ihren Schlüssen mehr dem Risiko der Unsachlichkeit ausgesetzt ist, so läuft sie dafür umsoweniger Gefahr, eine gute Sache einem scheinbar richtigen logischen

Schluss zu opfern. Es ist ferner zutreffend, dass der Mann in der Schaffung von Kulturwerten bisher die stärkere Aktivität entwickelt und mehr schöpferische Kraft bewiesen hat. Das kann zwar zum Teil historisch, aus der bisher untergeordneten Stellung der Frau und ihrer starken Beanspruchung durch die Familie, erklärt werden. Zu einem Teil hängt das aber mit ihrem mehr rezeptiven Wesen zusammen. Dafür ist sie weniger geneigt, Risiken einzugehen und sich auf Spekulationen einzulassen. Daran ändert die Tatsache nichts, dass Frauen, die aus dem Gleichgewicht gebracht sind, radikaler und extremer sind als Männer in der gleichen Lage.

Es kann deshalb nicht gesagt werden, dass nur die männliche Art des Denkens der Politik angemessen und dem Gesamtwohl förderlich sei. Wie in andern Lebensfragen, ergänzen sich Mann und Frau auch hier. Das trifft umso mehr zu, je mehr der Staat zum Sozial- und Wohlfahrtsstaat wird, so dass die sachgemässe Entscheidung immer weniger von logischen Schlüssen allein abhängig ist.

Diesen Überlegungen kann nicht entgegengehalten werden, dass in der Schweiz die Männer mehr von Politik verstehen als die Frauen. Das ist zwar tatsächlich so, ergibt sich aber nicht aus dem Wesen des Mannes, sondern aus seiner grösseren Erfahrung. Nachdem sich der Mann von Jugend an während seines ganzen Lebens mit Politik zu befassen und mit politischen Problemen auseinandersetzen hat, ist es nicht verwunderlich, dass er sich auf diesem Gebiete besser auskennt als die Frau, die diesen Dingen fernsteht.

Es kann nicht bestritten werden, dass das Interesse für Politik bei der Frau durchschnittlich nicht so gross ist wie beim Mann und sich überdies auf bestimmte Sachgebiete beschränkt. Zum Teil hängt dies mit der Tatsache zusammen, dass die Frau bei uns bisher von der Politik ausgeschaltet war. Aber auch in Staaten mit politischer Gleichberechtigung der Frauen zeigen diese im allgemeinen weniger Interesse für die Politik als die Männer. Und zwar trifft das für alle Altersstufen und für Ledige wie für Verheiratete zu, ist aber besonders ausgeprägt bei jungen Töchtern und älteren Frauen, weniger bei Witwen und geschiedenen Frauen. Das kann nur teilweise mit dem Mangel an Zeit (wegen Beanspruchung durch die Haushaltung) und ungenügender Erfahrung erklärt werden. Bis zu einem gewissen Grade interessieren sich die Frauen in der Tat weniger für Politik. Ein Grund dafür könnte etwa in der Tatsache zu erblicken sein, dass wichtige Gebiete der Politik ihrem Wesen ferner liegen und mit dem speziellen Interesse und Tätigkeitsgebiet der Frau wenig Berührung haben. In den Ländern mit Frauenstimmrecht hat sich denn auch gezeigt, dass die in die Behörden gewählten Frauen sich auf ganz bestimmte Spezialgebiete beschränken. Es sind dies namentlich Gebiete, die mit der Jugend, der Erziehung, der Fürsorge, der Hygiene und mit besonderen Frauenfragen zusammenhängen, während militärische, aussenpolitische, finanzielle, verkehrspolitische und technische Fragen aller Art sie erheblich weniger interessieren. Leider ist allerdings auch das Interesse der Männer für die Politik oft sehr gering, wie die niedrige Stimmbeteiligung zeigt, und es erstreckt sich auch nicht gleichmässig auf alle

Sachgebiete. Die Beschränkung des Interessenkreises ist aber bei den Frauen doch ausgesprochener als beim Mann. Das ist zwar ein gewisser Nachteil. Dagegen ist es sicher kein zureichender Grund, um auf die Mitarbeit der Frau überhaupt zu verzichten, zumal die Männer gerade den von den Frauen bevorzugten Sachfragen oft weniger Verständnis entgegenbringen.

Der Einwand, dass der Frau die nötigen geistigen Anlagen für die Ausübung des Stimmrechts fehlen, entbehrt somit der Begründung. Die Besonderheit des weiblichen Denkens ist vielmehr eine erwünschte Ergänzung.

Wie verhält es sich nun mit der psychischen und charakterlichen Eignung der Frau für die Politik? In der Stellungnahme zu dieser Frage ist es besonders schwierig, ein sachlich richtiges Urteil zu finden, Sein und Schein voneinander zu trennen. Die Auffassungen gehen denn auch gerade in dieser Beziehung stark auseinander, und Argumente und Gegenargumente stossen mit besonderer Heftigkeit aufeinander.

Es ist nicht möglich, an dieser Stelle auf das unerschöpfliche Thema der Besonderheiten im Charakter der Frau einzutreten, mit dem seit Urzeiten die Weltliteratur, in neuerer Zeit auch die Wissenschaft sich auseinandergesetzt hat. Das ist aber auch nicht notwendig. Denn heute darf die Ansicht von der moralischen und psychischen Minderwertigkeit der Frau als überwunden gelten, jene Auffassung, die den grossen nichtchristlichen Religionen zugrundeliegt. Die These von der Minderwertigkeit der Frau ist zwar in neuerer Zeit von bedeutenden Philosophen, Schriftstellern und Wissenschaftlern (wie Schopenhauer, Nietzsche, Zola, Tolstoi und Lombroso) mit einer bis zur Frauenverachtung gehenden Vehemenz verteidigt worden. Trotzdem hat sich in der ganzen Christenheit und darüber hinaus die christliche Überzeugung von der vollen Menschenwürde der Frau durchgesetzt, die in Mann und Frau zwei zwar auch psychisch und charakterlich sich unterscheidende, aber gleichwertige Ausprägungen des Menschen erblickt. Sie findet in der Tatsache ihren Ausdruck, dass die Frau fast auf der ganzen Welt zur politischen Gleichberechtigung gelangt ist.

Für die Zwecke dieser Botschaft ist deshalb lediglich zu prüfen, ob jene Einwendungen begründet sind, welche der Frau die für die Ausübung der politischen Rechte in unserer Demokratie unerlässlichen psychischen und charakterlichen Voraussetzungen absprechen. Diese Einwendungen können alle auf einen Nenner gebracht, d. h. auf die Behauptung zurückgeführt werden, die Frau lasse sich in ihren Handlungen nicht allein von vernünftigen Überlegungen, sondern oft vorwiegend von momentanen Eindrücken und Empfindungen leiten; infolgedessen sei sie der Gefahr, der Suggestionskraft starker Persönlichkeiten zu erliegen, besonders ausgesetzt. In diesem Zusammenhang begegnet man immer wieder der Ansicht, es seien die deutschen Frauen gewesen, die Hitler zur Macht verholfen haben. Aus der gleichen Eigenschaft erkläre sich die Wankelmütigkeit ihrer Entschlüsse, die noch dadurch betont werde, dass die Stimmung der Frau Schwankungen unterliege. Aus dieser Unsicherheit und Unselbständigkeit des Urteils erwachse namentlich auch die Gefahr der Begünstigung extremer Parteien, der allzu grossen Rücksichtnahme auf die Kirche

und der kritiklosen Unterstützung idealer Zwecke (z. B. des Friedens) mit untauglichen Mitteln. So müsste nach dieser Auffassung etwa befürchtet werden, dass eine Initiative von den Frauen angenommen würde, nur weil sie vorgibt, dem Frieden und sozialen Zwecken zu dienen.

Kein Zweifel, dass es sich um schwerwiegende Argumente handelt, Einwendungen, die, wenn sie zutreffend wären, wohl zur Ablehnung des Frauenstimmrechts führen müssten. Treffen sie aber zu?

Dass die Frau weniger verstandesmässig orientiert ist als der Mann, und dass sie stärker als er vom Gefühl geleitet wird, ist bereits festgestellt worden. Hier ist beizufügen, dass diese Gefühlsbetontheit nicht nur die Art ihres Denkens beeinflusst, sondern auch ihren Charakter kennzeichnet. Dies ist ein nicht zu unterschätzender Vorzug, der aber – wie jede Tugend – durch Übersteigerung zu einem Übel und einer Gefahr werden kann. Das kann in der Tat zu den von den Gegnern des Frauenstimmrechts signalisierten extremen Auswirkungen führen. Diese Schwächen werden aber durch andere, ebenfalls spezifisch weibliche Eigenschaften ausgeglichen. In dieser Richtung wirkt ihr auf das Praktische und Konkrete gerichteter Sinn. Sie ist auch weniger als der Mann, der auf seine Kraft vertraut, bereit, ein Wagnis einzugehen, oder aus einer Theorie ohne viel Rücksicht auf die praktischen Ergebnisse die Konsequenzen zu ziehen. So darf wohl gesagt werden, dass der von den Gegnern des Frauenstimmrechts geschilderte Frauentypus zwar kein blosses Phantasiegebilde ist, aber doch nur zu den Ausnahmen gehört. Im ganzen genommen würde die Mitwirkung der Frau im Staat wohl nicht eine Beeinträchtigung oder Gefährdung der Gemeinschaft bedeuten. Sie wäre eher geeignet, eine erwünschte Ergänzung zu bringen.

Die Erfahrungen, welche man bisher in der Schweiz mit der politischen Betätigung der Frau gemacht hat, berechtigen jedenfalls in keiner Weise zur Annahme, dass die Frau für die Politik unbegabt sei. Dagegen sind diese Erfahrungen allzu beschränkt – namentlich hinsichtlich des erfassten Personenkreises –, um daraus den positiven Schluss zu ziehen, dass die Frauen in ihrer Gesamtheit die nötigen politischen Fähigkeiten und Eigenschaften besitzen. In dieser Hinsicht sind wir auf die Erfahrungen angewiesen, die anderwärts gemacht worden sind. Nun sind die Staaten, welche das Frauenstimmrecht eingeführt haben, über alle die erhobenen Einwendungen hinweggeschritten. Und die Erfahrungen, die dort bis anhin gemacht worden sind, haben keine Schwierigkeiten aufgezeigt. Aus ihnen scheint vielmehr hervorzugehen, dass die geäußerten Bedenken nicht begründet sind. Das gilt namentlich für den Einwand, dass die Frauen sich von Führerpersönlichkeiten besonders beeindruckt lassen.

Der Einwand, die Frauen seien zur Politik nicht geeignet, erweist sich als unbegründet.

5. In einem innern Zusammenhang mit diesen Fragen steht der Einwand «die Frau gehört ins Haus», in welchem die Argumentation der Gegner des Frauenstimmrechts meistens ausmündet, und auf den diese Gegner grösstes Gewicht legen.

Mit diesem Einwand will ein Doppeltes gesagt werden: einmal, dass sowohl ihre Aufgabe wie ihre Befähigung die Frau auf die Tätigkeit im Hause und in der Familie verweisen. Dann aber, dass damit ihre Beschäftigung mit politischen Fragen ausser Betracht falle. Wie im Gutachten Kägi (S.44 ff.) dargetan wird, beruht dieser Einwand auf dem Gedanken einer grundlegenden Arbeitsteilung zwischen den beiden Geschlechtern in dem Sinne, dass dem Mann die beruflichen und öffentlichen Aufgaben, der Frau aber die Pflichten im Haus (d.h. Haushaltung, Kindererziehung usw.) zugeteilt seien. Dafür werden historische, religiöse und naturrechtliche Argumente angeführt.

Historisch gesehen verhält es sich in der Tat so, dass diese Arbeitsteilung bis Ende des 18. Jahrhunderts überall und im wesentlichen ausschliesslich Geltung besass. Der Nachweis, dass die Frauen vorher je die politische Gleichberechtigung mit den Männern oder gar die Führung im Staate gehabt hätten, ist – wenn man von den Frauen auf dem Thron und vom tatsächlichen Einfluss der Frauen ohne Stimmrecht absieht – nicht erbracht. Nennenswerte Abweichungen von jener Aufteilung – im Sinne der zunehmenden Berufstätigkeit der Frau ausserhalb des Hauses einerseits und ihrer Zulassung zu den politischen Rechten andererseits – traten erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts auf; die eigentliche Wendung zugunsten des Frauenstimmrechts brachten aber erst die beiden Weltkriege.

Wenn dergestalt die geschichtliche Betrachtung zeigt, dass die Arbeitsteilung in der historischen Vergangenheit «immer so war», so lässt ein Blick auf die Gegenwart erkennen, dass das nicht immer so bleiben muss; ist doch fast die ganze kultivierte Menschheit zur politischen Gleichberechtigung der Frau mit dem Mann übergegangen. Als Ursache dieser Entwicklung sind erkannt worden: Die zunehmende Notwendigkeit der selbständigen beruflichen Tätigkeit der Frau – insbesondere der alleinstehenden – ausserhalb des Hauses, die Übertragung wichtiger Funktionen der Familie auf den Staat, die fortschreitende Emanzipierung der Frau auf anderen Gebieten und ihre bessere Vorbereitung und Eignung für Tätigkeiten ausserhalb der Familie. Dass diese Voraussetzungen auch bei uns weitgehend gegeben sind, ist bereits ausgeführt worden.

Besondere Beachtung erheischen sodann die religiösen Argumente, die für und gegen die Einführung des Frauenstimmrechts geltend gemacht werden. Die Gegner berufen sich vor allem auf das bekannte Wort, das der Apostel Paulus an die Korinther richtete: «Wie in allen Gemeinden der Heiligen sollen die Frauen in den Gemeindeversammlungen schweigen; denn es wird ihnen nicht gestattet, zu reden, sondern sie sollen sich unterordnen, wie auch das Gesetz sagt. Wollen sie aber etwas lernen, so sollen sie zu Hause die eignen Männer fragen; denn es ist für eine Frau schimpflich, in einer Gemeindeversammlung zu reden.» (1. Kor. 14, 34–35.) Diesem Bibelwort wird etwa das andere entgegengehalten, das derselbe Apostel an die Galater gerichtet hat (3, 28): «Da ist nicht Jude noch Grieche, da ist nicht Sklave noch Freier, da ist nicht Mann und Weib; denn ihr alle seid einer in Christus Jesus.»

Wie sind diese scheinbar gegensätzlichen Äusserungen zu verstehen? Offenbar haben sie verschiedene Verhältnisse im Auge: Keinerlei Unterschied besteht im Verhältnis zu Gott; vor ihm sollen Mann und Frau gleichberechtigt sein. In diesem Sinne ist der Brief an die Galater zu verstehen. Dagegen soll, wie sich aus den übrigen Bibelworten ergibt, der Mann in der Ehe das Haupt sein und in der Gemeinde allein das Wort führen. Das entspricht jedenfalls der damaligen Auffassung des Christentums. Während alle ausserchristlichen Hochreligionen Männerreligionen sind, hat nämlich das Christentum – wie bereits bemerkt – die volle Menschenwürde der Frau anerkannt, was in zahlreichen Bibelstellen zum Ausdruck kommt. Trotzdem wird es als gottgewollte Ordnung angesehen, dass der Mann das Haupt der ganzen Familie ist und in der Gemeinde allein die Herrschaft führt. Fraglich erscheint höchstens, ob diese Ordnung als unabänderlich oder als zeitbedingt gedacht, und ob unter der «Gemeinde» nur die Kirche selbst oder auch der Staat gemeint sei. Vorherrschend ist wohl die Auffassung, dass die erwähnten Bibelstellen die Vorherrschaft des Mannes auch im Staate im Auge haben. Im übrigen gehen aber die Meinungen auseinander. Nach der protestantischen Ansicht stehen die Paulusworte heute, nachdem die Verhältnisse sich grundlegend verändert haben, der Einführung des Frauenstimmrechts nicht entgegen. In der katholischen Kirche scheint diese Frage noch nicht von höchster Stelle entschieden zu sein. Die meisten Theologen lesen aus den Paulusworten wohl eine Ablehnung des Frauenstimmrechts, die auch für die heutige Zeit Geltung beansprucht. Die katholische Kirche zieht daraus aber nicht etwa den Schluss, dass sich die Frauen des Stimmrechts nicht bedienen sollen, wenn es ihnen vom Staate zugesprochen ist. Im Gegenteil hat Papst Pius XII in einer den italienischen Frauen- und Mädchenorganisationen erteilten Audienz vom 21. Oktober 1945 (nach den Ausführungen bei August Ackermann: «Die katholische Frau», 1955 S.109 ff.) erklärt: «Wenn dieser Euer Eintritt in das öffentliche Leben auf Grund einer sozialen Umwälzung erfolgt, wie sich eine solche heute vor unseren Augen vollzieht, so bedeutet das an sich wenig; Ihr seid aufgerufen, daran teilzunehmen. Lasst nicht jenen anderen, welche Vorkämpfer und Mitschuldige am Zusammenbruch des häuslichen Herdes sind, das Monopol der sozialen Organisation. Die Familie ist das hauptsächlichste Element dieser sozialen Organisation in wirtschaftlicher, juristischer und moralischer Beziehung. Das Schicksal der Familie, das Schicksal der menschlichen Gemeinschaft steht auf dem Spiel. Es ist in Eure Hand gegeben, es handelt sich um Eure Sache!» Nach weiteren Ausführungen über diesen Gedanken führte der Papst aus: «Katholische Frauen und Jungfrauen, sollt Ihr Euch jener Bewegung ablehnend gegenüberstellen, welche Euch in das öffentliche, soziale und politische Leben hineinziehen will? Ganz im Gegenteil! Ihr müsst Euch daran beteiligen. Es besteht für jede Frau eine Gewissenspflicht, sich nicht aus der Öffentlichkeit zurückzuziehen, sondern dort in Tätigkeit zu treten, und zwar in einer Art und Weise, wie es sich Euch geziemt, und mit dem Ziele, jene Bestrebung im Schache zu halten, die heute auf die Zerstörung des sozialen und Familienlebens und auf die Untergrabung

der Wurzeln desselben hinausgeht. Dem entgegenzutreten, das ist das einzige Ziel Eurer Teilnahme. Dieser Einsatz und diese tatsächliche Beteiligung am Werke des Mannes in der sozialen Gemeinschaft und im öffentlichen Leben ändert in keiner Weise den normalen Eigencharakter der fraulichen Tätigkeit. Sie wird mit dem Mann auf allen jenen Gebieten zusammenarbeiten, wo besonderer Takt, Feinheit und Innerlichkeit notwendig ist.»

Ferner wird die erwähnte Aufteilung der Aufgaben zwischen Mann und Frau als eine naturgegebene, durch die Schöpfungsordnung bestimmte Regelung angesehen, die einem naturrechtlichen Grundsatz gleichkommt. Das ist der Gedanke, dem Schiller in seinem Gedicht «Ehret die Frauen» poetischen Ausdruck gegeben hat. Die Frau ist in der Tat durch ihre natürliche Bestimmung dazu berufen, Kinder zu gebären, sie aufzuziehen, zu pflegen und ihren Charakter und Geist zu entwickeln. Damit ist sie an die Familie und an das Haus gebunden, während dem Mann die natürliche Aufgabe zufällt, für den Unterhalt und den Schutz der Familie zu sorgen. Insofern kann von einer natürlichen Arbeitsteilung gesprochen werden. Die Bindung der Frau ans Haus gilt aber nur für die verheirateten, nicht auch für die ledigen, verwitweten und geschiedenen Frauen, die oft ihr Leben selbst verdienen müssen. Heute kommt diesem Umstand schon deshalb besondere Bedeutung zu, weil der Kreis der Familie enger geworden ist und gerade ledige Töchter mehr als früher sich selbst erhalten müssen. Aber auch verheiratete Frauen sind heute weit mehr genötigt, einem Erwerb ausserhalb des Hauses nachzugehen. Die Frau ist deshalb heute nicht mehr im gleichen Ausmass ans Haus gebunden wie damals. Die zunehmende Auflockerung der Familie ist zweifellos zu bedauern, schon deswegen, weil die Frau mehr und mehr ihrer natürlichen Aufgabe entzogen wird, zum Nachteil der Familie und des Staates und ihrer selbst, da sie mit einer doppelten Aufgabe belastet wird, die zu einer Überbelastung führen kann. Diese Entwicklung ist aber eine Tatsache, die unabhängig davon besteht, ob die Frau das Stimmrecht erhält oder nicht. Vielmehr sind beide der Ausdruck der Emanzipation der Frau und gehen auf die gleichen Ursachen zurück, nämlich auf die Umwälzung in den politischen und sozialen Verhältnissen und Anschauungen. Nun ist es richtig, dass die Einführung des Frauenstimmrechts den Frauen nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten bringen würde, die zu den Berufs- und Haushaltungspflichten hinzu kämen. In den Staaten mit Frauenstimmrecht haben sich daraus aber bisher keine Schwierigkeiten ergeben. Die schweizerische Demokratie nimmt ihren Aktivbürger allerdings stärker in Anspruch. Trotzdem dürfte die Belastung der Frau mit politischen Pflichten auch bei uns doch nicht so stark ins Gewicht fallen, dass sie geeignet wäre, die Hausfrau wesentlich von der Erfüllung ihrer Pflichten in der Familie abzuhalten.

Wenn also gesagt wird, die Frau gehöre ins Haus, so ist das sicher richtig, trotz der eingetretenen Lockerung der Familie. Nicht richtig wäre es aber, daraus zu schliessen, dass das Frauenstimmrecht aus diesem Grund abgelehnt werden müsse.

6. Endlich ist noch zum Einwand des fehlenden Bedürfnisses Stellung zu nehmen. Nach der Auffassung der Gegner des Frauenstimmrechts besteht in der Schweiz deswegen kein Bedürfnis nach dieser Neuerung, weil die Frauen ohnehin die Möglichkeit haben, ihren politischen Willen zum Ausdruck und zur Geltung zu bringen; auch zeige die Erfahrung, dass die Schweiz ohne das Frauenstimmrecht bisher nicht schlechter gefahren sei als jene Staaten, in denen die Frauen die gleichen politischen Rechte haben wie die Männer. Deshalb sei es klüger, dieses Risiko nicht einzugehen.

Nun mag es zutreffen, dass die Frauen, namentlich die tüchtigen unter ihnen, durch ihren Einfluss auf ihren Mann, ihren Sohn oder ihren Bruder indirekt auch die Politik beeinflussen können; in den Werken unserer Dichter, insbesondere bei Pestalozzi, Gotthelf und Gottfried Keller, finden sich hierfür eindrucksvolle Beispiele. Es dürfte sich sogar so verhalten, dass die Frauen damit auf die Geschicke des Landes einen grösseren Einfluss ausüben als die Frauen vieler Staaten, die das Frauenstimmrecht kennen. Dem wird aber mit Recht entgegengehalten, dass damit dem Postulat der Gerechtigkeit nicht Genüge getan ist. Denn es handelt sich darum, der Frau ein Recht zu geben, als gleichberechtigte Aktivbürgerin an der Bildung des Staatswillens mitzuwirken. Hinzu kommt die praktische Überlegung, dass jener indirekte Einfluss bei unverheirateten Frauen nur gering sein wird, namentlich aber, dass die Frauen ohne das Stimmrecht weniger die Möglichkeit haben, spezifische Frauenbegehren durchzusetzen, wie gerade das Problem der Einführung des Frauenstimmrechts zeigt.

Schwieriger zu beurteilen ist hingegen die Frage, ob nicht das Gemeinschaftsinteresse verlange, dass die Frauen weiterhin der Politik fern bleiben. Die Annahme, dass auch die Mitwirkung der Frauen an der gesamten Politik kaum etwas ändern würde, und dass nennenswerte Verbesserungen nicht zu erwarten seien, würde jedenfalls nicht ausreichen, um den Frauen diese Besserstellung zu versagen. Dass aber durch den Einfluss der Frauen gewisse Verschlechterungen oder Gefährdungen eintreten würden, dürfte nach den gemachten Feststellungen und den Erfahrungen im Ausland kaum zu befürchten sein. Es ist vielmehr anzunehmen, dass die Frauen auf jenen Gebieten, für die sie besondere Fähigkeiten und Neigungen besitzen, dem politischen Leben neue Impulse und Anregungen geben werden, auf die nicht ohne Not verzichtet werden sollte.

### *β. Die voraussichtlichen Auswirkungen des Frauenstimmrechts*

In einem innern Zusammenhang mit der soeben erörterten Frage, ob die Frau die Voraussetzungen für das Stimmrecht erfüllt, steht die andere, wie dieses Recht sich in der Schweiz auswirken würde, welches der Einfluss auf die Gestaltung der politischen Verhältnisse auf die Familie und auf die Frau selbst wäre, und welche praktischen Schwierigkeiten sich zeigen würden. Aus den Erfahrungen des Auslandes lassen sich in einem beschränkten Umfang und mit

allen gebotenen Vorbehalten allgemein gültige Schlüsse ziehen, die auch für unsere Entscheidung nützlich sein können.

1. Ist zu erwarten, dass die Einführung des Frauenstimmrechts die schweizerische Politik massgebend beeinflussen würde, und in welchem Sinne wäre das voraussichtlich der Fall?

a. In der Demokratie ist die Mehrheit König, und bei der Feststellung dieser Mehrheit werden die Stimmen gezählt und nicht gewogen; so ist die Frage, wie gross die Zahl der stimmberechtigten Frauen im Verhältnis zu jener der Männer sein würde, von grundlegender Bedeutung.

aa. Im Dezember 1950 betrug die Zahl der stimmberechtigten Männer 1 408 731. Dagegen ist die Zahl der Frauen, die bei Einführung des Frauenstimmrechts stimmberechtigt wären, noch durch keine Zählung festgestellt. Das Eidgenössische Statistische Amt hat sie aber annäherungsweise berechnet und ist auf die Zahl von 1 545 383 gekommen.

Danach hätten die Frauen auch bei uns, wie fast überall, die absolute Mehrheit. Prozentual ergibt sich das Verhältnis 52,4 Prozent Frauen zu 47,6 Prozent Männern. Die nachstehende Tabelle, deren Zahlen – abgesehen von den schweizerischen – wir im Lexikon der Frau (Band 1, S. 114) entnehmen, zeigt die allgemeinen Proportionen zwischen Männern und Frauen, d. h. den

Anteil der Frauen an der Gesamtbevölkerung.

Staat	% männlich	% weiblich
Österreich 1951 . . . . .	46,4	53,6
Westdeutschland 1950 . . . . .	46,8	53,2
Schweiz 1950 . . . . .	47,6	52,4
Polen 1949 . . . . .	47,6	52,4
Jugoslawien 1948 . . . . .	48,1	51,9
Frankreich 1950 . . . . .	48,2	51,8
England und Wales 1948 . . . . .	48,5	51,5
USA 1949 . . . . .	49,6	50,4

Die Bedeutung der absoluten Mehrheit ergibt sich aus der Tatsache, dass in der Eidgenossenschaft die einfache Mehrheit sowohl negativ als auch positiv das massgebende Wort spricht. Sie kann nicht bloss jede Gesetzesänderung, jedes neue Gesetz und jede Verfassungsänderung verhindern, sondern auch jede Gesetzesänderung und jedes neue Gesetz durchbringen. Sogar Verfassungsänderungen kann sie durchsetzen, wenn in den einzelnen Kantonen die gleiche Proportion, oder wenn wenigstens in der Mehrzahl der Kantone nicht ein ungünstigeres Verhältnis besteht.

Das kann indessen keineswegs etwa heissen, dass bei Einführung des Frauenstimmrechts die Staatsführung auf die Frauen übergehen werde. Voraussetzung für eine Majorisierung der Männer durch die Frauen wäre, dass die Stimmbeteiligung der Frauen mindestens annähernd so hoch wäre wie bei den Männern. Zudem ergibt sich aus den in andern Staaten gemachten Erfahrungen, dass die Frauen unter sich nicht eine geschlossene politische Einheit bilden, die zu den Männern in Gegensatz tritt. Sie reihen sich in die bestehenden, hauptsächlich nach sozialen, wirtschaftlichen und weltanschaulichen Gesichtspunkten aufgeteilten Parteien ein. Es kommt deshalb auch viel darauf an, welche dieser Parteien von den Frauen bevorzugt werden.

bb. Wie verhält es sich nun mit der Stimmbeteiligung der Frau? Der im Auftrag der UNO erstattete Bericht von Professor Duverger (S.15 ff.) stellt allgemein fest, dass die Stimmenthaltungen bei den Frauen häufiger seien als bei den Männern. Dieses Ergebnis sei in allen vier untersuchten Staaten (Westdeutschland, Frankreich, Norwegen und Jugoslawien) eindeutig, weniger in Jugoslawien (wo der Unterschied zwischen 0,66% und 1,56% ausmache) als in den freien Staaten. In Westdeutschland habe die geringere Beteiligung der Frauen in den Jahren zwischen 1920 und 1930 in den meisten Fällen 5-15 Prozent und nur in  $\frac{1}{7}$  der Fälle weniger als 5 Prozent betragen, von 1945 bis 1953 hingegen 5-10 Prozent, in einem Viertel der Fälle weniger als 5 Prozent. In Norwegen sei die Minderbeteiligung seit 1901 nie unter 6,38 Prozent bei allgemeinen Wahlen und 7,7 Prozent bei Gemeindewahlen gefallen und gehe bis zu 19,89 Prozent, bzw. 24,1 Prozent. Und für Frankreich dürfte sie auf etwa 12 Prozent geschätzt werden. Umgekehrt sei allerdings auch eine stärkere Beteiligung der Frauen als der Männer vorgekommen, in Deutschland aber nur bei den Wahlen in den Reichstag zur Schaffung einer Verfassung (1919) und zweimal bei Wahlen in einen Landtag. Auch in Norwegen sei die Beteiligung der Frauen in einigen Städten stärker gewesen als jene der Männer; das erkläre sich jedoch aus lokalen Verhältnissen (Abwesenheit vieler Fischer und Seeleute). Die Tendenz sei eher auf eine Verminderung des Unterschiedes gerichtet.

Auf dem Land sei die Stimmenthaltung der Frauen häufiger als in der Stadt, allerdings mit der Tendenz zur Ausgleichung. In bezug auf das Alter ergebe sich, dass die mittlere Stufe sich am stärksten beteilige. In Frankreich betreffe das die Frauen von 50-55 Jahren (Männer 60-70 Jahre), in Deutschland jene von 51-60 Jahren (Männer 60-70 Jahre). Der Unterschied zwischen Mann und Frau sei in Deutschland bei den Jungen geringer als bei andern Altersklassen. Nach Berufen geordnet, ergebe sich in Westdeutschland die stärkste Beteiligung bei Beamtinnen (insbesondere Lehrerinnen), verheirateten Frauen ohne Beruf und Frauen mit liberalen Berufen, die geringste bei landwirtschaftlichen Angestellten, dann bei Arbeiterinnen, Angestellten und Bäuerinnen. Ähnlich in Frankreich. Dort sei nämlich die Beteiligung am geringsten bei Pensionierten und Rentnerinnen, dann landwirtschaftlichen Angestellten, Bäuerinnen und Frauen ohne Beruf, am stärksten bei Beamtinnen, freien Berufen und kaufmännischen Angestellten. Bezüglich des Familienstandes ergeben sich die wenigsten Stimm-

enthaltungen bei Frauen ohne Beruf, bei ledigen Beamtinnen, sowie bei Witwen und geschiedenen Frauen, wogegen bei den Männern die Beteiligung der Witwer am stärksten sei; ihnen folgen die Verheirateten, dann die Ledigen und die Geschiedenen.

Im allgemeinen war also die Stimmbeteiligung der Frauen in diesen Ländern geringer als jene der Männer. Dadurch wird der Umstand, dass die Frauen gesamthaft über die grössere Stimmkraft verfügen, mehr als aufgewogen.

cc. Demgegenüber stellt sich die Frage, wie stark die Frauen im Parlament, in der Regierung und in der Verwaltung vertreten sind.

Vorerst die Vertretung im Parlament. Es fällt hier auf, dass die Frauen, obwohl sie die absolute Mehrheit der Wähler besitzen, im Parlament bei weitem nicht so stark vertreten sind wie die Männer. Wir stützen uns hier auf Duverger (S.84 ff.) und die Angaben im Lexikon der Frau (Bd.2, S.850).

In Frankreich bestand die im Jahre 1951 gewählte Nationalversammlung nur zu 3,5 Prozent aus Frauen, während im Jahre 1946 die Vertretung der Frauen 6 Prozent betragen hatte. Die erste Konstituante bestand zu 5,4 Prozent aus Frauen, die zweite noch zu 4,7 Prozent. In den Rat der Republik waren im Jahre 1946 22 Frauen gewählt worden, 1948 waren es noch 13 und im Jahre 1952 noch 9, d.h. weniger als 3 Prozent. In den Gemeinderäten waren die Frauen mit ca. 3 Prozent vertreten, in den Generalräten mit kaum 0,5 Prozent.

In Norwegen machte die Anzahl der Frauen als Mitglieder des Storting ca. 5 Prozent aus, dagegen jene der Stellvertreterinnen fast 19 Prozent. In den Gemeinderäten sind es 6 Prozent (d.h. in den Städten 13,5 Prozent, auf dem Land 4 Prozent).

In der Weimarer Republik waren die Frauen bei den Wahlen in den Reichstag anfänglich mit 9,6 Prozent vertreten, im Jahre 1920 noch mit 8 Prozent und im Jahre 1924 mit 5,7 Prozent. Später hat sich diese Vertretung zwischen 6,6 Prozent und 7 Prozent bewegt, in den Landtagen zwischen 5 und 9 Prozent. Verhältnismässig hoch ist der Anteil der Frauen im Bundestag der Bonner Republik. Er betrug im Jahre 1949 9 Prozent und stieg im Jahre 1953 auf 9,2 Prozent. In den Ländern stieg dieser Anteil von 7,4 Prozent im Jahre 1950 auf 8,2 Prozent im Jahre 1951 im Durchschnitt.

Selbst in Jugoslawien sind die Proportionen ähnlich, obwohl die politischen Verhältnisse hier wesentlich andere sind. Im Jahre 1945 waren im Bundesrat 3 Prozent Frauen, im Rate des Volkes 7 Prozent; im Jahre 1949 waren es 2,7 Prozent, bzw. 8,8 Prozent. In den lokalen Volkskomitees schwankte der Anteil der Frauen zwischen 5,75 Prozent und 14,05 Prozent.

Ins britische Unterhaus mit 625 Mitgliedern wurden 1953 17 Frauen (d.h. 2,7%) gewählt (gegenüber 24 im Jahre 1945), während sie ins Oberhaus nicht gewählt werden können.

In den Vereinigten Staaten waren die Frauen im Jahre 1952 im Kongress mit 12 Frauen vertreten, wovon 11 im Repräsentantenhaus (mit 531 Mitgliedern)

und 1 im Senat. Obwohl die politische Gleichberechtigung hier anerkannt ist, stellen die Frauen nur 2 Prozent der Vertreter im Parlament.

Italien wählte 1950 38 Frauen in die Kammer (=7%) und 4 in den Senat (=2%). Belgien hatte 1949 6 weibliche Abgeordnete und 7 weibliche Senatoren. In Holland sassen 1953 9 Frauen in der Zweiten Kammer (9%) und eine in der Ersten Kammer (2%).

Wohl am stärksten war die Frauenvertretung in den nordischen Staaten und Sowjetrußland. Im schwedischen Reichstag sind nämlich 28 Frauen (=13,9%) und in der Ersten Kammer 6 Frauen (= 4,2%); in Dänemark gehören seit 1953 22 Frauen (=10%) dem Parlament an, während in Finnland die Vertretung zwischen 5,5 und 9,5 Prozent schwankte. Im Obersten Sowjet sind die Frauen mit 17 Prozent vertreten.

Es ergibt sich, dass, abgesehen von Sowjetrußland und Schweden, in keinem dieser Länder die weiblichen Mitglieder im Parlament des Staates 10 Prozent überschritten haben, während ihre Stimmzahl 50 Prozent überschreitet. Dabei scheint der Anteil der Frauen eher im Abnehmen begriffen zu sein. Über die Ursachen dieser schwachen Vertretung geben diese Zahlen keinen Aufschluss. Nur zu einem Teil dürfte der Mangel an geeigneten Kandidatinnen dafür verantwortlich sein. Das ist aus der Tatsache zu schliessen, dass bei den Frauen ein wesentlich geringerer Prozentsatz der Kandidatinnen tatsächlich gewählt wird als bei den Männern. Es ist anzunehmen, dass auch die Frauen in erheblichem Ausmass die männlichen Kandidaten vorgezogen haben.

Der geringen Vertretung der Frauen im Parlament entspricht ihre geringe Beteiligung in der Regierung und in der Verwaltung. Der Bericht Duverger (S.98 ff.) stellt fest, dass nur sehr wenig Frauen in die eigentliche Regierung gelangen. So gab es in Norwegen in den 50 Jahren des Bestehens des Frauenstimmrechts nur zwei Ministerinnen, beide beschränkt auf soziale Aufgaben und ohne Einfluss auf politische Entscheidungen.

In Grossbritannien hatten bis 1954 vier Frauen Ministerposten inne (für Erziehung, Arbeit und Volksversicherung), in den USA ebenfalls vier, in Finnland drei, in Dänemark eine (Justiz), in Holland eine und in Jugoslawien eine, während z.B. in Deutschland, Italien und Frankreich noch nie eine Frau Staatsminister war. In mehreren Staaten wurden Frauen als Unterstaatssekretäre gewählt, allerdings verhältnismässig selten. So z.B. in Frankreich, Holland und den USA.

Etwas stärker vertreten sind die Frauen in der Verwaltung. In Jugoslawien machen sie sogar 40,1 Prozent aus, in Deutschland 25 Prozent, in Norwegen 11,3 Prozent. Hingegen ist der Anteil der Frauen unter den höheren Beamten fast überall erheblich geringer und dürfte im Durchschnitt nicht 5 Prozent erreichen.

*dd.* Endlich ist noch darauf hinzuweisen, dass nach den bisherigen Erfahrungen auch das sachliche Tätigkeitsgebiet der Frau in Parlament und Regierung beschränkt ist. So erhalten die Frauen in der Regierung fast durch-

wegs Posten, die mit der Erziehung und mit sozialen Aufgaben zusammenhängen. Eine ähnliche Beschränkung legen sich auch die Vertreterinnen im Parlament selbst auf. Die hierüber auf Grund der Untersuchungen in Deutschland und Frankreich gemachten Feststellungen werden von Duverger (S.95) wie folgt zusammengefasst:

Die Frauen spielen sehr selten die Rolle eines politischen Führers; Ausnahmen kommen vor, wie etwa in Deutschland Clara Zetkin, Rosa Luxemburg, Helene Wessel und Luise Schröder; die Frauen intervenieren im Parlament seltener als die Männer; die Arbeit der Frauen im Parlament beschränkt sich auf bestimmt abgegrenzte Gebiete: Gesundheit, Familie, Erziehung und Frauenfragen. Diese Tatsachen lassen jedenfalls erkennen, dass die Führung in der Politik eindeutig bei den Männern geblieben ist, und dass das Frauenstimmrecht den Frauen bei weitem nicht einen politischen Einfluss gebracht hat, der jenem des Mannes gleichkommt. Die Erwartungen der Frauen dürften daher nur zu einem kleinen Teil erfüllt worden sein.

b. Nicht weniger wichtig als die Frage nach der Grösse ist jene nach der Art des Einflusses des Frauenstimmrechts. Es fragt sich hier, wie die Frauen sich in andern Staaten bisher eingestellt haben zu den Parteien, zur Kirche, zum Militär und zu Führerpersönlichkeiten, wie es bestellt ist mit der Stabilität ihrer Stimmabgabe, wie die Mitwirkung der Frauen das politische Niveau beeinflusst, und wie die Parteien der Männer sich zu den Frauen einstellen. Selbst wenn die Frauen nur in geringer Zahl ins Parlament, in die Regierung oder sonst an wichtige Posten gewählt werden, ist es doch von Bedeutung, ihre Einstellung zu den grundlegenden Fragen zu kennen, da sie auch bei geringer Stimmbeteiligung den Ausschlag geben können.

aa. Im Vordergrund des Interesses steht die parteipolitische Einstellung der Frauen. Denn mit dieser ist die Stellung zu den wichtigsten Fragen der Politik überhaupt und zum Staate gegeben.

Auch auf diesem Gebiete gibt der Vergleich mit dem Auslande gute Anhaltspunkte (vgl. Duverger, S.46 ff., 85 ff., 104 ff.), jedoch mit einer Einschränkung. In der Schweiz hat der Aktivbürger nämlich nicht nur mit politischen Wahlen, d.h. mit Personenfragen, sondern auch mit Sachfragen zu tun, die nicht weniger wichtig sind.

Die Untersuchungen der UNO haben ergeben, dass in den untersuchten Ländern die Frauen äusserst selten eigene politische Parteien gründen. Und soweit solche bestehen, wie z.B. die «Deutsche Frauenpartei» in Deutschland, vertreten sie den Männern gegenüber kaum andere Sonderinteressen, als dass sie die errungene politische Gleichberechtigung besser zu verwirklichen suchen. Nur die antifaschistischen Frauenvereinigungen in Jugoslawien hatten politische Ziele in einem weitem Sinne. Im wesentlichen verfolgen also die Frauen die gleichen Zwecke wie die Parteien der Männer und machen bei den Männerparteien mit. Sie zeigen aber nur wenig Neigung, diesen Parteien als Mitglied beizutreten. Ihr Anteil wird auf weniger als  $\frac{1}{4}$  geschätzt. Die grösste Beteiligung

von Frauen weisen die Parteien mit christlicher Bezeichnung auf (Westdeutschland 30%, Frankreich 28%). An zweiter Stelle kommen die sozialistischen (18–20%) und kommunistischen (in Frankreich 20%) Parteien. Am stärksten vertreten sind dabei die Hausfrauen, die Katholikinnen und Frauen über 50 Jahren. In der Partei selbst spielen Frauen eine bescheidene Rolle; nur einige wenige treten dort hervor. Sie sind auch in den Parteiausschüssen selten vertreten. Fast in allen Parteien gibt es hingegen besondere Ausschüsse und Sektionen der Frauen. Selten besitzen sie jedoch wirkliche Autonomie. Sie dienen hauptsächlich dazu, Frauen für die Partei zu gewinnen. Aus diesem geringen Einfluss in der Partei und aus dem Mangel an Kandidatinnen erklärt es sich, dass verhältnismässig wenig Frauen als Kandidatinnen aufgestellt werden.

Dagegen darf der indirekte Einfluss nicht übersehen werden, den die Frauen auf die Parteien und damit auf die Politik erhalten haben. Da die Frauen die Hälfte der Wählerschaft ausmachen, haben die Parteien grosses Interesse daran, sie als Mitglieder zu haben oder wenigstens bei den einzelnen Wahlen ihre Stimme zu bekommen. Zu diesem Zwecke sind sie genötigt, bei der Gestaltung ihres Programms, bei der Auswahl ihrer Kandidaten – selbst wenn es Männer sind – und bei ihrer Einstellung zu politischen Fragen im allgemeinen auf die Frauen und ihre Wünsche Rücksicht zu nehmen. Dieser indirekte Einfluss dürfte nicht geringer einzuschätzen sein als einige Sitze im Parlament.

Wichtig sind sodann die besonderen Frauenvereinigungen, die nicht als politische Parteien auftreten, sondern berufliche, soziale, religiöse und ähnliche Zwecke verfolgen. Sie stehen aber oft einer besonderen politischen Partei nahe. So namentlich der konservativen und der kommunistischen Partei.

Entscheidend ist jedoch, für welche Parteien die Frauen ihre Stimmen abgeben. Von Interesse ist hier zunächst die Feststellung, dass die verheirateten Frauen im allgemeinen für die gleiche Partei stimmen wie der Mann. In Holland trifft das in 92 Prozent der Fälle regelmässig zu; in Norwegen sind es 88,9 Prozent, in Frankreich 89 Prozent, durchschnittlich also ca. 90 Prozent. Mit dem Alter nimmt diese Übereinstimmung zu. Am stärksten ist sie bei Kommunisten (96%) und Agrariern (90%), weniger bei Konservativen (79%) und Liberalen (71%). Der Umstand, dass der Prozentsatz der verheirateten Stimmberechtigten hoch ist (in der Schweiz ca. 66% bei den Männern und ca. 60% bei den Frauen), setzt den Einfluss des Frauenstimmrechtes auf die Gestaltung der politischen Verhältnisse praktisch erheblich herab. Der Umstand, dass oft die Frau den Ausschlag geben mag, dürfte daran wenig ändern. Es kommt deshalb hauptsächlich auf die andern Frauen an, d.h. die Ledigen, die Geschiedenen, die Witwen und 10 Prozent der Verheirateten.

Wie wählt nun die Frau parteipolitisch? Bei den Bundeswahlen in der Bundesrepublik Deutschland vom September 1953 traten die beiden Geschlechter wie folgt für die einzelnen Parteien ein:

Partei	Frauen %	Männer %		
Kommunistische Partei Deutschlands . . . . .	29	3	35	
Sozialdemokratische Partei Deutschlands . . . . .		27		32
Freisinnigdemokratische Partei Deutschlands . . . . .	68	10	63	
Gesamtdeutscher Block - Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten . . . . .		6		11
Christlichdemokratische Union . . . . .		45		38
Andere . . . . .		7		8
Leer . . . . .	3	2		
	100	100		

Die entsprechenden Zahlen für die Parlamentswahlen in Norwegen vom Jahre 1949 lauten:

Partei	Frauen %	Männer %		
Kommunisten . . . . .	50	3	58	
Sozialisten . . . . .		47		6
Agrarier . . . . .	50	10	42	
Liberale . . . . .		14		11,5
Christliche Demokraten . . . . .		8		16
Konservative . . . . .		18		3
	100	100		

Dementsprechend setzten sich in Norwegen die einzelnen Parteien in folgendem Verhältnis aus Frauen und Männern zusammen:

Partei	Frauen %	Männer %
Kommunistische Partei . . . . .	24	76
Sozialistische Partei . . . . .	40	60
Agrarier . . . . .	38	62
Liberale . . . . .	40	60
Christlichdemokratische Partei . . . . .	65	35
Konservative . . . . .	53	47

Für Frankreich lauten die entsprechenden Zahlen für das Jahr 1952:

Partei	Frauen %	Männer %
Communistes . . . . .	39	61
Socialistes . . . . .	41	59
Mouvement Républicain Populaire . . . . .	53	47
Rassemblement des Gauches Républicaines . . . . .	36	64
Modérés . . . . .	53	47
Rassemblement du Peuple Français . . . . .	53	47

Aus diesen Zahlen scheint hervorzugehen, dass die Frauen in den untersuchten Ländern mehr als die Männer den Rechtsparteien zuneigen. Der Bericht Duverger (S.51) drückt diesen Gedanken aus mit den Worten: «Le caractère plus conservateur du vote féminin paraît difficilement contestable.» Er macht nur den Vorbehalt, dass man unter «conservateur» überall das gleiche verstehe. Für Deutschland behauptet Zurkühlen (in einem Aufsatz «Die Reichspräsidentenwahl und die Frauen» in den Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik, Bd.83, S.99) sogar, die kommunistische Partei sei bei den Reichstagswahlen «schon immer einer ausgesprochenen Abneigung der weiblichen Wählerschaft begegnet».

Nach der gleichen Richtung weisen auch die Feststellungen bei der Zürcher Frauenbefragung 1955. Der erwähnte Bericht (S.12) bemerkt dazu: «Als wohl das überraschendste Ergebnis unserer Auszählung nach Stadtquartieren sei festgehalten, dass die Gegnerinnen sowohl des vollen als auch des beschränkten Stimm- und Wahlrechts der Frauen in den ausgesprochenen Arbeiterquartieren am häufigsten anzutreffen sind, während sich die Befürworterinnen vor allem in den Zürichbergquartieren Hottingen, Fluntern und Witikon sowie im Weingeggquartier im Kreis 8 finden.» Zu ähnlichen Ergebnissen sei eine vom Groupement Romand pour l'Étude du Marché im Jahre 1951 im Kanton Waadt durchgeführte Untersuchung gelangt. Männer und Frauen aus besser situierten Kreisen haben sich dort als Befürworter des Frauenstimmrechts erwiesen, während in den wirtschaftlich schwächeren Kreisen relativ am meisten Gegner zu finden seien. In der konsultativen Frauenabstimmung in Basel habe sich ebenfalls ergeben, dass sich, auf die Gesamtheit der Stimmberechtigten bezogen, nicht die Frauen aus der Arbeiterschaft, sondern die Angestellten und die Angehörigen von Angestellten am eindeutigsten für das Frauenstimmrecht ausgesprochen haben.

Diese Ergebnisse sind in der Tat überraschend. Denn es sind überall die Linksparteien gewesen, die auf dem Gebiete des Frauenstimmrechts bahnbrechend vorangegangen sind und auch heute noch dafür eintreten, während die andern Parteien mehr Zurückhaltung zeigen. Ausserdem haben die Linksparteien in den Staaten mit Frauenstimmrecht den Gedanken der Gleichberechtigung der Frauen in stärkerer Masse in die Wirklichkeit umgesetzt, wie noch darzutun sein wird. Ein Grund für diese Tendenz der Frauen nach rechts dürfte, wie auch im Bericht Duverger (S.50) angedeutet wird, darin zu erblicken sein, dass sie in stärkerer Masse von religiösen Gesichtspunkten geleitet sind.

In einem gewissen Widerspruch dazu scheint die Tatsache zu stehen, dass in der Schweiz der katholische Bevölkerungsteil dem Frauenstimmrecht gegenüber eine besondere Zurückhaltung beweist, wie auch im Bericht über die Zürcher Frauenbefragung 1955 (S.16) festgestellt wird. Das erklärt sich nur zum Teil aus der Tatsache, dass die katholische Bevölkerung vorwiegend auf dem Lande wohnt. Zu einem wesentlichen Teil dürfte das bedingt sein durch die Einstellung der katholischen Kirche. Diese möchte von der Einführung des

Frauenstimmrechts im Interesse der Erhaltung der Familie absehen, obwohl die Frauen sich mehr den Rechtsparteien zuwenden.

Damit ist aber die Frage noch nicht entschieden, welche Parteien durch die Einführung des Frauenstimmrechts gewinnen würden. Denn die Antwort auf diese Frage hängt noch von andern Faktoren ab, insbesondere auch von der Stimmbeteiligung der Frauen in den verschiedenen Parteien. Es ist zwar richtig, dass das Verhältnis der Stimmkraft der verschiedenen Parteien untereinander sich nicht verändern würde, wenn der Zuwachs der Frauen bei allen Parteien der Proportion ihrer bisherigen Grösse entsprechen und auch an der Proportion der Stimmbeteiligung nichts geändert würde. Dann würde nur die absolute Zahl der abgegebenen Stimmen verändert (d.h. ungefähr verdoppelt); die Proportion unter den Parteien bliebe aber genau die gleiche. Dagegen tritt eine Änderung auch in der relativen Stärke der Parteien ein, wenn entweder die Frauen sich anders auf die Parteien verteilen, als es der bisherigen Parteistärke entspricht, oder wenn unter den Parteien eine Verschiebung im bisherigen Verhältnis der Stimmbeteiligung eintritt. Wie aber die Stimmbeteiligung der Frauen sich bei den einzelnen Parteien gestalten wird, hängt wesentlich davon ab, ob eine Partei den Stimmzwang ausübt oder nicht. Während bei den Parteien mit Stimmzwang eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür besteht, dass ihr bisheriges Niveau der Stimmbeteiligung trotz der Beteiligung der Frauen gehalten werden kann, ist bei andern Parteien mit der Möglichkeit zu rechnen, dass dieses Niveau durch die Frauen herabgesetzt wird. Das würde sich zum Nachteil dieser Partei auswirken.

In engem Zusammenhang damit steht die andere Frage, inwieweit die einzelnen Parteien die Frauen zur Mitarbeit heranziehen. Wir begnügen uns mit einigen Hinweisen auf die Zahl der weiblichen Abgeordneten:

Im westdeutschen Bundestag 1953 gehörten	
zur sozialdemokratischen Partei	21 Frauen = 46,7% aller gewählten Frauen
zur christlichdemokratischen Partei	19 Frauen = 42,2% aller gewählten Frauen
zur freisinnigen Partei	3 Frauen = 6,7% aller gewählten Frauen
zur Partei der Flüchtlinge	2 Frauen = 4,4% aller gewählten Frauen
Total	45 Frauen = 100 %

In der französischen Nationalversammlung 1951 gehörten	
zur kommunistischen Partei	15 Frauen = 68,2% aller gewählten Frauen
zur sozialistischen Partei	3 Frauen = 13,6% aller gewählten Frauen
zum MRP	3 Frauen = 13,6% aller gewählten Frauen
zum RPF	1 Frau = 4,6% aller gewählten Frauen
Total	22 Frauen = 100 %

Im österreichischen Nationalrat 1949 sassen 9 Frauen. Davon gehörten 7 der österreichischen Volkspartei, die andern beiden der sozialdemokratischen Partei an.

Im norwegischen Parlament gehören fast alle Abgeordneten Frauen zur sozialistischen Partei, während in den Gemeinderäten die konservative Partei proportional am meisten Frauen aufweist.

Somit haben in der Bundesrepublik Deutschland, in Frankreich und in Norwegen die Linksparteien die Frauen am stärksten zur Vertretung im Parlament zugelassen. Dagegen war es in Österreich eine bürgerliche Partei.

bb. Die Erfahrungen des Auslandes sind nicht nur unter parteipolitischen Gesichtspunkten, sondern auch für die Beurteilung der Frage von Interesse, ob die Frauen bei den Wahlen die nötige Stabilität vermissen lassen, und dass sie insbesondere sich von neuen Parteien, von Führerpersönlichkeiten und von Schlagworten beeindrucken lassen. In dieser Hinsicht lässt sich aus jenen Erfahrungen folgendes ableiten.

Was zunächst die Stabilität der von den Frauen abgegebenen Stimmen im allgemeinen anbetrifft, stellt der Bericht Duverger (S.68 ff.) fest, dass die in Deutschland und Österreich durchgeführten Statistiken eher geeignet seien, die in dieser Richtung geäußerten Bedenken zu widerlegen; in mancher Hinsicht scheinen die Stimmen der Frauen sogar stabiler zu sein als jene der Männer.

Bezüglich der neuen Parteien sei man zwar in der Regel zur Annahme geneigt, dass die Frauen sich in stärkerer Masse ihnen zuwenden. In Wirklichkeit hätten sich aber weder in Frankreich beim Vorstosse des Mouvement Républicain Populaire 1945–1946 oder des Rassemblement du Peuple Français 1951, noch in Deutschland beim Aufstieg des Nationalsozialismus in den Jahren 1930–1933 die Frauen für dieses Fieber anfälliger erwiesen als die Männer; mitunter sei sogar das Gegenteil der Fall gewesen.

Besonderes Interesse beansprucht sodann die Frage, ob die Frauen in stärkerer Masse dem Einfluss von Führerpersönlichkeiten erliegen. An dieser Stelle ist die von Gegnern des Frauenstimmrechtes aufgestellte Behauptung, es seien vorwiegend die Frauen gewesen, die Hitler zu seinem Aufstieg verholfen haben, näher zu prüfen. Angesichts der Wichtigkeit dieser Frage wären statistische Unterlagen hier besonders erwünscht. In dieser Beziehung besteht jedoch die Schwierigkeit, dass bei den Abstimmungen in der Regel die Stimmen der Frauen und der Männer nicht getrennt gezählt worden sind. In einem beschränkten Umfange sind aber in Frankreich und in Deutschland doch getrennte Zählungen durchgeführt worden. Im Zusammenhang mit den Rundfragen von Duverger (S.71) ergeben sich daraus immerhin gewisse Anhaltspunkte für die Beurteilung dieser Frage.

Auf die an Stimmbürger gerichtete Frage, ob sie bei den Wahlen mehr auf die Person des Kandidaten oder auf das Parteiprogramm abstellen, antworteten bei den Männern 32 Prozent zugunsten der Person und 51 Prozent zugunsten des Parteiprogramms, während bei den Frauen 39 Prozent der abgegebenen Stimmen zugunsten der Person und 41 Prozent zugunsten des Parteiprogramms lauteten. Damit bestätigt sich die allgemeine Annahme, dass die Frau stärker als der Mann auf die Person eingestellt ist. Diese Feststellung genügt aber für sich allein noch nicht, um die Einstellung der Frau zu Führerpersönlichkeiten, ins-

besondere zu solchen mit diktatorischen Zielen, zu beurteilen. Für diese besondere Frage sind namentlich die Ergebnisse der speziellen Rundfrage von Bedeutung, die in Frankreich im Jahre 1947 im Hinblick auf General de Gaulle durchgeführt wurde. Auf die Frage, ob seine Rückkehr als Ministerpräsident gewünscht werde, antworteten nämlich 25 Prozent der Männer und 33 Prozent der Frauen mit Ja. Auf die weitere Frage, wie sie bei einem Referendum stimmen würden, wenn de Gaulle die Parole «Nein» herausgäbe, erklärten sich bei den Männern 35 Prozent für Ja und 23 Prozent für Nein (d. h. mehrheitlich gegen de Gaulle), bei den Frauen 24 Prozent für Ja und 33 Prozent für Nein (d. h. mehrheitlich für de Gaulle). Beide Ergebnisse würden also für die Annahme sprechen, dass die Frauen mehr als die Männer Führerpersönlichkeiten folgen. Der Bericht Duverger betont aber (S. 72), dass dieser Schluss nicht gezogen werden dürfe. Denn der deutsche Bericht bemerke mit Recht, dass nach den bis 1933 durchgeführten Zählungen die Frauen für die nationalsozialistische Partei weniger Stimmen abgegeben haben als die Männer; die verbreitete Legende, dass diese Partei ihren Erfolg den Stimmen der Frauen verdanke, habe sich also nicht bestätigt; dagegen hätten sich die Frauen langsam den Männern angepasst; so sei z. B. in Köln in der Zeit von 1930–1933 der Unterschied zwischen den beiden Geschlechtern zurückgegangen von 4,3 Prozent auf 1 Prozent.

Diese Ergebnisse stehen in Übereinstimmung mit jenen, welche das «Wörterbuch der Politik» von Dr. Alice Scherrer (S. 206) bereits im Jahre 1950 festgestellt hatte. Es heisst dort: «Die Frauen sind in der Bezauberung durch den Nationalsozialismus den Männern nicht vorangegangen, sondern gefolgt.» Bei der Reichspräsidentenwahl seien damals nach den amtlichen Ergebnissen jener Orte, wo Männer und Frauen getrennt abstimmten, im ersten Wahlgang von den Frauen 51,6 Prozent der Stimmen für Hindenburg und nur 25,5 Prozent für Hitler abgegeben worden, im zweiten Wahlgang 56 Prozent der Frauenstimmen für Hindenburg und 33,6 Prozent für Hitler. Nach der Stimmabgabe der Frauen wäre Hindenburg schon im ersten Wahlgang gewählt worden. Aber die Männerstimmen zugunsten von Hitler hätten jene der Frauen um etwa 12 Prozent übertroffen. Im Rheinland seien nur 16,3 Prozent der Frauenstimmen für Hitler abgegeben worden gegen 21,4 Prozent der Männer.

Schon im Jahre 1933 hatte Zurkühlen (a. a. O., Bd. 83, S. 96 ff.) aus den gleichen amtlichen Zahlen ähnliche Schlüsse gezogen. Betrachtet man, sagt er, die Ergebnisse dieser Zählung als kennzeichnend für die deutsche Wählerschaft überhaupt, so hätte Hindenburg nach der Stimmverteilung der weiblichen Wählerschaft mit 51,6 Prozent schon im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit erlangt und wäre ohne einen zweiten Wahlgang Reichspräsident geworden; die Stimmbeteiligung der Frauen sei aber sehr gering gewesen, so dass ihr Einfluss nur sehr abgeschwächt habe zur Geltung kommen können. Diese Einstellung der Frauen sei parteibedingt gewesen, da die Parteien mit grossen Frauenkontingenten («Zentrum» und «Bayrische Volkspartei», mit 63 Frauen von 100 Mitgliedern) die Parole «Hindenburg» herausgegeben habe. Dagegen habe der Kandidat der Kommunisten (Thälmann) auf die Frauen keine Werbekraft aus-

geübt. Unter der Voraussetzung, dass die Zahl der wählenden Frauen der der wählenden Männer gleich wäre, ergäbe sich für die Einstellung der Männer und Frauen folgende Relation:

	Hindenburg	Hitler	Thälmann
I. Wahlgang: Männer . . . . .	100	100	100
Frauen . . . . .	115,5	94	70,9
II. Wahlgang: Männer . . . . .	100	100	100
Frauen . . . . .	115	93,7	67,2

Aus diesen Zahlen geht deutlich hervor, dass in den erfassten Bezirken die Frauen der Kandidatur Hindenburg den Vorzug gegenüber der Kandidatur Hitler gegeben haben. Wenn dieser Ausschnitt (der ca. 5,4% der ganzen Wählerschaft umfasste) repräsentativ für das ganze deutsche Volk ist, scheint das gegen die These zu sprechen, dass die Frauen in besonderem Masse sich von Führerpersönlichkeiten einnehmen lassen. Demgegenüber deuten die in Frankreich gemachten Feststellungen eher auf eine stärkere Beeinflussbarkeit. Indessen kann diese Frage offen bleiben. Denn die angeführten Zahlen lassen wohl den Schluss zu, dass in diesen beiden Ländern die Gefahr, dem Einfluss einer Führerpersönlichkeit zu erliegen, bei den Frauen jedenfalls nicht erheblich grösser ist als bei den Männern.

cc. Zwei weitere Einwände haben ebenfalls politischen, wenn auch nicht parteipolitischen Charakter, nämlich jene, die sich beziehen auf den Gegensatz von Stadt und Land und den Einfluss ehemaliger Ausländerinnen.

Von ländlichen Gegnern des Frauenstimmrechts wird behauptet, die Einführung des Frauenstimmrechts würde sich zum Nachteil der Landbevölkerung auswirken, da vorauszusehen sei, dass die Stimmbeteiligung der Frauen auf dem Lande geringer sein werde als in der Stadt; dadurch erhalte die Stadt politisch noch mehr Gewicht. Nach dem Bericht Duverger (S.29 ff.) hat die Statistik in Norwegen, Deutschland und Frankreich in der Tat gezeigt, dass die Stimmbeteiligung beider Geschlechter auf dem Land kleiner ist als in der Stadt. Dadurch würde aber am Verhältnis zwischen Stadt und Land nichts geändert, wenn der Unterschied der Stimmbeteiligung unter den Geschlechtern auf dem Land gleich gross wäre wie in der Stadt. Dem ist aber nicht so, wie aus der folgenden Tabelle betreffend die deutschen Bundeswahlen vom September 1953 hervorgeht.

Kategorie der Gemeinde	Stimmbeteiligung		Unterschied
	Männer %	Frauen %	
Weniger als 3000 Einwohner . . . . .	89,9	85,5	- 4,4
3000-50 000 Einwohner . . . . .	89,2	86,3	- 2,9
über 50 000 Einwohner . . . . .	85,9	83,4	- 2,5

Daraus ergibt sich nicht bloss, dass die Stimmbeteiligung der Frauen überall geringer ist als jene der Männer, sondern auch, dass der Unterschied in kleinen Ortschaften am grössten ist. Gleiche Feststellungen sind in Frankreich und in Norwegen gemacht worden. Die Folge dieser stärkeren Stimmenthaltung der Frauen auf dem Lande ist eine gewisse Benachteiligung des Landes gegenüber der Stadt. Indessen besteht in den genannten Ländern eine Tendenz zur Ausgleichung der Unterschiede; die Benachteiligung der Landbevölkerung dürfte daher nicht sehr stark ins Gewicht fallen.

Endlich wird darauf hingewiesen, dass die Schweiz einen hohen Prozentsatz von Bürgerinnen besitzt, die früher Ausländerinnen waren und erst durch die Heirat Schweizerinnen geworden sind; durch sie würde die Politik in einem unschweizerischen Sinne beeinflusst. Nötigenfalls könnte aber für eingehiratete Ausländerinnen ein Vorbehalt gemacht werden. Davon wird aber an anderer Stelle zu sprechen sein.

2. Die Gegner des Frauenstimmrechts befürchten von diesem nicht bloss politische Nachteile, sondern auch solche für die Familie und für die Frauen selbst.

a. Ein nachteiliger Einfluss auf die Familie kommt in zwei Richtungen in Frage.

Einmal wird behauptet, das Frauenstimmrecht gefährde die Einheit und den Frieden in der Familie; damit würden neue Spannungen und Konflikte in die Ehe getragen; wenn Mann und Frau verschiedenen politischen Überzeugungen folgen oder gar Parteien mit gegensätzlichen Programmen beitreten, so könne das sogar den Weiterbestand der Ehe in Frage stellen.

Dem ist zunächst entgegenzuhalten, dass die politischen Meinungsverschiedenheiten zwischen Mann und Frau nicht so häufig sind, wie man glauben könnte. Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass nach den in andern Ländern gemachten Erfahrungen in mehr als 90 Prozent der Fälle beide Ehegatten immer gleich stimmen, in einigen Fällen gehen die Meinungen gelegentlich auseinander, und nur in wenigen Fällen bestehen grundsätzliche Unterschiede. Dadurch wird die signalisierte Gefahr erheblich herabgemindert. Übrigens besteht bereits die Möglichkeit, dass Familienglieder (Vater und Söhne) verschieden stimmen, ohne dass dadurch der Familienfriede notwendigerweise in Mitleidenschaft gezogen wird. Auch zwischen Mann und Frau können die politischen Auffassungen schon heute auseinandergehen. Durch die Einführung des Frauenstimmrechts würde sich in diesem Punkte kaum etwas ändern. Auch die in andern Ländern gemachten Erfahrungen lassen die Befürchtungen nicht als begründet erscheinen.

b. Ein Nachteil für die Frauen selbst ist nach der Auffassung der Gegner des Frauenstimmrechts die Tatsache, dass der Frau damit neue Pflichten überbunden werden. Das sei um so bedauerlicher, als diese Pflicht alle Frauen betreffe, während nur wenige dafür Interesse aufbringen. Auch müsse die Frau damit rechnen, in den politischen Kampf hineingezogen zu werden; sie dürfe nicht erwarten, dass dieser vor ihr Halt mache, oder dass sie von den Männern mit der gleichen Rücksichtnahme wie bisher behandelt werde.

Dass das Frauenstimmrecht den Frauen nicht nur Rechte, sondern auch Verpflichtungen und Belastungen bringt, steht ausser Zweifel. Ebenso, dass viele Frauen für das Stimmrecht wenig Interesse aufbringen und die Politik lieber den Männern überlassen möchten. Dem wird entgegengehalten, dass diese Gegnerinnen kein Interesse daran haben können, die Einführung des Frauenstimmrechts zu verhindern; sie mögen ruhig beiseite stehen; der Umstand, dass die andern Frauen sich an der Politik beteiligen, könne ihnen nichts schaden. Dieser Einwand ist aber schon deswegen nicht begründet, weil diesen Frauen der Umstand nicht gleichgültig sein kann, dass sie künftig der Urne nur unter Verletzung einer Bürgerpflicht fernbleiben könnten. Ausserdem haben einige Kantone den Stimmzwang, der auch für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen gilt. Und schliesslich wäre ihren Interessen wenig gedient, wenn sie durch ihre Enthaltung jene Partei benachteiligen würden, die ihre Interessen wahrnimmt. Andererseits ist es – wie bereits ausgeführt – richtig, dass die Zulassung der Frauen zu den politischen Rechten ein Gebot der Gerechtigkeit ist.

Die Annahme, dass jene Frauen, die sich in die Politik einlassen, auch in den Kampf hineingezogen werden und nicht die gleichen Rücksichten erwarten dürfen, die sie bisher wegen ihres Geschlechts erfahren haben, dürfte zutreffen. Indessen trifft das doch nur jene Frauen, die aktiv in den Kampf eingreifen oder sich als Kandidatinnen aufstellen lassen. Und diesen steht es frei, ob sie diese Konsequenzen auf sich nehmen wollen oder nicht. Es ist zwar richtig, dass auch im privaten und gesellschaftlichen Verkehr die ritterliche Einstellung des Mannes zur Frau vielfach durch eine mehr kameradschaftliche ersetzt worden ist. Das dürfte aber weniger eine Folge des Frauenstimmrechts, als der gesellschaftlichen Emanzipation der Frau im allgemeinen und ihrer Tätigkeit im selbständigen Beruf sein.

3. Endlich werden noch praktische Schwierigkeiten, die das Frauenstimmrecht verursachen würde, ins Feld geführt.

So stellt sich im Bund die Frage der Erhöhung der erforderlichen Unterschriftenzahlen für das Referendum und die Volksinitiative. Durch die Einführung des Frauenstimmrechts wird die Zahl der Stimmberechtigten mehr als verdoppelt. Infolgedessen muss auch die Zahl der verlangten Unterschriften für das Referendum (30 000) und die Initiative (50 000) zum mindesten verdoppelt werden; es ist schon wiederholt darauf hingewiesen worden, dass die Geltendmachung dieser Volksrechte bereits durch die Vermehrung der Bevölkerung und damit der Stimmberechtigten seit der Einführung von Referendum und Initiative erheblich erleichtert worden ist. Denn es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass es wesentlich leichter fällt, 30 000 beziehungsweise 50 000 Unterschriften zusammenzubringen, wenn die Zahl der Stimmberechtigten wesentlich grösser geworden ist. Andererseits muss auch der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die Beibringung einer grösseren Zahl von Unterschriften einen grösseren Aufwand, insbesondere an Kosten, und damit eine Erschwerung bedeutet. So dürfte es sich – wenigstens bei dieser Gelegen-

heit – nicht rechtfertigen, über die Verdoppelung der erforderlichen Unterschriftenzahlen hinauszugehen.

Andererseits kann nicht gesagt werden, dass eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen auf 60 000 beziehungsweise 100 000 eine allzu grosse Erschwerung bedeuten würde. Denn schon heute übersteigt eine stark gezeichnete Initiative diese Zahl wesentlich. Als Beispiele sind aus der Zeit seit 1935 folgende Initiativen zu nennen: jene zum Schutze der Mieter und Konsumenten 1955 mit 202 549 Unterschriften, jene betreffend Rüstungsfinanzierung 1952 mit 147 092 Unterschriften, jene betreffend Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit 1947 mit 161 477 Unterschriften, jene betreffend Verkehrscoordination 1946 mit 384 760 Unterschriften, jene betreffend den Familienschutz 1945 mit 168 730 Unterschriften, jene betreffend die Volkswahl des Bundesrates 1942 mit 157 081 Unterschriften, jene betreffend die Beschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel 1939 mit 289 765 Unterschriften und endlich jene betreffend die Bekämpfung der wirtschaftlichen Krise 1935 mit 334 699 Unterschriften.

Ebensowenig ist zu befürchten, dass die kleinen Kantone durch eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen gegenüber den grösseren benachteiligt würden. Denn auch bei ihnen wird sich mit der Einführung des Frauenstimmrechts die Zahl der Stimmberechtigten in eidgenössischen Angelegenheiten in der gleichen Proportion erhöhen. Beim Referendum trägt das geltende Recht den Interessen der kleinen Kantone Rechnung mit der Bestimmung, dass auch acht Kantone berechtigt sind, die Volksabstimmung zu verlangen (Art. 89, Abs. 2, und Art. 89<sup>bis</sup>, Abs. 2 BV). An dieser Bestimmung soll nichts geändert werden. Eine weitere Berücksichtigung der kleinen Kantone, die allerdings praktisch von geringerer Bedeutung ist, liegt darin, dass jeder Kanton über das Vorschlagsrecht an die Bundesversammlung verfügt (Art. 93, Abs. 2 BV).

Unter diesen Umständen dürfte es angemessen sein, die erforderlichen Unterschriftenzahlen zu verdoppeln, d. h. für das Referendum auf 60 000 (Art. 89, Abs. 2, und Art. 89<sup>bis</sup>, Abs. 2 BV) und für die Volksinitiative auf 100 000 Unterschriften (Art. 120 und 121 BV) zu erhöhen.

### III. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Zur Entscheidung steht nun die durch die beiden Postulate des Ständerates und des Nationalrates aufgeworfene und eingangs (S. 671 ff.) präzierte materielle Frage, ob bundesrechtlich eine Regelung anzustreben sei, welche der Schweizerfrau das Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten einräumt.

Nachdem in den vorstehenden Ausführungen die wichtigsten Gründe diskutiert worden sind, welche für und gegen das Frauenstimmrecht angerufen zu werden pflegen, kann es sich nur noch darum handeln, aus den gemachten Feststellungen und Beurteilungen das Fazit zu ziehen und die Summe der Argumente und Gegenargumente gegeneinander abzuwägen. Da es Fragen des höchsten politischen Ermessens sind, kommt es – wie bei allen Fragen dieser

Art – auf die persönliche Einstellung jener an, die den Entscheid zu treffen und die Verantwortung zu übernehmen haben, nämlich der stimmberechtigten Männer.

1. Die vorstehenden Untersuchungen haben sich zuerst mit den zugunsten des Frauenstimmrechts geltend gemachten Argumenten auseinandergesetzt; es hat sich erwiesen, dass mehrere wohlbegründet und von erheblicher Bedeutung sind, während andere der Berechtigung entbehren oder doch nicht das Gewicht haben, das man ihnen beizumessen pflegt.

Auffallend ist vor allem die Tatsache, dass die politische Gleichberechtigung der Frauen in wenigen Jahrzehnten fast den ganzen Erdball erobert hat, so dass die Schweiz – neben Liechtenstein – in Europa das einzige Land ohne Frauenstimmrecht ist. Das darf umsoweniger übersehen werden, als es sich um einen Ausbau des demokratischen Gedankens handelt. Von entscheidender Bedeutung könnte das aber höchstens unter gleichen Voraussetzungen sein, d.h. wenn bei uns die gleichen Veränderungen eingetreten und die gleichen Verhältnisse gegeben wären wie in andern Staaten. Wie verhält es sich nun damit?

Der Siegeszug des Frauenstimmrechts ist die indirekte Folge der politischen, sozialen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umwälzungen der beiden Weltkriege. Diese haben zu einer weitgehenden Emanzipation der Frau auf den verschiedensten Gebieten, zu einer andern Stellung gegenüber dem Manne in der Familie, im Wirtschaftsleben, in der Gesellschaft und im Verhältnis zum Staat geführt. Sie mündeten in die politische Gleichberechtigung der Frau mit dem Manne aus. Vergleicht man damit die gleichzeitige Entwicklung in der Schweiz, so ergibt sich folgendes: Auch bei uns hat die Berufstätigkeit der Frau ausserhalb des Hauses, welche zur Emanzipation wesentlich beitrug, zugenommen. Diese Zunahme ist aber zur Hauptsache bedingt durch die gleichzeitige Bevölkerungszunahme, und sie übertrifft diejenige der Männer nicht, sondern steht ihr gegenüber sogar zurück. Das gilt insbesondere auch für die Tätigkeit der Frau in den Fabriken. In den meisten mit der Schweiz vergleichbaren Staaten ist der Prozentsatz der berufstätigen Frau höher als bei uns; in Italien, Schweden, den Vereinigten Staaten, Belgien und Mexiko ist er aber geringer. Das Argument der grösseren beruflichen Tätigkeit der Frau trifft also in der Schweiz kaum zu. Jedenfalls gilt es nicht in gleichem Ausmasse wie anderwärts.

In unvermindertem, wenn nicht gar in erhöhtem Masse, ist bei uns hingegen der Kreis der Aufgaben und Pflichten der Frau in der Familie eingeschränkt worden, indem eine Reihe von Funktionen der Familie auf den modernen Wohlfahrts- und Sozialstaat übergegangen sind.

Ausserdem hat die Frau selbst sich auch bei uns erheblich verändert. Sie ist hinsichtlich der Voraussetzungen für die Ausübung der politischen Rechte, insbesondere in bezug auf Bildung und politische Erfahrung, mindestens so weit fortgeschritten wie ihre Schwestern im Ausland es bei der Einführung des Frauenstimmrechts waren. Auch die gesellschaftliche Emanzipation der Frau ist bei uns kaum weniger weit entwickelt als anderswo.

Weitgehend hat sich die Schweizerin während des Aktivdienstes militärisch freiwillig zur Verfügung gestellt und dem Land auch auf anderem Gebiete wertvolle Dienste geleistet. Darin liegt ein weiteres Argument für die Einführung des Frauenstimmrechts, wenn auch diese Dienstleistungspflicht weniger weit reicht als in manchen andern Staaten und der Wehrpflicht des Mannes in der Schweiz nicht gleichgestellt werden kann.

Daneben gibt es einzelne Gründe, die im Ausland bei der Einführung des Frauenstimmrechts mit ins Gewicht fielen, denen aber in der Schweiz eine geringere Bedeutung zukommt. So bedarf die Schweizerin des Stimmrechts nicht in gleichem Masse wie die Frauen vieler anderer Staaten zur Verbesserung ihrer eigenen Rechtslage, sei es zivilrechtlich oder öffentlichrechtlich. Denn die schweizerische Gesetzgebung hat sich gerade in dieser Hinsicht als fortschrittlich erwiesen und steht hinter jener von Staaten mit Frauenstimmrecht in keiner Weise zurück; diese Tatsache darf festgestellt werden unter voller Würdigung des Umstandes, dass noch mancherlei Verbesserungen erwünscht und notwendig sind.

Der Vergleich mit dem Ausland ist auch deswegen nicht ohne weiteres schlüssig, weil unsere dreistufige Referendumsdemokratie viel kompliziertere Verhältnisse aufweist und an den Stimmbürger grössere Anforderungen stellt, sowohl hinsichtlich der Voraussetzungen wie der zeitlichen Inanspruchnahme; ins Gewicht fällt ferner der Umstand, dass die Schweiz wohl das einzige Land ist, in welchem die Einführung des Frauenstimmrechts nur mit Zustimmung der Mehrheit der abstimmenden Männer möglich ist.

Demnach ist der Hinweis auf die allgemeine Verbreitung des Frauenstimmrechts zwar ein starkes Argument für die Einführung auch in der Schweiz. Er kann aber nicht allein entscheidend sein, weil die besonderen schweizerischen Verhältnisse berücksichtigt werden müssen, welche dem Frauenstimmrecht weniger günstig sind als in ausländischen Staaten. Nicht richtig ist die Behauptung, dass für die Schweiz eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Einführung des Frauenstimmrechts besteht, oder dass den Männern durch diese Einführung nichts weggenommen würde. Denn der Einfluss jeder Stimme eines Mannes wird dadurch auf die Hälfte beschränkt. Auch mit der Berufung auf die Steuerpflicht der Frau kann das Frauenstimmrecht nicht begründet werden.

Das entscheidende und durchschlagende Argument zugunsten der politischen Gleichberechtigung der Frau ist der Gesichtspunkt der Gerechtigkeit, der Rechtsgleichheit und der Demokratie. Es ist heute anerkannt, dass die allgemeine Menschenwürde, die der Frau in nicht geringerem Masse als dem Manne zukommt, ihre prinzipielle Gleichbehandlung mit ihm verlangt. Da das auch für die politischen Rechte gilt, ergibt sich die politische Gleichberechtigung der Frau als ein Gebot der Rechtsgleichheit und damit der Gerechtigkeit. Dies gilt indessen nur unter der Voraussetzung, dass im übrigen für Mann und Frau die gleichen Voraussetzungen gegeben sind. Denn nur Gleiches muss nach dem Prinzip der Rechtsgleichheit gleich, Ungleiches muss aber ungleich behandelt

werden. Ob nun für die Einräumung des Stimmrechts zwischen den Geschlechtern rechtserhebliche Unterschiede bestehen, die eine differenzierte Behandlung rechtfertigen, hängt von den tatsächlichen Gegebenheiten ab, die von Staat zu Staat verschieden sein können. Es ist daher denkbar, dass die Rechtsgleichheit in einem Staate die Gleichberechtigung der Frau verlangt, in einem andern dagegen nicht. Für die hier zu entscheidende Frage ist deshalb auf die schweizerischen Verhältnisse abzustellen. Die Rechtsgleichheit verlangt also, dass der Hälfte der erwachsenen Bürger die politischen Rechte dann nicht länger vorenthalten werden, wenn bei uns nicht besondere Verhältnisse vorliegen, welche weiterhin die unterschiedliche Behandlung der Geschlechter zu rechtfertigen vermögen. Aus den bisherigen Feststellungen haben sich keine solchen ergeben. Im Gegenteil sprechen die auch bei uns eingetretenen tatsächlichen Veränderungen zugunsten dieser Neuerung.

Dass die Frauen das Stimmrecht erhalten sollen, liegt im weitern zweifellos im Sinne des demokratischen Gedankens, weil dadurch die Basis unserer Demokratie verbreitert würde. Allerdings findet dieser Gesichtspunkt seine Schranken da, wo er mit wichtigeren staatspolitischen Überlegungen in Widerspruch gerät.

2. Es bleibt deshalb noch die Frage, ob nicht die gegen das Frauenstimmrecht sprechenden Gründe es zu rechtfertigen vermögen, dass die Frauen auch in Zukunft von den politischen Rechten ausgeschlossen bleiben. Auch hier hat sich ergeben, dass nur ein Teil der erhobenen Einwendungen gegen das Frauenstimmrecht angerufen werden kann. Mit diesen Einwendungen wird geltend gemacht, dass bei den Frauen selbst die Voraussetzungen fehlen, und dass ausserdem die voraussichtlichen Auswirkungen des Frauenstimmrechts nachteilig wären.

a. Der Einwand, dass die Frauen selbst das Stimmrecht gar nicht wünschen, ist nicht stichhaltig. Weder der Grundsatz der Rechtsgleichheit noch der Ausbau der Demokratie können von diesem Gesichtspunkt abhängig sein. Es wäre daher nicht gerechtfertigt, die Einführung des Frauenstimmrechts davon abhängig zu machen, dass die Mehrheit der erwachsenen Frauen dafür eingenommen ist. Dagegen dürften die Aussichten bei der Abstimmung grösser sein, je kleiner die Zahl der gegen das Frauenstimmrecht eingestellten Frauen ist.

Nicht begründet ist ferner der Einwand, dass es Sache des Mannes allein sei, den Staat zu regieren. Auch hier kommt es nur darauf an, ob noch genügend Gründe bestehen, um den Frauen das Stimmrecht zu verweigern.

In diesem Sinne wird eingewendet, die Frau leiste keinen Militärdienst. Das ist zwar insofern richtig, als in der Schweiz die Frau nicht von der Wehrpflicht erfasst wird, wie das beim Mann, in andern Staaten vielfach auch bei der Frau, der Fall ist. Und es trifft auch zu, dass der Militärdienst gesetzgebungs- politisch – obschon nicht juristisch – als Korrelat des Stimmrechts zu betrachten ist. Dagegen darf nicht übersehen werden, dass die Frauen in beträchtlichem Umfange sich freiwillig zum Militärdienst verpflichtet und dem Staat auch andere Dienste geleistet haben.

Mit dem Einwand «die Frauen verstehen nichts von Politik» werden den Frauen die geistige Fähigkeit und die politische und charakterliche Eignung zur Politik abgesprochen. Heute ist aber die Auffassung, dass die Frau geistig minderwertig und politischer Überlegungen unfähig sei, aufgegeben. Es ist zwar richtig, dass die Art des Denkens und Urteilens bei der Frau nicht gleich ist wie beim Manne. Ihr Denken ist im allgemeinen mehr auf das Persönliche als das Sachliche eingestellt und mehr vom Gefühl beeinflusst. Was die Frau aber mitunter an logischer Konsequenz vermissen lässt, ersetzt sie durch ihre auf das Praktische gerichtete Fähigkeit, das Wesentliche zu erfassen. Die bisherigen Erfahrungen in der Schweiz geben denn auch nicht Anlass zu Befürchtungen.

Auch dem Einwand: «Die Frau gehört ins Haus» kann kein gegen die politische Gleichberechtigung der Frau ausschlaggebendes Gewicht zukommen. Historisch gesehen hat eine Arbeitsteilung in diesem Sinne bis in die neueste Zeit bestanden. Die Bibel bezeichnet es sogar als die gottgewollte Ordnung, dass der Mann das Haupt der Familie ist und im Staate allein die Herrschaft führt. Diese Bibelstellen sind aber nach protestantischer Auffassung zeitbedingt, auf die damaligen Verhältnisse bezogen. Die katholische Kirche hingegen anerkennt auch ihre heutige Geltung. Sie zieht aber daraus nicht etwa den Schluss, dass die Frau der Politik auch dann fernbleiben solle, wenn sie vom Staat das Stimmrecht erhalte. Im Gegenteil. Bis zu einem gewissen Grade kann auch von einer natürlichen Arbeitsteilung gesprochen werden, da die Frau durch ihre natürliche Berufung stärker ans Haus gebunden ist als der Mann. Das trifft aber nur für die verheiratete Frau zu. Auch in bezug auf diese ist eine gewisse Lockerung eingetreten. Heute kann daher kaum noch behauptet werden, dass die Erfüllung der politischen Bürgerpflichten mit den Aufgaben und Pflichten einer guten, Hausfrau unvereinbar wäre.

Endlich wird der Einwand des fehlenden Bedürfnisses erhoben: Die Frauen können heute schon ihren Einfluss indirekt geltend machen. Obschon das in gewissem Umfang zutreffen mag, fehlt es ihr doch an einem Recht zur Mitwirkung.

b. Die zweite Gruppe von Einwendungen bezieht sich auf die voraussichtlichen Auswirkungen des Frauenstimmrechts, für deren Beurteilung namentlich auf ausländische Erfahrungen abgestellt werden muss.

Im Vordergrund steht der Einfluss auf die Politik. Voraussichtlich werden die Frauen die absolute Mehrheit haben (52,4%:47,6%). Die Wahrscheinlichkeit, dass sie die Männer überstimmen, wird aber herabgesetzt durch ihre geringere Stimmbeteiligung (5–10%). Hinzu kommt, dass die Frauen bei Wahlen oft für Männer stimmen. So sind sie im Parlament bei weitem nicht so stark vertreten, wie es ihrer Stimmzahl entsprechen würde. Abgesehen von Sowjetrussland, wo sie mit 17 Prozent vertreten sind, und Schweden hat die Vertretung der Frauen im Parlament kaum irgendwo 10 Prozent (statt 52%) erreicht. Durch den Proporz werden sie eher begünstigt. Noch wesentlich geringer sind die Frauen in der Regierung und in der Verwaltung vertreten. Der Erfolg ist wohl überall weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Auch das Tätigkeitsgebiet der

Frau im Parlament war klein und blieb meistens auf soziale, erzieherische und frauenrechtliche Fragen beschränkt.

Parteilpolitisch zeigen die ausländischen Erfahrungen, dass die Frauen selten besondere Frauenparteien bilden. In der Regel schliessen sie sich bestehenden Parteien an. Entgegen den Erwartungen wenden sie sich aber weniger als die Männer den Linksparteien zu (in Westdeutschland z. B. 29% der Frauenstimmen gegen 35% der Männerstimmen), obwohl diese vorwiegend für das Frauenstimmrecht eintreten und die Frauen auch bei den Wahlen am stärksten berücksichtigen.

Hinsichtlich der Stabilität der Stimmabgabe und der Anfälligkeit gegenüber Schlagworten sind keine Erfahrungen bekannt, die zum Nachteil der Frauen ausgelegt werden könnten.

Die oft gehörte Behauptung, dass die Frauen allzusehr geneigt sind, Führerpersönlichkeiten zur Macht zu verhelfen, ist widerlegt worden.

Wichtig ist die Frage nach den Rückwirkungen des Frauenstimmrechts auf die Familie. Die Statistik im Ausland zeigt aber, dass beide Ehegatten in mehr als 90 Prozent der Fälle gleich stimmen. Es dürfte daher kaum eine stärkere Spaltung in den Familien zu befürchten sein. Auch ist nicht anzunehmen, dass die Politik die Frauen wesentlich stärker in der Erfüllung der Familienpflichten hindern würde, als sie den Mann in seinem Beruf beeinträchtigt.

3. Die Abwägung der Gründe und Gegengründe zeigt folgendes Bild. Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass seit der Totalrevision der Bundesverfassung vom Jahre 1874, namentlich aber im Gefolge der beiden Weltkriege, auch in der Schweiz tiefeingreifende Veränderungen in der wirtschaftlichen, sozialen, gesellschaftlichen und zum Teil auch politischen Stellung der Frauen eingetreten sind, welche zur Prüfung der Frage Anlass geben müssen, ob nicht auch für die Schweiz der Zeitpunkt gekommen sei, den Frauen die politische Gleichberechtigung mit den Männern zu geben, wie das fast die ganze übrige Welt bereits getan hat. Die Prüfung hat ergeben, dass jene Veränderungen, welche der Frauenbewegung Auftrieb gegeben und beinahe überall zur politischen Gleichberechtigung der Frau geführt haben, auch bei uns weitgehend verwirklicht sind. Es ist ferner festgestellt worden, dass andererseits die Einwendungen gegen das Frauenstimmrecht und die Befürchtungen wegen der Auswirkungen in der Schweiz nicht mehr Berechtigung haben als in andern Staaten, wo bisher keine nachteiligen Auswirkungen nachgewiesen sind. Im Ausland ist insbesondere die Erfahrung gemacht worden, dass der Einfluss der Frauen auf die Politik weit hinter dem Anteil, der ihnen nach der Anzahl der Stimmen zukommen würde, zurückbleibt.

Es ist zwar richtig, dass unsere Demokratie an den Stimmbürger grössere Anforderungen stellt. Die Schweizerfrau dürfte aber in der Lage sein, auch diesen zu genügen, ohne ihre Pflichten als Hausfrau und Mutter vernachlässigen zu müssen. Auch in anderer Beziehung mögen, wie dargelegt wurde, unerwünschte Nebenwirkungen zu erwarten sein. So etwa eine leichte Verschiebung der Stimm-

kraft zwischen Stadt und Land, die Notwendigkeit der Änderung der eidgenössischen Vorschriften über Referendum und Initiative, erhöhte Kosten und ähnliche Auswirkungen. Alle diese Nachteile zusammen fallen aber im Verhältnis zu dem, was positiv für das Frauenstimmrecht spricht, nicht ins Gewicht. Denn es handelt sich um nichts Geringeres als darum, der Hälfte der erwachsenen Bevölkerung das Recht einzuräumen, als vollberechtigte Aktivbürger wie die Männer an der Bildung des Willens und an der Führung der Geschäfte des Staates teilzuhaben, dem sie angehören, und dessen Lasten sie mitzutragen haben. Die Besserstellung der Frau bedeutet nicht nur den konsequenten weiteren Ausbau des demokratischen Gedankens, den die Schweiz je und je hochgehalten hat. Die Unterschiede des Geschlechts können nach den eingetretenen tiefgreifenden Veränderungen heute auch in der Schweiz nicht mehr als erheblich genug betrachtet werden, um den Ausschluss der Frau von den politischen Rechten zu rechtfertigen. Damit wird die Einführung des Frauenstimmrechts in Bundesangelegenheiten zu einem Gebot der Gerechtigkeit.

Die Frage, ob das Frauenstimm- und -wahlrecht in Bundesangelegenheiten einzuführen sei, ist deshalb mit ja zu beantworten.

### **C. Gänzliche oder teilweise Gleichbehandlung der Frauen**

Entschliesst man sich zur Einführung des Frauenstimmrechts, so fragt es sich weiter, ob der Frau die gänzliche oder nur eine teilweise Gleichbehandlung mit dem Manne einzuräumen sei. Nach den Grundsätzen der Rechtsgleichheit und der Demokratie hat die Frau Anspruch auf völlige politische Gleichstellung mit dem Mann. Eine Ausnahme davon kommt nur in Frage, wenn besondere wichtige Gründe es verlangen. Wie verhält es sich damit?

Eine Beschränkung ist nach zwei Richtungen möglich: Entweder Erschwerung der Voraussetzungen der Stimm- und Wahlfähigkeit oder Einräumung nur eines Teils der Rechte, die der Mann besitzt.

1. Zunächst die Erschwerung der Voraussetzungen der Stimm- und Wahlfähigkeit. Ausser Betracht fällt selbstverständlich nicht nur die – längst überholte – Bindung an den Zensus, sondern auch jene an eine gewisse minimale Schulbildung, wie sie heute z. B. noch in Portugal und Guatemala gilt. Eine solche, namentlich gegen Analphabeten gerichtete Beschränkung könnte angesichts der guten Durchschnittsbildung der Schweizerin nicht gerechtfertigt werden.

Aber auch die Festsetzung eines höheren Mindestalters der Frau für die Erlangung der politischen Mündigkeit im allgemeinen oder nur für Teilrechte (wie z. B. das passive Wahlrecht) ist nicht zu empfehlen. Im Ausland haben zwar einzelne Staaten für die Frauen anfänglich ein höheres Mindestalter verlangt; sie haben dann aber diese Diskriminierung wieder fallen lassen. So z. B. Griechenland, das für die Frauen zuerst 30 Jahre, dann 25 Jahre verlangte und schliesslich die Gleichstellung gewährte. Ähnlich war die Entwicklung in England und in Ungarn. Solche Beschränkungen waren als Vorsichtsmassnahme verständlich

in einem Zeitpunkt, als man noch wenig Erfahrungen hatte und die voraussichtlichen Auswirkungen des Frauenstimmrechts in keiner Weise abzuschätzen vermochte. Dabei mag die Befürchtung der politischen Unerfahrenheit und der ungenügenden politischen Reife der Frauen mitgewirkt haben. Heute fallen Erwägungen dieser Art ausser Betracht, zumal auch die im Ausland gemachten Erfahrungen nach dieser Richtung zeigen. Demnach sind solche Erschwerungen abzulehnen.

Aus ähnlichen Überlegungen sind andere auf die Beschränkung der Stimmfähigkeit der Frauen gerichtete Vorschläge abzulehnen. Solche sind namentlich von Frauenseite gemacht worden, offenbar in der Meinung, durch ein derartiges Opfer den Weg zu den politischen Rechten wenigstens für einen Teil der Frauen zu ebnen. So soll etwa der Vorschlag, das Stimmrecht nur den erwerbstätigen Frauen zu geben, dem Einwand begegnen, dass die Frauen geschäftlich unerfahren sind. Dem gleichen Motiv entspringt wohl der Antrag, von den Frauen sogar ein staatsbürgerliches Examen zu verlangen. Ein anderer Vorschlag will das Stimmrecht beschränken auf Frauen, die allein einer Familie vorstehen. Damit würde der Einwand wegfallen, dass es an einem Bedürfnis für das Frauenstimmrecht fehle, da die Interessen der Familie durch den Mann politisch vertreten werden. Ferner wurde die Frage aufgeworfen, ob es nicht richtiger wäre, das Stimmrecht nur jenen Frauen zu geben, die sich darum bewerben. Die Männer könnten sich dann nicht mehr darauf berufen, es fehle den Frauen am politischen Interesse, weshalb die Verweigerung der politischen Rechte auch kein politisches Unrecht sei.

Es ist bereits ausgeführt worden, dass alle diese Zurücksetzungen der Frauen entweder einer materiellen Begründung überhaupt entbehren, oder dass sie höchstens vorübergehend berechtigt wären. Es ist wohl richtig, dass durch sie die im Verhältnis zu den Männern bestehende Ungleichheit ausgeglichen würde. Dafür würden aber andere Ungleichheiten unter den Frauen selbst geschaffen, die vielleicht noch unerträglicher wären. Auch würden dadurch neue Komplikationen entstehen, deren Auswirkungen vorderhand nicht zu übersehen sind. Sollte es wirklich nicht möglich sein, das Frauenstimmrecht auf dem Boden des Bundesrechts ohne solche Konzessionen einzuführen, so wäre es wohl richtiger, den Kantonen den Vortritt zu lassen.

2. Wird sich aber die Beschränkung auf einen Teil der politischen Rechte empfehlen? Soll den Frauen das Stimmrecht nur in Sachfragen eingeräumt werden, vielleicht sogar nur auf einem Teilgebiet (wie z. B. Schule, Kirche und Armenwesen)? Oder nur das Wahlrecht, und zwar bloss das aktive oder das passive oder beide? Oder wäre eine andere Kombination vorzuziehen?

Es sind in dieser Richtung verschiedene Anregungen gemacht worden. Die wichtigste ist der Vorschlag des Schweizerischen Verbandes für Frauenstimmrecht vom 25. November 1950, der nur auf die Einräumung des Stimmrechts in Sachfragen gerichtet war. Andere möchten den Frauen das Stimmrecht sogar nur für bestimmte Sachgebiete geben. Dagegen wird kaum beantragt, ihnen nur das

Wahlrecht oder gar bloss das passive Wahlrecht einzuräumen, wie das anfänglich z. B. in Holland und in Frankreich der Fall gewesen ist.

Dieser Einstellung liegen wohl ebenfalls hauptsächlich abstimmungstaktische Überlegungen zu Grunde: Man hofft für ein beschränktes Ziel die erforderliche Stimmzahl eher zu erhalten; das Endziel bildet auch in diesen Fällen die volle Gleichberechtigung, nur soll dieses stufenweise angestrebt werden. Materielle Gründe können hierfür kaum angerufen werden. Aus den Ergebnissen der verschiedenen kantonalen Abstimmungen ergibt sich allerdings, dass die taktischen Überlegungen nicht unrichtig sind. Trotzdem möchten wir auch hier nicht empfehlen, für die Frauen irgendwelche Beschränkungen des Stimmrechts in Bundesangelegenheiten in Aussicht zu nehmen. Denn Stimm- und Wahlrecht hängen in ihren Auswirkungen so enge zusammen, dass – wenigstens auf dem Boden des Bundesrechts – eine Trennung vermieden werden sollte. Auch wegen ihrer Kompliziertheit vermöchte eine solche Lösung nicht zu befriedigen. Sollte sich also zeigen, dass im Bund die erforderliche Stimmzahl für die vorbehaltlose Gleichstellung der Frauen vorderhand nicht zu erreichen ist, dann wäre es wohl auch in diesem Falle richtiger, den Kantonen den Vortritt zu lassen. Sie haben die Möglichkeit, noch weiter zu gehen und andere, abstimmungstaktisch wirksamere Beschränkungen vorzunehmen, indem sie den Frauen das Stimmrecht nur in Gemeindeangelegenheiten geben. Sie können damit die Beschränkung auf das Stimmrecht in Sachfragen verbinden, eventuell sogar mit Begrenzung auf bestimmte, den Frauen am besten vertraute Sachgebiete. Deshalb sind auch solche Beschränkungen abzulehnen.

3. In diesem Zusammenhang stellt sich endlich noch das Problem der ehemaligen Ausländerin. Ist es richtig, einer solchen Frau die gleichen politischen Rechte wie einer geborenen Schweizerin zu geben, so dass sie schon bald nach Erwerb des Schweizerbürgerrechts nicht nur stimmen und wählen, sondern auch gewählt werden kann? Fehlen ihr nicht die hiezu unerlässlichen Voraussetzungen, nämlich ganz allgemein die Kenntnisse der schweizerischen Verhältnisse und insbesondere die Vertrautheit mit den politischen Einrichtungen, Zielen und Zwecken und die Verbundenheit mit Land und Leuten? Aus ähnlichen Überlegungen haben einzelne Staaten für ehemalige Ausländerinnen eine Karenzfrist eingeführt und ihnen die Ausübung politischer Rechte erst nach Ablauf einiger Jahre gestattet.

In der Schweiz besteht aus verschiedenen Gründen Veranlassung, diesen Argumenten besondere Beachtung zu schenken. So schon wegen der Eigenart und Vielgestaltigkeit unserer staatsrechtlichen und politischen Verhältnisse, aber auch wegen des grossen Einflusses des Bürgers auf das staatliche Geschehen und endlich wegen der relativ grossen Zahl der ehemaligen Ausländerinnen. In den Jahren 1951–1955 z. B. erhielten jährlich rund 6 500 mündige Frauen das Schweizerbürgerrecht, sei es durch Heirat, Einbürgerung oder Wiedereinbürgerung. Das kann aber – wie bereits an anderer Stelle bemerkt – nicht ein Grund für die Ablehnung des Frauenstimmrechts überhaupt sein. Auch kann die dauernde Ausschliessung der ehemaligen Ausländerinnen von den politischen Rechten nicht

in Frage kommen. Vielmehr fragt es sich bloss, ob es nötig sei, solchen Frauen die Ausübung dieser Rechte erst nach einer Karenzfrist zu gestatten, d. h. sobald anzunehmen ist, dass sie sich genügend in unsere Verhältnisse eingelebt haben.

Die Notwendigkeit einer solchen Beschränkung ist aber jedenfalls für jene Ausländerinnen zu verneinen, welche auf dem Wege der Einbürgerung Schweizerinnen geworden sind. Denn das Gesuch um Einbürgerung kann erst nach einem Wohnsitz in der Schweiz von mindestens zwölf Jahren gestellt werden (Art. 15 des Bürgerrechtsgesetzes); ausserdem muss die Eignung zur Einbürgerung geprüft werden (Art. 14). Damit ist aber genügend Gewähr für die Anpassung gegeben. Daher werden auch für die Einbürgerung von Männern keine Vorbehalte bezüglich der Ausübung politischer Rechte gemacht. Das gleiche muss für die Einbürgerung von Frauen gelten. Bei der Wiedereinbürgerung kommen Vorbehalte ohnehin nicht in Frage, da diese Frauen das Schweizerbürgerrecht früher bereits besessen haben.

Anders liegen die Verhältnisse bei Frauen, die durch Heirat Schweizerinnen geworden sind. Bei diesen ist nicht immer Gewähr dafür geboten, dass sie bei der Eheschliessung bereits als assimiliert gelten können. Immerhin ist der Prozentsatz solcher Neubürgerinnen, auf die Gesamtheit der Stimmbürger bezogen, nicht gross. Die Statistik zeigt nämlich, dass in den Jahren 1951–1955 rund 5000 Ausländerinnen durch Heirat das Schweizerbürgerrecht erworben haben. Der jährliche Zuwachs macht somit zirka 1,7 Promille aller Stimmberechtigten aus. Ein erheblicher Teil von ihnen hatte schon vorher Wohnsitz in der Schweiz. Die Gesamtheit solcher noch nicht assimilierter Schweizerinnen dürfte kaum mehr als 1 Prozent aller Stimmberechtigten darstellen. Daraus ist zu schliessen, dass der Einfluss der eingehirateten Schweizerin bei Abstimmungen und Wahlen nicht stark ins Gewicht fallen kann. Unter diesen Umständen darf man wohl davon absehen, für die Ausübung des Stimmrechts im engeren Sinne und des aktiven Wahlrechts eine Karenzfrist aufzustellen. Dagegen könnte es als stossend empfunden werden, wenn eine Ausländerin schon kurz nach der Heirat gewählt werden könnte, z. B. in den Nationalrat. Denkbar wäre sogar eine Umgehung der Einbürgerungserfordernisse. Deshalb wird es sich rechtfertigen, wenigstens die Wählbarkeit erst nach einer Karenzzeit eintreten zu lassen. Und zwar wird es sich empfehlen, hiefür die gleiche Frist festzusetzen, wie für die Einbürgerung. Demnach wäre die Wählbarkeit der ehemaligen Ausländerin erst zuzulassen, nachdem zwölf Jahre seit der Eheschliessung verstrichen sind oder ihr Wohnsitz in der Schweiz zwölf Jahre gedauert hat.

Indessen dürfte es zweckmässiger sein, diese Regelung nicht in der Verfassung selbst festzulegen, sondern sie für die gesetzliche Regelung in Aussicht zu nehmen. Es wird kaum nötig sein, hiefür eine Ermächtigung in die BV aufzunehmen.

4. Aus den vorstehenden Erwägungen empfiehlt Ihnen der Bundesrat eine Änderung der Bundesverfassung in dem Sinne, dass den Schweizerfrauen in eidgenössischen Angelegenheiten die volle politische Gleichberechtigung mit den Männern gegeben wird.

## D. Der einzuschlagende Weg

Wenn die Auffassung vertreten wird, dass das Frauenstimm- und -wahlrecht in Bundesangelegenheiten ohne Einschränkung einzuführen sei, fragt es sich noch, auf welchem Wege diese Auffassung verwirklicht werden soll, insbesondere wie der Bundesgesetzgeber vorzugehen und was er zu unternehmen habe.

1. In erster Linie ist das Verhältnis zum kantonalen Recht abzuklären. Wie bereits ausgeführt, kann eine Lösung nicht in Frage kommen, welche das Stimm- und Wahlrecht der Frau in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten in die bundesrechtliche Regelung einbezieht. Eine solche Ordnung wäre zwar rechtlich nicht undenkbar; sie hätte sogar unbestreitbare Vorzüge, vor allem den der Einfachheit und Einheitlichkeit. Abgrenzungsfragen, aber auch Ungleichheiten zwischen Bund und Kantonen und daraus resultierende Unbilligkeiten wären von vorneherein ausgeschlossen. So würden durch eine einheitliche Regelung z. B. Ungleichheiten bei der Wahl der eidgenössischen Räte vermieden. Die Wahlberechtigung und die Wählbarkeit würde sich für beide Räte überall nach den gleichen Grundsätzen beurteilen, so dass die Frau bei der Wahl beider Räte mitwirken und in beide Räte gewählt werden könnte. Verzichtet der Bund aber auf einen solchen Eingriff, so gilt für beide Räte verschiedenes Recht: Für die Wahl in den Nationalrat Bundesrecht, für jene in den Ständerat dagegen kantonales Recht. Wenn also das Frauenstimmrecht im Bund eingeführt würde, könnte die Frau bei Nationalratswahlen mitwirken und in den Nationalrat gewählt werden, während sie bei Ständeratswahlen nur in jenen Kantonen, die das Frauenstimmrecht eingeführt haben, wählen und gewählt werden könnte.

Die einheitliche Regelung wäre aber mit einem fundamentalen Prinzip unserer Staatsordnung unvereinbar, nämlich mit der föderativen Struktur unseres Staates. Es wäre kaum denkbar, dass der Bund sich darauf beschränken könnte, das Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Dingen nur für die Frau zu ordnen, während dasjenige der Männer dem kantonalen Recht überlassen würde. Zweckmässigerweise müsste vielmehr für beide Geschlechter die gleiche Regelung getroffen werden, und zwar durch den Bund. Damit würde aber tief in die Selbständigkeit der Kantone eingegriffen. Das könnte nicht befürwortet werden und wird übrigens auch von keiner Seite verlangt. Von dieser Möglichkeit ist daher abzusehen.

Aus den gleichen Gründen ist die Anregung abzulehnen, der Bund solle durch eine Verfassungsvorschrift die Kantone verpflichten, bei einer Abstimmung über die Einführung des Frauenstimmrechts in Kanton oder Gemeinde die Schweizerfrauen zur Abgabe ihrer Stimme zuzulassen.

Dagegen stellt sich die Frage der zeitlichen Reihenfolge. Soll der Bund mit der Einführung des Frauenstimmrechts vorangehen, ohne Rücksicht auf die kantonale Regelung? Oder ist es empfehlenswert, den Kantonen den Vortritt zu lassen und zuzuwarten, bis zum mindesten eine gewisse Anzahl von Kantonen das Frauenstimmrecht eingeführt haben? Oder soll der Bund gar den Kantonen die Einführung vorschreiben? Diese Fragen sind für das künftige

Schicksal des Frauenstimmrechts im Bund von erheblicher Bedeutung. Es sind allerdings nur Überlegungen taktischer Art. Auch solche hat der Gesetzgeber aber anzustellen. Er muss sich daher fragen, welcher Weg am meisten Gewähr dafür bietet, um einer der Rechtsidee und dem Wohl der Gemeinschaft dienenden Vorlage zum Durchbruch zu verhelfen. Das ist in der Demokratie mehr als in andern Staatsformen notwendig und berechtigt.

Auszuschalten ist hier zunächst die zuletzt genannte Möglichkeit, dass den Kantonen gewisse Vorschriften über die Einführung gemacht würden, sei es auch nur, dass sie verpflichtet würden, das Frauenstimmrecht für kantonale und kommunale Wahlen und Abstimmungen ebenfalls einzuführen. Gegen diese Lösung sprechen die gleichen Gründe, welche bereits gegen die gänzliche Einbeziehung ins Bundesrecht angeführt worden sind. Somit bleibt nur die Alternative, ob der Bund das Frauenstimmrecht in Bundesangelegenheiten ohne Rücksicht auf den Stand des kantonalen Rechts einführen soll, oder ob es richtiger sei, im Bund zuzuwarten, bis eine gewisse Anzahl Kantone dazu übergegangen sein werden.

Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass der zuletzt genannte Weg im allgemeinen dem in unserem Bundesstaat herkömmlichen und bewährten entspricht. Denn die wichtigsten Institute sind im Bund erst eingeführt worden, nachdem sie sich wenigstens in einzelnen Kantonen oder Gemeinden während längerer Zeit bewährt hatten. Das gilt z. B. vom obligatorischen und vom fakultativen Referendum und von der Volksinitiative bei Revisionen der Bundesverfassung. Es entspricht auch dem natürlichen Wachstum unserer Demokratie, beginnend meistens in der Gemeinde und aufsteigend in Kanton und Bund. Im engeren und übersichtlicheren Kreis der Kantone oder gar der Gemeinden kann eine Neuerung mit viel weniger Risiken durchgeführt werden. Einmal können die Auswirkungen besser vorausgesehen werden. Dann ist aber eine Korrektur im Falle des Misslingens leichter durchzuführen. Und endlich steht hinter der Gemeinde der Kanton und hinter diesem der Bund. Das gilt auch für das Frauenstimmrecht.

Beim Frauenstimmrecht im besonderen spricht aber zugunsten des schrittweisen Vorgehens noch ein weiteres wichtiges Argument: Wenn nämlich das Frauenstimmrecht im Bund eingeführt wird, bevor einzelne kantonale Rechte es kennen, so setzt sich der Stimm- und Wahlkörper im Bund am Anfang zur Hälfte aus politisch unerfahrenen Stimmberechtigten zusammen. Das ist allerdings nur ein vorübergehender Mangel, der sich in wenigen Jahren verlieren dürfte. Trotzdem müsste er zu Bedenken Anlass geben, wenn nicht die im Ausland gemachten Erfahrungen zeigen würden, dass diese Gefahr geringer ist, als man glauben könnte. Immerhin ist dabei in Rechnung zu stellen, dass die ausländischen Verhältnisse mit den schweizerischen nicht in jeder Hinsicht vergleichbar sind. Es wäre daher sicher ein Vorteil, wenn vor der Einführung des Frauenstimmrechts im Bund die Frauen wenigstens in einzelnen Kantonen Gelegenheit hätten, politische Erfahrungen zu sammeln. Aus solchen würden wohl auch die Frauen in andern Kantonen Nutzen ziehen. Jedenfalls aber wäre dann bei Einführung des Frauenstimmrechts im Bund nur ein Teil der Frauen politisch unerfahren, so dass der Übergang sich leichter vollziehen würde.

Aus ähnlichen Überlegungen hat der Bundesrat in seinem Bericht vom 2. Februar 1951 (BBl 1951, I, 350) bemerkt, er habe bis jetzt immer die Auffassung vertreten, es sei richtiger, wenn das Frauenstimm- und -wahlrecht zuerst in den Gemeinden und in den Kantonen Eingang finde. Erst wenn einige Erfahrungen auf dem Boden des kantonalen und kommunalen Rechts gesammelt sein werden, werde man mit einiger Aussicht auf Erfolg daran gehen können, dieses Institut in der Eidgenossenschaft zu übernehmen.

Haben sich die Dinge seit jenem Bericht wesentlich verändert? Im allgemeinen ist diese Frage zu verneinen. Nach einer Richtung ist aber doch eine wichtige Abklärung eingetreten, nämlich hinsichtlich der Möglichkeit, das Frauenstimmrecht in den Kantonen einzuführen. Zu den bereits früher in einzelnen Kantonen durchgeführten Volksabstimmungen sind inzwischen sechs weitere gekommen, und zwar in den Kantonen Waadt (1951), Genf (1953), Zürich (1954), Baselstadt (1954), Baselland (1955), und Bern (1956). Dabei hat sich gezeigt, dass der Prozentsatz der zustimmenden Männer im allgemeinen eine gewisse Steigerung aufweist. Für das volle Stimm- und Wahlrecht stiegen die Ja-Stimmen z. B. im Kanton Baselstadt von 35 Prozent im Jahre 1920 auf 45,1 Prozent im Jahre 1954. Der Einführung bloss für Gemeindeangelegenheiten im Kanton Bern stimmten im Jahre 1956 45,6 Prozent zu, nachdem im Kanton Solothurn schon im Jahre 1948 eine Zustimmung von sogar 49,5 Prozent erreicht worden war. Zugunsten des Frauenstimmrechts mit Beschränkung auf Schul- und Armensachen waren im Kanton Baselland bereits im Jahre 1926 48,7 Prozent eingetreten. Die Hoffnung der Frauenrechtsverbände, dass die Einführung in einen oder andern Kanton in irgendeiner Form in der nächsten Zukunft möglich sein werde, ist daher nicht von der Hand zu weisen. Hingegen gewinnt man doch nicht den Eindruck, dass mit der Einführung des vollen Stimm- und Wahlrechts in einer grösseren Anzahl von Kantonen in den nächsten Jahren gerechnet werden kann.

Unter diesen Umständen muss man sich fragen, ob es nicht richtiger sei, die Einführung im Bund jetzt schon zu versuchen. Dem wird man freilich entgegenhalten, dass ein solches Unterfangen keine Aussicht auf Erfolg haben werde. Wenn es bis heute – wird man sagen – nicht einmal möglich gewesen sei, in einem einzigen Kanton zum Ziel zu gelangen, so werde es für die nächste Zukunft erst recht unmöglich sein, in Bundesangelegenheiten die nötige Mehrheit zu erlangen, wo die Zustimmung der Mehrheit nach Köpfen und nach Ständen nötig ist. Dieser Überlegung kann die Berechtigung nicht ohne weiteres abgesprochen werden. Es fragt sich aber, ob nicht trotzdem ein Vorstoss auf eidgenössischem Boden der Sache des Frauenstimmrechts – sei es im Bund oder in den Kantonen – und damit der Idee der Gerechtigkeit und der Demokratie besser dienen würde. Das ist aus folgenden Gründen zu bejahen. Es ist eine alte Erfahrungstatsache, dass grosse und tief in das Gemeinschaftsleben eingreifende politische Neuerungen nicht immer auf den ersten Anhieb gelingen, namentlich in der Demokratie, wo es sich darum handelt, die grosse Masse der Stimmberechtigten von der Richtigkeit und Zweckmässigkeit einer Vorlage zu überzeugen. Oft bedarf es zur Erreichung des

Zieles einer Reihe von Vorstößen. Das trifft für die Frage des Frauenstimmrechts in besonderem Masse zu. Wie ihre geschichtliche Entwicklung zeigt, konnte dieses Recht in vielen Staaten überhaupt nur auf dem Wege der Revolution oder unter dem Druck ganz ausserordentlicher Verhältnisse eingeführt werden. Aber auch wo es auf dem Wege der ordentlichen Verfassungs- oder Gesetzesrevision geschah, genügte fast überall die Zustimmung des Parlamentes. Und trotzdem bedurfte es häufig mehrerer Vorstösse, bis das Ziel erreicht war. Nur in wenigen Fällen musste das stimmberechtigte Volk um seine Meinung befragt werden. Auch diese Zustimmung war oft nur auf Grund besonderer Verhältnisse und nach mehreren vergeblichen Versuchen zu erreichen.

In der Schweiz darf man von einem Vorstoss im Gebiete des Bundesrechts wohl ebenfalls neue Impulse zugunsten des Frauenstimmrechts erwarten. Mit einer solchen Vorlage ist vor allem die Notwendigkeit gegeben, den Stimmbürger über die schwierigen, weit verzweigten und wichtigen Probleme des Frauenstimmrechts möglichst eingehend zu orientieren. Die Befürworter und die Gegner erhalten damit die Gelegenheit und die Möglichkeit, ihre Argumente in der Öffentlichkeit (in Presse, Radio, Versammlungen usw.) und privat zu diskutieren. Die politischen Parteien werden sich der Frage ebenfalls annehmen und zu ihr Stellung nehmen. Auch die Frauen selbst und ihre Verbände können dabei ihre Stimme erheben und ihren Einfluss geltend machen. Das Ergebnis der Abstimmung würde unter allen Umständen gewisse Schlüsse zulassen, die für das weitere Vorgehen wertvoll sein könnten.

Aus diesen Überlegungen empfiehlt Ihnen der Bundesrat, die Einführung des Frauenstimmrechts im Bund in die Wege zu leiten, ohne das Vorgehen einzelner Kantone abzuwarten.

2. Wie hat das aber zu geschehen? Zwei Möglichkeiten sind hier zu prüfen: Der Weg der Interpretation und der Weg der Änderung von Verfassung und Gesetz.

Es ist naheliegend, dass der Weg der Interpretation der einfachere ist und mehr Erfolg verspricht. Wohl aus diesem Grunde ist immer wieder der Versuch gemacht worden, die Lösung in dieser Richtung zu suchen. Dieser Weg könnte auch empfohlen werden, wenn er rechtlich zulässig wäre. Können aber die geltenden Vorschriften so ausgelegt werden, dass den Frauen das Stimmrecht zukommt, oder ist hiefür eine formelle Abänderung nötig?

In Frage kommen Verfassungs- und Gesetzesvorschriften.

In der Verfassung ist an zwei Orten vom Stimmrecht die Rede, nämlich in Artikel 74, Absatz 1, und in Artikel 43, Absatz 2. Artikel 74, Absatz 1, sagt: «Stimmberechtigt bei Wahlen und Abstimmungen ist jeder Schweizer, der das 20. Altersjahr zurückgelegt hat und im übrigen nach der Gesetzgebung des Kantons, in welchem er seinen Wohnsitz hat, nicht vom Aktivbürgerrechte ausgeschlossen ist.» Und in Artikel 43 lauten die beiden ersten Absätze: «Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger.» «Als solcher kann er bei allen eidgenös-

sischen Wahlen und Abstimmungen an seinem Wohnsitze Anteil nehmen, nachdem er sich über seine Stimmberechtigung gehörig ausgewiesen hat.» Ein Vergleich dieser beiden Vorschriften zeigt, dass Artikel 74, Absatz 1, die Stimmberechtigung des Schweizerbürgers regelt, während Artikel 43, Absatz 2, dem Stimmberechtigten, der ausserhalb seines Heimatkantons Wohnsitz hat, lediglich einen Anspruch darauf gibt, vom Wohnsitzkanton zur Stimmabgabe zugelassen zu werden, wenn er sich über seine Berechtigung ausweist. Demnach enthält Artikel 74, Absatz 1, BV die massgebende Regelung. Es fragt sich also, ob diese Bestimmung ohne Revision so ausgelegt werden kann, dass sie die Einführung des Frauenstimmrechts durch ein Bundesgesetz zulässt.

Die Ausführung der Verfassungsvorschriften ist in verschiedenen Bundesgesetzen enthalten. Das Bundesgesetz vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse (B.S. 1:173) bestimmt in Artikel 10: «Stimmberechtigt ist jeder Schweizer, welcher das zwanzigste Altersjahr zurückgelegt hat und im übrigen nach der Gesetzgebung des Kantons, in welchem er seinen Wohnsitz hat, nicht vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen ist.» Ferner enthält das Bundesgesetz vom 19. Juli 1872 betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen (B.S. 1:157) in Artikel 2 eine wörtlich übereinstimmende Vorschrift. Auf diese letztere verweist das Bundesgesetz vom 14. Februar 1919 betreffend die Wahl des Nationalrates (B.S. 1:180), wenn es von «im Wahlkreis wohnhaften Stimmberechtigten» spricht. Somit ist die Stimmberechtigung im engeren Sinne im Bundesgesetz vom Jahre 1874, die Wahlfähigkeit hingegen in jenem vom Jahre 1872 geregelt. Ob die Frauen also schon heute in Bundesangelegenheiten das Stimmrecht besitzen, ergibt sich aus der Auslegung des Bundesgesetzes vom Jahre 1874, während ihre Wahlfähigkeit und ihre Wählbarkeit nach dem Bundesgesetz vom Jahre 1872 zu beurteilen ist.

Es ist nun unbestritten, dass der Gesetzgeber sowohl in Artikel 74 BV als auch in den erwähnten Bundesgesetzen unter der Bezeichnung «Schweizer» nur die Männer, nicht auch die Frauen verstanden hat. Er hat also die Frauen bewusst und absichtlich vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen. Das ist bis heute so gehandhabt worden. In neuerer Zeit ist aber verschiedentlich versucht worden, den Frauen das Stimmrecht durch eine neue Auslegung der massgebenden Bestimmungen zu geben. Das Wort «Schweizer» könne auch so verstanden werden, dass es nicht nur die Männer, sondern auch die Frauen umfasse. Dies umso mehr, als die BV diese Bezeichnung oft in diesem weiteren Sinne verstehe. So z.B. in den Artikeln 4, 43, Absatz 1 und 4, 44, 45 und 60. Seit dem Erlass der Stimmrechtsvorschriften seien nun erhebliche tatsächliche Veränderungen eingetreten. Damals habe es der allgemeinen Rechtsauffassung entsprochen, dass die Frauen kein Stimmrecht haben. Heute sei hingegen anerkannt, dass den Frauen nach dem allgemeinen Rechtsempfinden das Stimmrecht zustehen müsse. Andererseits sei nach heutiger Auffassung nicht mehr die historische Auslegungsmethode anzuwenden. Der Rechtsanwendende habe also nicht zu prüfen, was der historische Gesetzgeber gewollt hat, sondern es komme nur darauf an, wie der Text einer Verfassungs- oder Gesetzesvorschrift nach den heute gegebenen

Verhältnissen verstanden werden muss. Deshalb könne und müsse den Frauen das Stimmrecht gegeben werden, ohne dass die Verfassung und das Gesetz geändert werden müssen.

In der Stellungnahme zu diesen Fragen sind zwei verschiedene Wege eingeschlagen worden. Zuerst ist verschiedentlich versucht worden, die kantonalen Verwaltungsbehörden zu veranlassen und sie auf dem Wege des staatsrechtlichen Rekurses zu zwingen, auch die Frauen ins Stimmregister aufzunehmen. Alle diese Vorstösse sind aber in allen Instanzen abgewiesen worden, in oberster Instanz vom Bundesgericht in zwei staatsrechtlichen Beschwerden und von den eidgenössischen Räten in einer staatsrechtlichen Beschwerde. Damit wurde die Möglichkeit, die bezüglichen Bundesgesetze in diesem neuen Sinne ausulegen, verneint. Wir können hierfür auf den Bericht des Bundesrates vom 2. Februar 1951 verweisen (BB1 1951, I, 348).

Einen andern Weg wählte der schweizerische Verband für Frauenstimmrecht mit seiner an den Bundesrat gerichteten Eingabe vom 25. November 1950. Er verlangte eine Änderung des Bundesgesetzes vom Jahre 1874, dessen Artikel 10 folgende Fassung erhalten sollte: «Stimmberechtigt ist jeder Schweizer, ob Mann oder Frau, welcher . . .» Dieses Begehren ging weniger weit, indem es den Frauen nur das Stimmrecht, nicht auch das Wahlrecht verschaffen wollte. Und ausserdem stützte es sich auf eine neue Auslegung nicht der Gesetzesvorschriften, sondern der Verfassung. Der Bundesrat hat sich mit dieser Anregung in seinem Bericht vom 2. Februar 1951 bereits auseinandergesetzt. Er hat sie abgelehnt, weil Artikel 74 BV eine solche Gesetzesänderung nicht zulasse. Die beiden Räte stimmten ihm zu.

Noch vor der Beratung des erwähnten Berichts durch die beiden Räte, nämlich am 26. April 1951, reichte Nationalrat von Roten eine Motion ein, mit welcher er eine Revision des Gesetzes von 1874 in dem Sinne verlangte, dass die politischen Rechte auf die Frau ausgedehnt werden. Der Bundesrat hat aber diese Motion abgelehnt, da eine solche Änderung des Gesetzes nach Artikel 74 BV nicht zulässig wäre. Die beiden Räte sind ihm auch hierin gefolgt.

Trotzdem wird von manchen Befürwortern des Frauenstimmrechtes noch immer daran festgehalten, dass es rechtlich zulässig sei, das Frauenstimmrecht durch eine blosse Gesetzesänderung einzuführen. Angesichts dieser erneuten Forderungen ist es notwendig, zu dieser äusserst wichtigen Frage noch einmal, und zwar noch einlässlicher, Stellung zu nehmen.

Nach dieser neueren Auffassung wird also nicht mehr behauptet, das Gesetz müsse anders ausgelegt werden. Vielmehr wird eine Abänderung des Gesetzes verlangt. Damit wird aber zugegeben, dass dieses nicht im neuen Sinne ausgelegt werden kann; andernfalls wäre seine Abänderung gar nicht nötig. Dagegen wird angenommen, die Verfassung bedürfe keiner Abänderung. Sie könne heute schon dahin ausgelegt werden, dass auch die Frauen stimmberechtigt sind. Dass diese Auffassung unrichtig ist, ergibt sich schon aus folgender Überlegung. Der Wortlaut der beiden Gesetzesvorschriften stimmt mit jenem der Verfassung (Art. 74) vollständig überein. Das ist kein Zufall. Vielmehr muss angenommen werden,

dass man damit die Absicht verband, in beiden Gesetzen genau das gleiche zu sagen wie in der Verfassung, nämlich die Frauen vom Stimmrecht auszuschliessen. Das wird auch gar nicht bestritten. Wenn dem so ist, so müssen diese Bestimmungen auch bei der Auslegung gleich behandelt werden. Anerkennt man also, dass das Gesetz nicht im neuen Sinne ausgelegt werden kann, so muss man das gleiche für die Verfassung gelten lassen. Demnach kann Artikel 74 BV trotz der veränderten Verhältnisse nicht so ausgelegt werden, dass er den Frauen das Stimmrecht gibt. Infolgedessen fehlt auch die Grundlage für die verlangte Abänderung des Gesetzes. Es ist allerdings richtig, dass ein trotzdem erlassenes Gesetz nach Artikel 113, Absatz 3 BV verbindlich wäre. Eine Verletzung der Verfassung würde aber dennoch vorliegen; zu einer solchen dürfen sich die Räte aber nicht hergeben.

Die rechtliche Unmöglichkeit der Einführung des Frauenstimmrechts durch eine blosse Änderung der Auslegung der Verfassung oder des Gesetzes ergibt sich aber auch aus andern Überlegungen.

Die Befürworter einer Lösung auf dem Wege der Interpretation verlangen die Anwendung einer andern Auslegungsmethode. Artikel 74 BV soll nicht mehr die Bedeutung haben, die ihm der historische Gesetzgeber geben wollte und unbestrittenermassen gegeben hat, sondern jene, die auf Grund veränderter Verhältnisse nach dem «aktuellen Volksempfinden» als zweckmässig erscheint, soweit damit der Rahmen des Verfassungstextes nicht gesprengt wird. Entsprechendes gelte von der Auslegung des Gesetzes. Man pflegt das juristisch so auszudrücken, dass die historische Auslegung der objektivistischen Auslegung weichen müsse. Mit diesem Mittel würde erreicht, dass Artikel 74 BV, der die Frauen bis heute eindeutig vom Stimmrecht ausschloss, sie zulassen würde, sobald er von zuständiger Stelle in diesem Sinne ausgelegt wird.

Das wäre eine Änderung des Sinnes der Verfassung ohne formelle Revision. Diesen Vorgang bezeichnet man in der Theorie als Verfassungswandlung. Die Zulässigkeit einer Rechtsänderung auf diesem Wege ist zuerst vom deutschen Staatsrechtslehrer Georg Jellinek (Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, Berlin 1906) vertreten worden. In neuerer Zeit hat der deutsche Staatsrechtslehrer Rudolf Smend (Verfassung und Verfassungsrecht, S. 76 ff.) diese Lehre übernommen. Und Hsü-Dau-Lin (in einem Aufsatz in «Beiträge für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht», Berlin 1933) hat sich ihr angeschlossen. Nach dieser Auffassung steht das, was zur Selbsterhaltung des Staates geschieht, zwar formellrechtlich im Widerspruch zu den positiven Verfassungsvorschriften, ist aber keineswegs als Verfassungsbruch zu betrachten.

Diese Lehre knüpft an die Erfahrungstatsache an, dass die Praxis in der Auslegung einer Vorschrift oft eine gewisse Entwicklung durchmacht, in Anlehnung an die veränderten Verhältnisse. Häufig geschieht das schrittweise, in einer im einzelnen kaum wahrnehmbaren, oft gar nicht bewusst erfolgten Entwicklung. Es ist zu erinnern an die Auslegung der Rechtsgleichheit (Art. 4 BV) und der Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 BV) durch die bundesgerichtliche Praxis. Die Auslegung passt sich hier den eingetretenen tatsächlichen Veränderungen in

gewissen Grenzen an und erweist sich insofern als zeitlich wandelbar. Die Zulässigkeit einer solchen Auslegung durch den Richter ist nicht zu bestreiten. Unrichtig ist es aber – und das ist die entscheidende Überlegung –, daraus zu schliessen, die Bundesversammlung sei befugt, durch einen Beschluss den Sinn einer Verfassungsbestimmung in grundlegender Weise zu verändern. Denn es handelt sich um zwei grundsätzlich verschiedene Dinge. Dort ist es die Auslegung einer Vorschrift bei ihrer Anwendung im Einzelfall durch den Richter. Das liegt in seiner Aufgabe und Kompetenz. Hier wird aber etwas ganz anderes verlangt, nämlich die für alle zukünftigen Fälle geltende, also generell und allgemein verbindliche Anordnung, dass die Verfassungsbestimmung ihren Sinn geändert habe. Das ist nicht eine Anwendung, sondern eine Abänderung der Verfassungsbestimmung. Hiefür ist aber nach geltendem Recht nicht die Bundesversammlung für sich allein zuständig. Es ist ausserdem die Zustimmung von Volk und Ständen nötig. Schon aus diesem Grunde kann die Verfassungsänderung durch blosser Auslegung nicht in Frage kommen.

Eine andere Frage ist es hingegen, ob nicht das Parlament, eventuell sogar die Regierung, berechtigt sei, im Falle äusserster Dringlichkeit vorübergehende Massnahmen zu treffen, die über positive Vorschriften – selbst solche der Verfassung – hinausgehen, aber zur Rettung der Existenz des Staates unvermeidlich erscheinen. Das ist das Problem des Staatsnotrechts. Mit ihm brauchen wir uns jedoch an dieser Stelle nicht zu befassen; denn die Voraussetzungen für einen Notrechtsbeschluss sind offenbar nicht gegeben. Ebensowenig steht zur Diskussion die Frage, welche Grundsätze für die Auslegung der Verfassung im übrigen massgebend sind.

In der Literatur haben sich schon H. Kelsen (Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, Tübingen 1911, S. 50) und Maurice Hauriou (Précis de droit constitutionnel, 1929, S. 26.) im Prinzip gegen die Zulässigkeit der Verfassungsänderung auf dem Wege der Auslegung ausgesprochen. Ihnen hat sich neustens Lüchinger (Die Auslegung der schweizerischen Bundesverfassung, Zürich 1954, S. 81 ff.) angeschlossen.

Auch zu der speziellen Frage, ob es rechtlich zulässig sei, Art. 74 BV und die erwähnten bundesgesetzlichen Vorschriften dahin auszulegen, dass auch die Frauen stimmberechtigt sind, haben das Bundesgericht und die Literatur sehr eingehend Stellung genommen. Sie sind übereinstimmend zur Verneinung gelangt.

So hat das Bundesgericht in seiner Entscheid vom 14. September 1923 (i. S. Lehmann gegen Gemeinderat Bern, nicht publiziert) diese Möglichkeit eindeutig verneint. Es führte darüber folgendes aus: «Massgebend für die Beurteilung der Frage, wer in eidgenössischen Angelegenheiten das Stimmrecht hat, ist in erster Linie Artikel 74 des Bundesverfassung, und dieser erklärt im allgemeinen jeden Schweizer, der das 20. Altersjahr zurückgelegt hat, als stimmberechtigt. Mit dieser Bezeichnung, gleich wie mit den ähnlichen, die in der eidgenössischen Wahl- und Abstimmungsgesetzgebung für die Stimmberechtigten verwendet werden, sind nur die Schweizerbürger männlichen Geschlechts gemeint. Die Frauen waren nach uraltem Gewohnheits- oder Gesetzesrecht bis

in die neuere Zeit hinein allgemein von der politischen Stimmberechtigung ausgeschlossen; die Beseitigung dieses Ausschlusses bedeutet daher die Aufhebung eines tief eingewurzelten Rechtszustandes, die nur durch eine unzweifelhaft zu diesem Zwecke erlassene Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung vor sich gehen und nicht einfach aus einer bestehenden Vorschrift herausgelesen werden kann, <sup>1)</sup> bei deren Aufstellung niemand eine derartige Änderung im Auge hatte. Auch der Umstand, dass bis jetzt die Frauen nie zu eidgenössischen Wahlen oder Abstimmungen zugelassen worden sind, zeigt klar, dass die Vorschrift des Artikels 74 der Bundesverfassung die Stimmberechtigung auf die Männer beschränkt. Hat aber Artikel 74 der Bundesverfassung diesen Sinn, so kann ein Stimmrecht der Frauen in eidgenössischen Angelegenheiten auch nicht aus Artikel 4 oder einer andern Bestimmung der Bundesverfassung abgeleitet werden.» <sup>1)</sup>

Im gleichen Sinne schreibt Professor Walther Burckhardt in seinem Kommentar (S.40): «Über die Gleichstellung der Geschlechter im öffentlichen und Privatrecht bemerkt das Bundesgericht in seinem Urteil vom 29. Januar 1887 in Sachen Kempin (BGE 13 S.4): Wenn die Rekurrentin aus Artikel 4 der Bundesverfassung folgert, er postuliere die volle rechtliche Gleichstellung der Geschlechter auf dem Gebiete des gesamten öffentlichen und Privatrechts, so ist diese Auffassung ebenso neu als kühn, sie kann aber nicht gebilligt werden. <sup>1)</sup> Eine solche Folgerung würde sich mit allen Regeln historischer Interpretation in Widerspruch setzen. Die verschiedene rechtliche Behandlung der Geschlechter auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts erscheint jedenfalls zurzeit noch nicht nach allgemeiner Anschauung als eine der innern Begründung entbehrende.» Diese Auffassung hat er später in seinem Buch «Methode und System des Rechts» (S.279) bestätigt.

Demgegenüber hat Nationalrat von Roten (StenBull NR 1951: 516) behauptet, Burckhardt habe an anderer Stelle (S.40 des Kommentars) das Gegenteil gesagt. Nun heisst es dort freilich: «Die politischen Rechte brauchen den Frauen nicht gewährt zu werden, dagegen ist es auch nicht verfassungswidrig, sie ihnen zu gewähren, wie es die Zürcher Verfassung der Gesetzgebung gestattet.» Diese Bemerkung bezieht sich aber, wie sich schon aus der Bezugnahme auf die Verfassung des Kantons Zürich ergibt, gar nicht auf die Einführung des Frauenstimmrechts im Bund, sondern in den Kantonen. Burckhardt sagt also an dieser Stelle nur, die Bundesverfassung hindere die Kantone nicht daran, das Frauenstimmrecht für kantonale und kommunale Angelegenheiten einzuführen. Es ist nicht die Rede davon, dass das Frauenstimmrecht im Bund ohne Verfassungsrevision möglich sei.

Von besonderer Bedeutung ist, dass sogar der Gutachter des schweizerischen Verbandes für Frauenstimmrecht, Professor Kägi, in seinem Gutachten selbst (S.64 a) erklärt, er halte den Weg der Neuinterpretation der Verfassung,

<sup>1)</sup> Von uns hervorgehoben.

insbesondere des Artikels 74 der Bundesverfassung, «weder rechtlich für zulässig, noch politisch für gangbar.» Er fügt bei: «Es bedarf unter dem Regime der geschriebenen, starren Verfassung einer förmlichen Partialrevision der Bundesverfassung.»<sup>1)</sup>

In einer Rektoratsrede (Der Wille des Gesetzes, 1958, S.23) bemerkt Professor Liver zu Artikel 74 der Bundesverfassung: «Es steht fest, dass damit nur die männlichen Schweizer gemeint waren. Das aber ist auch heute massgebend. Eine andere Auslegung muss abgelehnt werden,<sup>1)</sup> obwohl der Wortlaut sie zuliesse und die Auffassung vertreten werden kann, dass das Frauenstimmrecht einem Gebot der Vernunft und der Gerechtigkeit entspreche.»

Neustens hat Lüchinger (a.a.O., S.145 ff.) die gleiche Ansicht etwas einlässlicher begründet. Er führt dort aus: «Es geht nicht an, dass sich die Bundesversammlung auf dem Wege der interpretatorischen Umdeutung über den offensichtlichen Willen des historischen Verfassungsgesetzgebers hinwegsetzt und in Umgehung der verfassungsändernden Gewalt neues Verfassungsrecht schafft. Eine solche Rechtsänderung auf dem Wege der Auslegung wäre übrigens im vorliegenden Falle darum besonders stossend, weil die Ablehnung des Frauenstimmrechts durch den heutigen Verfassungsgesetzgeber auf Grund zahlreicher Abstimmungen in den Kantonen ziemlich eindeutig feststeht und die Umdeutung des Artikels 74 der Bundesverfassung nach dem offenen Zugeständnis der Befürworter dieser Lösung nur den Zweck verfolgt, das mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erwartende Veto der heutigen verfassungsändernden Gewalt zu umgehen. Mit Recht hat der Berichterstatter der nationalrätlichen Kommission eine solche Lösung als Hintertüren- und Hintertreppenpolitik bezeichnet.» Abschliessend bemerkt Lüchinger: «Solange man auf dem Standpunkt einer einheitlichen Rechtsordnung und der absolut positivrechtlichen Legitimität steht, kann es für die Einführung des Frauenstimmrechts im Bunde rechtlich nur einen sauberen und einwandfreien Weg geben, nämlich denjenigen der Verfassungsrevision. An dieser verfassungsrechtlichen Konsequenz vermag auch die politische Tatsache nicht zu rütteln, dass damit leider der Erfolg der Frauenrechtsbestrebungen im Bunde wenigstens für heute in Frage gestellt wird.»<sup>1)</sup>

Auf dem gleichen Boden stehen Professor Battelli (Recueil de Travaux, publié par la faculté de droit de Genève 1938, S.20) und drei Frauen in ihren Dissertationen, nämlich Hortensia Zängerle (Die öffentlich-rechtliche Stellung der Frau in der Schweiz, Diss. Fribourg 1940, S.39), Elisabeth Köpfler (Die öffent-

<sup>1)</sup> Von uns hervorgehoben. – Das Gutachten von Prof. Dr. Werner Kägi ist unter dem Titel: «Der Anspruch der Schweizerfrau auf politische Gleichberechtigung» mit einem Vorwort von Prof. Dr. Max Huber vom Schweizerischen Verband für Frauenstimmrecht gedruckt herausgegeben worden (Polygraphischer Verlag Zürich 1956). Soweit die vorliegende Botschaft das Gutachten Kägi zitiert, beziehen sich die Seitenzahlen auf das dem Justiz- und Polizeidepartement eingereichte Originalgutachten.

lichen Rechte und Pflichten der Frau nach schweizerischem Recht, Diss. Zürich 1942, S.70) und Elisabeth Neumayer (Die Schweiz und das Frauenstimmrecht, Mannheim 1934, S.49).

Unklar ist hingegen die Auffassung von Professor Giacometti. In seinem Buche «Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone» (Zürich 1941, S.188 ff.) sagt er, man könne sich fragen, ob die historische Auslegung der Kantonsverfassungen, der Bundesverfassung und der einschlägigen kantonalen Gesetze, wonach unter «Schweizerbürger» oder «Schweizer» nur die Männer zu verstehen seien, noch haltbar erscheine. Dazu bemerkt er (in N 18): «Insofern der Ausschluss der Frau von der Stimmfähigkeit nur auf einer Auslegung von Verfassung und Gesetz beruht, könnte formalrechtlich betrachtet, das Frauenstimmrecht lediglich auf Grund einer gegenteiligen Interpretation ohne Revision der einschlägigen Normen, jedenfalls ohne Änderung der Kantonsverfassungen, eingeführt werden.» Es möge aber als fraglich erscheinen, ob das politisch möglich sei. Damit nimmt Giacometti «jedenfalls für die Kantonsverfassungen» an, dass eine blossе Auslegung unter Umständen genügen könnte. Es ist aber nicht ganz klar, ob diese Äusserung sich auch auf die Bundesverfassung beziehen wollte.

Eindeutig auf die Bundesverfassung bezogen sind hingegen die Ausführungen desselben Autors in seinem acht Jahre später erschienenen Werk «Schweizerisches Bundesstaatsrecht» (S.432 f.); er sagt dort: «Theorie und Praxis nehmen aber als selbstverständlich an, dass Artikel 74 der Bundesverfassung und Artikel 2 des eidgenössischen Wahlgesetzes unter «Schweizer» nur die Männer verstehen. Dem Frauenstimmrecht ist die schweizerische Demokratie nicht günstig gestimmt. Juristisch lässt sich der Ausschluss der Frauen vom Aktivbürgerrecht gestützt auf eine historische Auslegung der einschlägigen Bundesvorschriften begründen. Der historische Gesetzgeber wollte zweifellos den Frauen die Stimmfähigkeit nicht verleihen. Man kann sich aber fragen, ob diese historische Interpretation von Verfassung und Gesetz angesichts der veränderten Verhältnisse, insbesondere der Tatsache, dass die Frau immer mehr ins Erwerbsleben tritt und sogar zu militärischen Funktionen herangezogen wird (Frauenhilfsdienst, Luftschutz), noch sinnvoll und mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit und des allgemeinen Stimmrechts vereinbar erscheint. Ausgeschlossen wäre aber die Einführung des Frauenstimmrechtes lediglich auf Grund einer andern Auslegung von Verfassung und Gesetz, also ohne Revision der Bundesverfassung oder gar des eidgenössischen Wahlgesetzes.»<sup>1)</sup> Aus diesem letzten Satz muss unseres Erachtens jedenfalls geschlossen werden, dass die Einführung des Frauenstimmrechtes auf dem Wege der Auslegung nach der Ansicht Giacomettis nicht möglich ist.

Zugunsten einer Lösung auf dem Wege der blossen Auslegung berufen sich einzelne Befürworter des Frauenstimmrechtes auf Professor Max Huber. Je-

<sup>1)</sup> Von uns hervorgehoben.

doch zu Unrecht, wie sich aus dem folgenden ergibt. In seinem viel erörterten Aufsatz in der «Neuen Zürcher Zeitung» vom 14. März 1951 («Zur Frage des Frauenstimmrechts», Nr. 563) hat Professor Huber lediglich gesagt: «Zu erwägen wäre deshalb<sup>1)</sup>, ob nicht die Bundesversammlung durch authentische Interpretation dem bestehenden Text eine neue, durch die seit 1848 wesentlich veränderten Verhältnisse begründete Auslegung geben könnte». Hiefür sei die Bundesversammlung zuständig.

Damit wird also nicht behauptet, der Weg der Interpretation sei zulässig. Es wird nur die Prüfung der Frage angeregt, ob nicht die authentische Interpretation helfen könnte. Die Prüfung führt jedoch zu einem negativen Ergebnis. Denn das Institut der authentischen Interpretation ist dem Bundesstaatsrecht nach der vorherrschenden Meinung gar nicht bekannt. Nach der Auffassung von Professor Burekhardt ist eine solche Auslegung nicht einmal bei Gesetzesvorschriften mit der Bundesverfassung vereinbar (Kommentar, S. 668 N 3). Der Bundesrat hat auch mehrfach in diesem Sinne entschieden. Professor Giacometti (Bundesstaatsrecht, S. 762 und dortige N 43) lässt sie zwar bei Bundesgesetzen zu, bemerkt aber, sie komme praktisch nicht in Frage, weil sie auf eine formelle Änderung eines Bundesgesetzes hinauslaufe.

Aber selbst wenn man eine authentische Interpretation zulassen wollte, wäre damit noch nichts gewonnen. Denn authentisch auslegen kann – mangels besonderer Vorschrift – nur jene Instanz, welche die Vorschrift erlassen hat. Die Auslegung der Bundesversammlung bedürfte also der Zustimmung von Volk und Ständen (vgl. Lüchinger, S. 146, N 57). Professor Huber bemerkt auch selbst, der Weg der Auslegung führe mit Sicherheit über eine Volksabstimmung, da das Referendum offen stünde. Umgangen wäre durch ein solches Vorgehen immer noch das Erfordernis der Zustimmung der Mehrheit der Stände.

Neben dem Bundesgericht lehnt also auch die Literatur eindeutig die rechtliche Zulässigkeit des Weges der blossen Auslegung auf das bestimmteste ab. Keiner besonderen Ausführungen bedarf es wohl, dass die Berufung auf Artikel 4 ebenfalls nicht helfen kann. Denn Artikel 74 ist ihm gegenüber eine Spezialvorschrift, welche vorgeht. Von einem Gewohnheitsrecht kann ebensowenig die Rede sein. Auch das Naturrecht kann nach dem Gesagten nicht die positive Regelung verdrängen. Die seinerzeit in den USA und in Grossbritannien gemachten Vorstösse dieser Art waren ebenfalls erfolglos.

Unter diesen Umständen kann kein Zweifel darüber bestehen, dass der Bundesrat den Weg der blossen Auslegung erneut ablehnen muss. Er möchte dabei nicht unterlassen, vor dieser Lösung ernstlich zu warnen. Sie könnte ein gefährliches Präjudiz dafür sein, unsere Verfassung in wichtigen Fragen durch eine solche «kalte Revision» umzugestalten.

3. Wenn aber weder Artikel 74 der Bundesverfassung noch die massgebenden Gesetzesbestimmungen so ausgelegt werden können, dass die Bezeichnung «Schweizer» auch die Schweizerin in sich schliesst, so kann eine Änderung nur

<sup>1)</sup> Von uns hervorgehoben.

auf dem ordentlichen Wege der Revision erfolgen. Und zwar genügt, nach dem Gesagten, eine Revision der Gesetze nicht. Ihr muss vielmehr eine Verfassungsrevision vorausgehen. Denn ohne eine solche würde den Gesetzesänderungen die verfassungsmässige Basis fehlen.

Die Änderung der Verfassung genügt aber für sich allein ebenfalls nicht. Es müssen anschliessend die bundesgesetzlichen Vorschriften der geänderten Verfassungsbestimmung angepasst werden. Das gilt für den Artikel 10 des Bundesgesetzes vom Jahre 1874 und für Artikel 2 des Bundesgesetzes vom Jahre 1872.

4. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage der Mitwirkung der Frauen bei der Abstimmung. Es ist der Wunsch geäussert worden, dass den Frauen selbst Gelegenheit gegeben werden sollte, bei Abstimmung über die Verfassungsänderung ihre Stimme ebenfalls abgeben zu können. Denn es gehe ja um ihre künftige Rechtsstellung im öffentlichen Recht des Bundes; deshalb sei es unbillig, ihnen die Mitwirkung zu versagen.

Rechtlich betrachtet kann kein Zweifel darüber bestehen, dass die Frauen erst nach Inkrafttreten der abgeänderten Verfassungsbestimmung zur Ausübung ihres Stimmrechts befugt sind. Ob sie nicht ausserdem das Inkrafttreten der abgeänderten Gesetzesvorschriften abwarten müssen, wird von der neuen Fassung des Verfassungsartikels abhängen. Wenn man also den Frauen die Möglichkeit geben will, bei der Abstimmung über die Einführung des Frauenstimmrechts mitzustimmen, so muss ihnen dieses Recht vorher eingeräumt werden. Jener Verfassungsänderung über die materielle Frage müsste daher eine andere vorausgehen, welche den Frauen das Recht gibt, an dieser einzigen Abstimmung teilzunehmen, also ein Stimmrecht ad hoc. An dieser provisorischen Abstimmung könnten zweifellos nur die Männer teilnehmen. Diesen Überlegungen kann nicht etwa entgegengehalten werden, bei der Einführung des allgemeinen Stimmrechts der Männer seien diese ebenfalls zur Stimmrechtsabgabe zugelassen worden. Die Tatsache an sich ist zwar nicht zu bestreiten. Die Rechtslage war aber eine ganz andere. Denn damals hatten die nach der Verfassung zuständigen Instanzen der Ausdehnung des Stimmrechts bereits zugestimmt. Das allein hätte für die Gültigkeit der Beschlüsse genügt. Wenn ausserdem die Zustimmung jener Männer eingeholt wurde, die das Stimmrecht noch gar nicht hatten, so geschah das nur zusätzlich. Die Parallele im vorliegenden Fall würde darin bestehen, dass nach Annahme des Frauenstimmrechts in der Männerabstimmung den Frauen die Frage vorgelegt würde, ob sie dieses Stimmrecht annehmen wollen oder nicht.

Ein Vorgehen dieser Art ist unseres Wissens auch im Ausland nicht eingeschlagen worden. In Dänemark sind allerdings bei einer Abstimmung über die Herabsetzung des Stimmrechtsalters von 23 auf 21 Jahre auch die Personen zwischen 21 und 23 Jahren zur Stimmabgabe zugelassen worden. Ende Oktober 1956 ist das Recht der Frauen, bei der Abstimmung über das Frauenstimmrecht mitzustimmen, in einer Initiative in Baselstadt verlangt worden.

Es ist zwar richtig, dass ein gewisser Unterschied zwischen dieser und andern Verfassungsänderungen besteht, die später durchgeführt werden sollen.

Bei näherem Zusehen zeigt sich aber, dass dies keine prinzipielle, sondern nur eine graduelle Verschiedenheit ist. Denn die andern künftigen Verfassungsänderungen berühren die Frauen ebenfalls. Nur werden die Frauen durch das Frauenstimmrecht unmittelbarer und stärker betroffen. Hinzu kommt die weitere Überlegung, dass die vorausgehende provisorische Abstimmung die spätere, definitive zum Teil schon vorwegnehmen kann. Mit einer solchen Vorentscheidung, die nur Kosten und Umstände verursachen würde, wäre daher nicht viel gewonnen.

Der Bundesrat glaubt daher, eine derartige provisorische Verfassungsänderung nicht empfehlen zu können.

5. Eine andere Frage ist aber die Durchführung einer statistischen Befragung der Frau selbst oder einer sogenannten Probeabstimmung unter den Frauen. Das sind nur zwei Benennungen, denen rechtlich die gleiche Bedeutung zukommt. In beiden Fällen handelt es sich nämlich nicht um Abstimmungen im Rechtsinne, da das Ergebnis keine verbindliche Kraft besitzt. Man hat es also nur mit statistischen Feststellungen zu tun. Das Verfahren kann allerdings mehr einer Abstimmung oder mehr einer statistischen Aufnahme angeglichen werden. Je nachdem pflegt man die eine oder die andere Bezeichnung vorzuziehen.

Anregungen zu sogenannten Probeabstimmungen unter den Frauen lagen schon im Jahre 1950 vor. Da die Durchführung den Kantonen obliegt, richtete der Bundesrat an die Kantonsregierungen in einem Kreisschreiben die Frage, wie sie sich zu einem solchen Vorgehen stellen. Acht Kantone und fünf Halbkantone sprachen sich durchaus ablehnend aus, weil eine solche Abstimmung doch ein falsches Bild ergeben würde. Als wünschenswert wurde sie nur von drei Kantonen und einem Halbkanton bezeichnet, teils sogar mit Vorbehalten. Unter diesen Umständen sah der Bundesrat im Bericht vom Jahre 1951 (BBl. 1951, I S. 343) davon ab, dieses Verfahren zu empfehlen oder in Aussicht zu nehmen.

Seither sind neue Anregungen gemacht worden. Schon im Zusammenhang mit den Beratungen des erwähnten Berichts erfolgten Vorstösse in diesem Sinne. So wurde im Ständerat ein bezügliches Postulat Picot und im Nationalrat ein Postulat Nicole eingereicht, die aber beide abgelehnt wurden. Auch nachher ist der Wunsch nach einer solchen Probeabstimmung verschiedentlich laut geworden, wogegen die Frauenorganisationen diesem Vorgehen eher ablehnend gegenüber zu stehen scheinen. Ferner sind auf kantonalem Boden solche in den Kantonen Genf (1952) und Basel-Stadt (1954) durchgeführt worden, und im Jahre 1955 hat die Stadt Zürich im Zusammenhang mit einer andern statistischen Aufnahme auch die Frauen über ihre Einstellung zum Frauenstimmrecht befragt.

Die bisherigen Befragungen haben zwar bemerkenswerte Ergebnisse gezeigt. So hat die Frauenbefragung der Stadt Zürich den Haupteinwand widerlegt, nämlich dass die Frauen – namentlich die Gegnerinnen des Frauenstimmrechts – zu einem grossen Teil nicht erreicht werden können, so dass ein falsches Bild entstehe. Denn mit dieser neuen Methode wurden immerhin 84,2 Prozent der in Frage kommenden Frauen erfasst, gegenüber nicht ganz 60 Prozent bei den

sogenannten Probeabstimmungen. Das bedeutet eine wichtige Abklärung der Lage für die Abstimmung durch die Männer.

Der Bundesrat hält es jedoch nicht für zweckmässig und auch nicht für notwendig, nach dem Vorbild der kantonalen Befragung eine eidgenössische statistische Erhebung durchzuführen; er zieht es unter den heute gegebenen Umständen vor, eine grundsätzliche Lösung vorzuschlagen.

6. Endlich fragt es sich noch, welche textlichen Abänderungen der Verfassung nötig sein werden, d. h. wie der Grundsatz des Frauenstimmrechts in der Verfassung zu formulieren ist, und inwieweit eine Anpassung des übrigen Textes der Verfassung sich aufdrängt.

a. Da die grundsätzliche Regelung des Stimm- und Wahlrechts in Artikel 74, Absatz 1 der Bundesverfassung enthalten ist, kommt vor allem eine Abänderung dieser Bestimmung in Frage. Das würde aber die Anpassung einer Reihe weiterer Verfassungsartikel notwendig machen, wie noch darzutun sein wird. Das könnte dadurch vermieden werden, dass in Artikel 4 der Bundesverfassung, wo von der Rechtsgleichheit die Rede ist, eine Ergänzung in bezug auf die politische Gleichberechtigung der Frauen aufgenommen würde. Der geltende Text von Artikel 4 lautet: «Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich. Es gibt in der Schweiz keine Untertanenverhältnisse, keine Vorrechte des Orts, der Geburt, der Familien oder Personen.» In seinem Bericht vom 2. Februar 1951 (BBl 1951 I S. 342) hatte der Bundesrat vorgeschlagen, dieser Bestimmung einen zweiten Absatz beizufügen mit dem Wortlaut: «In eidgenössischen Angelegenheiten haben Männer und Frauen, die das Schweizerbürgerrecht besitzen, die gleichen politischen Rechte und Pflichten. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über die Wehrpflicht.» Eventuell wurde vorgesehen, in Artikel 43 und 74 der Bundesverfassung Anpassungen des Textes vorzunehmen. Dieses Vorgehen hätte den Vorteil, dass die Anpassung des Textes weiterer Artikel der Bundesverfassung vermieden werden kann.

b. Eine systematisch richtigere und klarere Regelung wird aber erreicht durch die Abänderung der grundsätzlichen Vorschrift über das Stimm- und Wahlrecht, nämlich des Artikels 74, Absatz 1, unter Anpassung weiterer Artikel. Nach genauerer Prüfung geben wir dieser letzteren Lösung den Vorzug.

aa. Die grundlegende Vorschrift des Artikels 74, Absatz 1, der Bundesverfassung lautet gegenwärtig wie folgt:

«Stimmberechtigt bei Wahlen und Abstimmungen ist jeder Schweizer, der das 20. Altersjahr zurückgelegt hat und im übrigen nach der Gesetzgebung des Kantons, in welchem er seinen Wohnsitz hat, nicht vom Aktivbürgerrechte ausgeschlossen ist.»

Entsprechend einer Anregung, welche der Schweizerische Verband für Frauenstimmrecht für die Revision des Bundesgesetzes vom Jahre 1874 gemacht hat, könnten nach dem Worte «Schweizer» die Worte eingefügt werden «ob Mann oder Frau», so dass es heissen würde: «Stimmberechtigt bei Wahlen

und Abstimmungen ist jeder Schweizer, ob Mann oder Frau, der das 20. Altersjahr . . . ». Aus sprachlichen Gründen möchten wir aber einer andern Fassung den Vorzug geben. Wir schlagen folgenden Text vor:

«Stimmberechtigt bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen sind alle Schweizer und Schweizerinnen, die das 20. Altersjahr zurückgelegt haben und im übrigen nach der Gesetzgebung des Kantons, in welchem sie ihren Wohnsitz haben, nicht vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen sind.»

bb. Diese Änderung bedingt die Anpassung aller jener Bestimmungen der Verfassung, die von «Schweizern» oder «Schweizerbürgern» sprechen und ihnen politische Rechte einräumen. Bei diesen muss klargestellt werden, dass künftig auch die Frauen berechtigt sind. Es betrifft dies die folgenden Bestimmungen, von denen wir den alten und den vorgeschlagenen neuen Text einander gegenüberstellen:

*Bisheriger Text*

*Neuer Text*

Art. 43

<sup>1</sup> Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger.

<sup>1</sup> Alle Kantonsbürger und Kantonsbürgerinnen besitzen das Schweizerbürgerrecht.

<sup>2</sup> Als solcher kann er bei allen eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen an seinem Wohnsitz Anteil nehmen, nachdem er sich über seine Stimmberechtigung gehörig ausgewiesen hat.

<sup>2</sup> Sie können bei allen eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen an ihrem Wohnsitz teilnehmen, nachdem sie sich über ihre Stimmberechtigung gehörig ausgewiesen haben.

<sup>3</sup> Niemand darf in mehr als einem Kanton politische Rechte ausüben.

<sup>3</sup> Unverändert.

<sup>4</sup> Der niedergelassene Schweizerbürger geniesst an seinem Wohnsitz alle Rechte der Kantonsbürger und mit diesen auch alle Rechte der Gemeindebürger. Der Mitanteil an Bürger- und Korporationsgütern sowie das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten sind jedoch hievon ausgenommen, es wäre denn, dass die Kantonalgesetzgebung etwas anderes bestimmen würde.

<sup>4</sup> Die niedergelassenen Schweizerbürger und Schweizerbürgerinnen sind nach einer Niederlassung von drei Monaten an ihrem Wohnsitz in der Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten den Bürgern und Bürgerinnen des Wohnsitzes gleichgestellt (alt Abs. 5).

<sup>5</sup> In kantonalen und Gemeindeangelegenheiten erwirbt er das Stimmrecht nach einer Niederlassung von drei Monaten.

<sup>1</sup> Im übrigen geniessen die niedergelassenen Schweizerbürger und Schweizerbürgerinnen an ihrem Wohnsitz alle Rechte der Bürger

*Bisheriger Text**Neuer Text*

<sup>6</sup> Die kantonalen Gesetze über die Niederlassung und das Stimmrecht der Niedergelassenen in den Gemeinden unterliegen der Genehmigung des Bundesrates.

und Bürgerinnen des Kantons und der Gemeinde. Der Mitanteil an Bürger- und Korporationsgütern sowie das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten sind jedoch davon ausgenommen, es wäre denn, dass die kantonale Gesetzgebung etwas anderes bestimmen würde (alt Abs. 4).

<sup>6</sup> Unverändert.

## Art. 66

Die Bundesgesetzgebung bestimmt die Schranken, innerhalb welcher ein Schweizerbürger seiner politischen Rechte verlustig erklärt werden kann.

Die Bundesgesetzgebung bestimmt die Schranken, innerhalb welcher eine stimmberechtigte Person ihrer politischen Rechte verlustig erklärt werden kann.

## Art. 75

Wahlfähig als Mitglied des Nationalrates ist jeder stimmberechtigte Schweizerbürger weltlichen Standes.

Wahlfähig als Mitglied des Nationalrates ist jede stimmberechtigte Person weltlichen Standes.

## Art. 89, Abs. 2

<sup>2</sup> Bundesgesetze, sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.

<sup>2</sup> Bundesgesetze sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von sechzigtausend Stimmberechtigten oder von acht Kantonen verlangt wird.

Art. 89<sup>bis</sup>, Abs. 2

<sup>2</sup> Wird von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen eine Volksabstimmung verlangt, treten die sofort in Kraft gesetzten Beschlüsse ein Jahr nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung

<sup>2</sup> Wird von sechzigtausend Stimmberechtigten oder von acht Kantonen eine Volksabstimmung verlangt, treten die sofort in Kraft gesetzten Beschlüsse ein Jahr nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung

*Bisheriger Text*

lung ausser Kraft, soweit sie nicht innerhalb dieser Frist vom Volke gutgeheissen wurden; in diesem Falle können sie nicht erneuert werden.

*Neuer Text*

lung ausser Kraft, soweit sie nicht innerhalb dieser Frist vom Volke gutgeheissen wurden; in diesem Falle können sie nicht erneuert werden.

## Art. 96, Abs. 1

<sup>1</sup> Die Mitglieder des Bundesrates werden von der Bundesversammlung aus allen Schweizerbürgern, welche als Mitglieder des Nationalrates wählbar sind, auf die Dauer von vier Jahren ernannt. Es darf jedoch nicht mehr als ein Mitglied aus dem nämlichen Kanton gewählt werden.

<sup>1</sup> Die Mitglieder des Bundesrates werden von der Bundesversammlung aus allen Stimmberechtigten, welche als Mitglieder des Nationalrates wählbar sind, auf die Dauer von vier Jahren ernannt. Es darf jedoch nicht mehr als ein Mitglied aus dem nämlichen Kanton gewählt werden.

## Art. 108, Abs. 1

<sup>1</sup> In das Bundesgericht kann jeder Schweizerbürger ernannt werden, der in den Nationalrat wählbar ist.

<sup>1</sup> In das Bundesgericht kann jede stimmberechtigte Person gewählt werden, die in den Nationalrat wählbar ist.

## Art. 120

<sup>1</sup> Wenn eine Abteilung der Bundesversammlung die Totalrevision beschliesst und die andere nicht zustimmt, oder wenn fünfzigtausend stimmberechtigte Schweizerbürger die Totalrevision der Bundesverfassung verlangen, so muss im einen wie im andern Falle die Frage, ob eine solche stattfinden soll oder nicht, dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden.

<sup>2</sup> Sofern in einem dieser Fälle die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger über die Frage sich bejahend ausspricht, so sind beide Räte neu zu wählen, um die Totalrevision an die Hand zu nehmen.

<sup>1</sup> Wenn eine Abteilung der Bundesversammlung die Totalrevision beschliesst und die andere nicht zustimmt, oder wenn hunderttausend Stimmberechtigte die Totalrevision der Bundesverfassung verlangen, so muss im einen wie im andern Falle die Frage, ob eine solche stattfinden soll oder nicht, dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden.

<sup>2</sup> Sofern in einem dieser Fälle die Mehrheit der Stimmenden über diese Frage sich bejahend ausspricht, so sind beide Räte neu zu wählen, um die Totalrevision an die Hand zu nehmen.

*Bisheriger Text**Neuer Text*

## Art. 121, Abs. 2 und 5

<sup>2</sup> Die Volksanregung umfasst das von fünfzigtausend stimmberechtigten Schweizerbürgern gestellte Begehren auf Erlass, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung.

<sup>5</sup> Wenn ein solches Begehren in Form der allgemeinen Anregung gestellt wird und die eidgenössischen Räte mit demselben einverstanden sind, so haben sie die Partialrevision im Sinne der Initianten auszuarbeiten und dieselben dem Volke und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Stimmen die eidgenössischen Räte dem Begehren nicht zu, so ist die Frage der Partialrevision dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten und, sofern die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger sich bejahend ausspricht, die Revision von der Bundesversammlung im Sinne des Volksbeschlusses an die Hand zu nehmen.

<sup>2</sup> Die Volksanregung umfasst das von hunderttausend Stimmberechtigten gestellte Begehren auf Erlass, Aufhebung oder Änderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung.

<sup>5</sup> Wenn ein solches Begehren in der Form einer allgemeinen Anregung gestellt wird und die eidgenössischen Räte mit dieser einverstanden sind, so haben sie die Partialrevision im Sinne der Initianten auszuarbeiten und diese dem Volke und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Stimmen die eidgenössischen Räte dem Begehren nicht zu, so ist die Frage der Partialrevision dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten und, sofern die Mehrheit der Stimmenden sich bejahend ausspricht, die Revision von der Bundesversammlung im Sinne des Volksbeschlusses an die Hand zu nehmen.

## Art. 123, Abs. 1

<sup>1</sup> Die revidierte Bundesverfassung, beziehungsweise der revidierte Teil derselben, treten in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen sind.

<sup>1</sup> Die revidierte Bundesverfassung, beziehungsweise der revidierte Teil derselben tritt in Kraft, wenn er von der Mehrheit der an der Abstimmungsteilnehmenden Stimmberechtigten und von der Mehrheit der Kantone angenommen ist.

Nicht notwendig ist hingegen wohl eine Anpassung von Artikel 112 der Bundesverfassung, wo von «Geschworenen» die Rede ist, da darunter sowohl Frauen wie Männer zu verstehen sind.

cc. Die Bezeichnung «Schweizer» oder «Schweizerbürger» findet sich ferner in einigen Vorschriften, die sich nicht auf politische Rechte beziehen, die aber ebenfalls für beide Geschlechter gelten wollen. Die Notwendigkeit einer Anpassung dieser Bestimmungen ist mit der Ausdehnung der politischen Rechte auf die Frauen nicht ohne weiteres gegeben. Auch sind diese Bestimmungen jetzt

schon dahin ausgelegt worden, dass die Frauen sich in gleicher Weise wie die Männer auf sie berufen können. Trotzdem wird es sich der Klarheit halber empfehlen, auch bei diesen Vorschriften den Text zu bereinigen. Es betrifft dies die folgenden beiden Artikel:

*Bisheriger Text*

*Neuer Text*

Art. 44, Abs. 1

<sup>1</sup> Ein Schweizerbürger darf weder aus der Schweiz noch aus seinem Heimatkanton ausgewiesen werden.

<sup>1</sup> Wer das Schweizerbürgerrecht besitzt, darf weder aus der Schweiz noch aus seinem Heimatkanton ausgewiesen werden.

Art. 45, Abs. 1 und 6

<sup>1</sup> Jeder Schweizer hat das Recht, sich innerhalb des schweizerischen Gebietes an jedem Orte niederzulassen, wenn er einen Heimatschein oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift besitzt.

<sup>1</sup> Alle Schweizer und alle Schweizerinnen haben das Recht, sich innerhalb des schweizerischen Gebietes an jedem Orte niederzulassen, wenn sie einen Heimatschein oder eine andere gleichlautende Ausweisschrift besitzen.

<sup>6</sup> Der niedergelassene Schweizerbürger darf von Seite des die Niederlassung gestattenden Kantons mit keiner Bürgerschaft und mit keinen andern besondern Lasten behufs der Niederlassung belegt werden. Ebenso darf die Gemeinde, in welcher er seinen Wohnsitz nimmt, ihn nicht anders besteuern als den Ortsbürger.

<sup>6</sup> Der die Niederlassung gestattende Kanton darf die Bewilligung der Niederlassung an Schweizerbürger und Schweizerbürgerinnen von keiner Bürgerschaft und keiner andern besonderen Bedingung abhängig machen. Ebenso darf die Gemeinde, in welcher sie ihren Wohnsitz nehmen, sie nicht anders besteuern als die Ortsbürger.

Zu dieser Gruppe würde auch der erste Satz von Artikel 4 gehören, welcher lautet: «Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich». Denn auch hier werden unter den «Schweizern» beide Geschlechter verstanden. Das könnte zum Ausdruck gebracht werden mit den Worten: «Alle Schweizer und Schweizerinnen sind vor dem Gesetze gleich». Man ist aber einig darüber, dass auch Ausländer sich auf diese Bestimmung berufen können, selbst wenn sie im Ausland wohnhaft sind (vgl. BGE 51 I 102). Sie wird so ausgelegt, wie wenn der Satz heissen würde: «Alle Menschen sind vor dem Gesetze gleich». Da es sich aber um eine fundamentale Bestimmung handelt, auf die sich eine äusserst reichhaltige Praxis aufgebaut hat, möchten wir davon abraten, durch eine Gelegenheitsrevision an diesem Texte zu rütteln.

*dd.* Es bleiben dann noch die Artikel 18, Absatz 1 und 19, litera *b*, wo aber unter «Schweizern» auch in Zukunft nur die Männer verstanden sein sollen. Eine Verdeutlichung in diesem Sinne ist indessen wohl nicht nötig, nachdem – abgesehen von Artikel 4 – die Frauen überall dort, wo die bisherige Bezeichnung «Schweizer» oder «Schweizerbürger» sich auch auf sie beziehen soll, ausdrücklich genannt sind. Wir möchten daher von einer solchen Änderung, die sich nicht aufdrängt, absehen, um nicht einer unnötigen Diskussion und einer Belastung der Frage des Frauenstimmrechts zu rufen.

7. Nach Durchführung der Verfassungsrevision wird eine Änderung der massgebenden Bundesgesetze unvermeidlich sein. Das betrifft vor allem die grundlegenden Bundesgesetze von 1872 und 1874 betreffend das Stimmrecht. Wir brauchen uns aber an dieser Stelle noch nicht darüber auszusprechen, wie das geschehen soll.

---

Auf Grund der vorstehenden Ausführungen gelangt der Bundesrat zum Schluss, dass den Schweizerfrauen in eidgenössischen Angelegenheiten das Stimm- und Wahlrecht ohne Vorbehalt, unter Gleichstellung mit den Männern, einzuräumen und zu diesem Zwecke die Revision der Bundesverfassung durchzuführen sei. Er empfiehlt Ihnen daher den beiliegenden Bundesbeschluss zur Annahme und zur Vorlage an Volk und Stände.

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

Bern, den 22. Februar 1957.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

**Streuli**

Der Bundeskanzler:

**Ch. Oser**

---

(Entwurf)

**Bundesbeschluss**  
über  
**die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts**  
**in eidgenössischen Angelegenheiten**

---

Die Bundesversammlung  
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 121 ff. der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 22. Februar 1957,  
beschliesst:

I.

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 43, Abs. 1

Alle Kantonsbürger und Kantonsbürgerinnen besitzen das Schweizerbürgerrecht.

Art. 43, Abs. 2

Sie können bei allen eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen an ihrem Wohnsitz teilnehmen, nachdem sie sich über ihre Stimmberechtigung gehörig ausgewiesen haben.

Art. 43, Abs. 4

Die niedergelassenen Schweizerbürger und Schweizerbürgerinnen sind nach einer Niederlassung von drei Monaten an ihrem Wohnsitz in der Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten den Bürgern und Bürgerinnen des Wohnsitzes gleichgestellt.

Art. 43, Abs. 5

Im übrigen geniessen die niedergelassenen Schweizerbürger und Schweizerbürgerinnen an ihrem Wohnsitz alle Rechte der Bürger und Bürgerinnen des Kantons und der Gemeinde. Der Mitanteil an Bürger- und Korporationsgütern sowie das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten sind jedoch davon ausgenommen, es wäre denn, dass die kantonale Gesetzgebung etwas anderes bestimmen würde.

Art. 44, Abs. 1

Wer das Schweizerbürgerrecht besitzt, darf weder aus der Schweiz noch aus seinem Heimatkanton ausgewiesen werden.

## Art. 45, Abs. 1

Alle Schweizer und alle Schweizerinnen haben das Recht, sich innerhalb des schweizerischen Gebietes an jedem Orte niederzulassen, wenn sie einen Heimatschein oder eine andere gleichlautende Ausweisschrift besitzen.

## Abs. 45, Abs. 6

Der die Niederlassung gestattende Kanton darf die Bewilligung der Niederlassung an Schweizerbürger und Schweizerbürgerinnen von keiner Bürgerschaft und keiner andern besonderen Bedingung abhängig machen. Ebenso darf die Gemeinde, in welcher sie ihren Wohnsitz nehmen, sie nicht anders besteuern als die Ortsbürger.

## Art. 66

Die Bundesgesetzgebung bestimmt die Schranken, innerhalb welcher eine stimmberechtigte Person ihrer politischen Rechte verlustig erklärt werden kann.

## Art. 74, Abs. 1

Stimmberechtigt bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen sind alle Schweizer und Schweizerinnen, die das 20. Altersjahr zurückgelegt haben und im übrigen nach der Gesetzgebung des Kantons, in welchem sie ihren Wohnsitz haben, nicht vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen sind.

## Art. 75

Wahlfähig als Mitglied des Nationalrates ist jede stimmberechtigte Person weltlichen Standes.

## Art. 89, Abs. 2

Bundesgesetze sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von sechzigtausend Stimmberechtigten oder von acht Kantonen verlangt wird.

Art. 89<sup>bis</sup>, Abs. 2

Wird von sechzigtausend Stimmberechtigten oder von acht Kantonen eine Volksabstimmung verlangt, treten die sofort in Kraft gesetzten Beschlüsse ein Jahr nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, soweit sie nicht innerhalb dieser Frist vom Volke gutgeheissen wurden; in diesem Falle können sie nicht erneuert werden.

## Art. 96, Abs. 1

Die Mitglieder des Bundesrates werden von der Bundesversammlung aus allen Stimmberechtigten, welche als Mitglieder des Nationalrates wählbar sind, auf die Dauer von vier Jahren ernannt. Es darf jedoch nicht mehr als ein Mitglied aus dem nämlichen Kanton gewählt werden.

## Art. 108, Abs. 1

In das Bundesgericht kann jede stimmberechtigte Person gewählt werden, die in den Nationalrat wählbar ist.

## Art. 120

Wenn eine Abteilung der Bundesversammlung die Totalrevision beschliesst und die andere nicht zustimmt, oder wenn hunderttausend Stimmberechtigte die Totalrevision der Bundesverfassung verlangen, so muss im einen wie im andern Falle die Frage, ob eine solche stattfinden soll oder nicht, dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden.

Sofern in einem dieser Fälle die Mehrheit der Stimmenden über diese Frage sich bejahend ausspricht, so sind beide Räte neu zu wählen, um die Totalrevision an die Hand zu nehmen.

## Art. 121, Abs. 2

Die Volksanregung umfasst das von hunderttausend Stimmberechtigten gestellte Begehren auf Erlass, Aufhebung oder Änderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung.

## Art. 121, Abs. 5

Wenn ein solches Begehren in der Form einer allgemeinen Anregung gestellt wird und die eidgenössischen Räte mit dieser einverstanden sind, so haben sie die Partialrevision im Sinne der Initianten auszuarbeiten und diese dem Volke und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Stimmen die eidgenössischen Räte dem Begehren nicht zu, so ist die Frage der Partialrevision dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten und, sofern die Mehrheit der Stimmenden sich bejahend ausspricht, die Revision von der Bundesversammlung im Sinne des Volksbeschlusses an die Hand zu nehmen.

## Art. 123, Abs. 1

Die revidierte Bundesverfassung, beziehungsweise der revidierte Teil derselben tritt in Kraft, wenn er von der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Stimmberechtigten und von der Mehrheit der Kantone angenommen ist.

## II.

Dieser Beschluss wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet.

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

## **Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten (Vom 22. Februar 1957)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1957
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7338
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.03.1957
Date	
Data	
Seite	665-798
Page	
Pagina	
Ref. No	10 039 736

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.